

LOS RETOS DE LA
INTEGRACIÓN DE
LOS INMIGRANTES.
UNA PERSPECTIVA
MULTIDISCIPLINAR

Maria Isabel Sánchez-Mora Molina (coord.)

LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES. UNA PERSPECTIVA MULTIDISCIPLINAR

AUTORES:

Gaspar Brändle
Faustino Cavas Martínez
Pilar Charro Baena
Esther Clavero Mira
Miguel Esteban Yago
M^a Belén Fernández Collados
Juan José García Escribano
Olga García Luque
M^a Belén García-Palma
Francisco A. González Díaz
Manuel Hernández Pedreño
Sylvia López Davis
Diego Pascual López Carmona

Domingo A. Manzanares Martínez
Salvador Manzanera Román
Longinos Marín
Nicolás Martínez Valero
Víctor Meseguer
Ana Millán Jiménez
Ángel Olaz Capitán
Pilar Ortiz García
Carmen Romero Ruíz
Alicia Rubio Bañón
María Isabel Sánchez Mora Molina
Isabel Serrano Rodríguez



EDICIONES LABORUM



EDICIONES LABORUM
Avda. Gutierrez Mellado, 9-3.º 21
30008 Murcia. Tel.: 968882181
E-mail: laborum@laborum.es

FRANCISCO ORTIZ CASTILLO
Director editorial

1.ª edición Ediciones Laborum S.L. 2013
Copyright © de la edición, Ediciones Laborum, 2013
Copyright © del texto, sus respectivos autores, 2013

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ISBN: 978-84-92602-72-8
DEPÓSITO LEGAL: MU-1379-2013

Impreso en España - Printed in Spain

Imprime: NAUSÍCAÄ

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
CAPÍTULO 1:	
GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD UN RETO ACTUAL INELUDIBLE . . .	15
1. El contexto de la diversidad	16
2. La gestión de la diversidad una realidad organizativa	19
2.1. La diversidad en la empresa: un modelo de gestión	19
2.2. ¿Por qué gestionar la diversidad?	23
2.3. Gestionar la diversidad: un camino con obstáculos.	26
2.4 Políticas de mejora de la gestión de la diversidad	27
3. Impacto de la gestión de la diversidad en la gestión de los recursos humanos	29
5. Conclusiones.	32
Bibliografía.	33
CAPÍTULO 2:	
SOCIEDADES MULTICULTURALES. DESAFÍO A POLÍTICAS INTEGRADORAS	35
1. Una aproximación al tema	35
2. La multiculturalidad y el multiculturalismo.	37
3. Sociedades interculturales	39
4. Las secuelas de las nuevas migraciones internacionales	41
5. Las posibilidades de una sociedad integrada	45
6. Educar en la diversidad.	48
Bibliografía.	50

CAPÍTULO 3:	
MIGRACIONES, DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y MERCADO DE TRABAJO	
1. Los flujos migratorios	53
2. Población: estructura y evolución.	56
2.1. Dinámica demográfica	56
2.2. La estructura de la población extranjera	63
2.3. Inmigración en los municipios de la región de murcia.	67
3. Inmigración y mercado de trabajo	71
3.1. La población extranjera en el mercado de trabajo	72
3.2. Integración laboral de los inmigrantes: auge y crisis	76
4. Conclusiones	81
Referencias bibliográficas	82
ANEXO	85

CAPÍTULO 4:	
TRAYECTORIAS EDUCATIVO-FORMATIVAS Y LABORALES DE LOS INMIGRANTES	
1. Introducción	91
2. La trayectoria educativo – formativa de los inmigrantes	92
2.1. Itinerarios en las trayectorias educativo-formativas y de inserción laboral.	94
2.2 Algunos datos a considerar	95
3. La inserción laboral del colectivo inmigrante	98
3.1. Contexto socio-laboral de la inserción laboral de los inmigrantes en España	99
3.2. Algunos datos a considerar	101
4. Movilidad y Trayectorias profesionales de la población inmigrantes	107
4.1. Movilidad Social y laboral	107
4.2. Trayectoria profesional	109
4.3. Factores de Movilidad Laboral condicionantes de la Trayectoria profesional	109

4.4. Algunos datos a considerar	111
5. Algunas reflexiones finales.	117
Referencias bibliográficas	118

CAPÍTULO 5:

LA FEMINIZACIÓN DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA Y LA REGIÓN DE MURCIA	121
Introducción.	121
Perfil sociodemográfico de la mujer inmigrante en España.	122
2. Mujer inmigrante y trabajo	130
El estatus de ciudadanía de la mujer inmigrante.	137
Bibliografía.	144

CAPÍTULO 6:

INMIGRACIÓN Y RSC.	147
1. Introducción. La Responsabilidad Social Corporativa y las preocupaciones sociales de las organizaciones.	147
2. El papel de la RSC en la integración social y la inmigración	151
3. Tratamiento de la inmigración y la integración social desde políticas y estándares de RSC	155
3.1. Principios del Pacto Mundial	155
3.2. Global Reporting Initiative (GRI) e ISO 26000.	157
4. Responsabilidad Social Corporativa, Acción Social e Inmigración: una interpelación del trabajo social al compromiso empresarial	161
4.1. RSC, tercer y cuarto sector de acción social	162
4.2. La interpelación de la RSC al trabajo social con la inmigración.	164
Bibliografía.	167

CAPÍTULO 7:

LA SITUACIÓN RESIDENCIAL DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA	169
Introducción.	169
1. Objetivos y metodología	170

2. Condiciones de acceso al alojamiento de los inmigrantes (accesibilidad)	172
2.1. Trayectorias residenciales de los inmigrantes	172
2.2. Régimen de tenencia de la vivienda	175
2.3. Segregación residencial de los inmigrantes	177
2.4. Sinhogarismo inmigrante	179
3. Condiciones de habitabilidad en la vivienda de los inmigrantes	182
4. Condiciones de estabilidad en la vivienda de los inmigrantes	186
5. Dificultades estadísticas y metodológicas para el estudio de la situación residencial de los inmigrantes	189
6. Conclusiones. Política de vivienda y exclusión residencial de los inmigrantes en un contexto de crisis económica	190
Bibliografía.	195

CAPÍTULO 8:

LA POLÍTICA DE SALUD ESPAÑOLA COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN DEL CIUDADANO EXTRANJERO	199
1. Consideraciones previas	199
2. Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud	203
2.1 Concepto.	203
2.2 Cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud	204
2.2.1 PRESTACIONES DE SALUD PÚBLICA.	205
2.2.2 PRESTACIONES DE ATENCIÓN PRIMARIA	206
2.2.3 Prestaciones de Atención Especializada.	218
2.2.4 PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SOCIOSANITARIA.	227
2.2.5 PRESTACIÓN DE ATENCIÓN DE URGENCIA	227
2.3 Cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud	229
2.3.1 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA.	230
2.3.2 PRESTACIÓN ORTOPROTÉSICA	230
2.3.3 PRESTACIÓN DE PRODUCTOS DIETÉTICOS.	231
2.3.4 FINANCIACIÓN Y APORTACIÓN DEL USUARIO DE LAS PRES-	

TACIONES ORTOPROTÉSICA Y CON PRODUCTOS DIETÉTICOS	231
2.3.5 TRANSPORTE SANITARIO NO URGENTE	233
2.4 Cartera común de servicios accesorios del Sistema Nacional de Salud.	236
2.5 Cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas.	236
CAPÍTULO 9:	
LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA REGIÓN DE MURCIA	241
1. Aproximación a la realidad de la inmigración en la Región de Murcia	241
2. Estudio de las políticas migratorias en la Región de Murcia	243
2.1. Introducción.	243
2.2. Los planes regionales de inmigración/integración de inmigrantes	245
2.3. Acciones normativas e institucionales adoptadas en materia de inmigración en la Región de Murcia: enunciación	254
2.4. Organización administrativa e institucional encargada de gestionar la política social de inmigración de la C.A.R.M.	257
A. FORO REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA.	257
B. OFICINA REGIONAL DE ATENCIÓN A LA INMIGRACIÓN	260
C. COMISIÓN DELEGADA DEL CONSEJO DE GOBIERNO PARA LA INMIGRACIÓN	263
D. DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS SOCIALES, IGUALDAD E INMIGRACIÓN	263
E. RED DE REGIONES EUROPEAS PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN (ERLAI)	264
2.4. Actuaciones concretas dirigidas a favorecer la integración social de los inmigrantes.	265
3. Conclusiones	271
Bibliografía.	272
CAPÍTULO 10:	
ANÁLISIS DE ACTUACIONES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES. EL CASO DE LA REGIÓN DE MURCIA 2008-	

2013.	275
Introducción.	276
1. La integración social de inmigrantes en España	279
2. La integración social de inmigrantes en Murcia	286
2.1. Dificultades detectadas en el Primer Plan (evaluación del Plan)	288
2.2. Recomendaciones de cara a un nuevo Plan (evaluación del Plan)	288
3. Análisis de datos	289
3.1. Las entidades sociales	289
3.2 Las corporaciones locales	295
4. Análisis entrevistas a técnicos	297
5. Conclusiones y propuestas	303
Bibliografía.	304

CAPÍTULO II:

EL RETORNO DE LA INMIGRACIÓN	307
1. Introducción	307
2. La vinculación –no exclusiva ni excluyente- del retorno a la crisis económica	308
3. Promoción de los programas de retorno voluntario de los inmigrantes	311
4. Las medidas españolas de retorno voluntario asistido	313
4.1. Programa de retorno voluntario de Atención Social.	314
4.2. Programa de retorno voluntario productivo	316
5. Reflexión final.	320
Bibliografía.	321

"Esta obra se enmarca dentro de los resultados de la subvención concedida a la Universidad de Murcia por Decreto 330/2010, de 29 de diciembre, para el desarrollo de programas sobre sensibilización social y comprensión de los fenómenos migratorios en la Región de Murcia para el año 2010"



Región de Murcia
Consejería de Sanidad y Política Social

Dirección General de Política Social

PRÓLOGO

La publicación que nos ocupa tiene como objetivo declarado hacer un recorrido por los temas actuales que tengan conexión con la integración social de los inmigrantes. Y es que, a nadie puede escapar, la dimensión que ha alcanzado la inmigración en los últimos quince años en nuestro país, que ha pasado de tener algo más de 500.000 inmigrantes (el 1,4 por ciento de la población) a multiplicar por 10 esa cifra, alcanzando los 5,7 millones de extranjeros (el 13,8 por ciento). En lo que respecta a la Región de Murcia, hemos pasado de 8.400 extranjeros a más de 240.000, lo que supone el 16,5 por ciento de los murcianos.

Esta población es especialmente vulnerable y tiene un alto riesgo de entrar en situación de exclusión social ya que en muchos casos carecen de redes familiares que puedan prestar el apoyo necesario para evitar dicha exclusión; y hablar de exclusión social en los tiempos que corren es una necesidad pues, desgraciadamente, las situaciones de marginalidad y pobreza están aumentando de manera exponencial, tal y como recientemente denunciaban instituciones tan prestigiosas como Caritas o Cruz Roja.

Sea cual sea su origen, en muchos casos estas personas llegan a nuestra Región con pocos o nulos recursos, y la mayoría de las ocasiones con sueños y esperanzas rotos por la realidad, o lo que es peor, hipotecados por mafias de traficantes de seres humanos.

Toda esto desemboca en un proceso de desarraigo que desencadena situaciones no deseables que se están viendo incrementadas, no solo por la crisis económica, que está siendo terriblemente larga y dolorosa, si no también por la llegada masiva de inmigrantes a nuestra Región, buscando un futuro que actualmente se presenta bastante más incierto que hace un tiempo.

Dicha situación ha de hacer que nos mantengamos vigilantes y atentos y, en este contexto, parece especialmente oportuno el objeto de esta publicación, pues las soluciones pasan necesariamente por hacer un correcto análisis de la coyuntura y para ello hemos de contar con las aportaciones de todos cuantos están implicados en los procesos de integración de estas personas.

Analizar la situación desde los distintos enfoques que se presentan en esta obra como son la diversidad, la multiculturalidad, la inserción laboral, la perspectiva de género, la Responsabilidad Social de las empresas, la vivienda, la salud, el acceso a la acción social o el retorno y el debate sobre éstos, se hace desde el rigor científico y la alta capacidad de cada uno de los autores personas, todas ellas, con un elevado prestigio en el mundo universitario y en los ámbitos que conforman el complejo entramado de la integración social de las personas inmigrantes. Incluyendo necesariamente a todos los implicados en la gestión de este fenómeno, para extraer conclusiones y mejorar el día a día de nuestra actuación.

La sociedad murciana es una sociedad plural en la que es necesario garantizar la plena integración de las personas inmigrantes, facilitando su acceso a los servicios públicos y al empleo, respetando su identidad y sus creencias, pero integrando los valores de respeto a los derechos fundamentales consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

El fruto de este compromiso de integración es el que garantiza la continuidad de nuestra cultura política común, nuestros valores constitucionales y la convivencia en paz y solidaridad.

La verdadera integración presupone la voluntad de las personas inmigrantes de integrarse en la sociedad murciana y la de los murcianos de aceptar e incluir a las personas inmigrantes, teniendo siempre presente la dimensión personal y la dignidad humana como principio fundamental y son publicaciones como la que hoy nos ocupa las que han de hacernos reflexionar y ayudarnos a encontrar el camino hacia esta integración.

Trabajos como estos, nacidos en el seno de nuestra querida Universidad de Murcia, nos brindan la oportunidad de hacerlo, no la desaprovechemos y hagamos todos los esfuerzos necesarios para lograr una convivencia que sirva para mejorar la sociedad.

No quisiera terminar sin agradecer la oportunidad brindada por María Isabel Sánchez-Mora Molina, en su calidad de coordinadora de la obra, de participar prologando esta magnífica publicación que, estoy seguro, ha de convertirse en una útil herramienta en la gestión de la integración de los inmigrantes y cuyo origen se encuentra en el Decreto 330/2010, de 29 de diciembre, de concesión directa de una subvención a la Universidad de Murcia, para el desarrollo de programas sobre sensibilización social y comprensión de los fenómenos migratorios en la Región de Murcia para el año 2010.

LEOPOLDO NAVARRO QUÍLEZ
Director General de Política Social, Mujer e Inmigración

CAPÍTULO 1: GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD UN RETO ACTUAL INELUDIBLE

ALICIA RUBIO BAÑÓN

Profesora Titular de Organización de Empresas. Universidad de Murcia

MARÍA ISABEL SÁNCHEZ MORA MOLINA

Profesora Titular de Sociología. Universidad de Murcia

Las personas viven en sociedad y, a primera vista, puede parecer que la sociedad es un ente unitario, que se mueve por reglas fijas y que todos sus componentes atienden a esas reglas, generalmente las nuestras, las del grupo propio, como algo ineludible y perfecto que no admite contestación.

Pero, nada más lejos de la realidad. La sociedad, no es otra cosa que un conjunto infinito de realidades sociales, tantas como relaciones existan en ella y tantas como personas se muevan, actúen e interactúen en su seno. Por eso, estamos en situación de afirmar que existen tantas sociedades como culturas diversas las integran, o que la característica más importante de la sociedad es la diversidad de razas, diferencias demográficas, sociales, personales y, sobre todo, culturales que la componen.

Partiendo de esta premisa, podemos señalar que la perspectiva sociológica desde su enfoque interrelacional de los hechos sociales, puede colaborar de manera decisiva, a la hora de analizar la importancia de la diversidad en el desarrollo de las sociedades.

Pero, ¿qué es la diversidad? El término diversidad indica por un lado, la variedad y las distintas características que pueden presentar las cosas y las personas entre sí, así como la abundancia de cosas distintas e individuos diferentes que conviven en un contexto concreto. Trasladado este concepto, de corte biológico, al análisis de la sociedad, podemos afirmar que existen diferentes tipos de diversidades: cultural, racial, étnica, sexual, de género, de edad o de distintas capacidades.

Y, es que como más abajo se explicará en apartados subsiguientes, hoy más que nunca, vivimos en un mundo incierto, cambiante, diverso y muy complejo, en el

que las diferentes realidades, a las que más arriba hacíamos mención, cada vez son más evidentes y convergen sin remedio en la sociedad. De manera que podemos afirmar que la sociedad actual se constituye como una realidad diversa, fruto de los distintos cambios que se han producido a lo largo del tiempo.

Pero además, y muy importante, la diversidad es una característica intrínseca de los grupos humanos. Cada persona, por mucho que pertenezca a la misma cultura que otras, tiene un modo especial de pensar, de sentir o de actuar, independientemente de que se mueva dentro de unos patrones cognitivos, afectivos y conductuales que se asemejan a los demás componentes del grupo, porque cada individuo, tiene su propia herencia biológica, su propio carácter, configurado por elementos no siempre iguales a otros. Distintos padres, maestros, amigos, circunstancias sociales, políticas, económicas, etc.

Dicha variabilidad, ligada a diferencias en las capacidades, necesidades, intereses, condiciones socioculturales etc., genera un amplio espectro de situaciones que, en definitiva, componen la diversidad social.

En este sentido, conviene señalar que, frente a una visión muy común que asocia la diversidad únicamente con aquellos colectivos que reúnen peculiaridades susceptibles de un diagnóstico y una atención especial, existe la necesidad de tener en cuenta que para el buen funcionamiento de la sociedad hay que tener presente que la diversidad existe en sectores que protagonizan la vida normal de la sociedad, o lo que entendemos generalmente como vida normal. Así, es necesario señalar que la diversidad existe en ámbitos tan cotidianos como el familiar, el educativo o el organizativo o empresarial. Sobre este último, haremos un análisis exhaustivo, ya que incide enormemente en la vida del colectivo inmigrante, protagonista del conjunto de esta obra.

1. El contexto de la diversidad

Ya hemos señalado que vivimos en un mundo diverso y en profundo movimiento, los altos niveles de desempleo, la crisis económica, las diferentes posiciones tecnológicas, las legislaciones, el tamaño de los países, los ingresos per cápita hacen que las personas se muevan de un lugar a otro, dentro y fuera de sus países, para encontrar un lugar donde puedan hallar una estabilidad económica y emocional. Si observamos nuestro país, sólo España acogía a más de cuatro millones de inmigrantes extracomunitarios de todos los continentes, hace escasamente 5 años (la crisis económica ha revertido la situación, de manera que los inmigrantes han dejado de venir, hay un importante retorno, como veremos en uno de los ca-

pítulos de la obra y los españoles han comenzado a emigrar) (Pin et al., 2007), a lo que hay que añadir un flujo importante de ciudadanos comunitarios. Además, un análisis nada más que de la Unión Europea muestra como en ella hay 22 idiomas oficiales, más de 300 otros idiomas y dialectos, uno de cada dos habitantes son mujeres, el 12% tiene discapacidad, el 10% es homosexual, se practican más de 20 religiones distintas, entre otras cuestiones (Pin et al., 2007).

Todo esto se ha generado debido a la confluencia de un conjunto de factores como:

- Cambios económicos: *“La crisis de los años setenta y sus secuelas en el último tercio del sigloXX y comienzos del XXI. La aparición de potencias económicas como Japón, en un primer momento y el sureste asiático después...la globalización económica que ha sido uno de los principales factores de los cambios que está sufriendo la sociedad a nivel mundial y el desempleo generalizado que ha dado lugar a una nueva división internacional del trabajo.* (Sánchez-Mora, M I. 2002: 85-86)
- Cambios en el mercado de trabajo: existe una creciente necesidad de reestructuración del trabajo para dotar de flexibilidad a las empresas y que sean capaces de responder al nuevo entorno económico. Este hecho ha configurado un mercado de trabajo que evoluciona a distinta velocidad (Ortiz, 2013).
- Cambios demográficos: El creciente aumento del número de mujeres en el sistema educativo y en el mercado laboral; el aumento del envejecimiento de la población como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, en el mundo en general, pero sobre todo en las sociedades avanzadas y más en las europeas y del descenso de las tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad, sobre todo la infantil; los cambios que se han producido respecto a los estereotipos tradicionales de la homosexualidad y de las personas con discapacidad y los flujos migratorios, que han conformado en Europa un nuevo tipo de sociedad multiétnica, pero sobre todo multicultural.

En este último aspecto, es fundamental tener en cuenta los problemas de la integración cultural de lo diverso, ya que el problema no es tanto étnico como cultural, ya que (Giddens, 1985) la integración cultural hay que medirla por el grado en el cual las diferentes partes de la cultura encajan unas con otras los diferentes elementos que las componen y son capaces de apoyarse unas a otras. *“En sociedades pequeñas, que tienen poco contacto con extraños, la integración cultural puede ser casi perfecta. Los diferentes elementos de la cultura están sincronizados, para muchos propósitos la gente piensa y actúa como una sola persona...en las sociedades complejas como la nuestra, es raro que se pre-*

senten estos casos, el cambio social y tecnológico puede ocurrir demasiado rápido para que las normas le sigan el paso” (Gelles, R y Levine, A., 1996:98). Por el contrario, los desajustes creados por las propias contradicciones internas de la sociedad de acogida, junto con las contradicciones de la cultura de origen, puede generar que en las sociedades complejas, que denominaría Durkheim, las contradicciones sean mucho más visibles y la diversidad aflore con más fuerza, ya que la gente viven en diferentes ambientes, tienen distintos niveles educativos y profesionales, hay grandes diferencias entre el mundo urbano y el mundo rural, además de la reivindicación de la mujer como ciudadano de primera clase, de los jóvenes de los ancianos, distintas orientaciones sexuales, o grados de capacidad.

- Cambios en las expectativas sociales: en la sociedad de hoy cobran una importancia creciente determinadas creencias que tienen que ver con los valores de la diversidad, tales como: una preocupación por la dimensión social y la ética del trabajo; por el consumo responsable o por el trato justo de las empresas a sus trabajadores, teniendo cada vez en más estima a las empresas que no sólo tratan bien a sus empleados, sino que, además, establecen planes de igualdad, de conciliación de la vida familiar y cuidan el medio ambiente.

En la actualidad, la legislación prohíbe la discriminación, el acoso, y protege a los trabajadores de represalias a causa del género, religión o convicciones morales o políticas.

En este contexto, podemos asegurar que tener en cuenta la diversidad es, además de garantizar que personas de diferentes características no sufran discriminación, reconocer que las similitudes y las diferencias que presentan los individuos, pueden ser aprovechadas en beneficio del individuo, la empresa y la sociedad en general. Por lo que gestionar bien la diversidad es un imperativo social en un mundo diverso y cambiante como el que vivimos. (Cantera, F J; Medrano, G; García- Perrote, I y Barros, M, (2007)

Así las cosas, cabría pensar en la necesidad de crear una cultura de integración de lo diverso, en la que los elementos de “la cultura ideal” formales y estandarizados, darían paso a “la cultura real” basada en elementos contradictorios, pero con espacios para maniobrar hacia la integración. Como señala Ulrich Beck, (2000:132) haciendo alusión a las consecuencias beneficiosas de la caída del Muro de Berlín, “*ya nadie puede cerrarse a otras culturas, religiones o ideas en ningún rincón del mundo*”. Porque, en efecto, a partir de la globalización y sus efectos, uno de ellos la caída del muro, existen muchas culturas, capitalismo y modernidades que deben convivir, sin perder su idiosincrasia. Una sociedad, en

definitiva, donde tenga espacio la interculturalidad de los distintos grupos que la componen, en el bien entendido de que, hoy en día, mucha gente reconoce que darle valor a la diversidad y fomentarla es vital para empresas e individuos. Esa será la sociedad del futuro.

2. La gestión de la diversidad una realidad organizativa

Y estos cambios sociales se han reflejado lógicamente en las empresas. Por un lado, entre sus empleados, actuales y potenciales, se observa una mayor presencia de mujeres, minorías, personas mayores y de diferentes culturas y nacionalidades. Y ya no sólo a nivel de operarios o mano de obra con baja cualificación, sino que gradualmente, el cambio en la composición del personal en altos niveles de gestión está llegando también a ser evidente. Por otro lado, el aumento de la diversificación de las necesidades de los consumidores requiere más estrategias de fidelización novedosas e innovación en los productos con el objetivo de tener productos y servicios que se adecuen a las necesidades específicas de unos clientes cada vez más diversos (Keil et al, 2007).

En definitiva, se puede afirmar que la semejanza u homogeneidad ha sido sustituida por la diferencia o heterogeneidad (Kreitner y Kinicki, 1997) produciendo la aparición de dos grandes retos. En primer lugar, es necesario favorecer la integración de personas diferentes, fomentando la cohesión y la inclusión. Así mismo, en segundo lugar estamos ante una oportunidad única de obtener las ventajas que diversidad proporciona derivados, entre otras cuestiones, de los aumentos de creatividad e innovación, de la mejor satisfacción de los clientes o de la mejora de la imagen en los mercados.

Pero para alcanzar estos retos es necesario que las organizaciones, y en definitiva las personas que las integran, sean capaz de enfrentarse a sus valores, sus estereotipos, sus prejuicios, sus costumbres y sus creencias. Es necesario abandonar definitivamente unos estilos de gestión propios del siglo pasado, aún presentes en muchas organizaciones (Dubin, 2010).

2.1. La diversidad en la empresa: un modelo de gestión

El conocimiento de la diversidad en las empresas se ha ido desarrollado desde la década de los años 70 cuando el término se usaba principalmente para referirse a minorías y mujeres dentro del mercado laboral. Durante mucho tiempo, para los directivos o gerentes era habitual asumir que la diversidad en el trabajo suponía

incrementar los porcentajes de género, nacionalidad o etnia en una plantilla, es decir, contratar reclutar y mantener a más personas que pertenecían a los “grupos de identidad” infrarrepresentados (Kein et al., 2007).

Pero la diversidad no es sólo una cuestión de edad, raza, género; ni de ser, gay o lesbiana; ni de ser católico o judío, protestante o musulmán, la diversidad tiene que ver con *el conjunto de diferencias individuales que nos hacen a todos y cada uno únicos y distintos a los demás* (Kreitner y Kinicki, 1997). Son por tanto, las *características humanas que hacen que la gente sea distinta entre sí* (Gómez Mejía et al., 2008). En el ámbito empresarial, la diversidad puede ser entendida también como las *diferentes identidades sociales y culturales existentes en una determinada organización* (Boxal et al., 2007).

Para clarificar el concepto y evitar caer en estereotipos, es importante diferenciar entre el concepto de diversidad y sus fuentes (Gómez Mejía et al., 2008). Uno puede incurrir en un error si piensa que un inmigrante aceptará cualquier trabajo, que está de paso o que le podemos pagar menos que a una persona del país pero ¿todos los inmigrantes son iguales? La respuesta es clara: no. No se es sólo inmigrante o nacional, cada persona representa en sí misma un conjunto de características que las hace únicas. La clave radica en entender que en el mundo hay muchos tipos de personas. Es necesario que tomemos conciencia de que la manera en que las personas perciben y reaccionan ante el mundo que le rodea, está en gran medida determinada tanto por las experiencias personales (con la familia, los compañeros, el sistema educativo) como por las influencias sociales de su cultura, que se reflejan tanto en casa como en el lugar de trabajo. La gente es distinta entre sí y la diversidad es la expresión de estas diferencias.

Una clasificación de las fuentes de diversidad es la que las clasificaría en *fuentes primarias y secundarias*. Las primeras son aquellas diferencias sobre las que los individuos carecen de control por ser innatas a la persona al estar predeterminadas al nacer (Harrison et al., 1998). Estas fuentes naturales ejercen una gran influencia sobre la identidad individual y la forma de relacionarse una persona con las demás (Gómez Mejía, et al, 2008). Entre ellas está la raza, el género, la edad, algunos atributos físicos, así como la familia a la que uno pertenece. La principal diferencia con las fuentes secundarias es, que estas últimas, son las características personales que podría ser alteradas por el individuo y, por tanto, cada individuo puede adoptar, abandonar o modificar a lo largo de su vida través de una elección consciente y esfuerzos deliberados. Entre ellas están la experiencia laboral, el nivel de ingresos, el estado civil, las creencias políticas, ubicación geográfica y educación.

Otra clasificación es la que distinguiría entre *fuentes visibles e invisibles*. Las diferencias existentes que hacen únicos a los trabajadores en ocasiones son visibles

y hacen que la diversidad resulte evidente. Entre estas se encuentra por ejemplo la edad, el género y también la raza. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones las características que producen las diferencias no son visibles. Forman parte de la intimidad de las personas y por tanto su gestión se hace complicada. Entre estas están la religión, la ideología y en algunas ocasiones variables tan importantes como la discapacidad.

Por último, es posible categorizar las fuentes en función del *origen* de las diferencias también se pueden clasificar en fuentes demográficas, como el género o la edad, geográfica, ser de ciudad o de una zona rural, físicas, ser discapacitado o no, culturales, religiosas, sociales, pertenecer a una clase acomodada o una clase media y funcionales, ser jefe u operario dentro de una empresa o tener más o menos antigüedad en ella.

Una vez diferenciadas las fuentes de la diversidad, para hacer una clara distinción entre tener una empresa diversa y gestionar las ventajas que esta diversidad nos proporciona es necesario analizar los distintos modelos de afrontar las diferencias de nuestros empleados.

Por un lado, podemos adoptar el modelo de identidad ciego, caracterizado por que la empresa asume las diferencias como dadas y tratar exclusivamente de cumplir las regulaciones vigentes. Con este modelo los directivos tienen como objetivo minimizar los efectos de la diversidad insistiendo en acciones que favorezcan que las minorías se ajusten a las normas dominantes. Para evitar problemas se deja de pensar en las diferencias, reprimiendo hablar de temas conflictivos que resalten las diferencias existentes entre los grupos. Bajo este modelo las personas pertenecientes a las minorías sienten que viven en un mundo organizado por y para otros lo que les lleva generalmente al aislamiento, a la frustración y a la desmotivación.

Avanzando en el camino hacia la gestión de la diversidad encontramos el modelo que lucha contra la discriminación promoviendo la inclusión en la empresa de diferentes colectivos en condiciones de igualdad. Algunas personas piensan que hablar de gestión de la diversidad bajo esta perspectiva es una manera encubierta de hablar de discriminación positiva. Por discriminación positiva entendemos aquellas acciones que se ponen en marcha para reducir o corregir un desequilibrio, una injusticia, un error o una clara discriminación sobre aquellos grupos sociales históricamente excluidos. La acción positiva *se centra en lograr la igualdad de oportunidades* (Kreitner y Kinicki, 1997). Pero hay que llevar mucha cautela con este tipo de acciones. Algunos empresarios, por ejemplo, obligados por la ley o por la propia presión social, deciden incrementar los porcentajes de género en sus empresas. Para ello comienzan a contratar y a promocionar mujeres, muchos de ellos guiados por este objetivo terminan tomando sus decisiones primando el género del candidato sobre otras cuestiones. Esto hace que tanto la

mujer contratada como el resto se sientan estigmatizadas como no cualificadas e incompetentes, al haber sido contratadas o promocionadas básicamente, por el hecho de ser mujeres, y sin haber primado en su selección sus verdaderas capacidades o competencias. Así mismo, en el resto de compañeros se infunde la sensación de que si eres mujer, siguiendo con el ejemplo, es más fácil que te contraten o te promocionen. La “cultura dominante” del hombre blanco sin discapacidad puede llegar a entender estas acciones de fomento de la igualdad de oportunidades como una forma encubierta de discriminación inversa. Como resultado, los programas de igualdad de oportunidades en las compañías eran frecuentemente desmontados o desatendidos (Keil et al, 2007).

En tercer lugar tenemos el modelo defensivo o de valoración de la diversidad, en el destaca la toma de conciencia, el reconocimiento, la comprensión y la apreciación de las diferencias humanas. Bajo esta orientación se logra crear un clima en la empresa en el cual todo el mundo se sienta valorado y aceptado a través de la mejora de las relaciones interpersonales y minimizando las expresiones racistas y agresivas. Este modelo asume que los grupos mantendrán sus propias características y darán forma a la empresa del mismo modo que la empresa les da forma a ellos, creando un conjunto de valores común. Esta perspectiva implica un cambio en las actitudes, las mentes y la cultura (Kreitner y Kinicki, 1997). Respetamos a nuestro vecino o trabajador musulmán y por ello aceptamos de buen grado la construcción de una mezquita en nuestro barrio o en las empresas se les facilita el rezo preparando una sala orientada a la Meca. Quizás el fallo del modelo es que la gestión de la diversidad se hace desde la perspectiva de la tolerancia, y esto hace que se establezcan dos grupos, los que toleran, que se sienten normalmente magnánimos y los tolerados, que se sienten minusvalorados.

Por último, bajo el modelo proactivo o de gestión de la diversidad, no sólo aceptan y respetan las diferencias, sino que se está convencidos de que gestionándolas eficazmente el valor de la diversidad construiremos una mejor sociedad.

En el ámbito empresarial, los directivos de recursos humanos deben favorecer los cambios organizativos que capaciten a las personas para desarrollar al máximo sus cualidades. Ponen en valor las diferencias existentes entre los distintos individuos o grupos que componen la organización dedicando esfuerzos a crear una fuerza laboral que refleje a los distintos grupos de interés de la empresa bajo el convencimiento de que la empresa debe de ser un reflejo mismo de la diversidad existente en la sociedad en la que desarrolla sus actividades (Kreitner y Kinicki, 1997). Este modelo implica cambios en las formas de gestión. Entre los retos que presenta está el de vincular los objetivos de la gestión de la diversidad con los objetivos estratégicos de la empresa. Para ello las conductas y las políticas se contemplan como elementos que contribuyen a alcanzar las metas y los objetivos

organizativos tales como beneficios y la productividad, y por lo tanto deben de estar ligadas a compensaciones y resultados. Se correcto desarrollo se fundamenta en cuatro pilares:

- 1) El desarrollo de la carrera profesional de los empleados no tradicionales preparándolos para puestos de creciente responsabilidad.
- 2) La ayuda a los empleados tradicionales a vencer sus prejuicios y estereotipos.
- 3) El respeto a los fines de la diversidad y aliento del cambio de conducta.
- 4) El desarrollo de planes formativos que fomenten el conocimiento y respeto a aquellos que son distintos y casi siempre desconocidos. Este modelo implica la aceptación y comprensión, sin prejuicios ni estereotipos, de las diferencias existentes entre los empleados.

En definitiva, una empresa diversa es aquella que, efectivamente, cuenta con una amplia representación de personas, pero no sólo porque ha cumplido en mayor o menor medida con las obligaciones legales en cuanto a selección y representación, sino porque su estilo de dirección y su cultura conducen a una búsqueda activa de la diversidad por el valor añadido que ésta implica, valor que sólo se obtiene a partir de la adecuada gestión de las características y competencias individuales de las personas (Pin et al., 2007).

Podemos concluir por tanto que gestionar la diversidad es claramente algo más que diversidad como tal. Y podemos definirla como: *el desarrollo activo y consciente de un proceso de aceptación y utilización de ciertas diferencias y similitudes como potencial en una organización, un proceso que crea valor añadido a la empresa basado en valores y orientado hacia el futuro* (Kein et al., 2007:201).

2.2. ¿Por qué gestionar la diversidad?

La respuesta es clara, se trata de un hecho ineludible. En primer lugar, porque en los últimos años la *normativa* ha aumentado las obligaciones para salvaguardar los derechos y extender las oportunidades de personas pertenecientes a ciertos grupos sociales.

Esto se ve reflejado a nivel internacional, con la Carta de Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966).

A nivel europeo, a través de diversas cartas, declaraciones y directivas comunitarias que se han centrado en la regulación principalmente de la igualdad de géne-

ro y también, aunque en menor medida, en el tratamiento de la no discriminación por razón de origen racial o étnico y la discapacidad.

Por último, a nivel nacional, a través de la Constitución, el Estatuto de los Trabajadores, el Código Penal y diversas leyes y Reales Decretos, se ha tratado de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sea plena, se evite la discriminación directa o indirecta por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, edad, convicciones e ideas políticas, opinión, orientación sexual, lengua, discapacidad, situación familiar o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El segundo de los hechos que hace inevitable una adecuada gestión de la diversidad es la *inmigración*. Un gran número de inmigrantes de América Latina, África, países del Este de Europa y Asia se han establecido en muchas partes de España. Esto ha hecho de nuestro país un país diverso en razas, religiones, culturas. Tal y como indica el Pin et al (2007), basta recorrer las calles céntricas de las ciudades para constatarlo. De hecho, esta inmigración es necesaria para el desarrollo del país, en ciertos sectores económicos no es posible cubrir la oferta de trabajo existente en el mercado sin recurrir a empleados extranjeros. Esto sucede, por ejemplo en el servicio doméstico, en la agricultura y especialmente en el sector servicios. Como está ocurriendo en España, en un primer momento, estos inmigrantes aceptan generalmente empleos de baja categoría y salarios bajos, habitan en viviendas inadecuadas y forman zonas donde se aferran a algo parecido a las culturas que dejaron. Pero el paso del tiempo, ha demostrado en países que llevan más años que el nuestro recibiendo mano de obra inmigrante, hace que estos grupos étnicos se integran rápidamente a la fuerza laboral regular de ciertas ocupaciones y salen de su aislamiento. Aprenden nuevas habilidades y adaptan sus competencias las nuevas realidades. Esto hace que los directivos de recursos humanos recolocuen a estos trabajadores en puesto de trabajo adecuados a sus habilidades con resultados excelentes para la organización (Mondey y Noe, 2005).

El tercero de los motivos es el *envejecimiento de la población*. En los últimos años se han producido fuertes cambios en la pirámide de población y la estructura de edad en los países desarrollados de manera general. Los cambios demográficos, en especial el aumento de la esperanza de vida al nacer y el consiguiente incremento de la población mayor de 65 años está comprometiendo la oferta de mano de obra en el futuro. Con este escenario, los trabajadores de más edad no sólo constituyen una reserva de candidatos para contratar sin explotar, sino también, ahora más que nunca con los cambios legales en materia de jubilación, un colectivo que desea y necesita trabajar más tiempo en la empresa (Mody y Noe, 2005).

Esta situación hace que los directores de recursos humanos deban de enfrentarse a dos nuevos retos. En primer lugar, es necesario que las empresas produzcan

variaciones en sus prácticas de recursos humanos adaptándolas y ajustándolas en lo posible al ciclo de vida de los trabajadores en la organización. El segundo de los retos que produce el envejecimiento de la plantilla es la aparición de una nueva forma de discriminación el “edadismo”. Este término hace referencia al mantenimiento de estereotipos o prejuicios hacia una persona únicamente por su edad. Si bien esta discriminación se da en mayor medida hacia las personas más mayores, al estereotiparlos habitualmente como trabajadores aislados, inadaptados a los cambios o frágiles, también encontramos este tipo de discriminación hacia los más jóvenes, al considerar que este colectivo suele ser propenso al riesgo o con fuertes ganas de prosperar rápidamente aunque sea a costa de otros. Este tipo de discriminación ha sido señalada como la tercera forma de discriminación, tras el racismo y el sexismo y representa el tipo de discriminación que aumenta con mayor rapidez.

Así mismo, en cuarto lugar la *incorporación de la mujer al mercado de trabajo* en los últimos años ha producido fuertes cambios dentro de las organizaciones. Las empresas construidas y concebidas por y para hombres que tenían sus parejas en casa centradas únicamente en la atención de la familia tienen que cambiar. En la actualidad, una de cada tres mujeres trabaja fuera del hogar, y eso significa que las empresas tienen que gestionar una nueva fuente de diversidad: el género. Para que este valioso segmento de la fuerza laboral sea utilizado con eficacia, las organizaciones deben realizar importantes cambios. En primer lugar, el hecho de que las mujeres forman parte de las organizaciones implica cambios que permitan la adaptación a sus particularidades. Así mismo, es necesario que dediquemos tiempo y recursos a vencer la resistencia de ciertos colectivos acostumbrados a un perfil masculino de trabajo. En tercer lugar, la organización debe implantar medidas que faciliten la conciliación de la vida familiar de nuestros trabajadores. Son ya muchas las empresas que han comenzado darse cuenta que ser sensible a las necesidades de los padres, proporcionando servicios de cuidado infantil, dando flexibilidad en el lugar de trabajo, facilitando permisos para llevar a los hijos al médico o ampliando los permisos de maternidad o paternidad, influye muy positivamente tanto en la satisfacción como en el rendimiento en el trabajo.

En quinto lugar, la *incorporación de los discapacitados* al mercado de trabajo. Cada vez más las empresas toman conciencia de que los empleados con discapacidades, con las adaptaciones necesarias, son empleados que pueden lograr altos niveles de rendimiento en la empresa. Pero todavía es necesario que las empresas luchen contra los prejuicios de los compañeros que ante el discapacitado muestran lastima o lo sienten como una persona frágil o no apta para el trabajo. La empresa debe esforzarse por tratar a los empleados con discapacidades como tratan a los demás empleados y deben de hacerlos responsables de sus logros (Mondy y Noe, 2005).

Por último, el *cambio en los valores*. Como consecuencia de los fuertes cambios sociodemográficos comentados la sociedad está sufriendo fuertes cambios en su sistema de valores. Los valores más tradicionales de estabilidad, seguridad, homogeneidad, etc. están dejando paso al cambio y la diversidad como valores sociales (Pin et al., 2007). Entre estos nuevos valores se encuentra el de la conciliación. Pese a que tradicionalmente cuando se habla de conciliación siempre se piensa en conciliación trabajo y familia, es necesario que la empresa se dé cuenta que dentro de la empresa puede haber trabajadores que sin tener familia quieran tener la posibilidad de conciliar trabajo y vida.

2.3. Gestionar la diversidad: un camino con obstáculos

Pese a las grandes ventajas que presenta la gestión de la diversidad en la empresa, también deben de dedicarse esfuerzos a evitar dos inconvenientes potenciales (Gómez Mejía et al., 2008).

En primer lugar se puede producir lo que se denomina el *síndrome del hombre blanco apaleado*. Entre aquellas personas que no pertenecen a las minorías, en las que habitualmente se centra las medidas de integración o no discriminación, en ocasiones aparece la denominada discriminación inversa. Estas personas que forman parte de la mayoría, normalmente en las empresas varones blancos, perciben que se han olvidado de ellos y que sólo están recibiendo los restos que no quieren las minorías. Esto les hace generar resentimientos, aumentar los prejuicios e incrementar la ansiedad, la sensación de injusticia y la frustración. Para que los programas de gestión de la diversidad tengan éxito es fundamental no aceptar que la gestión de la diversidad sólo es otra frase pegadiza para ofrecer oportunidades a las mujeres y a las minorías a costa de las mayorías. A través de los programas de formación se deben difundir los aspectos positivos enfocándolos como algo que debe hacerse para lograr una ventaja competitiva y que se hace en beneficio de todos. Algunas empresas, como Motorola o AT&T, como consecuencia de esto se han contratado expertos para que dirijan seminarios para ayudar a los varones blancos a superar sus ansiedades antes su estatus cambiante (Kreitner y Kinicki, 1997).

En segundo lugar, hay que tratar de vencer la formación de *estereotipos*, desafortunadamente los programas de concienciación de las diferencias tienden a encasillar a las personas en un grupo dentro de la empresa, mujer, joven, musulmán, etc. Esto fomenta la idea de que se pueden inferir fácilmente las motivaciones, intereses, valores y comportamientos de un individuo a través de su pertenencia a un determinado grupo. Estas presunciones, construidas, a partir de informaciones que en la mayoría de los casos no han sido contrastadas, son inevitables y deben de reconocerse y vencerse a través nuevamente de la formación.

Para vencer estos obstáculos es necesario (Pin et al., 2007), evitar la equiparación entre origen nacional con la cultura, concienciar que los grupos culturalmente identificados no son homogéneos ni todas las personas que los componen son iguales, se comportan igual o piensan de la misma manera, poner de manifiesto que cualquier persona es capaz de adaptarse a un nuevo entorno, teniendo claro que ni las características psicológicas ni las capacidades de los individuos se pueden predecir por su origen étnico.

2.4 Políticas de mejora de la gestión de la diversidad

Una vez que nos hemos concienciado sobre la importancia de gestionar las diferencias, y por lo tanto sobre la necesidad incluso de sacarles partido, es necesario que se ponga manos a la obra. Para fomentar la diversidad es fundamental diseñar e implantar políticas específicas de gestión (Pin et al., 2007). La gestión de la diversidad supone fundamentalmente integrar las ideas y la práctica de la diversidad en la gestión del día a día y los procesos de aprendizaje (Kein et al., 2007).

Entre las políticas que van a mejorar la gestión de la diversidad encontramos en primer lugar la *búsqueda del compromiso*. Un paso imprescindible para que todos venzan las resistencias existentes, rompan los estereotipos y se inicie el verdadero cambio hacia modelos de integración de las diferencias es el convencimiento de que toda la sociedad, empezando por nuestros dirigentes políticos, está totalmente comprometida en el proceso. Algunos estudios empíricos sobre los beneficios de la gestión de la diversidad para las empresas muestran que uno de los factores de éxito más relevantes es la formación en gestión de la diversidad de líderes de equipo y altos directivos, más que programas extensos de sensibilización para todos los empleados (Pin et al., 2007). Esta implicación se favorecerá la tan necesaria integración de los objetivos de gestión de la diversidad dentro de los objetivos de la empresa y por tanto su vinculación a la estrategia de negocio (Mondy y Noe, 2005).

En segundo lugar, es necesaria una *gestión integral*, la gestión de la diversidad debe de ser aplicada en todos los niveles de la sociedad. En las empresas es necesario que se implique a todos los departamentos de la organización, al departamento de RRHH, al de marketing y publicidad, a producción, a la dirección de proyectos, a la gerencia así como a los diferentes equipos (Kein et al., 2007).

Del mismo modo, *la creación de un comité* encargado del desarrollo e implementación de las políticas de diversidad. Debido a que la mayoría de los organismos públicos donde se toman las decisiones tienen un entorno monocultural, hay un alto riesgo de que el análisis del entorno sea conducido de una manera

restrictiva y de que los requisitos para cualquier cambio sean vistos desde una perspectiva limitada. Para superar estas limitaciones y ampliar la perspectiva, se podría constituir un equipo de gente comprometida de distintos entornos, y con los perfiles más diversos posible (Kein et al., 2007). Algunos trabajos han demostrado que en las empresas que optan por crear comité permanente con representación de ejecutivos de distintas unidades de negocio para establecer y desarrollar sus políticas de diversidad, son las que tienen las plantillas más diversas y los mayores porcentajes de personas provenientes de grupos “no tradicionales” entre sus equipos de dirección (Dubin, 2010).

En cuarto lugar, es necesario resaltar la importancia de los *programas de sensibilización*. Se deben de desarrollar amplios programas en diversidad que preparen y conciencien de la importancia de aceptar, valorar y aprovechar las diferencias específicas de la plantilla. Estos programas deben de ofrecer formación que favorezca el respeto a las diferencias y facilite las herramientas que permitan responder a las mismas. Para lograr la eficacia de este tipo de formación se recomienda explorar formas de transmitir la formación que no sean las metodologías tradicionales, algunos autores apuestan por el *coaching* como uno de los medios más apropiados de formación en diversidad.

También es muy importante establecer adecuados *estándares de comunicación*. Algunos estilos de comunicación pueden resultar ofensivos para las personas pertenecientes a minorías. Para evitar estos problemas, se deberían establecer estándares de comunicación que sean sensibles a una población heterogénea.

Por otro lado, en las empresas sería necesario establecer *auditorías de diversidad*, sólo se puede gestionar lo que se mide, por lo tanto es necesario que la empresa establezca indicadores que permitan revisar la eficacia del programa de gestión de la diversidad de la organización. A esto hay que añadir que los presupuestos de las empresas sufren recortes, especialmente en aquellas actividades cuyos resultados son menos tangibles, lo que sin duda representa un serio riesgo para los programas vinculados a la gestión de la diversidad. Además la medición de los resultados de este tipo de programas favorece la transparencia y la voluntad de construir relaciones basadas en la confianza. Así mismo, para lograr una adecuada gestión de la diversidad y hacer que esta se convierta en una prioridad para todos, es necesario que la empresa establezca un sistema que recompense la adecuada aplicación de las políticas y el cumplimiento de los objetivos de diversidad. Esto se puede conseguir vinculando estas cuestiones a la evaluación del rendimiento y a la retribución de los empleados. Del mismo modo, es fundamental la *vinculación con la estrategia de Responsabilidad Social Corporativa*, para que la gestión de la diversidad sea una herramienta de gestión que mejore la competitividad de la empresa es necesario que se integre dentro de un marco más amplio

de Responsabilidad Social Corporativa. Esto fortalecerá las relaciones tanto con clientes como con empleados favoreciendo su atracción y retención. De hecho es muy difícil hablar de responsabilidad social sin hablar de gestión de la diversidad, tal y como muestra el *Informe Forética 2011*, la dimensión interna de la responsabilidad social, ligada a la forma de gestión de los recursos humanos, gana peso dentro de la relación de prioridades a la hora de considerar una empresa como responsable. Entre estas prioridades destaca el fomento de políticas que favorezcan la no discriminación y la promoción de la igualdad, el apoyo a la conciliación de la vida laboral o el respeto a los derechos humanos y la intimidad de los trabajadores.

3. Impacto de la gestión de la diversidad en la gestión de los recursos humanos

Las organizaciones están formadas por personas que aportan a su entorno profesional características, competencias, habilidades y conocimientos propios y específicos. El valor de la persona en la organización radica precisamente en esa aportación (Pin et al., 2007). Aquellas empresas que hayan optado por el modelo proactivo de gestión de la diversidad deberán ser capaces de atraer, retener y desarrollar una fuerza de trabajo heterogénea. Desde esta perspectiva, la diversidad es un objetivo que debe de ser vinculado y apoyado por las diferentes políticas de recursos humanos.

Para ello, en la planificación estratégica de recursos humanos es necesario:

- (1) Comprobar el grado de diversidad existente en la empresa
- (2) Analizar la sensibilidad de sus recursos humanos a la diversidad
- (3) Realizar una revisión de las políticas y procesos de gestión de recursos humanos. Esto permitirá corregir sesgos o discriminaciones y establecer políticas que busquen activamente la diversidad de la plantilla.

Para lograrlo ahí van algunas sugerencias para cada una de las prácticas de recursos humanos:

1. *Definición de puestos de trabajo*: la definición de puestos debe basarse en competencias y requisitos realmente esenciales para el desempeño del puesto, y no en cuestiones que, sin ser esenciales, puedan convertirse en fuente de discriminación dejando fuera a una parte de los potenciales empleados. Compruebe que la descripción del puesto de trabajo no excluya la candidatura de nadie

por motivos de origen racial o étnico, creencia religiosa, género, orientación sexual, edad o discapacidad (Kein et al., 2007).

2. En la *contratación*: Muchas de las empresas cuando inician la captación de directivos o políticas de desarrollo profesional, por ejemplo, aún tienen en mente el prototipo de varón blanco sin discapacidad y menor de 45 años. La sorpresa viene cuando tan sólo el 30% de los trabajadores de la Unión Europea corresponden con este prototipo (Pin et al., 2007). Las organizaciones ya no pueden permitirse el lujo de prescindir de la contribución de la mujer, de los discapacitados, de los inmigrantes con fuertes diferencias culturales, de la experiencia de los trabajadores más mayores, ni de los conocimientos de los más jóvenes. Es necesario realizar un ajuste en las diferentes prácticas de contratación de recursos humanos que tradicionalmente estaban concebidos como minorías. Para ello se recomienda:
 - Realizar un registro que permita a la organización analizar el perfil de los solicitantes y adoptar las medidas necesarias que permitan la inclusión de perfiles diversos (Mondy y Noe, 2005).
 - Es muy importante complementar los cambios en nuestros procesos de selección e incorporación con un esfuerzo para acceder a nuevos yacimientos de trabajadores potenciales (Dubin, 2010). Para ello se pueden emprender una amplia variedad de iniciativas. Éstas incluyen especialmente publicidad dirigida a comunidades desfavorecidas y socialmente excluidas, y el establecimiento de asociaciones con agencias comunitarias y reglamentarias para incrementar sus esfuerzos de contratación, así como el apoyo a los objetivos de desarrollo económico y social regionales o locales (Kein et al., 2007).
 - Velar porque los anuncios, de convocatorias de empleo, no sean discriminatorios y estén traducidos a diferentes idiomas. En el contenido del mismo, la descripción de la oferta no debe contener requisitos discriminatorios contra ningún tipo de persona o colectivo y debe limitarse a describir las competencias necesarias para la realización del trabajo. Se debe garantizar, por tanto, que el contenido de los anuncios no indique ninguna referencia a la raza, género, edad, etc.
 - Se ha demostrado que currículum vitae que lleva el nombre de una mujer, uno asociado con ciertos grupos minoritarios o uno con una edad relativamente avanzada tienen menos posibilidades de conseguir una entrevista que otro idéntico perteneciente a un hombre relativamente joven del grupo étnico dominante en esa sociedad (Dubin, 2010). Por eso se recomienda la utilización del currículum vitae anónimo. En este currículum

no se incluye información personal que no se considera relevante para la realización del trabajo que se pretende cubrir. Por lo tanto, no incluirá nombre y apellidos (puede incluir iniciales), ni fotografía, edad, nacionalidad o dirección. Este mismo principio de anonimato se debe extender a los diferentes formularios que utilizan las empresas para recoger información sobre los candidatos. Este tipo de C.V es obligatorio en Francia desde marzo de 2006 para las empresas de más de 50 empleados.

- Diseñar o revisar el guión estructurado para la entrevista. Revisar con detalle que las preguntas de este guión estén directamente vinculadas a comprobar la capacidad del candidato para realizar el trabajo. Cuidar el lenguaje y evitar preguntas que entren en el terreno personal, y puedan incomodarle innecesariamente, como las relacionadas con el estado civil, familiar, salud, edad, etc.
 - Formar a los seleccionadores, es muy necesario que estos reciban la instrucción necesaria para lograr el uso de estándares laborales objetivos.
 - Desarrollar planes de acceso a la empresa a las minorías según la realidad de la zona. Muchas empresas buscan ya que su plantilla sea el reflejo de la sociedad con la que conviven.
3. La *formación* es uno de los procesos claves si queremos una empresa diversa. Es necesario que:
- Intente vencer las resistencias y lograr un entorno en el que estas sean entendidas no como una amenaza sino como una fuente de oportunidades. Para ello se deben de fomentar los programas de sensibilización dirigidos a todos estamentos de la organización.
 - Se favorezca el acceso igualitario a los programas formativos.
 - Se fomente los planes de formación personalizados a través de un adecuado análisis de las necesidades individuales.
 - Promover la formación a través de formadores diversos.
 - Diseñar planes y programas con materiales adaptados a las diferentes realidades de la empresa.
4. En la *promoción*, es necesario que la empresa prepare a los empleados plurales para progresos y responsabilidades. Para lograrlo, la organización debe:
- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos directivos. Eliminar las barreras invisibles. Tal y como indica Patricia Aragón Sánchez, Responsable de Proyectos de Concilia Vida Familiar y Laboral

S.L., a medida que vamos subiendo en el escalafón jerárquico de las organizaciones, encontramos menos mujeres. Esta regla se cumple a nivel mundial y se da en todos los sectores económicos incluso en aquellos en los que la presencia de la mujer es mayor. En Europa las mujeres ocupan un 32% de puestos directivos, pero sólo un 10% llegan a ocupar puestos en los Consejos de Administración. La disparidad salarial entre hombres y mujeres, ocupando puestos de la misma capacidad y responsabilidad, es de un 15% como media. Estos techos de cristal, son obstáculos, difíciles de traspasar, en la carrera laboral de las minorías que les impiden seguir avanzando. Se denomina de cristal por su carácter de invisibilidad, ya que no viene regulado por las leyes ni otro tipo de acuerdo social visible, que imponga a las mujeres tal limitación.

- Realizar itinerarios profesionales adaptados a las diferentes realidades.
 - Establecer criterios, de evaluación y promoción, claros, sencillos, objetivos y públicos.
 - Ofrecer oportunidades de promoción, claras y públicas.
1. Respecto a la *retribución*, es necesario que la empresa preste atención especial a la equidad en las retribuciones. Así mismo, los sistemas de recompensas deben reforzar la necesidad de una gestión eficaz de la diversidad, lo que significa que el éxito de una organización tiene que basarse en basarse en un nuevo conjunto de criterios. Es probable que los empleados se resistan a estos cambios sobre todo los que afecten negativamente a sus recompensas económicas (Kreitner y Kinicki, 1997).
 2. En la *evaluación del rendimiento*, la medición del rendimiento debe hacerse independientemente de la raza, etnia o color de piel, religión, género, etc. Esto resulta extremadamente complicado, pues la mayoría de la gente no es consciente de sus propios filtros perceptivos. En este punto hay que hacer una gran labor de concienciación (Kein et al., 2007).

5. Conclusiones

La diversidad forma parte de nuestra propia identidad, todas y cada una de las personas que forman parte de la sociedad son únicas e irrepetibles. En ocasiones se confunde la diversidad con los factores más visibles como la raza, el género y la edad, pero nuestros comportamientos, culturas y formas de entender la vida se ven afectados por otros muchos factores inapreciables a simple vista.

Haber nacido en otro país, puede condicionar decisivamente la forma de entender la vida y de solucionar los problemas, para la buena convivencia es fundamental que entendamos que, si bien a primera vista esto puede ser una amenaza, por la fuente de conflictos que genera normalmente cuando la mayoría dominante ve atacada las raíces de su cultura, en realidad la diversidad es una fuente de oportunidades para enriquecer nuestras perspectivas y lograr soluciones más creativas y eficientes. Es necesario que venzamos nuestros estereotipos, luchemos contra los prejuicios, de los que muchas veces no somos conscientes, y abramos nuestras mentes a planteamientos y realidades distintas.

Desde la perspectiva empresarial, el interés por la implementación de la dirección de la diversidad es un compromiso moral, cerrar los ojos a la discriminación en el puesto de trabajo, obviar la necesaria igualdad de oportunidades y desaprovechar las ventajas de la diversidad en las organizaciones afectará a las actitudes de los empleados, a sus comportamientos en el lugar de trabajo y a la habilidad para trabajar con otros empleados, lo cual incidirá en la eficacia externa e interna de la empresa.

La sensibilización es necesaria, la inclusión efectiva una realidad ineludible y por ello necesitamos establecer modelos que permitan aprovechar la riqueza que significa ser únicos.

Bibliografía

- Beck, U. (2000): *Un nuevo Mundo feliz*. Paidós. Barcelona.
- Boxal, P.; Purcell, J.; Wright, P. (2007): *Human Resource Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Cantera, F.J.; Medrano, G.; García-Perrote, I y Barros, M. (2007): *Igualdad y Empresa*. AEDIPE. Prentice Hall. Madrid
- Dolan, S.; Valle, R; Jackson, S.; Schuler, R. (2007): *La gestión de los recursos humanos*. McGraw-Hill, Madrid.
- Dubin, K. (2010): *Gestión de la diversidad*, Forética, Madrid.
- European Commission (2005) *The Business Case for Diversity – Good Practices in the Workplace*, Luxembourg; Office for Official Publications of the European Communities.
- Gelles, RJ y Levine, A. (1996): *Introducción a la Sociología*. Mc Graw Hill. México DF.
- Giddens, A. (1995): *La constitución de la Sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu. Editores. Buenos Aires.

- Gómez-Mejía, L.R.; Balkin, D.B.; Cardy, R.L. (2008): *Gestión de recursos humanos*. Prentice Hall, Madrid.
- Harrison, D. A.; Price, K. H.; Bell, M. P. (1998): Beyond relational demography: Time and the effects of surface- and deep-level diversity on work group cohesion. *Academy of Management Journal*, 41:96-107.
- Hartenian, L.; Gudmundson, D. (2000). Cultural diversity in small business: Implications for firm performance. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 5(3), 209-219.
- Keil, M; Amershi, B.; Holmes, S.; Jablonski, H.; Lüthi, E.; Matoba, K.; Plett, A.; Von Unruh, K. (2007): *Manual de formación en gestión de la diversidad*, Edita Comisión Europea
- Kreitner, R.; Kinicki, A. (1997): *Comportamiento de las Organizaciones*. McGraw Hill. Madrid.
- Lozano, J.M. (2009): *La empresa ciudadana como empresa responsable y sostenible*, Edita Trotta, Madrid.
- Mondy, R.W.; Noe, R.M. (2005): *Administración de recursos humanos*. Pearson Educación, México.
- Ortiz, P. (2013): Cambios en la legislación laboral y contratación temporal en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 31, nº 1, pp.141-165.
- Pin, J.R.; García, P.; Gallifa, A. (2007): *Libro blanco sobre la gestión de la diversidad en las empresas españolas: retos, oportunidades y buenas prácticas*. IESE Business School, Navarra.
- Sánchez-Mora, MI (2002): *Bienestar y Malestar Social: de la Sociedad del Trabajo a la Sociedad Postlaboral*. Aranzadi Social, Nº 22. Marzo. Pamplona. Pp: 83-97
- The Business Case for Diversity. Good Practices in the Workplace. European Commission Sept. 2005
- “Primer Barómetro sobre la Discriminación en la Selección de Personal”, de Amadieu, J.F, en la dirección www.adia.fr/SiteCollectionDocuments/BarometreDiscrim-bauche.pdf
- Ortiz, P. (2013): Cambios en la legislación laboral y contratación temporal en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 31, nº 1, pp.141-165.

CAPÍTULO 2: SOCIEDADES MULTICULTURALES. DESAFÍO A POLÍTICAS INTEGRADORAS

ANA MILLÁN JIMÉNEZ
Profesora Titular de Sociología. Universidad de Murcia

JUAN JOSÉ GARCÍA ESCRIBANO
Profesor Titular Sociología. Universidad de Murcia

1. Una aproximación al tema

El multiculturalismo alcanzó en los últimos años del siglo XX tan gran consideración e influencia social que en 1997 el conocido sociólogo norteamericano Nathan Glazer, profesor de la Universidad de Harvard, afirmó de forma categórica: “todos somos multiculturalistas ahora”, frase que utilizó como título de uno de sus libros más conocidos¹. Sin embargo, en los últimos tiempos han surgido voces en gran parte del mundo occidental, y especialmente en Europa, que proclaman que el multiculturalismo ha “fracasado” y que los gobiernos, que una vez abrazaron un enfoque multicultural, se están alejando del mismo y están poniendo énfasis en lo que se conoce como “integración cívica”².

Son numerosas las declaraciones de distintos personajes del mundo de la política o la economía que hablan del descalabro del multiculturalismo. En octubre de 2010 la canciller alemana Angela Merkel, dirigiéndose a los jóvenes de su partido, afirmaba que “los esfuerzos por construir una sociedad multicultural han fracasado absolutamente”. Merkel señalaba que: “a principios de los 60, nuestro país convocaba a los trabajadores extranjeros para venir a trabajar a Alemania y ahora viven en nuestro país (...) Nos hemos engañado a nosotros mismos. Dijimos, ‘no se van a quedar, en algún momento se irán’. Esto no es así, por eso necesitamos integrar a los extranjeros en la sociedad alemana. Es vital”. Y para ello insistía en

1. *We Are All Multiculturalists Now*, Mass: Harvard University Press, 1997.

2. “La *integración cívica*, un marco propositivo deudor de los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, parece la concepción normativa más coherente para la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva, que extienda a los inmigrantes no solo las libertades negativas y la seguridad jurídica –es decir, la garantía del estado de Derecho–, y los derechos sociales –es decir, la garantía del estado del bienestar–, sino también los derechos políticos, es decir, la garantía del Estado democrático” (de Lucas, 2009: 16).

que: “los inmigrantes deben aprender alemán para competir en el mercado laboral. Cuando uno no habla el idioma del país en el que vive, no sirve para nada, ni para el país ni para la sociedad. Por eso les digo en cada ocasión, que tienen que aprender a hablar el idioma alemán con soltura y sin acento”³.

El periódico liberal *The Independent* hablaba de un asunto de dimensión europea: “Alemania se une ahora a Francia, Bélgica, Holanda y, en menor medida, a Gran Bretaña, en el hecho de cuestionar el enfoque multiculturalista adoptado por los Gobiernos durante muchos años. Si ahora se trata de poner el énfasis en la integración, el esfuerzo, no obstante, tendrá que ser de las dos partes. Además de obligar a que los inmigrantes hagan más, los Gobiernos y la población autóctona también tendrán que esforzarse más. Y eso es algo que requerirá fondos (para la enseñanza de la lengua, una mejor educación y viviendas dignas) en un momento en el que el dinero es un bien escaso”⁴.

Muchos investigadores temen que el multiculturalismo haya alimentado lo que llaman los alemanes *Parallelgesellschaften* o sociedades paralelas. El primer ministro británico David Cameron (2011) es uno de ellos, con el argumento de que “siguiendo la doctrina del multiculturalismo, hemos animado a las diferentes culturas a vivir vidas separadas, los unos apartados de los otros y alejados de la cultura principal. Hemos fallado en proporcionar una visión de la sociedad a la que todos quieran pertenecer. Hemos tolerado comunidades segregadas con maneras de actuar completamente contrarias a nuestros valores”.

En los últimos años el “vienen a quitarnos el trabajo”, “hay demasiados”, “no se integran”, etc. son frases que muchos alemanes repiten respecto de los turcos o españoles, y muchos españoles respecto de los latinoamericanos, marroquíes o rumanos y muchos árabes respecto de los subsaharianos. La inmigración aparece como una pirámide donde siempre hay alguien por debajo o por encima. Hacer resurgir cada cierto tiempo el temor al “extranjero que viene a sustraernos lo nuestro” es un método bastante eficaz en un periodo de crisis en que el desempleo amenaza a un número creciente de europeos. Señalar al inmigrante como culpable sirve para desviar la atención de los verdaderos responsables. Pero, por otro lado, también estamos asistiendo a conflictos protagonizados por jóvenes pertenecientes a la segunda generación de inmigrantes, que no tienen la misma forma de

3. Diario *El País*, *El Mundo*, *ABC*, 18 de octubre de 2010.

4. “Germany now joins France, Belgium, the Netherlands and – so far, to a lesser extent, Britain – in questioning the multicultural approach adopted by governments for many years. If integration is now to be the focus, however, the effort will have to be two-sided. As well as requiring migrants to do more, governments and the indigenous population will have to try harder, too. And this will take funds – for language tuition, better schooling and homes – at a time when money is in very short supply”. *The Independent*, Monday 18 October 2010, en <http://www.independent.co.uk/voices/editorials/leading-article-integration-has-two-sides-2109449.html>.

pensar y de sentir de sus padres, a los que la aculturación va a provocar conflictos importantes que pueden incidir en el proceso de construcción de su identidad. Muchos de estos jóvenes inmigrantes han estado sometidos a un proceso, casi esquizoide, que les ha llevado a actuar de forma diferente en su medio familiar o fuera del mismo: es el caso de los jóvenes inmigrantes que a pesar de tener la nacionalidad francesa, alemana o española no son considerados europeos, pero en los países de origen de sus padres tampoco se les reconoce como autóctonos; o el de aquellos jóvenes que viven en familias que han de ser austeras para poder acumular ahorros que poder enviar a los familiares que siguen residiendo en su país de origen, pero que al mismo tiempo tienen acceso y están sometidos a la tensión del consumo que les asedia por todas partes.

Estas situaciones incrementan los riesgos de conflictos de identidad y, como señala Amin Maalouf (1998: 165) el “deseo de identidad no debe ser tratado ni con la persecución, ni con la complacencia, pero si debe ser observado, estudiado serenamente, comprendido, después dominado, domado, si se desea evitar que el mundo se transforme en una jungla”. Ante estos conflictos identitarios los jóvenes inmigrantes pueden adoptar dos posturas distintas: intentar pasar por miembros de la cultura mayoritaria o intentar mantener “su identidad” por oposición a la misma, es decir, aislarse y afianzar la esencia de “su cultura”. De forma general, los hijos de inmigrantes tienen muchos más problemas de integración y, sobre todo, de construcción de identidad, lo que les lleva, en muchos casos, al desarraigo e incluso a la búsqueda de identidades étnicas reactivas que pueden hacerles llegar a integristas o fundamentalismos de todo tipo.

Este capítulo se propone analizar las dimensiones de la multiculturalidad y el multiculturalismo, los problemas planteados en las sociedades interculturales y algunas propuestas que pueden contribuir a mitigar escenarios de conflicto en un mundo cada vez más complejo y diverso en el que grupos étnica y culturalmente diferentes se ven obligados a convivir en un mismo espacio geográfico.

2. La multiculturalidad y el multiculturalismo

El término “multiculturalidad” alude a un sentido descriptivo que define cómo es un territorio concreto y también, en cierto sentido, cómo es una sociedad, mientras que el término “multiculturalismo” apunta a una respuesta normativa que no alude a un sentido descriptivo sino propositivo (de Lucas, 2006: 34).

La aceleración de los movimientos y flujos migratorios causada por la globalización, el desplazamiento de grupos de personas empujados por la pobreza y

las persecuciones políticas han convertido nuestras sociedades en étnica y culturalmente plurales. Tal como señala Luis Abad (1993: 18), “el pluralismo, la diversidad cultural y la reivindicación de la diferencia han llegado a convertirse en características estructurales de las sociedades desarrolladas de nuestros días”.

La multiculturalidad es algo indiscutible en las sociedades actuales: es evidente la coexistencia de sociedades en las que conviven dos o más culturas diferentes. En el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo se afirma que en “2013, casi todos los países se ven afectados por la migración” (ONU, 2012: 2). Europa occidental se había convertido durante la década de los noventa del siglo XX en la primera zona receptora de inmigrantes, unos 600.000 al año. En el año 2000 había en Europa occidental unos 39 millones de inmigrantes, lo que suponía el 6,5% de la población total, pero de “2000 a 2013, Asia recibió aproximadamente 20 millones de migrantes internacionales, lo que representa un aumento del 41%, es decir, hubo más migrantes durante ese período que en cualquier otra gran región. Esto significa que Asia va camino de superar a Europa como la gran región que registrará el mayor número de migrantes internacionales en un futuro próximo” (ONU, 2012: 5). En 2013 la población residente en España asciende a 46.704.314, de los cuales 5.118.112 habitantes son extranjeros, lo que supone el 11% de la población. Por lo que respecta a la Región de Murcia su población alcanza 1.459.671 habitantes, siendo 219.433 los extranjeros (15%)⁵. El diario *La Opinión de Murcia*, titulaba una de sus noticias: “Marruecos, el cuarto municipio de la Región”⁶, dando cuenta de que la población originaria de este país seguía creciendo, cuando debido a la crisis económica la procedente de otros países estaba descendiendo.

El multiculturalismo se ha convertido en uno de los problemas prácticos de nuestros días, a la vez que en el motor de una oportuna revisión teórica, al revelar las profundas modificaciones que están sufriendo tanto nuestras sociedades, como los elementos que definen al individuo y lo integran socialmente. A este respecto indica Lamo de Espinosa (1995: 9) que: “con el rótulo ‘multiculturalismo’ se alude en el lenguaje político y científico a un variado conjunto de fenómenos sociales que derivan todos ellos de la (difícil) convivencia y/o coexistencia de personas con distintos bagajes culturales. El rótulo dista, pues, de ser preciso (...) si bien no es difícil identificar los problemas a los que alude. Pues hablamos, sin duda, de problemas y no de teorías; y de problemas extremadamente actuales, postmodernos cabría decir”.

5. Instituto Nacional de Estadística (INE): Cifras de Población a 1 de enero de 2013. Estadística de Migraciones 2012, datos provisionales.

6. El Diario *La Opinión* de Murcia, 23 de abril de 2012, señalaba que 72.496 de los emigrantes empadronados en la Región de Murcia en 2012 habían nacido en Marruecos.

Como aclara Steven Vertovec (1996: 50) el multiculturalismo es un concepto que, a partir de los años setenta del siglo XX, ha entrado en el discurso de muchas disciplinas y ha sido utilizado por muy distintos actores sociales, y no siempre se ha entendido de la misma manera. Incluso bajo la etiqueta del multiculturalismo se han desarrollado propuestas sociales contrapuestas. Un elemento en el que distintos investigadores parecen estar de acuerdo es que para hablar de multiculturalismo hay que comenzar precisando qué entendemos por cultura. Para Vertovec (1996: 51) en numerosos de los diferentes usos del multiculturalismo está contenida una idea esencialista de cultura. Kymlicka (1996: 35) advierte que si la multiculturalidad incluye a todos los individuos de grupos sociales no étnicos que, por diversas razones, han sido excluidos o marginados del grupo mayoritario de la sociedad (discapacitados, gays y lesbianas, mujeres, clase obrera, ateos, etc.), todo Estado es multicultural, por muy homogéneo que sea étnicamente. Esta concepción amplia de multiculturalidad es recogida por distintos autores (Escoffier, 1991), pero para Kymlicka (1996: 36) el multiculturalismo se basa en las diferencias nacionales y étnicas: “utilizo ‘cultura’ como sinónimo de ‘nación’ o ‘pueblo’; es decir, como una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una patria determinada y comparte una lengua y una historia específicas. Por tanto, un Estado es multicultural bien si sus miembros pertenecen a naciones diferentes (un Estado multinacional), bien si éstos han emigrado de diversas naciones (un Estado poliétnico), siempre y cuando ello suponga un aspecto importante de la identidad personal y la vida política”.

Lamo de Espinosa (1995: 18), por su parte, afirma: “entiendo por multiculturalismo (como hecho) la convivencia en un mismo espacio social de personas identificadas con culturas variadas. Y entiendo (también) por multiculturalismo (como proyecto político, en sentido, pues, normativo), el respeto a las identidades culturales, no como reforzamiento de su etnocentrismo, sino al contrario, como camino, más allá de la mera coexistencia, hacia la convivencia, la fertilización cruzada y el mestizaje. En este sentido normativo quedaría fuera lo que podríamos llamar “multiculturalismo radical” o defensa “del desarrollo de las culturas separadas e incontaminadas” y, por lo tanto, como rechazo del mestizaje, un multiculturalismo que, ciertamente, puede conducir a un nuevo racismo o nacionalismo excluyente”.

3. Sociedades interculturales

Una de las principales tareas con las que se encuentra hoy la Sociología es la de contribuir en la formación de una “cosmología” (Galtung, 1995: 20-21), entendida como las semejanzas que están incrustadas en las estructuras profundas de las

sociedades de una cultura, válida para una sociedad, caracterizada por la pluralidad cultural, que solicita urgentemente una base sólida en la que afianzarse; y esa base tiene que girar necesariamente en torno a un núcleo de valores capaces de generar entendimiento y convivencia.

La dinámica social aparece hoy tensionada entre dos grandes tendencias. De un lado, la homogeneización de la vida colectiva fomentada por la industrialización, la educación formalizada, las pautas de trabajo, la moda, el urbanismo, las tecnologías de la información, los medios de comunicación de masas, etc. Todo ello ha contribuido a generar estilos de vida uniformes, derivados de la racionalización y modernización de costumbres y hábitos de origen occidental pero que ya son mundiales. Sin embargo, debajo de ese visible universalismo se asiste a una eclosión de reivindicaciones de identidades locales diferenciadas y de afirmación de culturas históricas, que se manifiesta de mil maneras, y que encuentra modos singulares de conectarse a ese orden social que ya es claramente globalizador. El sociólogo Robert Robertson, autor de *Globalización: Social theory and Global Culture* (1992), creó el término “glocalización”, para aludir a la especial conexión entre lo global y lo local. Por su parte, Manuel Castells (2010: 255) más recientemente señalaba que “hemos observado que durante los últimos 15 años, han coexistido en el mundo el desarrollo del proceso de globalización y el de una reafirmación de distintas identidades culturales: religiosa, nacional, étnica, territorial, de género y otras identidades específicas”.

La tensión entre ambas tendencias, entre lo “macro” y lo “micro”, introduce dosis de inestabilidad y conflicto en la dinámica social; aunque sin duda el camino más decidido es hacia la uniformidad y la interdependencia a nivel mundial. Abad (1993: 19) lo expresa de esta manera: “la voluntad de vivir y perpetuarse de todo lo que es distinto y minoritario, se ha convertido en uno de los signos sociales de nuestro tiempo (...) Al universalismo, se ha respondido con el particularismo; a la uniformación, con la reivindicación de las diferencias. Al internacionalismo, con el fervor nacionalista; a la ‘aldea global’ de McLuhan, con la ‘nostalgia de la tribu’”. Hay miedo a perder la identidad lo que origina una contratendencia, porque es conocido que la globalización cultural no siempre conduce a la convergencia cultural.

Josep Ramon Llobera (1995: 147) ha señalado que para que la Unión Europea tenga éxito se “requerirá el desarrollo de un cierto tipo de identidad europea, con sus mitos, valores, símbolos y memorias comunes extraídas de la reserva de la herencia común”. Es decir, se exige ser ciudadano culturalmente europeo porque, como nos indica Étienne Balibar (1989), se trataría de hacer de la Unión Europea una nación, basada en la construcción de una cultura europea y en la idea de una resistencia cultural de Europa. Este planteamiento podría llevar a una construc-

ción etno-racial de la sociedad europea que justificara determinadas exclusiones. Aunque, al mismo tiempo, se es consciente de la diversidad actual y futura de esas poblaciones. Pero ¿cómo conjugar una identidad europea y unas identidades nacionales plurales? y sobre todo ¿qué sucede con las poblaciones de origen no europeo que viven en Europa?

A la vez, es curioso que se hable de todo esto cuando en Europa se está asistiendo a un fuerte brote de reafirmaciones nacionalistas y de enfrentamientos, odios y hasta limpiezas raciales y étnicas. Es posible que falte un proyecto que ilusione e integre la mayoría de las expectativas.

Además, estamos asistiendo a la fragmentación interna de la cultura occidental. Ya no es “la cultura”, sino que es una más en el conjunto de las culturas mundiales. Se han roto las fronteras entre las culturas que han actuado como líneas geográficas. Hoy esas fronteras han pasado de ser externas a ser internas: en un mismo barrio, en una misma ciudad conviven distintas culturas.

Así es como el “convivir con la diferencia” se ha convertido tanto en un programa de acción como de investigación científica. El encuentro entre culturas rompe moldes y genera nuevos y difíciles problemas de adaptación no sólo a las minorías, cosa que parece obvia, sino también a las mayorías que tienen que aprender a vivir en una realidad étnicamente plural. Hay preguntas tan importantes como: ¿cuáles son los límites de nuestra tolerancia?, ¿de nuestro respeto al pluralismo?; ¿qué valores y creencias mantenemos y cuáles eliminamos, sin pecar de imperialistas o segregacionistas?, ¿y cuáles son los criterios de selección?, a las que urge ofrecer respuestas, porque no en vano Huntington (1993a: 22 y 1993b: 186) nos advertía que: “la fuente fundamental de conflictos en este nuevo mundo no será primariamente ideológica o económica. Las grandes divisiones entre la humanidad y la fuente dominante de conflicto será cultural. El choque entre civilizaciones dominará la política mundial”, de modo que parece tener razón Lamo de Espinosa (1996: 234) cuando nos recuerda que “el Telón de Terciopelo de las culturas ha sustituido al Telón de Acero de las ideologías”.

4. Las secuelas de las nuevas migraciones internacionales

Parece evidente que las migraciones tienen mucho que ver con la polémica de las sociedades interculturales, lo que las convierte en objeto de interés. Como dice Joaquín Arango (1994: 63): “desde finales de los años ochenta (...) las migraciones internacionales han vuelto a situarse en el centro de atención pública mundial, y lo han hecho en compañía de inusitadas dosis de ansiedad, temor y alarma. Cier-

tamente el miedo a la inmigración no es nuevo, sino recurrente, pero es indudable que en nuestros días ha reverdecido hasta el punto de dar lugar a una verdadera ‘psicosis migratoria’”.

Además, estas migraciones presentan algunas novedades relevantes para la cuestión que nos ocupa; como el hecho de que en los últimos tiempos las mayores migraciones internacionales no se han producido entre Europa y sus prolongaciones ultramarinas, ni son intraeuropeas, sino que han ido del “sur” al “norte” del mundo (en el sentido metafórico que suele darse a estos términos). Es decir, desde países en desarrollo a países desarrollados, por lo que las diferencias entre las áreas de origen y de destino son mayores que en flujos migratorios anteriores. A lo cual hay que añadir la diversidad de orígenes de los migrantes. Se trata, en definitiva, de una “mundialización” de las migraciones internacionales, que engendra mucha más pluralidad y conflictividad social.

Pero, ¿por qué esas migraciones están provocando inestabilidad social?; ¿son la razón de los brotes racistas y xenófobos?; ¿cuál es la causa de esa “psicosis migratoria” a la que aludía Arango? Se hace necesario reflexionar sobre estas cuestiones.

De entrada, la relación racismo-migración es mucho más complicada y contradictoria de lo que aparentemente puede parecernos. Por un lado, la afirmación de que la migración genera racismo hay que matizarla (Lamo de Espinosa, 1995: 31-34), pues la realidad demuestra una falta de correspondencia entre el volumen inmigratorio y las actitudes racistas, aunque no se pueda negar que existe una cierta vinculación.

Es más, una de las principales causas de emigración han sido las limpiezas étnicas, muchas de las cuales se han dado en países como la ex-Yugoslavia, sobre los que no han incidido los flujos actuales. Tampoco es cierto, como demuestran los datos (ACNUR, 1994: 58), que los países más industrializados son los que han recogido el mayor número de inmigrantes (sólo África concentra el 29% de los refugiados de todo el mundo), pero sí son los que repudian más violentamente al refugiado.

En definitiva, esa alarma xenófoba no está sólo justificada por las migraciones, sino que más bien la verdadera razón está en el miedo a una sociedad mestiza, a una sociedad “descentrada” culturalmente, a aceptar que no hay un “centro” desde el que se pueda medir todo lo “otro”, ya que “nosotros” también somos los “otros”. Las sociedades del “norte” se ven a sí mismas como terminadas, completas, étnica y culturalmente homogéneas, y los inmigrantes son una amenaza para esa unidad. Se recela de una sociedad que se caracteriza por el desarraigo y el “intrusismo” cultural a gran escala.

Hace ya años que Riesman (1963) trató de captar el cambio que sufre el actor social al pasar de un tipo de “hombre dirigido desde dentro”, motivado por sus

creencias y adhesiones, relativamente inmune al entorno social, a otro tipo de “hombre atento al entorno”, deseoso de agradar y de ajustarse a modos y tendencias, psíquicamente débil, con una constante necesidad de reconocimiento externo y extremadamente socializado. Consciente de la red que envuelve su conducta y, por tanto, conocedor de que sus actos terminan teniendo consecuencias, ese individuo, tan dependiente de su entorno y frágil de carácter, reacciona contra todo lo que él entiende que supone una amenaza para su estabilidad y su seguridad.

En efecto, esas reacciones xenófobas pueden no estar fundamentadas en un racismo. Incluso la utilización de este vocablo puede generar confusión, en el sentido de que no se trata de una discriminación basada en caracteres biológicos hereditarios, sino de conflictos culturales (y por tanto aprendidos). Ruth Benedict (1987: 186) lo veía muy claro cuando afirmaba que: “la desavenencia no es racial en su origen. Todos sabemos cuáles son los más enconados conflictos en el mundo actual; rivalidades nacionalistas, desesperada defensa del *status quo* por parte de los ‘que tienen’, desesperados ataques de los ‘que no tienen’, pobreza, paro y guerra. Los hombres desesperados sacrifican fácilmente a su infelicidad la primera víctima propiciatoria que les viene a la mano; es una especie de rito mágico que les hace olvidar por un momento la miseria que les atormenta”.

Por eso, más que hablar de racismo, parece más acertado hablar de conflictos étnicos, ya que en realidad se está aludiendo a pautas culturales que son totalmente aprendidas y que distinguen a una comunidad dada. Precizando aún más, los conflictos son entre minorías y mayorías étnicas. Entendiendo por minorías étnicas aquellas en las que sus miembros son objeto de discriminación, tienen un sentido de solidaridad de grupo y, en general, están física y socialmente aislados de la mayoría.

De ahí que los disturbios étnicos o raciales se produzcan cuando se pide la eliminación de esas distinciones: entonces se mueven poderosos intereses que capitalizan ese hecho encauzando la violencia por rutas en donde puedan expandirse. Es así como la etnia alcanza un profundo significado social, se convierte en un símbolo de posición social y se utiliza como excusa para justificar la discriminación y el avasallamiento con las inevitables consecuencias culturales y políticas.

De manera que el programa más eficaz contra la segregación no sólo debe legislar los derechos para las minorías, sino que debe incluir medios para que las mayorías sientan una sólida confianza y eliminen la sensación de miedo y de amenaza. De otro modo, sean cuales fueren las garantías, las mayorías buscarán esa víctima a la que se refería Benedict. Es necesario construir un sistema cultural, y por tanto de valores, aceptado y asumido por todos, en el que nadie se sienta hostigado, ni vea peligrar el núcleo cultural que le identifica.

En resumen, el multiculturalismo es un fenómeno multidimensional y muy complejo que hay que revisar con mucha precaución. Por un lado, aspira a que los ciudadanos conserven sus adhesiones e identidades culturales y que no los sustituyan por los de la sociedad receptora. Promueve la creación de movimientos que se resisten a la asimilación y que exaltan los valores de los modos de vida vernáculos. Porter y Washington (1993: 156) confirman que: “en general, los paradigmas e investigaciones recientes sobre grupos étnico/raciales se caracterizan por un énfasis en el aumento de la conciencia racial y étnica (...) la presencia del orgullo grupal (...) y el refuerzo de una subcomunidad de apoyo que mantiene esa identidad grupal positiva”⁷. Los inmigrantes, no desean ser asimilados por la cultura receptora, lo que genera un cierto desajuste entre la nación étnica y la nación política. En este sentido nos recuerda Lamo de Espinosa (1995: 58) que “cada vez la minoría es menos minoría y la mayoría es menos mayoría”.

A su vez, las sociedades receptoras, por esos temores ya mentados, también manifiestan claros síntomas de rechazo, unas veces de forma más patente con actitudes racistas o xenófobas, y otras con mecanismos más sutiles como las limitaciones impuestas a la inmigración, o las trabas para la adquisición de la nacionalidad.

Por otra parte, aunque se intente mantener esa igualdad cultural lo cierto es que en la actualidad se habla de un pluralismo con graves diferencias internas. La situación y la comunicación intercultural se ven perjudicadas por una realidad que las entorpece. Los inmigrantes normalmente proceden de sociedades rurales, mínimamente alfabetizadas y poco desarrolladas, y deben integrarse en sociedades urbanas, con una tecnología avanzada y una organización social compleja ¿Cómo y con quién pueden establecer esa relación intercultural? Las minorías tienen que someterse a procesos de resocialización para superar ese desfase que les aísla; mientras tanto sufren una clara marginación que abre brechas cada vez más profundas en los niveles de vida y en las relaciones interétnicas.

Por último, a ese pluralismo externo, pero territorialmente interno, hay que añadir el renacer de las culturas autóctonas regionales y nacionales, a veces de difícil convivencia dentro de un mismo Estado. Resulta obvio que tales reivindicaciones representan problemáticas muy distintas a las de los inmigrantes, aunque añaden una dimensión más al complejo panorama multicultural.

7. “Generally speaking, recent paradigms and findings on ethnic/racial groups have been characterized by emphasis on the rise of ethnic racial consciousness and its effects on identity for younger generations, the presence of group pride and high personal self-esteem in ethnic subgroups, and the effect of a supportive subcommunity in maintaining a positive group identity” (Porter y Washington, 1993: 156).

5. Las posibilidades de una sociedad integrada

Anthony Giddens (2001: 333) señala tres modelos posibles de establecer las relaciones étnicas:

1. *Asimilación*: los inmigrantes abandonan sus costumbres y prácticas originales adaptando su conducta a los valores y las normas de la mayoría.
2. *“Melting pot”* (crisol de culturas): se entremezclan todas las tradiciones para generar nuevas pautas culturales.
3. *Pluralismo cultural*: se mantiene y promueve una sociedad plural, donde se reconoce la equivalencia de las diferentes culturas.

Quizás lo más realista sería la combinación de los tres modelos. Cada uno de los modelos, por separado y llevados al extremo, puede provocar serios problemas. Así, el pluralismo cultural exacerbado puede generar una excesiva etnización de lo social, que encasille a los individuos en categorías étnicas, y se fragmente la sociedad. Análogamente, las políticas igualitarias pueden ocultar un racismo institucional y cotidiano que fomente discriminaciones y desigualdades.

Para que se produzca una auténtica integración parece evidente que algo de asimilación tiene que haber. Esto es, los inmigrantes desean establecerse en una sociedad receptora (sea cual fuera) con un sistema cultural propio, y si lo que se desea es una verdadera integración en esa sociedad receptora al menos unas pautas culturales mínimas deben asumirse y respetarse (entendidas como unas mínimas reglas de juego) para conseguir una convivencia real.

Por otra parte, el segundo modelo no hay que perderlo de vista, porque inevitablemente cuando se establece el contacto, algo de hibridación, mezcla o mestizaje cultural se produce (Pieterse, 1995 y 2001; García Canclini, 1990 y 2003; Todo-rov, 1988). Es cierto que este modelo ha tenido problemas debido al aumento de la conciencia racial y étnica, y el orgullo grupal. Sin embargo, para que se produzca un enriquecimiento mutuo, y se abra la posibilidad a nuevos sistemas culturales en el que los diferentes grupos étnicos se sientan cómodos es necesario un cierto mestizaje. Aunque sin duda, habrá que mantener ciertos rasgos culturales que identifican a los grupos, y no perderlos en una mezcla fruto de todos ellos.

Por último, parece que el modelo central y guía de las relaciones étnicas habría de ser el multicultural, pues necesario reconocer la existencia de una sociedad plural. O si se prefiere, la existencia en nuestras sociedades de espacios claramente interculturales; y la base de esas sociedades plurales debe estar en el respeto y la tolerancia hacia las diferentes culturas. No puede haber una verdadera comunica-

ción intercultural si no se diseña un escenario en el que se establezca una relación basada en un intercambio recíproco en términos de equivalencia y respeto a la diferencia, que promueva una convivencia, y no una mera coexistencia. Victoria Camps (1990: 96) nos recuerda que: “sobre todo somos tolerantes cuando esa diferencia (el otro) nos importa”, al menos hasta el punto de querer construir una convivencia y una sociedad plural y conjunta. Pero tampoco, se pueden concebir las culturas como bloques herméticos, cerrados y terminados, en los que cualquier cambio o modificación se entienda como una contaminación, en el sentido negativo del término, y se tema por la pérdida de la esencia de esa cultura. Si lo entendemos de ese modo, se dificultará enormemente cualquier posibilidad de ajuste e integración.

En última instancia, a lo que se está aludiendo es a la vieja concepción humanista que respeta la diversidad ideológica, cultural y los derechos humanos (Duque, 1993: 42). Sabiendo que el verdadero humanismo no se reduce, en ningún caso, a los parámetros occidentales, sino que su esencia se extrae del conjunto de las diferencias. A la vez, es importante reconocer que no todas las culturas han contribuido con aportaciones igualmente valiosas para el bienestar, la libertad e igualdad social. Hay culturas que han influido más profundamente y más tiempo en la humanidad, y que están más próximas a esos derechos humanos, y hay contenidos culturales hoy día difíciles de asimilar.

Pero si se piensa detenidamente, la clave de esas propuestas está en los valores. Es necesario replantearse la cuestión de los valores tanto como programa de acción como de investigación científica, porque ha de construirse un sistema de valores idóneo para esa compleja sociedad a la que nos enfrentamos. “Los valores surgen de las necesidades y las crean, a su vez” (Kluckhohn, 1968: 479). Nos hallamos en un momento de nuevas necesidades y nuevos valores. En este sentido hay que entender los valores como orientaciones de acción. Como concepciones organizadas, generalizadas y compartidas por los miembros de una cultura, que perfila las relaciones y la conducta del individuo con su entorno, tanto natural como social. En definitiva, la definición que el grupo da al significado de la vida, lo que incluye postulados valorativos y existenciales.

Pero construir ese sistema de valores no es tarea fácil, además obliga replantear temáticas axiológicas ya clásicas, y en especial la problemática del relativismo cultural.

Como posible solución recogemos la idea de Herskovits (1974: 91) de que algunos valores, entendidos de una manera amplia y general, y si se separa el núcleo conceptual de los adornos culturales externos, trascienden las diferencias culturales. De ahí su distinción entre “valores absolutos” y “valores universales”: los primeros son fijos y no se admiten que tengan variación de tiempo ni lugar. Los

segundos son los mínimos denominadores comunes que se pueden sacar, inductivamente, de todos los fenómenos del mundo natural o cultural.

Los valores no son completamente relativos a la cultura de la que derivan. Algunos valores son muy característicos y están tan presentes en la vida social humana. Es posible que esa similitud encuentre su fundamento en las semejanzas biológicas fundamentales de todos los seres humanos, o en que la existencia humana es invariablemente existencia social. En definitiva, lo que se mantiene es que dentro de la gran heterogeneidad de manifestaciones culturales de los valores se podría inducir la existencia de ciertos universales que podrían ser puestos a la luz mediante el diálogo intercultural. En el primer informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo se sostiene que “las grandes ideas pueden aparecer, y aparecen de hecho, en las distintas culturas, porque *éstas tienen raíces comunes*, se alimentan de una experiencia semejante de *la existencia humana* y en numerosas ocasiones en el transcurso de la historia se han nutrido unas de otras” (UNESCO, 1996: 38). Se trata de resaltar la importancia de los universales de la experiencia humana, frente a los conceptos etnocéntricos, lo que supone ser tolerantes, no nihilistas.

Porque la tolerancia no es sinónima de relativismo nihilista, ni de absolutismos benevolentes y paternalistas, ni de indiferencia, ni de convicciones neutrales, sino que es consecuencia de firmes convicciones que buscan la dignidad de los seres humanos por encima de las diferencias, aunque autores, como Boaventura de Sousa, señalen que “los derechos humanos son una especie de esperanto que difícilmente puede convertirse en el lenguaje cotidiano de la dignidad humana a lo largo del globo” (de Sousa, 2002: 81). Es preciso hablar de los derechos de la persona en abstracto, más allá de cualquier adscripción cultural y a pensar lo extremadamente peligroso que puede ser sustituir los derechos del ser humano por los derechos de los pueblos (Lamo de Espinosa, 1995: 19). Este podría ser uno de los caminos posibles. Los derechos de las minorías, como los de las mayorías, descansan en el reconocimiento de los valores fundamentales de la persona, y en base a ellos ha de construirse ese sistema cultural y de valores universal “por encima del dogmatismo de una cultura, una raza, una religión o un Estado” (Fariñas, 2005: 60).

Para lograr el modelo de sociedad integrada hay que insistir simultáneamente en el plano de las prácticas reales y de los determinantes básicos de la marginación, mediante programas realistas de acción; a la vez, hay que incidir en las representaciones simbólicas por las cuales los grupos constituyen dichas prácticas, para conseguir un cambio de actitudes y sobre todo de valores, tanto de las mayorías como de las minorías. Como señala María José Fariñas (2005: 61), el gran reto del “diálogo entre culturas” reside “en compaginar el desarrollo de los derechos humanos universales con los derechos culturales particulares, para que aquellos no se impongan unilateralmente sobre éstos. Es decir, superar el antagonismo entre

la formulación unilateral de valores universales y la singularidad de las diferentes culturas”.

6. Educar en la diversidad

La multiculturalidad es un hecho demostrable empíricamente, mientras que la interculturalidad es una oportunidad, una posibilidad factible. Pero una posibilidad que precisa de medidas proactivas para desarrollarla, principalmente, pero no sólo⁸, en el ámbito educativo, y preventivas del racismo, la xenofobia y de cualquier tipo de discriminación.

Las imágenes y representaciones culturales negativas que con frecuencia aparecen en los medios de comunicación, presentando a los inmigrantes como un colectivo subalterno que está ligado a sus sociedades de origen con perfiles de atraso y de inferioridad, fortalece los mecanismos de prácticas sociales discriminatorias y, al mismo tiempo, crea una imagen de otras culturas en términos negativos, lo que incidirá negativamente, cuando no impedirá, el desarrollo del respeto a la diversidad cultural. La hegemonía de la subalternidad, aplicada a los colectivos de inmigrantes y la propagación de una imagen de la sociedad de procedencia caracterizada por el atraso social, cultural, religioso o económico, es substancial en el establecimiento de una visión negativa del “otro” (Wrench y Solomos, 1993).

Para alcanzar la sociedad intercultural es fundamental, entre otras cosas, una política educativa *ad hoc*. La educación para la tolerancia está en consonancia con los programas de Educación Intercultural puestos en marcha por distintos organismos internacionales. Aunque nadie obvia lo difícil del intento. En cualquier caso el interculturalismo como proyecto pedagógico aspira a lograr la integración de las minorías y la eliminación de todo atisbo de segregación; y merece un poco de atención y una reflexión sobre ciertas cuestiones.

Normalmente, a la llegada de residentes extranjeros a una sociedad comienza un proceso de resocialización, y una vía fundamental para conseguirlo es a través del sistema educativo. Así, la educación, como socialización secundaria, se convierte en protagonista de la integración de los inmigrantes, e incluso se piensa en la educación compensatoria como solución a las “deficiencias educativas” de los jóvenes emigrantes.

8. Es necesario señalar que aunque la escuela es un medio muy importante para la experiencia de aprendizaje de los alumnos, “no es la vida del niño, ni siquiera el espacio o ámbito en el que se producen sus experiencias más significativas” (Ortega y Mínguez, 2001: 43).

Tal como señala Marta Sabariego (2002: 45), la *educación intercultural* debe ser una parte integral de un proyecto de construcción social a través del diálogo intercultural, “en la medida que se orienta a fomentar el respeto por el pluralismo cultural y en el que *la tolerancia no sólo consiste en aceptar pasivamente los derechos de otros grupos culturales*, englobando a las minorías, *sino que comporta, además, un reconocimiento activo y comprensivo de esas culturas*”.

Pero esta educación intercultural: ¿no es unidireccional?, ¿no es esencial educar también a la sociedad autóctona ante una nueva realidad multicultural?, ¿no es necesario revisar los presupuestos ideológicos de un sistema educativo unificador de conductas?, ¿no es preciso obligar a pensar la existencia de otras culturas tan homogéneas y unitarias como la propia? La respuesta a todas estas preguntas debe ser afirmativa, porque de no serlo lo que se legitima es la asimilación por medio del sistema educativo, de manera que se garantiza la hegemonía y uniformidad cultural; y no la idea de intercambio de elementos culturales en pie de igualdad a partir de la escuela.

La verdadera educación intercultural se presenta como un proceso de integración en el que se reconoce la diversidad y el derecho a elegir la propia identidad cultural. Como dice Carlota Solé (1995: 254): “El último objetivo de la educación intercultural es la integración sin asimilación, el enriquecimiento mutuo entre las diferentes culturas y el respeto entre iguales”.

Para conseguir ese fin es necesario una educación para las minorías que ofrezca por una parte, la posibilidad de preservar y desarrollar su identidad cultural original, y por otra, su inserción óptima en la sociedad de acogida (Porcher, 1981: 50); de forma que se evite bien la cerrazón y la incomunicación excluyente, bien el desprecio y el olvido de sus orígenes. Pero también es necesaria una educación de las mayorías en la naturaleza plural de las sociedades; una pluralidad que no sólo deriva de la inmigración, sino del mismo proceso de desarrollo y modernización al que todas las sociedades quieren sumarse.

El proyecto de educación intercultural fracasará irremisiblemente si se olvida de que es un proyecto global que no sólo debe implicar a las instituciones educativas, sino también a las familias, las instituciones, las asociaciones de inmigrantes, etc. Los niños inmigrantes están sujetos a dos procesos de socialización paralelos y, con demasiada frecuencia, contrapuestos: uno que se produce en el seno de la familia y otro en una escuela que trasmite a menudo conocimientos que instan al niño a adoptar valores y formas de comportamiento contradictorios con su cultura de origen. El niño se ve obligado, en numerosas ocasiones, a intentar una síntesis que no siempre es posible conseguir.

A nivel práctico la educación intercultural conlleva desarrollar la competencia transcultural de los miembros de la comunidad (o sea, poder pasar fácilmente de un

código lingüístico o de unas pautas culturales a otro u otras); la formación de educadores en el conocimiento de otras realidades culturales; la revisión de textos escolares eliminando palabras o expresiones de connotaciones xenófobas o racistas, así como la perspectiva etnocéntrica que pueda ofrecerse en disciplinas como Geografía, Historia, Ciencias Sociales, etc. y que pueda inducir a pensar en términos de superioridad (occidental, europea) o inferioridad (africana, asiática, etc.). Pero sobre todo, está claro que en cualquier reforma o proyecto de educación intercultural que se acometa el valor de la tolerancia debe ser el principio axial; porque el fracaso de estos programas supone la aparición de actitudes radicales como el racismo y la xenofobia.

Resumidamente, la escuela es un elemento fundamental de integración si se combina el aprendizaje de las normas de la sociedad receptora con los conocimientos de la cultura originaria de los inmigrantes. Como instrumento de integración social, la educación debe dirigirse a las mayorías y a las minorías, requiriéndoles a aceptar la alteridad y a aprender a convivir con la diferencia. Pero para que la educación se convierta en un dinamizador social no sólo debe educar en la aceptación de la diferencia, sino que tiene que ofrecer nuevos valores que tiendan al respeto mutuo y la convivencia pacífica. De este modo, la educación responderá tanto a las necesidades de los inmigrantes como a las de la sociedad receptora. En definitiva, la educación intercultural tiene que trabajar en ambas direcciones y, como señala Luis Abad (1993: 21), “el valor de la tolerancia debe convertirse en el principio axial que inspire los programas de educación intercultural”.

Bibliografía

- Abad, Luis (1993), “La educación intercultural como propuesta de integración”, en Abad, Luis; Cucó, Alfons e Izquierdo, Antonio, *Inmigración, Pluralismo y Tolerancia*. Madrid: Editorial Popular, pp. 9-69.
- ACNUR (1994), *La situación de los refugiados en el mundo. El desafío de la protección*, Madrid: Alianza.
- Arango, Joaquín (1994), “La «cuestión migratoria» en la Europa de fines del siglo XX”, en Nadal, Jordi (coord.), *El mundo que viene*, Madrid: Alianza, pp. 63-96.
- Balibar, Étienne (1989), “Racism as Universalism”, en *New political Science*, vol. 8, núm. 1-2, pp. 9-22.
- Benedict, Ruth (1987), *Raza: Ciencia y Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cameron, David (2011), “Speech to the Munich Security Conference – 5th February”, en <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-munich-security-conference>.

- Camps, Victoria (1990), *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Castells, Manuel (2010), “Globalización e identidad”, en *Quaderns de la Mediterrània*. Instituto Europeo del Mediterráneo, núm. 14, pp. 254-262.
- de Lucas, Javier (2006), “Sobre la gestión de la multiculturalidad que resulta de la inmigración”, en, Serafi, Joan y Gimeno, Celestí (coord.), *Migración e interculturalidad. De lo global a lo local*. Castellón: Biblioteca de la Universidad Jaime I, pp.31-52.
- de Lucas, Javier (2009), “La integración cívica: medidas para una ciudadanía inclusiva de los extranjeros”, en *Boletín Fundación BBVA*, núm. 17 – II, pp. 16-17.
- de Sousa Santos, Boaventura (2002), “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”, en *El otro derecho*, núm. 28, pp. 59-83.
- Duque Domínguez, Justino F. (1993), “El espacio cultural europeo en la Europa de los ciudadanos”, en VV. AA., *La Europa de los ciudadanos*. Valladolid: Lex Nova, pp. 13-44.
- Escoffier, Jeffrey (1991), “The Limits of Multiculturalism”, *Socialist Review*, núm. 3-4, pp. 61-73.
- Fariñas, María José (2005), “Identidad y cultura entre lo global y lo local. *Negociando un Modus Vivendi*”, en *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, pp. 51-61.
- Galtung, Johan (1995), *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporánea*. Madrid: Tecnos.
- García Canclini, Néstor (1990), *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- García Canclini, Néstor (2003), “Noticias recientes sobre la hibridación”, en *Revista Transcultural de Música*, núm. 7, en: <http://www.sibetrans.com/trans/a209/noticias-recientes-sobre-la-hibridacion>.
- Giddens, Anthony (2001), *Sociología*. Madrid: Alianza.
- Herskovits, Melville J. (1974), *El hombre y sus obras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, Samuel P. (1993a), “The Clash of Civilizations?”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3, pp. 22-49.
- Huntington, Samuel P. (1993b), “If not Civilizations, What? Paradigms of the Post-Cold War World”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5, pp. 186-194.
- Israel, Estrella (1995), “Comunicació intercultural i construcció periodística de la diferència”, en *Anàlisi*, núm. 18, pp. 59-85.
- Kluckhohn, Clyde (1968), “Los valores y las orientaciones de valor en la teoría de la acción”, en Parsons, Talcott y Shils, Edward A. (eds), *Hacia una teoría general de la acción*. Buenos Aires: Kapelusz, pp. 435-485.
- Kymlicka, Will (1996) *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Lamo de Espinosa, Emilio (1995), “Fronteras culturales”, en Lamo de Espinosa,

- Emilio (ed.), *Culturas, Estados, Ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza, pp. 13-73.
- Lamo de Espinosa, Emilio (1996), *Sociedades de cultura, sociedades de ciencia. Ensayos sobre la condición moderna*. Oviedo: Nobel.
- Llobera, Josep Ramón (1995), "Estado soberano e identidad nacional en la Europa actual", en Lamo de Espinosa, Emilio (ed.), *Culturas, Estados, Ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid, Alianza, pp. 127-150.
- Maalouf, Amin (1998), *Les Identités meurtrières*, Paris: Grasset Poche.
- ONU (2012), *Migración internacional y desarrollo*. Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre a la Asamblea General, 3 de agosto de 2012, en <http://www.un.org/esa/population/migration/ga/index.html>.
- Pieterse, Jan Nederveen (1995), "Gobalization as Hybridization", en Featherstone, Mike; Lash, Scott y Robertson, Roland (eds), *Global Modernities*. London: Sage, pp. 45-68.
- Pieterse, Jan Nederveen (2001), "Hybridity, So What? The Anti-Hybridity Backlash and the Riddles of Recognition", en *Theory, Culture and Society*, Vol. 18 (2-3), pp.219-245.
- Porcher, Louis (1981), *L'éducation des enfants de migrants en Europe: l'interculturalisme et la formation des enseignants*. Estrasburgo: Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa.
- Porter, J. R. y Washington, R. E. (1993), "Minority Identity and Self-Esteem", en *Annual Review of Sociology*, vol. 19, pp. 139-161.
- Riesman, David (1963), *La muchedumbre solitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Robertson, Ronald (1992), *Globalización: Social theory and Global Culture*. London: Sage.
- Sabariego, Marta (2002), *La educación intercultural ante los retos del siglo XXI*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Solé, Carlota (1995), "La educación intercultural", en Lamo de Espinosa, Emilio (ed.), *Culturas, Estados, Ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza, pp. 243-258.
- Todorov, Tzvetan (1988), *Cruce de culturas y mestizaje cultural*. Madrid: Ediciones Júcar.
- UNESCO (1997), *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. Madrid: Ediciones SM.
- Velasco, Juan Carlos (2006), "Pluralidad de identidades e integración cívica", en *Árbol. Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 182, pp. 725-740.
- Vertovec, Steven (1996), "Multiculturalism, Culturalism and Public Incorporation", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 19, núm. 1, pp. 49-69.
- Wrench, John y Solomos, John (edit.) (1993), *Racism and migration in western Europe*. London: Macmillan.

CAPÍTULO 3: MIGRACIONES, DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y MERCADO DE TRABAJO

MIGUEL ESTEBAN YAGO

Profesor Titular EU de Economía Aplicada. Universidad de Murcia

OLGA GARCÍA LUQUE

Profesora Titular EU de Economía Aplicada. Universidad de Murcia

DOMINGO A. MANZANARES MARTÍNEZ

Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas. Universidad de Murcia

Este capítulo analiza la demografía y el mercado de trabajo de España y de la Región de Murcia entre 1998 y 2012 en relación con los cambios que los movimientos migratorios acaecidos durante este periodo han implicado. Para ello, se observan las características de los flujos de población, nacionales y regionales, ilustrando las transformaciones demográficas de los últimos quince años. Tras examinar el papel que la inmigración ha tenido en la evolución de la población residente en España y en la Región de Murcia se estudian algunos de los rasgos principales de la población extranjera, como la estructura y su procedencia, extendiendo el análisis a los municipios de la Región de Murcia. Una vez detallada la base demográfica, se centra la atención en el mercado de trabajo, considerando la llegada masiva de población inmigrante a nuestro país y su intensa integración en el mercado laboral, lo que supone cambios significativos, tanto en su composición como en su estructura y demás elementos constitutivos.

Para abordar estas cuestiones se utilizan el Padrón Continuo de habitantes, la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) y la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Estas fuentes ofrecen datos tanto a escala nacional como regional, permitiendo las oportunas comparaciones de los dos ámbitos.

1. Los flujos migratorios

A lo largo de la historia, las migraciones humanas han constituido un proceso de primer orden en la evolución de las distintas poblaciones, produciendo en los

individuos y en las colectividades efectos de todo tipo, como los demográficos, socioeconómicos, territoriales, culturales y los propiciados por los intercambios de conocimientos y de experiencias. Estos fenómenos se han dado con distinta intensidad y por distintas razones a lo largo del tiempo.

Aquí se analizan con más detalle los flujos migratorios de España y de la Región de Murcia en los últimos tres lustros; no obstante, para contextualizar adecuadamente este fenómeno¹, se observa lo ocurrido en la última centuria, distinguiendo los movimientos interiores y hacia el exterior (emigración) de los movimientos poblacionales procedentes del exterior (inmigración).

Los movimientos de personas en el siglo XX han venido motivados por el hambre, la falta de recursos para la supervivencia y por razones políticas, fundamentalmente, y se dirigían a otros países en busca de trabajo y de oportunidades, apostando, en definitiva, por una mejor calidad de vida. Al mismo tiempo, en España se han dado importantes flujos migratorios interiores, convirtiéndose en un fenómeno demográfico que ha incidido particularmente en la distribución territorial de la población en el último siglo. La modernización económica y social iniciada en el país a finales del siglo XIX favoreció el proceso de urbanización, fenómeno que se dio con retraso en relación con otros países europeos. Además, se produjo el éxodo rural, caracterizado por el desplazamiento de la población rural a los entornos urbanos, alimentando así los movimientos interiores de población y, también, los desplazamientos hacia el exterior.

Centrando el análisis en los movimientos migratorios con el resto del mundo, en cuanto a los flujos de salida de población española, se debe señalar que nuestro país tiene una larga tradición emigrante hasta los años ochenta del pasado siglo. Entre 1870 y 1980 se han producido diversas corrientes migratorias hacia el exterior. A finales del XIX, la emigración se dirigía hacia Latinoamérica, a países como Cuba, Brasil o Argentina. Diversos estudios señalan que entre 1880 y 1930, más de 3,5 millones de personas cruzaron el Atlántico. En este tiempo, Francia y Argelia también fueron destinos muy comunes. Con la crisis de 1930 y la guerra civil hubo un descenso de la emigración. Tan sólo el movimiento de exiliados republicanos hacia América Latina, siendo su principal destino México.

A partir de la década de 1950 se intensificó la salida de población hacia Argentina, Venezuela y otros países de la zona, con más de 1,3 millones de españoles, de los cuales la mitad lo hicieron hacia Argentina. En Europa, Francia fue el destino preferido, con casi medio millón de personas. Ahora bien, fue en la década de

1. Sobre los movimientos poblacionales en España y en la Región de Murcia hay múltiples estudios especializados, por ejemplo, Martínez Carrión (2005), Pujadas y García (1995), Sánchez y Aznar (2002), Vilar et al. (1999), entre otros.

1960 cuando la emigración hacia países europeos se acentuó, siendo Alemania, Francia, Suiza y Holanda los destinos prioritarios, marchándose más de 2,5 millones de personas. Por tanto, el balance de estas dos décadas presentó un saldo migratorio exterior muy negativo, debido a la intensidad de los flujos de salida de españoles en busca de mejores oportunidades laborales.

A finales de los setenta, con las crisis energéticas afectando a todos los países industrializados, el saldo migratorio se estabilizó para poco después tornarse positivo impulsado, en un primer momento, por el retorno de parte de los emigrantes españoles, siendo a partir de mediados de los noventa cuando la inmigración extranjera supera la inmigración de retorno. Estos flujos de entrada se hacen especialmente intensos a partir de los años finales de la década de los noventa, hasta bien entrado el presente siglo, de tal manera que al periodo 1998-2009 se le ha denominado la «*gran década migratoria*»².

En relación con la Región de Murcia, en las últimas dos décadas del siglo XIX, se produjeron salidas de murcianos hacia Argelia y Francia. También hacia algunos países latinoamericanos como Cuba (hasta 1898), Argentina, Brasil, Chile y México hasta los años veinte. Hacia estos países se constituyeron cadenas migratorias protagonizadas por familias, como estrategia de supervivencia frente a las duras condiciones de vida, las escasas oportunidades de trabajo en la agricultura y la presión demográfica generada por la elevada tasa de natalidad. Además, hay que tener en cuenta la crisis de la minería murciana que se produjo tras la primera guerra mundial, lo que dejó muy limitado un sector que había sido importante en la economía regional.

La crisis de los años treinta, la guerra civil y la dura posguerra afectaron a los niveles de vida de la población murciana. Una proporción importante optó por emigrar, principalmente a Cataluña. Durante la década de 1950 se inició un ciclo migratorio por la salida de población de las zonas agrícolas tradicionales de secano, e incluso de las zonas de regadío, ya que éstas no podían absorber la mano de obra disponible. Los principales factores que explican la emigración de estos momentos fueron “*la expulsión de mano de obra campesina como consecuencia de la capitalización de la agricultura y la mecanización y los bajos niveles de vida materiales*”³.

En los años sesenta se acentuaron los flujos migratorios hacia el exterior, llegando este fenómeno hasta bien entrada la década de los setenta. La posibilidad de conseguir ahorros en poco tiempo en los países de destino y la mejora del bienestar fueron elementos clave para explicar los desplazamientos de muchos murcianos hacia Europa, particularmente, a Francia, Alemania y Suiza. Entre 1962 y 1978,

2. Elias (2011: 5).

3. Martínez Carrión (2005: 45).

las estadísticas registran un total de 52.771 personas que emigraron al extranjero⁴. Desde mediados de los setenta, la Región de Murcia presenta el mismo comportamiento mostrado a nivel nacional. Así, se empieza a producir el regreso de muchos de los emigrados a Europa en las décadas anteriores y van disminuyendo las salidas al exterior hasta que a finales de los ochenta empieza a invertirse el fenómeno migratorio, convirtiéndose Murcia en receptora de población exterior. Quedan como flujos estacionales migratorios la tradicional salida de murcianos a Francia a realizar la campaña de la vendimia, ya que reúne unos atractivos económicos altos, pues en poco tiempo logran reunir una cantidad de dinero importante.

2. Población: estructura y evolución

En este epígrafe se analiza, en primer lugar, el papel que la inmigración ha tenido en la evolución de la población residente en España y en la Región de Murcia, estudiando algunas de las características principales de la población extranjera, como la estructura y procedencia, y atendiendo a los cambios experimentados en los últimos años. Posteriormente se extenderá el análisis a los municipios de la Región de Murcia. Para abordar estas cuestiones, la fuente principal va a ser la explotación estadística del *Padrón Continuo* de habitantes del INE.

2.1. Dinámica demográfica

El aumento de población experimentado en España entre los años 1998 y 2012 ha sido muy elevado, a pesar de la ralentización del crecimiento a partir de 2008. La población residente en España ha pasado de 39,9 millones de habitantes, en 1998, a 47,3 millones en 2012, es decir, un incremento de 7,4 millones de personas en tan sólo catorce años. En términos relativos estas cifras suponen un aumento del 18,6%.

De esta cuantía, 5,1 millones es la aportación de la población extranjera y el resto, 2,3 millones, es el incremento de la población española. En otras palabras, más de dos terceras partes de la expansión demográfica de España entre los años 1998 y 2012 se explica por el aumento de población extranjera residente.

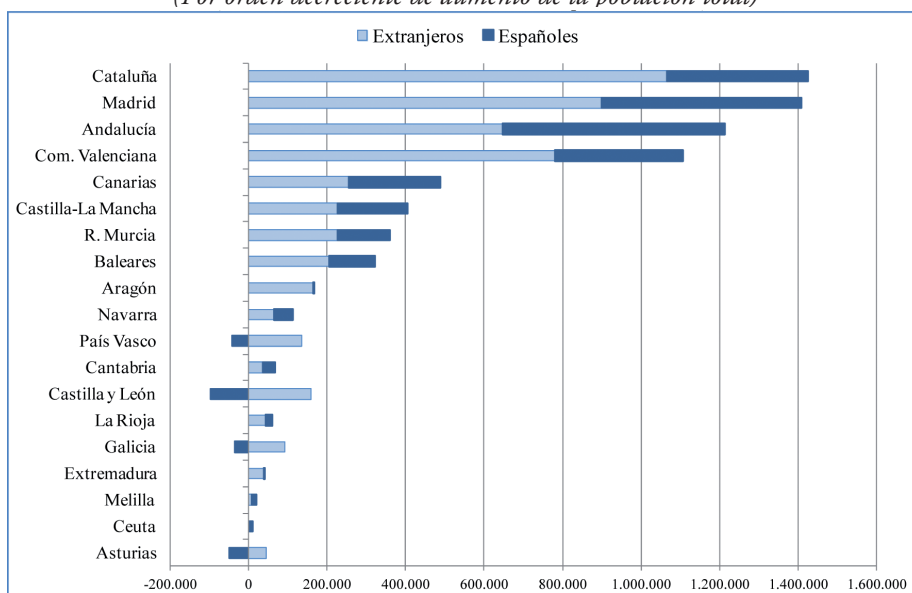
Las cifras de España se enmarcan en un contexto internacional de intensificación de los flujos migratorios, destacando en el ámbito de la Unión Europea. En el decenio posterior a 1998, más de la mitad de la población que emigró a algún país de la UE-15,

4. Hay que tener en cuenta que la estadística oficial no registra la totalidad de movimientos, porque muchos emigrantes no comunicaban o salían sin la documentación exigida. Por tanto, esta cifra no refleja exactamente la realidad.

escogió España como destino⁵. Por otra parte, en 2012, España era, tras Alemania, el segundo país de la Unión Europea con más población extranjera, por delante de países que le superan en población total, como Reino Unido, Francia e Italia; y el quinto en cuanto a porcentaje de población extranjera en relación a la población total⁶.

El gráfico 1 permite apreciar la importancia del aumento de población extranjera en la evolución demográfica de las comunidades autónomas españolas entre los años 1998 y 2012. En todas ellas, la población extranjera representa la mayor parte del aumento de población. Únicamente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el incremento de población española ha sido superior al de población extranjera. En los casos de País Vasco, Castilla y León y Galicia, el aumento de población extranjera ha compensado la disminución de la española, permitiendo un saldo positivo entre el final y el principio del periodo. Sin embargo, en Asturias el aumento de población extranjera no ha sido suficiente para contrarrestar la disminución de la población española, lo que ha supuesto que el Principado haya experimentado una reducción de más de cuatro mil personas en el periodo observado.

Gráfico 1. Variación de población entre 1998 y 2012 por Comunidades Autónomas según nacionalidad (españoles/extranjeros)
(Por orden decreciente de aumento de la población total)



Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

5. Elías (2011: 6).

6. Véase Eurostat (2013: 43-44).

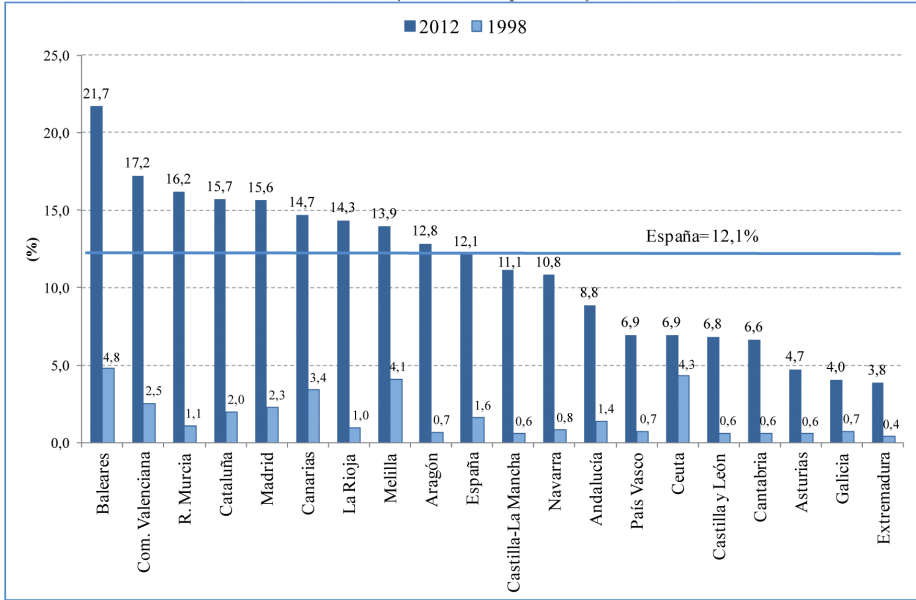
La Región de Murcia es, en términos absolutos, la séptima de las comunidades autónomas españolas con mayor incremento demográfico, con un aumento de casi 360 mil personas, lo que implica que en el año 2012 roce el millón y medio de personas empadronadas. En términos relativos esta cifra supone un 32,2% de aumento poblacional, siendo la región peninsular de mayor dinamismo demográfico, sólo superado por Baleares (40,5%) y Melilla (34,4%).

De esta notable expansión demográfica, el aumento de población extranjera aportó el 63,0% del incremento en número de habitantes. En concreto, la población extranjera residente en la Región de Murcia ha pasado de casi 12 mil personas, en 1998, a cerca de 240 mil, en el año 2012, mostrando un dinamismo superior al experimentado en el conjunto nacional. Así, mientras que al comienzo del periodo analizado la Región de Murcia representaba el 1,9% de la población extranjera residente en España, este porcentaje se eleva hasta el 4,2% en el último año.

Estas cifras implican, como se observa en el gráfico 2, un aumento muy significativo del porcentaje de población extranjera residente en la Región de Murcia, el cual se sitúa en el 16,6% en el año 2012, rebasando en más de cuatro puntos el promedio nacional y sólo superado por Baleares y Comunidad Valenciana. Este gráfico también muestra los valores de 1998, donde la población extranjera de la Región de Murcia representaba el 1,1% del total, ligeramente por debajo del promedio nacional (1,6%), ocupando la décima posición en el conjunto de comunidades y ciudades autónomas españolas.

Así pues, España ha experimentado una gran y rápida transformación demográfica en el escaso lapso de tiempo que va de 1998 a 2012. En estos cambios, la Región de Murcia ha participado de una manera muy intensa.

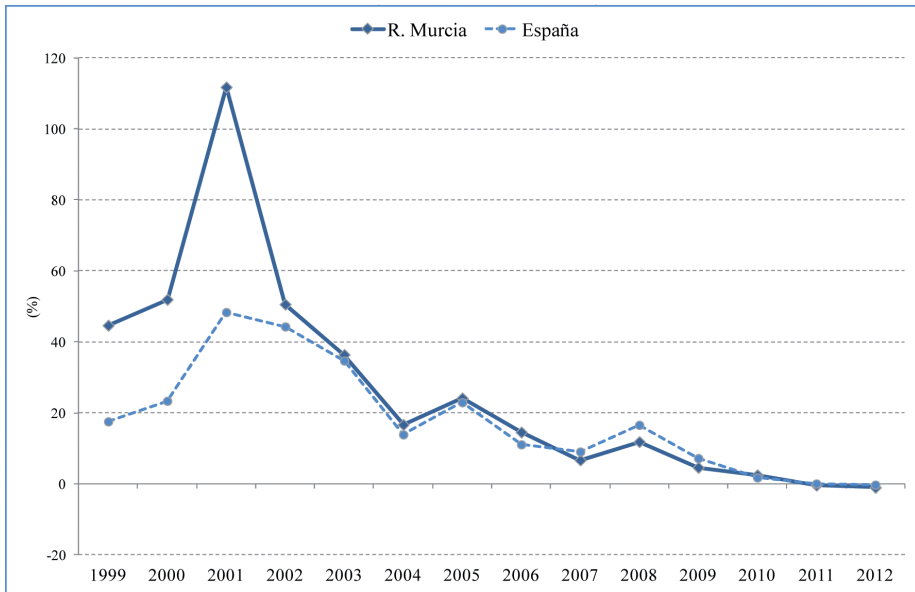
Gráfico 2. Porcentaje de población extranjera por Comunidades Autónomas. 1998 y 2012
(Ordenadas de mayor a menor porcentaje en 2012)



Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

Sin embargo, este proceso no ha sido homogéneo en el tiempo, sino que se advierten distintas fases, tal como se puede apreciar en el gráfico 3 donde se plasman las tasas de variación anuales de la población extranjera residente en la Región de Murcia y España. Como se observa claramente, los años de máximo crecimiento fueron los iniciales de la primera década del siglo XXI, especialmente el año 2001, con unas tasas muy elevadas. Según los datos del Padrón de Habitantes de ese año, la población extranjera se duplicó en la Región de Murcia. A partir de ese momento, las tasas de variación experimentaron una clara desaceleración con repuntes en los años 2005 y 2008, que se explican por el proceso de normalización laboral, el primero, y por la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea, el segundo. Sin embargo, a partir del año 2009 las tasas son muy bajas, tornándose negativas en los años 2011 y 2012, en el caso de la Región de Murcia, y en 2012 en el conjunto nacional.

Gráfico 3. Tasa anual de variación de la población extranjera residente en la Región de Murcia y España. 1999-2012 (%)



Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

En consecuencia, los datos muestran una paralización de los saldos migratorios a partir del año 2010 lo que, con seguridad, se relaciona con el empeoramiento de las perspectivas laborales por la crisis económica. No obstante, la evolución de los flujos migratorios en los últimos años requiere de un análisis pormenorizado, teniendo en cuenta, además, las limitaciones del Padrón para reflejar adecuadamente la cifra de población extracomunitaria y el efecto de las naturalizaciones, o adquisición de la nacionalidad española, de parte de la población extranjera⁷.

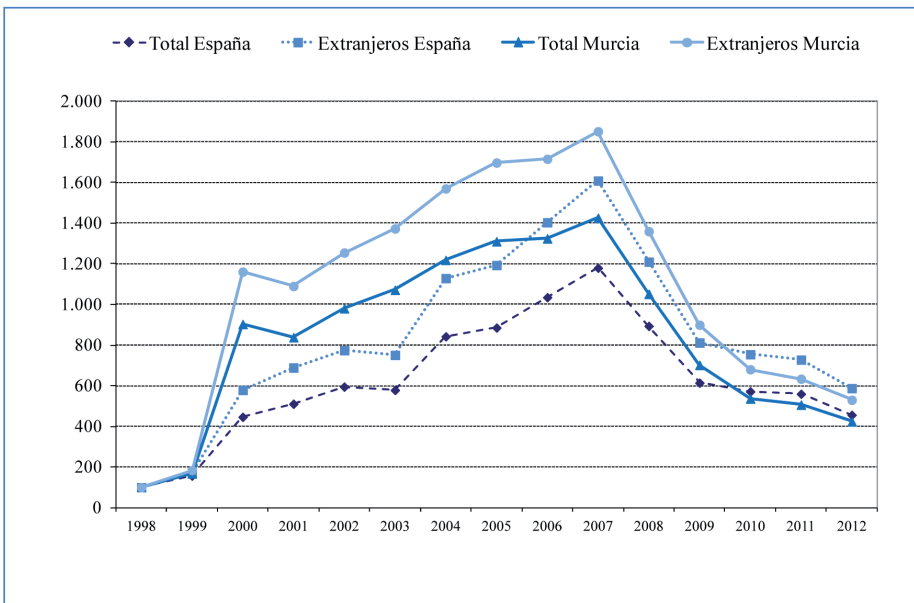
Complementando los datos anteriores, la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) del INE, registra las altas y bajas en los padrones municipales de

7. Véase el estudio de CeiMigra (2012) que analiza la evolución de los saldos migratorios recientes y advierte de las limitaciones del Padrón de Habitantes para el seguimiento de los movimientos migratorios. Por ello, complementa el estudio con el análisis de la variación de las cifras de autorizaciones de residencia (certificados de registro y tarjetas de residencia). Así mismo, señala que un porcentaje muy importante (87,4%) del aumento de españoles residentes en el extranjero en el periodo 2009-2012, se debe a personas que, aun siendo de nacionalidad española, nacieron en el país donde ahora residen, lo que implica que unas 300.000 personas nacionalizadas españolas han regresado a su país de nacimiento. Por otra parte, IVIE (2012) muestra que el saldo migratorio de 2011 es negativo, tanto por la disminución de la población extranjera como por el aumento de la emigración extranjera y nacional; los saldos son negativos para hombres y mujeres españoles, y para hombres extranjeros, manteniéndose positivo en el caso de mujeres extranjeras.

habitantes motivadas por cambios de residencia. Sin embargo, el saldo migratorio neto calculado como diferencia entre las altas y bajas por variación residencial exterior, no es igual al que se deriva de las cifras del Padrón ya que no siguen estrictamente la misma metodología⁸. No obstante, la EVR ilustra con claridad la tendencia del flujo de personas procedentes de otros países.

En 1998 se registraron en España 81.227 altas residenciales de personas procedentes del exterior, de las cuales 57.195 eran extranjeras. Transformando la información en números índice, y tomando como base el primer año, el gráfico 4 plasma la evolución de las altas residenciales procedentes del exterior para el periodo observado. Los datos ponen de manifiesto el ritmo del flujo anual de la población de llegada. El año 2000 supuso la intensificación del proceso, acelerándose hasta 2007. A partir de ahí se produce una reducción paulatina de la llegada de personas del exterior.

Gráfico 4. Evolución de las altas residenciales exteriores.
Región de Murcia y España. 1998-2012
(Número índice, 1998=100)



Fuente. INE, *Estadística de Variaciones Residenciales*.

En el caso de la Región de Murcia, en 1998 se registraron 2.282 altas residenciales de personas procedentes del exterior, de las cuales 1.724 eran extranjeras. Los datos y su representación gráfica muestran cómo la intensidad en las variacio-

8. Para una comparación de los criterios utilizados en ambas fuentes, véanse sus respectivas metodologías disponibles en www.ine.es.

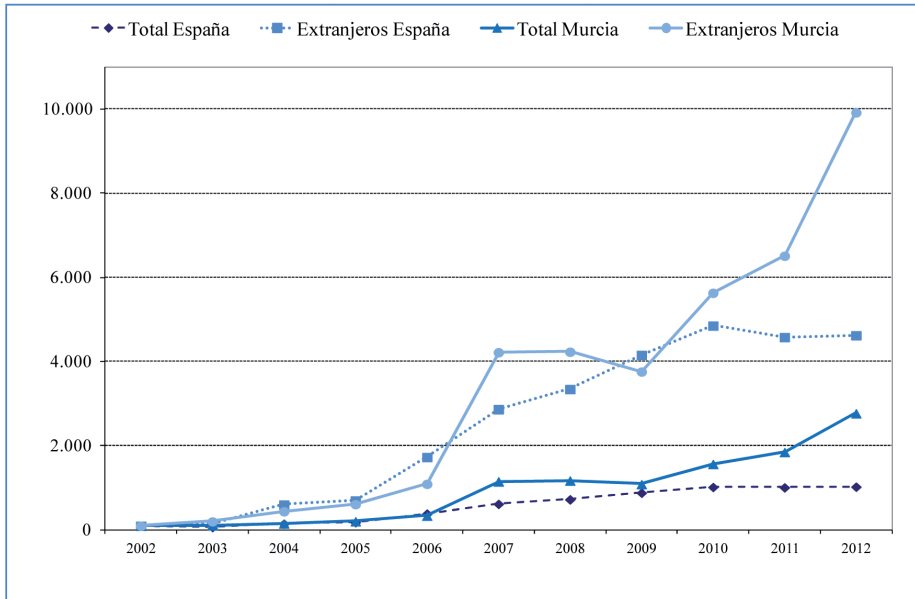
nes de las altas residenciales ha sido mayor que en el ámbito nacional, tanto en la etapa expansiva como en el impacto que va a suponer la crisis económica.

Junto con la evolución de las altas residenciales, es preciso analizar la senda seguida por las bajas residenciales. Respondiendo a este requerimiento, el gráfico 5 representa, en números índice, la evolución de las bajas residenciales exteriores entre 2002 y 2012. En este caso se toma como base el año 2002 porque es el primero en el que se publica esta información. En este año inicial se produjeron en España un total de 36.605 bajas residenciales de las cuales 6.931 fueron de población extranjera, es decir, el 18,9% de las bajas totales. Desde ese año se ha producido un aumento de las bajas, con mucha intensidad a partir de 2006, especialmente en el caso de la población extranjera, de tal forma que las cifras del último año observado señalan que se produjeron 377.049 bajas, el 85,0% de las mismas de población extranjera.

Gráfico 5. Evolución de las bajas residenciales exteriores.

Región de Murcia y España. 2002-2012

(Número índice, 2002=100)



Fuente. INE, *Estadística de Variaciones Residenciales*.

Nota: Este gráfico comienza en 2002, ya que es el primero en el que se recoge esta información.

De nuevo, hay diferencias si los datos se observan a escala regional, mostrando una senda con incrementos muchos más acentuados, tanto en las bajas totales como de extranjeros, que lo apreciado a nivel nacional. Según esta estadística, en 2002 se

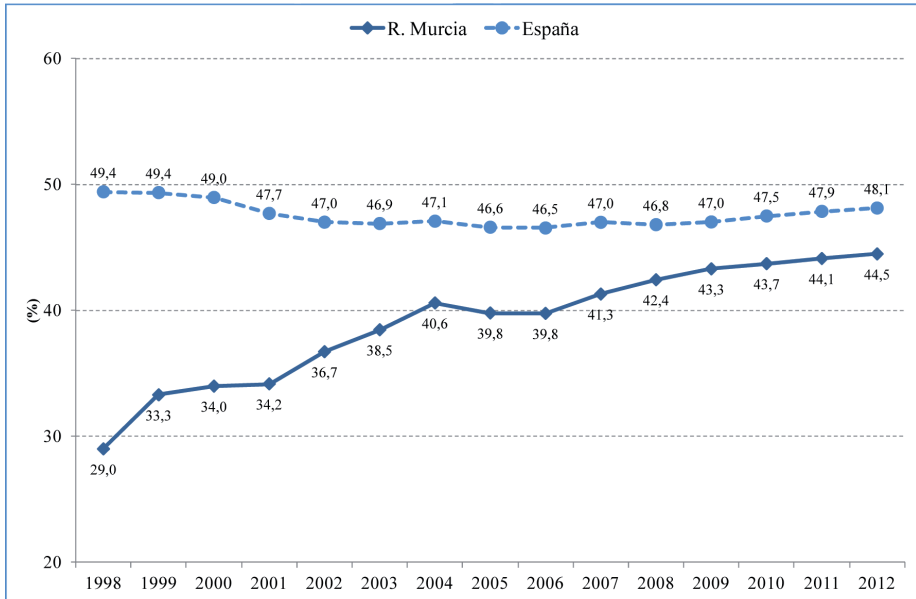
produjeron en la Región de Murcia un total de 646 bajas residenciales exteriores, correspondiendo el 25,5% de las mismas a población extranjera. En el año 2012, se dieron 17.912 bajas, de las que 16.370, es decir, el 91,4%, fueron de extranjeros.

2.2. La estructura de la población extranjera

En este apartado se estudian los principales rasgos de la población extranjera residente en la Región de Murcia y los cambios experimentados en este periodo, comparándolos con lo observado a nivel nacional.

En primer lugar, el gráfico 6 presenta una peculiaridad de la Región de Murcia, como es el, relativamente, reducido porcentaje de mujeres entre la población extranjera. En el conjunto de España, si bien hay un porcentaje más elevado de hombres que de mujeres, las diferencias son muy pequeñas y han permanecido más o menos constantes en el tiempo; así, en el año 1998 las mujeres suponían el 49,4% de la población extranjera residente en España, y en 2012 el 48,1%. Por el contrario, en el caso de la Región de Murcia, las diferencias son más acusadas, aunque han ido suavizándose con el transcurso de los años, ya que en el año 1998 las mujeres representaban el 29,0% de la población extranjera, mientras que en 2012 son el 44,5%.

Gráfico 6. Evolución del porcentaje de mujeres en la población extranjera.
Región de Murcia y España. 1998-2012



Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

Estas diferencias por sexo están directamente relacionadas con las nacionalidades de origen y por el tipo de inmigración.

Tal como han destacado una gran variedad de estudios, aunque con muchos matices, se puede afirmar que existen, básicamente, dos tipos de inmigración en España. Por un lado, la que se podría denominar inmigración residencial, la cual se caracteriza porque proviene de países de Europa occidental, y está constituida por personas de edad avanzada. Por otra parte, existe una inmigración laboral o económica, asociada, fundamentalmente, a la búsqueda de un puesto de trabajo, a lo que habría que añadir el acompañamiento o reagrupamiento familiar. Esta inmigración tiene distintas procedencias, como países del este de Europa, Latinoamérica y norte de África, fundamentalmente, aunque también existe un porcentaje significativo procedente de Asia y del África subsahariana.

A su vez, existen notables diferencias en la estructura por sexo según el área o país de procedencia⁹, observándose un equilibrio en los países de Europa occidental; predominio de hombres entre la población extranjera procedentes de África y Asia; predominio de mujeres en la inmigración procedente de Latinoamérica; y un porcentaje ligeramente mayor de hombres en la que tiene como origen los países de Europa del este.

La tabla 1 muestra las diez principales nacionalidades de la población extranjera residente en España y en la Región de Murcia y sus cambios en el tiempo. Las diferencias son notables. En 1998, la nacionalidad predominante en España era la marroquí, ya que suponía el 17,4% de la población extranjera. Entre los diez primeros países se encontraban seis de la UE-15, representando más del 38% de la población extranjera residente. En la Región de Murcia, los procedentes de Marruecos, equivalían a más del 55% de la población extranjera; una inmigración con un porcentaje muy elevado de hombres, especializada, fundamentalmente, en labores de agricultura intensiva. A gran distancia, con el 6,8% de la población extranjera residente en la región, se situaban los procedentes de Francia.

9. Véase, por ejemplo, IVIE (2011).

Tabla 1. Las diez principales nacionalidades de la población extranjera.
Región de Murcia y España. 1998 y 2012

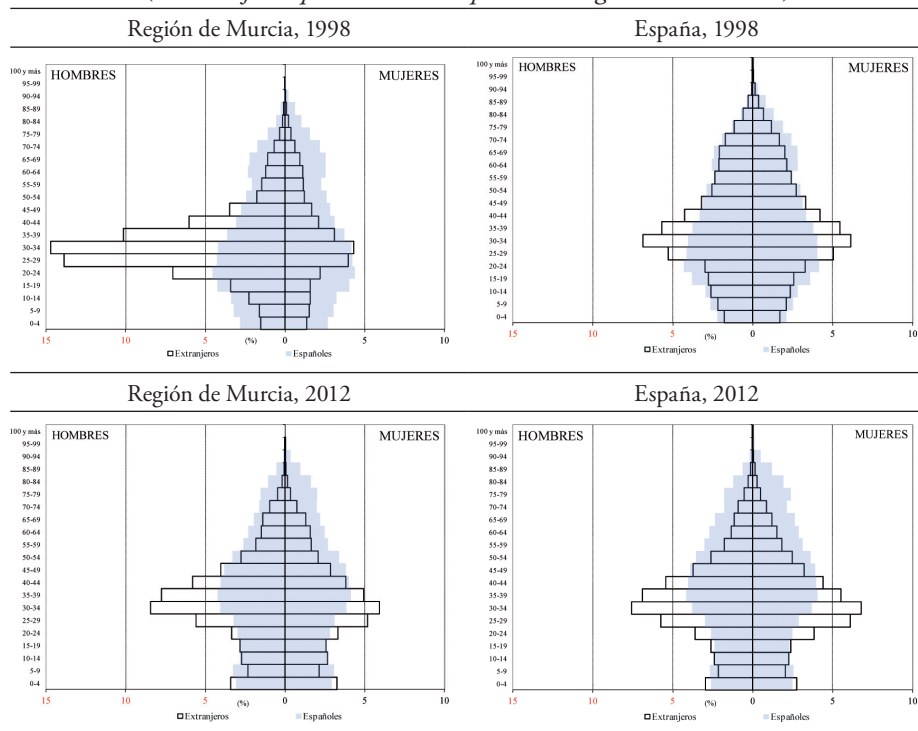
	España				Región de Murcia			
	1998	(%)	2012	(%)	1998	(%)	2012	(%)
1	Marruecos	17,4	Rumanía	15,6	Marruecos	55,8	Marruecos	30,6
2	Reino Unido	11,9	Marruecos	13,7	Francia	6,8	Ecuador	16,6
3	Alemania	9,5	Reino Unido	6,9	Reino Unido	4,5	Reino Unido	9,9
4	Portugal	5,6	Ecuador	5,4	Alemania	4,0	Rumanía	6,0
5	Francia	5,6	Colombia	4,3	Argelia	3,0	Bolivia	5,8
6	Perú	3,1	Alemania	3,4	China	3,0	Bulgaria	3,2
7	Argentina	3,0	Italia	3,3	Argentina	2,1	Ucrania	2,9
8	Italia	3,0	Bolivia	3,2	Italia	1,9	Colombia	2,6
9	Rep. Dominicana	2,6	China	3,1	Países Bajos	1,2	China	1,6
10	Países Bajos	2,5	Bulgaria	3,1	Bélgica	1,1	Alemania	1,5

Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

En 2012 la composición ha cambiado sustancialmente. En España la población procedente de Rumanía es el grupo mayoritario, con el 15,6% del total de población extranjera, seguido por Marruecos (13,7%). Entre los diez primeros países sólo se encuentran tres de la UE-15, y aparecen varios países de Latinoamérica con una presencia muy significativa (Ecuador, Colombia y Bolivia). En la Región de Murcia, la nacionalidad predominante seguía siendo la marroquí que, aun habiendo reducido el porcentaje respecto al del inicio del periodo analizado, representa más del 30% de la población extranjera residente. Las siguientes posiciones las ocupan los procedentes de Ecuador (16,6%), Reino Unido (9,95) y Rumanía (6,0%). Así pues, hay notables diferencias entre la Región de Murcia y España en la composición de la población extranjera según nacionalidad de procedencia.

Los siguientes gráficos permiten apreciar los cambios en la estructura por sexo y edad de la población extranjera residente, así como su comparación con la estructura de la población nacional, a partir de las conocidas pirámides de población. En este caso, se superponen la estructura de la población extranjera residente en España con la estructura de la población española.

Gráfico 7. Estructura de la población por sexo y edad según nacionalidad.
Región de Murcia y España. 1998 y 2012
(Porcentajes respecto al total de población según nacionalidad)



Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

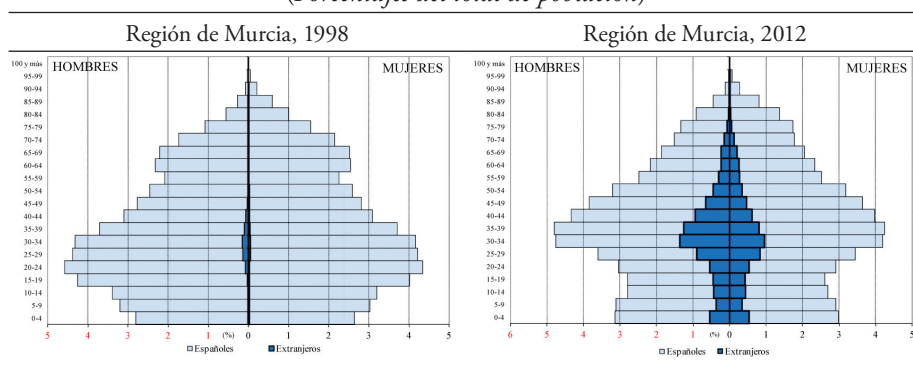
En términos generales, las pirámides de población extranjera se caracterizan por una mayor amplitud de los estratos centrales de edad, de 20 a 45 años, ya que son las cohortes donde la movilidad internacional por razón laboral es mayor. No obstante, pueden apreciarse cambios significativos en el tiempo. En la estructura de la población extranjera del año 1998 de la Región de Murcia había un gran desequilibrio entre hombres y mujeres, con mayor predominio de hombres, lo cual no se observaba a nivel nacional. Por otra parte, la base de la pirámide era mucho más estrecha que la de la población española.

Con el paso del tiempo, en el caso de la Región de Murcia han disminuido las diferencias entre los porcentajes de hombres y mujeres, como se señaló anteriormente. Además, se ha reducido la amplitud relativa de los estratos centrales de edad en el caso de los hombres, y se ha ensanchado la base de la pirámide, el

estrato de 0 a 4 años, superando la de la población española, reflejo de la mayor tasa de natalidad de la población extranjera¹⁰.

Las dos pirámides que se presentan en el gráfico 8 complementan a las anteriores. En este caso no se superponen las estructuras poblacionales por nacionalidad sino que se descompone la amplitud de cada cohorte según nacionalidad extranjera o española, con lo que se puede apreciar con más nitidez tanto el aumento de la población extranjera en la Región de Murcia en el periodo analizado, como, especialmente, el peso relativo de la población extranjera en cada estrato, destacando, en 2012, los estratos de 30 a 34 y de 35 a 39 años, en hombres, y de 25 a 29 y de 30 a 34 años, en mujeres.

Gráfico 8. Pirámides de población. Región de Murcia. 1998 y 2012
(Porcentajes del total de población)



Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

2.3. Inmigración en los municipios de la región de murcia

Se ha señalado en apartados anteriores que prácticamente dos terceras partes del aumento demográfico de la Región de Murcia entre los años 1998 y 2012 se ha debido a la aportación de la población extranjera. Esta contribución al aumento del número de habitantes dista de ser homogénea cuando se observa a nivel de los municipios que conforman la comunidad autónoma.

La tabla A.1 del anexo que acompaña a este capítulo contiene la evolución de

10. En el año 2012 la Tasa Bruta de Natalidad de la población española fue del 9,7 por mil, mientras que la de la población extranjera se situó en el 16,5 por mil. Por otra parte, la evolución de la Tasa Bruta de Natalidad ha ido descendiendo progresivamente en los últimos años, especialmente, durante la crisis (1,3 puntos en los españoles y 3,8 puntos en los extranjeros). Véase, INE, *Indicadores demográficos básicos*.

la población en los 45 municipios murcianos, diferenciando qué parte de la variación demográfica se debe a población española y qué parte a extranjera. Como puede apreciarse, la casuística es variada, pero lo primero que se constata es que en todos los municipios, en mayor o menor medida, ha habido un aumento de población extranjera. Partiendo de este hecho, se pueden diferenciar cuatro grupos de municipios:

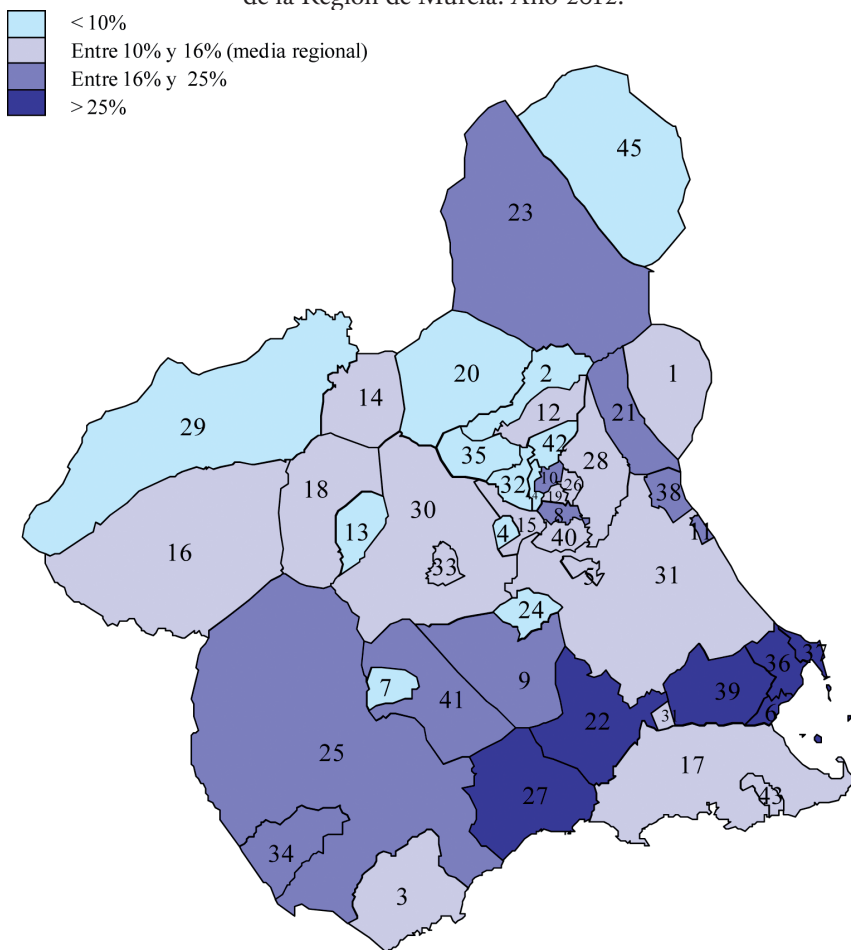
- El primer grupo, el más numeroso, estaría constituido por aquellos municipios donde ha aumentado tanto la población extranjera como la española, siendo el incremento de la primera mayor al de la segunda. Es decir, municipios donde la mayor parte del aumento demográfico se debe a la población extranjera. Aquí se sitúan los siguientes municipios: Águilas, Los Alcázares, Alguazas, Alhama de Murcia, Archena, Beniel, Blanca, Bullas, Calasparra, Caravaca de la Cruz, Cartagena, Cehégín, Cieza, Fortuna, Fuente Álamo de Murcia, Jumilla, Lorca, Lorquí, Mazarrón, Mula, Murcia, Pliego, Puerto Lumbreras, San Javier, San Pedro del Pinatar, Torre Pacheco y Las Torres de Cotillas.
- El segundo grupo está constituido por aquellos municipios donde ha habido un aumento de población extranjera y una disminución de la población española, siendo el saldo positivo. Así pues, en este conjunto todo el aumento demográfico se debe a la población extranjera. Son cuatro municipios: Abanilla, Abarán, Aledo y Campos del Río.
- Un tercer agrupamiento de municipios son aquellos con aumento de población pero el incremento de población de nacionalidad española ha superado al incremento de nacionalidad extranjera. En este grupo se encuentran diez municipios: Albudeite, Alcantarilla, Ceutí, Librilla, Molina de Segura, Santomera, Las Torres de Cotillas, La Unión, Villanueva del Río de Segura y Yecla.
- Hay un conjunto de municipios donde la evolución demográfica ha sido regresiva, es decir ha habido una disminución de población debido a que el aumento de población extranjera no ha compensado el descenso de población española. Son los cuatro municipios siguientes: Moratalla, Ojós, Ricote y Ulea.

La tabla A.2 muestra la distribución por municipios de la población de la Región de Murcia en el año 2012 comparando la distribución de la población total y la extranjera. Los tres municipios más poblados, Murcia, Cartagena y Lorca, son también los que concentran la mayor parte de la población extranjera, de tal forma que, si se une Mazarrón a los tres municipios anteriores se concentra más de la mitad de la población extranjera residente en la Región de Murcia.

Esta misma tabla incorpora una tercera columna, denominada Índice de representación (*IR*) que relaciona el peso demográfico de un municipio en población extranjera y en población total, multiplicado por cien, con lo que un *IR* superior a cien implica que el peso del municipio en la población extranjera es superior al peso de este mismo municipio en la población total observándose, por tanto, una mayor incidencia relativa de población extranjera en el mismo. Atendiendo a esta circunstancia, el municipio con un *IR* más elevado es Mazarrón, alcanzando un valor de 283, lo cual significa que la participación de este municipio en la distribución de población extranjera casi triplica a la que representa en la distribución de la población total. Muy cerca se sitúa Los Alcázares, con un *IR* de 253. Es interesante observar que, tal como muestra la tabla A.3, las dos nacionalidades predominantes en estos dos municipios son, por este orden, las de Reino Unido y Marruecos, lo cual caracteriza a la inmigración de estos dos municipios como residencial pero con un importante componente laboral, predominantemente agrario. Cuatro municipios, Fuente Álamo de Murcia, Torre Pacheco, San Javier y San Pedro del Pinatar, alcanzan un valor en el *IR* entre 150 y 200, siendo, en los cuatro casos, la marroquí la nacionalidad mayoritaria.

El mapa 1 clasifica los municipios de la Región de Murcia en función del porcentaje de población extranjera que reside en los mismos. Como era de prever tras observar los datos de la tabla A.1, los seis municipios con un *IR* más elevado son los de mayor porcentaje de población extranjera, todos ellos por encima del 25%: Mazarrón (48,8%), Los Alcázares (40,9%), Fuente Álamo de Murcia (31,9%), Torre Pacheco (30,1%), San Javier (30,1%) y San Pedro del Pinatar (26,8%). Así pues, cuatro poblaciones costeras y dos de interior que configuran un arco alrededor del municipio de Cartagena, el cual, aunque represente casi el 13,0% del total de población extranjera residente, dado su elevada dimensión poblacional, el porcentaje que supone la población extranjera en el conjunto del municipio se sitúa por debajo de la media regional. Algo similar le ocurre al municipio más poblado de la región, Murcia, ya que aunque concentra casi la cuarta parte de los extranjeros residentes en la Región de Murcia, éstos suponen el 13,0% de la población del municipio.

Mapa 1. Porcentaje de población extranjera en los municipios de la Región de Murcia. Año 2012.



Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

Nº mapa	Nº mapa	Nº mapa
1	Abanilla	16
2	Abarán	17
3	Águilas	18
4	Albudeite	19
5	Alcantarilla	20
6	Los Alcázares	21
7	Aledo	22
8	Alguazas	23
		31
		32
		33
		34
		35
		36
		37
		38

9	Alhama de Murcia	24	Librilla	39	Torre-Pacheco
10	Archena	25	Lorca	40	Las Torres de Cotillas
11	Beniel	26	Lorquí	41	Totana
12	Blanca	27	Mazarrón	42	Ulea
13	Bullas	28	Molina de Segura	43	La Unión
14	Calasparra	29	Moratalla	44	Villanueva del Río Segura
15	Campos del Río	30	Mula	45	Yecla

El siguiente grupo de municipios con un mayor porcentaje de extranjeros, rebasando la media regional, tiene una distribución geográfica dispar. Por un lado, se encuentran un importante número de poblaciones del Valle del Guadalentín, como Totana, Lorca, Alhama de Murcia y Puerto Lumbreras. Por otro lado, hay un conjunto de municipios de la Vega del Segura y Huerta de Murcia –Archena, Alguazas, Beniel y Santomera–. Finalmente, Fortuna, en la comarca Oriental, y Jumilla, en el Altiplano, completan el grupo.

3. Inmigración y mercado de trabajo

Como se ha visto, el “boom” inmigratorio acaecido desde finales de la década de los noventa y hasta 2008, año de inicio de la crisis económica, ha situado a España entre los países europeos con mayor porcentaje de población extranjera residente.

Son diversas las teorías que, desde las ciencias sociales, tratan de explicar el origen y la persistencia de los flujos migratorios¹¹. En todas ellas se destaca el papel central que desempeña el trabajo y, por tanto, la incorporación del inmigrante al mercado laboral del país de acogida.

En nuestro país, el proceso de integración de la población extranjera al mercado laboral ha tenido lugar de forma muy intensa en poco más de una década y en un contexto de crecimiento económico. Los inmigrantes no sólo han participado en dicho crecimiento económico, sino que han sido sus protagonistas principales; ya que, en gran medida, se sustentó gracias a su aportación de mano de obra. Hace ya cinco largos años que la crisis económica se instaló en España, resistiéndose a abandonarnos, y los inmigrantes siguen ostentando un papel primordial al soportar buena parte de la contracción sufrida en el empleo.

Referidos al período expansivo, numerosos estudios dan cuenta del protagonismo que va cobrando la inmigración en el mercado de trabajo español y de cómo

11. A este respecto pueden consultarse los trabajos de Moreno y López (2006), Bajo (2007) o Hernández y López (2013).

tenía lugar su inserción laboral y social¹². El cambio de coyuntura y su impacto sobre los trabajadores extranjeros también es recogido por diversos trabajos¹³. Todos estos estudios han enfrentado el análisis de dos fenómenos sin precedentes en nuestro país: el intenso proceso de integración en el mercado laboral de los extranjeros, por un lado, y el impacto sufrido por el colectivo inmigrante tras la crisis, por otro. En consecuencia, no se dispone de experiencia histórica en la que apoyarse para poder anticipar su posible evolución (Elias, 2011: 27).

En este epígrafe se describe, brevemente, la situación de la población inmigrante en el mercado de trabajo español, haciendo especial referencia a la Región de Murcia. Seguidamente, se examina el proceso de inserción laboral de los inmigrantes y los principales efectos que la crisis económica ha tenido sobre el mismo. Para ello se usan los datos procedentes de la EPA que agrupa a la población en edad de trabajar (16 años o más), denominada Población Potencialmente Activa, en dos categorías: Población Inactiva y Población Activa la que a su vez aglutina a la Población Ocupada y a la Población Parada. A partir de estas categorías poblacionales se definen tres indicadores principales: la Tasa de Actividad, la Tasa de Ocupación y la Tasa de Paro¹⁴. Salvo indicación en sentido contrario, las cifras ofrecidas corresponden al análisis realizado a partir de los datos anuales de la serie 2005-2012 de la EPA¹⁵.

3.1. La población extranjera en el mercado de trabajo

Comprender con exactitud la situación actual requiere conocer el punto de partida, cuál ha sido el proceso que nos ha llevado hasta este momento. Después de algo más de una década de crecimiento económico sostenido, acompañado de un intenso flujo inmigratorio, la presencia de población extranjera en el mercado laboral español es más que evidente.

El gráfico 9 recoge el porcentaje que representa la población extranjera en las distintas categorías poblacionales del mercado de trabajo de España y la Región de Murcia¹⁶. Al inicio del período recogido, la presencia de población inmigrante en el mercado de

12. Colectivo Ioé (1999 y 2008); Consejo Económico y Social (2004); Cuadrado, Iglesias y Llorente (2007); Pajares (2007) o Carrasco (2008).

13. Lasheras y Zugasti (2010); Hernández y Tovar (2010); Colectivo Ioé (2012) o Carrasco y García (2011).

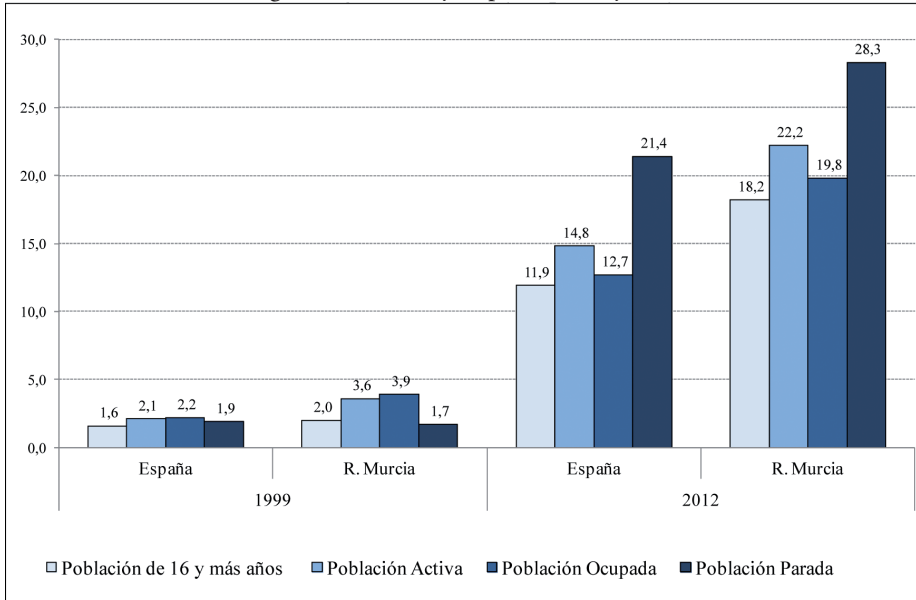
14. La tasa de actividad es el porcentaje que representa la población activa sobre la población en edad de trabajar. La tasa de ocupación es el cociente entre la población ocupada y la población en edad de trabajar. La tasa de paro indica el porcentaje de activos que están desempleados.

15. Esta serie ofrece información desagregada por comunidades autónomas sobre actividad, ocupación y paro según nacionalidad y se encuentra disponible en <http://www.ine.es/>.

16. Los datos de 1999 de la Región de Murcia están obtenidos a partir de los ficheros de microdatos de la EPA. La exactitud o fiabilidad de estos datos sólo es responsabilidad de los autores de este capítulo.

trabajo español aún es marginal, suponiendo un 1,6% de la población potencialmente activa y un 2,1% de la población activa. La Región de Murcia en ese año no se aleja mucho del modelo nacional, si bien destaca por el mayor peso que los extranjeros tienen en la población activa y, sobre todo, en la población ocupada regional.

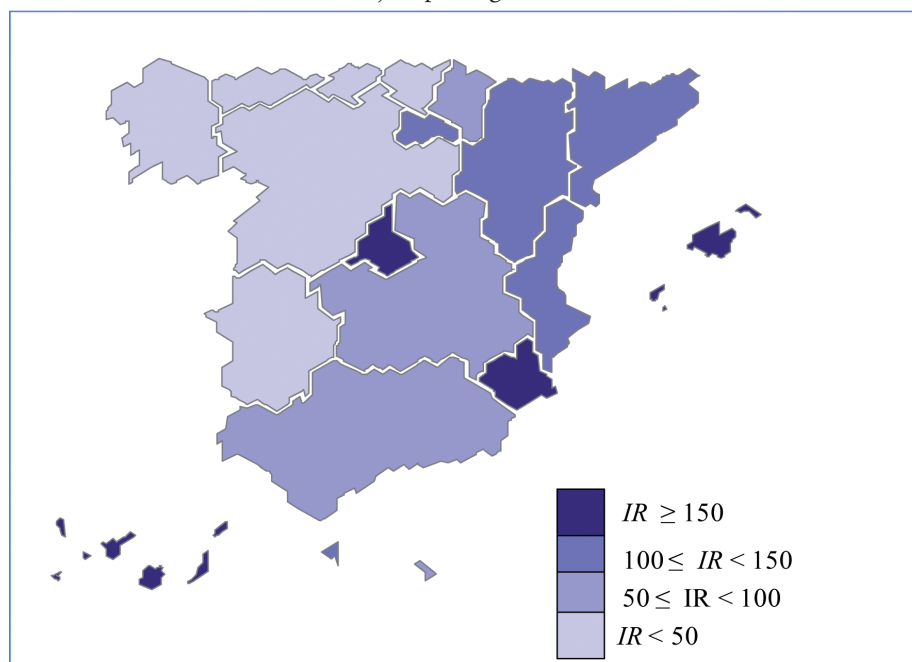
Gráfico 9. Porcentaje de extranjeros según su relación con la actividad económica. Región de Murcia y España. 1999 y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*.

A pesar del cambio de tendencia que conlleva la crisis económica, la envergadura del proceso de incorporación de la población extranjera al mercado de trabajo español y regional, durante el período analizado, queda patente al contemplar las cifras que alcanza este colectivo en 2012 en relación con todas las categorías poblacionales consideradas. Del mismo modo se aprecia, al considerar las distancias que la separan de los datos nacionales, la relevancia adquirida por la Región de Murcia como lugar de residencia y trabajo de un buen número de los extranjeros que han ido asentándose en nuestro país. Así, la participación de la población extranjera en la población en edad de trabajar y en la población activa en la Región de Murcia es un 50,0% superior a la que se registra como media nacional en 2012. Esta distancia respecto al promedio español es aún mayor cuando se considera el peso de la población extranjera en la población ocupada (un 55,9% por encima de la media nacional), aunque inferior cuando se compara la proporción de extranjeros en la población parada (un 32,0% más elevada que la media nacional).

Mapa 2. Índices de Representación de la población activa extranjera por regiones. 2012



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa y Estadística del Padrón Continuo*.

Para examinar la importancia de la población extranjera en el mercado de trabajo de la Región de Murcia en comparación con el resto de comunidades autónomas, el mapa 2 presenta los *IR* definidos en el epígrafe anterior, pero en esta ocasión relacionando la distribución de la población activa extranjera con la distribución de la población total por regiones. Como se aprecia claramente, la Región de Murcia es, junto con Baleares, Canarias y Madrid, de las comunidades autónomas que representan un porcentaje de población activa extranjera más alto, multiplicando por más de 1,5 la participación que tienen en la distribución de la población total. Aunque con menor incidencia relativa que las anteriores, también presentan un mayor peso en la distribución de la población activa extranjera que el registrado en el total poblacional, las comunidades de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y la Rioja junto con la ciudad autónoma de Melilla¹⁷.

Profundizando más en esta cuestión, se puede poner en relación la participación regional de los inmigrantes en la actividad, la ocupación y el desempleo con su

17. Hay que tener en cuenta que los resultados de la EPA para Ceuta y Melilla deben tomarse con cautela pues pueden estar afectados por considerables errores de muestreo.

participación en la población en edad de trabajar extranjera (tabla 2). En este caso, por tanto, el punto de referencia es la propia distribución de la población extranjera en edad de trabajar, con lo que el *IR* ahora definido permite detectar especificidades regionales en cuanto a la situación de la población extranjera en relación con el mercado de trabajo. Además, cuando se calcula referido a la población activa y a la población ocupada, se obtienen las distancias en porcentaje de las tasas de actividad y ocupación regionales con respecto a la media nacional para los extranjeros¹⁸.

Tabla 2. Índices de Representación de las Comunidades Autónomas en la población activa, ocupada y parada extranjera en España, 2012
(Ordenadas de mayor a menor *IR* de población ocupada)

	Índices de Representación		
	Población activa	Población ocupada	Población parada
Madrid	107,3	116,1	91,9
Aragón	105,9	111,7	95,7
Cantabria	100,4	110,0	83,4
Baleares	94,7	106,8	73,1
Navarra	103,3	106,2	98,2
Canarias	100,7	104,9	93,1
País Vasco	104,7	104,5	105,1
La Rioja	110,3	103,7	122,0
R. Murcia	101,2	101,9	99,9
Galicia	100,6	98,7	104,2
Castilla y León	100,9	97,7	106,7
Castilla-La Mancha	108,3	97,7	127,0
Cataluña	101,9	96,4	111,7
Andalucía	97,9	92,8	106,9
Asturias	99,9	92,4	113,1
Com. Valenciana	88,9	87,9	90,8
Extremadura	96,6	70,9	142,2
Melilla	65,3	55,0	83,7
Ceuta	76,1	44,6	132,0
Total	100	100	100

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Nota: Los resultados de Ceuta y Melilla deben tomarse con cautela, pues pueden estar afectados de considerables errores de muestreo.

18. Esto no sucede con la población desempleada, aunque se aproxima, dado que la tasa de paro se expresa como porcentaje de la población activa; mientras que, en los índices elaborados, se utiliza la población extranjera potencialmente activa para relativizar el peso regional en la distribución de los parados extranjeros.

Como se puede observar, la Región de Murcia se sitúa, en los tres índices, muy cercana a cien; esto es, el peso en la distribución por regiones de la población activa, ocupada y parada de los extranjeros es prácticamente similar al que le corresponde según su participación en la distribución de la población extranjera en edad de trabajar. Por lo tanto, las tasas de actividad y ocupación del colectivo inmigrante en la Región de Murcia son ligeramente superiores al promedio nacional, un 1,2% y un 1,9%, respectivamente.

Las regiones que tienen una mayor participación en la distribución de la población activa extranjera, en comparación con su peso en la población potencialmente activa extranjera son La Rioja, Castilla-La Mancha y Madrid, por este orden; mientras que si se considera la población ocupada, los tres primeros puestos los ocupan Madrid, Aragón y Cantabria. En cuanto a la incidencia relativa del desempleo de la población extranjera, en relación con la distribución de población extranjera en edad de trabajar, es mayor en Extremadura, Asturias y Cataluña.

En suma, dentro de los negativos resultados que el mercado de trabajo arroja para el colectivo inmigrante en España en el año 2012, destaca el mejor comportamiento relativo de las comunidades con *IR* superiores a 100 para la población extranjera activa y ocupada e inferior a 100 para la parada, entre las que se encuentra la Región de Murcia. A este grupo se podría añadir, por su menor peso relativo en el desempleo, la Comunidad Valenciana y también Baleares, por su mayor incidencia relativa en el empleo junto con su menor importancia relativa en términos de paro.

3.2. Integración laboral de los inmigrantes: auge y crisis

El avance experimentado por la población extranjera, en el conjunto de la oferta y la demanda de trabajo en España, se aprecia en el incremento de sus tasas de actividad y ocupación hasta el inicio de la crisis económica. La tabla 3 refleja la evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro entre 1999 y 2012 para España y la Región de Murcia, recogiendo también la información correspondiente a 2007, último año de expansión económica en el que se registra la menor tasa de paro nacional (8,3%) y regional (7,6%).

Tabla 3. Tasas de actividad, ocupación y paro según nacionalidad.
Región de Murcia y España. 1999, 2007 y 2012 (%)

	España			Región de Murcia		
	1999	2007	2012	1999	2007	2012
Tasa de actividad	43,9	58,9	60,0	42,1	60,5	62,2
Españoles	43,7	56,8	58,0	41,4	56,6	59,1
Extranjeros	57,4	75,9	75,1	77,2	80,4	76,0
Tasa de ocupación	37,0	54,1	45,0	36,2	55,9	44,9
Españoles	36,8	52,5	44,6	35,5	52,7	44,0
Extranjeros	49,3	66,7	48,0	72,1	72,3	49,0
Tasa de paro	15,6	8,3	25,0	13,9	7,6	27,9
Españoles	15,7	7,6	23,1	14,2	6,9	25,7
Extranjeros	14,2	12,2	36,0	6,6	10,1	35,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

La importancia del componente laboral en el proceso inmigratorio español se manifiesta en las mayores tasas de actividad y ocupación de la población extranjera durante todo el período, con independencia de la fase del ciclo económico atravesada. Así, en 2012, los trabajadores extranjeros presentan unas tasas de actividad y ocupación del 75,1% y 48,0%, respectivamente; frente al 58,0% de actividad y el 44,6% de ocupación que registran los trabajadores españoles (tabla 3). Este comportamiento se reproduce en el caso de la Región de Murcia, con tasas de actividad y de ocupación para los extranjeros superiores a las que se registran a nivel nacional, en especial al principio del período considerado, dando cuenta de la mayor intensidad del fenómeno inmigratorio en la Región de Murcia en esos primeros años de expansión (Martínez, 2005: 51). En este sentido, puede resultar llamativo que la tasa de paro de los murcianos (14,2%) duplique a la de los extranjeros (6,6%) en 1999¹⁹. En cambio, en el ámbito nacional, las tasas de paro de inmigrantes y autóctonos están más próximas y se mantienen relativamente elevadas, lo cual no parece haber tenido influencia sobre el despegue del intenso proceso inmigratorio experimentado a partir de ese año.

Al final de la fase expansiva esta situación se invierte, registrando el colectivo inmigrante tasas de paro superiores a las de los nacionales, tanto en la Región de Murcia (10,1% y 6,9%, respectivamente) como en España (12,2% frente a 7,6%). Si bien, el porcentaje de desempleados regional es ligeramente inferior al nacional en 2007, tanto entre los trabajadores españoles como entre los extranjeros; sobre

19. Este resultado puede estar afectado de errores de muestreo, dado que el número de trabajadores extranjeros en la Región de Murcia aún era reducido en ese año.

todo para estos últimos, cuyas tasas de paro son del 10,1% en la Región de Murcia y del 12,2% en España. El avance de la tasa de actividad durante la etapa expansiva tiene lugar tanto para la población de origen extranjera como para la de origen español. Además, viene acompañado de un incremento de las tasas de empleo de nativos y foráneos, al tiempo que se reduce de forma importante la tasa de paro de los trabajadores autóctonos, que disminuye algo más de la mitad tanto en España como en la Región de Murcia (tabla 3).

De este modo, en esos años, el mercado de trabajo español fue capaz de absorber una oferta de mano de obra creciente, derivada de la incesante incorporación de extranjeros y de mujeres españolas al mercado laboral (Carrasco, 2008: 223-224). Así, los extranjeros cubren la demanda de trabajo proveniente de actividades para las que hay una notoria escasez de oferta nacional, como la agricultura o el servicio doméstico²⁰, o ésta se muestra claramente insuficiente; permitiendo la expansión de sectores intensivos en mano de obra de escasa cualificación, como construcción, hostelería o comercio. En consecuencia, todo indica que la inmigración influyó positivamente en el mercado laboral español, contribuyendo de forma significativa al crecimiento económico²¹.

El impacto de la crisis económica sobre el mercado de trabajo español cabe ser calificado de dramático si se comparan los niveles actuales de actividad, empleo y paro con los alcanzados en el año 2007, donde se registra la máxima actividad y ocupación, junto con los mínimos niveles de desempleo.

Sobre el colectivo inmigrante recae buena parte del ajuste del mercado de trabajo a la nueva realidad económica. La fuerte destrucción de empleo entre 2007 y 2012, algo más de tres millones de puestos de trabajo, ha afectado más a los hombres y, en especial, a los inmigrantes; quienes sufren una reducción en la ocupación del 29,8% frente al 20,0% registrado por los varones nacionales. Según Sanromá (2012: 33-35), el retroceso del empleo se ha concentrado en la contratación temporal, en asalariados con menos de dos años de antigüedad en la empresa y escasa cualificación; ocupados principalmente en la construcción, la industria manufacturera y en ciertos servicios (comercio, transporte y hostelería). La confluencia de muchas de estas características en la ocupación masculina, sobre todo de origen extranjero, puede explicar la mayor incidencia de la disminución del empleo en el colectivo inmigrante.

Como consecuencia, el desempleo ha experimentado un crecimiento vertigi-

20. Al mismo tiempo, la expansión de los servicios domésticos proporcionados por mano de obra inmigrante, con frecuencia en el ámbito de la economía sumergida, ha impulsado la incorporación de las mujeres nacionales al mercado laboral.

21. Elías (2008: 30) estima que el crecimiento medio de la economía española en la fase expansiva, de un 3,3% entre 2000 y 2008, se habría situado en el 1,7% sin el efecto de la inmigración.

noso, elevando la tasa de paro española al 25,0% en el año 2012 (tabla 3). Este promedio oculta importantes diferencias por grupos de población; afectando en mayor medida a los más jóvenes, a los que tienen un menor nivel educativo y a los inmigrantes. Así, en ese año, las tasas de paro de los menores de 25 años y de los analfabetos duplican la media nacional (49,1% y 54,1%, respectivamente); siendo a su vez muy elevada para los trabajadores de origen extranjero (36,0%). La incidencia del desempleo entre los inmigrantes también es diferente según su procedencia, situándose las tasas de paro para los europeos no comunitarios y para los latinoamericanos en valores similares y algo por debajo de la correspondiente al total de extranjeros (alrededor del 34%); mientras que para los trabajadores procedentes del resto de orígenes se eleva al 46,1%.

Este deterioro del mercado laboral se refleja en el comportamiento de la población activa total que, en 2012, experimenta su primer retroceso. Desde que se inició la crisis, la población activa masculina de origen español no deja de reducirse, mientras que la incorporación de la mujer española al mercado de trabajo se ha mantenido con independencia del ciclo económico. Así, la tasa de actividad de las mujeres de origen español avanza entre 2007 y 2012, en el conjunto del territorio nacional y, en mayor medida, en la Región de Murcia (tabla 4).

Tabla 4. Tasas de actividad, ocupación y paro según nacionalidad y sexo.
Región de Murcia y España. 2007 y 2012 (%)

	España				Región de Murcia			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Tasa de actividad	69,3	66,9	48,9	53,4	72,8	70,0	47,9	54,4
Españoles	67,3	64,9	46,7	51,3	68,8	66,7	44,7	51,8
Extranjeros	85,2	82,1	66,9	68,7	91,2	83,3	66,7	67,1
Tasa de ocupación	64,9	50,4	43,6	39,8	68,5	50,5	43,1	39,2
Españoles	63,4	50,3	41,9	39,1	65,2	50,0	40,5	38,1
Extranjeros	76,3	50,7	57,3	45,6	83,0	52,8	58,7	44,3
Tasa de paro	6,4	24,7	10,9	25,4	6,0	27,8	10,0	28,0
Españoles	5,7	22,5	10,2	23,9	5,2	25,1	9,5	26,4
Extranjeros	10,4	38,2	14,4	33,7	8,9	36,6	12,0	34,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

La población activa extranjera continuó creciendo durante los dos primeros años de la crisis, 2008 y 2009, si bien a un ritmo más moderado en relación con los años anteriores. Sin embargo, entre 2009 y 2012 la población activa extranjera se ha reducido en 257.500 personas, provocando el descenso de su tasa de actividad. Este comportamiento es típico en las fases recesivas del ciclo, cuando

la desfavorable evolución del mercado de trabajo desanima a una parte de los parados, que abandona la búsqueda de empleo y pasa a engrosar las cifras de la población inactiva. En el caso de la población inmigrante, el desánimo entre los activos varones vino acompañado de una mayor incorporación de las mujeres inmigrantes al mercado laboral, sobre todo durante los tres primeros años de la crisis; ya que en 2011 este comportamiento se frena y la tasa de actividad de las extranjeras desciende un 1,5% en 2012. Si se considera el total del período 2007-2012, el avance de la tasa de actividad de las mujeres inmigrantes es superior en el conjunto del país que en la Región de Murcia (tabla 4). Si bien, en ambos ámbitos, nacional y regional, dicho aumento viene explicado principalmente por el comportamiento de la tasa de actividad de las mujeres procedentes de otros países de la Unión Europea²².

El efecto desánimo está impulsando el éxodo migratorio hacia otros países con un mercado laboral más favorable, sobre todo entre los activos jóvenes de origen nacional y entre los activos extranjeros. Estos últimos, además, disponen de otro destino adicional de salida: el retorno a sus países de origen. Opción que está siendo impulsada por parte del gobierno español, a través del Plan de retorno voluntario para trabajadores extranjeros no comunitarios desempleados (APRE). Según el Colectivo Ioé (2013: 9), *“se trata de un proceso en marcha, caracterizado por importantes diferencias internas, de dirección, ritmo y composición demográfica”*.

Pese a ello, tanto en España como en la Región de Murcia, el colectivo inmigrante continúa registrando tasas de actividad femenina y masculina superiores a las de los españoles en 2012, siendo mayor la distancia que las separa en el caso de los hombres (tabla 4). En la Región de Murcia, el rápido retroceso experimentado por la tasa de actividad de los hombres extranjeros acerca su valor al alcanzado en el ámbito nacional, manteniéndose 1,2 puntos porcentuales por encima. Del mismo modo, la crisis del mercado laboral hace converger los valores de las tasas de ocupación masculinas entre españoles y extranjeros en España y en la Región de Murcia; donde la tasa de ocupación de los hombres inmigrantes aún supera en 2,1 puntos porcentuales a la registrada por este colectivo como promedio nacional en 2012. En el caso de las mujeres, aunque el descenso experimentado es mayor para las extranjeras que para las españolas, en 2012 las trabajadoras inmigrantes siguen alcanzando una tasa de ocupación superior a la de las españolas; registrando la Región de Murcia unos valores ligeramente inferiores a los del conjunto nacional. Finalmente, la crisis ha conseguido, por medio de incrementos más acusados de las tasas de paro masculinas, lo que no han logrado diversas medidas orientadas a

22. La incorporación en 2007 de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea tiene el efecto estadístico de incrementar las cifras correspondientes a los extranjeros con ese origen, cuando pasan a contabilizarse en dicho colectivo.

corregir la desigualdad entre sexos: la equiparación de las tasas de paro entre hombres y mujeres de nacionalidad española. Entre el colectivo inmigrante, este resultado es más notable, puesto que las tasas de paro femeninas se sitúan por debajo de las masculinas; observándose dicho comportamiento de forma más acusada en el conjunto del país que en la Región de Murcia.

4. Conclusiones

En las páginas anteriores se ha analizado con detenimiento los efectos de los intensos flujos migratorios iniciados a finales del siglo pasado sobre la estructura demográfica y el mercado de trabajo de España y la Región de Murcia.

Se ha podido comprobar que España ha experimentado un profundo cambio demográfico en el periodo de tiempo que va de 1998 a 2012. Aunque estas transformaciones han sido generalizadas en todo el territorio nacional, la Región de Murcia ha participado de una manera muy intensa y con rasgos característicos. Así, el crecimiento de población extranjera en la Región de Murcia ha sido muy superior al acontecido en el promedio nacional, y también se han observado diferencias en las estructuras por sexo y edad, lo que está relacionado con las disparidades, entre los dos ámbitos, en la composición por nacionalidades de procedencia.

Aunque con notables diferencias por municipios, la población extranjera residente en la Región de Murcia en el año 1998 se caracterizaba por un cierto carácter dual. Por un lado, había un gran porcentaje de población procedente de Marruecos, con una alta proporción de hombres que trabajaban, principalmente, en labores agrarias. Por otra parte, también existía un porcentaje importante de población extranjera procedente de países europeos que opta por la Región de Murcia como lugar de residencia en la edad de retiro. Con el paso del tiempo, además de la intensificación de los flujos, se han diversificado las nacionalidades de origen, así como los sectores productivos en los que se inserta su actividad laboral, observándose, también, cambios importantes en la estructura demográfica por sexo y edad.

Hay que tener en cuenta que el periodo analizado engloba dos fases bien distintas: una primera etapa, hasta 2007, de clara expansión demográfica; y una segunda fase, coincidente con los años de recesión económica, que se inicia con un estancamiento de los flujos migratorios, en un primer momento, y con una inversión del signo del saldo, en los años finales.

En relación al mercado de trabajo, los principales indicadores (tasas de activi-

dad, de ocupación y de paro) del conjunto del territorio español en 2012 registran cifras muy desfavorables derivadas de la adversa coyuntura económica. El colectivo inmigrante se ha visto especialmente afectado, aunque su incidencia dentro del territorio nacional no se reparte por igual entre todas las comunidades autónomas. Así, un grupo de comunidades, encabezado por Madrid y en el que se encuentra la Región de Murcia, registra un comportamiento menos grave; al presentar una menor incidencia relativa en el desempleo de los extranjeros, junto con una mayor presencia relativa en la actividad y la ocupación de este colectivo.

Por otra parte, el proceso de integración laboral de la mano de obra inmigrante en nuestro país se ha visto frenado como consecuencia de la crisis económica. Sin embargo, esto no significa que se haya detenido o que se pueda subestimar su relevancia. La realidad es que su presencia en el mercado de trabajo español es más que notable, representando en 2012 alrededor de un 15% de la oferta de trabajo, un 12,7% de la ocupación y un 21,4% de la población parada. En el mercado laboral de la Región de Murcia el colectivo extranjero es más importante si cabe, aportando alrededor de un 20% a la oferta y a la demanda, y un 28,0% al desempleo. Las características de su ocupación (elevada temporalidad, escasa cualificación y concentración sectorial), en el período expansivo, ha hecho especialmente vulnerable al colectivo inmigrante a la destrucción de empleo acaecida durante la crisis. Con el deterioro del mercado de trabajo español y murciano, la población extranjera protagoniza el descenso de la tasa de ocupación y el ascenso de la tasa de paro. En consecuencia, para corregir los diferenciales surgidos en la ocupación y el paro de la población extranjera, en relación con la autóctona, se hace necesaria una nueva orientación más activa de las políticas laborales.

Referencias bibliográficas

- Bajo Santos, N. (2007). «Conceptos y teorías sobre la inmigración». *Anuario jurídico y económico escurialense*, nº 40, 817-840.
- Carrasco Carpio, C. (2008). «Mercado de trabajo e inmigración». En A. Izquierdo Escribano (coord.). *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Carrasco Carpio, C. y García Serrano, C. (2011). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2011*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes (Ceimigra) (2012). *Informe anual sobre migraciones e integración. Nuevos retos para*

- las políticas de inmigración e integración*. Valencia: Compañía de Jesús, Generalitat Valenciana.
- Consejo Económico y Social (2004). *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. Madrid: CES.
- Colectivo Ioé (1999). *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Colectivo Ioé (2008). *Inmigrantes, nuevos ciudadanos*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Colectivo Ioé (2012). *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Madrid: OIM España.
- Colectivo Ioé (2013). *La población inmigrada ante la crisis. ¿Mirando hacia otro lado?* Boletín ECOS, nº 24, 1-10. Disponible en <http://www.fuhem.es/ecosocial/>.
- Cuadrado Roura, J. R., Iglesias Fernández, C. y Llorente Heras, R. (2007). *Inmigración y mercado de trabajo en España (1997-2005)*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Elias, J. (2011). *Inmigración y mercado laboral: antes y después de la recesión*. Documentos de economía “la Caixa”, nº 20. Barcelona.
- Eurostat (2013). *European social statistics*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea,
- Hernández Pedreño, M. y Tovar Arce, M. (2010). «La inserción laboral de la población inmigrante en España». En C. de Castro, E. Gadea, N. Morales y A. Pedreño (eds.). *Mediterráneo migrante: tres décadas de flujos migratorios*. Murcia: Editum.
- Hernández Pedreño, M. y López Carmona, D. (2013). «Condición inmigrante y exclusión residencial». En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta de Población Activa*. Disponible en: http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0
- Instituto Nacional de Estadística. *Indicadores demográficos básicos*. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp318&file=inebase&L=0>
- Instituto Nacional de Estadística. *Estadística del Padrón Continuo*. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp245&file=inebase&L=0>
- Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) (2011). «La población extranjera en España. Diferencias de género». *Capital Humano*, nº 127. Valencia.
- Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) (2012). «Migraciones y capital humano en tiempos de crisis». *Capital Humano*, nº 134. Valencia.

- Lasheras, R. y Zugasti, N. (2010). «La crisis y el proceso migratorio». En M. Lasheras y B. Pérez (coords.). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Martínez Carrión, J. M. (2002). *Historia económica de la Región de Murcia. Siglos XIX-XX*. Murcia: Editora Regional.
- Martínez Carrión, J. M. (2005). «En busca del bienestar: las migraciones en la historia de la Región de Murcia». En A. Pedreño Cánovas y M. Hernández Pedreño (coords.). *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Moreno Torres, I. y López Casanovas, G. (2006). «Los determinantes de la inmigración internacional en España». *Investigaciones regionales*, nº 9, 23-46.
- Pajares, M. (2007). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pujadas, I. y García, A. (1995). «Migraciones interiores en España: tendencias recientes y perspectivas de futuro (1971-2001)». *Revista de Geografía*, vol. XXI, 3, Monográfico.
- Romero Valiente, J.M. (2004). «Migraciones». En A. Arroyo Pérez (coordinador). *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística y Universidad de Sevilla.
- Sánchez Picón, A. y Aznar Sánchez, J. A. (2002). «Diversidad migratoria en las dos orillas del Mediterráneo. De las experiencias históricas al desafío actual». *Mediterráneo Económico*, 1, 152-174.
- Sanromá Meléndez, E. (2012). «El mercado de trabajo español en la crisis económica (2008-2012): desempleo y reforma laboral». *Revista de Estudios Empresariales*, Segunda Época, nº 2, 29-57.
- Vilar Ramírez, J. B., Bel Adell, C., Gómez Fiaren, J. y Egea Bruno, P. M. (1999). *Las migraciones murcianas contemporáneas*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Vinuesa Angulo, J. (1997). «El crecimiento de la población española y los desequilibrios en la distribución espacial». En R. Puyol, R. (ed.), *Dinámica de la población en España. Cambios demográficos en el último cuarto del siglo XX*. Madrid: Ed. Síntesis.

ANEXO

Tabla A.I. Evolución de la población de los municipios de la Región de Murcia entre 1998 y 2012

	Población total		Variación absoluta 1998-2012		
	1998	2012	Total	Espanoles	Extranjeros
Abanilla	6.065	6.569	504	-377	881
Abarán	12.095	13.110	1.015	-157	1.172
Águilas	26.197	34.828	8.631	3.808	4.823
Albudeite	1.348	1.404	56	35	21
Alcantarilla	32.667	41.381	8.714	4.490	4.224
Alcázares, Los	6.134	16.251	10.117	4.019	6.098
Aledo	1.005	1.025	20	-70	90
Alguazas	6.933	9.460	2.527	967	1.560
Alhama de Murcia	15.471	20.915	5.444	1.346	4.098
Archena	14.176	18.496	4.320	858	3.462
Beniel	7.906	11.198	3.292	828	2.464
Blanca	5.703	6.493	790	46	744
Bullas	10.613	12.321	1.708	586	1.122
Calasparra	8.934	10.661	1.727	188	1.539
Campos del Río	2.009	2.220	211	-4	215
Caravaca de la Cruz	21.924	26.415	4.491	1.643	2.848
Cartagena	175.628	216.655	41.027	12.920	28.107
Cehegín	14.037	16.248	2.211	173	2.038
Ceutí	7.041	10.881	3.840	2.707	1.133
Cieza	31.637	35.351	3.714	701	3.013
Fortuna	6.502	10.098	3.596	1.234	2.362
Fuente Álamo de Murcia	9.451	16.175	6.724	1.770	4.954
Jumilla	20.420	25.711	5.291	606	4.685
Librilla	3.823	4.842	1.019	606	413
Lorca	69.930	92.865	22.935	3.632	19.303
Lorquí	5.482	6.983	1.501	530	971
Mazarrón	16.829	35.408	18.579	3.211	15.368
Molina de Segura	42.008	67.382	25.374	16.796	8.578
Moratalla	8.574	8.290	-284	-611	327
Mula	13.518	16.968	3.450	1.043	2.407
Murcia	349.040	441.354	92.314	38.420	53.894
Ojós	594	562	-32	-33	1
Pliego	3.383	4.051	668	154	514
Puerto Lumbreras	10.585	14.742	4.157	1.775	2.382
Ricote	1.604	1.452	-152	-215	63

San Javier	17.523	32.641	15.118	5.461	9.657
San Pedro del Pinatar	14.487	24.285	9.798	3.432	6.366
Santomera	10.306	15.709	5.403	2.875	2.528
Torre-Pacheco	21.301	33.911	12.610	4.467	8.143
Torres de Cotillas, Las	15.380	21.608	6.228	4.089	2.139
Totana	21.666	30.549	8.883	2.395	6.488
Ulea	971	926	-45	-103	58
Unión, La	14.188	19.009	4.821	2.710	2.111
Villanueva del Río Segura	1.458	2.445	987	841	146
Yecla	28.522	34.601	6.079	3.112	2.967
<i>Región de Murcia</i>	<i>1.115.068</i>	<i>1.474.449</i>	<i>359.381</i>	<i>132.904</i>	<i>226.477</i>

Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

Tabla A.2. Distribución porcentual de la población de la Región de Murcia por municipios. Población total y extranjera. Año 2012

	Total (%) (1)	Extranjeros (%) (2)	Índices de Representación [(2)/(1)]*100
Abanilla	0,45	0,39	88
Abarán	0,89	0,52	58
Águilas	2,36	2,17	92
Albudeite	0,10	0,01	9
Alcantarilla	2,81	1,83	65
Alcázares, Los	1,10	2,79	253
Aledo	0,07	0,04	56
Alguazas	0,64	0,67	105
Alhama de Murcia	1,42	1,80	127
Archena	1,25	1,47	117
Beniel	0,76	1,06	139
Blanca	0,44	0,33	75
Bullas	0,84	0,48	57
Calasparra	0,72	0,65	89
Campos del Río	0,15	0,09	62
Caravaca de la Cruz	1,79	1,23	69
Cartagena	14,69	12,57	86
Cehégín	1,10	0,86	78
Ceutí	0,74	0,48	66
Cieza	2,40	1,31	55
Fortuna	0,68	1,01	148
Fuente Álamo de Murcia	1,10	2,17	198
Jumilla	1,74	2,01	115
Librilla	0,33	0,18	55
Lorca	6,30	8,33	132
Lorquí	0,47	0,42	89
Mazarrón	2,40	6,80	283
Molina de Segura	4,57	3,74	82
Moratalla	0,56	0,15	26
Mula	1,15	1,02	88
Murcia	29,93	23,76	79
Ojós	0,04	0,00	1
Pliego	0,27	0,22	81
Puerto Lumbreras	1,00	1,03	103
Ricote	0,10	0,03	32
San Javier	2,21	4,13	186
San Pedro del Pinatar	1,65	2,73	166
Santomera	1,07	1,15	108

Torre-Pacheco	2,30	4,29	186
Torres de Cotillas, Las	1,47	0,94	64
Totana	2,07	2,81	36
Ulea	0,06	0,03	45
Unión, La	1,29	0,94	73
Villanueva del Río Segura	0,17	0,06	37
Yecla	2,35	1,31	56
<i>Región de Murcia</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

Tabla A.3. Principales nacionalidades de la población extranjera en los municipios de la Región de Murcia por municipios. Año 2012

	<i>Nacionalidad</i>	<i>%</i>	<i>Nacionalidad</i>	<i>%</i>
Abanilla	Reino Unido	47,2	Marruecos	19,2
Abarán	Marruecos	51,5	Ecuador	21,2
Águilas	Marruecos	19,0	Bolivia	12,9
Albudeite	Marruecos	47,6	Rumanía	19,0
Alcantarilla	Ecuador	20,4	Marruecos	18,7
Alcázares, Los	Reino Unido	22,8	Marruecos	22,0
Aledo	Reino Unido	51,6	Francia	10,8
Alguazas	Marruecos	48,9	Ecuador	16,4
Alhama de Murcia	Marruecos	43,6	Ecuador	10,2
Archena	Marruecos	19,0	Ecuador	18,7
Beniel	Marruecos	38,1	Bulgaria	11,8
Blanca	Marruecos	67,5	Reino Unido	9,4
Bullas	Bulgaria	38,5	Ecuador	15,5
Calasparra	Reino Unido	26,7	Ecuador	20,0
Campos del Río	Reino Unido	29,0	Marruecos	24,0
Caravaca de la Cruz	Bolivia	21,4	Ecuador	15,9
Cartagena	Marruecos	43,0	Reino Unido	12,1
Cehégín	Bulgaria	38,0	Reino Unido	19,1
Ceutí	Marruecos	28,9	Ecuador	25,0
Cieza	Marruecos	48,6	Ecuador	16,3
Fortuna	Marruecos	34,7	Reino Unido	32,3
Fuente Álamo de Murcia	Marruecos	41,6	Ecuador	21,3
Jumilla	Ecuador	34,2	Marruecos	19,9
Librilla	Marruecos	50,4	Ecuador	8,7
Lorca	Marruecos	36,3	Ecuador	29,8
Lorquí	Marruecos	37,9	Ecuador	15,8
Mazarrón	Reino Unido	45,8	Marruecos	20,7
Molina de Segura	Marruecos	20,6	Ecuador	15,2
Moratalla	Marruecos	27,1	Reino Unido	17,9
Mula	Ecuador	34,5	Marruecos	25,7
Murcia	Marruecos	25,3	Ecuador	14,7
Ojós	Marruecos	100,0		
Pliego	Portugal	39,4	Reino Unido	20,9
Puerto Lumbreras	Marruecos	28,8	Rumanía	20,2
Ricote	Reino Unido	60,8	Marruecos	21,6
San Javier	Marruecos	37,4	Reino Unido	13,6
San Pedro del Pinatar	Marruecos	34,6	Rumanía	19,8
Santomera	Marruecos	46,6	Ecuador	10,6
Torre-Pacheco	Marruecos	49,9	Ecuador	19,4

Torres de Cotillas, Las	Ecuador	19,2	Marruecos	16,8
Totana	Ecuador	49,9	Marruecos	13,3
Ulea	Marruecos	66,2	Francia	5,9
Unión, La	Marruecos	68,2	Colombia	5,4
Villanueva del Río Segura	Marruecos	32,4	Bulgaria	16,2
Yecla	Ecuador	33,3	Marruecos	18,1
Región de Murcia	Marruecos	30,6	Ecuador	16,6

Fuente: INE, *Estadística del Padrón Continuo*.

CAPÍTULO 4: TRAYECTORIAS EDUCATIVO-FORMATIVAS Y LABORALES DE LOS INMIGRANTES

M^a BELÉN GARCÍA-PALMA

Profesora Asociada de Sociología. Universidad de Murcia

GASPAR BRÄNDLE

Profesor Contrato Doctor de Sociología. Universidad de Murcia

ÁNGEL OLAZ CAPITÁN

Profesor Contratado Doctor de Sociología. Universidad de Murcia

1. Introducción

La historia de la Humanidad es la historia del movimiento de sus poblaciones. La necesidad y motivación humana por desplazarse a otros territorios en busca de una mayor prosperidad ha sido una constante. Ahora bien, si podemos señalar, no sin caer en cierta simplicidad, que los movimientos migratorios representan el factor que permanece vinculado a la idiosincrasia del comportamiento humano, el cambio del hecho migratorio hay que situarlo en las propias sociedades, en sus estructuras y configuración de los propios fenómenos que su dinámica genera.

En este sentido, los cambios derivados del paso de la sociedad moderna a la sociedad de la información, encontrándonos entre ellos la capacidad del sistema capitalista para sobrevivir, configurándose en la última etapa como un capitalismo financiero; el problema crónico de la precariedad laboral y el desempleo; la globalización económica y social que facilita las interacciones sociales; el paradigma de la flexibilidad y de la tecnología imponiendo una flexibilidad en los trabajadores en indefinidas modalidades de empleo que hacen peligrar siquiera la existencia de trayectorias laborales “ordenadas”; la configuración de nuevas formas de organización social e incluso nuevos modelos familiares y relacionales; etc., han marcado los movimientos de los inmigrantes de las últimas décadas, a nivel general, y en España en particular.

En efecto, todo ello ha supuesto que los movimientos migratorios de los últimos años se produzcan en un contexto caracterizado por la celeridad de los cambios e incluso la crisis, percibida o real, de algunas de las estructuras sociales que han configurado el orden social existente, aunque poco visibles bajo la euforia económica de unos años de crecimiento económico. Mientras, se estaban postergando importantes debates relacionados con nuestro orden social y algunas

de sus estructuras más importantes relacionadas con la educación y el mercado de trabajo. Esto ha dado como resultado una etapa migratoria en España con rasgos fácilmente reconocibles que describen e identifican de forma muy localizada el fenómeno migratorio y que no ha conllevado un verdadero modelo de integración sociolaboral de la población inmigrante.

En este capítulo, se realiza una descripción de la trayectorias educativas, formativas y laborales de los inmigrantes que han tenido lugar en los últimos años en España, siguiendo el patrón cronológico de etapa formativa, inserción laboral y trayectoria profesional, partiendo de los conceptos y fenómenos sociales que contribuyen a su comprensión.

2. La trayectoria educativo – formativa de los inmigrantes

El sistema educativo y el mercado de trabajo son dos de las principales estructuras a nivel social, vertebrando buena parte de las relaciones y procesos que se originan en las complejas sociedades modernas. No en vano, los individuos pasan la mayor parte de su vida formando parte de uno u otro sistema. Ambas son estructuras profundamente interconectadas en sociedades que, como la nuestra, están caracterizadas por una alta especialización y diversidad laborales que requieren a su vez de una amplia oferta educativa que cualifique a los futuros profesionales y que les provea de credenciales educativas estandarizadas y reconocidas socialmente para el acceso al mercado laboral. Además, a medida que las sociedades ganan en complejidad esta vinculación se hace más fuerte y duradera, no sólo por los motivos señalados con anterioridad sino también porque cada vez se hace más necesaria la prolongación de los itinerarios¹ educativo-formativos a lo largo de la vida activa, debido a que los entornos laborales se transforman constantemente haciendo necesarias nuevas formaciones que no se habían previsto en el proyecto educativo inicial.

En este contexto, complejo e interconectado, cada trayectoria educativo-formativa y de inserción laboral es sustancialmente diferente y está sujeta a múltiples condicionantes. Además, el camino que se debe recorrer en ambos sistemas y la transición de la etapa educativo-formativa al mercado laboral no están exentos de dificultades, siendo un indicador que puede visibilizar ciertas desigualdades y segmentaciones sociales, dada la complejidad de este proceso en el que entran

1. Se utilizará aquí, siguiendo a Raffé (2011), el concepto de itinerario, como una metáfora de un viaje múltiple y diverso, que puede tener un destino específico prefijado, o que en él ciertos destinos sean más fáciles de alcanzar que otros; que ese viaje tenga un recorrido lineal, o que el camino sea reconstruido o modificado.

en juego no sólo la formación escolar y la inserción laboral, sino también otros aspectos relacionados con el tránsito a la vida adulta, la emancipación familiar y el ejercicio de prácticas de ciudadano (Casal, 1997).

La toma de decisiones que se suceden durante la etapa formativa y el itinerario que finalmente se sigue en el mercado laboral quedarán influidos por una serie de aspectos sociales e individuales que condicionarán el resultado final. Por un lado, las políticas públicas en el ámbito de la educación y de la inserción laboral, que delimitarán las oportunidades que se ofrecen desde las instituciones. En este sentido, dado que el tiempo que va desde la finalización/abandono de los estudios y la inserción en el mercado laboral es cada vez más prolongado e incierto, se hacen necesarias políticas activas de transición: formación ocupacional, becas y contratos en prácticas, etc. El problema es que dichas políticas no siempre están disponibles, ni tampoco ofrecen cobertura suficiente a todos los colectivos necesitados. Por otro lado, los aspectos contextuales o determinantes sociales, como podrían ser el origen social y geográfico, que influirán en las condiciones con las que se parta en este proyecto educativo-laboral. Obviamente para algunos colectivos, aquellos con menores niveles educativos alcanzados, las minorías étnicas, las clases sociales excluidas, etc., el camino que deben recorrer suele estar más condicionado, pudiendo derivar en trayectorias formativo-laborales erráticas.

Profundizando en el análisis, ahora poniendo el acento en un enfoque micro, habría que decir que las expectativas de las familias con respecto al sistema educativo y el *habitus* de origen, especialmente el referido al capital cultural previo de las familias de los alumnos (Bourdieu y Passeron, 1973), son aspectos de un peso innegable en el tipo de trayectoria que finalmente tendrá el alumno. Actitudes y expectativas que también generan los diferentes agentes educativos, laborales y sociales hacia los inmigrantes y que se juegan en el terreno de la ambivalencia: rechazo/diálogo, apertura/resistencia (Samper y Garreta, 2007). En el caso de los escolares de origen inmigrante su proyecto académico, queda si cabe aún más influido por estos elementos, ya que las decisiones vienen muy determinadas por un contexto social y familiar más complejo relacionado con el proyecto migratorio de sus ascendientes (Garreta, 2011).

Mientras que desde el enfoque macro, habría que fijarse en el tipo de sistema educativo y de mercado laboral que ofrece una sociedad para el conjunto de sus ciudadanos. Por ejemplo, en relación a la integración de los inmigrantes pueden ser determinantes los recursos dedicados a la educación compensatoria, los mediadores escolares, la presencia de traductores en las escuelas o las ayudas para soportar los costes directos e indirectos de la formación. En el terreno laboral, el tipo de puestos de trabajo ofertados o la capacidad de absorción y flexibilidad del mercado laboral serían también aspectos relevantes. Veamos algunos de los itinerarios más habituales.

2.1. *Itinerarios en las trayectorias educativo-formativas y de inserción laboral*

Partiendo de la construcción tipológica que plantea Casal (1996), se pueden establecer cinco itinerarios básicos en el tránsito educativo-formativo y de inserción laboral de los individuos. Estos recorridos no son unívocos o cerrados, ya que son posibles ciertas variaciones que implicarían rupturas de estos modelos lineales, pero constituyen un buen referente para abordar este fenómeno:

- *Itinerario A. Éxito precoz.* Caracterizado por la excelencia escolar, recorriendo todo el sistema educativo formal sin interrupciones, para terminar obteniendo una titulación de estudios superiores que, además, se consigue con buenas notas. El tránsito a la vida activa es rápido y exitoso, con un futuro alentador en cuanto al estatus y a la retribución. La ubicación laboral será probablemente en el segmento primario superior, esto es, profesiones con reconocimiento social y alta retribución, asociadas a estudios superiores y a una formación continua. Por tanto, habría una trayectoria encaminada hacia el éxito social, iniciado en la elección de carrera y consolidado en la profesionalidad y el estatus social y económico.
- *Itinerario B. Aproximación sucesiva.* En este caso se alcanza la suficiencia escolar, aunque no necesariamente una titulación superior y, en todo caso, con periodos de escolarización largos, debido al encadenamiento de algunas interrupciones y con ciertas dificultades en los procesos de evaluación. La inserción laboral es una aproximación sucesiva, ya que el trabajo no se consigue tan rápido como en el itinerario anterior y a veces supone primeras experiencias en empleos de menor cualificación. Finalmente lo normal es alcanzar un empleo en el segmento primario inferior, con estabilidad, pero con un techo en la carrera profesional. Es por tanto, un itinerario educativo-formativo prolongado donde la toma de decisiones es abundante pero poco encadenada, y donde igualmente el tanteo y los ajustes hacia abajo suelen ser habituales.
- *Itinerario C. Trayectorias en precariedad.* Caracterizado por la insuficiencia formativa, con acreditaciones de nivel obligatorio o alumnos con mayor itinerario pero que no logran una acreditación superior. La inserción laboral se lleva a cabo en el mercado secundario o subalterno, con ocupaciones manuales, baja estabilidad en el empleo y sujeta a la coyuntura económica. La trayectoria laboral puede caracterizarse de precaria debido a la rotación en trabajos con poca relación entre sí y que no permiten crear un currículum acumulativo. Indubitablemente las limitaciones en lo escolar tienen una traducción en la precarización del empleo, que se caracteriza por una alta rotación, trabajos semicualificados y altamente expuestos a los ciclos económicos negativos.

- *Itinerario D. Trayectorias desestructuradas.* El recorrido formativo es de rechazo, chocando con la propuesta educativa de los centros y dificultando incluso la consecución de las acreditaciones mínimas. La transición a la vida activa es marginal, con alta rotación en empleos de poca o nula cualificación. La carrera laboral es errática, marcada por una precariedad crónica y periodos regulares de paro, especialmente en contextos de crisis. El rechazo con las formas básicas de socialización escolar puede producir formas de rechazo al trabajo, que adquiere una perspectiva meramente instrumental. Este itinerario sería propio de condiciones de población inmigrante de países pobres, situaciones de exclusión social y trabajos al margen de la organización empresarial.
- *Itinerario E. Trayectorias obreras.* Se trata de itinerarios muy encaminados desde el comienzo hacia la “cultura del trabajo” de tipo manual y poco cualificado y por ello tienen un recorrido muy limitado en cuanto a la formación en el sistema educativo formal. La inserción y posterior trayectoria laboral están muy determinadas por la escasa cualificación alcanzada y los ritmos de la oferta de puestos de trabajo de esas características y no tanto por las opciones personales de elección. Las probabilidades de encontrarse en situaciones de paro estacional o cíclico, la rotación laboral y el riesgo de exclusión son elevadas.

2.2 Algunos datos a considerar

Si bien no se pueden generalizar las mismas conclusiones para todo el colectivo inmigrante, los datos nos llevan a pensar en que la transición educativo-formativa y de inserción laboral de los jóvenes inmigrantes suele venir marcada por un cúmulo de dificultades (mayor atención al coste de oportunidad derivado de los costes directos e indirectos que supone el proceso formativo, menores expectativas en la educación, mayores necesidades de insertarse pronto en el empleo para cubrir necesidades económicas, etc.) que hacen más plausibles los itinerarios de precariedad, de desestructuración y de trayectoria obrera vistos más arriba.

A partir de la explotación de los microdatos de la *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral*² elaborada por el INE en 2005 se tratará de bosquejar algunos trazos sobre la situación de los inmigrantes en el ámbito educativo-formativo a nivel nacional³.

2. La ETEFIL 2005 investiga los itinerarios durante 4 años de una muestra aleatoria de 45.100 jóvenes con menos de 25 años a fecha 31/12/2001, que terminaron estudios del sistema educativo no universitario en el curso 2000/2001 o que abandonaron la Educación Secundaria Obligatoria sin obtener titulación en el mismo curso o que completaron programas del sistema de formación ocupacional en el año 2001 sin tener titulación universitaria.

3. Una visión complementaria a la aquí expuesta, puede consultarse en Pedreño et al. (2013),

La tabla 1 nos permite comprobar cómo se distribuyen los jóvenes españoles y extranjeros en cuanto a su trayectoria dentro del sistema educativo-formativo español. A primera vista, dos datos destacan sobre el resto: la proporción de inmigrantes que consiguen graduarse en titulaciones medias y superiores (22,2%) es visiblemente menor que la de sus homólogos españoles (41,5%), mientras que la proporción de los que abandonan la escuela en los niveles educativos obligatorios es sensiblemente superior entre la población inmigrante (17,1% frente al 6,6%). Estaríamos así ante trayectorias diferenciadas, siendo éstas más erráticas entre la población inmigrante, que cuenta con mayores tasas de abandono y recorridos más cortos dentro del sistema educativo formal. Obviamente, en un mercado competitivo donde la posesión de alguna titulación ejerce de filtro selectivo, estas situaciones elevan la probabilidad de verse en una situación de exclusión del mercado laboral formal.

Las estrategias en relación a la formación ocupacional parecen ser también distintas en uno y otro grupo, siendo este tipo de educación profesional una alternativa más usual entre los inmigrantes. Estos parecen buscar una inserción más rápida en el empleo o, al menos, superar el bloqueo al acceso o la trayectoria frustrada en otras vías educativas de perfil más académico. Independientemente del motivo para acceder a la formación profesional, para Fernández Castaño (2011), esto supone una oportunidad integradora para los inmigrantes e incluso podría derivar en una movilidad social ascendente de los inmigrantes (Martín et al., 2011).

Ahora bien, como señalan Pedreño y colaboradores (2013), parece que la situación para una buena parte de la población inmigrante es mucho menos favorable, caracterizada por una inserción segmentada y con un cierre de determinadas opciones, que llevarían a no recorrer por entero el sistema educativo formal o a encaminarse hacia el sector de la formación ocupacional. En ambos casos, el resultado más común es la proletarización, la frustración de expectativas, la asunción y naturalización de la diferencia de itinerarios para unos y otros y, finalmente, la reproducción de la desigualdad social previa para este colectivo.

Tabla 1. Trayectoria educativa, según nacionalidad (%)

		Españoles	Otra Nacionalidad
Sistema Educativo	Graduados en Educación Secundaria Obligatoria	17,7	20,4
	Graduados en Bachillerato	11,9	9,7
	Graduados en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior	41,5	22,2
	Abandonos de la Educación Secundaria Obligatoria	6,6	17,1
Formación Ocupacional	Finalizados en cursos del plan Formación Inserción Profesional	15,5	23,1
	Finalizados en programas de Escuelas Taller-Casas de Oficios	6,6	7,4

Fuente: *Elaboración propia a partir de la ETIFIL, INE, 2005*

Parece, por otro lado, que la prioridad de los jóvenes que formaron parte de este panel, no varía sustancialmente en cuanto a la nacionalidad: conseguir un empleo estable o continuar con los estudios para alcanzar un título son las principales prioridades de ambos grupos. También es elevado en ambos colectivos el deseo de encontrar un empleo acorde a la cualificación obtenida, algo ciertamente complicado dadas las particularidades del mercado laboral español actual, caracterizado por una escasa diversificación y un manifiesto desequilibrio entre la oferta y la demanda. En este escenario la correspondencia entre títulos y empleo no se produce siempre, encontrándonos con frecuencia con situaciones de sobrecualificación y con un empuje del empleo hacia abajo que expulsa del mismo a los individuos menos cualificados. Siendo este un problema que afecta tanto a la población activa nacional como a la población extranjera (Carrasco y Recio, 2011).

Tabla 2. Prioridades en materia educativo-laboral, según nacionalidad (%)

	Españoles	Otra Nacionalidad
Conseguir un empleo	6,8	13,4
Encontrar un empleo adecuado a mi cualificación	15,1	13,0
Conseguir un empleo estable	34,7	36,1
Continuar los estudios reglados hasta alcanzar un título	30,2	24,5
Organizar mi vida fuera del trabajo	6,3	6,5
Otra	6,8	6,5

Fuente: *Elaboración propia a partir de la ETIFIL, INE, 2005*

Por último, y como se había señalado anteriormente, un indicador interesante para anticipar el recorrido que tendrá el proyecto educativo-formativo tiene que ver con las expectativas hacia la situación presente y futura que se tengan. En

este sentido, se puede comprobar cómo en ambos grupos de jóvenes la mayoría manifiesta gozar de una situación actual satisfactoria y, en general, declaran tener unas expectativas positivas hacia una mejora de su futuro educativo-laboral, siendo sólo un pequeño grupo en cada caso los que consideran que su situación va a empeorar. Los datos no dejan de ser sorprendentes por el optimismo que destilan teniendo en cuenta las dificultades de las que venimos hablando pero, con todo, también revelan un porcentaje nada desdeñable de población juvenil insatisfecha con su situación.

Tabla 3. Situación actual y perspectivas de futuro que las personas tienen en materia educativo-laboral, según nacionalidad

		Españoles	Otra Nacionalidad
Situación actual	Es razonablemente satisfactoria	78,7	72,2
	Es insatisfactoria	15,8	19,9
	NS/NC	5,5	7,9
Perspectivas	Va a mejorar	81,4	76,7
	Va a continuar igual	15,7	20,0
	Va a empeorar	2,9	3,3

Fuente: *Elaboración propia a partir de la ETIFIL, INE, 2005*

3. La inserción laboral del colectivo inmigrante

El estudio de la inserción laboral suele resultar complejo, ya que dicha inserción implica la consecución de un arduo proceso como es la entrada y la participación de las personas en el mercado de trabajo. A ello se une en este caso la idiosincrasia del propio fenómeno migratorio, que aumenta el grado de complejidad de esta tarea de análisis.

En primer lugar, tenemos que considerar, por un lado, la dificultad del proceso en sí en un mercado de trabajo que desde mediados de los 70 se caracteriza por nuevas prácticas de organización social del trabajo que imponen la *fragmentación* y el aumento de la *disponibilidad social* de la fuerza de trabajo (Alonso, 2000) y, por otro, las particularidades del proceso de inserción laboral en un colectivo muy específico como es el colectivo inmigrante en el Estado español.

Esta complejidad del proceso se pone ya de manifiesto en su propia construcción teórica. Así no parece existir una definición clara de una realidad sometida a constantes y profundos cambios. Si bien parece haber un cierto consenso en entender la inserción laboral como un proceso de incorporación a la actividad económica (García Blanco y Gutiérrez Palacios, 1996). La propia descripción de

la inserción como *proceso*, deriva de las grandes dificultades que conlleva, dejando de ser algo casi automático en la biografía personal y profesional para convertirse en un arduo conjunto de fases, etapas y acciones que el individuo ha de realizar en un exigente contexto de múltiples demandas formativas, de experiencias previas, disponibilidad temporal, geográfica y funcional, etc.

Con todo, es posible concretar algo más el concepto si se considera las condiciones laborales y profesionales en las que se realiza la inserción. De este modo, se puede hablar de inserción profesional, como “conjunto de procesos por los que el individuo inicia el ejercicio de una actividad profesional estable, que le permite adquirir experiencia y conocimientos necesarios para la realización de sus trayectorias laborales”, así como de la inserción laboral, referida “a trayectorias precarias, con cambio continuo de oficio, falta de perspectivas y continuas rotaciones que impiden la acumulación de una experiencia especializada que facilite la inserción laboral plena” (Martínez Martín, 2000: 87). Esta delimitación conceptual es especialmente útil en el análisis de la inserción en determinados colectivos, como pueda ser el colectivo inmigrante.

3.1. Contexto socio-laboral de la inserción laboral de los inmigrantes en España

Cachón (2002), considera que se pueden distinguir tres etapas en los movimientos migratorios internacionales en España. La primera hasta 1985, la segunda entre 1986 y 1999, y la tercera desde el 2000 en adelante. Estas etapas no se diferencian únicamente en el volumen de inmigrantes venidos a España, sino en otras características estructurales que se ponen de manifiesto en el proceso: factores desencadenantes, sociedades emisoras, modos de producirse, impacto, etc. Siguiendo al autor, a partir del año 2000, hay una *ampliación y diversificación* de la inmigración, que tiene lugar sobre la inmigración ocurrida en las etapas anteriores. Además, en esta última etapa se producen tanto nuevas vías para la llegada de inmigrantes para puestos de trabajo no cualificados, como también para puestos de mayor cualificación, todo ello en un ciclo expansivo de la globalización social y económica.

En efecto, España, como sociedad receptora, ha vivido recientemente uno de los movimientos migratorios más significativos, en un contexto marcado por un ciclo expansivo tanto de su economía, hasta el año 2007, como de la economía global liderada por las relaciones productivas y comerciales en un conjunto de países.

La globalización económica, tal y como afirma González Rabanal (2004), promueve el aumento de la libertad de movimientos, a la vez que es un factor de

estímulo de la migración tanto desde una perspectiva macroeconómica, en el que la migración puede situarse como producto de la internacionalización del capital; como desde una perspectiva microeconómica, fruto de las expectativas del hecho migratorio que se forman basándose en la información sobre las diferencias en las oportunidades laborales y económicas en los distintos países.

La inserción laboral de los inmigrantes también viene condicionada por la configuración del propio mercado de trabajo. En efecto, se reconoce la existencia de varios mercados de trabajo y el subsiguiente proceso de segmentación laboral⁴, así como que en la mayor parte de los países desarrollados, se ha producido un debilitamiento de los *mercados internos*, mientras que aumentaba la importancia de los *mercados secundarios* (Prieto, 1999).

Siguiendo a Cachón (2002), la posición de los trabajadores en esta estructuración segmentada del mercado depende de las oportunidades de empleo de que disponen, que desde el punto de vista de la oferta de mano de obra se determina por las características básicas de los trabajadores y sus pautas de conducta y que los empresarios utilizan como elementos discriminantes; y del nivel de aceptación por su parte de las condiciones de trabajo, que a su vez deriva de su poder social de negociación. Por lo que el resultado de estas variables ha caracterizado el mercado de trabajo de los inmigrantes.

De este modo en España se configuró, en un breve periodo de tiempo, un mercado de trabajo para inmigrantes, auspiciado por unas tasas de crecimiento económico superiores y basadas en sectores intensivos en fuerza de trabajo como la construcción, el turismo o la agricultura. El resultado, ha sido unas elevadas tasas de empleo muy concentrado sectorial y funcionalmente, unido a procesos de empadronamiento de extranjeros, trabajo en la economía sumergida –mostrado por el desfase de resultados entre los datos de afiliación a la Seguridad Social y los que manifiestan estar trabajando en la Encuesta de Población Activa-, empleo temporal y precario, etc.

4. Piore y Doeringer (1985) establecen que no existe un solo mercado de trabajo para todos los trabajadores, sino dos mercados diferenciados en sus características y con escasas posibilidades de movilidad entre ellos por parte de los trabajadores. El proceso de segmentación del mercado laboral, produce, por un lado, *mercados primarios o internos de trabajo (superior e inferior)*, más propio de grandes empresas que ofrece empleo estable, cualificado, con ingresos superiores y posibilidades de promoción, así como un amplio marco regular de derechos laborales y sindicales. Por otro lado, el *mercado secundario*, caracterizado por la precariedad, con empleos poco cualificados, mal retribuidos y con escasas posibilidades de promoción o mejora. Asimismo, sería un mercado de trabajo poco regulado, mayor desprotección laboral y sindical y más común en empresas y organizaciones pequeñas. Además, es significativa la vinculación de los individuos a los distintos segmentos laborales, ya que tiende a seguir pautas bastante regulares en razón del género, la edad, la nacionalidad o el origen social.

En definitiva, como apuntan Miguélez y Prieto (2009) las investigaciones llevadas a cabo coinciden al mostrar que entre los inmigrantes, especialmente extracomunitarios, predominan los trabajos precarios, mal pagados y con riesgo para la salud, en mayor medida que entre los trabajadores autóctonos. Asimismo, es también el colectivo inmigrante el que más se emplean en la economía sumergida. Para los autores, esta precariedad laboral está vinculada a su situación de debilidad en la sociedad *cuando lo que está en curso es una profunda reestructuración del proceso productivo en el contexto de un mercado mundializado y de mercados nacionales con una regulación social menos protectora y menores garantías* (Miguélez y Prieto, 2009: 277). Según se refleja en el *VI Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España* (FOESSA), el crecimiento económico de la economía española durante los últimos tres lustros ha propiciado un modelo migratorio que ha tendido hacia la exclusión.

3.2. Algunos datos a considerar

La fuente de información que mejor describe el proceso de inserción laboral de los inmigrantes es la *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, desarrollada en 2007 por el *Instituto Nacional de Estadística* en colaboración con el *Colectivo IOÉ* y promovida por el *Observatorio Permanente de la Inmigración*. La encuesta, recoge información sobre 15.500 inmigrantes y no se limita a las características demográficas, sino que pretende indagar en el conocimiento de otros aspectos de carácter social, poniendo el énfasis en las relaciones sociales y redes personales vinculadas al hecho migratorio.

El concepto de inmigrantes que se maneja en la encuesta es el de *una persona que ha nacido en el extranjero, es mayor de 15 años y vive en España (o tiene intención de hacerlo) desde hace 1 año o más tiempo*. Con esta definición, se obtienen 2,16 millones de hogares en los que al menos uno de sus miembros de 16 o más años ha nacido fuera de España. Por su parte, habría 1,02 millones de hogares formados sólo por inmigrantes.

Hay que advertir que el papel de la mujer en el fenómeno migratorio ha tenido sus propias características vinculadas al hecho de ser mujer y sin duda ha sido creciente en importancia. Para Cachón (2006: 16) *los “flujos migratorios” hacia los países desarrollados se “han feminizado”, es decir, progresivamente son más las mujeres que se desplazan de forma autónoma e independiente, no ya para reagruparse con su pareja o familia, sino para iniciar un proyecto de vida, insertándose en el mercado laboral de la sociedad de acogida, intentando cumplir con las expectativas de futuro que ellas mismas diseñan*.

La mayor parte de los inmigrantes que llegan a España eran activos y, en más de la mitad de las ocasiones, eran ocupados en el sector privado y, de forma minoritaria, del sector público. Sin embargo, no haber trabajado en el país de origen es también una situación muy frecuente entre los inmigrantes que supone el 31,2% de los mismos, 30,9% en el caso de la Región de Murcia. Otro grupo con cierta representatividad se compone por aquellos que eran trabajadores autónomos, si bien, no superan el 10%.

Tabla 4. Situación laboral de los inmigrantes antes de la partida hacia España

	España		Región de Murcia	
	Nº	%	Nº	%
No ha trabajado	1410359	31,2	56978	30,9
Asalariado del sector público	459706	10,2	14016	7,6
Asalariado del sector privado	1970823	43,5	84465	45,8
Trabajador independiente o empresario sin asalariados	376882	8,3	17598	9,5
Empresario con asalariados	120385	2,7	4317	2,3
Miembro de una cooperativa	8996	0,2	225	0,1
Ayuda familiar	85990	1,9	2647	1,4
Otra situación	89014	2,0	4216	2,3
No sabe su situación profesional	4367	0,1	0	0,0
Total	4526522	100	184463	100

Fuente: *elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE, 2007)*

Todo ello apunta a que se trata de un colectivo que, en lo que respecta al mercado laboral, son dependientes de una relación salarial y que se configuran como fuerza de trabajo. De este modo, no es de extrañar que entre los principales motivos que les incitaron al traslado a España se encuentre el lograr mejorar sus oportunidades y calidad de vida, mejorar su empleo o, simplemente, poder acceder al mismo. Por otro lado, la reagrupación familiar también constituye otra de las razones básicas que empujan al traslado a España. Ahora bien, comparativamente, en la Región de Murcia es superior la proporción de inmigrantes que llegan cuya motivación es la falta de empleo o buscar un empleo mejor, cuestión ésta que puede estar relacionada con la mayor presencia de inmigrantes de origen africano con niveles inferiores de cualificación profesional.

Tabla 5. Motivos del traslado a España

	España		Región de Murcia	
	Nº	%	Nº	%
Por su jubilación	164959	3,6	9809	5,3
Por cambio de destino laboral	268794	5,9	6519	3,5
Por falta de empleo	1054197	23,3	67848	36,8
En busca de un empleo mejor	1765002	39,0	98093	53,2
Por razones políticas	137316	3,0	3831	2,1
Por razones religiosas	17737	0,4	363	0,2
Por razones formativas o educativas	379170	8,4	8386	4,5
Por la calidad de vida	1810838	40,0	74942	40,6
Por razones familiares (reagrupación)	1451950	32,1	53228	28,9
Por el coste de vida	649456	14,3	37204	20,2
Por el clima	515125	11,4	20237	11,0
Por estancia temporal en país de tránsito	51456	1,1	4797	2,6
Por otras razones	547002	12,1	12082	6,5
Total	4526522	100	184463	100,0

Fuente: *elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE, 2007)*

Una vez se trasladan a España, las vías de acceso al empleo tiene lugar tanto a través de redes formales como informales. En el caso de las vías formales, suele atender a demandas colectivas por parte de grandes empresas que, previa planificación, realizan el proceso de captación de mano obra en ocasiones incluso en el propio país de origen. También a través del régimen general, a través de servicios públicos o privados de intermediación, que canaliza demandas individuales normalmente referidas a pequeñas y medianas empresas, así como los procesos de regularización extraordinarios.

Ahora bien, la vía informal o el contacto a través de redes sociales de inmigración es muy importante y representa la vía principal para aquellos que se encuentran en situación irregular. De este modo un 66% afirma que su canal de acceso al empleo han sido las redes personales y familiares, mientras que un 14% manifiesta acceder mediante la autocandidatura al empleador (Colectivo IOÉ y Fernández, 2010). Lo que podría explicarse dado que el 79,4% de los inmigrantes reconoce la existencia de algún tipo de vínculo en España.

Tabla 6. Existencia de vínculos en España (%)

Sí	79,4
No	20,3
No sabe	0,3
Total	100

Fuente: *elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE, 2007)*

En todo caso, la existencia de algún contacto que facilite el acceso al mercado laboral español, no implica obviamente la existencia de una oferta real de empleo. De este modo, entre la población que emigra en edad de trabajar, sólo un 13,5% llega con una oferta (precontrato o verbal), mientras que el grueso del colectivo emigra “a la aventura” con la incertidumbre de si logrará el ansiado acceso al mercado de trabajo (Colectivo IOÉ y Fernández, 2010).

Sea a través de redes formales o informales, lo cierto es que el tiempo de inserción laboral del colectivo suele ser rápido si no se considera al 30,5% que aún no ha trabajado o ya tenía una propuesta de trabajo al llegar a España. De este modo, obtendríamos que casi el 49,6% de los inmigrantes acceden a su primer empleo en el plazo de un mes. Pero es más descriptivo ver la distribución del colectivo inmigrante considerando todas las casuísticas, tal y como se refleja en la siguiente tabla. De este modo, al final nos encontramos que un 24,3% del total de inmigrantes llegados a España lo hace en quince días y otro 10,1% en un mes.

Tabla 7. Tiempo transcurrido a la obtención del primer empleo

	%
No ha trabajado desde que está en España o ya tenía una propuesta de trabajo al venir	30,5
Hasta quince días	24,3
De 16 a 30 días	10,1
De 1 a 3 meses	13,2
De 4 a 12 meses	12,3
De 1 a 2 años	2,6
De 3 a más años	1,9
No sabe	5,0
Total	100

Fuente: *elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE, 2007)*

En cuanto a las características del primer empleo en España, el 85% de los inmigrantes que se han insertado lo hicieron como trabajador asalariado, el 8% lo hizo bajo otras modalidades entre las que cabe destacar el servicio doméstico,

el 6% lo hizo como autónomo y solo para el 1% su actividad inicial se desarrolló como empleador. La retribución mensual media se sitúa en 1.067 euros, aunque entre la disparidad de resultados, que por límites de espacio no se valora en este capítulo, el grupo más numeroso lo componen un 33% de los mismos que percibe entre 500 y 999 euros (Colectivo IOÉ y Fernández, 2010).

La actividad laboral inicial del colectivo inmigrante en España está muy concentrada tanto funcional como sectorialmente. Entre los principales rasgos que describen el primer empleo de los inmigrantes, destaca el grupo que se emplean como trabajadores no cualificados del sector agrícola y ganadero; trabajadores de los servicios de restauración, personales, y comercio en actividades de hostelería y en el servicio doméstico y, finalmente, trabajadores cualificados de la industria y la construcción.

Tabla 8. Ocupación del primer empleo

	España		Región de Murcia	
	Nº	%	Nº	%
Dirección de las empresas y de las administraciones públicas	72975	3,2	1439	1,5
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	160678	7,1	3815	4,1
Técnicos y profesionales de apoyo	129342	5,7	2032	2,2
Empleados de tipo administrativo	98376	4,3	1786	1,9
Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores de los comercios	512770	22,6	11651	12,4
Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	40222	1,8	1027	1,1
Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, la construcción, y la minería, excepto los operadores de instalaciones y maquinaria	345728	15,2	10867	11,6
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	83791	3,7	2793	3,0
Trabajadores no cualificados	820122	36,1	58403	62,2
No sabe o Fuerzas Armadas	5087	0,2	103	0,1
Total	2269092	100	93917	100

Fuente: *elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE, 2007)*

En lo que respecta a la Región de Murcia, la participación de los inmigrantes está aún más condensada ya que un 62,2% se emplea como trabajadores no cualificados, participando mayoritariamente en el sector agrícola, 44,8% seguido a distancia del servicio doméstico, 12,6%.

Tabla 9. Sector de actividad en el primer empleo

	España		Región de Murcia	
	Nº	%	Nº	%
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	269996	11,9	42083	44,8
Pesca	4353	0,2	0	0,0
Industrias extractivas	4265	0,2	133	0,1
Industria manufacturera	202730	8,9	8452	9,0
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	4534	0,2	82	0,1
Construcción	353181	15,6	8524	9,1
Comercio reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores y artículos personales y de uso doméstico	243223	10,7	6045	6,4
Hostelería	323299	14,2	7187	7,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	84385	3,7	1043	1,1
Intermediación financiera	17800	0,8	548	0,6
Actividades inmobiliarias y de alquiler servicios empresariales	176335	7,8	1855	2,0
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	20375	0,9	649	0,7
Educación	65241	2,9	2751	2,9
Actividades sanitarias y veterinarias, servicio social	65585	2,9	1556	1,7
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad servicios personales	92522	4,1	1170	1,2
Actividades de los hogares	338811	14,9	11839	12,6
Organismos extraterritoriales	915	0,0	0	0,0
No sabe	1541	0,1	0	0,0
Total	2269092	100	93917	100

Fuente: *elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE, 2007)*

En definitiva, nos encontramos que la inserción laboral de los inmigrantes adolece de una gran concentración sectorial que, además, son sectores con gran demanda de mano de obra sin cualificación. Esto es fruto de la segmentación del mercado laboral, que hace se configure un mercado de trabajo diferenciado tanto en sus características como en su composición. Como apunta Cachón (2006), el incremento del nivel general de desarrollo económico y bienestar de la sociedad española, el rápido desarrollo del Estado del Bienestar, la transformación de la fuerza de trabajo autóctona sobretudo en su nivel de cualificación y las expectativas sociales y laborales y el mantenimiento de las redes familiares a modo de ampliación del Estado Social, han producido cambios significativos en el nivel de aceptabilidad de una parte importante de la fuerza de trabajo que ha generado un trasvase de población activa a otros segmentos del mercado de trabajo, provocando escasez de mano de obra en determinados sectores o incluso áreas geográficas. Esto unido a otros factores, como el demográfico, ha influido en el “efecto llama-

da” de la sociedad española y la consiguiente inserción laboral de inmigrantes en segmentos secundarios, y por tanto de mayor precariedad laboral, en el mercado de trabajo.

Siguiendo a Spilerman (1997) y su identificación de tres tipos de trayectoria laboral -*ordenadas, caóticas y ocupacionales*-, puede decirse que el colectivo inmigrante ha seguido una trayectoria caótica caracterizada, principalmente, por la ausencia de una progresión lineal, donde los sujetos circulan por puestos secundarios (con escasas exigencias de cualificación y escasas diferencias de ingresos y estatus).

Resta tomar la perspectiva temporal suficiente, para ver qué comportamiento adopta todo este proceso en una sociedad que desde el año 2008 ha entrado en un contexto de profunda crisis económica y social.

4. Movilidad y Trayectorias profesionales de la población inmigrantes

Tras el análisis realizado en la trayectoria educativo-formativa del colectivo inmigrante y su posterior puesta en correspondencia con su proceso de inserción laboral, es el momento de analizar los procesos de movilidad y trayectorias profesionales que experimentan.

4.1. Movilidad Social y laboral

Cuando se habla de movilidad nos estamos refiriendo, más concretamente, a movilidad social, entendiéndola como la posibilidad de que las personas y, por extensión, el grupo de referencia, se les permita “subir” o “bajar” de posición en la escala de bienestar socioeconómica. En este sentido, la posibilidad de poder realizar estos desplazamientos es un indicador del nivel de madurez de la sociedad. Es por ello que cuando la movilidad social es escasa, menores son las posibilidades de que alguien mejore su situación económica en relación a los demás, independientemente de su capacidad individual.

Así pues el concepto de movilidad social está íntimamente asociado con el de la movilidad laboral que, si se quiere, es la representación asociada al mercado de trabajo.

Estas cuestiones no hacen sino reclamar la atención sobre el término estratificación social que intuitivamente se refiere al modo en el que se conforman por estratos, capas o niveles los grupos. De este modo, la estratificación permite

radiografiar sus clases y evidenciar la desigualdad social de una sociedad en la distribución de los bienes y atributos socialmente valorados.

A la hora de estudiar el concepto de movilidad laboral y su traducción concreta en la trayectoria profesional de la población inmigrante en España, se hace necesario recurrir al estudio de Miguélez et al. (2011) donde en un pormenorizado proyecto de investigación se retratan las especiales circunstancias que concurren en este colectivo.

Es en este contexto donde surge el concepto de movilidad en cualquiera de sus principales manifestaciones:

- La movilidad vertical, explicativa de los movimientos ascendentes o descendentes en la escala socioeconómica y que se operacionalizan⁵ en orden a aspectos tales como los niveles de renta, patrimonio, salariales y status social y profesional de los individuos entre otros.

En general, la movilidad vertical ascendente se ha considerado como un indicador de apertura social o, dicho de otro modo, de un contexto social caracterizado por la igualdad de oportunidades, permitiendo la adquisición, estimulación y desarrollo de las carreras profesionales de los individuos. En este sentido, este enfoque sigue siendo válido –al menos teóricamente– para la población inmigrante. No obstante, donde se pueden evidenciar quizás de un modo más notorio los movimientos verticales de signo descendente es en los estudios de género, donde la mujer responde a un perfil caracterizado por tipos de contrato temporales, a tiempo parcial, bajos salarios, con mayores niveles de desempleo, peores salidas hacia el mercado laboral y con penosas reincorporaciones posteriores

- La movilidad horizontal, referida a cambios motivados en el lugar de residencia y/o a cambios entre sectores de actividad económica, con probables repercusiones sobre las posiciones de materia socioeconómica de los individuos.

Generalmente, la movilidad horizontal es reinterpretada como espejo de fle-

5. Un problema derivado de la operacionalización de las categorías contempladas es el que guarda relación con los indicadores, en este caso con los indicadores de movilidad. Un ejemplo quizás sirva para representar esta discusión. Parece estar comúnmente admitido que el paso de una ocupación de “cuello azul” (oficios donde el nivel de cualificación no es elevado y requiere de ciertas destrezas manuales) a otra de “cuello blanco” (donde la cualificación en principio es más elevada y en general se asocia a ciertas destrezas intelectuales) es expresión de movilidad laboral ascendente (Golthorpe et al. 1980). No obstante, esta apreciación puede ser prematura y matizable cuando se observa que puestos de trabajo de “cuello azul” tienen mejores remuneraciones salariales que los de “cuello blanco”, debido a su escasez en el mercado. Además de estas circunstancias y por si fuera poco, pueden descubrirse trabajadores de “cuello blanco” sometidos a un proceso de descualificación profesional como resultado de prácticas taylor – fordistas.

xibilidad, motivo por el que desde las organizaciones empresariales como altas instituciones de la Unión Europea procuran la incentivación de este tipo de movilidad laboral para disminuir, paliar o evitar el desempleo y la pobreza (Gagnon 2009).

Así pues, la movilidad se ha estudiado tradicionalmente desde dos perspectivas. Una primera poniendo el foco de atención en las trayectorias laborales de los individuos a partir de los movimientos ascendentes y descendentes en las categorías profesionales, lo que se denomina movilidad intrageneracional. La segunda perspectiva referida al estudio de la movilidad laboral de la segunda generación de los inmigrantes, denominada movilidad intergeneracional.

4.2. Trayectoria profesional

Una primera aproximación al concepto de trayectoria profesional está conectado con el proceso a través del cual el trabajador, desde el momento inicial con su inserción, su posterior desarrollo y la posición final alcanzada en un contrato.

De este modo, la trayectoria profesional contribuye a facilitar la evolución experimentada por el individuo en un contexto profesional a través de su vida laboral, no sin olvidar que esta trayectoria profesional es algo más que una cuestión biográfica, es la representación del contexto social, su historia y su estratificación.

Los estudios sobre trayectoria profesional han sido recurrentemente empleados para la explicación de la movilidad social de determinados segmentos de empleo y la estratificación del mercado laboral, así como para la identificación de la movilidad social –especialmente la ascendente- o bien la movilidad laboral geográfica⁶.

4.3. Factores de Movilidad Laboral condicionantes de la Trayectoria profesional

Parece más o menos evidente entender que, tras la trayectoria profesional del colectivo inmigrante en su conjunto, se esconden un conjunto de claves más allá del escenario donde se desenvuelve, esto es, cada inmigrante tiene sus propias sin-

6. Aunque ampliamente desarrollada por el artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores entendida como la movilidad forzosa producida por voluntad unilateral del empresario, con independencia de que puedan intervenir en algunos casos los representantes legales de los trabajadores, en este trabajo prescindiremos de este enfoque jurídico avanzando en una orientación más socio-lógica.

gularidades y experiencias vitales que le condicionan es su desarrollo. De ser así, ello explicaría que la teórica fortuna del inmigrante en su espacio vital dependería no sólo del contexto de recepción, sino además de las características ocupacionales de cada persona y ello así mismo explicaría como en un mismo dominio existieran trayectorias laborales dispares que responden a factores estrictamente personales. En suma lo social y lo personal se imbrican tejiendo una maya donde territorio e individuo interactúan.

Siguiendo el trabajo de Bunge (2013) y el análisis que hace de las tendencias previsibles en España, en las siguientes líneas y de forma breve se han seleccionado algunos de los principales aspectos de movilidad que, por extensión, pueden condicionar la trayectoria profesional de la población inmigrante, sin olvidar los aspectos personales claves en la comprensión de las diferenciaciones específicas. Son los siguientes⁷:

- Redes sociales: parece significativamente evidente que la posibilidad de acceder a una red social construida facilita, por calidad y cantidad de contactos, el desarrollo de la movilidad y de las trayectorias profesionales al menos los primeros compases iniciales. El poder recurrir a un familiar o amigo propicia salvar diferentes filtros de selección que ralentizarían o incluso excluirían al individuo
- Conocimiento de la lengua: aun admitiendo la importancia del conocimiento del idioma no es menos cierto que dependiendo del puesto de trabajo en algunos casos no es totalmente determinante, es decir, la necesidad de comprensión y expresión no es la misma para un trabajador de “cuello blanco” que para un trabajador de “cuello azul”, generalmente acostumbrado a la reproducción de pautas de trabajo estandarizadas.
- Nivel educativo – formativo: el nivel educativo a la postre resulta fundamental como elemento discriminador en el desarrollo de las trayectorias profesionales de los individuos sea cual sea su condición de nativo o inmigrante, si bien los efectos parecen amplificarse de un modo más importante para la población extranjera. No debe olvidarse que, en términos de movilidad laboral, la educación es clave para el acceso a las ocupaciones con más cualificación profesional. Estos planteamientos, ayudan a entender que un mayor nivel educativo comporta una movilidad ascendente. No obstante, la posesión de estudios reglados no comportan necesariamente movilidad ascendente, lo

7. Del conjunto de variables vertidas en el estudio se han seleccionado tan solo un pequeño número de ellas pensando en aquellas que intuitivamente son más sencillas de reinterpretar. El orden de presentación altera el mencionado estudio al considerar de mayor a menor impacto lo que los autores de este capítulo consideran como más relevantes o determinantes para facilitar el desarrollo de las trayectorias profesionales.

que entre otros efectos puede provocar una infracualificación competencial de las personas y su correspondiente desclasamiento social.

- La experiencia previa: en el estudio de Bunge (2013) se pone de manifiesto que la experiencia acumulada es más relevante para el acceso de unas ocupaciones antes que otras. Esta información quedaría avalada por las siguientes cifras: el 83,3 % de los técnicos y profesionales universitarios habían trabajado en tareas análogas en el país de origen, mientras que el 17,4 % de los empleados del hogar, se habían empleado en ocupaciones parecidas antes de emigrar. Estas cuestiones a falta de una mayor profundización revelan como el nivel educativo formativo, cuanto más alto, mejor posicionamiento permite.
- Género y presencia de hijos: aunque la distinción por razones de género es clave fundamental en el acceso – más o menos determinado - al primer empleo, no resulta necesariamente igual de trascendente en términos de la movilidad laboral. En otras palabras, si la diferenciación entre trabajos de hombres y mujeres parecen claras al principio, no lo son tanto una vez asentada la persona en su enclave, existiendo la posibilidad de reconducir su camino. Cuestión aparte es el tratamiento dado a los hijos que en la mayoría de los casos se asocian a la figura materna y, en comparación, provoca un cierto estancamiento en la movilidad ascendente de la mujer a favor del hombre.

4.4. Algunos datos a considerar

En un intento por reflexionar acerca de las cuestiones precedentes que permitan, sino concluir, al menos significar los que pueden considerarse principales aspectos relacionados con la movilidad laboral y trayectoria profesional, a continuación se comentarán las siguientes tablas.

En la tabla 10 referida a la Distribución del Empleo de Extranjeros nacidos fuera de España por Grupos de Ocupación puede observarse como la tendencia en los puestos directivos experimenta, en general, una notable aumento en términos absolutos sobre el primer año considerado (49 mm., 120 mm. y 110 mm. para los años 2000, 2007 y 2010 respectivamente), no así en términos porcentuales (9,2, 4,1 y 4,4 para los mismos años considerados), es decir, los crecimientos en número de personas – con la excepción del año 2010 sobre el 2007 – parece diluirse debido a la importante presencia de personas con menores niveles de cualificación.

En el caso de los Técnicos y profesionales (científicos y de apoyo), puede apreciarse un crecimiento en miles de personas en cada uno de los tres años considerados, aunque con poco peso en el conjunto de cada período, superan a los puestos

directivos (14%; 7,5% y 10,4% para cada uno de ellos) lo que hace pensar en que cuanto menor es la cualificación mayor es la representatividad.

Es en el segmento de Trabajadores de Servicios donde se percibe un crecimiento significativo – de nuevo en términos relativos que no absolutos – como lo demuestran las siguientes cifras (17,8%, 19,4% y 21,3% para los años 2000, 2007 y 2010), pero donde se concentra el mayor peso participativo es en la figura de los Trabajadores no Cualificados, con crecimientos en cada uno de los años considerados, hasta cifrarse en el año 2010 con un 35,7 % del total.

Tabla 10. Distribución del Empleo de Extranjeros nacidos fuera de España por Grupos de Ocupación . Años 2000, 2007 y 2010 (Cuartos Cuatrimestres)

(en miles)	2000	%	2007	%	2010	%
Dirección de empresas y AA. PP.	49	9,2	120	4,1	110	4,4
Técnicos y profesionales científicos	43	8,0	106	3,7	146	5,8
Técnicos y profesionales de apoyo	32	6,0	109	3,8	114	4,6
Empleados de tipo administrativo	26	5,0	122	4,2	113	4,5
Trabajadores de servicios	95	17,8	560	19,4	534	21,3
Trabajadores cualificados agricultura y pesca	11	2,1	38	1,3	49	1,9
Trabajadores cualificados industria y construcción	78	14,6	651	22,6	375	15,0
Operadores instalaciones y maquinaria	21	4,0	190	6,6	170	6,8
Trabajadores no cualificados	177	33,3	988	34,3	893	35,7
Total	532	100	2.884	100	2.503	100

Fuente: *elaboración propia a partir de Carrasco y García (2012)*

Estos aspectos, sugieren finalmente que la movilidad y trayectoria laboral presenta un ciclo expansivo del período comprendido entre los años 2000 – 2007 como resultado de la bonanza económica y un ligero retroceso en el período 2007 – 2010 como resultado del inicio de la crisis. Estas cuestiones unidas a los cambios experimentados hacen pensar en el conjunto de los 10 años el menor peso participativo de “masa gris” y de una mayor representatividad de otros colectivos con menores desarrollos formativos y con especial atención a los Trabajadores menos cualificados.

En la tabla 11 sobre la Distribución de Empleo de Extranjeros nacidos fuera de España por Ramas de actividad, revelan que de nuevo la fase expansiva del ciclo hace quintuplicar las contrataciones del año 2000 con 532.000 personas hasta llegar en 2007 con 2.884.000 personas, para decaer levemente en el año 2010 y situarse en 2.503.000 personas.

Tabla 11. Distribución del Empleo de Extranjeros nacidos fuera de España por Ramas de Actividad. Años 2000, 2007 y 2010 (Cuartos Cuatrimestres)

(en miles)	2000	%	2007	%	2010	%
Agrario y extractivo	49	9,2	177	6,1	221	8,8
Industria transformación	63	11,9	305	10,6	9.2	9,2
Construcción	75	14,1	655	22,7	306	12,2
Transporte y distribución	21	3,9	120	4,1	137	5,5
Comercio y reparaciones	62	11,7	380	13,2	328	13,1
Hostelería	90	17,0	415	14,4	379	15,1
Servicios a las empresas	38	7,2	134	4,6	158	6,3
Administración Pública	2	0,3	7	0,2	25	1,0
Educación e investigación	16	3,1	46	1,6	49	2,0
Sanidad, saneamiento, servicios sociales	11	2,0	64	2,2	100	4,0
Actividades recreativas y asociativas	25	4,8	48	1,7	40	1,6
Servicios personales	12	2,3	128	4,4	96	3,8
Hogares	67	12,6	405	14,0	435	17,4
Total	532	100	2.884	100	2.503	100

Fuente: *elaboración propia a partir de Carrasco y García (2012)*

Precisamente en el año 2010, la construcción cae en la comparativa con el 2007 en cerca de 349.000 puestos de trabajo lo que supone una reducción del 53,2% y, por consiguiente, una masa de trabajadores obligados a buscar nuevos nichos de empleo y a desarrollar nuevos itinerarios laborales, aspecto no exento de dificultades, y dando lugar al retorno al país de origen como una salida.

La hostelería, una rama de actividad tradicionalmente relevante comienza en el 2000 con 90.000 personas (17% sobre el total), 415.000 (14,4%) en el 2007 (año en que comienza la recesión) y 379.000 (15,1%) en el 2010 cuando la crisis muestra su cara más amarga.

Estas cuestiones plantean como la cultura del ladrillo y del sol y playa se ven embestidos de un modo brutal por unos sectores que podrían considerarse como gigantes con pies de barro.

En la tabla 12 sobre Ocupaciones con mayor crecimiento, se consideran 2 períodos en los que el año 2007 se convierte en final e inicio de cada uno de ellos. Es el año en el que, como se ha señalado, tras una fase expansiva de la economía comienza una contracción que se prolonga hasta nuestros días.

En el primer periodo 2000 – 2007, los empleados domésticos – fundamentalmente mujeres – ocupan la primera posición (443 mm.) seguido de los trabajadores con cierta cualificación en el sector de la construcción (274 mm.) a los

que podrían añadirse los peones de la construcción (156 mm.), seguirían todos aquellos relacionados con el sector de la restauración (255 mm.) en cualquiera de sus modalidades.

Estos cuatro segmentos significarían que el 62,5% de las ocupaciones de mayor crecimiento. Es decir, los cuidadores (24,5%), trabajadores directos de la construcción y peones (23,8%), junto a los pertenecientes a la hostelería y restauración en general (14,2%) se convierten en el punto final de la trayectoria profesional de una importante parte de los trabajadores.

Tabla 12. Ocupaciones con mayor crecimiento. Períodos 2000 - 2007 y 2007 - 2010

2000 - 2007	(en miles)	2007 - 2010	(en miles)
Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios	443	Trabajadores de los servicios personales	45
Trabajadores en obras estructurales de construcción y asimilados	274	Peones agropecuarios y de la pesca	44
Trabajadores de los servicios de restauración	255	Profesiones asociadas a titulaciones de 2.º y 3.er ciclo universitario en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	22
Peones de la construcción	156	Profesiones asociadas a titulaciones de 2.º y 3er ciclo universitario en ciencias naturales y sanidad	13
Trabajadores de acabado de construcciones y asimilados; pintores y otros asimilados	127	Gerencia de empresas de hostelería y restauración con menos de 10 asalariados	10
Dependientes de comercio y asimilados	110	Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	9
Peones agropecuarios y de la pesca	87	Técnicos de las ciencias físicas, químicas e ingenierías	8
Trabajadores de los servicios personales	86	Operadores de máquinas fijas	8
Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	72	Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	7
Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y asimilados	53	Dirección de empresas de 10 ó más asalariados	6
Peones del transporte y descargadores	50	Profesionales en organizaciones de empresas, profesionales en las ciencias sociales y humanas asociadas a titulaciones de 2.º y 3.er ciclo universitario	5
Mecánicos y ajustadores de maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos	47	Cajeros, taquilleros y otros empleados asimilados en trato directo con el público	5
Peones de las industrias manufactureras	45	Profesiones asociadas a titulaciones de 2.º y 3.er ciclo universitario en la enseñanza	5

Fuente: *elaboración propia a partir de Carrasco y García (2012)*

De todos es sabido que, en la medida en la que recesión se precipita en el año 2007, la contracción de la economía y su repercusión sobre las economías domésticas provoca la amortización de contratos de trabajo en el servicio doméstico. Por otro lado y en paralelo, el estallido de la burbuja inmobiliaria y la paralización del sector de la construcción con cerca de 3.5 millones de viviendas aun sin vender, junto a una disminución de la renta familiar disponible y cambios en las pautas de consumo, provocan un franco deterioro en el sector de la restauración que además de contar con un menor número de efectivos, condena a los que tienen la fortuna de trabajar a condiciones penosas y extenuantes próximas a la explotación.

Estas cuestiones permiten observar que estos tradicionales graneros ocupacionales desaparecen en el período 2000 - 2007, dando paso a otras ocupaciones en el período 2007 – 2010: Trabajadores de los servicios personales (45.000 personas), peones agropecuarios y de la pesca (44.000 personas), seguidos a más larga distancia de Profesiones asociadas a titulaciones de 2º y 3º ciclo universitario en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería (22.000 personas) y las relacionadas con las ciencias naturales y la sanidad (13.000 personas). Estas cuatro primeras posiciones que en conjunto representan a 124.000 personas, quedan distanciadas de las primeras posiciones del intervalo 2000 – 2007, donde los empleados del servicio doméstico y personal de limpieza registraban cifras de 443.000 personas, o dicho en otros términos, casi cuatro veces más.

Es decir, además de unas más que escasas posibilidades de crecimiento en el empleo, se advierte una mejor cualificación profesional relativa en los rankings de ocupaciones con mayor crecimiento, lo que revelaría una cierta selección natural por razón de formación.

En línea con lo anterior, la tabla 13 relativa a las ocupaciones con menor crecimiento, incluso, se aprecian saldos negativos en el período 2007 – 2010, en sectores clave como la construcción con (-) 349.000 personas. De nuevo los datos parecen confirmar que la instrucción y formación son claves en la explicación de estas cifras y cómo el mercado se muestra especialmente virulento en aquellas personas con menor desarrollo competencial.

Tabla 13. Ocupaciones con menor crecimiento. Períodos 2000 - 2007 y 2007 - 2010

2000 - 2007	(en miles)	2007 - 2010	(en miles)
Operadores de máquinas de oficina	-1	Trabajadores en obras estructurales de construcción y asimilados	-178
Peones de la minería	0	Peones de la construcción	-122
Poder ejecutivo y legislativo y dirección de las administraciones públicas; dirección de organizaciones de interés	0	Trabajadores de acabado de construcciones y asimilados; pintores y otros asimilados	-49
Jefes de equipo y encargados en instalaciones industriales fijas	0	Trabajadores de los servicios de restauración	-47
Mecánicos de precisión en metales, trabajadores de artes gráficas, ceramistas, vidrieros y artesanos de la madera, textil y del cuero	1	Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, laboradores de herramientas y asimilados	-23
Técnicos en educación infantil, instructores de vuelo, navegación y conducción de vehículos	1	Dependientes de comercio y asimilados	-22
Pescadores y trabajadores cualificados en actividades piscícolas	1	Peones de las industrias manufactureras	-16
Trabajadores cualificados en otras actividades agrarias	1	Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco	-15
Encargados en la metalurgia y jefes de talleres mecánicos	1	Operadores de instalaciones industriales fijas y asimilados	-15
Profesionales del derecho	2	Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios	-12
Trabajadores cualificados en actividades ganaderas	2	Maquinista de locomotora, operador de maquinaria agrícola y de equipos pesados móviles, y marineros	-12
Otras profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitaria	2	Gerencia de empresas de comercio sin asalariados	-12
Profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario en ciencias naturales y sanidad, excepto ópticos, fisioterapeutas y asimilados	2	Montadores y ensambladores	-11

Fuente: *elaboración propia a partir de Carrasco y García (2012)*

En suma un panorama inquietante, en el que se hace evidente esa ley de aceleración histórica, donde cada vez, en menores lapsos de tiempo, la magnitud de los cambios son de más intensidad y con mayores repercusiones y efectos colaterales sobre una masa laboral, a menudo no cualificada y que, de estarlo, se encuentra sometida a una extrema fragilidad en un entorno cambiante e inestable.

5. Algunas reflexiones finales

Sin otro propósito que el plantear algunas cuestiones relacionadas con los aspectos anteriores, las siguientes líneas pretenden reflexionar sobre cuáles pueden ser los efectos derivados de la compleja trayectoria que experimenta la población inmigrante y las posibles salidas a su incierta estrategia laboral.

En ese teórico recorrido –solo teórico ya que la realidad es más compleja y no exenta de incertidumbres y dificultades, muchas veces, sobrevenidas– el colectivo inmigrante no solo parte en condiciones de desventaja en cuanto a su nivel formativo, que además se agudizan en su proceso de inserción laboral y terminan cristalizando en un reducido margen de movilidad y desarrollo profesional. Aun a riesgo de convertirse en una gran simplificación, es lo que en esa *mise en scène* del mercado dual, se representa en sus papeles protagonistas: los *blue collar* junto a la posición que ocupan los *white collar*. Si además de los inevitables filtros que debe sortear este grupo humano, cuando la situación financiera no acompaña –como la actualmente instalada en España-, se produce un efecto multiplicador que acelera y expande el proceso mucho más allá de lo razonablemente comprensible.

Pero, cabe preguntarse ¿estamos hablando tan solo de una cuestión financiera o quizás, detrás de esta aparente pantalla, se encuentren otros aspectos latentes? En otras palabras, ¿es posible que estas evidencias o síntomas no sean más que –permítase la expresión - la “punta del iceberg”?

Sin que pueda darse una respuesta concluyente a esta cuestión, es admisible entender que tras las finanzas se sitúen enfoques económicos y, tras estos últimos, los sociales, políticos, sistémicos y así sucesivamente hasta encadenar una jerarquía que tiene su cima en los aspectos ideológicos, que no son sino la representación de un sistema de valores y códigos éticos, para muchos, los propios del mundo capitalista y, para otros – los menos -, la constatación de un modelo contradictorio y complejo que polariza a las personas a través de un etiquetaje social donde: etnia, género, edad, religión y otros tantos criterios de clasificación como se quieran, permiten construir una realidad social al gusto de los poderes hegemónicos.

Así pues en un contexto globalizado donde la desregulación y el “liberalismo 2.0” adquiere la mejor de sus representaciones, planea el darwinismo social y con él la desigualdad como imagen de marca. Aun, incluso, admitiendo la desigualdad, al menos debería reflexionarse si por mucha igualdad de oportunidades que el sistema proporcionara (si es que lo proporciona), el punto de partida y el entorno juegan del mismo modo para todos.

En esta situación de precariedad e incertidumbre donde la máxima expresión es el miedo al miedo -no debe olvidarse que el miedo bien gestionado puede

convertirse en un arma mortífera de destrucción masiva de aspiraciones, sueños y expectativas— cabe apelar a un nuevo modo de hacer las cosas, donde la inserción laboral del inmigrante no sea la consecuencia paliativa de un sistema desajustado que necesita mano de obra barata, sino el efecto que permita recuperar y poner en valor a una sociedad en la que la instrucción, el acceso y desarrollo profesional del individuo —y lógicamente del inmigrante— permita transformar a la sociedad en un sistema cada vez más coherente con la multiculturalidad y diversidad que lo vertebra. Este es el propósito, ahora queda en nuestras manos facilitar las opciones a los que más pueden ofrecernos con su tesón, constancia, trabajo e ilusiones. La mano queda tendida.

Referencias bibliográficas

- Alonso, L. E. (2000). *Trabajo y Posmodernidad. El empleo débil*. Madrid: Fundamentos.
- Althausen, R., y Kalleberg, A. (1981). “Firms, occupations and the structure of labor markets”, en Ivar Berg (ed.), *Sociological Perspectives on Labor Markets*, New York: Academic Press, pp. 119-149.
- BOE núm. 75, de 29 de marzo de 1995 Referencia: BOE-A-1995-7730. Texto Consolidado. Última modificación: 3 de agosto de 2013. Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (1973). *Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Labor.
- Bunge, D. (2013). *Movilidad ocupacional y migración: trayectorias laborales de los inmigrantes en España*. Tesis Doctoral. Madrid: UCM
- Cachón Rodríguez, L. (2002). “La formación de la *España Inmigrante*: mercado y ciudadanía”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97, pp. 95-126.
- Cachón Rodríguez, L. (2006). “Globalización e inmigración: los debates actuales”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, pp. 13-52.
- Carraco Carpio, C. y Riesco Sanz, A. (2011). “La trayectoria de inserción laboral de los jóvenes inmigrantes”. *Papers*, 96(1), pp. 189-203.
- Carrasco, C. y García, C. (2012). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2011*. Madrid: Documentos del Observatorio Permanente de la Formación. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Casal, J. (1996). “Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75, pp. 295-316.

- Casal, J. (1997). “Modalidades de transición profesional, mercado de trabajo y condiciones de empleo”. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 11, pp. 19-54.
- Colectivo IOÉ y Fernández, M. (2010). *Encuesta Nacional de Inmigrantes: El mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.
- Fernández Castaño, F. (2011). “Formación profesional reglada para mujeres y hombres inmigrantes. El caso de la ciudad de granada”. *Papers*, 96(3), pp. 707-730.
- Fundación FOESSA (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Gagnon, J. (2009). “Moving out of Bad Jobs. More mobility more opportunity”, en *OCDE: Employment for immigrants*. Paris: OCDE.
- García Blanco, J. M., Gutiérrez Palacios, R. (1996). “Inserción laboral y desigualdad en el mercado de trabajo: cuestiones teóricas”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 75, pp. 269-293.
- Garreta, J. (2011). “Las experiencias escolares de la inmigración”. *Papers*, 96 (1), pp. 205-223.
- Golthorpe, J. H. *et al.* (1980). *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*. Oxford: Clarendon.
- González Rabanal, C. (2004). “El control de las migraciones y la globalización de las economías ¿Fenómenos compatibles?”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 51, pp. 101-116.
- Martín Artilles, A., López-Roldán, P. y Molina, O. (2011). “Movilidad ascendente de la inmigración en España: ¿asimilación o segmentación ocupacional?” *Papers*, 96(4), pp. 1335-1362.
- Martínez Martín, R. (2000). “Aproximaciones teóricas a los procesos de inserción laboral”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 26, pp. 65-92.
- Miguélez, F. *et al* (2011). *Trayectorias laborales de los inmigrantes en España*. Barcelona: Centre d’Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball. Obra social La Caixa.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (2009). “Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa”. *Política y Sociedad*, 46(1-2), pp. 275-287.
- Pedreño Cánovas, A. (coord.) (2013). *Que no sean como nosotros. Trayectorias formativo-laborales de los hijos de las familias inmigrantes en el campo murciano*. Murcia: EDITUM.
- Piore, M.J. y Doeringer, P.B. (1985). *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- Prieto, C. (ed.) (1999). *La crisis del empleo en Europa*. Valencia: Germania.

- Raffè, D. (2011). "Itinerarios que relacionan educación con trabajo. Revisión de conceptos, investigación y debates políticos". *Papers*, 96(4), pp. 1163-1185.
- Ruiz Viñals, C. (coord.) (2004). *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC.
- Samper, L. y Garreta, J. (2007). "Educación e inmigración en España: Debates en torno a la acción del profesorado", en Alegre, M. A. y Subirats, J. (ed.). *Educación e inmigración: nuevos retos para España en una perspectiva comparada*. Madrid: CIS, pp. 361-383.
- Sánchez-Mora Molina, M.I., Ortiz García, P., Olaz Capitán, A. (2011): "Sociedades que envejecen y jubilación. Horizonte 2020" en *Trabajo: revista andaluza de relaciones laborales*, nº 24, pp. 179-195.
- Spilerman, S. (1977). "Careers, labour market structure and socioeconomic achievement". *American Journal of Sociology*, 83 (3), pp. 551-593.

CAPÍTULO 5: LA FEMINIZACIÓN DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA Y LA REGIÓN DE MURCIA

PILAR ORTIZ GARCÍA

Profesora Titular de Sociología. Universidad de Murcia

SALVADOR MANZANERA ROMÁN

Profesor Asociado de Sociología. Universidad de Murcia

ESTHER CLAVERO MIRA

Socióloga

Introducción

Actualmente, las mujeres representan algo menos de la mitad de la población inmigrante en España. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2012 esta proporción se distribuye de forma desigual por nacionalidades, así pues, entre las cinco primeras nacionalidades en cuanto a inmigración, en los casos de marroquíes y británicos predominaron los varones, mientras que entre rumanos, dominicanos y colombianos predominaron las mujeres. No obstante, desde 2006 se viene observando un proceso de feminización de las migraciones, tanto en el escenario nacional como en el de la Región de Murcia. Entre las razones de esta mayor presencia de mujeres inmigrantes está el hecho de que la crisis que viene azotando a España desde 2007 se ha comportado de forma más benévola con el empleo de las mujeres inmigrantes. Éstas, mayoritariamente ocupadas en el sector servicios, han aguantado la situación crítica de desempleo en mejores condiciones que sus homólogos varones, cuya presencia significativa en sectores como la construcción –fuertemente golpeado por esta crisis–, se ha visto seriamente mermada.

El perfil sociodemográfico de la mujer inmigrante es el de una mujer joven, entre 25 y 39 años, con un nivel educativo de estudios secundarios. Su comportamiento en términos demográficos ha ido cambiando. Así, si bien tradicionalmente sus tasas de fecundidad han sido superiores a la de las españolas, en los últimos años se observa un paulatino acoplamiento a las pautas de fecundidad de las nacionales.

Su ocupación en el país de destino, dista bastante de alcanzar las expectativas con las que llega, tanto por su formación, como por su objetivo de mejorar las condiciones de vida. La variable género se suma a la de extranjería para relegar a

la mujer inmigrante a un segmento “secundario” del mercado de trabajo caracterizado por empleos inestables o directamente “invisibles” para el mercado laboral (lo que comporta un nivel de desprotección muy importante), mal pagados; con una escasa o nula capacidad de movilidad ocupacional y, en definitiva, desechados por los autóctonos por ser emblemáticos de una discriminación de género (Parella, 2003).

Las singularidades del proceso migratorio de las mujeres establece la oportunidad de adoptar una perspectiva de género para el análisis de las migraciones, dado que, con frecuencia, las relaciones de género sufren alteraciones cuando quien migra es la mujer. Ya sea en el país de origen o en el de destino, la movilidad de la mujer obliga a una reestructuración de las funciones familiares, sociales y afectivas en la unidad familiar.

En este capítulo se aborda el análisis de la situación de la mujer inmigrante en España desde tres variables. En primer lugar, se traza su perfil sociodemográfico en el que se analiza la presencia de la mujer inmigrante en España y la Región de Murcia por zona geográfica de origen, así como alguna de las características de este colectivo: regularización, edad media, indicadores de fecundidad y nivel educativo; en segundo lugar, se examina su posición en el mercado de trabajo, cómo ha evolucionado la actividad de este colectivo y otros indicadores que caracterizan su inserción laboral; por último, se analiza su posición en la sociedad civil, así como las políticas de inserción y su eficiencia relativa sobre la mejora en la posición de las mujeres inmigrantes en aspectos como la salud, el trabajo o la participación en asociaciones civiles, elementos que confieren el estatus de ciudadanía y definen el grado de inclusión social.

Perfil sociodemográfico de la mujer inmigrante en España.

En este apartado se realiza una descripción y análisis de la población inmigrante atendiendo únicamente a las mujeres. Para ello, se ha hecho uso de varias fuentes cuyo organismo competente es el Instituto Nacional de Estadística: las Estadísticas del Padrón Continuo, los Análisis y Estudios Demográficos de Indicadores Demográficos Básicos y la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007; también se ha utilizado una fuente cuyo organismo competente es la Secretaría General de Inmigración y Emigración dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en concreto, la Estadística de los Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. La información que aporta la última de las fuentes estadísticas se refiere a la inmigración regular, es decir, la que se produce con autorización de entrada en España.

En el Cuadro 1 se observa la evolución de la población extranjera por sexo en España en el período 2006–2013. En relación a la población total de España, la población extranjera –tanto hombres como mujeres– experimentó un incremento constante entre los años 2006–2011 y justamente a partir de ese año comenzó a descender la proporción; esta misma tendencia se observa para el caso de la Región de Murcia aunque el descenso comenzó en el año 2010 (Cuadro 2). Por *sexo*, se puede observar que entre la población extranjera en España hay un número mayor de hombres que de mujeres, una proporción que se muestra con mayor intensidad en la Región de Murcia; también se observa que la proporción de mujeres tanto en España como en la Región de Murcia se ha ido equiparando con la de los hombres en el período de tiempo considerado.

Cuadro 1. Evolución de la población extranjera por sexo en España (2006-2013). Valores absolutos y porcentajes.

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2006	4.144.166	2.215.469	1.928.697	100	53,5	46,5
2007	4.519.554	2.395.685	2.123.869	100	53,0	47,0
2008	5.268.762	2.802.673	2.466.089	100	53,2	46,8
2009	5.648.671	2.992.636	2.656.035	100	53,0	47,0
2010	5.747.734	3.017.935	2.729.799	100	52,5	47,5
2011	5.751.487	2.998.707	2.752.780	100	52,1	47,9
2012	5.736.258	2.975.508	2.760.750	100	51,9	48,1
2013	5.520.133	2.842.913	2.677.220	100	51,5	48,5

Nota: Los datos de 2013 son provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo.

Cuadro 2. Evolución de la población extranjera por sexo en la Región de Murcia (2006-2013). Valores absolutos y porcentajes.

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2006	1.370.306	697.027	673.279	100	60,2	39,8
2007	1.392.117	706.326	685.791	100	58,7	41,3
2008	1.426.109	722.999	703.110	100	57,6	42,4
2009	1.446.520	731.609	714.911	100	56,7	43,3
2010	1.461.979	738.627	723.352	100	56,3	43,7
2011	1.470.069	741.581	728.488	100	55,9	44,1
2012	1.474.449	742.727	731.722	100	55,5	44,5
2013	1.471.045	739.601	731.444	100	55,1	44,9

Nota: Los datos de 2013 son provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo.

En el Cuadro 3 se puede observar la estructura de edad de la población extranjera femenina en España a 1 de enero de 2013. En él se puede comprobar que se trata de una población eminentemente joven –y más joven que la población española femenina– pues el 50% de la población femenina se encuentra por debajo de los 35 años y el 75% de las mujeres tiene 44 años o menos. El grupo de edad de 30 a 34 años es el que tiene una mayor proporción de mujeres con un 14% –duplicando la proporción de mujeres españolas en ese grupo de edad–, seguido por el de 35-39 años –12,7%– y 25-29 años –11,1%–. La población extranjera femenina en Murcia muestra las mismas características y tendencias que las descritas anteriormente para el caso de España.

No existen cambios significativos a lo largo del período considerado de 2006-2013 en relación a la estructura de la población ni en España ni en la Región de Murcia.

Cuadro 3. Población española y extranjera femenina por edad en España y Región de Murcia en 2013. En porcentajes.

	Mujeres españolas	Mujeres extranjeras	Mujeres españolas en Región de Murcia	Mujeres extranjeras en Región de Murcia
Total	100	100	100	100
De 0 a 4 años	4,8	5,8	5,8	7,4
De 5 a 9 años	5,0	4,3	6,0	5,0
De 10 a 14 años	4,5	4,4	5,4	5,6
De 15 a 19 años	4,4	4,9	5,2	5,8
De 20 a 24 años	5,1	7,0	5,7	7,1
De 25 a 29 años	6,1	11,1	6,6	10,8
De 30 a 34 años	7,7	14,0	8,2	13,2
De 35 a 39 años	8,4	12,7	8,5	11,3
De 40 a 44 años	8,0	10,0	8,0	8,9
De 45 a 49 años	7,7	7,3	7,6	6,6
De 50 a 54 años	7,0	5,3	6,5	4,9
De 55 a 59 años	6,0	3,7	5,2	3,6
De 60 a 64 años	5,4	2,9	4,7	3,4
De 65 a 69 años	5,0	2,5	4,3	3,1
De 70 a 74 años	3,9	1,9	3,5	1,9
De 75 a 79 años	4,1	1,1	3,5	0,8
De 80 a 84 años	3,5	0,6	2,8	0,4
De 85 a 89 años	2,2	0,3	1,6	0,2
De 90 a 94 años	0,9	0,1	0,6	0,1
De 95 a 99 años	0,2	0,0	0,1	0,0
Más de 100 años	0,0	0,0	0,0	0,0

Nota: Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo.

En el Cuadro 4 se observa la evolución de la población extranjera femenina en España por –área geográfica– nacionalidad en el período 2006-2013. Es destacable que casi el 50% de la población extranjera femenina en España en 2013 provenga de Europa, ya sea la Europa comunitaria o la no comunitaria, una cuarta parte provenga de países de América del Sur y cerca de un 15% provenga de África.

Estos tres grupos tienen comportamientos distintos a lo largo del período de tiempo considerado. Así, se puede observar el crecimiento de la población extranjera femenina cuyo origen son países europeos y comunitarios, sobre todo, desde la adhesión en 2007 de Rumanía y Bulgaria; el crecimiento de la población extranjera femenina proveniente de países africanos; y el decrecimiento de la proporción de mujeres cuyo origen son países del área geográfica de América del Sur.

En 2013, los países con mayor porcentaje de población extranjera femenina proveniente de la Unión Europea son, por este orden, Rumanía –37,5%–, Reino Unido –16,7%–, Alemania –8,0%–, Bulgaria –7,1%–, Italia –7,1%– y Francia –5,2%–. Los perfiles de las mujeres provenientes de países del Este de Europa son bien distintos a los de las mujeres provenientes de países de Europa Occidental; de hecho, la edad media de los ciudadanos británicos y alemanes residentes en España es la más alta, llegando a los 52 y 50,7 años respectivamente en 2013 (INE, 2013).

Entre los países con mayor porcentaje de población extranjera femenina proveniente de países ajenos a la Unión Europea sobresalen Ucrania y Rusia.

Cuadro 4. Población extranjera femenina por área geográfica de nacionalidad en España (2006-2013). En porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Europa	39,8	42,5	44,1	44,5	45,2	46,1	47,3	47,7
Unión Europea	22,7	37,8	39,6	40,0	40,6	41,3	42,3	42,4
Europa no comunitaria	17,1	4,6	4,5	4,5	4,6	4,8	5,0	5,3
África	13,0	12,7	12,6	13,3	14,1	14,6	15,1	15,9
América	42,9	40,9	39,3	37,8	36,1	34,2	32,1	30,6
América Central y Caribe	3,9	3,9	4,1	4,3	4,4	4,5	4,8	5,1
América del Norte	1,4	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
América del Sur	37,6	35,9	34,1	32,4	30,6	28,6	26,1	24,3
Asia	4,2	3,9	3,9	4,3	4,6	5,0	5,4	5,8
Oceanía	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apátridas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Nota: Los datos de 2013 son provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo.

En otras áreas geográficas como África destacan Marruecos $-77,8\%$ -, Argelia $-5,2\%$ -, Nigeria $-4,5\%$ - y Senegal $-3,0\%$ -. En América del Sur, Ecuador $-19,9\%$ -, Colombia $-18,9\%$ -, Bolivia $-15,6\%$ -, Brasil $-9,3\%$ -, Paraguay $-9,0\%$ -, Perú $-8,9\%$ - y Argentina $-7,7\%$ -.

Los datos del Cuadro 5 permiten determinar diferencias entre la población extranjera femenina por área geográfica de nacionalidad en la Región de Murcia y España. De los datos se infiere que, si en España la mayoría de la población extranjera femenina en 2013 proviene de países europeos, en la Región de Murcia no es tan claro, pues se reparte a partes iguales –un tercio– entre Europa, África y América del Sur. No obstante, el comportamiento de estos tres grupos es idéntico al observado en el caso de España, es decir, en el período 2006-2013 el porcentaje de población extranjera femenina que proviene de países europeos y africanos experimenta un crecimiento, mientras que disminuye el porcentaje de la población extranjera femenina cuyo origen son países de América Latina.

En 2013, los países con mayor porcentaje de población extranjera femenina en la Región de Murcia procedente de la Unión Europea son los mismos que para el caso de España, aunque el porcentaje de británicas $-37,0\%$ - y búlgaras $-11,7\%$ - es mayor, mientras que el de rumanas $-23,1\%$ - es menor. Otro país con un importante porcentaje es Ucrania $-67,4\%$ -, siendo mayor en la Región de Murcia que en España.

Cuadro 5. Población extranjera femenina por área geográfica de nacionalidad en la Región de Murcia (2006-2013). En porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Europa	28,0	30,7	32,7	33,1	33,7	34,8	35,1	34,6
Unión Europea	16,7	25,5	27,6	28,0	28,5	29,5	29,6	29,0
Europa no comunitaria	11,3	5,2	5,1	5,1	5,1	5,3	5,5	5,6
África	20,9	20,8	20,9	22,9	25,0	26,1	27,7	29,3
América	49,7	47,1	45,0	42,4	39,6	37,1	35,1	33,7
América Central y Caribe	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,8	1,9	2,1
América del Norte	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
América del Sur	48,1	45,5	43,1	40,5	37,6	35,0	32,8	31,2
Asia	1,3	1,3	1,4	1,6	1,8	1,9	2,1	2,3
Oceanía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apátridas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Nota: Los datos de 2013 son provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo.

En relación a otras áreas geográficas, destaca que la casi totalidad de la población extranjera femenina africana que se encuentra en la Región de Murcia proviene de Marruecos –92,1%–. En relación a América del Sur, los países con mayor porcentaje de población extranjera femenina son, al igual que en España, Ecuador –52,6%, muy superior al porcentaje de España–, Bolivia –21,9%– y Colombia –10,0%–, con porcentajes menores.

Ya que este apartado está dedicado a la mujer inmigrante y su relación con la inserción laboral y su estatus de ciudadanía, es interesante observar la evolución en el período 2006-2012 de las mujeres extranjeras con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en España, ya que es el grupo que se encuentra en situación de legalidad para ejercer sus derechos. En el Cuadro 6 se observa una distribución semejante a la observada anteriormente con los datos del Padrón Continuo. Sin embargo, se puede decir que la proporción de mujeres extranjeras con tarjeta de residencia en vigor procedentes de Europa es mayor –39,9% en 2012– que la población extranjera femenina fijada por el Padrón Continuo; ocurre lo contrario en el caso de la proporción de mujeres extranjeras africanas con tarjeta de residencia en vigor, lo que indica que es el grupo con un mayor número de mujeres en situación ilegal en España; la proporción de mujeres extranjeras con tarjeta de residencia en vigor provenientes de América Central y del Sur es semejante en ambos registros.

Cuadro 6. Población extranjera femenina con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor por área geográfica de nacionalidad en España (2006-2012). En porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	100	100	100	100	100	100	100
Unión Europea	21,5	37,8	39,0	37,9	40,0	39,9	39,9
Área Económica de Libre Comercio	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Resto de Europa	12,4	3,5	3,3	3,4	3,3	3,4	3,4
África	17,2	16,2	16,2	16,4	16,6	16,6	17,0
América del Norte	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
América Central y del Sur	41,2	35,5	34,4	35,0	32,7	32,6	31,9
Asia	5,7	5,4	5,5	5,7	5,8	6,0	6,3
Oceanía	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apátridas y No consta	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Según los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada en España en el año 2007, la mayor parte de la población extranjera posee el nivel

educativo secundario (Malgesini Rey, 2013). Para el caso de las mujeres se da la misma circunstancia (Fernández, 2010), de manera que no se aprecian diferencias significativas entre hombres y mujeres en relación al nivel educativo (Malgesini Rey, 2013). No obstante, como se comentará en el epígrafe correspondiente a mercado de trabajo, las mujeres inmigrantes ocupadas poseen un nivel educativo ligeramente superior al de los hombres.

Por origen, se puede determinar que son las mujeres africanas las que tienen un menor nivel educativo pues el 37% de las mismas tan solo tienen estudios primarios o más bajos –por el 16% de las mujeres de la Unión Europea y el 17% de las mujeres de América del Sur– y tan solo el 11% tiene estudios terciarios –frente al 23% de las mujeres de la Unión Europea y el 25% de las mujeres de América del Sur–.

Según Malgesini Rey (2013), coordinadora de un informe publicado por Cruz Roja Española en el que se analizan colectivos afectados por la vulnerabilidad social, el 39,4% de las mujeres inmigrantes tienen estudios primarios o más bajos, el 51,9% tiene estudios secundarios y tan solo el 8,7% tiene estudios terciarios.

En cuanto a otros indicadores demográficos que nos permiten dibujar el perfil de la mujer inmigrante en España, como el de fecundidad, en el Cuadro 7 se puede observar el número de hijos por mujer según la nacionalidad entre los años 2006 y 2012. En todo el período considerado, el indicador coyuntural de fecundidad de las mujeres extranjeras es mayor que el de las mujeres españolas, lo que indica que las mujeres extranjeras tienen más hijos –1,54 en 2012– que las mujeres españolas –1,28 en 2012–; no obstante, los dos indicadores muestran una tendencia decreciente desde el año 2008, mucho más intensa en el caso de las mujeres extranjeras –de 1,83 hijos por mujer en 2008 se ha pasado a 1,54 hijos por mujer en 2012–.

Cuadro 7. Indicador coyuntural de fecundidad según nacionalidad en España (2006-2012). En porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1,36	1,38	1,44	1,38	1,37	1,34	1,32
Española	1,31	1,31	1,36	1,31	1,30	1,29	1,28
Extranjera	1,69	1,72	1,83	1,68	1,68	1,58	1,54

Nota: Los datos de 2012 son provisionales.

Fuente: Estadística de Indicadores Demográficos Básicos.

En el Cuadro 8 se puede observar que las mujeres extranjeras –28,92 años en 2012– acceden a la maternidad a una edad más temprana que las mujeres espa-

ñolas –32,15 años en 2012–. Entre los años 2006 y 2012 la edad a la maternidad se ha ido retrasando tanto en el caso de las mujeres españolas como en el de las extranjeras; estas últimas han pasado de 28,21 años de edad media a la maternidad en 2006 a 28,92 años de edad media en 2012.

Cuadro 8. Edad media a la maternidad según nacionalidad de la madre en España (2006-2012). En porcentajes.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	30,9	30,85	30,83	31,04	31,2	31,44	31,55
Española	31,43	31,49	31,54	31,71	31,85	32,05	32,15
Extranjera	28,21	28,18	28,24	28,5	28,69	28,86	28,92

Nota: Los datos de 2012 son provisionales.

Fuente: Estadística de Indicadores Demográficos Básicos.

A modo de conclusión y para trazar un perfil sociodemográfico de las mujeres extranjeras España, se puede decir que éstas son menos numerosas que los hombres aunque en el período considerado entre los años 2006 y 2012 se ha observado un proceso de feminización, es decir, cada vez son más las mujeres inmigrantes en España y la Región de Murcia en relación a los hombres.

La población de mujeres extranjeras en España y la Región de Murcia es joven pues la mayoría de ellas se encuentra comprendida entre las edades de 25 a 39 años. Por origen, se puede decir que son mayoría las mujeres provenientes de países del Este de Europa como Rumanía, Bulgaria y Ucrania pero también de países de Europa Occidental como Reino Unido y Alemania –aunque con características diferentes–, Marruecos, Ecuador, Colombia y Bolivia. El nivel educativo de la mayoría de la población de mujeres extranjeras en España es de estudios secundarios.

Finalmente, se puede decir que las mujeres extranjeras en España muestran un comportamiento diferente en cuanto a las variables demográficas, si se tiene en cuenta el número de hijos por mujer –mayor– y la edad al matrimonio –más temprana– en relación a las mujeres españolas. No obstante, las tendencias observadas indican una convergencia en los comportamientos, lo que hace pensar que existe un proceso de asimilación de la cultura y pautas de comportamiento españolas por parte de las mujeres extranjeras.

2. Mujer inmigrante y trabajo

Las migraciones laborales constituyen una de las señas de identidad de las sociedades globalizadas. Estos movimientos poblacionales tienen su razón de ser en la búsqueda de oportunidades laborales o en la mejora de las condiciones de trabajo existentes en los países de origen. En la actualidad, crisis como la que sufren las economías del sur de Europa –hasta ahora tradicionales destinos de la migración laboral que ahora ven salir a sus efectivos–, ponen de manifiesto la mutabilidad de un fenómeno que se redefine con cada crisis. Se trata de una prueba evidente de realidad “líquida”, que obliga a los sujetos a reinventarse permanentemente en una sociedad global como premisa de adaptación e inserción, un proceso magistralmente descrito por Bauman (2007).

La migración de origen económico tiene un impacto muy significativo –no sólo en el ámbito económico, sino muy especialmente en el social–, tanto en los países de origen como en los de destino. En los primeros, hay que tener en cuenta que la población que emigra es la más joven, la que tiene capacidad de trabajo e integración en otra sociedad. Su partida tiene unos efectos importantes sobre la proporcionalidad demográfica, especialmente por edades, así como sobre el capital humano que pierde; por otra parte, en estos países se reduce la presión sobre el mercado de trabajo. Por otra parte, en los países de destino, a los beneficios demográficos que supone el rejuvenecimiento de la población, se suma el aporte de trabajo en sectores menos apetecibles para la población autóctona, como ha sido el caso de los trabajos agrícolas u otros relacionados con los servicios, especialmente limpieza, hostelería o cuidados, como es el caso de España.

Estos efectos adquieren unas características especiales cuando quien emigra es la mujer. En estos casos, en los países de origen la ausencia de la mujer supone también una falta de aportación al trabajo no remunerado –tradicionalmente desarrollado por éstas– y al bienestar del hogar; en la mayor parte de estos casos, el cuidado de dependientes recae sobre los que permanecen en el hogar, lo que hace aumentar su valor, por ejemplo, de los mayores, al ser los depositarios de la carga de cuidados (Durán, 2012). No obstante, se trata de una situación que somete a las mujeres a un estrés emocional adicional y que, unido a la falta de recursos y asistencia en la que quedan los familiares, es una de las causas más comunes de los retornos de la mujer migrante (Durán, 2012; Robila, 2009; Unifem, 2009).

La peculiaridad que tiene el proceso migratorio de las mujeres justifica una perspectiva de género en el análisis de esta realidad. La migración lleva aparejada, de hecho, un cambio en las relaciones de género en la unidad familiar. En los países de origen, si la que permanece es la mujer, se ve obligada a asumir en el núcleo familiar gran parte del trabajo tradicionalmente realizado por el hombre. Por su

parte, en los países de destino, ésta ha de asumir una independencia y adaptación con frecuencia, difícil, aunque no queda desligada de la unidad familiar, que sigue tutelando en la distancia. Como identifican Durán (2012) y Solé (2007), surge una suerte de “transnacionalidad emocional” representada por las madres, abuelas y, en definitiva, “familias transnacionales” que motiva la redefinición de roles sociales y familiares problemáticos.

Este contexto, no sólo económico, sino también familiar y emocional, es el marco desde el que abordar la situación de la mujer en el mercado de trabajo, en este caso, su inserción en español.

La población inmigrante en España se encuentra fundamentalmente ocupada en empleos de carácter manual y para los que se requiere escasa cualificación. La Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007 del INE constata que la población inmigrante se sitúa en las partes más bajas de la escala sociolaboral. Según estos datos, dos de cada cinco inmigrantes están empleados en trabajos de carácter manual en los que se requiere baja o ninguna cualificación. Además, una de cada cuatro personas ocupadas de origen extranjero realiza trabajos manuales para los que se necesita cierto grado de preparación. A pesar de estas circunstancias, según datos de la misma encuesta, el motivo principal de su migración ha sido mejorar la calidad de vida, ya que más de la mitad (56%) trabajaba en su lugar de origen. Su inserción en el mercado de trabajo es—a pesar de las dificultades— importante, tal como constatan los datos de la EPA (Cuadro 9), lo que identifica una inmigración claramente laboral. La tasa de actividad de los inmigrantes es superior a la nacional en todo el periodo considerado. En un análisis por sexos, la tasa de actividad de los hombres es superior a la de las mujeres en ambos escenarios. En el caso de las mujeres, aunque la tasa de actividad de las inmigrantes es superior a la de las españolas, mientras que la de estas últimas ha ido creciendo ligeramente desde 2007, la de las inmigrantes ha sufrido un decrecimiento entre 2010 y 2012. También ha seguido la misma tónica la tasa de los varones (en la que se observa dicha disminución desde 2007). Sin duda, la crisis y la ausencia de expectativas de encontrar empleo, están detrás de este descenso.

Cuadro 9. Tasas de actividad por sexo España, 2007-2012

	Total			Española			Extranjera		
	2007	2010	2012	2007	2010	2012	2007	2010	2012
Total	58,92	60	59,98	56,66	57,38	57,62	75,93	76,91	75,1
Hombres	69,27	68,08	66,93	67,17	65,63	64,68	85,16	84,04	82,06
Mujeres	48,94	52,26	53,39	46,54	49,48	50,87	66,89	69,96	68,72

Fuente: Encuesta de Población Activa.

Los últimos datos disponibles sobre la tasa de actividad de los inmigrantes por sexo en la Región de Murcia (cuadro 10) evidencian las altas tasas de actividad entre los extranjeros extra-comunitarios, tanto hombres como mujeres. En el caso de estas últimas, aunque es inferior a la tasa de actividad masculina, es muy superior a la española.

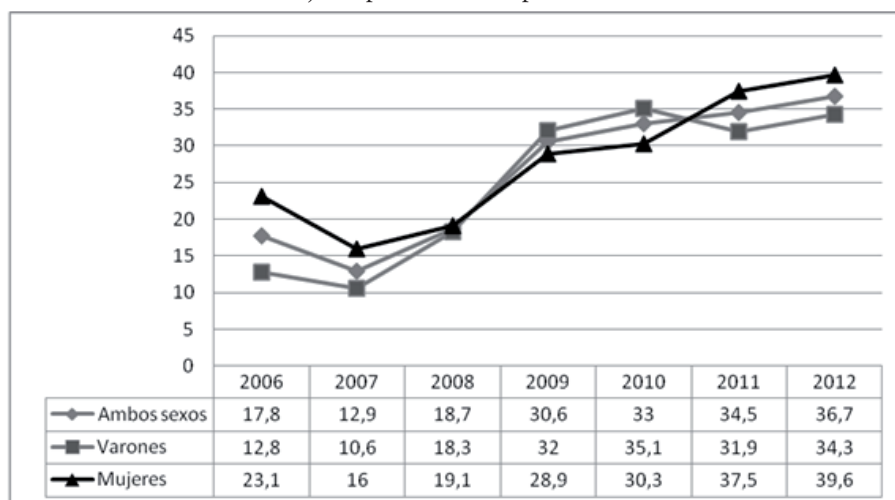
Cuadro 10. Tasas de actividad por nacionalidad y sexo en la Región de Murcia, 2012.

	Total	Española	Extranjera: Total	Extranjera: Unión Europea	Extranjera: No pertenecientes a la Unión Europea
Total	62,21	59,15	75,97	54,77	79,52
Hombres	69,99	66,7	83,25	60,04	86,67
Mujeres	54,36	51,84	67,11	49,68	70,48

Fuente: Encuesta de Población Activa.

Un indicador de esta situación de doble discriminación –etnia y género–, es el alto nivel de desempleo entre la población inmigrante femenina. Hasta la crisis económica, esta tasa superaba a la de los varones extranjeros y estaba por encima de la de la población española de ambos sexos. No obstante, como en el caso de las mujeres españolas, la crisis ha tenido un efecto menos dramático sobre el empleo de las mujeres inmigrantes. Su actividad ocupacional en sectores en los que la ocupación masculina no supone una competencia –como el de cuidados personales–, unido a la dureza con la que ha golpeado la crisis a las actividades que han ocupado mayoritariamente a los inmigrantes varones, las ha situado en una posición algo más favorable en lo que a desempleo se refiere (Molperneces, 2012:95). De hecho, su crecimiento ha sido menor que el de los varones en estos años. No obstante, según datos de la EPA, ha vuelto a experimentar un crecimiento importante desde 2011 (Gráfico 1). El año 2007 marca un punto de inflexión en la marcha de este indicador, que no deja de crecer hasta situarse en 2012 en un 36,7% de tasa de paro global. Por nacionalidades, son los extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea, especialmente africanos y latinoamericanos, los que soportan las tasas de paro más elevadas (Hernández y López, 2013).

Gráfico 1. Evolución de la tasa de paro de los inmigrantes extranjeros por sexo en España, 2006-2012.



Fuente: Encuesta de Población Activa.

En el caso de la Región de Murcia, los datos de la Encuesta de Población Activa para 2012 sitúan la tasa de paro de las mujeres extranjeras no pertenecientes a la Unión Europea en un 34,11%, una tasa superior a la de las mujeres españolas (26,4%), aunque algo inferior a la de los hombres de esta misma condición (36%). De lo que se deduce que la crisis de empleo tiene un reflejo algo menos dramático entre las mujeres inmigrantes que entre los hombres en el marco regional.

Junto a la precaria situación sociolaboral, la mujer inmigrante experimenta otro tipo de discriminación como la de género y clase, por lo que su situación ha sido categorizada de “triple” discriminación (Torns, 1996). Diversos estudios ponen de manifiesto que la mujer inmigrante se ocupa de actividades tales como la atención personal y labores domésticas, que han pasado a ser actividades mercantiles a medida que las nuevas clases medias han propiciado la incorporación de la mujer al mercado laboral, externalizando estas actividades reproductivas a menudo desempeñadas por la mujer como trabajo no remunerado (Sassen, 1993; Torns, 1997, 1999). Este tipo de empleo –cuyo crecimiento está ligado a los cambios sociodemográficos y económicos de las últimas décadas en sociedades como la española, tales como el envejecimiento de la población, la creciente incorporación femenina al mercado de trabajo y la crisis de servicios asistenciales, fruto de la quiebra del Estado del bienestar–, se ha convertido en un yacimiento importante para la mujer inmigrante aunque, con frecuencia, las condiciones laborales que lo

acompañan distan de la regularidad propia del resto de actividades productivas (Parella, 2000, Molpeceres, 2012). Su posición se inscribe en la división del mercado laboral entre economías y sociedades “centrales”, que generan este tipo de empleos “secundarios” no cubiertos por la población autóctona y fuertemente feminizados, como es el caso del sector de cuidados y servicio doméstico. La mujer inmigrante forma parte –y configura– una cadena global de servicios destinados a los cuidados como exponente de la paulatina internacionalización del trabajo reproductivo.

Son estas circunstancias y no la idoneidad persona-puesto, las que operan en el empleo de la mujer inmigrante. El trabajo de Durán (2012) *El trabajo no remunerado en la economía global*, constata que entre los inmigrantes ocupados en España el nivel de estudios formalizado es más alto para las mujeres que para los hombres (Cuadro 11). En concreto, entre los ocupados en servicios de restauración, personales y vendedores, las mujeres tienen un nivel de estudios superior al de los hombres; en una escala de ocho puntos los varones obtienen 4,93 de formación mientras que las mujeres están en 5,22 puntos.

Cuadro 11. Nivel educativo de los inmigrantes ocupados por sexo, 2007. En porcentajes¹.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Hombres	1,06	0,25	2,3	13,91	17,96	37,15	17,58	2,16	7,91
Mujeres	0,4	0,09	1,01	12,74	14,27	39,76	24,43	2,19	5,11

Fuente: Durán, 2012

Sin embargo, su posición en el mercado de trabajo se ve afectada por unas condiciones de precariedad en las que el género juega un papel importante. Como también lo juega la propia estructura del mercado de trabajo de destino, cuyas características definitorias son las terciarización (en la que se emplean mayoritariamente estas mujeres); la precarización (que define sus condiciones laborales) y la segmentación del empleo (una estructura en la que ocupan el segmento secundario, con las características que conlleva, esto es, alta rotación, bajos salarios, escasa cualificación de puestos y vulnerabilidad en la protección social). Se trata de un proceso íntimamente relacionado con la feminización de la pobreza en el mundo.

Otro indicador sobre la situación laboral de la mujer inmigrante a tener en

1. Lectura de niveles educativos: A (Tiene estudios pero no sabe de qué tipo); B (Sin estudios formales o de Educación primaria); C (Educación primaria incompleta); D (Educación primaria); E (Primer ciclo de Educación secundaria); F (Segundo ciclo de Educación secundaria); G (Primer ciclo de Educación terciaria); H (Segundo ciclo de Educación terciaria) e I (No tiene o no sabe si tiene estudios).

cuenta es la movilidad laboral. Según la Encuesta Nacional de Inmigración de 2007, la movilidad laboral de las mujeres inmigrantes es muy escasa. Así, nueve de cada diez mujeres con más de tres años de residencia en España que iniciaron su andadura laboral en el sector doméstico, siguen trabajando en él. Además, ocho de cada diez permanecen en el sector poco cualificado en el que comenzaron a trabajar. Los datos de 2012, aunque no contienen una desagregación por ocupación, evidencian también la escasa movilidad en el caso de las mujeres (un 61,4% lleva trabajando más de dos años en el mismo empleo). Estos datos identifican una situación de estancamiento y permanencia de la precariedad laboral de la que sólo es posible salir a partir del autoempleo. Sin embargo, el nivel de salarización de las mujeres inmigrantes, según los datos del INE para 2012, es del 94%, por tanto, muy elevado.

El emprendimiento de empresas entre la población inmigrante constituye una estrategia de movilidad laboral importante (Oso, 2004; Molperneces, 2012), sin embargo, pasa por la consecución de apoyos que pueden venir del ámbito privado (familiares, amigos), o del ámbito público.

Los datos que facilita el INE (Cuadro 12) en el módulo sobre la situación de los inmigrantes y sus hijos en el mercado laboral (2008), evidencian la escasez de apoyo –tanto público como privado– que brinda España para encontrar un empleo o crear una empresa; y ello, tanto para nacionales como para extranjeros (un 79,21% afirma no haber recibido ningún tipo de ayuda para encontrar empleo o crear su negocio). Entre estos últimos, los inmigrantes de América Latina son los que reciben más ayuda (sólo el 64,74% dice no haber recibido ayuda alguna); en el extremo opuesto, los trabajadores de nacionalidad española, son los menos favorecidos (el 81,08 no ha recibido ayuda en su actividad laboral), mientras que entre los extranjeros, son los de “resto del mundo –externos a la UE y América Latina– y apátridas” los menos favorecidos. Esta ayuda proviene fundamentalmente del entorno del inmigrante, dado que son familiares y amigos los que suelen prestarla, especialmente, entre inmigrantes latinoamericanos y europeos (no comunitarios). En cuanto a la comparación de este apoyo en función del sexo, las mujeres, con una diferencia escasa, resultan algo más favorecidas que los hombres, si se tiene en cuenta que es ligeramente superior el porcentaje de los varones que dice no recibir este apoyo. Esta diferencia es importante en algunos casos, como el de los trabajadores europeos extracomunitarios, entre los que la mujer recibe un apoyo familiar para la búsqueda de empleo en un porcentaje significativamente superior al de sus homólogos varones. La misma diferencia significativa se produce entre los ciudadanos del “resto del mundo y apátridas”.

Cuadro 12. Personas ocupadas entre 16 y 74 años según hayan recibido o no algún tipo de ayuda en España para encontrar empleo o crear su empresa, por sexo, 2008. En porcentajes.

Ambos sexos	Sí, de sus familiares o amigos	Sí, de la oficina pública de empleo	Sí, de agencias privadas de empleo	Sí, una organiz. de ayuda al inmigrante	Sí, ayuda de otro tipo	No	No sabe
Total	14,69	2,1	1,13	0,13	2,02	79,21	0,72
Nacionalidad española	12,93	2,18	1,08	0,01	2,04	81,08	0,67
Doble nacionalidad	21,64	1,46	2,37	0,76	1,2	70,79	1,78
Nacionalidad extranjera	24,58	1,67	1,3	0,75	2,02	68,74	0,93
Unión Europea (UE-27)	22,03	0,98	1,21	0,2	1,73	72,86	0,99
Resto de Europa	29,09	3,28	..	1,55	0,65	65,43	..
América Latina	27,72	2,1	1,45	0,91	2,56	64,74	0,53
Resto del mundo y apátridas	18,72	1,19	1,34	1,06	1,26	74,19	2,25
Varones							
Total	14,68	1,9	0,86	0,06	1,91	79,72	0,88
Nacionalidad española	13,22	1,94	0,82	0,01	1,92	81,29	0,8
Doble nacionalidad	19,42	1,66	3,11	..	0,64	71,9	3,26
Nacionalidad extranjera	23,55	1,66	0,97	0,35	1,92	70,35	1,2
Unión Europea (UE-27)	20,31	0,61	0,34	..	2,48	75,21	1,05
Resto de Europa	25,93	9,21	..	1,52	1,82	61,52	..
América Latina	28,81	2,04	1,45	0,17	1,88	65,05	0,61
Resto del mundo y apátridas	17,42	1,49	0,98	1,05	1,24	75,12	2,69
Mujeres							
Total	14,72	2,37	1,5	0,22	2,19	78,5	0,5
Nacionalidad española	12,53	2,52	1,46	0,01	2,2	80,79	0,49
Doble nacionalidad	23,67	1,28	1,7	1,45	1,72	69,77	0,41
Nacionalidad extranjera	25,84	1,67	1,71	1,24	2,14	66,79	0,61
Unión Europea (UE-27)	24,32	1,48	2,35	0,47	0,73	69,73	0,92
Resto de Europa	30,85	1,56	..	67,6	..
América Latina	26,68	2,17	1,45	1,61	3,2	64,43	0,45
Resto del mundo y apátridas	22,37	0,32	2,37	1,09	1,29	71,55	1,01

Fuente: Módulo año 2008. Situación de los inmigrantes y sus hijos en relación con el mercado laboral. INE

En resumen, la situación laboral de las mujeres inmigrantes viene marcada por la segregación en una estructura ocupacional en la que la doble condición de mujer e inmigrante supone un lastre para la consecución de trabajo, como evidencia su tradicional nivel de desempleo —a pesar de la tregua de la crisis—, superior al de los varones extranjeros; la ocupación en el segmento secundario laboral, carac-

terizado por la precariedad, bajos salarios y escasa cualificación y posibilidades de movilidad y, por último, la infrautilización de sus capacidades, habida cuenta que la formación de las mujeres inmigrantes se sitúa en un nivel medio-alto (Educación secundaria de segundo ciclo o universitaria) y es superior a la de los inmigrantes varones, aunque ello no se traduce en una mejora en sus condiciones laborales. Se reproduce en este colectivo una dinámica similar a la de las mujeres españolas en este ámbito, lo cual hace pensar que la cuestión de género ha de ser la perspectiva desde la que analizar una segmentación en el mercado de trabajo.

El estatus de ciudadanía de la mujer inmigrante

Si bien es cierto que el siglo XX ha supuesto en algunos países un avance en derechos constitucionales y legales de las mujeres aumentando su participación en todos los ámbitos de la vida pública, no se puede decir lo mismo de los países menos desarrollados que son el origen de la población que migra hoy a nuestros países. El proceso de integración de la mujer inmigrante conlleva un doble añadido, participar en la sociedad de acogida como ciudadana, y como mujer.

A continuación se estudia la situación de las mujeres inmigrantes en los procesos de integración política, social y cultural, teniendo en cuenta los cambios legislativos, que poco o nada han tenido en cuenta esta perspectiva de género.

Para su desarrollo se han utilizado datos procedentes de la Encuesta Nacional de Inmigración de 2007, la encuesta de noviembre de 2011 que ofrece el CIS sobre Actitudes hacia la Inmigración y los datos procurados por el INE. El análisis de la evolución de la legislación en materia inmigratoria procede de fuentes secundarias, y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

No se puede pasar por alto, el hecho de que la falta de estudios centrados en el fenómeno de la inmigración femenina, unido a la ausencia de datos suficientes desagregados por sexo hace más compleja su investigación.

La ciudadanía requiere el disfrute de unos derechos y la obligación de cumplir con un conjunto de obligaciones. Para que esto pueda darse en el caso de la población inmigrante es necesario que ésta se encuentre integrada en la sociedad de acogida. Por tanto, si se quiere conocer cuál es el estatus de ciudadanía de la población inmigrante –y de la mujer– en España se hace inevitable el análisis de la integración política, social y económica.

En primer lugar, en cuanto a la integración política, se debe hacer un repaso por la normativa que ha regulado el flujo migratorio que, en líneas generales, ha

tendido hacia el endurecimiento del control de estos procesos. Sin embargo, tres cuartas partes de la población española considera que la normativa es demasiado o más bien tolerante (CIS, 2011), tal y como se puede observar en el Cuadro 13.

Cuadro 13. Opinión sobre la naturaleza de las leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros en España, 2011 (%).

	Porcentaje
Demasiado tolerantes	42,7
Más bien tolerantes	31,5
Correctas	12,7
Más bien duras	5,0
Demasiado duras	0,9
No conoce la legislación en materia de inmigración	3,7
N.S.	3,1
N.C.	0,4
Total	100,0

Fuente: CIS. Encuesta de Actitudes hacia la inmigración (V) – Estudio nº 2918. Pregunta nº 12

La política dirigida a la regulación migratoria ha ido cambiando siempre determinada por dos particulares; por las cada vez más exigentes directrices europeas, teniendo en cuenta los criterios de la pertenencia al acuerdo de Schengen –a los que España se adhiere en 1993– y por otro lado, por el contexto socioeconómico y los condicionantes ideológicos del país.

El ingreso de España en la CEE, junto al contexto de crisis de mediados de la década de los 80 puso por primera vez en la agenda política de nuestro país la necesidad de control de las fronteras comunes. Así, en 1985 España promulga la Ley de derechos y Libertades de los extranjeros, convirtiéndose en la primera norma que fija las bases de una política de inmigración hasta ahora inexistente en nuestro país.

Es en 1991 cuando España formula por primera vez una política inmigratoria superando el concepto exclusivo de seguridad nacional, poniendo en marcha una regularización de extranjeros dirigida por la recién creada Dirección General de Migraciones y la Comisión Interministerial de Extranjería que coordinará los distintos departamentos de la administración central en materia de extranjería.

La gestión de flujos migratorios y el control fronterizo a través de acuerdos bilaterales con los países de origen se va convirtiendo en una transversal en todas las normativas de los estados miembros de la UE. De ahí, que los últimos cambios

normativos de ordenamiento jurídico en España hayan estado vinculados a las directrices europeas como el Pacto Europeo y la Directiva de Retorno, sin obviar la importante trascendencia de la profunda crisis económica más grave en España que en otros Estados (Alzamora Domínguez et al., 2010).

La vinculación mercado laboral-políticas de inmigración se hace totalmente manifiesta en 1997, cuando se firma un convenio para regular la contratación –organizaciones empresariales y sindicatos–. En 1999 se firma otro acuerdo adicional para contratar a trabajadores extranjeros en sus propios países, cuando sea necesaria la mano de obra, todos acuerdos adoptados bajo la demanda del mercado laboral.

La contrarreforma de la Ley de Extranjería 8/2000 aprobada en diciembre de ese mismo año, como contestación a la aprobada en enero del mismo año reformaba la Ley 4/2000 por considerar que abría un proceso excesivo de regularización de extranjeros. De nuevo, esta Ley recortaba derechos sociales y políticos de los inmigrantes lo que la convierte en motivo de un movimiento organizado y de apoyo a la comunidad inmigrante.

Entre las acciones dentro del marco europeo, existe una intención de cooperación entre los países miembros que promueve la acción conjunta tanto dentro de las fronteras comunes como en los países de origen de la emigración, promoviendo políticas de disuasión para la población a cambio de contrapartidas económicas o políticas para estos estados. Acciones todas ellas englobadas dentro del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Este pacto pretende organizar la inmigración según las capacidades de los estados, combatir la inmigración irregular y favorecer el retorno de estos a sus países de origen, así como establecer acciones en los países de origen para controlarla (Alzamora Domínguez et al., 2010).

Es así que a finales de 2008 se aprueba la Directiva de Retorno, norma comunitaria que establece la normativa y procedimientos comunes entre los Estados miembros para el retorno de extranjeros en situación irregular.

Por lo tanto, la Ley Orgánica 2/2009 y la aprobación del reglamento aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, forma parte de un proceso de desnacionalización del control migratorio, que posibilita un proceso de persecución de la población inmigrante con objeto de “gestionar” la inmigración que ya está en el interior.

Esta ley fue contestada por gran parte de las organizaciones sociales por sus puntos más polémicos como son: la ampliación hasta 60 días de los periodos de detención en los centros de Internamiento para extranjeros (CIE) donde los inmigrantes permanecen los días previos a su deportación; el aumento de las sanciones por estancia irregular; las limitaciones en la reagrupación familiar; o la apertura

de procedimientos de expulsión a las víctimas de violencia de género en situación irregular, que decidan denunciar a su agresor. Un último aspecto remarcable, tiene que ver con la desigual protección de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, especialmente en el caso de aquellas reagrupadas en España por su agresor y las que se encuentran en una situación irregular. La nueva ley mantiene los recortes en derechos a la reagrupación y somete a una situación de desamparo a las mujeres extranjeras en situación irregular víctimas de violencia de género.

Lo más grave de estos procesos regulatorios es el creciente discurso en el que se identifica a la inmigración como sujetos pasivos de los que se puede prescindir en caso de crisis, sin considerar a las personas inmigrantes como ciudadanos de pleno derecho antes que como simple mano de obra. De esta manera, se consolida un sistema dual de ciudadanía que entra en contradicción con la tendencia a la universalización de derechos de las sociedades occidentales (Zamora, 2008), entre los que se encuentra el derecho al sufragio que debía ir vinculados a la permanencia estable a una comunidad y no al título de nacionalidad. Una vez más, la legislación va por detrás del sentir general de la ciudadanía pues más del 60% de la población española considera que los inmigrantes deben tener derecho a voto en las elecciones municipales (CIS, 2011), tal y como se observa en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Opinión sobre el reconocimiento de derechos a la población inmigrante asentada en España de manera estable y regular, 2011 (%).

	Sí	No	N.S.	N.C.
Traer a su familia	77,1	15,8	5,6	1,5
Cobrar el subsidio si quedan parados	87,6	8,4	3,4	0,6
Votar en las elecciones municipales	65,1	26,7	7,0	1,1
Votar en las elecciones generales	56,9	33,9	8,0	1,2
Crear asociaciones para defender sus derechos	71,8	20,2	6,6	1,4
Obtener la nacionalidad española	67,6	21,3	9,7	1,5

Fuente: CIS. Encuesta de Actitudes hacia la inmigración (V) – Estudio nº 2918. Pregunta nº 16

Así, uno de los principales problemas que hasta hoy reflejan las distintas políticas migratorias, y que vulneran cualquier indicio de integración social de las mujeres inmigrantes, es la invisibilidad de éstas por parte de las distintas legislaciones de extranjería.

En el ámbito de la Región de Murcia se debe decir que la planificación de las políticas de igualdad comienza en la década de los noventa con el I Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombre y mujeres elaborado para el periodo

1993-1995 y seguido por el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres que se establece para el periodo 1997-2000. Sin embargo, no es hasta el III Plan cuando comienza a tenerse en cuenta a la población inmigrante femenina por ser un colectivo con un alto riesgo de exclusión social, trabajo continuado en el IV Plan con la aparición entre sus objetivos específicos crear mecanismos dirigidos a la integración de las mujeres inmigrantes residentes en la región (CES, 2009).

En segundo lugar, en cuanto a la integración social no podemos obviar que las mujeres inmigrantes comparten una experiencia migratoria con características diferenciadas a las de sus compañeros varones ya que en estas experiencias, las mujeres corren el riesgo de sufrir una múltiple discriminación basada en las variables no sólo de origen, sino también de género y de pobreza, que han ido marcando inevitablemente sus itinerarios de vida.

La persistente desigualdad de género que existe en nuestra sociedad se hace más evidente en el caso de las mujeres inmigrantes. Los distintos códigos culturales de los que se derivan distintas prácticas hacen que sea sobre las mujeres sobre las que recaiga, aunque de forma no reconocida, la responsabilidad y el encargo de custodiar las costumbres de origen (Bel Adell, 1998). Esto, las sitúa en intermediarias entre la cultura de origen y la de acogida, pero a su vez conlleva que sea más fácil la integración de ellos en la cultura occidental española, pues en cualquier caso, los hombres en cualquier cultura han gozado de mayor libertad al no ser los principales cohesionadores de la estabilidad y familiar.

La población inmigrante comparte los problemas de la sociedad en la que se integra sin obviar por supuesto que se convierte en uno de los colectivos más vulnerables a la exclusión social al no disfrutar de los derechos sociales que en cualquier sociedad configuran la integración social: el trabajo, el pleno ejercicio de la ciudadanía y el derecho a la vivienda.

El empleo es el factor esencial que más incide en el grado de pobreza relativa y exclusión social que sufren las personas. A la persistente desigualdad de género en el mercado laboral hay que unir la mayor precariedad laboral que sufre la población inmigrante femenina. El trabajo de destino de la mayoría de las mujeres inmigrantes suele estar en el trabajo reproductivo o servicio doméstico, y aquí está el más claro proceso de interrelación entre procesos migratorios y relaciones de género.

La clara tendencia hacia la pérdida de prestaciones sociales y servicios públicos se convierte en un reclamo de mano de obra femenina como ayuda a suplir las carencias del Estado de Bienestar. Esto incide en el refuerzo de los roles tradicionales de las mujeres. El hecho de que estos servicios se ofrezcan dentro de la

economía informal y a un precio inferior y con peores condiciones laborales tiene una clara derivada: las mujeres inmigrantes acaban siendo un colectivo de mayor vulnerabilidad social.

El Real Decreto-Ley 16/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, suprimió la universalidad de la asistencia sanitaria establecida en la Constitución española y que se convertía en uno de los pilares esenciales sobre el que se articulaba nuestro sistema público de salud, y ha supuesto y generado gran incertidumbre e inseguridad en un derecho tan fundamental para la cohesión social.

Tal y como se observa en el Cuadro 1, la tendencia en los próximos años apunta a una feminización de la migración –cambio en los modelos migratorios– puesto que en pocos años la población femenina puede superar a la masculina. Esta realidad debiera ser un pretexto más que suficiente para que la legislación en materia de extranjería avanzara en su protección y seguridad. Pero las últimas reformas legislativas en materia de salud y de salud reproductiva parecen avanzar en sentido contrario.

Un buen indicador del grado de integración de la población inmigrante en la sociedad de destino es analizar el nivel de participación social a través del asociacionismo, sobre todo en aquellas asociaciones orientadas no específicamente a extranjeros.

Las asociaciones de inmigrantes en España cumplen con tres funciones fundamentales que son delegadas por las administraciones públicas. Éstas son la atención a la población inmigrante de reciente llegada al país, la prestación servicios de consolidación como el acceso a la vivienda y a la educación, entre otros; y la ejecución de actividades reivindicativas en defensa de los derechos de la población inmigrante (Zamora, 2008).

El asociacionismo de la población inmigrante en el país de acogida no es fuerte, como se observa en la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007. En el caso de los inmigrantes que viven en España hay que tener en cuenta distintos aspectos: Por un lado, las sociedades de origen de la población inmigrante tienen una débil cultura sobre el asociacionismo; por otro lado, la sociedad española tampoco cuenta con una consolidada cultura participativa. (Prieto-Lacaci, 1993). Por todo ello, el nivel de participación de los inmigrantes residentes en España es extremadamente bajo.

Las mujeres tienen un mayor compromiso de participación que los hombres en asociaciones de carácter social y organizaciones de ayuda inmigrante, mientras que los hombres participan más en asociaciones como clubes deportivos, grupos edu-

cativos y culturales. Es destacable el hecho demostrado de que una mayor permanencia implica una mayor integración social a través de una mayor participación en las asociaciones (INE, 2008). También es un hecho a destacar, que los patrones de participación no difieren en gran medida de los de la población autóctona.

Es importante destacar que las redes sociales que establecen las comunidades inmigrantes son la base de apoyo para reducir el impacto socio-cultural en la sociedad de acogida. A su vez, estas redes de apoyo condicionan tanto el lugar de residencia como el sector y ocupación laborales (Zamora, 2008).

Según la Encuesta de Actitudes hacia la Inmigración publicada por el CIS en noviembre de 2011, sólo para el 6,6% de la población española la inmigración representa un problema importante, algo no muy significativo. En cambio, existe una percepción entre la población autóctona (76,8%) de que el número de inmigrantes en España es elevado o excesivo (Cuadro 15); por otro lado, para el 59,5% de la población encuestada existe la percepción de que el colectivo con mayor atención recibe por parte de las instituciones públicas del Estado es la población inmigrante (Cuadro 16).

Cuadro 15. Opinión sobre la consideración del número de inmigrantes en España, 2011 (%).

	Porcentaje
Insuficiente (se necesitan más)	1,2
Aceptable	18,6
Elevado	31,7
Excesivo	45,1
N.S.	3,3
N.C.	0,1
TOTAL	100,0

Fuente: CIS. Encuesta de Actitudes hacia la inmigración (V). Estudio nº 2918. Pregunta nº 8

Cuadro 16. Opinión sobre la protección por parte del Estado a la población inmigrante asentada en España, 2011 (%).

	Personas mayores que viven solas	Pensionistas	Parados	Inmigrantes
Mucha	1,0	0,8	0,8	19,0
Bastante	20,6	27,5	18,6	40,5
Poca	59,5	56,8	52,4	21,8
Ninguna	12,8	9,3	23,3	4,6
N.S.	5,6	5,2	4,1	13,1
N.C.	0,3	0,3	0,8	1,0

Fuente: CIS. Encuesta de Actitudes hacia la inmigración (V) – Estudio nº 2918. Pregunta nº3.

Todo esto indica la necesidad de que se instale un discurso responsable por parte de los responsables públicos para poder responder al reto de la convivencia y evitar el conflicto social. Igualmente, estas percepciones por parte de la población española son muestra de que no se han configurado estrategias serias de integración social entre la población inmigrante y la población autóctona.

Un elemento a destacar de este fracaso es la segregación residencial que se produce potenciada por la falta de recursos económicos, por la situación de irregularidad con la consiguiente falta de un contrato laboral y una situación estable que les sirva de garantía a la hora de arrendar o comprar, condena a parte de la población inmigrante femenina al acceso a la infravivienda y en barrios desfavorecidos (Hernández Pedreño, 2013).

Por todo esto y conociendo que en los próximos años se espera un proceso de feminización de la inmigración, es importante superar deficiencias para tener en cuenta la perspectiva de género en la regulación de los flujos migratorios y el acceso a los derechos de ciudadanía luchando, así, contra la invisibilidad de la mujer inmigrante.

Bibliografía

- Alzamora Domínguez M.A., et al. (2010): “Efectos de la crisis del trabajo sobre la Murcia inmigrante en un contexto europeo de renacionalización de las fronteras” en Foro ciudadano de la Región de Murcia. El otro estado de la Región. Informe 2010. Murcia: DM.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets.
- Bel, C. (1998): “Percepción y realidad de la mujer inmigrante” *Anales de Historia Contemporánea*, 13, 89-106.
- CIS (2011): Actitudes hacia la inmigración (V) – Estudio nº 2918. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COLECTIVO IOÉ (1998). *Mujeres inmigrantes en España. Proyectos migratorios y trayectorias de género*. OFRIM. Suplementos.
- Durán, M.A. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Fernández, M. et al. (2010). *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: El mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes*. Madrid, Ed.: Subdirección General de Información del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

- Hernández, M. (2013): “Exclusión residencial” en Hernández Pedreño, M. (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- Hernández, M. y López, D. (2013): “Condición inmigrante y exclusión residencial” En Hernández Pedreño, M. (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- INE (2008): *Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2013): Nota de prensa *Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2013*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- Malgesini, G. (coord.) (2013). *Informe anual sobre la vulnerabilidad social 2011-2012*. Madrid, Ed. Cruz Roja Española.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General de Inmigración y Emigración: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/>
- Molpereces, L. (2012). “Situación laboral de las mujeres inmigrantes en España”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30 (1): 91-113.
- Parella, S. (2000). “Familia transnacional y redefinición de los roles de género: El caso de la migración boliviana en España”. *Papers*, 60: 275-289.
- Pietro-Lacaci, R. (1993): “Asociaciones voluntarias”. En S. del Campo (dir). *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, volumen I. Bilbao: Fundación BBV.
- Robila, M. (2009). “Integrating a family perspective in international migration policy”. *Eighth Coordination Meeting on International Migration*. Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Economía y Asuntos Sociales. Nueva York, 16 y 17 de septiembre.
- Solé, C.; Parella, S. y Cavalcanti, M. (2007). *El empresariado inmigrante en España*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Torns, T. (coord.) (1996). *La Formation pour les emplois de proximité. Note de reflexion au vue du rapport de genre*. Bellaterra: QUIT-UAB. Informe de investigación.
- (1997). “Los servicios de proximidad, ¿un yacimiento de empleo?”. *Revista de Treball Social*, núm. 147.
- (1999). “El futuro del empleo femenino y los yacimientos de empleo”. Comunicación presentada en la Conferencia Internacional sobre El empleo y las sociedades avanzadas. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- UNIFEM (2009). “The impact of economic and financial crisis on woman migrant workers in Asian and Arab States” *Eighth Coordination Meeting on International Migration*. Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Economía y Asuntos Sociales. Nueva York, 16 y 17 de septiembre.
- Zamora, J. A. (2008): “Inmigración, integración y participación” en Hernández Pedreño, M. (coord.). *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.

CAPÍTULO 6: INMIGRACIÓN Y RSC

SYLVIA LÓPEZ DAVIS

Investigadora de la Cátedra de RSC. Universidad de Murcia

LONGINOS MARÍN

Profesor Titular de Marketing. Universidad de Murcia

VÍCTOR MESEGUER

Profesor Asociado de Trabajo Social. Universidad de Murcia

1. Introducción. La Responsabilidad Social Corporativa y las preocupaciones sociales de las organizaciones

En los años cincuenta se desarrolla en EEUU un conjunto de ideas y planteamientos empresariales bajo la denominación de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), que supone un tránsito de la anterior acepción de que las acciones sociales de las empresas se basaban en un *principio de caridad* (acciones filantrópicas lideradas por empresarios sensibles) a un *principio de administración*, en el que las acciones sociales son integradas en la estrategia de empresa (Economistas Sin Fronteras, 2002).

De hecho, la primera referencia académica a la RSC se ha atribuido a Bowen (1953), quien la define como el conjunto de responsabilidades hacia la sociedad que se puede esperar que los empresarios asuman de forma razonable. Esta afirmación se sustenta en la idea de que la empresa sobrevive gracias a la sociedad, y por tanto tiene un deber y una responsabilidad hacia ella que va más allá de sus obligaciones económicas y legales. Bowen marca, por tanto, la primera discusión sobre si las empresas deben responder ante sus accionistas, en la medida en que son los propietarios, o ante la sociedad en general, ya que esta actitud determinará la confianza que la sociedad depositará en las empresas.

Sin embargo, este afán de los grandes emporios empresariales por destinar parte de sus recursos a acciones que mejoraran o beneficiaran su entorno, se enfrentaría posteriormente a voces críticas como la que inició Milton Friedman (1962) y que sería apoyada por numerosos autores después, quien sostenía que la única responsabilidad del empresario era la de maximizar el beneficio y cumplir con sus compromisos legales, y que debían ser posteriormente el ciudadano (con la retribución de su trabajo) o los poderes públicos (con los impuestos), quienes solucionarían esos problemas sociales.

A pesar de las críticas hacia este nuevo sistema de gestión de las organizaciones, la RSC (también conocida como Responsabilidad Social Empresarial o RSE) ha continuado evolucionando desde entonces. Crucial y referente hasta la actualidad ha sido la aportación de Carroll (1979), quien además de definir la RSC como la forma en que la empresa responde a las expectativas económicas, legales, éticas o discrecionales que la sociedad tiene sobre las organizaciones, es el primer autor que delimita o clasifica las dimensiones o responsabilidades a las que deben responder las corporaciones. La *responsabilidad económica*, la más importante para el autor, requiere que la empresa sea eficiente en la provisión de bienes y servicios para la sociedad, implicando con ello la necesidad de producir o prestar servicios de calidad, desarrollar innovaciones en los productos y procesos, lograr que los recursos humanos sean productivos, capacidad para la resolución adecuada de las quejas de los consumidores, etc. Así es como funciona el sistema capitalista de economía de mercado, y ésta es la principal función de la empresa. En segundo lugar, la *responsabilidad legal* implica la obligación de cumplir con las leyes, las reglas del juego bajo las cuales se espera que las empresas funcionen.

Las dos siguientes responsabilidades van más allá de la obligación o la obediencia a leyes y reglas. La *responsabilidad ética* engloba las formas de comportarse y las normas que la sociedad espera que las empresas sigan, comportamientos y actividades que van más allá de lo contemplado en la ley, códigos de conducta considerados como moralmente correctos. Algunos ejemplos pueden ser los códigos de conducta de los trabajadores, el facilitar al consumidor la máxima información posible sobre el producto, la no utilización de sustancias peligrosas o nocivas, la transparencia en la gestión y administración de las finanzas, etc. Por último, la *responsabilidad discrecional* representa el rol voluntario que la empresa asume en políticas de acción social. Las actividades específicas son guiadas por el deseo de las empresas de comprometerse con causas sociales que no le vienen impuestas por requerimientos legales ni éticos. Incluye, por tanto, todas las actividades de acción social que son voluntarias, altruistas o filantrópicas, guiadas sólo por el deseo de las empresas de pertenecer a una sociedad mejor, como las donaciones al desarrollo, el impulso de los desfavorecidos o el apoyo a eventos culturales.

Posteriormente a la clasificación establecida por Carroll referente a las obligaciones de la empresa ante la sociedad, diferentes organismos internacionales han utilizado las dimensiones económica, social y medioambiental asociadas al desempeño de la misma. Así, las guías y memorias de RSC que suelen elaborar las empresas incluyen de forma mayoritaria el triple balance de responsabilidad económica, social y medioambiental que mide y reporta sobre el desempeño de la organización en los tres ámbitos.

Sin embargo, y aunque la definición y delimitación de la RSC establecida por

Carroll sigue siendo referencia en la literatura actual, el desarrollo de la RSC en los años 80 ha permanecido con más fuerza en su aplicación práctica dentro de las organizaciones. Este es el caso de la teoría de los grupos de interés, que son definidos como “aquellos individuos o grupos que pueden afectar o verse afectados por la consecución de los objetivos de la organización” (Freeman, 1983), “tienen o reclaman derechos de propiedad o intereses en la empresa y en sus actividades pasadas, presentes o futuras” (Clarkson, 1995), “interactúan con la empresa para hacer posibles sus operaciones” (Näsi et al, 1997), o “personas o grupos con intereses legítimos en aspectos sustantivos o de procedimiento en la actividad corporativa” (Donaldson y Preston, 1995).

El modelo de gestión empresarial que responde a una pluralidad de intereses está en la base del denominado modelo integral de *stakeholders*. Existen diversas definiciones relativas al concepto de *stakeholders*, pero todas ellas tienen en común incluir aquellos individuos, o grupos de individuos, que se ven afectados o afectan al desarrollo de la actividad empresarial. En este sentido el concepto de *stakeholder* recoge no sólo grupos de individuos pertenecientes a la corporación, sino también otros externos a ella y con diferente grado de implicación en sus procesos productivos u organizativos.

La operatividad del enfoque de *stakeholders* en la gestión de la responsabilidad social de una empresa implica, por tanto, la definición, lo más ajustada posible, de todos los posibles grupos de interés que están relacionados con la actividad empresarial. A través del seguimiento y análisis de las relaciones que aparecen entre la empresa y los distintos grupos sociales con los que interactúa, sus demandas, y sus posibilidades para expresar sus intereses y expectativas, se pueden implementar estrategias empresariales que sean capaces de responder a las demandas de la sociedad en términos de un buen comportamiento de RSC, que sea compatible con el cumplimiento de los objetivos económicos de la empresa. El enfoque integral de *stakeholders* implica tanto el reconocimiento de la importancia de todos los grupos de interés afectos a la gestión y a los resultados empresariales, como su legitimidad, reconociendo sus intereses individualmente y generando a través de un proceso de diálogo estrategias empresariales en el campo de la RSC que satisfagan las demandas de sus interlocutores válidos.

Tanto desde los poderes públicos, como desde el ámbito empresarial o los agentes sociales están surgiendo una serie de iniciativas cuya finalidad es promover la reflexión sobre un modelo de gestión empresarial basado en el enfoque de los *stakeholders*. Algunas de las más destacadas como el *Libro Verde* de la Comisión Europea, el *Global Compact* promovido desde las Naciones Unidas, o las iniciativas de la *Global Reporting Initiative*, tienen en común ese deseo de generar debate en torno a la importancia de una gestión empresarial que contemple su responsabilidad ante la sociedad a la que pertenece y que la legitima.

En la actualidad, uno de los aspectos más importantes a la hora de trabajar sobre el modelo de *stakeholders* es la identificación de aquellos grupos de interés con los que la organización cree que debe gestionar sus relaciones, para identificar sus demandas y dar la respuesta correcta. No sólo es cada vez mayor el número de grupos de posible interés con los que interactúa una organización, sino también, cada vez más, surgen redes de cooperación entre grupos de interés, e incluso un mismo individuo puede formar parte de más de un grupo y a su vez ser *stakeholder* de más de una organización. Jancic (1999) ofrece la posibilidad de analizar a los grupos de interés dependiendo de la relación que mantienen con la empresa u organización, clasificándolos en función de que la relación sea inevitable, necesaria o deseable. El primer grupo de interés, con una relación inevitable para una empresa, incluye a los accionistas, empleados, clientes, proveedores, competidores y reguladores. Los grupos de interés con los cuales es necesario mantener una relación para que la organización pueda gestionar correctamente sus riesgos son, según el autor, los sindicatos, los medios, las comunidades locales, el medio ambiente, los organismos públicos (fiscalidad), las asociaciones empresariales y los proveedores de formación (escuelas y universidades); dejando a otros para un tercer nivel de relación (deseable) como pueden ser grupos de presión, familiares de empleados, organizaciones culturales y deportivas, etc.

En definitiva, no todos los grupos de interés interactúan con la organización de la misma manera, ni demandan el mismo nivel de información, ni sus demandas son las mismas. Así, la gestión de grupos de interés bajo el prisma de la responsabilidad social y la sostenibilidad implica la búsqueda de un equilibrio entre todas esas demandas, y ofrecer una respuesta que permita satisfacerlas de una forma óptima. Por ello su gestión es un aspecto que muchas organizaciones están potenciando, proponiendo modelos y mecanismos que permiten administrar y coordinar las relaciones con los diferentes *stakeholders*.

Esta idea deriva en la importancia de la gestión de los stakeholders para mantener una posición competitiva adecuada de la empresa y establecer una buena estrategia de RSC. Las fases o pasos que cualquier organización debe seguir para administrar adecuadamente las relaciones con sus grupos de interés pueden adoptar un esquema general basado en tres referencias:

1. Identificar quiénes son sus grupos de interés (como pueden ser trabajadores, miembros de la comunidad en la que opera la empresa, accionistas, clientes, proveedores, medio ambiente, sindicatos, administraciones públicas, etc.) y establecer cuáles de ellos son más importantes para la empresa. La relación debe basarse, siguiendo a Mitchell et al. (1997) en relaciones poder, urgencia y legitimidad de cada uno de ellos con respecto a la organización.
2. Establecer vías de diálogo con ellos para recoger cuáles son sus principales impresiones o demandas hacia la empresa. La protocolización en la recogida

de este tipo de información facilitará a la empresa conocer de primera mano las claves que le ayuden posteriormente a establecer sus estrategias de una forma realista.

3. Articular estrategias de medio y largo plazo, así como planes de acción, que favorezcan la consecución de los objetivos. Esta estrategia (que ha de ser global) estará compuesta por objetivos relativos a cada uno de los grupos de interés con que se relaciona, y estará basada en sus demandas.

En definitiva, la gestión de las organizaciones (no sólo de las empresas sino también de administraciones públicas y entidades del tercer sector) cuyos objetivos y estrategias estén basados en las demandas de sus grupos de interés, permitirá el desarrollo de sistemas corporativos más inclusivos y realistas. Esto acerca la empresa a la sociedad y su entorno, que se convierten en partícipes en primera persona del cambio que la empresa genera con sus actuaciones.

Esta visión de la empresa como agente social, que escucha a sus *stakeholders* y convierte sus demandas en prioridades y estrategias de negocio, es crucial en su papel con la inmigración. Ya sea con sus actuaciones internas (dentro de la empresa) como externas (hacia fuera de la empresa), la gestión de grupos de interés se convierte en la herramienta idónea para considerar cuestiones como la inmigración como un asunto material o de importancia para la organización.

2. El papel de la RSC en la integración social y la inmigración

La colaboración de la empresa con la comunidad ha sido considerada desde siempre parte de la RSC. Es más, muchos autores encuentran en el *principio de caridad* el origen de la responsabilidad social de la empresa. ¿Debe entenderse hoy que la colaboración de la empresa con la comunidad es una de las dimensiones de la RSC? No hay una única respuesta. Siguiendo a Saavedra (2010) se observan tres opiniones diferentes a este respecto. En el primer grupo encontramos a los que creen que la filantropía es parte de la RSC. En las propuestas tradicionales de responsabilidades sociales de la empresa, se hace siempre referencia a la filantropía. Según la definición de Carroll (1998), la empresa tiene cuatro responsabilidades: económicas, legales, éticas y filantrópicas. De hecho, lo que suele ocurrir es que se confunda RSC con filantropía o acción social, cuando la acción social es solo una parte (y la única no exigible) de la RSC. Un segundo grupo de autores defienden que la empresa no está obligada a resolver los problemas de la sociedad, a no ser que ella misma haya contribuido a crearlos. Solo en ese caso, tiene la obli-

gación moral de dedicar recursos para corregir esos efectos negativos y compensar a la sociedad por sus acciones. Un último grupo de autores y entidades consideran la filantropía o acción social una práctica ilícita. Las razones que les llevan a esta conclusión se basan en que supone un robo a los accionistas, en tanto que resulta un gasto de difícil justificación y, en consecuencia, una violación del principio de propiedad. Además, solo un gobierno democráticamente elegido tiene el derecho y el deber de administrar el gasto social.

La filantropía como vía de actuación sobre los problemas de inmigración desde el origen es fundamental y puede atajar parte del problema. Según Saavedra (2010), la RSC ha ido vinculada a la concienciación de la importancia del desarrollo sostenible. Dentro del proceso de globalización la responsabilidad de las empresas, en particular de las multinacionales aunque no exclusivamente, en ámbitos como el empleo, el medio ambiente o la igualdad de oportunidades, es una herramienta clave del desarrollo sostenible. Sin embargo, este debate no se circunscribe a los propios países desarrollados o a las regiones más avanzadas, sino que se debe interpretar, en ciertos aspectos, como una reformulación del debate norte-sur. Como es en los países industrializados donde los grupos de presión han cobrado más fuerza, es a partir de ellos donde más fácilmente se pueden diseñar acciones de RSC aplicables a los países pobres. En este sentido, una vía esencial para *exportar* la RSC, desde las áreas desarrolladas a los países del sur, son las multinacionales. Éstas disponen de una importante red de acción entre sus proveedores, clientes y, por supuesto, a través de sus propias filiales. Sin embargo, sería deseable que quedase claramente establecido un marco internacional de RSC. Para ello, sería necesaria la concienciación, el compromiso y la iniciativa de los diferentes organismos internacionales. Dada la amplitud del concepto de responsabilidad social, todos los organismos internacionales se encuentran involucrados, al menos, con alguno de los componentes incluidos en la misma. Las estrategias y las políticas de las instituciones internacionales de apoyo a la RS constituyen los instrumentos que pueden utilizar las empresas para implantar a su vez estrategias de este tipo. En ningún caso se trata de legislaciones o medidas coercitivas, porque la mayoría de las instituciones internacionales no tienen esa atribución.

Actualmente se pueden encontrar, por un lado, normas y directrices internacionales generalmente aceptadas, como son las de la OCDE y las de la OIT; en segundo lugar, programas internacionales como los auspiciados por las Naciones Unidas o las Instituciones de Bretton-Woods. En particular la Organización Mundial de Comercio (OMC) desarrolla su actividad en temas diversos muy vinculados con la RSC. Es necesario hacer una especial mención a los progresos realizados en la UE, tanto por el alcance de los mismos en los últimos años, como por la incidencia que tienen en el ámbito mundial las empresas europeas.

Una segunda vía de relación entre RSC e inmigración son las políticas de *Responsabilidad Social Interna o acciones con los trabajadores*: inserción socio-laboral a través del trabajo o de políticas de recursos humanos que contemplen este colectivo. En este sentido, hay sectores más sensibles (sobre todo el sector primario) para los que este es un asunto material. De igual forma existen también zonas geográficas más sensibles, donde los sectores poblacionales de inmigrantes tienen cada vez más presencia en la sociedad.

La discriminación en el mercado laboral de personas con discapacidad o por razones culturales y sociales genera externalidades negativas. Las personas que sufren algún tipo de discapacidad –objetiva o social– son las que registran los más elevados niveles de desempleo (Navarro, 2012). Por eso el empleo de personas inmigrantes, auspiciado por las políticas de RSC de una empresa o por cualquier otra razón, es fundamental para su integración social y laboral. Podríamos tomar como ejemplo las empresas agrupadas en la patronal agraria Proexport (Región de Murcia), que actualmente cuentan con 45.000 trabajadores inmigrantes, que representan entre el 65 y el 70% del total de los empleados. En algunas de estas compañías trabajan codo con codo personas de hasta 62 nacionalidades diferentes. Su integración es todo un reto. Por eso, esta organización desarrolla desde el año 2005 un plan que incluye talleres, guías en diferentes idiomas, colaboraciones con ONG y otras actividades que van desde maratones a concursos de dibujo para los hijos de los empleados. Junto a la memoria social, Proexport ha elaborado un estudio sobre el grado de integración de los inmigrantes en el ámbito laboral, y ha desarrollado cursos de formación para mejorar la cualificación de los inmigrantes.

Por último, la tercera vía de actuación de las organizaciones y empresas en los problemas relacionados con la inmigración podría ser abordada desde una perspectiva de acción social local o de comunidad, apoyando a colectivos más vulnerables o desfavorecidos. Son *Políticas de Acción Social o acciones con la comunidad*, mediante las cuales la empresa desarrolla programas específicos para mejorar la vida o la inserción social de estos colectivos, o bien, apoya a otras organizaciones sin ánimo de lucro que trabajen en este ámbito colaborando a través de distintas acciones.

El origen de este tipo de acciones se puede deber primordialmente a dos causas: la primera es la presión del mercado, que cada vez exige más a las empresas que se involucren en los procesos de desarrollo de la sociedad, que incidan de forma voluntaria y activa en el bienestar social o que ayuden, con sus acciones, a colectivos vulnerables a los que la administración cada vez tiene menos capacidad de atender. Además, los clientes y los inversores valoran de forma muy positiva el compromiso de las organizaciones con la sociedad de la que forman parte. Por otro lado, también puede deberse a la propia iniciativa del gerente o los empleados

de la empresa que, conscientes de las necesidades de su entorno, deciden aportar recursos económicos o tiempo a emprender soluciones a estos problemas o a colaborar con otras organizaciones que ya trabajen en ellas.

En este sentido, son muchas y muy variadas las acciones de la empresa o las formas de colaboración con entidades sin ánimo de lucro, entre otras (Barranco, 2005):

- a. Donaciones económicas de manera unilateral (desde la gerencia de la empresa) o en formato *matched giving* (los empleados reúnen una cantidad de dinero y la gerencia se compromete a donar lo mismo que los trabajadores han reunido), y puede ser a un solo proyecto o a varios proyectos a elegir, ya sea sólo por la gerencia o por votación junto con los trabajadores.
- b. Donaciones de productos en catálogo o descatalogados, de forma gratuita u ofreciendo un descuento, así como la donación de implementación de un servicio o colaboración en su gestión.
- c. Donaciones relacionadas con la venta, en las que la empresa se compromete a donar un porcentaje o una cantidad dependiendo del volumen de venta a una ONG o a un proyecto específico que lo necesite.
- d. Campañas publicitarias solidarias, que sirven para sensibilizar a la sociedad con respecto a un problema específico.
- e. Implicación en el desarrollo de un proyecto, ya sea desarrollando un servicio para la ONG o el proyecto o aportando técnicos de la empresa que se incorporan a alguna de las actividades derivadas del proyecto.
- f. Voluntariado corporativo, mediante el cual los trabajadores de la empresa tienen la oportunidad de colaborar con una ONG donando parte de su tiempo o de sus conocimientos.

De esta forma, se puede ver cómo la RSC puede llegar a jugar un papel fundamental en el desarrollo de políticas y estrategias encaminadas a la inserción social y laboral de inmigrantes. La empresa, como agente social y generador de empleo, puede cumplir esa doble función facilitando a todos los colectivos con los que interactúa el trabajo y el progreso en base a la solidaridad, la cooperación, el entendimiento y el desarrollo de la comunidad, tanto dentro como fuera de su actividad empresarial.

3. Tratamiento de la inmigración y la integración social desde políticas y estándares de RSC

A continuación se detallan las políticas o estándares más internacionalmente reconocidos desde la perspectiva de la RSC en relación a las acciones de la empresa con su entorno, particularmente con la inmigración (desde el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la Guía del Global Reporting Initiative y la ISO 26000). El objetivo es establecer un mapa de sugerencias o indicadores que, por su vinculación con la defensa de los derechos humanos y su estrecha relación con el tratamiento de la inmigración desde la gestión empresarial, permita identificar qué asuntos son más delicados o en qué aspectos puede ser sospechosa la organización.

3.1. Principios del Pacto Mundial

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es la mayor iniciativa voluntaria de RSC del mundo, con más de 10.000 entidades firmantes de más de 130 países. Promueve diez principios básicos universalmente aceptados, que las empresas firmantes se comprometen a cumplir. Las áreas a las que hacen referencia estos diez principios son los Derechos Humanos (principios 1 y 2, tomados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos); Normas Laborales (principios 2, 4, 5 y 6 inspirados en la Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos Laborales); Medio Ambiente (principios 7, 8 y 9 que provienen de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo); y Lucha contra la Corrupción (principio 10 basado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).

En lo que respecta al tema que tratamos, es fundamental conocer y explicar los principios relativos a los Derechos Humanos y a las Normas Laborales, que tienen una estrecha relación con los ámbitos en que la RSC pueda actuar en torno a la inmigración, o de algún modo pueden llegar a ser aspectos delicados.

Así, relativos a los Derechos Humanos tendríamos los principios:

1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia.

En este sentido, es especialmente destacable la llamada que hacen las Naciones Unidas a la responsabilidad de las empresas, a las que se asume el respeto de los derechos humanos que no sólo corresponde a los gobiernos y estados. Así, se basa en la importancia que tiene el trabajo y el papel de la organización en el desarrollo del individuo y de la sociedad, y señala como principales cuestiones a abordar la transparencia de información, la gestión de la cadena de suministro y el potenciamiento del talento y de la carrera profesional de sus trabajadores (trabajo digno, retribuido justa y equitativamente).

2. Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

Este principio contempla principalmente la complicidad que pueda surgir del beneficio asociado a la vulneración de derechos humanos derivados de actividades empresariales paralelas o cercanas. Hace referencia a la complicidad directa (colaboración con otra empresa u organización a sabiendas de que vulnera los derechos humanos); complicidad por beneficio indirecto (cuando la empresa se beneficia directamente de los abusos de un tercero); y complicidad silenciada (la vulneración de los derechos humanos por parte de una empresa en su relación con las autoridades de un país).

3. Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Hace referencia al derecho de los trabajadores y empresarios de unirse en asociaciones y sindicatos, sin ningún tipo de discriminación, para que puedan defender sus intereses.

4. Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.

La ley establece que el trabajo ha de ser ofrecido libremente y los empleados deben ser libres para marcharse según las reglas establecidas. En contra de estas circunstancias está el trabajo forzoso o por coacción, que indica que una persona lo realiza bajo amenaza o castigo sin haber sido libre para aceptarlo. Así, se establecen cuatro tipos de trabajos forzados o realizados bajo coacción: los derivados de la devolución de una deuda, y que pueden heredar tanto adultos como niños, que se ven obligados a trabajar en condiciones esclavistas; trabajo infantil, en que el niño no tiene elección o que se realiza en condiciones abusivas; el trabajo realizado por presos puestos a disposición de particulares sin la supervisión de las autoridades; y la explotación como obligación a trabajar más horas de las legalmente establecidas o a la retención de depósitos a cambio de empleo.

5. Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.

Supone no sólo que la empresa no debe contribuir con su actividad a la mano de obra infantil, sino que debe tratar de abolirla dentro de su ámbito de influencia. La OIT establece una edad mínima para la admisión al empleo aquella que no sea inferior a la finalización de la escolaridad obligatoria, y en ningún caso inferior a 15 años.

6. Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

Este principio quizá sea el más directamente relacionado con el tema que tra-

tamos o el más extendido en la actividad económica local y nacional. La discriminación, según las Naciones Unidas, supone “cualquier distinción, exclusión o preferencia que produzca el rechazo o la desigualdad en las oportunidades o en el trato de solicitudes de empleo o de ocupación” realizada por razón de “raza, color, sexo, religión, opiniones políticas, nacionalidad de origen o extracción social”. Además, entre los colectivos con más riesgo de discriminación en nuestro país se encuentran las mujeres, las personas con discapacidad psíquica y física, los mayores de 45 años y menores de 25 y población inmigrante. Esto hace especialmente importante este principio, que supone que la selección de los empleados se debe realizar en función de su capacidad para desarrollar el trabajo en cuestión y que no existe distinción, exclusión o preferencias basadas en otras cuestiones. Además, de acuerdo con determinadas raíces culturales, hay que prestar atención a la discriminación indirecta que se pueda dar en cualquier organización, que surge cuando las reglas o prácticas tienen apariencia de realizarse con equidad cuando, de hecho, se está produciendo una situación de discriminación.

3.2. Global Reporting Initiative (GRI) e ISO 26000

El Global Reporting Initiative (GRI) es una organización sin ánimo de lucro que promueve la elaboración de memorias de sostenibilidad. Así, provee de un marco internacional extendido ya en todo el mundo. Para ello establece los principios e indicadores que las organizaciones pueden utilizar para medir y dar a conocer su desempeño económico, ambiental y social.

La dimensión social de la RSC que define y recoge la guía del Global Reporting Initiative (GRI) está relacionada con los impactos de las actividades de una organización en los sistemas sociales en los que opera. En concreto, identifican los principales aspectos del desempeño en relación con los aspectos laborales, los derechos humanos, la sociedad y la responsabilidad sobre productos.

Estos aspectos, recogidos en diferentes indicadores, se fundamentan en normas internacionales reconocidas globalmente como pueden ser:

- La Declaración Universal sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas;
- La Convención de las Naciones Unidas: Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos;
- La Convención de las Naciones Unidas: Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW);

- La Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (en concreto los ocho convenios principales de la OIT que son los convenios 100, 111, 87, 98, 138, 182, 29, 105);
- Declaración de Viena y Programa de Acción.

Por otro lado la ISO 26000, *Guía sobre Responsabilidad Social*, es una norma internacional voluntaria no certificable como sistema de gestión, que aborda siete materias fundamentales de RS: gobernanza de la organización, derechos humanos, prácticas laborales, medio ambiente, prácticas justas de operación, asuntos de consumidores, y participación activa y desarrollo de la comunidad.

A continuación se detallan aquellos aspectos o indicadores recogidos tanto en el GRI como en la ISO 26000, que pueden ser materiales para tratar asuntos de derechos humanos y prácticas laborales relativas a la inmigración, de manera que puedan ser fácilmente identificables por cualquier organización:

Tabla 6.I. Aspectos sociales vinculados con la inmigración recogidos en la guía GRI 3.I. y en la norma ISO 26000

Información Relevante de las Orientaciones - Información sobre el Enfoque de Gestión (DMA) o Indicadores de Desempeño	Materias fundamentales y temas de Responsabilidad Social en ISO 26000	Capítulos en ISO 26000
Categoría Social (incluye Derechos Humanos, Trabajo, Responsabilidad sobre el Producto y Sociedad)		
	• Gobernanza Organizacional	6.2
	• Derechos Humanos	6.3
Derechos Humanos	• Debida Diligencia	6.3.3
	• Situaciones de Riesgo de los Derechos Humanos	6.3.4
DMA	• Formación y Toma de Conciencia	6.3.4
	• Monitoreo y Seguimiento	6.3.6
	• Información Contextual Adicional	6.6.6+
	• Resolución de controversias	6.6.6
	• Promoción de la responsabilidad social en la cadena de valor	6.6.6
Aspecto	Inversión y Prácticas de adquisición	
	• Derechos Humanos	6.3
	• Debida Diligencia	6.3.3
HR1	• Evitar la Complicidad	6.3.5
	• Promover la Responsabilidad Social en la cadena de valor	6.6.6

HR2	Porcentaje de los principales distribuidores y contratistas que han sido objeto de análisis en materia de derechos humanos y medidas adoptadas como consecuencia.	• Derechos Humanos	6.3
		• Debida Diligencia	6.3.3
		• Evitar la Complicidad	6.3.5
		• Trabajo y Relaciones Laborales	6.4.3
		• Promover la Responsabilidad Social en la cadena de valor	6.6.6
H3	Total de horas de formación de los empleados sobre políticas y procedimientos relacionados con aquellos aspectos de los derechos humanos relevantes para sus actividades, incluyendo el porcentaje de empleados formados.	• Derechos Humanos	6.3
		• Evitar la Complicidad	6.3.5
Aspecto	No-discriminación		
HR4	Número total de incidentes de discriminación y medidas adoptadas.	• Derechos Humanos	6.3
		• Resolución de reclamaciones	6.3.6
		• Discriminación y grupos vulnerables	6.3.7
		• Principios y derechos fundamentales en el trabajo	6.3.10
		• Relaciones laborales	6.4.3
Aspecto	Trabajo Forzado y No Consentido		
HR7	Operaciones identificadas como de riesgo significativo de ser origen de episodios de trabajo forzado o no consentido, y las medidas adoptadas para contribuir a su eliminación.	• Derechos Humanos	
		• Debida Diligencia	6.3
		• Situaciones de riesgo para los Derechos Humanos	6.3.3
		• Evitar la Complicidad	6.3.4
		• Evitar la Complicidad	6.3.5
		• Discriminación y Grupos Vulnerables	6.3.7
		• Principios y derechos fundamentales en el trabajo	6.3.10
• Promoción de la Responsabilidad Social en la cadena de Valor	6.6.6		
Aspecto	Prácticas de Seguridad		
HR8	Porcentaje de personal de seguridad formado en las políticas o procedimientos de la organización en cuanto a aspectos de derechos humanos que son relevantes para las operaciones.	• Derechos Humanos	6.3
		• Evitar la Complicidad	6.3.5
		• Trabajo y Relaciones laborales	6.4.3
		• Promover la Responsabilidad Social en la cadena de valor	6.6.6

Aspecto	Evaluación		
HR10	Porcentaje y número total de operaciones que han sido sujeto de revisión de derechos humanos y/o evaluación de impacto	• Derechos Humanos	6.3
		• Debida Diligencia	6.3.3
		• Situaciones de riesgo para los Derechos Humanos	6.3.4
		• Evitar la complicidad	6.3.5
Aspecto	Remediación		
HR11	Número de reclamaciones relacionadas con el campo de los derechos humanos, abordadas y resueltas a través de un mecanismo formal de reclamaciones	Derechos Humanos	6.3
		Resolución de reclamaciones	6.3.6
Sociedad DMA	Metas y Desempeño		
	Política	• Gobernanza de la Organización	6.2
	Responsabilidad Organizacional	• Prácticas Justas de Operación	6.6
	Toma de Conciencia y Formación	• Participación Activa y Desarrollo de la Comunidad	6.8
	Monitoreo y Seguimiento		
	Información Contextual Adicional		
Aspecto	Comunidades Locales		
SO1	Naturaleza, alcance y efectividad de programas y prácticas para evaluar y gestionar los impactos de las operaciones en las comunidades, incluyendo entrada, operación y salida de la empresa.	• Derechos económicos, sociales y culturales	6.3.9
		• Participación activa y desarrollo de la comunidad	6.8
		• Participación activa de la comunidad	6.8.3
		• Inversión Social	6.8.9
SO9	Operaciones con un impacto negativo real o potencial en las comunidades locales	• Derechos económicos, sociales y culturales	6.3.9
SO10	Prevención y mitigación de medidas implementadas en operaciones con un impacto negativo real o potencial en las comunidades locales	• Prevención de la contaminación	6.5.3
		• Protección del medioambiente, la biodiversidad y restauración de hábitats naturales	6.5.6
		• Participación activa y desarrollo de la Comunidad	6.8
	Metas y Desempeño		
DMA Laboral	Política	• Gobernanza de la Organización	6.2
	Responsabilidad Organizacional	• Prácticas Laborales	6.4
	Toma de Conciencia y Formación	• Principios y Derechos fundamentales en el Trabajo	6.3.10
	Monitoreo y Seguimiento		
	Información Contextual Adicional		

Aspecto	Empleo		
LA1	Desglose del colectivo de trabajadores por tipo de empleo, por contrato y por región.	• Prácticas Laborales	6.4
		• Trabajo y Relaciones Laborales	6.4.3
LA2	Número total de empleados y rotación media de empleados, desglosados por grupos de edad, sexo y región.	• Prácticas Laborales	6.4
		• Trabajo y Relaciones Laborales	6.4.3
Aspecto	Diversidad e Igualdad de Oportunidades		
LA13	Composición de los órganos de gobierno corporativo y plantilla, desglosado por sexo, grupo de edad, pertenencia a minorías y otros indicadores de diversidad.	• Discriminación y grupos vulnerables	6.3.7
		• Principios y derechos fundamentales en el trabajo	6.3.10
		• Prácticas Laborales	6.4
		• Trabajo y Relaciones Laborales	6.4.3

Fuente: Elaboración propia a partir de GRI e ISO 26000 (2011).

4. Responsabilidad Social Corporativa, Acción Social e Inmigración: una interpelación del trabajo social al compromiso empresarial

Si las causas de exclusión social de los inmigrantes son diversas y multifactoriales resulta difícil intervenir desde estrategias individuales, aisladas y exentas de coordinación, sin responder a alianzas compartidas entre diferentes actores sociales. Entre estos actores sociales podemos encontrar a los gobiernos locales, el gobierno regional, las organizaciones sociales del tercer y cuarto sector de acción social, los sindicatos, las organizaciones de la economía social, las universidades y las empresas.

Las entidades que trabajan con migrantes deben fijar su mirada y su acción en los territorios, como espacio local en el que todos los ciudadanos y ciudadanas construyen su identidad y su sentido de pertenencia; donde construyen la verdadera convivencia intercultural por la que estas organizaciones luchan y trabajan en los barrios de las ciudades. Las iniciativas desarrolladas a nivel de territorio incluyen acciones de acogida humanitaria, vivienda, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, discriminación, diversidad en empresas, escuelas y barrios, todo ello apostando por la convivencia entre los diferentes, frente a la hostilidad, el racismo y la xenofobia. Se trata de trabajar con las familias y los menores en situación de exclusión social, impulsando la cultura emprendedora, la formación y el empleo, apostando por el desarrollo rural y el codesarrollo con los países de origen de las personas inmigrantes.

“Pedimos mano de obra... y llegaron personas” fue una célebre frase de Max Frisch que ha contribuido a abrir los ojos de aquellos que veían al inmigrante como un recurso más barato, más rentable. Y no sólo porque su necesidad le obligara a asumir condiciones desfavorables, sino porque su desesperado esfuerzo deprecia el valor de la mano de obra.

En el periodo 2004-2008 se introdujo un viraje fundamental en política migratoria. Se pasó a considerar al inmigrante como ciudadano en toda su globalidad, y no sólo como mano de obra. Fueron años en los que se creó, por primera vez en España, una Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en los que la gestión de las políticas de inmigración pasaron de Interior a Trabajo, y en los que se elaboró el primer Plan de Integración y Ciudadanía. Se estableció entonces un fondo específico dedicado a favorecer los procesos de integración de las personas inmigrantes en nuestras ciudades y en nuestros barrios; un fondo destinado a construir la convivencia ciudadana que, a la vez, supuso un refuerzo de los servicios públicos. Fueron años en los que España lideró en Europa el discurso de la integración, de una integración que respeta e integra los valores culturales de los otros, frente a modelos que se han demostrado fracasados como la asimilación o la separación del diferente. Y todo ello, sin menoscabo de la regulación de los flujos migratorios, la lucha contra la inmigración irregular y el control de nuestras fronteras exteriores. En el periodo 2008-2011 se impulsó un cambio de discurso en política migratoria, implantándose un endurecimiento del mismo debido al nuevo ciclo económico.

Es aquí cuando, ante las dificultades económicas de un país en crisis y los cambios de política, una gestión responsable hacia el trabajo y la integración por parte de las empresas puede servir como elemento estabilizador de las fricciones sociales al respecto de la inmigración. En este sentido, y de acuerdo con la necesidad de cooperación entre los agentes sociales, las alianzas especialmente entre el sector público, las empresas y el tercer sector se convierten en un pilar fundamental para un desarrollo social equilibrado e integrador.

4.1. RSC, tercer y cuarto sector de acción social

El tercer sector se compone de organizaciones no lucrativas que desarrollan acciones y servicios de interés general, que construyen cohesión e inclusión social y luchan contra la pobreza y la discriminación, evitando que los colectivos más sensibles de nuestra sociedad queden al margen de unos niveles mínimos de bienestar social. Esto lo suelen realizar llegando donde ya ni la Administración Pública ni el mercado pueden hacerlo.

Resulta difícil pensar en un crecimiento sin cohesión social. Desde este punto de vista, el trabajo que el llamado tercer sector de acción social y la economía social en general desarrollan es esencial. Por ello, la apuesta por su refuerzo y estabilidad debería ser una de las prioridades en cualquier agenda política, más aún en el actual escenario de crisis económica en el que mientras se reduce el presupuesto, aumentan las necesidades sociales de los sectores de población más vulnerables.

El modelo mixto de implantación del sistema de bienestar social español y su reciente expansión han contribuido al crecimiento del tercer sector de acción social. Las administraciones públicas han ido externalizando, cada vez más, la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública hacia la gestión de organizaciones sociales.

Sin embargo, el actual sistema de financiación de las entidades que componen el tercer sector se está debilitando, en la medida en que los recortes en la administración pública les están afectando. Este modelo de financiación está ocasionando un déficit en la calidad de las prestaciones, un menor impacto social, un gasto excesivo en la gestión, una peor atención a la población en riesgo de exclusión social, un mal aprovechamiento de los recursos puestos en juego, la descoordinación de los mismos y la pérdida de empleo en un sector que conforma uno de los mayores yacimientos de empleo.

Así, es importante dotar al tercer sector de un marco que lo regule, que se reconozcan sus funciones de interés social, al tiempo que se le dote de la representatividad e interlocución que merece. Igualmente, desde estos espacios de interlocución debería acordarse un nuevo modelo de financiación de las políticas sociales que gestionan, que garantice la disponibilidad anticipada de los recursos, el carácter plurianual de los mismos, la suficiente dotación económica, la calidad en los servicios que se prestan, la transparencia en la gestión y la evaluación del impacto social que producen sus actuaciones en beneficio del conjunto de la ciudadanía. Y esto ha de hacerse con la necesaria participación de los gobiernos para promover respuestas que den cobertura a las nuevas necesidades sociales e implicar a las empresas, las organizaciones de voluntariado y a los propios afectados en su gestión, de acuerdo con criterios que mejoren la calidad (Osborne y Gaebler, 2002).

Todas estas dificultades que, desde hace años, las entidades del tercer sector están viviendo, han hecho que reconviertan sus esfuerzos de captación de recursos. Así, se está pasando de un modelo de supervivencia basado en subvenciones públicas (forma a través de la cual la administración traspasa a otras entidades la atención y desarrollo de servicios sociales), hacia otro modelo de colaboraciones y alianzas con el sector privado. Así, el tercer sector lleva años llamando a la puerta de las empresas, en busca de soluciones a problemas sociales y sobre la base de un beneficio mutuo: por un lado, las entidades sociales pueden continuar prestando

los servicios y atendiendo a colectivos vulnerables, con la experiencia y profesionalidad que les caracteriza; y por otro las empresas, a través de estas colaboraciones enmarcadas dentro de sus políticas de *acción social*, además de contribuir al mantenimiento de servicios de atención básicos, logra mejoras en su gestión, en su reputación y en su imagen de cara a la sociedad.

Y aquí es donde tiene lugar la creación del *cuarto sector*. Es así como se denomina desde el trabajo de Zurbano y otros (2012), donde se establece como aquel sector creado desde un nuevo contrato social entre el sector privado (empresas), el sector público y el tercer sector (por eliminación, aquí se incluirían aquellas actividades que no son ni del Mercado ni del Estado, por tanto, entidades sin ánimo de lucro y no gubernamentales). Los autores toman como premisa que estos tres sectores, que dominan las economías de los países desarrollados, fueron diseñados en un momento en el que el mundo era un lugar muy diferente. Sin embargo, hoy, un movimiento de tierras desdibuja los viejos papeles atribuidos a los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, por sus respectivos grupos de interés. Las empresas con visión de futuro maximizan los beneficios económicos, sociales y medioambientales a través de la RSC. El tercer sector de acción social comienza a darse cuenta de que su supervivencia depende de la viabilidad económica medida en retornos sobre la inversión social. De este modo el marco conceptual de cuarto sector apela a uno de los objetivos más urgentes y necesarios para la reconstrucción de la cohesión social y de los vínculos que nos permiten reconocernos como parte de una sociedad: trabajar juntos.

4.2. La interpelación de la RSC al trabajo social con la inmigración

Llegado este punto, en que aparece el cuarto sector como espacio común que comparten, a través de estrategias sociales y empresariales, el sector privado, las administraciones públicas y el tercer sector, merece especial mención el papel que desempeña el *trabajador social*, cuyo propósito puede ser atribuible a cualquiera de estos tres tipos de organizaciones y que encuentra un nuevo nicho de futuro profesional en el mencionado cuarto sector. Además, el perfil del trabajador social es quizá el más estrechamente relacionado con las cuestiones de inserción de la inmigración, ya sea a través de su trabajo en ONGs especializadas, de su papel en los espacios de servicios sociales de las administraciones públicas, así como de su reciente incorporación a puestos especializados de acción social desarrollados bajo el paraguas de las políticas de RSC de las empresas.

De hecho, la literatura científica hace tiempo que viene apuntando una reorientación del espacio profesional del trabajador/a y/o del educador social. Un nuevo espacio donde surgen nuevas apuestas y escenarios como es el caso de la RSC, en

lo que supone un añadido a otros espacios emergentes como la iniciativa social y el emprendimiento social. Como consecuencia, en los últimos años la universidad ha decidido incorporar al diseño curricular del Grado en Trabajo Social los nuevos espacios profesionales de los futuros egresados para multiplicar los nichos potenciales de posible inserción laboral.

El carácter multidisciplinar de los planes de estudio, lejos de suponer un problema por la falta de especificidad, supone un valor positivo, sin el cual esta profesión no podría ser competente ni útil. Se considera y acepta de forma mayoritaria al trabajador social como un elemento del sistema de bienestar, como un instrumento de política social, formando parte de un ámbito profesional como la RSC donde se impulsa la solidaridad social, la ética profesional y los derechos sociales.

Desde una visión dinámica del trabajador social, se reivindica para este perfil de profesionales nuevas competencias laborales, con valor y significado, en el mercado de trabajo y, más concretamente, en el ámbito de la RSC. De hecho, es a finales de los años sesenta pero, sobre todo, a principios del siglo XXI, cuando el ámbito empresarial empezó a contratar a trabajadores sociales para llevar a cabo funciones de análisis e intervención social (Saavedra, 2008). Los propios contenidos de los planes de actuación que llevan a cabo las empresas en materia de RSC evidencian que este contexto es un espacio profesional claro para un trabajador social. Entre los contenidos se incluye la inversión social, voluntariado corporativo, accesibilidad social; educación de colectivos desfavorecidos, integración social, política de inversión en la comunidad, desarrollo local y comunitario, derechos laborales y sociales, creación de capital social, necesidades sociales básicas, ciudadanía responsable, atención de personas con discapacidad o atención a la diversidad y la inmigración.

En este sentido las universidades no sólo inciden en la programación de los planes de estudio a la hora de incentivar actitudes, de fomentar ciertos valores o de desarrollar nuevos intereses profesionales. También puede servir como ejemplo el sistema de créditos académicos para voluntarios universitarios que participen en programas de acompañamiento, por ejemplo, de jóvenes inmigrantes con problemas de integración o en situación de fracaso escolar, que constituye un buen ejemplo y además, supone un ahorro importante a las arcas públicas amén de una inversión en futuro.

En definitiva, podrían definirse como principales roles de los trabajadores sociales su papel como: a) agente de promoción y facilitación de la RSC en la comunidad, donde realizaría las funciones de movilizador comunitario y de asesoramiento a la sociedad civil y ONGs sobre acciones sociales; b) mediador comunitario; y c) gestor de la RSC, encargándose del análisis de la entidad para

poder llevar a cabo la definición, planificación y gestión de las acciones dirigidas a responder a dicha RS en relación con su entorno social.

En conclusión, parece demostrado no sólo en la literatura científica sino a través de la experiencia social que la inmigración es una realidad social presente en todas las sociedades, que debe ser tratado con una especial sensibilidad por parte de todos los agentes sociales, incluidas las empresas a través de sus iniciativas de RSC, con independencia de que se hable:

- a. del papel que desempeñan las empresas a través de sus acciones de RSC para la integración social y laboral de personas inmigrantes;
- b. del impulso por parte de organismos nacionales e internacionales para la protección de sus derechos humanos y laborales;
- c. de la función de las administraciones públicas en el mantenimiento de la atención y los servicios sociales básicos a estos colectivos;
- d. del desarrollo de estas actividades y de este trabajo por parte de entidades del tercer sector;
- e. de la aparición del cuarto sector como espacio común de los tres anteriores en pro de lograr unos objetivos comunes;
- f. del trabajador social como el perfil idóneo para atender las necesidades y demandas que puedan surgir de los inmigrantes hacia estas organizaciones,

Todo ello supone una realidad que es necesario analizar y tener en cuenta, formada por personas que influyen en el desarrollo de las sociedades locales y que se ven afectadas por las políticas, las raíces culturales y las acciones organizacionales del entorno que las acoge. De este modo, la situación económica y social que estamos atravesando hace que, ahora más que nunca, sea necesario que todos los agentes sociales participen de forma conjunta, activa y en primera persona en la evolución de una sociedad más justa, equitativa y solidaria. Resulta imprescindible que se trabaje en equipo sobre la base de objetivos de mejora globales y comunes, incentivando la cooperación y la colaboración, a través de alianzas público-privadas que reúnan y tengan en cuenta a todos los actores afectados o que pueden afectar el porvenir de colectivos vulnerables.

Bibliografía

- Barranco Saiz, F.J. (2005), *Marketing Social Corporativo: la acción social de la empresa*. Ed. Pirámide. 1ª Edición.
- Bowen, H.R. (1953), *Social Responsibilities of the Businessman*, New York.
- Carroll, A.B. (1979), “A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance”, *The Academy of Management Review*, 4, 497-505.
- Carroll, A.B. (1999), “Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct”, *Business and Society*, 38, 3, 268-295.
- Clarkson, M.B.E. (1995), “A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance”, *The Academy of Management Review*, 20, 1, 92-117.
- Donaldson, T. y L.E. Preston (1995), “The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications”, *The Academy of Management Review*, 20, 1, 65-91.
- Economistas sin Fronteras (2002): *La RSC: una aplicación en España*. UNED/EsF
- Freeman, R.E. (1983), “Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance”, *California Management Review*, 25, 3, 88.
- Friedman, M. (1962), “Capitalism and Freedom”, *Chicago: University of Chicago Press*.
- Global Reporting Initiative (2011), *GRI e ISO 26000: Cómo usar las Directrices del GRI, en conjunto con la Norma ISO 26000*.
- Jancic, Z. (1999), *Celostni marketing*, 2nd revised. Ljubljana. .
- Mitchell, R.K.; B. R. Agle y D.J. Wood (1997), “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts”, *The Academy of Management Review*, 22, 4, 853-886.
- Näsi, J.; S. Näsi; N. Phillips y S. Zyglidopoulos (1997), “The Evolution of Corporate Social Responsiveness”, *Business and Society*, 36, 3, 296-321.
- Navarro, F (2012), *Responsabilidad Social Corporativa: Teoría y práctica*. 2ª Edición. ESIC, Madrid.
- Osborne, D., Gaebler, T. (2007), *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona. 7ª Edición.
- Saavedra (2010). Introducción a la sostenibilidad y la RSC. Netbiblo. A Coruña.

CAPÍTULO 7: LA SITUACIÓN RESIDENCIAL DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

MANUEL HERNÁNDEZ PEDREÑO
Profesor Titular de Sociología. Universidad de Murcia

DIEGO PASCUAL LÓPEZ CARMONA
Sociólogo

Introducción

La vivienda, como derecho universal y como uno de los pilares del bienestar y autonomía de los ciudadanos (junto a la sanidad, la educación y el trabajo), no ha sido interpretado como una obligación de los poderes públicos, a pesar de ser un derecho “garantizado” en la Constitución Española de 1978 (artículo 47) (Hernández Pedreño, 2013:109). Convirtiéndose en la práctica en España, en un derecho subordinado a la “capacidad de mercado” de los ciudadanos.

Como consecuencia de las transformaciones, económicas, políticas y sociales que vive España desde el inicio de la crisis de 2008, cada vez más colectivos presentan dificultades para acceder a una vivienda; y no solo por los elevados precios respecto a las condiciones laborales, sino porque el mercado es prácticamente la única vía de acceso a un bien necesario como el alojamiento. Todo ello en un país con un creciente número de viviendas vacías, donde predomina la propiedad frente a un insignificante peso del alquiler, y en el que conviven cada vez más personas con dificultades de accesibilidad, habitabilidad y estabilidad residencial (Hernández Pedreño, 2013: 110).

En toda sociedad, la vivienda desempeña un papel fundamental en la integración social, debido a las múltiples funciones que desempeña (protección, socialización, convivencia, etc.) (Cortés y Paniagua, 1997). Teniendo un papel si cabe mucho más destacado en la inmigración laboral, precisamente por su condición de extranjeros, privados cada vez más de ciertos derechos de ciudadanía, y por la incidencia de una serie de factores exclusógenos y discriminantes que actúan desde diferentes ámbitos (empleo, vivienda, participación, sanidad, etc.). En consecuencia, la población inmigrante en España muestra patrones diferenciales de inserción laboral y residencial respecto a los autóctonos (Hernández y Tovar, 2010).

Como ha sido destacado, el empleo y la vivienda son los pilares de la integra-

ción. Así, es habitual culpar al mercado de trabajo de la situación precaria de los inmigrantes, en particular, del obligado acceso de éstos al denominado segmento laboral secundario (precario), siendo el principal desencadenante de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo social (Alguacil Denche et al, 2013: 237). Es un hecho demostrado que la condición inmigrante en España lleva consigo una serie de desventajas sociales en todas las áreas de integración social (trabajo, ingresos, salud, etc.). Así, diversos estudios han destacado el elevado porcentaje de usuarios extranjeros que reciben apoyo social de las ONG, en relación a los españoles (Hernández Pedreño, 2008).

En suma, los problemas relacionados con la esfera residencial son uno de los principales desencadenantes de procesos de exclusión social (Hernández Pedreño, 2010), tanto entre la población española como en los extranjeros. Así, el colectivo inmigrante es uno de los que tiene mayores dificultades para acceder a una vivienda digna en nuestro país. Una gran parte de ellos se encuentra en situaciones económicas y sociales muy precarias, inestables e inseguras, lo que redonda aún más en la de por sí importante dificultad para afrontar los elevados precios del mercado residencial (Cortés, Menéndez y Navarrete, 2004: 145).

Aunque las pautas diferenciadoras del modelo residencial de los inmigrantes están muy vinculadas con la actividad laboral, otros factores inciden también en las dificultades de acceso al alojamiento: el rápido aumento cuantitativo y su diversa nacionalidad; las diferentes elementos que conforman su proyecto migratorio (edad, nacionalidad, estado civil, profesión,...); el tiempo en España; el distinto modelo de integración o el tipo de inserción laboral, entre otros aspectos que son abordados en este libro colectivo.

1. Objetivos y metodología

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la situación del alojamiento de los inmigrantes en España y la Región de Murcia, haciendo especial hincapié en la incidencia de la crisis económica iniciada en 2008 en los distintos elementos que caracterizan la inserción residencial de este colectivo.

Describir la situación residencial del colectivo inmigrante requiere tener en consideración, por un lado, los elementos comunes a todo estudio sobre vivienda (régimen de tenencia, características,...); y, por otro, al propio colectivo en sí, los extranjeros, y sus peculiaridades (cuantía, nacionalidad, fase del proyecto migratorio, etc.). Así, se trata de analizar las facilidades/dificultades de acceso al alojamiento, de estabilidad en la vivienda y de las condiciones de habitabilidad;

es decir, las estrategias y trayectorias seguidas por los extranjeros para la inserción residencial en España.

Como se ha comentado anteriormente, la integración residencial de los extranjeros va a estar muy vinculada con la situación en otras esferas, como el trabajo, los ingresos, las relaciones socio-familia o la salud; así como el propio estatus jurídico y de ciudadanía, provenientes del país de origen y de la situación de regularidad.

La metodología empleada es la comparación de los diferentes comportamientos residenciales de españoles y extranjeros. Como señala Leal (2004: 12), la tradición del método comparativo hunde sus raíces en los propios padres de la Sociología, como Marx (estudio del capitalismo) o Weber (estudios de la ciudad).

En este caso la comparación se hace, no solo entre españoles y extranjeros, sino también entre los diferentes orígenes de los inmigrantes (país concreto de nacionalidad, país comunitario/no comunitario; zona de origen: África, América, Asia,...), según la información disponible en las estadísticas consultadas.

Se trata de un análisis basado en fuentes secundarias de dos tipos. Por un lado, se realiza una revisión de estudios recientes sobre la situación residencial de los inmigrantes (Cortés, Menéndez y Navarrete, 2004; Checa Olmos y Arjona Garrido, 2007; Bayona, 2008; IOE, 2005 y 2012;...), y por otro, se realiza la explotación de diversas encuestas nacionales o regionales que proporcionan información directa o indirecta vinculada con el objeto de estudio, el alojamiento de los inmigrantes, entre las que cabe destacar: Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007), Encuesta de Personas Sin Hogar (2005 y 2012), Encuesta de Presupuestos Familiares (varios años), entre otras.

La dinámica de análisis empleada obedece a una doble clasificación de la información disponible. Por un lado, se pretende ofrecer una visión de la situación residencial de los inmigrantes en tres ámbitos: el acceso, la habitabilidad y la estabilidad residencial. Por otro lado, se ha procurado ofrecer una perspectiva longitudinal, fraccionando el periodo de análisis en tres fases temporales, que en gran medida coinciden con las tres grandes etapas del proyecto migratorio (llegada, estabilización y consolidación); así, el año 2001 se identificaría con el final de la fase de llegada; de 2001 a 2007 estaría la estabilización; y de 2008 a la actualidad tendríamos la etapa de consolidación (o de retorno), como se verá más adelante. Esta segunda perspectiva temporal no ha podido ser desarrollada al completo, debido a las limitaciones existentes en las fuentes estadísticas, aspecto que se desarrollará al final de este capítulo.

2. Condiciones de acceso al alojamiento de los inmigrantes (accesibilidad)

En este epígrafe se abordan los principales elementos que caracterizan las diferentes formas de acceso a la vivienda de los extranjeros y sus posibles consecuencias: la segregación residencial o el *sinhogarsimo*; si bien, previamente se realiza una reflexión sobre los procesos residenciales que siguen los inmigrantes, desde la llegada a nuestro país, hasta el momento de crisis actual.

2.1. Trayectorias residenciales de los inmigrantes

Los inmigrantes presentan una trayectoria hacia el acceso a la vivienda en propiedad con similitudes a los jóvenes: primero en alquiler (frecuentemente en régimen compartido), y conforme se define el trabajo y el proyecto de vida en familia, y se acentúa su pretensión de permanencia en España, se va produciendo la adquisición de la vivienda (Leal, 2010: 27).

Así, la inserción residencial de los inmigrantes no es un proceso lineal, debido principalmente a la interacción de diversos factores que determinan distintas trayectorias residenciales. Entre estos factores se encuentran: el tiempo de residencia en España, el sexo, la existencia de redes familiares y el tipo de empleo (Colectivo IOE, 2005; Bayona, 2008).

Cuadro 1. Trayectorias residenciales de los inmigrantes

Fase	Características residenciales
1 Llegada	Subarrendamiento, hacinamiento, alojamiento de acogida, ocupaciones ilegales, vivir en la calle.
2 Regularización/contratación	Infravivienda de alquiler, recelos y desconfianza, estafas.
3 Estabilización	Alquiler o compra, conflictos con vecinos, problemas con el alquiler o hipoteca, desahucio debido a las dificultades para afrontar gastos.
A. Consolidación	Escenario favorable. Reagrupación familiar, cambio en las necesidades de vivienda: mejores condiciones, más espacio, hacia régimen de tenencia en propiedad.
4 B. Desestabilización	Escenario desfavorable, regreso a condiciones previas. Residencia en alquiler/propiedad compartida, subarriendo, o con recursos de apoyo social (residencia, pisos de acogida,...).
C. Retorno	Situación en país de origen según condiciones previas en España, mejor vivienda adquirida con remesas o vuelta al apoyo residencial familiar.

Fuente: Elaboración propia a partir de Colectivo IOE (2005: 97).

Respecto al primer factor (tiempo de estancia) algunos estudios han identificado tres fases o etapas en las cuales los inmigrantes están sometidos a diferentes riesgos particulares en cada una de ellas (Colectivo IOE, 2005), las cuales han sido ampliadas y actualizadas en este trabajo con un una cuarta etapa (cuadro 1).

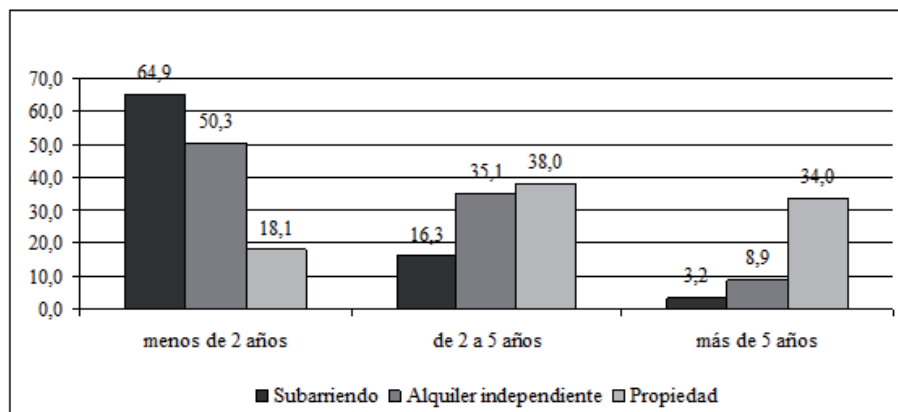
Durante la primera fase, el inmigrante recién llegado tiene una urgencia mayor de necesidad de alojamiento y dispone de menor información (Leralta Piñán, 2005: 162). La vivienda adquiere un carácter de refugio temporal y esto sucede debido a la urgencia del recién llegado por instalarse en algún lugar, a menudo sin tiempo para valorar las condiciones materiales y de habitabilidad de éste.

Es en la segunda fase, una vez que el inmigrante ya cuenta con información suficiente sobre el mercado de la vivienda y dispone de ciertos recursos económicos, cuando puede elegir un nuevo espacio de convivencia, aunque todavía de forma provisional; además, durante este periodo a menudo ponen en marcha estrategias de reunificación familiar y suelen alojarse con familiares o amigos.

La tercera etapa suele coincidir con la reunificación familiar y el objetivo es conseguir estabilidad relacional, para ello intentarán acceder a su vivienda habitual de forma estable, ya sea en régimen de alquiler o en propiedad, y mejorar las condiciones de ésta.

Sin embargo, la crisis económica actual ha truncado en gran medida los proyectos de estabilización de una buena parte de los extranjeros en España, pudiendo considerar tres escenarios posibles en una cuarta etapa de las trayectorias residenciales de los inmigrantes, muy vinculada con la situación laboral y familiar existente. Así, el escenario favorable sería de consolidación del proyecto migratorio en España y, por tanto, la mejora residencial (vivienda más amplia, cercana al trabajo, tendencia a la propiedad, etc.). El segundo escenario sería desfavorable, pues conlleva un retroceso en las condiciones residenciales, vinculadas con el fracaso laboral; si bien, persiste el proyecto migratorio en España, se ve abocado a una gran desestabilización y, por tanto, a necesitar apoyo social e institucional en el alojamiento. El tercer escenario, el retorno, también puede interpretarse como desfavorable -aunque para algunos la crisis fuese la fecha de caducidad de la experiencia migratoria, digamos por motivos “naturales”-; por tanto, la opción de retorno derivará en situaciones residenciales en el país de origen que dependerán del “éxito” o “fracaso” laboral tenido en España. Aunque el proyecto suponga un retorno, es frecuente también la dirección de los ahorros hacia la adquisición de la vivienda, aunque en este caso en el país de procedencia; siendo muchos los inmigrantes que envían remesas a sus países de origen para el pago de la hipoteca de una vivienda que les permita encontrar mejores condiciones residenciales a su vuelta.

Gráfico 1. Modalidad de tenencia de la vivienda de inmigrantes según tiempo de residencia en España (%) (2005).



Fuente: Colectivo IOE (2005: 97).

Varios estudios realizados en España refuerzan la hipótesis de las distintas etapas en la trayectoria residencial de los inmigrantes, determinadas por la variable tiempo de residencia en España (Colectivo IOE, 2005). Así, en el gráfico 1 se puede observar cómo el tipo de tenencia varía en función del tiempo de estancia. Los inmigrantes que llevaban menos de dos años estaban más representados en viviendas de alquiler compartido, modo de alojamiento en el que lógicamente los inmigrantes disponen de menos espacio en las viviendas y están expuestos en mayor medida a sufrir problemas de hacinamiento. Esta modalidad disminuye progresivamente conforme avanza el tiempo de permanencia en España.

No obstante, el proceso residencial de los inmigrantes no es siempre lineal, debido a que “el conocimiento del medio y de los mecanismos de acceso a la vivienda, la inserción laboral o el establecimiento de redes, no depende sólo del tiempo transcurrido” (Colectivo IOE, 2005:79). Esto sucede, principalmente, porque los inmigrantes que llegaron primero han desarrollado una serie de estructuras de acogida de las que se benefician los recién llegados. Las características del empleo también resultan determinantes en los procesos de integración residencial. Los altos niveles de desempleo y la precariedad laboral que afecta especialmente al colectivo, constituyen serias barreras objetivas a la hora de poder afrontar los costes de vivienda o poder presentar avales para acceder al crédito, una condición indispensable, sobre todo para la compra de vivienda en España.

Por otro lado, la variable sexo adquiere sentido en la diferenciación de las trayectorias residenciales debido a la existencia de la división sexual del trabajo. En

las etapas iniciales de la inmigración un importante porcentaje de mujeres reside en la misma casa que el empleador, algo que no sucede tanto con los varones.

Asimismo, otros estudios ponen de manifiesto la relación entre el tipo de trayectoria residencial y la naturaleza individual o familiar del proyecto migratorio (Fullaondo, 2008: 39). Así, se hablaría de trayectoria residencial familiar, cuando es toda la familia la que se desplaza o inicia el proceso de búsqueda de vivienda, ya sea por reagrupación familiar o por la formación de una nueva familia en la sociedad de acogida. Bien distinto es el caso de una persona que inicia el proceso, exento de cargas/apoyos familiares, al menos en un principio.

2.2. Régimen de tenencia de la vivienda

Como ya han puesto de manifiesto otros trabajos, el régimen de tenencia de los inmigrantes difiere en gran medida del de los españoles (Cortés, Menéndez y Navarrete, 2004; Bayona, 2008; Hernández Pedreño y López Carmona, 2013). Asimismo, la estructura de los hogares donde residen españoles diverge mucho de aquella donde residen extranjeros, siendo éstas últimas mucho más complejas. En torno a dos tercios de los hogares españoles son hogares nucleares simples (un núcleo familiar con o sin hijos, sin la presencia de otras personas), mientras en los hogares de los extranjeros esta modalidad apenas alcanza el 37% en 2001 (Bayona, 2008: 449).

Como ofrece el cuadro 2, en 2001 el 84,7% de la población española vivía en una vivienda en propiedad. En cambio, la proporción de extranjeros con vivienda propia era muy inferior (37%), residiendo principalmente en viviendas de alquiler (58%).

Cuadro 2. Formas de tenencia de la vivienda según nacionalidad y zona de origen, 2001 (%)

	Total	Propiedad	Alquiler	Otra forma
Españoles	39.046.920	84,7	9,0	6,3
Extranjeros	1.548.941	37,0	58,0	5,0
Unión Europea (15)	357.979	67,0	28,1	4,9
Este de Europa	151.317	23,8	71,1	5,0
África	329.695	27,7	65,0	7,3
América Latina	594.037	25,1	71,0	3,9
Otros Países	115.913	42,6	53,0	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Censo de Población y Vivienda, 2001.

No obstante, al desagregar estos datos según las principales zonas de origen, la mayoría de los extranjeros procedentes de la Unión Europea viven mayoritariamente en régimen de propiedad (67%). En contraste con estos datos, se constata que son los extranjeros extracomunitarios los que residen principalmente en viviendas de alquiler (el 71% de los procedentes de Europa del Este y de América Latina y el 65% de África). Debe tenerse en cuenta que los extranjeros de Rumanía y Bulgaria en 2001 eran todavía extracomunitarios.

Por otro lado, a partir de la Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada en 2007, se puede observar cómo ha evolucionado el régimen de tenencia de la población inmigrante desde el Censo de 2001 (cuadro 3). El principal cambio observado es en relación a la inmigración africana en la que aumenta claramente el régimen de propiedad, ya que fueron los primeros extranjeros en llegar y están más avanzados en las fases del proyecto migratorio.

Cuadro 3. Formas de tenencia de la vivienda de extranjeros según zona de origen, 2007 (%)

	África	América	Asia	Resto de Europa	UE	Total
Propiedad	22,5	19,2	30,9	26,7	37,9	27,0
Alquiler	57,5	57,9	47,4	51,8	47,0	53,4
Cesión	16,2	13,5	15,9	13,2	10,8	13,1
Trabajador interno	1,9	7,0	2,7	5,8	2,8	4,5
Otras situaciones	1,8	2,3	3,0	2,5	1,5	2,0

Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

El resto de inmigrantes extracomunitarios, seis años después, siguen concentrándose principalmente en viviendas de alquiler (53,4%), aunque en menor medida que en 2001, donde el alquiler suponía el 58%. Es de destacar en este caso el peso de la propiedad en los extranjeros comunitarios, que desciende respecto a 2001 (de 67% a 37%), sin duda por el hecho de contar en 2007 entre ellos a los procedentes de Rumanía y Bulgaria.

Por otro lado, cabe añadir que algunos estudios han demostrado que un importante porcentaje de inmigrantes que viven en alquiler, lo hacen en régimen de subarriendo, alquilando una habitación o parte de un piso, un hecho que explica en gran medida por qué este colectivo es mucho más susceptible que la población española a sufrir situaciones de hacinamiento y densidad habitacional como se verá más adelante (Colectivo IOE, 2005:96).

Cuadro 4. Formas de tenencia de la vivienda de extranjeros en España según CCAA, 2007 (%)

	Propiedad	Alquiler	Cesión	Otras
Comunitat Valenciana	49,1	33,3	15,4	2,1
Canarias	46,0	36,3	13,8	3,8
Andalucía	43,5	31,9	23,3	1,3
Cantabria	42,7	31,7	24,3	1,2
Asturias (Principado de)	41,6	35,8	20,1	2,4
Balears (Illes)	40,0	41,8	15,2	3,0
Murcia(Región de)	39,2	37,8	21,9	1,1
Galicia	36,8	27,3	34,2	1,7
Castilla y León	34,6	37,8	24,5	3,2
Extremadura	33,7	36,7	28,0	1,7
Catalunya	33,3	49,2	14,7	2,7
Navarra(Comunidad Foral de)	31,5	45,1	21,7	1,7
País Vasco	30,7	40,2	28,1	1,0
Madrid (Comunidad de)	29,9	46,9	21,1	2,1
Castilla-La Mancha	29,7	50,7	17,2	2,4
Aragón	28,3	55,8	13,6	2,3

Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

Al considerar el aspecto territorial (cuadro 4), encontramos importantes diferencias en las formas de tenencia de la vivienda de los extranjeros en 2007. Aunque en ninguna Comunidad los extranjeros alcanzan el 50% en el régimen de propiedad, las diferencias son notables, destacando las comunidades valenciana y canaria con valores cercanos al 50%, frente a otros donde prima el alquiler claramente, como Aragón. Las causas que explican estas diferencias entre propiedad y alquiler se asocian con el diferente volumen de inmigrantes en cada región (que conllevan diferente presión sobre el mercado regional de vivienda); y, sobre todo, por el distinto origen de éstos, vinculado en gran medida con el tiempo de estancia en España (Hernández Pedreño y Tovar Arce, 2005 y 2010) y, por tanto, con la fase del proyecto migratorio.

2.3. Segregación residencial de los inmigrantes

Las notables diferencias en los regímenes de tenencias vistos anteriormente van unidos sin duda a importantes procesos de segregación residencial de los inmigrantes, muy asociados a las diferencias de poder adquisitivo con los nacionales y justificados, en un primer momento de los proceso migratorios (años noventa del

S. XX), por la gran relevancia de los inmigrantes marroquíes que trabajaban en la agricultura (Martínez Veiga, 1999). Ya adentrados en el siglo XXI, los problemas de segregación residencial y laboral de los inmigrantes siguen estando presentes y continúan siendo objeto de análisis desde diversas disciplinas, a pesar de ser difíciles de contrastar con base estadística.

Desde los estudios de sociología urbana realizados a partir de la década de los años veinte del siglo pasado en EEUU por los científicos de la Escuela de Chicago, se viene advirtiendo que determinados colectivos (como es el caso de los inmigrantes) tienden a concentrarse en determinadas zonas de las ciudades. En esta línea, Robert Park, a partir de la teoría de las zonas concéntricas, argumentaba que inmigrantes y colectivos marginales tendían a concentrarse en las denominadas zonas de transición.

A partir de diversos estudios recientes, es posible realizar una aproximación a este fenómeno en diferentes ciudades españolas. En esta línea, Alfonso Echázarra ha analizado la segregación residencial en el Área Metropolitana de Madrid, llegando a la conclusión de que los extranjeros más afectados por este fenómeno son los africanos, seguidos de latinoamericanos; aunque estos últimos con gran variabilidad según nacionalidad: en mejor situación estarían los argentinos y en el polo opuesto los ecuatorianos; y, finalmente, los asiáticos (Echázarra, 2010: 194). Otro estudio relativamente reciente, que analiza este fenómeno en la Región Metropolitana de Barcelona, identifica dos zonas de concentración con diferente componente étnico: en la zona oeste de la capital predominan los latinoamericanos y africanos (Cornellá), en cambio, en el este de la capital (Badalona y Santa Coloma) sucede lo mismo con africanos exclusivamente (García-Almiral, 2008: 739).

No obstante, hasta ahora sólo se ha hecho mención a la dimensión espacial (o geográfica) de la segregación residencial. Es conveniente recordar que este fenómeno tiene también una dimensión sociológica, a partir de la cual es posible advertir los riesgos y problemáticas asociadas a la concentración espacial de grupos de personas más o menos homogéneos. En esta línea, el principal problema está relacionado con la homogeneización de las redes sociales. A menudo, las interacciones de los inmigrantes residentes en un barrio tienden a circunscribirse al barrio, produciendo cierto aislamiento y produciéndose así serios problemas de integración. Por otro lado, considerando las dos dimensiones (espacial y sociológica), algunos autores advierten de la importancia del barrio, junto a la familia, la escuela y el trabajo, como agentes de socialización primaria. Cuando estos agentes se circunscriben a zonas deterioradas socioeconómicamente, aparece el riesgo de que la red de interrelaciones entre un espacio y otro se conviertan en un círculo vicioso del que rara vez se puede salir (Echázarra, 2010: 167).

Sin duda, la segregación residencial de los inmigrantes adquiere aún mayor relevancia social cuando ésta se produce en barrios periféricos o degradados de las ciudades, donde se multiplican las necesidades de intervención social. Sin embargo, tras la crisis de 2008 y los progresivos “recortes” en este área, la situación tiende a empeorar en estas zonas, pudiendo provocar la aparición de sociedades paralelas, con hábitos sociales y valores muy divergentes de la población autóctona.

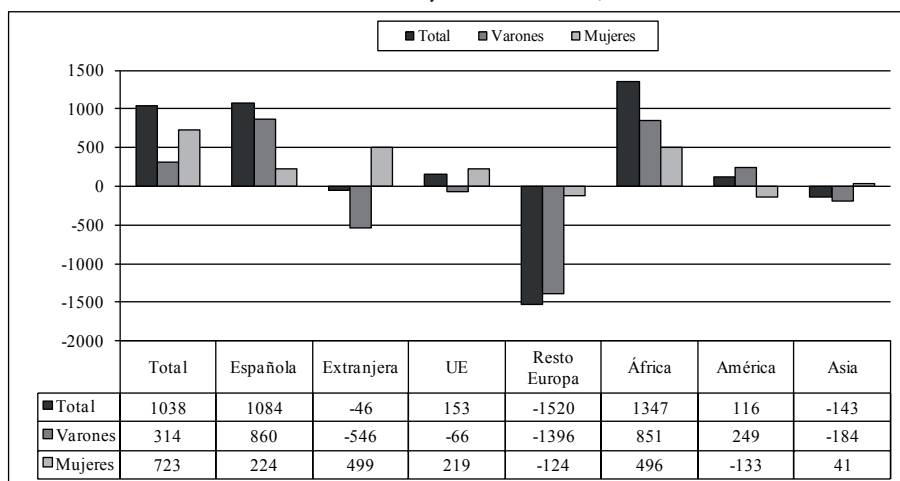
2.4. Sinhogarismo inmigrante

Si la segregación residencial puede ser síntoma de precariedad y vulnerabilidad social, el sinhogarismo es uno de los casos más extremos de exclusión social. La persona sin hogar es aquella que no puede acceder a una vivienda digna para ubicarse físicamente, no tiene recursos, lazos comunitarios, y tiene dificultades para acceder a los recursos de atención organizada (Sánchez Morales y Tezanos Vázquez, 2004: 46). Varios estudios han puesto de manifiesto que un elevado número de inmigrantes, que llegaron a España para buscar trabajo, ahora viven en la calle, subsistiendo con el apoyo de los recursos de apoyo social; llegando a superar a los españoles en los albergues o servicios para personas sin hogar (Cabrera, 2008; Cabrera y Rubio, 2008; Sánchez Morales, 2009).

En España, la principal fuente que nos informa sobre el sinhogarismo es la Encuesta de Personas sin Hogar, realizada en 2005 y en 2012. A partir de la variación entre estos años y diferenciando según nacionalidad y zona de origen, se pueden extraer algunas conclusiones respecto al perfil sociodemográfico de las personas que carecen de un hogar estable permanente y la variación que se ha producido desde el origen de la crisis, contrastando los datos de 2005 y 2012¹ (gráfico 2). En primer lugar, se puede observar que se ha producido un incremento global del número de personas sin hogar respecto a 2005, estando este aumento particularmente influido por el crecimiento del número de mujeres sin hogar.

1. Es conveniente señalar que debido al lapso de tiempo transcurrido entre una encuesta y otra, no se puede apreciar lo que ha sucedido durante un año y otro.

Gráfico 2. Personas sin hogar por nacionalidad y sexo, valores absolutos y variación 2005-2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Personas sin Hogar, 2005-2012.

Si bien algunos autores han señalado que las personas sin hogar tradicionalmente ha sido un colectivo muy masculinizado (Serrano y Ripoll, 2013:173), se aprecia un acusado cambio de tendencia en 2012. Al diferenciar por nacionalidad se observa que el cambio se debe a las mujeres extranjeras, cuyo sinhogarismo ha aumentado notablemente. Por otro lado, se puede observar que también se ha producido un incremento de los varones extranjeros procedentes de África y de América.

Las diferencias según género se pueden explicar por los diferentes niveles de apoyo social, a su vez condicionados por el volumen de población asociado a cada nacionalidad, junto al distinto modelo migratorio. Así, hombres y mujeres de procedencia africana son los que sufren las mayores consecuencias de la crisis, manifestadas en el mayor rasgo de exclusión social, la ausencia de residencia.

La mayoría de las personas sin hogar (50%) están localizadas en Cataluña, Madrid y Andalucía (cuadro 5).

Cuadro 5. Personas sin hogar según nacionalidad y Comunidad Autónoma (%) 2012.

CCAA	Total	Española	Extranjera	UE	Resto Europa	África	América	Asia
Cataluña	21,3	13,6	7,8	1,3	0,3	4,1	1,4	0,7
Madrid	15,4	7,1	8,3	3,0	0,2	2,7	2,2	0,2
Andalucía	13,1	7,1	6,0	1,3	0,2	4,0	0,5	0,1
País Vasco	8,7	3,5	5,2	0,4	0,1	4,1	0,5	0,2
Galicia	8,3	6,1	2,2	1,4	0,0	0,3	0,5	0,0
Comunitat Valenciana	5,3	3,4	1,9	0,3	0,1	1,1	0,2	0,2
Aragón	4,1	1,7	2,4	0,8	0,1	0,9	0,4	0,1
Castilla y León	3,9	2,7	1,2	0,4	0,0	0,8	0,0	0,0
Canarias	3,6	2,5	1,1	0,1	0,0	0,6	0,3	0,1
Asturias, Principado de	2,3	1,6	0,7	0,0	0,0	0,4	0,1	0,1
Baleares, Illes	2,1	0,8	1,3	0,1	0,0	0,6	0,6	0,0
Extremadura	1,9	1,6	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Murcia, Región de	1,9	0,3	1,5	0,2	0,0	1,3	0,0	0,0
Navarra	1,4	1,1	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Cantabria	1,1	0,5	0,6	0,1	0,0	0,5	0,0	0,0
Castilla-La Mancha	0,9	0,4	0,5	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0
Rioja, La	0,5	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Personas sin Hogar, 2012.

Al descender a los contextos regionales (cuadro 5), en 2012, el porcentaje de personas sin hogar es de nuevo muy heterogéneo, destacando Cataluña y Madrid con los valores más altos en sinhogarismo, ya sea de españoles como de extranjeros. En la Región de Murcia ambos valores son muy bajos. Sin embargo, no en todas las regiones el fenómeno de carencia de hogar es mayor en los extranjeros, ya que en Cataluña, Andalucía o Galicia el peso es mayor entre los españoles.

Respecto a la procedencia de las personas extranjeras sin hogar, proceden de África, seguidos de América. En la Región de Murcia, el fenómeno se concentra casi exclusivamente en extranjeros africanos.

En términos globales, ante la actual coyuntura económica de 2013, el sinhogarismo de los inmigrantes va más allá de ser coyuntural, pues se presenta como una tendencia en la que intervienen, no solo los factores económicos estructurales, sino también otros relacionados con la descendiente cobertura del Estado del Bienestar y las limitaciones o exclusiones para los extranjeros, que recientemente se han producido.

3. Condiciones de habitabilidad en la vivienda de los inmigrantes

Las deficientes condiciones en las que habitan los inmigrantes es quizás el ámbito de exclusión residencial más analizado (Colectivo IOE, 2005; Cortés, Menéndez y Navarro, 2004; Bayona, 2008; Hernández Pedreño y López Carmona, 2013, entre otros).

Cuadro 6. Población española y extranjera según tamaño de la vivienda, 2001

	Espanoles	Extranjeros
Total	39.046.920	1.548.941
Porcentaje	100,0	100,0
hasta 42 m ²	2,3	7,3
46-60 m ²	8,7	15,6
61-90 m ²	47,2	46,9
91-105 m ²	17,0	13,4
más de 105 m ²	24,8	16,9

Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Censo de Población y Vivienda, 2001.

Para realizar una aproximación a las condiciones de habitabilidad de las viviendas de los inmigrantes se ha considerado, en primer lugar, el tamaño y la densidad de las viviendas de los extranjeros, así como las condiciones materiales de la vivienda (cuadros 6 y 7).

En cuanto al tamaño y la densidad, según el Censo de 2001, las viviendas de los inmigrantes son más pequeñas (cuadro 6). La población extranjera reside en mayor medida que los españoles en viviendas de menos de 61 metros cuadrados, ya que solo el 30% de extranjeros habita en viviendas de 91 metros cuadrados o más, frente al 42% de los españoles. Así, la vivienda media de los extranjeros tiene 79 metros cuadrados y la de los autóctonos 90,3, siendo las más pequeñas las de los que proceden de África (Bayona, 2008: 443).

Cuadro 7. Población española y extranjera según número de habitaciones de la vivienda, 2001

	Espanoles	Extranjeros
Total	39.046.920	1.548.941
Porcentaje	100,0	100,0
1-2 habitaciones	1,8	7,7
3 habitaciones	8,0	15,4
4 habitaciones	17,8	24,2
5 habitaciones	38,8	33,3
6 y más habitaciones	33,6	19,4

Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Censo de Población y Vivienda, 2001.

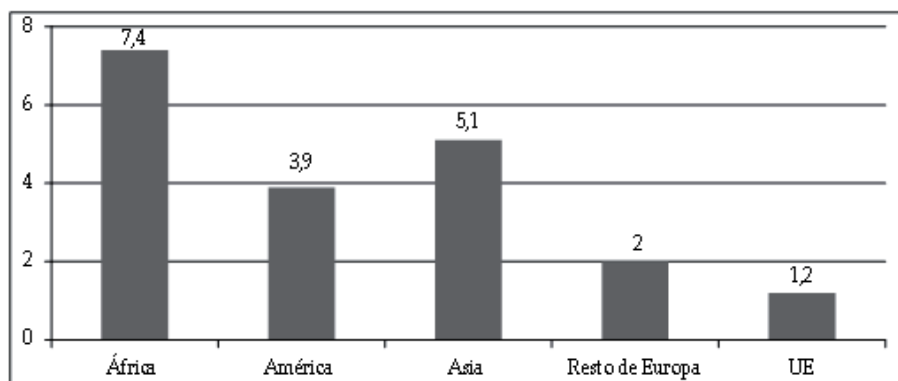
Respecto al número de habitaciones, también se puede constatar que los extranjeros disponen de un menor número de habitaciones que los españoles. En el cuadro 7 se puede observar que los extranjeros, habitan en mayor proporción que los españoles en viviendas de tres o menos habitaciones.

En consecuencia, en 2001, los inmigrantes residen en viviendas más pequeñas, disponen de menos habitaciones y, por tanto, tienen mayores riesgos que la población nacional de sufrir problemas de hacinamiento y densidad habitacional.

El tamaño del hogar es un buen indicador de este proceso de ocupación masivo, a la vez que nos acerca al momento o etapa del proyecto migratorio. Según los datos del Censo de 2001, el tamaño medio del hogar compuesto por inmigrantes es de 4,5 personas, frente al 3,6 de los españoles (Cortés, Menéndez y Navarrete, 2004: 140).

Sin embargo, y con datos de 2007, el hacinamiento varía según el origen de los inmigrantes. En el gráfico 3 se puede comprobar cómo esta problemática afecta principalmente a los inmigrantes de origen extracomunitario, especialmente a los africanos. No obstante, debe matizarse que debido al carácter general de la encuesta, se subestima el peso relativo de las personas que viven en régimen de subarriendo.

Gráfico 3. Tasa de hacinamiento de los inmigrantes por zonas de origen, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

Según el estudio realizado por el Colectivo IOE en 2005, el 100% de los inmigrantes que residen con esta modalidad de tenencia (subarriendo) presentan serios problemas de hacinamiento en las tres comunidades autónomas en las que se realizó la encuesta. El caso más grave se registró en la Comunidad de Valencia, donde los inmigrantes subarrendados disponían de una media de 6,6 metros cuadrados, seguida de Madrid con 7 metros cuadrados y Cataluña con 8,6 metros cuadrados (IOE, 2005:110).

En cuanto a las condiciones materiales y físicas de la vivienda, según el Censo de Población de 2001, la mayoría de las personas vivían en viviendas en buen estado, no obstante, en comparación con la población española los extranjeros en mayor proporción residen en viviendas en estado deficiente y malo. Como se puede apreciar en el cuadro 8, un 13,9% de los extranjeros residían en viviendas en estado deficiente, malo o ruinoso, frente al 7,8% de los españoles.

Cuadro 8. Población en edificios destinados para vivienda según nacionalidad y estado, 2001 (%)

	Españoles	Extranjeros
Total	39.046.920	1.548.941
Porcentaje	100,0	100,0
Bueno	92,2	86,1
Deficiente	5,9	10,1
Malo	1,4	2,8
Ruinoso	0,6	0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Censo de Población y Vivienda, 2001.

En el cuadro 9 se recoge la información relativa a determinadas carencias materiales de las viviendas (falta de aseo y calefacción) en 2001. Como se puede observar, ambas carencias prevalecen más en las viviendas habitadas por inmigrantes, con diferencias significativas según la procedencia; los alojamiento habitados por extranjeros africanos son los que de nuevo ofrecen peores condiciones.

Según el estudio del Colectivo IOE (2005) mencionado anteriormente, los equipamientos más generalizados con los que contaban las viviendas de los inmigrantes durante 2005 eran: lavadora eléctrica (95%) y televisión (94%). No obstante, un 25% de las viviendas no contaba con ventanas que daban a la calle, y la mayoría tampoco contaba con calefacción central.

Cuadro 9. Deficiencias en determinadas instalaciones básicas, 2001

	Total población	Sin aseo		Sin calefacción	
		Total	%	Total	%
Españoles	39.046.920	371.337	1,0	8.926.008	22,9
Extranjeros	1.548.941	33.296	2,1	976.715	63,1
UE-15	357.979	4.113	1,1	207.527	58,0
Resto Europa	168.922	2.723	1,6	99.415	58,9
África	329.695	15.289	4,6	257.490	78,1
América Latina	594.037	9.272	1,6	356.637	60,0
Otros países	98.308	1.899	1,9	55.646	56,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Censo de Población y Vivienda, 2001.

Los datos de los anteriores cuadros referidos a 2001 ofrecen mayores desventajas residenciales en los extranjeros respecto a los españoles, principalmente en los africanos. Una aproximación más reciente a partir de datos de Encuesta de Condiciones de Vida (2005-2010), continúa confirmando estas distancias (cuadro 10). En este caso, las condiciones de vida en la vivienda son analizadas a través de cuatro indicadores: existencia de goteras, humedades o podredumbre; falta de luz natural en alguna habitación; carencia de baño o ducha; y carencia de inodoro con agua corriente para uso exclusivo del hogar; si bien solamente aparecen en el cuadro 10 los dos primeros, pues los dos últimos prácticamente no afectan a los hogares identificados por la encuesta, han sido poco importantes desde 2005 y han desaparecido a partir de 2009 (Colectivo IOE, 2012: 135 y ss.).

Cuadro 10. Hogares con problemas en la vivienda según origen de la personal principal. (2005-2010)

Indicador	Año	Españoles	Extranjeros No UE	Extranjeros UE-25
Vivienda con goteras o humedades	2005	15,7	25,6	15,9
	2006	15,9	22,8	18,4
	2007	17,1	23,3	21,5
	2008	15,0	20,5	19,5
	2009	16,2	22,6	19,3
	2010	20,8	20,9	24,6
Falta de luz natural en habitación	2005	9,8	14,1	15,4
	2006	10,6	14,4	12,5
	2007	10,5	11,5	9,3
	2008	5,4	9,0	3,3
	2009	6,9	8,5	13,0
	2010	4,8	9,8	10,3

Fuente: Colectivo IOE (2012: 135). Elaborado a partir de INE, ECV, 2005-2010.

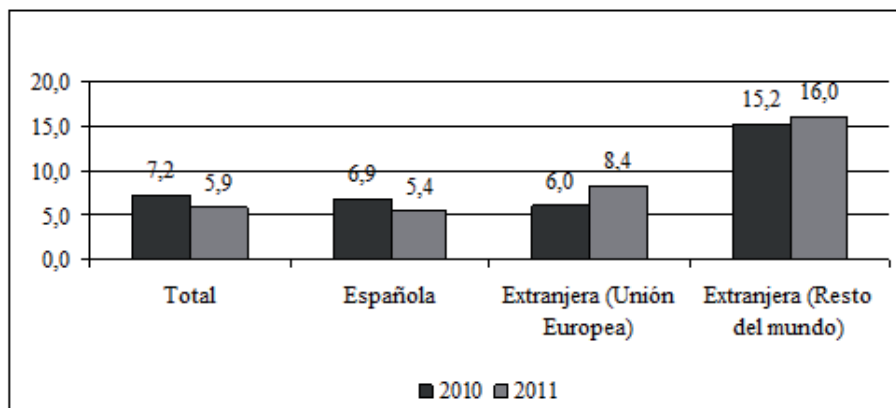
Como se aprecia en el cuadro 10, la *existencia de goteras o humedades* es el problema más extendido. Aunque no existen tendencias temporales uniformes, los porcentajes de privación tienden a aumentar en los hogares autóctonos y a disminuir en los de inmigrantes, de forma que en 2010 los porcentajes se igualan (21%).

En cuanto a la *falta de luz natural*, afecta a un porcentaje algo menor de hogares. La tendencia ha sido de mejora continua desde 2006, solamente interrumpida en 2009 para los hogares cuya personal principal es nacida en España.

A pesar del efecto de la incorporación de Bulgaria y Rumanía en 2007 a la zona comunitaria, la variación del diferencial entre extranjeros comunitarios y no comunitarios no ofrece pautas concretas, no superando en ningún año los cinco

puntos porcentuales. A la vez que en todos los años de la serie el porcentaje de problemas en ambas medidas resulta más elevado para los hogares inmigrantes.

Gráfico 4. Personas que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada por zonas de origen, porcentaje, (2010-2011)



Fuente: INE, elaboración propia, Encuesta de Condiciones de Vida, 2010-2011

Por último, y también vinculado con las condiciones de habitabilidad de la vivienda, en el gráfico 4 se observan las diferentes dificultades para mantener la vivienda a una temperatura adecuada, referidos a 2010 y 2011. De nuevo, los extranjeros tienen mayores dificultades que los españoles, especialmente los no comunitarios, que casi doblan en las dificultades (16%) de los comunitarios (8,4%). Asimismo, mientras que para los españoles se reduce el porcentaje, para los dos grupos de extranjeros aumenta.

Como han señalado Cortés, Menéndez y Navarrete (2004), en las condiciones de habitabilidad de la población inmigrante debe diferenciarse entre el hábitat urbano (en el que suelen ocupar viviendas viejas en el centro o en barrios periféricos, ocupando viviendas sociales) y el rural (donde prolifera la infravivienda, ya que ocupan construcciones no destinadas en principio a su uso como vivienda, como naves, almacenes, etc.).

4. Condiciones de estabilidad en la vivienda de los inmigrantes

El ámbito de la vivienda se ha visto considerablemente impactado por la crisis. Esta realidad guarda una estrecha relación con el hecho de que la vivienda constituye el principal gasto de la mayoría de economías familiares y, además, se ubica en un escenario de considerables obstáculos para el acceso (Lasheras y Zugasti, 2010: 283).

Numerosos estudios han puesto de manifiesto las particularidades de la incidencia de la crisis sobre el colectivo inmigrante (Hernández y Tovar, 2005 y 2010; Carrasco y García, 2011; Cachón, 2012). En términos generales, desde 2008 los problemas relacionados con el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo para los inmigrantes, se han incrementado más que para la población autóctona. Por lo tanto, como consecuencia directa de la crisis, la pérdida de poder adquisitivo de las familias inmigrantes ha devenido en un considerable endurecimiento de las dificultades de éstos para mantener una vivienda de forma estable.

Cuadro 11. Índice del gasto medio por hogar respecto a la media, según nacionalidad de la persona de referencia del hogar. 2006-2010

Nacionalidad	2006	2007	2008	2009	2010
Española (a)	101,6	101,5	101,8	102,8	102,9
Extranjera (b)	85,1	88,3	86,9	80,3	79,9
No-Europa (c)	79,8	84,1	79,4	76,5	76,7
Diferencia a-b	16,5	13,1	14,9	22,4	23,0
Diferencia a-c	21,8	17,4	22,4	26,3	26,2

Fuente: Colectivo IOE (2012: 107) Elaborado a partir de INE, EPF, 2006-2010.

A partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares es posible analizar la evolución del gasto medio del hogar, según la nacionalidad de su sustentador principal entre 2006 y 2010, a partir de la construcción de un índice de gasto medio (Colectivo IOE, 2012: 107). Los datos del cuadro 11 revelan un mantenimiento y leve mejoría del gasto medio de los hogares españoles en el periodo 2006-2010; en cambio, los extranjeros (tanto el conjunto como el grupo de no europeos) éste decrece desde 2008 y, especialmente, en 2009. Así, la distancia entre españoles y extranjeros aumenta en el periodo de 16,5 a 23,0, aunque mucho más entre extranjeros no comunitarios y españoles en 2010 (26,2).

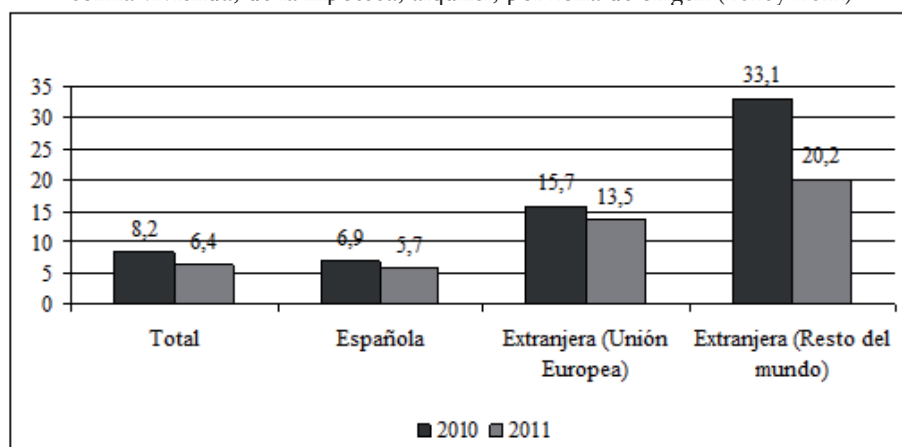
Cuadro 12. Variaciones relacionadas con la vivienda en el último año, según nacionalidad (2007 y 2009)

	2007		2009	
	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros
Aviso de cortes de luz, agua o teléfono	8,7	10,3	10,8	21,4
Letras o alquileres impagados	6,3	10,5	8,1	20,0
Sufrir algún tipo de amenaza o expulsión de su vivienda	3,4	4,0	3,8	10,3
Cambio de vivienda	3,4	8,8	2,0	10,7
Volver a vivir a la casa de mis padres	Sin datos	Sin datos	3,3	2,5
Compartir piso con personas sin parentesco	Sin datos	Sin datos	1,2	9,2
Alquilar alguna habitación a otros	Sin datos	Sin datos	1,4	7,2

Fuente: Lasheras y Fugaste (2010: 284), elaborado a partir de Encuestas FOESSA 2007 y 2009.

Asimismo, a partir de los datos de las Encuestas FOESSA de 2007 y 2009 (Lasheras y Fugaste, 2010: 284), también se aprecia el mayor efecto de la crisis en los extranjeros respecto a los españoles. Como se observa en el cuadro 12, los extranjeros han tenido en mayor medida problemas financieros, lo que ha supuesto que más del 20% de ellos tuviera problemas en el pago de recibos hipotecarios o de suministros del hogar (luz, agua, etc.). Al mismo tiempo los extranjeros se han visto obligados en mayor proporción que los españoles a desarrollar estrategias residenciales alternativas, como compartir piso o alquilar una habitación a otros.

Gráfico 5. Porcentaje de personas que ha tenido retrasos en pagos relacionados con la vivienda; de la hipoteca, alquiler, por zona de origen (2010 y 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2010 y 2011

Por último, otro indicador de las condiciones de estabilidad en la vivienda, es la orientación sobre los retrasos en pagos relacionados con ella, obtenido a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010 y 2011. Como se puede observar en el gráfico 5, las dificultades en los pagos han sido mucho mayores en extranjeros que en españoles en ambos años. Destacando con más problemas los extranjeros no comunitarios. Aunque la evolución de 2010 a 2011 ofrece un descenso, éste podría explicarse por la mayor adaptación (tras cuatro años de crisis) en la relación ingresos-gastos, es decir, a una mayor contención del consumo en 2011, especialmente en otros consumos ajenos a la vivienda, como el ocio.

5. Dificultades estadísticas y metodológicas para el estudio de la situación residencial de los inmigrantes

Como se ha visto en los epígrafes anteriores, el análisis de la situación residencial de los inmigrantes no está exento de limitaciones provenientes de las estadísticas; aunque también de otras vinculadas con los aspectos metodológicos.

En cuanto a las limitaciones vinculadas con las fuentes estadísticas, aunque ya se han realizado en España bastantes estudios sobre la situación residencial de los inmigrantes, la mayoría contemplan contextos territoriales (locales o regionales) (Martínez Veiga, 1999; Colectivo IOE, 2005; Torres Pérez, 2007; Checa Olmos y Arjona Garrido, 2007; entre otros); y, sobre todo, se trata de estudios transversales, realizados en referencia a un momento dado y sin contemplar los aspectos procesuales que intervienen en todo itinerario de integración social y, por supuesto, de integración residencial. Aspectos que solo pueden abarcarse desde un perspectiva longitudinal.

Respecto a las fuentes estadísticas nacionales disponibles, la más empleada viene siendo el Censo de Población y Vivienda, de la cual se pueden realizar aproximaciones a determinadas condiciones y características, como las formas de tenencia, espacio por persona, equipamientos, entre otros. Sin embargo, no contempla algunos aspectos básicos, como puede ser el esfuerzo económico que suponen para el hogar. Además, solo ofrece información cada diez años, siendo una incertidumbre aún el volumen y precisión de los datos referidos a 2011, pues no se realizó encuesta total, como era habitual, sino encuesta muestral.

En cuanto a la ENI (Encuesta Nacional de Inmigrantes) de 2007, si bien es una excelente encuesta que trata diversos aspectos sobre la situación de los inmigrantes, entre ellos la vivienda, adolece de la comentada transversalidad, por un lado y, por otro, de discontinuidad, pues no se ha vuelto a realizar.

Otras fuentes nacionales que contienen información sobre la vivienda en España son la Encuesta de Condiciones de Vida, la Encuesta de Presupuestos Familiares o las encuestas de los Estudios FOESSA. Las dos primeras encuestas tratan solo algunos aspectos vinculados con los gastos del hogar, además la clasificación de los extranjeros según origen es solamente europea/no europea.

Otra encuesta nacional, aunque muy focalizada en un tipo de exclusión residencial, es la Encuesta de Personas sin Hogar, realizada en solo dos oleadas, 2005 y 2012.

Respecto a los límites metodológicos, cualquier análisis sobre la situación residencial de los inmigrantes debe tener en cuenta las condiciones de alojamiento

valoradas desde el momento del ciclo vital en que se encuentran, ya que sus necesidades varían notablemente si están recién llegados o llevan ya cierto tiempo en España (Cortés, Menéndez y Navarrete, 2004: 131). Este requisito precisa de datos de carácter longitudinal, no siempre disponibles.

Los estudios longitudinales permiten captar las trayectorias que se siguen, conocer en profundidad la evolución de las situaciones de alojamiento de los inmigrantes, así como los distintos factores que inciden (positiva o negativamente) en el acceso a la vivienda, la adecuación a sus necesidades y las condiciones de habitabilidad. Este tipo de estudios puede, no obstante, tener ciertas limitaciones si se tiene en cuenta la alta movilidad laboral y geográfica de los inmigrantes, hecho que dificultaría un análisis continuado de los procesos de inserción con una misma muestra, requisito aún más complejo en el caso de que se hubiera abandonado el país.

Otra importante limitación para el estudio de los procesos de inserción social y residencial de los inmigrantes es su enorme diversidad. El gran número de nacionalidades extranjeras presentes en España conlleva una heterogeneidad que dificulta su análisis conjunto y que desaconseja la realización de propuestas o conclusiones globales o generales. La heterogeneidad en la situación residencial no viene solo desde la nacionalidad, sino también por las distintas edades, situaciones familiares y, sobre todo, por la posición social que ocupan, vinculada con los recursos económicos disponibles, la cualificación, la profesión y la ocupación. Sin olvidar la dificultad añadida de diferenciar en las estadísticas oficiales los extranjeros laborales de los vacacionales o turísticos.

En suma, las experiencias de investigación en exclusión residencial y en materia de inmigración deberían aunarse en la concepción de nuevas metodologías, principalmente mixtas, donde se incluyan aspectos cuantitativos y cualitativos sobre la situación residencial de los inmigrantes. Todo ello sin olvidar incluir la visión longitudinal, pues como se ha reiterado, la exclusión residencial es un proceso en el que se pueden distinguir etapas y donde las necesidades y problemas de alojamientos difieren, en concordancia con el momento del proceso migratorio (llegada, estabilización, consolidación) y/o con el del ciclo vital (infancia, juventud, madurez, vejez).

6. Conclusiones. Política de vivienda y exclusión residencial de los inmigrantes en un contexto de crisis económica

Como se ha visto en los anteriores epígrafes, la situación de precariedad residencial de los inmigrantes ha sido una constante en las tres etapas de análisis

consideradas: llegada (hasta 2001), estabilización (de 2002 a 2007) y de consolidación/retorno (desde 2008). Aunque las estadísticas disponibles no permiten seguir con precisión el continuo de las tres etapas en las tres dimensiones analizadas (accesibilidad, habitabilidad y estabilidad), sí constatan en gran medida que las condiciones generales de inserción residencial de los inmigrantes continúan siendo deficitarias y que se han visto devaluadas como consecuencia de la crisis económica actual.

Así, la perspectiva más amplia, ofrecida en 2001 por el Censo de Población y Vivienda, respecto a la situación y caracterización del alojamiento de los extranjeros, nos ofrecía una imagen de hacinamiento, predominio del alquiler, malas condiciones de habitabilidad (goteras, sin baño, etc.); todo ello en un entorno de la considerada fase inicial del proyecto migratorio. Respecto a la fase intermedia de la trayectoria residencial (coincidente con la fase de expansión económica), los estudios regionales del Colectivo IOE (2005) y las aportaciones de Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007) nos ofrecen una imagen algo mejorada en algunos orígenes de procedencia, aunque persisten las malas condiciones de los que provienen de África.

Finalmente, la tercera fase de estabilización se fusiona en el tiempo con la de consolidación o retorno (coincidente con el inicio de la etapa de crisis y su extensión hasta hoy día). Así, la crisis ha generado complejas realidades en el ámbito de la vivienda que se definen principalmente por las dificultades para hacer frente a los gastos asociados. Un importante número de extranjeros se ha visto obligado a articular fórmulas como la vivienda compartida o alquiler de estancias (habitaciones). Del mismo modo algunos espacios habitados por extranjeros se muestran empeorados en sus condiciones de habitabilidad (humedades, suciedades, etc.) en términos muy superiores a los del conjunto de la población. Este empeoramiento vital puede interpretarse como resultado de una movilidad residencial que en ciertos casos ha hecho que sean ocupadas viviendas con estas insuficiencias (Lasheras y Zugasti, 2010: 284).

En esta etapa más reciente desciende en nivel de estudios realizados, contando apenas con estadísticas globales del colectivo; aunque sí con otras generales que ofrecen cierta información, si bien solamente sobre determinados aspectos (como los financieros vinculados con la vivienda), de los cuales se desprenden, de nuevo, grandes diferencias según la zona de origen, aunque las distancias en cuanto a la situación de los españoles siguen siendo grandes.

En definitiva, el considerable vacío estadístico provocado por la ausencia del Censo de 2011 y la prácticamente nula financiación de otros estudios, junto a la incertidumbre económica (¿situación actual de crisis o postcrisis?), hacen que no podamos confirmar las tendencias que siguen actualmente los inmigrantes

en su proceso migratorio. Trayectoria que vendrá determinada por las futuras actuaciones públicas y su incidencia sobre la inclusión/exclusión de los inmigrantes (legislación sobre extranjería) y, en particular, sobre la mejora de la situación residencial, según la orientación que tengan los Planes de Vivienda, ya sean nacionales, regionales o locales.

En España, existe un reparto de las competencias en materia de vivienda entre los diferentes niveles de la Administración Pública: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Por tanto, el Estado no tiene las competencias exclusivas en materia de vivienda, sino que requiere de los otros dos niveles territoriales, así como de los promotores públicos y privados para llevar a cabo los distintos Planes de Vivienda (Sánchez-Mora Molina, Clavero Mira y Manzanera Román, 2013: 56). De este modo, las políticas de promoción y acceso a la vivienda de los ciudadanos españoles pueden proceder de las tres vías diferenciadas en la Administración, más el propio mercado. El acceso de los inmigrantes a las distintas ayudas para el acceso a la vivienda (VPO) ha estado condicionado por las distintas leyes de extranjería que se han sucedido en España. Así, la evolución que ha sufrido la legislación de extranjería nos ha llevado a una progresiva limitación del reconocimiento y la garantía de los derechos y libertades que constituyen un aspecto fundamental a tener en cuenta en el análisis de determinadas situaciones de exclusión del colectivo inmigrante (Solanes Corella, 2008: 79).

En España se habían producido ciertos avances en materia de vivienda e inmigración. Sobre todo con la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, por la cual los extranjeros residentes que estuvieran empadronados tenían derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. Este reconocimiento de la igualdad de derechos entre españoles y extranjeros fue un paso definitivo para facilitar la integración social de éstos en su día, aunque enmarcada en un contexto de gran crecimiento económico, en el que la población extranjera era necesaria, tanto como mano de obra, como consumidora de bienes (Parreño Castellano, Díaz Hernández y Domíguez Múgica, 2010).

En consecuencia, a lo largo de la década pasada, los extranjeros no sólo se pudieron acoger a los programas genéricos de viviendas, sino que fueron beneficiarios de programas específicos, dirigidos a los inmigrantes y que fueron adoptados por algunas comunidades autónomas y corporaciones locales.

Muchas de las anteriores mejoras en la ciudadanía inmigrante fueron impulsadas por el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI 2007-10), el cual fue el instrumento que oficialmente recogía las directrices para llevar a cabo de forma coordinada entre los diferentes agentes institucionales (Administración Central, Autonómicas, Locales, etc.) una serie de actuaciones dirigidas

a promover la integración social de los inmigrantes. En dicho documento, las actuaciones en materia de vivienda adquirieron un carácter estratégico, gracias al reconocimiento de que los principales problemas estructurales del mercado inmobiliario español afectaban, sobre todo, a colectivos vulnerables, como es el caso de los inmigrantes. Prueba de ello es que, en dicho Plan, la vivienda por sí sola constituía un Área de Intervención específica destinada a conseguir cuatro ambiciosos objetivos: “estimular el modelo de vivienda protegida para colectivos con bajos ingresos, prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en las fases de asentamiento inicial de los inmigrantes, luchar contra la discriminación de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda, mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial” (PECI, 2007-10).

Sin embargo, la condición inmigrante en España cambió drásticamente con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2009, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Desde entonces, sólo pueden acceder a los sistemas públicos de ayuda a la vivienda los extranjeros que lleven cinco años de residencia legal en España. Esta ley ha supuesto un importante freno a los flujos migratorios, a la vez que retira el apoyo en las fases del proyecto migratorio en las que la situación residencial de los extranjeros suele ser peor (los periodos de llegada y estabilización). La nueva legislación también limita los aspectos vinculados con el reagrupamiento familiar de los ascendientes y descendientes, mermando la calidad residencial de los extranjeros al dificultar la consolidación del hogar familiar. Todo ello en el marco inicial de una profunda crisis económica que se resiste a abandonarnos; dejando entrever un excesivo enfoque utilitarista del modelo migratorio español.

En la misma línea se puede situar la filosofía del actual Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2011-2014 (PECI 2011-14). Dicho documento evalúa los resultados del plan anterior, como muy positivos en todas las Áreas de actuación previstas. No obstante, a pesar de ese supuesto éxito, en dicho informe se puede constatar que en el Área de vivienda, finalmente sólo se ejecutó el 42,4% de los fondos presupuestados. La partida destinada a vivienda recibió el menor desembolso, seguida muy de cerca por igualdad de trato (45,2%), ambas manteniendo una gran distancia con el resto de Áreas (en el área de empleo se concentraron la mayoría de fondos). Por tanto, según la ponderación y el nivel de medida propuesto en el plan, el área de vivienda conseguía un 44% del grado de cumplimiento total de objetivos, programas y medidas, de nuevo el menor de todas las áreas (PECI, 2011-14: 17).

En términos comparativos entre ambos planes de integración, “la vivienda sale perdiendo” (Hernández Pedreño y López Carmona, 2013: 312). Como se ha comentado, en el Plan anterior existía un Área específica de vivienda que pretendía alcanzar cuatro objetivos, mediante la implementación de nueve programas espe-

cíficos que impulsarían veinte medidas de actuación diferentes (PECI, 2007-10: 253-257). En el Plan actual, la vivienda queda relegada a un segundo plano, ha sido integrada en el Área de convivencia (carácter transversal) y constituye dentro de uno de los objetivos de ésta (formular y desarrollar un plan de convivencia intercultural en espacios locales) tan sólo una línea de actuación (anteriormente programas) denominada “apoyo a programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda” (PECI, 2011-14:176-177).

Cualquier modelo de integración, que intente actuar sobre las condiciones de alojamiento, debe tener en cuenta una serie de factores que inciden directamente y que acercarán o diferenciarán el modelo para españoles del previsto para inmigrantes laborales.

En primer lugar, las consecuencias de la situación residencial actual, es decir, se deben considerar los problemas que se están produciendo (difícil acceso, hacinamiento, segregación, discriminación,...), ya mencionados con anterioridad, y sus efectos en los procesos de integración.

También debe contemplarse la diversidad de necesidades según la nacionalidad, el estatus jurídico, la red social y familiar, el tiempo en España o la etapa del proceso migratorio en la que se encuentren, ya que las necesidades serán distintas.

Por último, aunque quizás sea el más relevante, el modelo residencial para el colectivo inmigrante debe tener en cuenta sus condiciones laborales, las cuales llevan implícitas en muchos casos situaciones inestables y de gran movilidad geográfica. Este hecho reclama una política residencial que fomente la flexibilidad en los alojamientos disponibles (oferta suficiente y diversa, precios asequibles,...). Características que, como es sabido, no vienen primando en el mercado de la vivienda disponible para los inmigrantes, y que han visto mermada su relevancia entre las medidas propuestas en actual PECI, respecto a su antecesor.

La política de vivienda es el único medio de favorecer el acceso a una vivienda digna para los colectivos más desfavorecidos. Por tanto, se requiere de medidas presupuestarias menos limitadas, que incrementen el parque de viviendas protegidas, promuevan eficazmente la rehabilitación de los inmuebles más degradados, ayuden a aflorar al mercado las viviendas vacías y que aumenten las ayudas al alquiler. Todo ello tomando en consideración las necesidades reales de vivienda de los colectivos con mayor exclusión residencial, los jóvenes y los inmigrantes. Sin olvidar que estas medidas deben articularse en un marco integral de intervención social, especialmente en el caso de la inmigración. De no ser así, podrían provocarse enormes fracturas y conflictos derivados de la estratificación social según criterios étnicos, que como hemos visto en este trabajo, al menos en lo referente a la vivienda, están sucediendo en España.

Bibliografía

- Alguacil Denche, A. et al (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- Bayona, J. (2008). “Inmigración, estructura del hogar y demanda de vivienda”. En C. Bellet et al (coords.). *Vivienda y sociedad*. Lleida: Editorial Milenio.
- Cabrera, P. (2008). “Personas sin hogar”. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Editum.
- Cabrera, P. y Rubio M. J. (2008). “La personas sin hogar, hoy”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, 51-74.
- Cachón, L. (2012). “Inmigrantes y mercado de trabajo en España en la fase madura del ciclo migratorio”. En R. García et al (coords.). *Cuadernos del Mercado de Trabajo*. Zaragoza: Observatorio de las ocupaciones del servicio público de empleo estatal.
- Checa Olmos, J.C. y Arjona Garrido, A. (2007). “Residencia e inmigración: la vivienda imposible. El caso de los africanos en los municipios almerienses de agricultura intensiva”. *Papers*, 86, 147-166.
- Colectivo IOE, (2005). *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Colectivo IOE (2012). *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. En www.colectivoioe.org
- Cortés, L. (2000). “La vivienda como factor de exclusión social en la ciudad”. *Documentación social*, 119, 295-312.
- Cortés, L. y Paniagua, J. L. (1997). “La vivienda como factor de exclusión social”. *Documentación social*, 106, 93-147.
- Cortés Alcalá, L., Menéndez García, M. V. y Navarrete Ruíz, J. (2004). “La vivienda como factor de integración social de los inmigrantes”. *Documentación Social*, 132, 121-155.
- Echazarra, A. (2010). “Segregación residencial de los extranjeros en el área metropolitana de Madrid, un estudio cuantitativo”. *Revista Internacional de Sociología*, volumen 68, 1, 165-197.
- Fullaondo, A. (2008). *Inserción y lógica residencial de la inmigración extranjera en la ciudad de Barcelona*. Barcelona. Tesis doctoral disponible en <http://www.tdx.cat/handle/10803/16131>.
- García-Almiral, P. (2008). “Inmigración y espacio socio-residencial en la Región Metropolitana de Barcelona”. *Ciudad y Territorio*, 158, 727-742.
- Hernández Pedreño, M. (2008) (dir.). *Exclusión social en la Región de Murcia*. Murcia: Editum.
- Hernández Pedreño, M. (2010). “El estudio de la pobreza y la exclusión social.

- Aproximación cuantitativa y cualitativa”. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 69/24, 25-46.
- Hernández Pedreño, M. y Tovar Arce, M. (2005). “El capital humano de los inmigrantes”. En A. Pedreño Cánovas y M. Hernández Pedreño (coords.). *La condición inmigrante*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Hernández Pedreño, M. y Tovar Arce, M. (2010). “La inserción laboral de la población inmigrante en España”. En C. de Castro et al. *Mediterráneo migrante. Tres décadas de flujos migratorios*. Murcia: Editum.
- Hernández Pedreño, M. (2013). “Exclusión residencial”. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- Hernández Pedreño, M. y López Carmona, D. (2013) “Condición inmigrante y exclusión residencial”. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- INE (2001). *Censo de Población y Vivienda*. Madrid: INE.
- INE (2007). *Encuesta Nacional de Inmigrantes*. Madrid: INE.
- Lasheras, R. y Zugasti, N, (2010). “La crisis y el proceso migratorio”. En M. Lasheras y B. Pérez Eransus (coords). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- Leal, J. (2004). “El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa”. *Arxius*, 10, 11-37.
- Leal, J. (2010). “La formación de las necesidades de vivienda en la España actual”. En J. Leal (coord.). *La política de vivienda en España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Leralta Piñán, O. (2005). “Ser inmigrante: factor de riesgo en el acceso a la vivienda”. *Documentación Social*, 138, 157-190.
- Martínez Veiga, U. (1999). *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Icaria.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2007). *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011). *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014)*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Parreño Castellano, J.M.; Díaz Hernández, R. y Domínguez Múgica, J. (2010). “La exclusión residencial de los extranjeros en España y la crisis económica”. Ponencia en *X Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana*. En <http://www.uib.es/ggu/cd2/1%20Ponencia/Parreno,%20Juan%20Manuel.pdf> (visitado 4/10/2013)
- Sánchez-Mora Molina, M.I.; Clavero Mira, E. y Manzanera Román, E. (2013). “Políticas de vivienda en España y la Región de Murcia”. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- Sánchez Morales, M. R. y Tezanos Vázquez, S. (2004). “Los inmigrantes sin

- hogar en España: un caso extremo de exclusión residencial”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 55, 43-45.
- Sánchez Morales, M. R. (2009). “Inmigración y sinhogarismo”. *Temas para el debate*, 174, 31-34.
- Serrano Rodríguez, I. y Ripoll Spireti, A. (2013) “La atención residencial a las personas sin hogar”. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- Solanes Corella, A. (2008). “Inmigración, derechos y exclusión”. En A. Izquierdo Escribano (coord.) *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- Tezanos, J. F. (2006). “La cuestión migratoria en España”. *Sistema*, 190/191, 3-39.
- Torres Pérez, F. (dir.) (2007). *Los nuevos vecinos de la mancomunidad del sureste*. Murcia: Editum.

CAPÍTULO 8: LA POLÍTICA DE SALUD ESPAÑOLA COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN DEL CIUDADANO EXTRANJERO

FRANCISCO A. GONZÁLEZ DÍAZ

Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

1. Consideraciones previas

Dentro de los denominados principios de la política social y económica, el artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho a la «protección de la salud», estableciendo, en su apartado 2º, la competencia de los poderes públicos de «organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas de las prestaciones y servicios necesarios». De este modo, y como regla general, compete a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, a través de los servicios sanitarios públicos, la protección de la salud de los ciudadanos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante, LGS), la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (en adelante, LSNS) y, más concretamente, en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización (en adelante, RDCSSNS)¹. Al mismo tiempo, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, (en adelante, LGSP) tiene como objeto establecer las bases para que la población alcance y mantenga el mayor nivel de salud posible a través de las políticas, programas y servicios desarrolladas, entre otros, por los poderes públicos.

Y bajo estas premisas, adquiere una importancia extrema -en el estudio de la asistencia sanitaria-, el contenido de las prestaciones a la que los beneficiarios tienen derecho. Este contenido, responde a una serie de parámetros que se tuvieron en cuenta a la hora de la regulación de esta materia. Así, a través de las prestaciones de asistencia sanitaria y las carteras de servicios comunes, se pretende cumplir con obligaciones de hacer y obligaciones de dar, respondiendo, de este modo, a la premisa que el legislador constitucional dejó plasmado en el mencionado art. 43 CE que atribuye a los poderes públicos la promoción de la salud.

En cualquier caso Estado y CCAA deben desempeñar una labor conjunta orien-

1. Mientras continúe vigor, según lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del RDL 16/2012.

tada a la efectiva materialización de los mandatos constitucionales sobre esta parcela asistencial. En este sentido, no debe olvidarse, que el Título VII del texto constitucional diseña una organización territorial del Estado que posibilita la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias en materia de sanidad, reservando para aquél la regulación de las bases y la coordinación general de la sanidad².

Y es, en este contexto, donde tiene su razón de ser la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones; cuya exposición de motivos, reconoce, con acierto, situaciones desiguales dentro del territorio nacional en cuestiones como el aseguramiento o el disfrute de las prestaciones del catálogo. En muchas ocasiones, lo anterior responde a las situaciones de descoordinación entre el Sistema Nacional de Salud y los servicios de salud autonómicos que, como acaba de señalarse, se traduce en la aparición de “considerables diferencias en las prestaciones y en los servicios a los que acceden los pacientes en las distintas Comunidades Autónomas”.

Por ello, debe realizarse un esfuerzo importante en la recuperación de la cohesión territorial y la equidad con la finalidad de cumplir el mandato constitucional de protección de la salud en las mismas condiciones a todos los ciudadanos del territorio. Serán, por tanto, los poderes públicos quienes deberán garantizar una gestión eficiente del Sistema Nacional de Salud. Esto supone un esfuerzo por parte de los servicios de salud estatal y autonómicos a los que se les debe exigir una actuación coordinada sobre los principios de financiación pública, universalidad y gratuidad de los servicios sanitarios.

Sin embargo, bajo esta pretendida garantía de equidad e igualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias se observa una economización de su disfrute, puesto que la cartera común de servicios se organiza en diversas modalidades en función de la aportación económica que el beneficiario debe realizar.

No obstante, debe señalarse que se trabaja con una compleja regulación contenida en un sinnúmero de normas y decisiones judiciales, siendo labor del Sistema Nacional de Salud, el ofrecimiento a sus beneficiarios de unos servicios preventivos, diagnósticos, terapéuticos, rehabilitadores y de promoción y mantenimiento de la salud. A través de estos seis pilares, se ofrece toda una serie de actos que permiten, sin lugar a dudas, entender la configuración del sistema prestacional de la asistencia sanitaria en España.

Constituye la prevención de la salud un aspecto esencial de la asistencia sanitaria en cuanto que el seguimiento de esta pauta, en la mayoría de las ocasiones, produce

2. Ver disposición final primera “Título competencial” RDL 16/2012.

un efecto paraca respecto a los demás niveles asistenciales proporcionados por el sistema sanitario. Así, de una correcta política preventiva se evitará la contracción de enfermedades, eliminando el diagnóstico y tratamiento de las mismas, así como los procesos de curación –en algunos supuestos, considerablemente largos- y posterior rehabilitación, en los casos necesarios. En consecuencia, a través de una política sanitaria preventiva se obtienen resultados dirigidos a la reducción de gastos sanitarios con las correspondientes incidencias que esta cuestión supone en otros aspectos, tales como una posible ampliación de las prestaciones sanitarias tanto cualitativa o cuantitativamente, u otros muchos, cuyo estudio no procede en este lugar.

A través del diagnóstico se emplean los procedimientos, tecnologías o técnicas necesarias orientadas a conocer una determinada enfermedad mediante la observación de sus síntomas y signos.

El tratamiento terapéutico consiste en la posibilidad del beneficiario de efectuar un uso y disfrute de las prestaciones de asistencia sanitaria en su modalidad de fármacos, intervenciones e instalaciones del sistema sanitario, dirigidas al restablecimiento de la salud del solicitante de la prestación y, por tanto, la curación.

La actividad rehabilitadora constituye una prestación enfocada, no ya a la curación sino a un estadio posterior en el cual el beneficiario tiende a adquirir las mismas condiciones de salubridad que en el momento anterior a la solicitud de la prestación de asistencia sanitaria en cualquiera de sus modalidades.

Respecto al mantenimiento de la salud, debe señalarse que la introducción de este término se produce por la enmienda nº 6 del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida y se encuentra motivada en la defensa de las personas con discapacidad³.

De este modo, se constituye un sistema prestacional dirigido al mantenimiento de estas seis actividades, con la complejidad que el desarrollo de cada una de ellas comporta. Complejidad derivada no sólo de la diversidad de prestaciones, sino de la garantía de la viabilidad de cada una de ellas consideradas de un punto de vista económico. Es cierto que el gasto asistencial, que comporta la materialización de la prestación sanitaria, se eleva a medida que se amplía el número de sujetos perceptores de esta prestación. En este sentido, el desarrollo social y el proceso demográfico que vive nuestro país actualmente se ha traducido en un envejecimiento de la población y una recepción masiva de extranjeros que generan un número elevado de población adulta que constituye el sector de mayor demanda de la prestación de asistencia sanitaria en cualquiera de sus modalidades.

3. BOCCGG. Congreso de los Diputados, “Enmiendas e índice de enmiendas al articulado”, de 4 de marzo de 2003, pág. 42.

Este aumento poblacional ocasiona que la financiación del sistema de asistencia sanitaria adquiera una importancia considerable, buscando un equilibrio, entre gastos e ingresos, como meta esencial para el mantenimiento del sistema.

Lo anterior se traduce en que el nivel prestacional de la asistencia sanitaria debe orientarse a la consecución de un doble objetivo, construido sobre la base de obtener un sistema de calidad y el mantenimiento económico del mismo, a través de una actividad financiera adecuada. Y en la medida que el objetivo calidad-permanencia de las prestaciones se garantice, estaremos en condiciones de aseverar que los poderes públicos cumplen con el mandato constitucional del art. 43 CE.

Concretamente, el modo en que estas prestaciones de asistencia sanitaria se hacen efectivas se determina en la cartera de servicios acordada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 8 LSNS) y contenida en el RDCSSNS⁴, sobre la base de una cartera común de servicios del SNS y una cartera de servicios complementaria de las Comunidades Autónomas.

A la hora de determinar los sujetos beneficiarios de las prestaciones sanitarias, los ciudadanos extranjeros quedan en sometidos a idénticos beneficios que los ciudadanos nacionales. De esta forma el acceso a la cartera de servicios comunes actúa como elemento integrador. A lo largo de estas páginas examinaremos el contenido de las prestaciones sanitarias para los ciudadanos extranjeros.

Únicamente, la LSNS, contempla una serie de situaciones especiales de asistencia sanitaria para los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España. En este caso, recibirán asistencia sanitaria en las siguientes modalidades:

- a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.
- b) De asistencia al embarazo, parto y postparto.

En todo caso, los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

4. Según la Disposición Transitoria segunda RDL 16/2012, el RD 1030/2006, permanece en vigor en tanto no se elabore la normativa de desarrollo de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud.

2. Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud

2.1 *Concepto*

La cartera común de servicios del Sistema Nacional del Nacional de Salud constituye el conjunto de técnicas, tecnologías o procedimientos, entendiendo por tales cada uno de los métodos, actividades y recursos basados en el conocimiento y experimentación científica, mediante los cuales se hacen efectivas las prestaciones sanitarias (art. 8.1 LSNS y 2.1 RDCSSNS).

Esta cartera común de servicios del SNS se articula en torno a tres modalidades:

- a. Cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud.
- b. Cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud.
- c. Cartera común de servicios accesorios del Sistema Nacional del Salud.

Resulta de suma importancia esta clasificación puesto que se ordenan las modalidades en función de la participación económica del beneficiario en su disfrute. Así, en la cartera común básica esta aportación es nula mientras que en los servicios accesorios resulta significativa. Por tanto, nos encontramos ante una clasificación que está más pensada para fijar la distribución de la financiación de las prestaciones que en orden al grado de necesidad o eficacia.

La fijación de la cartera común de servicios del SNS ha supuesto un cambio respecto a la legislación anterior contenida en la LSNS, en donde se contemplaba una única cartera de servicios comunes.

Esta nueva Cartera común de servicios del SNS se aprobará mediante Real Decreto y su contenido se acordará en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. De este modo, se garantiza la participación de las CCAA en la idea de generar una atención igualitaria en todo el territorio nacional. Además, y quizá teniendo en cuenta punto de vista, en exceso mercantilista, en detrimento de otros como social o médico, se realizará una evaluación anual de los costes de aplicación de la cartera común de servicios del SNS.

Dentro de cada cartera se incluirán una serie de prestaciones a las que el ciudadano tendrá de derecho, si bien, en tanto no se elabore la normativa de desarrollo de la cartera común de servicios del SNS, permanecerá en vigor el RDCSCSNS.

Por ello, y esperando al desarrollo contenido en el art. 8.3 LSNS, se mantiene

en vigor la cartera de servicios comunes contenida en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre. Esta norma recoge una serie de técnicas, tecnologías y procedimientos que tienen la consideración de básicos y comunes. “Básicos”, en cuanto que proporcionan una atención sanitaria, integral y continuada a los usuarios, con independencia del nivel asistencial en el que se les atiende en cada momento, dirigida a la recuperación o tratamiento de los problemas de salud del usuario. “Comunes” en cuanto que nos encontramos ante unos recursos universales en todo el territorio español. A pesar de que en la LSNS en ningún momento se menciona la palabra “comunes”, la atribución competencial de la actividad sanitaria a las CCAA ha hecho necesario clarificar este extremo.

Además, lo anterior adquiere sentido desde el momento que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar la cartera común de servicios, siempre que como mínimo, se encuentre incorporada la cartera del Sistema Nacional de Salud.

En las próximas páginas vamos a referirnos a las distintas modalidades en que se articula la cartera común de servicios del SNS.

2.2 Cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud

La cartera común básica del SNS se caracteriza porque sus servicios asistenciales son cubiertos de forma completa por financiación pública. Así, quedan incluidas todas las actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se realicen en centros sanitarios (hospitales) o sociosanitarios. Igualmente, se incluye el transporte sanitario de urgencia.

La prestación de estos servicios garantizará la continuidad asistencial hasta la recuperación, en la medida de lo posible, de la salud del paciente y tendrá carácter multidisciplinar, puesto que abarca, como veremos a continuación, asistencias de diversa índole.

En cualquier caso, el paciente tendrá garantizado la máxima calidad y seguridad en su prestación e, insistiendo en uno de los pilares del RDL 16/2012, las condiciones de accesibilidad y equidad queda garantizada para toda la población cubierta.

Concretamente, las prestaciones que debe incluir la cartera común básica, en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario de la norma y, por tanto, la aprobación del Real Decreto previsto en el art. 8.2 LSNS, serán las siguientes:

- Prestaciones de Salud Pública.

- Prestaciones de atención primaria.
- Prestaciones de atención especializada.
- Prestaciones de atención sociocomunitaria.
- Prestación de transporte sanitario.

2.2.1 Prestaciones de Salud Pública

Bajo esta denominación, el art. 11 LSNS se refiere a una modalidad de prestación que tiene que otorgar el SNS, consistente en la realización de una serie de iniciativas organizadas por las Administraciones públicas para preservar, proteger y promover la salud de la población. A través de estas acciones se intenta el mantenimiento y mejora de la salud de todas las personas.

Las prestaciones en este ámbito se ejercerán con un carácter de integralidad, a partir de las estructuras de salud pública de las Administraciones y de la infraestructura de atención primaria del Sistema Nacional de Salud. Concretamente, la prestación de salud pública comprenderá las siguientes actuaciones:

- a. La información y la vigilancia en salud pública y los sistemas de alerta epidemiológica y respuesta rápida ante emergencias en salud pública. Se trata de conseguir que el ciudadano obtenga un mejor conocimiento de las situaciones generadoras de riesgos para la salud. Igualmente, se efectúa un llamamiento al control de posibles acontecimientos epidemiológicos.
- b. La defensa de los fines y objetivos de la salud pública que consiste en la combinación de acciones individuales y sociales destinadas a obtener compromisos políticos, apoyo para las políticas de salud, aceptación social y respaldo para unos objetivos o programas de salud determinados.
- c. La promoción de la salud, a través de programas intersectoriales y transversales.
- d. La prevención de las enfermedades, discapacidades y lesiones.
- e. La protección de la salud, evitando los efectos negativos que diversos elementos del medio pueden tener sobre la salud y el bienestar de las personas.
- f. La protección y promoción de la sanidad ambiental.
- g. La protección y promoción de la seguridad alimentaria.
- h. La protección y promoción de la salud laboral.
- i. La evaluación de impacto en salud.

- j. La vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de bienes y del tránsito internacional de viajeros.
- k. La prevención y detección precoz de las enfermedades raras, así como el apoyo a las personas que las presentan y a sus familias.
- l. Aquellas actuaciones singulares o medidas especiales que, en materia de salud pública, resulte preciso adoptar por las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias, cuando circunstancias sanitarias de carácter extraordinario o situaciones de especial urgencia o necesidad así lo exijan y la evidencia científica disponible las justifique.

Por último, esta prestación debe ejercerse con un carácter integral, a partir de las estructuras de salud pública de las Administraciones y de la infraestructura de atención primaria del SNS. Concretamente, estas acciones se convierten en actividades de los equipos de Atención Primaria, en tanto son los mejores conocedores del estado de salud de la población que asisten.

2.2.2 Prestaciones de Atención Primaria

La atención primaria es el nivel básico e inicial de atención que garantiza la globalidad y continuidad de la atención a lo largo de toda la vida del paciente, actuando como gestor y coordinador de casos y regulador de flujos (art. 12 LSNS).

Coinciden la LSNS y el RDCSSNS en la definición de atención primaria, en cuanto primer nivel de atención, dirigido a una atención integral y continua a lo largo de la vida del paciente; incluyendo, dentro del elenco que supone la AP, la promoción de la salud, educación sanitaria, prevención de la enfermedad, asistencia sanitaria, mantenimiento y recuperación de la salud, así como la rehabilitación física y el trabajo social.

Debido a la globalidad de servicios derivados de esta prestación, resulta obligado aplicarla, no sólo en la forma que determine la administración sanitaria sino también con competencia en la gestión. Además, se tendrá en cuenta la utilización de criterios interdisciplinarios de forma que lo contenido en la cartera común de servicios de AP constituyan técnicas o procedimientos accesibles a la comunidad y de calidad.

El RDCSSNS adopta la labor de desarrollo de la LSNS al dotar de contenido las distintas prestaciones reguladas en ésta. Se trata de una labor minuciosa que realiza la norma reglamentaria sobre las bases sentadas por la Ley. En definitiva,

un desarrollo necesario con aras a fijar la asistencia sanitaria que comprende este nivel.

Como novedad respecto a la normativa anterior puede señalarse que se pormenoriza mucho más la cartera de **Atención Primaria**, incluyendo los siguientes aspectos:

- a. Mayor descripción de los procedimientos diagnósticos y terapéuticos accesibles desde Atención Primaria.
- b. Descripción más detallada de las actividades de prevención y promoción de la salud e inclusión de la atención familiar y comunitaria (que no se mencionaba en el RDOPS).
- c. Descripción más detallada de la fisioterapia, los servicios de atención a la mujer y al niño, y la inclusión del adolescente (que no se mencionaban en el RDOPS). Además, se detalla mucho más la atención a los enfermos crónicos, la atención domiciliaria y la atención a las personas mayores.
- d. Se incluyen los programas de deshabituación tabáquica (excepto tratamiento farmacológico).
- e. Se amplía la atención paliativa a terminales y la atención a la salud mental.
- f. Se describen de forma más detallada los servicios incluidos dentro de la atención a la salud bucodental, recogiendo además los medios para la atención bucodental a los discapacitados.

Concretamente, las nueve áreas que comprenden la AP son:

1. Atención sanitaria a demanda, programada y urgente tanto en la consulta como en el domicilio del enfermo.

La actividad asistencial se presta tanto en el centro sanitario como en el domicilio del paciente, e incluirá las siguientes modalidades:

- 1.1 Consulta a demanda, por iniciativa del paciente, preferentemente organizada a través de cita previa.
- 1.2 Consulta programada, realizada por iniciativa de un profesional sanitario.
- 1.3 Consulta urgente, por motivos no demorables.

Esta asistencia se ejecuta dentro de los programas establecidos por cada servicio de

salud en relación con las necesidades de salud de la población de su ámbito geográfico. Dentro de estos programas, se encuentran incluidos el abordaje de problemas cardiovasculares, respiratorios, del aparato digestivo, infecciosos, metabólicos y endocrinológicos, neurológicos, hematológicos, de la piel, del aparato urinario, del aparato genital, músculo-esqueléticos, otorrinolaringológicos, oftalmológicos, de la conducta y de la relación, conductas de riesgo, traumatismos, accidentes e intoxicaciones.

2. La indicación o prescripción y la realización, en su caso, de procedimientos diagnósticos y terapéuticos.

El desarrollo de este punto constituye una novedad, no por su inclusión dentro de los servicios que deben ofrecerse al paciente dentro de la asistencia de la AP, sino porque la anterior norma sobre la materia, el RDOPS, se limitaba a transcribir el enunciado, sin dotarlo de contenido.

El RDCSSNS cumple el mandato recogido en la LSNS al ofrecer una completa enumeración del contenido de los procedimientos diagnósticos y terapéuticos. De esta forma, el paciente tendrá una realidad exacta de lo que la administración sanitaria le ofrece, pudiendo evitar las asistencias en Centros ajenos al sistema sanitario público para el uso de las técnicas y procedimientos que se dispensan de manera gratuita y cuyo coste, por tanto, no podrá ser reembolsado.

En este nivel asistencial tendrán la consideración de básicos los *procedimientos diagnósticos*:

- a) Anamnesis y exploración física,
- b) Espirometría, medición del flujo espiratorio máximo y pulsioximetría.
- c) Exploraciones cardiovasculares: electrocardiografía, oscilometría y/o doppler.
- d) Exploraciones otorrinolaringológicas: otoscopia, laringoscopia indirecta y acumetría cualitativa.
- e) Medición de la agudeza visual y fondo de ojo.
- f) Determinaciones analíticas mediante técnica seca, incluyendo la reflectometría.
- g) Obtención de muestras biológicas.
- h) Tests psicoafectivos y sociales, de morbilidad y de calidad de vida.

La enumeración realizada por el RDCSSNS, en relación a estos procedimientos diagnósticos básicos, no constituye una lista cerrada en cuanto que la propia norma advierte que se incluyen “entre otros”.

Además, deben incluirse aquellos procedimientos que, aunque se accedan desde AP, se encuentran sometidos a un doble requisito. Por un lado, requiere que la organización de propio servicio lo haga posible y, por otro, el seguimiento de un protocolo de actuación determinado. Concretamente, nos referimos a las pruebas de laboratorio, anatomía patológica, diagnóstico por imagen, entre otros radiología general simple y de contraste, ecografía, mamografía y tomografía axial y computerizada y endoscopia digestiva.

Respecto a los *procedimientos terapéuticos* en el nivel de AP cabría incluir: indicación, prescripción y seguimiento de tratamientos farmacológicos y no farmacológicos adaptados a los condicionantes físicos y fisiológicos del paciente, administración de tratamientos parenterales, curas, suturas y tratamiento de úlceras cutáneas, inmovilizaciones, infiltraciones, aplicación de aerosoles, taponamiento nasal, extracción de tapones auditivos, extracción de cuerpos extraños, cuidados de estomas digestivos, urinarios y traqueales, aplicación y reposición de sondajes vesicales y nasogástricos, resucitación cardiopulmonar, terapias de apoyo y técnicas de consejo sanitario estructurado y cirugía menor.

En este nivel, las intervenciones quirúrgicas menores, que en la nueva norma ha pasado de la atención especializada a la primaria, vendrán caracterizadas por el bajo riesgo de hemorragia, la utilización de anestesia local, que no se requieran cuidados postoperatorios y que los pacientes no precisen ingreso.

3. Actividades en materia de prevención, promoción de la salud, atención familiar y atención comunitaria.

Se trata de una serie de actuaciones enfocadas a la prevención, promoción y educación de la salud y dirigidas a la persona y al grupo, tanto familiar como comunitario. Estas actividades se encuentran determinadas desde un punto de vista:

- a. Material, implicando conceptos de prevención y promoción de la salud a nivel de AP.
- b. Geográfico, en cuanto se imparten en el ámbito del centro de salud, domiciliario o comunitario.
- c. Subjetivo, puesto que las actuaciones concretas vendrán determinadas por el ámbito poblacional al que se dirijan.

La *actividad promocional*, dirigida a modificar o potenciar hábitos y actitudes que conduzcan a formas de vida saludables, así como a promover el cambio de conductas relacionadas con factores de riesgo de problemas de salud específicos y las

orientadas al fomento de los autocuidados, incluirá actuaciones de información y asesoramiento sobre conductas o factores de riesgo y sobre estilos de vida saludables, así como, actividades de educación para la salud grupales y en centros educativos.

La *actividad preventiva*, como su propio nombre indica, se enfoca sobre un conjunto de actuaciones dirigidas a evitar la aparición de enfermedades. Se trata de una intervención inicial, puesto que el contenido de otras prestaciones incluye actuaciones preventivas.

Por tanto, incluirán, vacunaciones en todos los grupos de edad y riesgo: indicación y administración, en su caso, de quimioprofilaxis antibiótica en los contactos con pacientes infecciosos y actividades para prevenir la aparición de enfermedades actuando sobre los factores de riesgo (prevención primaria) o para detectarlas en fase presintomática mediante cribado o diagnóstico precoz (prevención secundaria).

Las *actuaciones educativas* que desde este nivel asistencial se realizan comprenden un amplio espectro, desde lo más individual a lo colectivo. Así, la atención familiar, se dirige al paciente tomando en consideración su contexto familiar, lo que se traduce en un examen de estructura familiar, la etapa del ciclo vital familiar, los acontecimientos vitales estresantes, los sistemas de interacción en la familia y la detección de la disfunción familiar.

Por su parte, la atención comunitaria, que a diferencia de la anterior, implica la participación de la comunidad, supone un conjunto de actuaciones orientadas a la detección y priorización de sus necesidades y problemas de salud, identificando los recursos comunitarios disponibles, priorizando las intervenciones y elaborando programas orientados a mejorar la salud de la comunidad, en coordinación con otros dispositivos sociales y educativos.

4. Actividades de información y vigilancia en la protección de la salud.

La *información*, entendida como el proceso de obtención de datos, será el elemento necesario para determinar el buen funcionamiento de los servicios de salud y evaluar las necesidades sanitarias de la comunidad.

La *vigilancia*, entendida como la necesidad de obtención de datos a nivel epidemiológico, incitará la participación de los servicios sanitarios en los sistemas de alerta epidemiológica para enfermedades de declaración obligatoria, y en las redes de médicos centinelas para la vigilancia de ciertos problemas de salud, según determinen los servicios de salud pública. Por último, esta participación también se dirige al campo farmacológico, mediante la comunicación de los efectos adversos.

5. Rehabilitación básica.

Nos encontramos ante una prestación que no sólo se diseña sobre técnicas o procedimientos rehabilitadores, sino que en su definición resulta fundamental el apartado dedicado a la educación y prevención de problemas de salud musculoesqueléticos.

La prestación que se ofrece en régimen ambulatorio, podrá extenderse a la asistencia domiciliaria, si concurren circunstancias clínicas o limitaciones de accesibilidad que lo hagan aconsejable.

Los servicios prestados se realizan en el ámbito de la AP y su prestación se encuentra sometida a un doble requisito: la previa indicación médica, que actúa como control en la prestación de este servicio, y el programa de cada servicio de salud.

Desde el punto de vista *preventivo* se ofrecen programas de prevención del desarrollo o de la progresión de trastornos musculoesqueléticos. Con una posición marcadamente *educativa*, se ofrece orientación/formación sanitaria al paciente o cuidador/a, en su caso. Y, por último, con un enfoque *rehabilitador*, se dispensarán tratamientos fisioterapéuticos para el control de síntomas y mejora funcional en procesos crónicos musculoesqueléticos; actividades de recuperación de procesos agudos musculoesqueléticos leves; tratamientos fisioterapéuticos en trastornos neurológicos y fisioterapia respiratoria.

6. Atenciones y servicios específicos relativos a la mujer, la infancia, la adolescencia, los adultos, la tercera edad, los grupos de riesgo y los enfermos crónicos.

El RDCSSNS es consciente que determinadas actividades asistenciales, diagnósticas, terapéuticas y de rehabilitación, así como aquellas de promoción de la salud, educación sanitaria y prevención de la enfermedad, que se realizan en el nivel de atención primaria, tendrán como destinatarios grupos especiales, ya sea por edad, por sexo o por riesgo.

Se trata de unos servicios que podrán dispensarse tanto en el centro sanitario como en el ámbito domiciliario y cuyo contenido se encuentra dotado de cierta independencia en cuanto que cada centro de salud elige el programa más apropiado en función de las necesidades de la población a la que atiende.

Respecto a los servicios de atención a la infancia, debe señalarse la diferencia con la regulación anterior, el RDOPS. Así, éste comenzaba con una definición de la edad que abarca a este grupo, sin que se acierte a entender la razón de la supresión en el RDCSSNS. En cuanto al contenido, el RDCSSNS procede a enumerar

una serie de actuaciones mucho más modernas y específicas que las del RDOPS, diferenciando claramente, lo que de por sí se encuentra contenido en la AP con carácter general, de lo que específicamente requiere este colectivo. De hecho, salvo el aspecto educativo, el resto son incorporaciones nuevas.

Se trata de una serie de servicios enfocados, principalmente, a la *prevención* del desarrollo de enfermedades en este colectivo. Por ello, se considera imprescindible actuaciones dirigidas a la valoración del estado nutricional, del desarrollo pondero-estatural y del desarrollo psicomotor; a la prevención de la muerte súbita infantil y a la detección de los problemas de salud como metabopatías, hipoacusia, displasia de articulación de cadera, criptorquidia, estrabismo, problemas de visión, problemas del desarrollo puberal, obesidad, autismo, trastornos por déficit de atención e hiperactividad; discapacidades físicas y psíquicas y, por último, patologías crónicas.

También encontramos, servicios con un amplio *contenido educativo*, como consejos generales sobre desarrollo del niño, hábitos nocivos y estilos de vida saludables; educación sanitaria y prevención de accidentes infantiles y orientación anticipada para la prevención y detección de los problemas de sueño y de esfínteres.

Por último, a la infancia le corresponderán determinados *servicios terapéuticos* derivados del seguimiento de discapacidades físicas y psíquicas y patologías crónicas.

La atención a la adolescencia se presenta como una novedad del RDCSSNS. Las actuaciones se dirigen, de manera fundamental, a cubrir aspectos preventivos y educativos, con especial atención a los problemas a los que los jóvenes se enfrentan en la sociedad actual. Desde el punto de vista de la *prevención*, se ofrecen servicios de anamnesis y consejo sobre hábitos que comporten riesgos para la salud, como el uso de tabaco, alcohol y sustancias adictivas, incluyendo la prevención de los accidentes. Más enfocado al *aspecto educacional*, se establecerán servicios de valoración y consejo en relación a la conducta alimentaria y a la imagen corporal. Igualmente, se arbitrarán actuaciones de promoción de conductas saludables en relación a la sexualidad, evitación de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual.

La atención a la mujer sufre una necesaria ampliación en el RDCSSNS, puesto que va más allá de los servicios contemplados en el RDOPS y relacionados exclusivamente con el embarazo y parto. Desde un punto de vista *preventivo*, se establecerán servicios destinados a la detección de grupos de riesgo y diagnóstico precoz de cáncer ginecológico y de mama de manera coordinada y protocolizada con atención especializada, según la organización del correspondiente servicio de salud.

Con relación a conductas *educacionales*, se ofrecerán actuaciones destinadas a

la indicación y seguimiento de métodos anticonceptivos no quirúrgicos y asesoramiento sobre otros métodos anticonceptivos e interrupción voluntaria del embarazo.

Centrándose en las medidas destinadas al período del parto y puerperio, el RDCSSNS, amplía los servicios del RDOPS, con un marcado carácter preventivo del desarrollo del embarazo, tanto en lo supuestos normales como de riesgo. Así, se producirá la captación de la mujer embarazada en el primer trimestre de gestación y detección de los embarazos de riesgo. Posteriormente, se realizará el seguimiento del embarazo normal, de manera coordinada y protocolizada con atención especializada, según la organización del correspondiente servicio de salud. El ciclo preventivo, en estos estados transitorios, se cerrará con la visita puerperal en el primer mes del posparto para valoración del estado de salud de la mujer y del recién nacido. No olvida, el RDCSSNS, dentro de los aspectos educacionales, crear un apartado dedicado a la educación maternal, incluyendo el fomento de la lactancia materna, la prevención de incontinencia urinaria y la preparación al parto.

Por último, y en parecidos términos a lo contenido en la normativa anterior, el RDCSSNS contempla las situaciones de prevención, detección y atención a los problemas de la mujer en el climaterio.

La atención al adulto, grupos de riesgos y enfermos crónicos. La actuación por parte de los servicios sanitarios se enfoca, en un primer lugar, a la captación del paciente para el seguimiento clínico adecuado a su situación. A un nivel más general, se procederá desde un punto de vista preventivo a la valoración del estado de salud y de factores de riesgo, la detección de los problemas de salud y valoración de su estadio clínico y la atención y seguimiento de personas polimedicadas y con pluripatología. Con un marcado enfoque educativo, se prestarán consejos sobre estilos de vida saludables e información y consejo sanitario sobre su enfermedad y los cuidados precisos al paciente y cuidador/a, en su caso.

De manera más particularizada, el RDCSSNS ofrece una serie de servicios respecto a estos colectivos. Así, a los *pacientes con problemas de salud crónicos y prevalentes*, se les prestará una atención protocolizada. Dentro de este grupo se sitúa la diabetes mellitus, incluyendo el suministro al paciente diabético del material necesario para el control de su enfermedad; la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y asma bronquial; la hipercolesterolemia; la hipertensión arterial; la insuficiencia cardíaca crónica; la cardiopatía isquémica; la obesidad y los problemas osteoarticulares crónicos o dolor crónico musculoesquelético.

Respecto a la atención de las *personas con VIH+ y enfermedades de transmisión sexual*, la actuación de los servicios sanitarios se dirigirá al seguimiento clínico y

mejora de su calidad de vida y a la eliminación de prácticas de riesgo. La atención domiciliaria a los *pacientes inmovilizados* partirá de una valoración integral de las necesidades del paciente, incluyendo las causas de su inmovilización. Posteriormente, se establecerá un plan de cuidados, médicos y de enfermería, que incluya medidas preventivas, instrucciones para el correcto seguimiento del tratamiento, recomendaciones higiénico-dietéticas, control de los síntomas y cuidados generales, así como la coordinación con los servicios sociales. Y todo ello, dentro de la realización y seguimiento de los tratamientos o procedimientos terapéuticos que necesite el paciente.

En caso de que la asistencia no pueda prestarse en el domicilio del paciente, se facilitará el acceso a los exámenes y procedimientos diagnósticos necesarios.

La atención a este colectivo se cierra con la inclusión de aquellas personas vinculadas al paciente, especialmente al cuidador/a principal, sobre las que se desarrollarán actividades de información y asesoramiento.

La adaptación de las actuaciones sanitarias al momento actual se observa, claramente, al incluir el RDCSSNS un apartado, de prestación de servicios, dedicado a atención a *personas con conductas de riesgo*. Dentro de este bloque se encuentran los fumadores con programas de atención y apoyo a la deshabituación de tabaco, el consumidor excesivo de alcohol, con programas de detección y cuantificación del consumo y frecuencia de la ingesta, la valoración de la dependencia, el consejo de limitación o eliminación de consumo, la valoración de patologías provocadas por el consumo y la oferta de asistencia sanitaria para abandono en caso necesario. Asimismo, se incluyen las personas con otras conductas adictivas, mediante programas referidos a la detección y, si se precisa, la oferta de apoyo sanitario especializado para el abandono de la dependencia y la prevención de enfermedades asociadas.

El último colectivo que el RDCSSNS reconoce, como grupo de riesgo, fruto de la situación demográfica en España, se refiere a aquellos que se encuentren en *situaciones de riesgo o exclusión social*, como menores en acogida, minorías étnicas, inmigrantes u otros.

La atención a los ancianos se regula, en el RDCSSNS, con una terminología más adecuada, a saber, atención a las personas mayores. Nuevamente, se concreta, en mayor medida que en el RDOPS, los servicios que deben incluirse en esta atención. Actividades de *promoción y prevención*. Dentro de la promoción tendrían cabida actuaciones referidas a la alimentación saludable y ejercicio físico; así como, la identificación de conductas de riesgo y el consejo y seguimiento del paciente polimedcado y con pluripatología. Con un enfoque más prevenciónista cabe situar la detección precoz del deterioro cognitivo y funcional; la detección precoz del deterioro físico, con especial énfasis en el cribado de hipoacusia, déficit visual e incontinencia urinaria y prevención de caídas y otros accidentes.

Merece una especial atención la *detección y seguimiento del anciano de riesgo*, según sus características de edad, salud y situación sociofamiliar. Una vez identificado se procederá a un atención consistente en la valoración clínica, sociofamiliar y del grado de dependencia para las actividades de la vida diaria. Esta valoración conlleva la elaboración de un plan integrado de cuidados sanitarios y la coordinación con atención especializada y los servicios sociales, con la finalidad de prevenir y atender la discapacidad y la comorbilidad asociada.

Previendo la posibilidad de inmovilización del anciano, se considera adecuado crear un sistema de *atención domiciliaria a personas mayores inmovilizadas*, incluyendo información, consejo sanitario, asesoramiento y apoyo a las personas vinculadas al paciente, especialmente al cuidador/a principal.

Por último, y de nuevo, con la necesaria adaptación de las normas a la realidad social en que se aprueban y aplican, el RDCSSNS atribuye al sistema sanitario un importante papel en la detección y atención a la violencia de género y malos tratos en todas las edades, especialmente en menores, ancianos y personas con discapacidad. Concretamente, la atención prestada por los servicios sanitarios supondrá, en primer lugar, la detección de situaciones de riesgo, que vendrá seguida de una labor de anamnesis, y en su caso exploración, orientada al problema en las situaciones de riesgo y ante sospecha de malos tratos.

Posteriormente, se comunicará a las autoridades competentes de aquellas situaciones que lo requieran, especialmente en el caso de sospecha de violencia de género o de malos tratos en menores, ancianos y personas con discapacidad y, si procede, a los servicios sociales.

Por último, se exige de los servicios de salud el establecimiento de un plan de intervención adaptado a cada caso. Este plan, tendrá exclusivamente un contenido sanitario que podrá concretarse en actividades de promoción y prevención de la salud, así como, educacionales y, sólo en los casos en que sea necesario, en actuaciones terapéuticas y de diagnóstico.

7. Atención paliativa a enfermos terminales.

No debe confundirse la prestación que a estos sujetos se les ofrece desde el nivel de AP, con la prestación sociocomunitaria reconocida en el art. 14 LSNS. La principal diferencia radica en que el RDCSSNS está pensado para pacientes que no pueden recibir tratamientos con finalidad curativa y con una esperanza de vida limitada a un máximo de seis meses, y no hacia enfermos crónicos que es el ámbito subjetivo de aplicación de la prestación sociocomunitaria.

La asistencia se centra en aspectos terapéuticos que buscan una mejora de la

calidad de vida, sin que esto suponga una interferencia al sistema de creencias, preferencias y valores de la persona beneficiaria. Aunque el título se refiere a enfermos, la norma concede una parte de atención a las personas a ellas vinculadas, especialmente, las cuidadoras, mediante la información, el consejo sanitario y el asesoramiento.

La atención, tal y como reconoce el RDCSSNS se caracteriza por ser *integrada*, englobando actuaciones que van más allá del campo sanitario, incluyendo acciones meramente humanas; *individual*, puesto que cada paciente, que se encuentre en esta situación, presenta unas connotaciones particulares con una necesidades concretas, dependiendo del entorno que lo defina y, por último, *continuada*, con objeto de garantizar una muerte digna. El espacio físico donde se proyecta esta actividad podrá ser el domicilio del paciente o en el centro sanitario, si fuera preciso, estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar la continuidad asistencial y la coordinación con otros recursos y de acuerdo con los protocolos establecidos por el correspondiente servicio de salud.

Concretamente, la actuación de los servicios de salud partirá de una labor de rastreo identificando los enfermos en situación terminal según los criterios diagnósticos y la historia natural de la enfermedad. Esta intervención vendrá seguida de una valoración integral de las necesidades de pacientes y cuidadores/as, y establecimiento de un plan de cuidados escrito que incluya medidas preventivas, recomendaciones higiénico-dietéticas, control de los síntomas y cuidados generales.

A nivel asistencial se procederá a la valoración frecuente y control de síntomas físicos y psíquicos, indicando el tratamiento farmacológico y no farmacológico del dolor y de otros síntomas. Información y apoyo al paciente en las distintas fases del proceso.

Por último, sólo en las situaciones que lo precisen, y particularmente en los casos complejos, se facilitará la atención por estructuras de apoyo sanitario y/o social o por servicios especializados, tanto en consultas como en el domicilio del paciente o mediante internamiento, en su caso.

8. Atención a la salud mental en coordinación con los servicios de atención especializada.

La atención a la salud mental en este nivel sanitario responde, exclusivamente a un acercamiento al paciente y su situación, por ello, el tratamiento de estos pacientes sólo se producirá frente a patologías determinadas. En el derogado RDOPS, la atención a la salud mental se regulaba en la atención especializada, y el RDCSSNS sin querer desplazar la atención a ese nivel, se proyecta fundamentalmente sobre aspectos de prevención y promoción de una adecuada salud mental.

En cualquier caso, la actuación de los servicios sanitarios de AP se gestionará de forma coordinada con los servicios de salud mental y servicios sociales de las personas con trastorno mental grave y prolongado.

Concretamente, se ofrecen al paciente actividades de *prevención y promoción*, consejo y apoyo para el mantenimiento de la salud mental en las distintas etapas del ciclo vital. Se considera fundamental que en este nivel sanitario se produzca la *detección* de conductas adictivas, de trastornos del comportamiento y de otros trastornos mentales y de reagudizaciones en trastornos ya conocidos, y, en su caso, su derivación a los servicios de salud mental; así como, la detección de psicopatologías de la infancia/adolescencia, incluidos los trastornos de conducta en general y alimentaria en particular, y derivación en su caso al servicio especializado correspondiente.

En un nivel más intervencionista se sitúan las actuaciones de detección, diagnóstico y tratamiento de trastornos adaptativos, por ansiedad y depresivos, con derivación a los servicios de salud mental en caso de quedar superada la capacidad de resolución del nivel de atención primaria.

9. Atención a la salud bucodental.

Nuevamente, y a diferencia del derogado RDOPS, nos encontramos con una enumeración detallada de lo que comprende la asistencia sanitaria en materia bucodental. Pero además, y en esto no se sigue la estructura del RDOPS, se incluyen los tratamientos excluidos.

La atención a la salud bucodental incluirá *actividades asistenciales, diagnósticas y terapéuticas* como el tratamiento de procesos agudos odontológicos, entendiendo por tales los procesos infecciosos y/o inflamatorios que afectan al área bucodental, traumatismos oseodentarios, heridas y lesiones en la mucosa oral, así como la patología aguda de la articulación témporo-mandibular. Incluye consejo bucodental, tratamiento farmacológico de la patología bucal que lo requiera, exodoncias, exodoncias quirúrgicas, cirugía menor de la cavidad oral, revisión oral para la detección precoz de lesiones premalignas y, en su caso, biopsia de lesiones mucosas.

También incluye actividades de *promoción y educación*, que se concretarán en acciones de información, educación para la salud y, en su caso, adiestramiento en materia de higiene y salud bucodental. A nivel preventivo destaca la exploración preventiva de la cavidad oral a mujeres embarazadas, que incluye instrucciones sanitarias en materia de dieta y salud bucodental, acompañadas de adiestramiento en higiene bucodental, y aplicación de flúor tópico de acuerdo a las necesidades individuales de cada mujer embarazada.

Igualmente, a nivel preventivo, aunque también asistencial, se establecerán medidas para la población infantil de acuerdo con los programas establecidos por las administraciones sanitarias competentes como la aplicación de flúor tópico, obturaciones, sellados de fisuras u otras.

Se presta especial atención a los pacientes con discapacidad. La propia situación de estas personas determina que, en ocasiones, a causa de su deficiencia, no sean capaces de mantener, sin ayuda de tratamientos sedativos, el necesario autocontrol que permita una adecuada atención a su salud bucodental. Por tanto, con objeto de facilitarles los servicios contemplados en el RDCSSNS, serán remitidos a aquellos ámbitos asistenciales donde se les pueda garantizar su correcta realización.

Algunas CCAA, prestan una especial situación a estos sujetos, como la Resolución de 27 de noviembre de 2001, de la Consejería de Asuntos Sociales del Principado de Asturias, por la que se establece el procedimiento para la selección de beneficiarios del Programa de Asistencia Bucodental a favor de personas con discapacidad (BOPA nº 289 de 15 de diciembre de 2001)⁵.

2.2.3 Prestaciones de Atención Especializada

La atención especializada comprende un conjunto de actuaciones asistenciales, diagnósticas, terapéuticas y de rehabilitación y cuidados que se prestará -tal y como señala el art. 13.3 LSNS-, siempre que las condiciones del enfermo lo permitan, en consultas externas y en hospital de día. Igualmente, se prevén aquellas actividades de promoción de la salud, educación sanitaria y prevención de la enfermedad, cuya naturaleza aconseja que se realicen en este nivel. De este modo se garantiza una atención integral al paciente.

Esta prestación se otorga una vez superadas las posibilidades de atención primaria y hasta el momento en que el paciente pueda reintegrarse en dicho nivel. Concretamente, la atención sanitaria especializada comprenderá lo regulado en el art. 13.2 LSNS y en el Anexo III RDCSSNS.

La atención especializada (en adelante, AE), garantiza la continuidad del tratamiento, una vez que las necesidades del paciente requieran unas tecnologías, técnicas o procedimientos que no puedan ofrecerse en la AP. Así, el contenido

5. Otras Comunidades atienden de forma específica a otros colectivos. Es el caso de Andalucía a través del Decreto 281/2001, de 26 de diciembre, por el que se regula la prestación asistencial dental a la población de 6 a 15 años en la Comunidad Autónoma de Andalucía (desarrollado por la Orden de 19 de marzo de 2002) o el Decreto 195/2004, de 29 de diciembre, sobre asistencia dental a la población infantil de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

responde a las actividades asistenciales, diagnósticas, terapéuticas y de rehabilitación y cuidados que sólo pueden ofrecerse por este nivel. No obstante, no debe olvidarse aquellas actividades de promoción de la salud, educación sanitaria y prevención de la enfermedad, cuya naturaleza aconseja que se realicen en este nivel.

Nos encontramos ante una atención transitoria en cuanto que se extiende durante un período determinado: el justo necesario para que las necesidades del paciente puedan atenderse en el nivel de AP. Esto encuentra su justificación en la idea que la AP es el nivel más apropiado de intervención sobre la salud, con una intensiva política de promoción, prevención y educación en temas de salud.

La materialización de la aplicación de las técnicas, tecnologías o procedimientos se prestará, si las condiciones del paciente lo permiten, en consultas externas y hospital de día.

En cuanto a su contenido, la descripción de la cartera de AE es más pormenorizada que el RDOPS. Así, además del contenido de la asistencia hospitalaria, el contenido de la asistencia especializada en consultas, hospital de día médico y quirúrgico, programas de alta hospitalaria precoz y hospitalización a domicilio.

También aparecen nuevos servicios que no se encontraban incluidos en el RDOPS, como, entre otros, la terapia fotodinámica, el tratamiento de la obesidad mórbida, las bombas portátiles para la infusión subcutánea de insulina, los dispositivos intrauterinos, la rehabilitación del sistema cardiovascular, la logopedia y la atención a pacientes terminales, entre otros. Por otra parte, se ha desarrollado mucho más el contenido de los trasplantes de órganos y tejidos, las técnicas de reproducción humana asistida, la atención a la salud mental y la rehabilitación.

De manera concreta, el contenido de la AE del RDCSSNS desarrolla las pautas recogidas en la LSNS que se basa en ocho actuaciones:

1. Asistencia especializada en consultas.

La asistencia especializada en consultas abarca actividades asistenciales, diagnósticas, terapéuticas y de rehabilitación. Concretamente, indicación y realización de exámenes y procedimientos diagnósticos; indicación, realización y seguimiento de los tratamientos o procedimientos terapéuticos que necesite el paciente; indicación y, en su caso, administración de medicación, nutrición parenteral o enteral, curas, material fungible y otros productos sanitarios que sean precisos y, por último, indicación de ortoprótesis y su oportuna renovación, de acuerdo con lo establecido en el anexo VI de cartera de servicios comunes de prestación ortoprotésica.

Igualmente, a través de la asistencia especializada en consultas se desarrollarán actividades de promoción de la salud, educación sanitaria y prevención de la enfermedad, incluyendo la valoración inicial del paciente y la información al alta (información diagnóstica y de los procedimientos realizados para facilitar el correcto seguimiento del paciente y la continuidad y la seguridad de la atención y de los cuidados).

2. Asistencia especializada en hospital de día, médico y quirúrgico.

Este tipo de asistencia tiene como destinatarios a pacientes que requieren cuidados especializados continuados, incluida la cirugía mayor ambulatoria, caracterizada porque no es necesario que pernocten en el hospital. Concretamente, las actividades asistenciales, diagnósticas, terapéuticas y de rehabilitación, incluirán:

- a) Indicación y realización de exámenes y procedimientos diagnósticos.
- b) Indicación, realización y seguimiento de los tratamientos o procedimientos terapéuticos o de rehabilitación que necesite el paciente, incluida la cirugía ambulatoria y los tratamientos quimioterápicos a pacientes oncológicos.
- c) Cuidados de enfermería necesarios para la adecuada atención del paciente.
- d) Implantes y otras ortoprotésis y su oportuna renovación.
- e) Medicación, gases medicinales, transfusiones, curas, material fungible y otros productos sanitarios que sean precisos.
- f) Reanimación postquirúrgica y si procede, tras procedimientos diagnósticos invasivos.
- g) Nutrición parenteral o enteral.
- h) Si procede, alimentación, según la dieta prescrita.
- i) Información al alta con instrucciones para el correcto seguimiento del tratamiento y establecimiento de los mecanismos que aseguren la continuidad y la seguridad de la atención y de los cuidados. La indicación para la utilización de este recurso corresponde al facultativo especialista responsable de la asistencia al paciente.

3. Hospitalización en régimen de internamiento.

La necesidad de hospitalización en régimen de internamiento se somete a un doble filtro. De carácter subjetivo, condicionado por la decisión del facultativo especialista o a través de los servicios de urgencia hospitalaria, y otro objetivo, so-

metido a la necesidad previsible del paciente de cuidados especiales y continuados, no susceptibles de ser prestados de forma ambulatoria o a domicilio.

Los pacientes que requieran estos cuidados continuos gozarán de:

- a. *Asistencia médica*: la indicación de exámenes, incluido el examen neonatal; indicación y seguimiento de los tratamientos o procedimientos terapéuticos o intervenciones quirúrgicas que necesite el paciente, independientemente de que su necesidad venga o no causada por el motivo de su internamiento los cuidados de enfermería necesarios para la adecuada atención del paciente; los cuidados intensivos o de reanimación, según proceda; el tratamiento de las posibles complicaciones que puedan presentarse durante el proceso asistencial; los tratamientos de rehabilitación, cuando proceda y, por último, la información al alta con instrucciones para el correcto seguimiento del tratamiento y establecimiento de los mecanismos que aseguren la continuidad y la seguridad de la atención y de los cuidados.
- b. *Asistencia quirúrgica*: las intervenciones quirúrgicas que necesite el paciente, independientemente de que su necesidad venga o no causada por el motivo de su internamiento y los implantes y otras ortoprótesis y su oportuna renovación.
- c. *Asistencia obstétrica y pediátrica*, proyectada sobre la mujer y el menor, respectivamente.
- d. Igualmente, se incluyen los *tratamientos o procedimientos diagnósticos* que el paciente precise en régimen de internamiento hospitalario. Así, la realización de los tratamientos o procedimientos terapéuticos o intervenciones quirúrgicas que necesite el paciente, independientemente de que su necesidad venga o no causada por el motivo de su internamiento; la realización de exámenes y procedimientos diagnósticos, incluido el examen neonatal; medicación, gases medicinales, transfusiones, curas, material fungible y otros productos sanitarios que sean precisos; la nutrición parenteral o enteral; y, por último, la alimentación, según la dieta prescrita.

Durante estas distintas atenciones médica, quirúrgica, obstétrica y pediátrica o la realización de tratamientos o procedimientos diagnósticos; el paciente disfrutará de los servicios hoteleros básicos directamente relacionados con la propia hospitalización.

4. Apoyo a la atención primaria en el alta hospitalaria precoz y, en su caso, hospitalización a domicilio.

Numerosos estudios médicos han demostrado la mejora del paciente tras el abandono de un período de hospitalización en régimen de internamiento. Por otro lado, también debe tenerse en cuenta los supuestos en que los servicios prestados por la AE requieren de una continuidad. La conjugación de los extremos manifestados se traduce en una serie de actividades diagnósticas y terapéuticas que han de ser llevadas a cabo de forma coordinada por atención primaria y especializada.

Esta coordinación comienza por la necesidad de que ambos niveles, de forma consensuada, acuerden que los servicios ofrecidos pueden ser facilitados a nivel domiciliario, de forma que se garantice la continuidad en la atención prestada al usuario tras el alta hospitalaria, conforme a los programas especiales establecidos y la organización propia de cada servicio de salud.

Profundizando en esta idea, en los casos en que el paciente se encuentre en una situación clínica que requiera de atención continuada y no presente una inestabilidad clínica que pudiera suponer un riesgo en su evolución, el servicio de salud podrá optar por la hospitalización a domicilio.

Concretamente, para determinar los servicios que se ofrecen al paciente será necesario arbitrar un *proceso informativo* dirigido a la valoración integral de las necesidades del paciente, previa al alta, que asegure la continuidad de la atención tras el alta. Los resultados obtenidos servirán para establecer un *plan de cuidados* que incluya medidas preventivas, instrucciones para el correcto seguimiento del tratamiento, recomendaciones higiénico-dietéticas, control de los síntomas y cuidados generales.

Con esta información y plan de actuación *se ofrecerán diversos servicios* en función de las necesidades del paciente. Así, el acceso a los exámenes y procedimientos diagnósticos no realizables en el domicilio del paciente; la realización y seguimiento de los tratamientos o procedimientos terapéuticos que necesite el paciente y, por último, la indicación y, en su caso, administración de medicación, nutrición enteral o parenteral, curas, material fungible, ortoprótesis y otros productos sanitarios que sean precisos.

El RDCSSNS no olvida que, dentro de las labores de información y asesoramiento, se debe prestar especial atención a las personas vinculadas al paciente, especialmente al cuidador/a principal.

5. Indicación o prescripción, y la realización, en su caso, de procedimientos diagnósticos y terapéuticos.

La materialización de los distintos servicios que componen la AE supone la aplicación de determinados procedimientos diagnósticos y terapéuticos, indicados por el facultativo responsable de la atención del paciente en el Sistema Nacional de Salud, según la organización de los servicios de salud, para hacer frente a la variedad patológica a la que se enfrenta el paciente.

Quedan excluidas, tal y como se hacía en el derogado RDOPS, aquellos procedimientos diagnósticos y terapéuticos con finalidad estética, que no guarden relación con accidente, enfermedad o malformación congénita, los tratamientos en balnearios y las curas de reposo.

El RDCSSNS ofrece una detallada enumeración de patologías, según la Clasificación Internacional de Enfermedades, frente a las que deberán establecerse técnicas y procedimientos precisos para el diagnóstico y tratamiento médico y quirúrgico. La extensa variedad patológica justifica que sólo se aluda a la patología general y se remite al RDCSSNS para conocer las diferentes patologías específicas. concretamente, enfermedades infecciosas y parasitarias; neoplasias; enfermedades endocrinas, de la nutrición y metabólicas y trastornos de la inmunidad; enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos; trastornos mentales; enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos; enfermedades del sistema circulatorio; enfermedades del aparato respiratorio; enfermedades del aparato digestivo; enfermedades del aparato genitourinario; complicaciones del embarazo; parto y puerperio; enfermedades de la piel y del tejido subcutáneo; enfermedades del sistema osteo-mioarticular y tejido conectivo; anomalías congénitas; anomalías congénitas y, por último, lesiones y envenenamientos.

Además de las técnicas y procedimientos para el diagnóstico y tratamiento de las mencionadas patologías, los servicios de salud dispondrán de otros procedimientos diagnósticos y terapéuticos:

- a) Diagnóstico prenatal en grupos de riesgo.
- b) Diagnóstico por imagen: Radiología simple, Mama, Radiología convencional con contraste, Ultrasonidos, Tomografía computarizada Resonancia magnética (RM).
- c) Radiología intervencionista diagnóstica y terapéutica.
- d) Hemodinamia diagnóstica y terapéutica.
- e) Medicina nuclear diagnóstica y terapéutica, incluida la tomografía por emisión de positrones (PET), y combinada con el TC (PET-TC), en indicaciones

oncológicas de acuerdo con las especificaciones de la ficha técnica autorizada del correspondiente radiofármaco.

- f) Neurofisiología.
- g) Endoscopias. La cápsuloendoscopia se incluye sólo en la hemorragia digestiva de origen oscuro que persiste o recurre después de un estudio inicial de endoscopia negativo (colonoscopia y/o endoscopia alta) y previsiblemente localizada en el intestino delgado.
- h) Pruebas funcionales.
- i) Laboratorio: Anatomía patológica, Bioquímica, Genética, Hematología, Inmunología y Microbiología y parasitología.
- j) Biopsias y punciones.
- k) Radioterapia.
- l) Radiocirugía.
- ll) Litotricia renal.
- m) Diálisis.
- n) Técnicas de terapia respiratoria, incluyendo las técnicas de terapia respiratoria a domicilio, reguladas por la Orden de 3 de marzo de 1999.
- n) Trasplantes de órganos, tejidos y células de origen humano:

Otros servicios ofrecidos en este nivel, y prestados por las correspondientes unidades asistenciales, recogidas en el Real Decreto 1277/2003, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, autorizadas por las respectivas Comunidades Autónomas, son los cuidados intensivos, incluyendo los neonatales; la anestesia y reanimación; la hemoterapia; la rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable, la nutrición y dietética, incluyendo los tratamientos con dietoterápicos complejos y la nutrición enteral domiciliaria, regulados en el anexo VII de cartera de servicios de prestación con productos dietéticos; el seguimiento del embarazo, de manera coordinada y protocolizada con la atención primaria, según la organización del correspondiente servicio de salud; la planificación familiar, la reproducción humana asistida cuando haya un diagnóstico de esterilidad o una indicación clínica establecida, de acuerdo con los programas de cada servicio de salud y, por último, los servicios de prevención.

6. Atención paliativa a enfermos terminales.

Igual que ocurría en el nivel de AP, nos encontramos ante pacientes que no pueden recibir tratamientos curativos y su esperanza de vida resulta muy limitada. La asistencia se centra en aspectos terapéuticos que buscan una mejora de la calidad de vida, sin que esto suponga una interferencia al sistema de creencias, preferencias y valores de la persona beneficiaria. Aunque el título se refiere a enfermos, la norma concede una parte de atención a las personas a ellas vinculadas, especialmente, las cuidadoras, mediante la información, consejo sanitario, asesoramiento.

La atención, tal y como reconoce el RDCSSNS se caracteriza por ser *integrada*, englobando actuaciones que van más allá del campo sanitario, incluyendo acciones meramente humanas; *individual*, puesto que cada paciente, que se encuentre en esta situación, presenta unas connotaciones particulares con una necesidades concretas, dependiendo del entorno que lo defina y, por último, *continuada*, constituyendo la atención que le va a garantizar una muerte digna. El espacio físico donde se proyecta esta actividad podrá ser el domicilio del paciente o en el centro sanitario, si fuera preciso, estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar la continuidad asistencial y la coordinación con otros recursos y de acuerdo con los protocolos establecidos por el correspondiente servicio de salud.

Concretamente, la actuación de los servicios de salud partirá de una labor de rastreo identificando los enfermos en situación terminal según los criterios diagnósticos y la historia natural de la enfermedad. Esta intervención vendrá seguida de una valoración integral de las necesidades de pacientes y cuidadores/as y establecimiento de un plan de cuidados escrito que incluya medidas preventivas, recomendaciones higiénico-dietéticas, control de los síntomas y cuidados generales.

A nivel asistencial se procederá a la valoración frecuente y control de síntomas físicos y psíquicos, indicando el tratamiento farmacológico y no farmacológico del dolor y de otros síntomas. Asimismo, se informará y apoyará al paciente en las distintas fases del proceso.

7. Atención a la salud mental.

A la atención en nivel este nivel se dirige hacia varios campos. En primer lugar, nos encontramos con una labor de *prevención y promoción*, dirigida a la realización de actuaciones preventivas y de promoción de la salud mental en coordinación con otros recursos sanitarios y no sanitarios. Las labores de *información y asesoramiento*, se dirigirán a personas vinculadas al paciente, especialmente al cuidador/a principal.

Enfocado al aspecto *diagnóstico y terapéutico*, la atención a la salud mental se atenderán:

- a) Los trastornos mentales agudos y de las reagudizaciones de trastornos mentales crónicos, comprendiendo el tratamiento ambulatorio, las intervenciones individuales o familiares y la hospitalización cuando se precise.
- b) Los trastornos mentales crónicos, incluida la atención integral a la esquizofrenia, abarcando el tratamiento ambulatorio, las intervenciones individuales y familiares y la rehabilitación.
- c) Las conductas adictivas, incluidos alcoholismo y ludopatías.
- d) Los trastornos psicopatológicos de la infancia/adolescencia, incluida la atención a los niños con psicosis, autismo y con trastornos de conducta en general y alimentaria en particular (anorexia/bulimia), comprendiendo el tratamiento ambulatorio, las intervenciones psicoterapéuticas en hospital de día, la hospitalización cuando se precise y el refuerzo de las conductas saludables.

El tratamiento de estas situaciones se encontrará apoyado por la psicofarmacoterapia, las psicoterapias individuales, de grupo o familiares (excluyendo el psicoanálisis y la hipnosis), la terapia electroconvulsiva y, en su caso, la hospitalización.

8. Rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable.

Con la finalidad de que el paciente vuelva a la situación anterior a la de presentar determinados déficit, la AE trabajará en facilitar, mantener o devolver el mayor grado de capacidad funcional e independencia posible al paciente. Para ello, los sistemas sanitarios competentes se apoyarán en procedimientos que diagnostiquen, evalúen, prevengan y traten a estos sujetos.

Concretamente, las afecciones que se tratan se refieren a la rehabilitación de las afecciones del sistema musculoesquelético, del sistema nervioso, del sistema cardiovascular y del sistema respiratorio. El tratamiento para que los pacientes logren la recuperación con déficit funcional recuperable se extiende a la fisioterapia, terapia ocupacional, logopedia que tenga relación directa con un proceso patológico que esté siendo tratado en el Sistema Nacional de Salud y métodos técnicos (ortoprótesis, reguladas en el anexo VI RDCSSNS).

2.2.4 *Prestación de asistencia sociosanitaria*

La LSNS introduce -art. 14 LSNS- la prestación de atención sociocomunitaria dentro del Catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud. Esta prestación comprende el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, cuya atención requiere una serie de actuaciones simultáneas de los servicios sanitarios y sociales. Estas actuaciones se dirigen a aumentar la autonomía del paciente, paliar las limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción.

Desde esta óptica, se considera como un paso adelante la introducción en el catálogo prestacional de la atención sociocomunitaria, ya que la situación de dependencia adquiere, actualmente, una gran importancia derivada del envejecimiento de la población.

Ahora bien, la definición del art. 14.1 LSNS tropieza con el inconveniente de que el contenido prestacional, reflejado en el apartado segundo del mencionado artículo, se limita al ámbito sanitario. Se realiza, pues, una regulación parcial que supondrá una atención incompleta a este tipo de enfermos, vaciando de contenido el título sociosanitario. Estos aspectos, que se marginan en la LSNS, abarcan la movilidad, las compras, la alimentación, la vivienda, la ayuda de terceras personas, etc. y cuya atención se desarrollará en la futura Ley de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Por tanto, el art. 14 LSNS se refiere a los aspectos sanitarios de este tipo de atención, que comprenderá:

1. Los cuidados sanitarios de larga duración.
2. La atención sanitaria a la convalecencia. Esta atención se centrará principalmente sobre los problemas de salud mental y física derivados de la situación de dependencia.
3. La rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable.

2.2.5 *Prestación de atención de urgencia*

La atención de urgencia pasa a considerarse, en el art. 15 LSNS, como una prestación con entidad propia, abandonando su lugar de origen dentro de la Atención Especializada según disponía el derogado RDOPS.

Se entiende por atención de urgencia aquella que se presta en una situación clínica en la que el paciente requiere una asistencia sanitaria inmediata. La propia inmediatez determina que se reciba en centros sanitarios o fuera de ellos, tanto en el domicilio del paciente, como *in situ*. El desconocimiento del momento de la necesidad de esta atención tiene como consecuencia que se dispense durante las veinticuatro horas del día.

Pero la novedad más importante que introduce la LSNS en esta prestación se dirige a contemplar la atención de urgencia no exclusivamente desde el punto de vista de asistencia hospitalaria, sino que implique la posibilidad de dispensarse fuera de centros sanitarios, incluyendo el domicilio del beneficiario.

Así, dentro del concepto de asistencia sanitaria especializada se encuentra la atención y servicios de urgencia hospitalaria y a domicilio. Esta asistencia, tanto domiciliaria como en hospitales, se prestará durante las veinticuatro horas del día, pudiendo beneficiarse de ella los pacientes que no estuvieran recibiendo anteriormente asistencia hospitalaria, siempre y cuando se encuentren en una situación clínica aguda que obligue a una atención sanitaria inmediata.

En cualquier caso, corresponde a las administraciones sanitarias el diseño y establecimiento de un modelo adecuado para la prestación de la atención de urgencia, así como, que se garantice un acceso en tiempo y lugar adecuados. Dentro de la definición del sistema se considera un elemento fundamental la coordinación, orientada a conseguir la accesibilidad de los recursos disponibles.

Esta coordinación se aplica en un nivel básico a través de los teléfonos 112, 061 u otros, por los centros coordinadores de urgencias y emergencias sanitarias, que garantizarán una atención las 24 horas del día. Pero, además, la coordinación debe establecerse para eventos de mayor repercusión, involucrando a los servicios de urgencias y emergencias dependientes de distintas administraciones e instituciones, como Protección Civil, Cuerpos de Prevención y Extinción de Incendios, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Entrando en el contenido de la prestación, debe advertirse que el paciente recibirá una atención *integral*, atendiendo a los diversos síntomas o patologías que presente; y *continua*, hasta que desaparezca la situación de urgencia y pueda redirigirse a otro nivel prestacional. Así, una vez atendida la situación de urgencia, se procederá al alta de los pacientes o a su derivación al nivel asistencial más adecuado y, cuando la gravedad de la situación así lo requiera, al internamiento hospitalario, con los informes clínicos pertinentes para garantizar la continuidad asistencial.

La asistencia, que correrá a cargo de los servicios de atención primaria y especializada, partirá, en ocasiones, de una atención telefónica, a través de los centros coordinadores de urgencias sanitarias, con el propósito de regular médicamente la demanda asistencial asignando la respuesta más adecuada a cada urgencia sanitaria; la información y la orientación o consejo sanitario.

En este primer contacto se realizará una evaluación inicial e inmediata de los pacientes para determinar los riesgos para su salud y su vida y, en caso de ser necesaria, la clasificación de los mismos para priorizar la asistencia sanitaria que

precisen. La evaluación puede completarse derivando a los pacientes a un centro asistencial si fuera necesario, para la realización de las exploraciones y procedimientos diagnósticos precisos para establecer la naturaleza y el alcance del proceso y determinar las actuaciones inmediatas a seguir para atender la situación de urgencia.

En caso que se produzca la derivación a un centro sanitario, o bien que el paciente acuda al mismo, o bien, que se precise una actuación *in situ*, la atención incluirá la realización de los procedimientos diagnósticos precisos y de los procedimientos terapéuticos médico-quirúrgicos necesarios para atender adecuadamente cada situación de urgencia sanitaria. También incluirá, la monitorización, la observación y la reevaluación de los pacientes, cuando su situación así lo requiera.

Con objeto de facilitar estas intervenciones se pondrá a disposición del paciente transporte sanitario, terrestre, aéreo o marítimo, asistido o no asistido, según lo requiera su situación clínica, en los casos en que sea preciso para su adecuado traslado al centro sanitario que pueda atender de forma óptima la situación de urgencia.

Por último, compete a los profesionales que ejecutan esta prestación una labor de información hacia los pacientes o, en su caso, acompañantes, sobre la atención prestada y las medidas a adoptar al finalizar dicha atención, de acuerdo con la legislación vigente.

Esta labor de información también se dirigirá, en ocasiones, a las autoridades competentes, quienes deberán conocer de aquellas situaciones que lo requieran, especialmente en el caso de sospecha de violencia de género o de malos tratos en menores, ancianos y personas con discapacidad.

2.3 Cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud

Teniendo en cuenta la clasificación de la cartera común de servicios, en función de la aportación del usuario, nos encontramos con un segundo nivel, la cartera común suplementaria de la que el beneficiario podrá disfrutar siempre que realice la consiguiente aportación del coste. En cualquier caso, y a diferencia de la cartera común básica, su dispensación será ambulatoria.

Dentro de esta cartera se incluirán las siguientes prestaciones:

2.3.1 Prestación farmacéutica

Según el art. 16 LSNS, esta prestación comprende tanto la dispensación de medicamentos y productos sanitarios, como el conjunto de actuaciones encaminadas a que los pacientes los reciban de forma adecuada a sus necesidades clínicas, en las dosis precisas según sus requerimientos individuales, durante el período de tiempo adecuado y al menor coste posible para ellos y la comunidad.

La materialización de lo anterior se regirá por lo dispuesto en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, y por la normativa en materia de productos sanitarios y demás disposiciones aplicables. Concretamente, el art. 85 de la norma mencionada, establece que “la prescripción de medicamentos y productos sanitarios en el Sistema Nacional de Salud se efectuará en la forma más apropiada para el beneficio de los pacientes, a la vez que se protege la sostenibilidad del sistema”.

En sentido es importante el contenido del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, cuyo capítulo IV, se refiere a las medidas sobre la prestación sanitaria, con importantes novedades en cuanto al establecimiento del sistema de copago sanitario en función de su nivel de renta, aplicable a nacionales y extranjeros.

2.3.2 Prestación ortoprotésica

Uno de los principios rectores de la vida social y económica del Estado es realizar una política de previsión, tratamiento e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que se prestará la atención especializada que requieran y amparará especialmente para el disfrute de los derechos que tal Título Constitucional otorga a todos los ciudadanos. Tal principio, establecido en el artículo 49 CE, debe informar no sólo la actuación de los poderes públicos, sino también la práctica judicial, conforme previene el artículo 53.3 de tal Norma y ciertamente, la libertad de desplazamiento del beneficiario, que es un derecho, según el artículo 19 de la Constitución, no sería la misma que el resto de los ciudadanos si no se consideran las particularidades de estos sujetos.

La prestación ortoprotésica se encuentra desarrollada en el Anexo VI RDC-SSNS y, según el art. 17 LSNS, se materializa en la utilización de productos sanitarios, implantables o no, cuya finalidad es sustituir total o parcialmente una estructura corporal, o bien modificar, corregir, o facilitar su función. En cualquier caso, comprenderá los elementos precisos para mejorar la calidad de vida y autonomía del paciente.

Esta prestación será facilitada por los servicios de salud o dará lugar a ayudas

económicas, en los casos y de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan por parte de las Administraciones sanitarias competentes.

2.3.3 Prestación de productos dietéticos.

La prestación de productos dietéticos comprende dos aspectos relacionados con la alimentación:

1. La dispensación de tratamientos dietoterápicos a las personas que padezcan trastornos metabólicos congénitos.
2. La nutrición enteral domiciliaria para pacientes en los que no resulta posible cubrir sus necesidades nutricionales, a causa de su situación clínica, con alimentos de uso ordinario.

Por tanto, el art. 18 LSNS procede a una unificación de los problemas relacionados con la dieta en cuanto que la normativa anterior trataba la nutrición enteral bajo la prestación de atención especializada, como contenido de la asistencia hospitalaria. Sin embargo, la realidad hace necesario contemplar esta prestación fuera del hospital por lo que esta nutrición enteral domiciliaria se considera, por Ley, como prestación del sistema. El desarrollo de esta prestación se contempla en el Anexo VII RDCSSNS.

2.3.4 Financiación y aportación del usuario de las prestaciones ortoprotésica y con productos dietéticos

Estas prestaciones se regirán por una normativa propia. Así, mediante Orden del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se regularán las cuestiones relativas a:

- a. la actualización del catálogo de prestaciones.
- b. los importes máximos de financiación.
- c. los coeficientes de corrección a aplicar para determinar la facturación definitiva a los servicios autonómicos de salud por parte de los proveedores, que tendrá la consideración de precio final.

No obstante, la aprobación de la Orden mencionada será previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, a propuesta de la Comisión de prestaciones, aseguramiento y financiación.

El porcentaje de aportación del usuario se regirá por las mismas normas que

regulan la prestación farmacéutica, si bien no se aplicará ningún límite de cuantía a esta aportación. Esta aportación se calculará sobre el precio final del producto. Así, y con carácter general, el porcentaje de aportación del usuario será de un 60%, 50%, 40% y un 10%⁶. Procede realizar dos consideraciones:

a. No consideramos que pueda extrapolarse los porcentajes de aportación regulados en la prestación farmacéutica a este tipo de prestaciones. En todo caso, y teniendo en cuenta los precios finales de estos productos, debería establecer otra categorización más detallada introduciendo mayor número de tramos en función de los ingresos.

b. No nos parece lógico que los topes máximos de aportación mensuales previstos para las prestaciones farmacéuticas no se aplique en este tipo de prestaciones. Precisamente, como señala la Art. 94 bis (apartado 6) Ley 29/2006, teniendo en cuenta los tratamientos y dolencias “de carácter crónico y asegurar un alto nivel de equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración”, sería oportuno fijar unos topes máximos de aportación para este colectivo. La Orden Ministerial, además, de las cuestiones que debe regular, señaladas anteriormente, debería hacerse eco del establecimiento de estos topes.

No obstante, como el propio art. 8 ter insiste en que, en cuestiones de aportación económica del usuario, se aplicarán las mismas normas que en la prestación farmacéutica, debemos entender que habrá unos colectivos exentos de aportación⁷.

6. Un 60 % del PVP para los usuarios y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Un 50 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 18.000 euros e inferior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Un 40 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios y no se encuentren incluidos en los apartados a) o b) anteriores.

Un 10 % del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios, con excepción de las personas incluidas en el apartado a).

7. Estarán exentos de aportación los usuarios y sus beneficiarios que pertenezcan a una de las siguientes categorías [Art. 94 bis (apartado 8) Ley 29/2006]:

a. Afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica.

b. Personas perceptoras de rentas de integración social.

c. Personas perceptoras de pensiones no contributivas.

2.3.5 *Transporte sanitario no urgente*

El nuevo art. 8 ter LSNS, si bien no enumera dentro de la cartera común suplementaria la prestación de transporte sanitario no urgente, si la considera como prestación al dedicarle un apartado propio en el mencionado artículo. Así, debe considerarse como prestación suplementaria aquel transporte sanitario no urgente cuyo disfrute se motive en causas médicas, encontrándose sujeto a prescripción facultativa. Entre los grupos mayoritarios que utilizan este transporte cabe situar a los pacientes de hemodiálisis, quimio y radioterapia y los de rehabilitación.

La novedad, en el disfrute de la prestación, reside en que –de manera contraria a como ocurría hasta ahora–, el usuario deberá contribuir, en el disfrute de la prestación, con un nivel de aportación equiparado al determinado para la prestación farmacéutica. Hasta ahora, los Servicios Autonómicos de Salud, en su mayoría, corrían con el cien por cien de los gastos, ya que sacaban a concurso el servicio, sin que hubiera abono de ningún tipo por el usuario.

Al equiparar la aportación del transporte sanitario no urgente a la de la prestación farmacéutica, debe aplicarse el art. 94 bis Ley 26/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos fitosanitarios. Así, y con carácter general, el porcentaje de aportación del usuario será de un 60%, 50%, 40% y un 10%.

Además, al equiparar el nivel de aportación del transporte sanitario a la prestación farmacéutica, debe considerarse que los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración puedan estar sujetos a topes máximos de aportación⁸. Estos pensionistas, aunque sometidos a topes máximos, deberán asumir la compatibilidad entre los distintos topes, ya sea el farmacéutico o el transporte sanitario no urgente. E igualmente, procediendo a esa equiparación, debemos entender que habrá unos colectivos exentos de aportación.

En cuanto al procedimiento, debe señalarse que el transporte sanitario será solicitado, de acuerdo con la normativa de cada comunidad autónoma, por el facultativo responsable de la asistencia que motive el desplazamiento del paciente, atendiendo a causas estrictamente clínicas y siempre que no suponga un riesgo añadido para la salud del paciente.

d. Parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación.

e. Personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

8. Art. 94 bis (apartado 6) Ley 29/2006. Esto no ocurre en las prestaciones ortoprotésicas y de productos dietéticos que, como acaba de señalarse, el propio RDL 16/2012 no prevé topes máximos de aportación.

2.3.5.1 El acceso a la prestación de transporte sanitario no urgente

El acceso a esta prestación debe realizarse en condiciones de igualdad efectiva conforme determinan los preceptos de la LGS y, en consecuencia, el Sistema Público de Salud debe correr con los gastos de transporte sanitario en los supuestos de imposibilidad física del interesado que incapaciten para la utilización del transporte ordinario. No obstante, el art. 19 LSNS determina que esta prestación se facilitará de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan por las Administraciones sanitarias competentes.

El desarrollo de esta prestación se contiene en el Anexo VIII RDCSSNS. Este anexo determina que tienen derecho a la financiación de esta prestación las personas enfermas o accidentadas cuando reciban asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud, en centros propios o concertados, y que, por imposibilidad física u otras causas exclusivamente clínicas, no puedan utilizar transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente, en caso de que persistan las causas que justifiquen su necesidad. Pueden ir acompañados cuando la edad o situación clínica del paciente lo requiere.

Por ello, puede afirmarse que este tipo de transporte se ofrece por el sistema sanitario cuando concurren algunas de las circunstancias siguientes:

- a- Situación de urgencia que implique un daño irreparable o riesgo vital para la salud del interesado y así lo ordene o determine el facultativo correspondiente.
- b- Imposibilidad física del interesado u otras causas médicas que, a juicio del facultativo, le impidan o incapaciten para la utilización del transporte ordinario, ya sea para desplazarse a un centro sanitario, ya sea para regresar a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente. Quedaría también incluida la posibilidad de traslado de un centro sanitario a otro en cuanto debe entenderse que la prestación sanitaria no ha terminado⁹, máxime en los supuestos que el propio facultativo matiza que la utilización del transporte se realizó atendiendo a causas médicas¹⁰.

En caso de no encontrarse en ninguno de estos supuestos debe denegarse el transporte sanitario o el reintegro de gastos que por motivo del desplazamiento hubiera pagado el beneficiario¹¹.

9. STSJ de País Vasco de 18 de abril de 2000 (AS 2000, 3158).

10. STSJ de País Vasco de 31 de octubre de 2000 (AS 2000, 3484).

11. SSTSJ de Castilla-La Mancha de 30 de octubre de 2000 y de Galicia de 21 de diciembre de

El Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de octubre de 2001, argumenta que el transporte sanitario “solamente concede derecho a que los gastos de transporte sean satisfechos por los servicios de la Seguridad Social cuando se realiza en los medios propios del transporte especial sanitario, no incluyendo referencia alguna al transporte realizado por medios de locomoción ordinarios cuyo coste no es objeto de cobertura por el sistema”¹².

Además, este transporte sanitario necesariamente deberá ser accesible a las personas con discapacidad (art. 19 LSNS). Junto a esta característica, como control de la prestación, la evaluación de la necesidad de transporte sanitario corresponderá al facultativo que presta la asistencia y su indicación obedecerá, únicamente, a causas médicas que hagan imposible el desplazamiento en medios ordinarios de transporte; de tal modo que, la inexistencia de orden expresa determina que no se proceda al reintegro de gastos derivados del transporte¹³.

2.3.5.2 Modalidades y requisitos

El transporte sanitario, si bien admite diversas modalidades (terrestre, aéreo o marítimo), siempre se escogerá aquel medio más idóneo en razón de la necesidad y oportunidad, en el menor tiempo posible y por la ruta más apropiada para realizar el adecuado traslado.

Los vehículos de transporte por carretera deberán cumplir con los requisitos señalados en el RD 619/1998, de 17 de abril.

2.1.1.3 Traslado de pacientes entre Comunidades Autónomas

Sobre esta cuestión la normativa no precisa ninguna aclaración puesto que se trata de un proceso meramente formal de actuación, en donde se garantiza el traslado del paciente¹⁴.

2000 (AS 2000, 3718 y 2000, 3946, respectivamente).

12. RJ 2001, 8721.

13. STSJ de Asturias de 1 de diciembre de 2000 (AS 2000, 4190).

14. Cuando una comunidad autónoma decida trasladar a un paciente a otra comunidad con el fin de prestarle asistencia sanitaria que no es posible facilitar con sus propios medios, proporcionará el transporte sanitario al paciente que lo precise, tanto para su desplazamiento al centro sanitario, como para el regreso a su domicilio si persisten las causas que justifican la necesidad de esta prestación. En caso de utilizarse transporte aéreo o marítimo, la comunidad receptora se hará cargo del traslado del paciente desde el aeropuerto, helipuerto o puerto hasta el centro sanitario, así como del regreso desde éste hasta el aeropuerto, helipuerto o puerto si persisten las causas que motivan la necesidad de transporte sanitario.

En el caso de pacientes sometidos a tratamientos periódicos, como diálisis o rehabilitación, que se desplazan a otra comunidad autónoma durante un periodo de tiempo, es esta comunidad la que, aplicando los criterios que utiliza para autorizar el uso de transporte sanitario en su ámbito, se hace

2.4 Cartera común de servicios accesorios del Sistema Nacional de Salud

El RDL 16/2012, introduce un nuevo artículo 8 quater a la LSNS en donde reconoce la existencia de una serie de servicios o técnicas que no se consideran esenciales y/o que contribuyen a la mejora de una patología de carácter crónico. Estos servicios o técnicas no tendrán el carácter de prestación y, como viene siendo habitual a la hora de definir las carteras comunes, se determinan los aspectos económicos del servicio o técnica, estando sujeta a aportación y/o reembolso por parte del usuario¹⁵.

Las actividades, servicios o técnicas incluidas en la cartera común de servicios accesorios quedarán fijadas por Orden Ministerial y mediante esta misma técnica legislativa¹⁶ se procederá a determinar los importes máximos de financiación y los coeficientes de corrección a aplicar para determinar la facturación definitiva a los servicios autonómicos de salud por parte de los proveedores, así como las modalidades de aportación o reembolso aplicables en cada caso.

Respecto a la aportación del usuario o, en su caso, el reembolso, se aplicarán las mismas normas que regulan la prestación farmacéutica, tomando como referencia el precio final de facturación que se decida para el Sistema Nacional de Salud. Sobre esta cuestión deben reproducirse, si bien aplicada a la cartera común de servicios accesorios, las consideraciones realizadas en el apartado *Financiación y aportación del usuario de las prestaciones ortoprotésica y con productos dietéticos*.

2.5 Cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas

La participación de las Comunidades Autónomas a nivel prestacional se proyecta sobre dos ámbitos. Por un lado, en la definición y actualización de las prestaciones y la cartera de servicios comunes del SNS. Por otro, en la posibilidad de aprobar sus propias carteras de servicios.

Respecto a la primera cuestión, y teniendo en cuenta que el contenido de la

cargo de facilitar esta prestación para recibir dichos tratamientos a los usuarios que lo requieran por causas estrictamente médicas.

Y, por último, cuando un paciente desplazado transitoriamente a otra comunidad autónoma ha recibido asistencia sanitaria urgente, la comunidad de origen del paciente es la que se hace cargo del transporte sanitario que precise por causas estrictamente médicas para su traslado a la comunidad de origen, bien a su domicilio o a otro centro sanitario.

15. Por ejemplo, tendrían cabida dentro de esta modalidad los cosméticos para pacientes de enfermedades raras.

16. Aunque añadiendo, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, a propuesta de la Comisión de prestaciones, aseguramiento y financiación.

cartera común de servicios se proyecta en todas las administraciones sanitarias autonómicas del Estado, resulta obligada la participación de las CCAA en su definición y actualización.

La vía elegida por el RDCSSNS para regular esta participación es la Comisión de prestaciones, aseguramiento y financiación, dependiente del Consejo Interterritorial del SNS. De esta manera, el legislador ha optado por la creación de un órgano con una composición similar a la del Consejo Interterritorial, en cuanto se encuentran representantes de las CCAA y del Estado.

Se contempla la posibilidad de incorporar, en sus deliberaciones, con voz, pero sin voto a los expertos en cada una de las materias, que se consideren oportunos, en concepto de asesores, o promover, previo a sus decisiones, el consenso profesional a través de grupos de trabajo que convoque a tal efecto en supuestos o circunstancias específicas. Se regirá por un reglamento de régimen interno que deberá elaborar, aprobar y modificar.

La Comisión de prestaciones, aseguramiento y financiación asumirá una serie de tareas¹⁷.

Respecto a la cartera de servicios complementaria de las Comunidades Autónomas, debemos recordar la existencia, con anterioridad a la aprobación del RDL 16/2012, del art. 11 RDCSSNS que se refiere a la “cartera de servicios complementaria de las Comunidades Autónomas.

La aprobación del RDL 16/2012 ha introducido, en esta ocasión en una nor-

17. a. El estudio y elevación de las correspondientes propuestas al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre las cuestiones que expresamente se le encomienden, relacionadas con el aseguramiento, la ordenación de prestaciones y su financiación.

b. La valoración de las repercusiones de una técnica, tecnología o procedimiento sobre la salud de la población, sobre la organización del sistema sanitario, de las repercusiones éticas, legales y sociales y su impacto económico, de modo que permita realizar las propuestas sobre su posible inclusión en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en la forma establecida en el art. 8.3 RDCSSNS.

c. La tramitación de las propuestas sobre actualización de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, así como aquellas otras que en el RDCSSNS se le atribuyen en la tramitación de los expedientes de actualización de dicha cartera.

d. El establecimiento, en su caso, de plazos máximos para cada uno de los trámites de los expedientes de actualización, que se reflejarán en la orden que regule el procedimiento de actualización prevista en el art. 7.1 RDCSSNS.

e. El establecimiento de los requisitos de calidad metodológica y el contenido de los informes de evaluación y los de repercusión económica.

f. La regulación del acceso a la información del sistema de seguimiento informatizado de solicitudes de actualización indicado en el art. 8.7 RDCSSNS.

ma con rango de Ley, el art. 8 quinquies “cartera de servicios complementaria de las Comunidades Autónomas”. Ante la mencionada concurrencia de denominación, pero contenido distinto, debe entenderse que el régimen jurídico aplicable en esta cuestión es el contenido en la LSNS. Además, como señala el propio RDL 16/2012, en su disposición transitoria segunda, se mantiene el RDCSSNS en tanto no se oponga al mencionado RDL.

La descentralización de las competencias sanitarias ha supuesto reconocer el derecho que puedan ejercer las administraciones sanitarias autonómicas aprobando sus propias carteras de servicios. Este derecho debe partir de un proceso iniciado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud que conocerá, debatirá y, en su caso, emitirá recomendaciones –de acuerdo con lo establecido en el art. 71.1 LSNS–sobre la decisión de la Comunidad Autónoma (art. 8 quinquies. 5º LSNS).

Además, el art. 8 quinquies LSNS, exige varios requisitos para llevar a cabo el establecimiento por parte de las comunidades autónomas de prestaciones sanitarias complementarias a las prestaciones comunes del Sistema Nacional de Salud:

1. Para garantizar el principio de igualdad básica en el acceso a las prestaciones, se exige que el contenido de la cartera de servicios autonómica incorpore cuando menos, la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud en sus modalidades básica de servicios asistenciales, suplementaria y de servicios accesorios, garantizándose a todos los usuarios del mismo.

Además, esta cartera de servicios complementaria podrá ser utilizada por las personas que tengan la condición de asegurado, siendo la Comunidad Autónoma la que asuma, con sus propios presupuestos, el coste de aplicación. En definitiva, no sólo no se podrá discriminar a los usuarios del SNS de salud de otras Comunidades Autónomas que deseen acceder al servicio complementario, sino que tendrá que asumir el coste que se derive de esa intervención, sin posibilidad de repercutir dicho coste en la Comunidad Autónoma del origen del paciente.

2. Para garantizar la calidad y seguridad se exige que, la incorporación de los servicios complementarios, reúnan los mismos requisitos establecidos para el resto de las técnicas, tecnologías o procedimientos que forman parte de la cartera común de servicios. Deberá informar, de forma motivada, al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En definitiva, contribuir de forma eficaz a la prevención, al diagnóstico o al tratamiento de enfermedades, a la conservación o mejora de la esperanza de vida, al autovalimiento o a la eliminación o disminución del dolor y el sufrimiento; aportar una mejora, en términos de seguridad, eficacia, efectividad, eficiencia o utilidad demostrada, respecto a otras alternativas facilitadas actualmente y, por último, cumplir las exigencias que establezca la

legislación vigente en el caso de que incluyan la utilización de medicamentos, productos sanitarios u otros productos.

3. Con la intención de garantizar la viabilidad del sistema, para la incorporación de cualquier técnica, tecnología o procedimiento en la cartera de servicios autonómica, se exigirá el establecimiento de los recursos adicionales necesarios, de modo que se garantice su continuidad.

En este sentido, se exigirá a las Comunidades Autónomas que, en primer lugar, destinen los recursos económicos necesarios para asegurar la financiación de la cartera común de servicios. Y, de manera preceptiva, en caso de aprobación de la cartera de servicios complementaria de una comunidad autónoma, se exigirá garantía previa de suficiencia financiera de la misma en el marco del cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria.

4. Como medio de control, se exige que la Comunidad Autónoma que amplíe la cartera común de servicios, informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de los servicios complementarios que hubieran sido incorporados a la cartera de servicios específicos de la Comunidad Autónoma para su posterior inclusión en el sistema de información correspondiente.

Por último, debe señalarse que la complementariedad de la cartera común de servicios también cabe realizarse por las mutualidades de funcionarios que, en sus respectivos ámbitos de competencia, podrán aprobar sus respectivas carteras de servicios, que incluirán, cuando menos, la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud.

CAPÍTULO 9: LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA REGIÓN DE MURCIA

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Murcia

M^a BELÉN FERNÁNDEZ COLLADOS
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Murcia

1. Aproximación a la realidad de la inmigración en la Región de Murcia

Los movimientos migratorios constituyen un fenómeno de gran trascendencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (C.A.R.M.), cuya situación geográfica en el Sureste de la Península Ibérica, abierta al Mediterráneo Occidental y próxima al Norte de África, favorece tanto las salidas como las entradas a Europa y a otros continentes. En poco tiempo, Murcia ha pasado de ser una región emigrante¹, a recibir un gran número de inmigrantes a finales de los 90 y durante los primeros años del 2000², inmigración que con la crisis económica se ha ido desacelerando al tiempo que ha resurgido de nuevo, aunque con escasa repercusión hasta la fecha, el fenómeno de la emigración.

Según los datos del Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2013, el número de extranjeros en la Región es de 230.394, un 3,4% inferior a la cifra de 2012, en el que el descenso fue del 1%. Evolución muy similar a la producida a nivel nacional, donde la caída se sitúa en el 3,8% cuando un año antes se limitó al 0,3%. Esta población extranjera se concentra en un 50% del total en torno a la capital de la Región, el litoral, el Campo de Cartagena y los municipios de Lorca y Mazarrón.

Pese al retroceso en la población extranjera empadronada, la que dispone de tarjeta de residencia continúa en la senda ascendente tanto en España como en la Región. Sin embargo, su ritmo vuelve a ralentizarse tras el repunte de 2011. Según la Secretaría General de Inmigración y Emigración, el número de extranjeros autorizados a residir

1. *Vid.* Juan Bautista Vilar Ramírez (2002).

2. A mediados de los ochenta se contabilizaban menos de 3.000 extranjeros en la Región y casi la mitad de ellos eran jubilados localizados sobre todo en municipios del área litoral. Sin embargo, ya en 1998 se alcanzaban casi los 10.000, en el 2000 se superaban los 30.000, en el 2001 los 65.000 y en noviembre de 2002 casi 100.000 (Gómez Espín, 2002).

en la Región a fecha de 31 de diciembre de 2012 era 228.473, lo que significa casi 5.000 más que el mismo día del año anterior en el que el aumento superó las 10.000 personas. Estos indicadores, aunque están muy alejados del ritmo de crecimiento que se registraba en los años anteriores a la crisis³, corroboran que la población extranjera, aunque a menor ritmo, ha seguido aumentando en los últimos años.

Una de las características más sobresalientes de la inmigración en la Región de Murcia es el cambio acontecido con respecto a las nacionalidades de origen de los extranjeros. Mientras que en los años setenta y ochenta básicamente procedían de Europa Occidental, en los noventa destaca la corriente de inmigrantes procedentes del Norte de África mientras que a finales de los noventa y primeros años del 2000 aumentan los flujos iberoamericanos, fundamentalmente de Ecuador. En 2012, los extranjeros extracomunitarios en la Región eran mayoritariamente marroquíes (32,1%) y ecuatorianos (15,8%), mientras que la cuota de comunitarios quedaba reducida a un 26,9% (proporción notablemente menor al 42,6% de España), destacando el número de ingleses (9,8%) y rumanos (5,9%)⁴.

Pese al marcado carácter laboral de la inmigración en la Región de Murcia, el aumento de población extranjera en 2012 no se traduce en un incremento del número de afiliados en situación de alta en el sistema de Seguridad Social. La pérdida de empleo como consecuencia de la crisis económica ha supuesto que, por quinto año consecutivo, en 2012 se haya reducido el número de afiliados en situación de alta, siendo los trabajadores extranjeros los más afectados. Con un total de 77.620 afiliados extranjeros en situación de alta, un 16,2% del total de afiliados en la Región de Murcia y un 4,8% del total de inmigrantes en España, el número de afiliados a la Seguridad Social en Murcia descendió en 3.975 extranjeros en el año 2012, el dato más negativo de los dos últimos años.

Por lo que hace a los regímenes de la Seguridad Social⁵, durante los años anteriores

3. *“La desaceleración del incremento de extranjeros con tarjeta de residencia se inició al desencadenarse la crisis económica. En el quinquenio precedente (2002-2007) esta población creció a un ritmo interanual del 28,9% en la Región y del 24,6% en España. Desde entonces únicamente en 2011 se sobrepasa el avance del año previo y el ritmo de crecimiento se modera hasta anotar un 3,9% en Murcia (6,3% en el país)”* (Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de la Región de Murcia en 2012 del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 2012: 244).

4. Población extranjera en la Región de Murcia con autorización de residencia en vigor según país de procedencia a 31 de diciembre de 2012:

País de procedencia % de población con autorización de residencia Argelia 1,2% Bolivia 5,6% Bulgaria 3,2% China 1,7% Colombia 2,5% Ecuador 15,8% Marruecos 32,1% Nigeria 0,7% Reino Unido 9,8% Rumanía 5,9% Ucrania 3,0% Otros países 10,5% Otros UE 8,1% Fuente: Secretaría General de Inmigración y Emigración

5. Afiliados extranjeros en alta a la Seguridad Social en la Región de Murcia por Regímenes
 Año Régimen General Régimen de Autónomos Régimen Agrario Régimen del Hogar
 2003 20.425 1.775 32.786 1.169 2004 25.696 2.388 29.262 1.095 2005 42.703 3.220 41.423 7.155 2006 49.942 4.124 37.936 4.998 2007 51.367 5.671 38.466 3.917 2008 38.737 5.498 42.359 4.490 2009

a la crisis económica se produjo un trasvase de trabajadores extranjeros desde los regímenes agrario y del hogar al régimen general y el de trabajadores autónomos, mientras que con la crisis económica se invierte el proceso. Así pues, aunque persiste la primacía del régimen general, desde el año 2007 su número continúa descendiendo, mientras que el régimen agrario ha seguido aumentando hasta 2010, siendo los únicos que crecen el de empleados de hogar desde 2008 y el de autónomos desde 2010.

La dualidad característica del mercado laboral español es más perceptible todavía en la población extranjera, en la que el índice de contratación temporal es superior a la media. La tasa de temporalidad en 2012 se sitúa en el caso de la población inmigrante en un 94,2%, siendo del 91,6% para los nacionales. Destaca el empleo del contrato de obra o servicio, que representa el 62,9% del total y el contrato eventual por circunstancias de la producción, siendo casi imperceptible el uso de los contratos para la formación. No obstante, la contratación indefinida de trabajadores extranjeros en el año 2012 ha experimentado un importante crecimiento, debido fundamentalmente al aumento de contratos fijos discontinuos para trabajadores extranjeros en la Región de Murcia. El contrato fijo discontinuo prevalece en la contratación laboral estable con extranjeros, seguido del contrato a tiempo parcial, siendo el contrato indefinido a tiempo completo, paradigma de la estabilidad laboral, el menos utilizado entre este colectivo.

2. Estudio de las políticas migratorias en la Región de Murcia

2.1. Introducción

El art. 149.1.2º CE proclama la competencia exclusiva del Estado en materias de “*nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*”. En el mismo sentido, el propio Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia aprobado por LO 4/1982, modificada por LO 4/1994 y LO 1/1998 (EA), señala que “*Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias*” (art. 12.1.10 EA). Esta competencia exclusiva se circunscribe a la política de control de acceso de extranjeros (visados y permisos de trabajo y residencia), que a su vez ha de tener presente el proceso de “*comunitarización*” a favor de las competencias de la Unión Europea⁶.

32.4545.19345.1164.815201030.1634.90445.0875.178201127.5674.95243.8015.213201224.106
5.20241.789 6.523Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social

6. Sobre este aspecto *Vid.*, entre otros, Ángeles Ceinos Suárez (2003: 170); José Martín Y Pérez De Nanclares (2002); y Miguel Pajares Alonso (2002: 143-168). A este respecto, Jesús M. Galiana

La inmigración, como fenómeno económico de desplazamiento de personas en busca de un empleo, está indisolublemente unida a la competencia estatal, igualmente exclusiva, de la “*legislación laboral*”, aunque en este caso “*sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*” (149.1.7^a CE). Así pues, corresponde a la Región de Murcia, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia laboral (art. 12.1.10 EA).

No obstante, la integración de las personas inmigrantes precisa el desarrollo de políticas a nivel sectorial, medidas concretas en educación, sanidad, política social o empleo, materias en las que las CC.AA. tienen asumidas competencias. En consecuencia, pese a que la regulación de la situación jurídico-administrativa de las personas inmigrantes ha de regirse teniendo presentes las previsiones legales marcadas por la Unión Europea y es competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.2^o CE, su integración social es competencia de las CC.AA., ya sea de forma exclusiva o compartida con el Estado, razón por la cual numerosas CC.AA. han diseñado planes para la integración social de los inmigrantes dentro del marco establecido por la política europea y estatal, y muchas cuentan con una estructura administrativa con competencias en la materia, habiéndose creado incluso Foros Autónomos. Es el caso de la Región de Murcia, que hasta la fecha ha elaborado dos Planes de Integración, en los que se manifiestan objetivos, líneas de actuación y medidas específicas enmarcadas en áreas concretas, tales como: educación, mujer, salud, familia y juventud, vivienda, cultura, empleo y formación ocupacional, cooperación al desarrollo y menores. Son igualmente reseñables las acciones normativas e institucionales, así como el aparato administrativo para llevar a efecto la política migratoria autonómica.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge, en su Título I, los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas, entre los que se señalan: ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados, prestar la cooperación y la asistencia activa que las Administraciones pudieran recabar mutuamente para el eficaz ejercicio de sus competencias y facilitar a las otras Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. Esta Ley permite la celebración de convenios de colaboración entre el Gobierno de la Nación y los órganos de los Gobiernos de las CC.AA. en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que, dado el interés por promover conjunta-

Moreno (2005: 31), se lamenta de que las competencias fundamentales en materia de inmigración sigan siendo a estas alturas de los Estados miembros, dada la evidente incidencia en la puesta en práctica del llamado Mercado Común.

mente programas a favor de la acogida e integración social de las personas inmigrantes, ha llevado a la suscripción el 20 de octubre de 2005 de un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (hoy Ministerio de Empleo y Seguridad Social) y la C.A.R.M., a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo (BORM 10 de noviembre de 2005), cuyo objeto es la colaboración entre el Ministerio y la comunidad autónoma para el desarrollo de actuaciones conjuntas destinadas a promover la acogida, la integración y el refuerzo educativo de las personas inmigrantes. Las actuaciones concretas han de ajustarse a lo señalado en el *“Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes”* y deben estar enmarcadas en los ejes y líneas de intervención que en dicho documento se señalan: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, participación, igualdad de trato, género y sensibilización, recogiendo en el correspondiente Plan de Acción aprobado de común acuerdo por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y por la C.A. Este Convenio ha sido prorrogado de año en año hasta 2010, cofinanciándose hasta entonces por el Estado y la C.A.R.M. las diferentes acciones ejecutadas.

2.2. Los planes regionales de inmigración/integración de inmigrantes

Los planes regionales de inmigración no son documentos normativos que vinculen jurídicamente a la Administración, por lo que su cumplimiento no puede ser exigido judicialmente.

La Región de Murcia cuenta con dos planes regionales de inmigración/integración: el *“Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004”* y el *“Plan para la integración social de las personas inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009”*.

El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, dando cumplimiento al mandato de la Asamblea Regional, encargó a la Dirección General de Política Social de la Consejería de Trabajo y Política Social la elaboración del Plan para la integración social de los inmigrantes en la Región de Murcia. Tomando como referencia los trabajos realizados hasta la fecha por las diferentes Comisiones Permanentes del Foro Regional para la Inmigración de la C.A.R.M., se puso en marcha el *“Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004”*, en concordancia con las políticas españolas y de la Unión Europea en materia de integración social de inmigrantes. Aprobado inicialmente por Acuerdo del Consejo de Gobierno en sesión de 29 de junio de 2001, fue informado favorablemente por el Consejo Regional de Servicios Sociales en sesión de 16 de octubre

de 2001 y por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia en sesión de 22 de marzo de 2002, quedando definitivamente aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en sesión de 28 de junio de 2002.

El Plan 2002-2004 tenía como objetivo la integración global de las personas inmigrantes, razón por la cual, se estudiaron los distintos factores que inciden en la misma y se trabajó coordinadamente desde las diferentes áreas de intervención social: política social, educación, empleo, salud y vivienda, teniendo en cuenta además las necesidades específicas derivadas de ser mujer, joven o menor de edad en situación de desamparo social, y sin descuidar otras facetas complementarias para la integración total como el aspecto cultural y turístico para un mejor conocimiento del entorno, así como la cooperación al desarrollo con los países de origen de la población inmigrante. Coordinado por la Dirección General de Política Social e impulsado por la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes, para su puesta en marcha y desarrollo ha contado con la colaboración tanto de la Administración Central, como de las corporaciones locales, organizaciones sin fin de lucro, universidades, uniones sindicales y otros agentes sociales.

Las medidas dispuestas en el Plan 2002-2004 se articulan en torno a tres grandes líneas de actuación:

- 1) Facilitar el acceso normalizado de los inmigrantes a los recursos sociales de que dispone nuestra Región, procurando que su condición de ciudadanos extranjeros no suponga un obstáculo en el ejercicio de los derechos que la legislación española les reconoce.
- 2) Actuar sobre las necesidades más urgentes que se plantean en un colectivo con escasos recursos y redes muy precarias de integración social, independientemente de su situación legal.
- 3) Impulsar la cooperación al desarrollo económico y social de los países de origen de los inmigrantes, con el fin de mejorar el desarrollo económico y social de los mismos.

Por otra parte, y en paralelo a lo anterior, se perfilan otras tres líneas de actuación de cara a la sociedad de acogida:

- 1) Afrontar con decisión la formación y sensibilización de la sociedad, mediante una serie de actuaciones debidamente planificadas en orden progresivo y en el marco que nos ofrece nuestra Carta Magna: *"... promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra*

sean reales y efectivos; remover obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2. Constitución Española 1978).

- 2) Generar dinámicas y actuaciones tanto de reconocimiento de los nuevos “*actores sociales*” como de responsabilidad y compromiso ciudadano; de derechos y deberes; Igualdad y diversidad; diálogo; conocimiento veraz de lo que es la inmigración y su gestión, co-integración, Interculturalidad, etc
- 3) Implicar a todos los sectores: Administraciones, sociedad civil organizada, organizaciones sociales, partidos políticos, medios de comunicación, empresarios... etc.

El Ejecutivo regional fue consciente en la elaboración de este Plan de Acción de “*los límites que nos impone nuestro marco competencial y territorial*”, refiriendo que “*son las decisiones del Estado las que nos marcan las fronteras en aspectos tan importantes como la legislación sobre los derechos básicos de los inmigrantes, las condiciones para el acceso a la situación de regularidad, las directrices para la vigilancia de las condiciones de trabajo, el establecimiento de convenios internacionales, etc.*”. Pero, al mismo tiempo, también es consciente de la competencia autonómica en la gestión de recursos sociales públicos, con especial importancia en las áreas de Educación, Servicios Sociales y Sanidad, y por eso en el Plan se contempla el “*acceso de los inmigrantes a los distintos recursos sociales, fundamentalmente los de carácter público y que conforman las distintas áreas de la Política Social*”⁷.

El Plan 2002-2004 se estructura en diez áreas temáticas de actuación correspondientes a los diferentes departamentos de la Administración Regional implicados en el proceso de Integración Social de Inmigrantes:

- 1) Área Social.
- 2) Área de la Mujer.
- 3) Área del Menor y Familia.
- 4) Área de Juventud.
- 5) Área de Educación.
- 6) Área de Salud.
- 7) Área de Vivienda.
- 8) Área de Empleo y Formación Ocupacional.

7. Cfr. José Marín Marín (2007: 708-711).

- 9) Área Cultural y Turística.
- 10) Área de Cooperación al Desarrollo.

De cada área se presenta la situación inicial, se identifican los principales problemas y se formula un plan de acción expresado en tablas que recogen y priorizan los objetivos, las actividades, las responsabilidades y las cantidades económicas previstas para cada una de las anualidades que comprende el Plan. Además, se prevé un sistema de evaluación y seguimiento del mismo.

Transcurridos dos años desde la entrada en vigor del Plan, se puso en funcionamiento el sistema de seguimiento y evaluación del mismo, con una doble finalidad: cuantificar tanto el grado de realización de acciones como de ejecución presupuestaria, además de retroalimentar la nueva planificación.

Así pues, en marzo de 2005, y en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 12 del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004, se presentó un informe de evaluación y seguimiento del Plan 2002-2004, realizado por el Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia, en el que se señalaba que el desarrollo y puesta en marcha de las acciones previstas en el Plan 2002-2004 a fecha de diciembre de 2004 alcanzaban un grado medio de realización del 86%, siendo el Área Social la más importante, al suponer las acciones de la misma el 26% de la totalidad del Plan y su presupuesto el 39% del total. En la misma fecha, el porcentaje de ejecución de las previsiones económicas del Plan, que consistía en un presupuesto de 25.283.476 euros, alcanzaba el 72,68%, siendo la cifra de 19.423.910 euros la que se ha podido contabilizar realizando el seguimiento del Plan, incluyéndose en esta cantidad 1.047.073 euros ejecutados en acciones sin presupuesto previsto.

En dicho informe, la valoración global del Plan 2002-2004 es muy positiva, teniendo presente que para la integración social de los inmigrantes los recursos siempre serán insuficientes, y fundamentalmente, tomando en consideración que se trata de un primer Plan con el que se sientan las bases para la elaboración del segundo Plan de integración. Siempre según el informe, los usuarios valoran positivamente la atención recibida en los centros de salud y la atención hospitalaria, así como los servicios de información y asesoramiento. Entre los aspectos a mejorar, se destaca el hecho de que el Área de Educación necesita aumentar sus recursos para mejorar la educación y atender la diversidad cultural, que el Plan no ha resuelto los problemas de vivienda y trabajo, y que la coordinación entre los organismos implicados podría ser mayor. Igualmente, en el Informe se señalan como dificultades detectadas: la rigidez presupuestaria, la escasa coordinación entre los organismos y entidades que trabajan en la integración social, la falta de

celeridad en las alcaldías y pedanías a la hora de resolver trámites administrativos, la barrera idiomática, las derivadas de la carencia de autorización de residencia, las específicas de determinadas acciones como los roces de convivencia en centros de acogida y las que derivan de la propia población que se atiende. Además, se hacen diecisiete recomendaciones, entre ellas la necesidad de introducir en el Plan un Área temática de Legislación.

Como trabajo previo al II Plan para la integración social de las personas inmigrantes en la Región de Murcia, junto al informe de evaluación y seguimiento del Plan 2002-2004, debe reseñarse el Diagnóstico de situación realizado por la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y otros colectivos, de la Consejería de Trabajo y Política Social de la C.A.R.M., elaborado una vez más con la participación del Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia, y con el que se pretende conocer cuántos hombres, mujeres y menores de edad viven en la Región de Murcia, su situación administrativa, cómo viven y trabajan, sus problemas y expectativas, con la finalidad de partir de dicho conocimiento para trazar las políticas de integración social. El diagnóstico se divide en ocho capítulos, en los que se abordan:

- 1) La estructura demográfica. Se analiza el crecimiento y la estructura por edad y sexo de la población total y de la población extranjera en la Región de Murcia en los últimos años, con una perspectiva comparada que tiene en cuenta el conjunto del Estado español y de las Comunidades Autónomas.
- 2) La situación laboral. Se describen aquellos aspectos relacionados con la actividad laboral en la Región de Murcia de extranjeros y extranjeras.
- 3) Educación. Se elabora un diagnóstico de la situación del alumnado extranjero, teniendo presentes los cambios acontecidos en los últimos años y resume las líneas generales de actuación seguidas desde la Administración Regional para dar respuesta a la nueva realidad de los centros educativos de la Región de Murcia.
- 4) Sanidad. Recoge el acceso y las demandas de la población inmigrante al Sistema Público de Salud.
- 5) Vivienda. Se plantea una aproximación al problema de la vivienda.
- 6) Otros aspectos sociales. Se recogen aspectos relacionados con la integración social de la población inmigrante en la Región de Murcia y otras cuestiones importantes, como la situación familiar y de los menores, las dificultades diferenciales de las mujeres y las expectativas de permanencia. El conocimiento de la realidad y la integración sociales de la población inmigrante se ha completado con el análisis de las opiniones, actitudes y comportamientos de la población española ante en fenómeno de la inmigración.

- 7) Políticas de integración. Se exponen las desarrolladas por la Unión Europea y el Gobierno de España así como las actuaciones y programas llevados a cabo por las Comunidades Autónomas en este sentido.
- 8) Políticas de inmigración en la Comunidad Autónoma de Murcia. Se describe la política de inmigración a través del “*Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004*” y un resumen de la evaluación y seguimiento del mismo.

El II Plan para la integración social de las personas inmigrantes de la Región de Murcia, el Plan 2006-2009, forma parte del “*Plan Estratégico de la Región de Murcia (PERM) para el periodo 2007-2013*” que pretende impulsar nuevos objetivos y metas de desarrollo en el ámbito de la Región de Murcia. Concretamente, el apartado 6 del Objetivo Estratégico 4 del PERM -Objetivos y estrategia regional para la cohesión y el bienestar social: realizar actuaciones especiales sobre el colectivo inmigrante para facilitar su integración social-, contempla:

- Actuaciones especiales en el ámbito del empleo, tal y como se expresa en el “*Pacto por la Estabilidad en el Empleo 2007-2010*” (4.6.1).
- Actuaciones especiales en el ámbito de los servicios sociales para facilitar la acogida (4.6.2.).
- Actuaciones especiales en el ámbito de la educación para mejorar los resultados académicos (4.6.1).
- Actuaciones especiales para evitar situaciones de infravivienda (4.6.4).
- Actuaciones especiales en el ámbito de la salud (4.6.5).
- Actuaciones especiales en materia de cooperación y redes para favorecer una inmigración integrada (4.6.6).

Igualmente, el Plan 2006-2009 complementa sus acciones con el resto de políticas de género que desde hace unos años se vienen desarrollando en la Región de Murcia a través del Instituto de la Mujer. Los recursos de acogida y apoyo en situaciones de dificultad, la formación y el empleo de las mujeres en situación de riesgo de exclusión, apoyo a la participación social y asociacionismo de las mujeres y la atención a las víctimas de violencia de género, entre las que se encuentra un gran porcentaje de mujeres inmigrantes, constituyen focos de atención básicos en la actuación del Instituto de la Mujer.

Elaborado y redactado por una Comisión Técnica Interdepartamental, cons-

tituida por técnicos de diferentes Departamentos de la Administración Regional, el II Plan se estructura en siete áreas temáticas:

- 1) Área Social.
- 2) Área de Educación y Cultura.
- 3) Área de Salud.
- 4) Área de Vivienda.
- 5) Área de Empleo y Formación.
- 6) Área de Cooperación.
- 7) Área de Coordinación y Desarrollo Normativo.

A través de unas plantillas, en cada una de estas áreas se definen los objetivos generales que guían la acción, que se concretan en objetivos específicos que delimitan las actuaciones. Así pues, según el propio tenor literal del Plan 2006-2009 los objetivos generales por área temática son:

- 1) Área Social:
 - Facilitar el acceso de la población inmigrante a los recursos sociales.
 - Favorecer la participación activa de la población inmigrante en la sociedad para conseguir una convivencia intercultural, el conocimiento mutuo entre sociedades y la eliminación de estereotipos (culturales, de género...).
 - Mejorar el conocimiento de la realidad social de la inmigración.
 - Sensibilizar a la sociedad de acogida en el fenómeno migratorio.
- 2) Área de Educación y Cultura.
 - Continuar en el desarrollo de medidas que aseguren la efectividad del principio de igualdad de oportunidades en la educación del alumnado en situación de desventaja socioeducativa como consecuencia de su procedencia.
 - Impulsar acciones que garanticen la calidad educativa promoviendo la construcción de la dimensión intercultural en la convivencia de culturas.
 - Desarrollar medidas específicas de carácter integrador dirigidas al alumnado para facilitar la incorporación e integración social de las familias provenientes de otras culturas y con especiales dificultades sociales.
 - Impulsar la coordinación y colaboración de la iniciativa social con la acción educativa de las distintas Administraciones, Instituciones y Or-

ganizaciones no gubernamentales, para la convergencia y desarrollo de acciones previstas en este Plan.

- Promover la interculturalidad y la convivencia entre culturas mediante la adaptación y ampliación de los Servicios de la Biblioteca Regional de Murcia, así como los de la Red de las Bibliotecas Municipales de nuestra Región, a las necesidades específicas de las minorías étnicas, lingüísticas y culturales existentes en nuestra Región.

3) Área de Salud.

- Epidemiología. Conocer el estado de salud y la utilización de servicios sanitarios de la población inmigrante en la Región de Murcia.
- Prevención y Protección de la Salud. Mejorar el estado inmunitario de la población inmigrante.
- Promoción y Educación para la Salud. Potenciar acciones en materia de promoción y educación para la salud.
- Mejora de la accesibilidad del inmigrante a los servicios sanitarios.
- Mejora de la continuidad asistencial y el abordaje integral de la salud del paciente inmigrante.
- Potenciación de la asistencia sanitaria en los problemas de salud más prevalentes, sobre todo por motivos de pobreza y marginalidad.
- Potenciación de la formación/información de los profesionales sanitarios en salud e inmigración.
- Potenciación de la investigación en materia de salud e inmigración, para avanzar en el conocimiento de las necesidades y prioridades del paciente inmigrante en materia de salud.
- Impulsar mecanismos de educación para el consumo en la población inmigrante.

4) Área de Vivienda.

- Facilitar a los inmigrantes el acceso a la vivienda tanto en propiedad como en arrendamiento.

5) Área de Empleo y Formación.

- Promover la integración laboral en condiciones de igualdad.
- Prevención de riesgos laborales en población inmigrante.
- Mejora de las habilidades laborales de la población inmigrante.

6) Área de Cooperación

- Contribuir al desarrollo humano de los países de origen de los inmigrantes.
- Implicar a la población inmigrante en el desarrollo humano sostenible de sus países de origen.
- Propiciar la participación en proyectos financiados por la UE y/o de carácter transnacional que potencien el trabajo en red y el intercambio y cooperación entre diversos actores en relación con la inmigración.

7) Área de Coordinación y Desarrollo Normativo.

- Proponer medidas para coordinar las acciones del ámbito local, regional y nacional incluidas en el Plan.

El Plan 2006-2009, en su vocación de constituir una herramienta viva y dinámica en orden a conseguir su objetivo final, recoge la necesidad de realizar un seguimiento continuo de las actuaciones con el fin de mantener la coordinación interna y un cierto grado de ejecución de las medidas. En este sentido, el Plan dispone de un instrumento específico: la Comisión de Seguimiento del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009, y de otros dos órganos preexistentes: La Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes y el Foro Regional para la Inmigración de la C.A. de Murcia.

La Comisión de Seguimiento del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009 está presidida por el Director General de Inmigración y Voluntariado, y constituida por vocales representantes de los distintos departamentos implicados directamente en el Plan, y por un representante de la Federación de Municipios, que tiene como misión el seguimiento y coordinación del Plan, así como su articulación en la Administración Regional y Local.

Por su parte, la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes, creada y regulada por Decreto de 14 de julio de 2000, tiene como misión coordinar la acción político-administrativa de las Consejerías cuyas competencias incidan en la inmigración.

Por último, el Foro Regional para la Inmigración de la C.A.R.M., creado por Decreto de 20 de noviembre de 1998, dadas sus funciones de órgano de consulta, participación y debate de los agentes sociales e institucionales implicados en la inmigración, representa el consejo asesor donde participan instituciones sociales con unas funciones de participación, información y asesoramiento.

Con el seguimiento del Plan 2006-2009 se pretende lograr la precisa coordinación entre los actores públicos partícipes en su ejecución y conseguir la información con la que conocer la evolución y desarrollo del Plan. Así pues, con el objeto de realizar una valoración del nivel de ejecución y de efectividad del Plan, éste se someterá a una evaluación periódica y a otra final a través de un sistema de indicadores de evaluación de carácter cuantitativo y cualitativo, que según indica el propio Plan 2006-2009, tendrá en consideración: los indicadores señalados en las acciones del Plan; la ejecución presupuestaria de las acciones del Plan; la territorialidad de las acciones; indicadores de integración de inmigrantes; la valoración de los departamentos implicados de la Administración Regional; la valoración de las Corporaciones Locales; la valoración de los agentes ejecutores; la valoración de los receptores; y el impacto de género considerado como un elemento transversal. Además, quedan reflejados en el Plan 2006-2009 los aspectos mínimos que habrán de contener los informes de evaluación: la descripción por áreas, objetivos y acciones previstas en el Plan, de las actuaciones realizadas, especificando los agentes ejecutores y el colectivo al que se han dirigido; el grado de cumplimiento de las acciones previstas según la previsión económica; el grado de cumplimiento de los objetivos marcados en el Plan según las actuaciones realizadas; la identificación de las actuaciones en el territorio regional; análisis de las dificultades y obstáculos en la ejecución de las actuaciones; los resultados imprevistos producidos por la realización de las actuaciones; la identificación de experiencias positivas y buenas prácticas; la valoración de la coordinación del Plan y de la implicación de los diferentes organismos; la descripción de la población receptora; la difusión y divulgación del Plan; las valoraciones de los distintos agentes implicados en el Plan; las valoraciones de la población receptora; el impacto de género en todas las actuaciones como elemento transversal; la evaluación específica de la igualdad de oportunidades contemplando el grado de prioridad otorgado a la igualdad, la existencia de una estrategia de igualdad, el grado de eficacia de las actuaciones desde el punto de vista de la igualdad, los sistemas de coordinación y seguimiento de la incorporación del principio de igualdad en las medidas de información y publicidad; y finalmente, las propuestas de mejora y recomendaciones.

2.3. Acciones normativas e institucionales adoptadas en materia de inmigración en la Región de Murcia: enunciación

En materia de inmigración, la normativa aprobada en la C.A.R.M., en sentido amplio, incluyendo normas y/o pactos de cualquier rango, va desde los dos Planes para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia, que como ya se ha apuntado, no son documentos normativos que vinculen jurídicamente a la Administración, pasando por lo que podría calificarse como normativa básica

general, las normas por las que se crean los órganos administrativos, las ayudas y subvenciones a la inmigración y el propio convenio de colaboración entre el Ministerio y la C.A.R.M. y sus prórrogas. A continuación se hace una exposición sumaria de las mismas:

- 1) Normativa básica general:
 - Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BORM 2 de mayo de 2003).
- 2) Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo (BORM 10 de noviembre de 2005).
 - Protocolo por el que se prorroga para el año 2006 (BORM 17 de octubre de 2006).
 - Protocolo por el que se prorroga para el año 2007 (BORM 13 de julio de 2007).
 - Protocolo por el que se prorroga para el año 2008 (BORM 19 de septiembre de 2008).
 - Protocolo por el que se prorroga para el año 2009 (BORM 25 de agosto de 2009).
 - Addenda al protocolo por el que se prorroga para el año 2009 (BORM 16 de enero de 2010).
 - Protocolo por el que se prorroga para el año 2010 (BORM 9 de octubre de 2010).
- 3) Planes para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia:
 - Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004.
 - Plan para la integración social de las personas inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009.
- 4) Normas a través de las cuales se crean órganos de administración y consulta:
 - Decreto 72/1998, de 20 noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» (BORM de 30 de noviembre de 1998).
 - Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política So-

cial, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN) (BORM de 4 de mayo de 2000).

- Decreto 134/2002, de modificación del Decreto número 72/ 1998, de 20 de noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor «Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia» (BORM de 12 de noviembre de 2002).
- Decreto 153/2003, de 1 de agosto de 2003, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la inmigración (BORM 8 de agosto de 2003).

5) Ayudas y subvenciones a la inmigración en los últimos cinco años:

- Año 2008
 - Orden de 4 de abril de 2008, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración por la que se convocan subvenciones en materia de inmigración y voluntariado Social para el año 2008 (BORM 2 de mayo de 2008).
- Año 2009
 - Orden de 2 de abril de 2009, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se convocan subvenciones dirigidas a Corporaciones Locales para adquisición, construcción, remodelación, equipamiento y amortización de préstamos de Centros que presten Servicios en materia de inmigración para el año 2009 (BORM 24 de abril de 2009).
 - Orden de 2 de abril de 2009, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se convocan subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para adquisición, construcción, remodelación, equipamiento y amortización de préstamos de centros que presten servicios en materia de inmigración para el año 2009 (BORM 24 de abril de 2009).
 - Orden de 2 de abril de 2009, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se convocan subvenciones dirigidas a Instituciones sin fin de lucro para el mantenimiento de Centros, Prestación de Servicios y Desarrollo de Actividades en Materia de Inmigración para el año 2009 (BORM 24 de abril de 2009).
- Año 2010
 - Decreto 293/2010, de 26 de noviembre, de concesión directa de subvenciones a corporaciones locales y mancomunidades de servicios

sociales, para el desarrollo de programas locales que favorezcan la integración social de personas inmigrantes de la Región de Murcia para el año 2010 (BORM 30 de noviembre de 2010).

- Orden de 4 de agosto de 2010, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se convocan subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para el mantenimiento de centros, prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de inmigración para el año 2010 (BORM 14 de agosto de 2010), modificada por Orden de 2 de septiembre de 2010, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se modifica la Orden de 4 de agosto de 2010, por la que se convocan subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para el mantenimiento de centros, prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de inmigración para el año 2010 (BORM 6 de septiembre de 2010).
 - Decreto 330/2010, de 29 de diciembre, de concesión directa de una subvención a la Universidad de Murcia, para el desarrollo de programas sobre sensibilización social y comprensión de los fenómenos migratorios en la Región de Murcia para el año 2010 (BORM 19 de febrero de 2011).
- Año 2011
- Decreto 169/2012, de 14 de diciembre, de concesión directa de subvenciones a instituciones sin fin de lucro, para el desarrollo de programas de atención integral de las personas inmigrantes de la Región de Murcia en el año 2011 (BORM 17 de diciembre de 2012).
- Año 2012
- Decreto 141/2012, de 9 de noviembre, de concesión directa de subvenciones a Instituciones sin fin de lucro para el desarrollo de Programas de Atención Integral a las Personas Inmigrantes de la Región de Murcia, para el año 2012 (BORM 13 de noviembre de 2012).

2.4. Organización administrativa e institucional encargada de gestionar la política social de inmigración de la C.A.R.M.

A. Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia

Mediante Decreto 72/1998, de 20 de noviembre, se crea el Consejo Asesor “*Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia*”, ór-

gano de carácter consultivo que tiene como fin establecer un cauce de consulta, participación y debate de los agentes sociales e institucionales implicados en la inmigración. Este Decreto fue modificado por Decreto 134/2002, de 20 de noviembre, con el objeto de reformar las funciones del Foro Regional para la Inmigración, así como su composición, y establecer la figura del observador.

La sede del Foro Regional para la Inmigración se encuentra en la Consejería de Sanidad y Política Social de la C.A.R.M.

Las funciones de este Consejo Asesor son:

- 1) Asesorar en todas aquellas cuestiones que le sean requeridas en materia de inmigración, emitiendo los informes oportunos.
- 2) Facilitar e impulsar la comunicación, el intercambio de opiniones e información entre el colectivo inmigrante legalmente establecido y la sociedad de acogida.
- 3) Formular propuestas tendentes a promover la integración social de los inmigrantes, dentro de la planificación que se establezca, que serán remitidas, en su caso, a la institución u órgano competente por razón de la materia.
- 4) Recibir información sobre programas y actividades que lleven a cabo las distintas Administraciones Públicas en materia de integración social.
- 5) Recabar las propuestas de las organizaciones sociales cuya actividad tenga relación con el fenómeno migratorio, y canalizarlas con vistas a facilitar la convivencia entre los inmigrantes y la sociedad de acogida.
- 6) Promover estudios o iniciativas sobre proyectos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados, y su participación en la vida pública y social.
- 7) Mantener contactos con otros órganos análogos de ámbito internacional, estatal, autonómico o local, en especial elevar al Foro Nacional para la Integración Social de los Inmigrantes las propuestas y acuerdos a los que llegue el Foro Regional.
- 8) Presentar ante la Consejería de Sanidad y Política Social informe anual sobre la situación de los inmigrantes en la Comunidad Autónoma de Murcia, especialmente sobre los procesos de integración y exclusión, así como sobre las actitudes y conductas en la población autóctona y las relaciones interétnicas e intercomunitarias.
- 9) Informar las disposiciones normativas, planes y programas de la Administración Regional que puedan afectar a la integración social de los inmigrantes.

El Foro Regional para la Inmigración de la C.A.R.M. se renovará cada cuatro años y, sin perjuicio de que a sus Comisiones puedan ser convocados expertos en la materia a tratar, estará compuesto por:

- 1) Un Presidente, labor que será desempeñada por el Consejero competente en materia de Política Social o persona en quién delegue.
- 2) Un Vicepresidente, que será el Secretario Sectorial competente en materia de Política Social, si lo hubiere o, en su defecto, el Director General correspondiente.
- 3) Veinte Vocales:
 - Cuatro representantes de la Administración Autonómica, nombrados por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de Política Social, de entre las Consejerías cuyas competencias tengan especial incidencia sobre la inmigración. Tales representantes tendrán, al menos, el rango de Director general.
 - Tres representantes de la Administración local pertenecientes a los Municipios con presencia significativa de población inmigrante, propuestos por la Federación de Municipios y nombrados por el Consejero competente en materia de Política Social.
 - Dos representantes de la Administración del Estado, propuestos por la Delegación del Gobierno y nombrados por el Consejero competente en materia de Política Social.
 - Once representantes de organizaciones nombrados por el Consejero competente en materia de Política Social, a propuesta de las mismas, según la siguiente distribución:
 - Dos representantes de instituciones sin ánimo de lucro integradas por inmigrantes, que actúen y desarrollen programas en el ámbito de la inmigración en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
 - Cuatro representantes de instituciones sin ánimo de lucro de solidaridad con los inmigrantes, que tengan reconocida trayectoria en favor de la integración social de dicho colectivo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
 - Dos representantes de las organizaciones sindicales de mayor representatividad en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que cuenten con programas o servicios de atención al inmigrante.

- Un representante de la Confederación Regional de organizaciones Empresariales.
- Un representante de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia.
- Un representante de la organización agraria de mayor representatividad en la Región de Murcia.

No obstante, con el propósito de adaptar la composición del Foro a la cambiante realidad de la inmigración y subsanar las posibles deficiencias sobre ámbitos no representados, el Pleno del Foro podrá designar observadores para el desarrollo de sus trabajos, tanto en Pleno, como en sus Comisiones, que tendrán voz pero no voto. Dichos observadores no podrán alcanzar un número superior a tres, y serán representantes de instituciones sin ánimo de lucro compuestas por inmigrantes y de instituciones sin ánimo de lucro de solidaridad con los inmigrantes.

El Foro Regional para la Inmigración de la C.A. de Murcia recibirá la asistencia necesaria para el desarrollo de sus funciones de la Consejería de Sanidad y Política Social, a través de la Dirección General de Política Social. En particular, actuará como Secretario del mismo un funcionario adscrito a dicha Dirección General.

El Foro se reunirá con carácter ordinario una vez al cuatrimestre como mínimo, si bien, podrá reunirse con carácter extraordinario, bien cuando el Presidente lo estime justificado, bien cuando lo solicite un tercio de sus miembros, estando obligado el Presidente a convocarlo en este caso en un plazo máximo de quince días. Además, para realizar las funciones que le son propias podrá constituir, en su caso, comisiones de trabajo para el mejor cumplimiento de sus funciones. Tales comisiones se reunirán con la periodicidad que sus actividades demanden, como mínimo una vez al trimestre, y a las mismas se podrá convocar a expertos en la materia a tratar.

B. Oficina Regional de Atención a la Inmigración

Por Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, se crea la *Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia* (OFRAIN), con la finalidad principal de facilitar el acceso de la población inmigrante de la Región de Murcia a los sistemas normalizados de protección social, así como instituir cauces de mediación, asesoramiento, información y atención a las necesidades cotidianas que afectan a la integración social del inmigrante, en los ámbitos educativo y cultural, marco legal, laboral, salud, convivencia te-

rritorial y participación ciudadana. A través de la OFRAIN se pretende “*ofrecer un recurso integral de apoyo al profesional de la intervención social en inmigración, facilitando la información completa y coordinada sobre recursos, programas, acciones y fuentes de financiación*”.

La OFRAIN se configura como una Unidad administrativa dependiente de la Subdirección de Gestión de Servicios Sociales del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, a través del Servicio de Atención a Discapacitados y Otros Colectivos, que en el ejercicio de sus funciones, tendrá obligación de coordinar su actuación con la Oficina de Coordinación de Unidades de Información y Atención al Ciudadano de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa, con la Sección de Información del Servicio de Régimen Interior del ISSORM, así como con la Unidad de Información y Atención al Ciudadano de la Consejería de Trabajo y Política Social.

Los objetivos generales de la OFRAIN son:

- 1) Atender a los ciudadanos extranjeros residentes en la Comunidad de Murcia, tanto en servicio de atención directa como los derivados por la Red Pública de Servicios Sociales, Organizaciones no Gubernamentales Asociaciones de Inmigrantes y Administraciones Públicas.
- 2) Continuar las actuaciones previstas en el Observatorio Permanente de la Inmigración.
- 3) Promover la configuración de una red de información y asistencia integral, procedente de entidades públicas y privadas.
- 4) Apoyar la labor de los profesionales de los servicios sociales favoreciendo su intervención.
- 5) Contribuir a la creación de una política social de inmigración.
- 6) Favorecer el desarrollo de proyectos que atiendan las necesidades de la población inmigrante.
- 7) Posibilitar a la población inmigrante de la Región de Murcia el acceso al pleno disfrute de los servicios públicos normalizados.
- 8) Impulsar la coordinación en los temas que afecten al inmigrante, evitando duplicidades y haciendo realidad la racionalización de los recursos existentes.

Las funciones de la OFRAIN son:

- a) Proporcionar información, orientación y asesoramiento a la población inmigrante sobre los derechos y recursos sociales existentes en el ámbito de los

servicios sociales y en otros sistemas de protección social, para conseguir la integración y participación en la sociedad de acogida.

- b) Participar en el desarrollo de programas de intervención social de carácter integral para la atención, prevención e integración de la población inmigrante en las áreas de acción social, marco jurídico, cultura y educación, formación profesional y empleo, de salud, de alojamiento y vivienda, de ocio y participación ciudadana.
- c) Promover actuaciones de sensibilización de la opinión pública y de los medios de comunicación social sobre valores de solidaridad, tolerancia y respeto a la multiculturalidad, enfocadas a la prevención de actitudes y comportamientos racistas y xenófobos.
- d) Facilitar a las unidades responsables de la planificación cuantos datos estadísticos o de otro tipo puedan ser útiles para una correcta planificación de actuaciones en la atención a la inmigración.
- e) Informar y proponer a las organizaciones competentes las medidas adecuadas para subsanar las disfuncionalidades detectadas.
- f) Colaborar en la realización de campañas de divulgación y mentalización social en coordinación con organizaciones y asociaciones implicadas en este ámbito.
- g) Facilitar información y orientación a las personas inmigrantes y entidades u organismos que lo soliciten, en cuanto a la utilización de los recursos sociales existentes y a la aplicación práctica de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus normas de desarrollo, así como canalizar las demandas que faciliten la prestación de los servicios que reciben.
- h) Atender las necesidades de apoyo y mediación intercultural en familias y personas inmigrantes en crisis o especial dificultad social.
- i) Aplicar cuestionarios de recogida de información cuantitativa y cualitativa sobre las características de la población inmigrante.
- j) Orientar, asesorar y apoyar jurídicamente a los inmigrantes que tengan dificultades en el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en las leyes.
- k) Emitir informes de carácter técnico-jurídico en materia de atención a la inmigración.

C. Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Inmigración

Por Decreto 153/2003, de 1 de agosto de 2003, se crea la *Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Inmigración*, órgano con carácter permanente, conforme a lo previsto en el art. 28 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Las funciones de la Comisión Delegada para la Inmigración son:

- 1) Coordinar la acción político-administrativa de las Consejerías cuyas competencias incidan en la inmigración, establecer criterios uniformes de actuación y proponer lo necesario para unificación normativa.
- 2) Elaborar y someter al Consejo de Gobierno propuestas de normativas integrales encaminadas a la consecución de una política conjunta de integración de la población inmigrante.
- 3) Elaborar y someter al Consejo de Gobierno programas conjuntos de actuación, en orden a una eficaz ejecución de los recursos económicos asignados a las diferentes Consejerías, encaminados a cubrir unos objetivos básicos de integración social de los inmigrantes.
- 4) Formular al Consejo de Gobierno cuantas propuestas, sugerencias y proyectos estime convenientes para la consecución de un mayor nivel de bienestar social para los inmigrantes en la Región de Murcia.
- 5) Promover estudios para determinar las causas que originan marginación, precariedad o desigualdad en la población inmigrante, en cuanto al acceso a los recursos sociales existentes.

La Comisión se reunirá en sesión ordinaria, como mínimo una vez cada seis meses, convocada por el Presidente, a quien corresponde determinar la fecha y orden del día. No obstante, quedará también válidamente constituida, sin convocatoria previa, cuando así lo decida su Presidente y se hallen presentes todos sus miembros. Igualmente, podrán celebrarse sesiones extraordinarias, previa convocatoria del Presidente.

D. Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración

La política autonómica sobre inmigración de la C.A.R.M., al ser su componente más significativo los aspectos sociales, viene encomendada a la consejería con competencias genéricas en política social, la *Consejería de Sanidad y Política*

Social, y dentro de ella a la *Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración*.

Según el Decreto n.º 146/2011, de 8 de julio, del Consejo de Gobierno de la C.A.R.M., por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Sanidad y Política Social, la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración ejercerá, en materia inmigratoria, las siguientes competencias (art. 7):

- Elaboración, seguimiento y evaluación de Planes y Programas relacionados con Inmigración y Voluntariado.
- Ejecución de acciones dirigidas a la integración social de los inmigrantes.
- Coordinación y gestión de las actuaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de ayuda y cooperación al desarrollo, incluida su formación e información y gestión de las subvenciones y convenios en las materias propias de la Dirección General, así como de su justificación y cualquier otro trámite posterior.

En la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, los inmigrantes aparecen como uno de los sectores de población que precisan de un nivel de intervención específico a través de *servicios sociales especializados* (10 Ley 3/2003 CARM), que tendrán como finalidad proporcionar información y mediación para procurar “su integración social y participación activa en la vida de la comunidad” (14 Ley 3/2003 CARM).

E. Red de Regiones Europeas para el Estudio de la Inmigración (ERLAI)

La Región de Murcia pertenece a la Red de Regiones Europeas para el Estudio de la Inmigración (ERLAI). Se trata de una red europea de regiones y localidades sobre Inmigración y Asilo, con sede en Bruselas, promovido y coordinado por la Región de Emilia-Romagna.

La Red ERLAI comenzó a funcionar en el año 2003. Constituida por más de treinta regiones pertenecientes a ocho Estados miembros de la Unión (Chipre, Alemania, Grecia, Italia, Reino Unido, Eslovenia, España y Suecia), su fin es facilitar el intercambio de buenas prácticas y experiencias, promover la circulación de la información sobre las políticas y la financiación en materia de inmigración y asilo, así como el desarrollo y participación en proyectos europeos. El grupo se reúne regularmente y sus trabajos se centran en el asilo y la inmigración como llave de acogida e integración. Sus principales objetivos son:

- 1) Asegurar que los miembros están plenamente informados sobre la agenda de

la UE y que tiene plenamente en cuenta la dimensión local y regional en el desarrollo de la política europea.

- 2) Promover el conocimiento de buenas políticas y prácticas en otras regiones y localidades.
- 3) Explorar las posibilidades de proyectos conjuntos y facilitar las ofertas de financiación.

La red ERLAI ha avanzado considerablemente en los últimos años, consolidando su posición como principal foro de debate entre las principales regiones de la UE y las autoridades locales en materia de asilo e inmigración. Desde 2007, las actividades de la red ERLAI son cofinanciadas por la Comisión Europea en el marco del Programa INTI, a través del Proyecto ERLAIM (European Autoridades Regionales y Locales para la Integración de los Inmigrantes).

2.4. Actuaciones concretas dirigidas a favorecer la integración social de los inmigrantes

La Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, señala en su art. 40.1 que *“La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dentro de sus previsiones presupuestarias, en el marco de las respectivas competencias del Consejo de Gobierno y de la Consejería responsable en materia de servicios sociales y de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Hacienda regional, podrá adjudicar subvenciones y suscribir conciertos y convenios de cooperación o colaboración con las entidades prestadoras de servicios sociales a fin de que desarrollen actuaciones en materia de servicios sociales”*. Es por ello que entre las actuaciones concretas dirigidas a favorecer la integración social de los inmigrantes, ocupan un lugar preferente los conciertos y convenios de cooperación o colaboración con las entidades prestadoras de servicios y las subvenciones.

La C.A.R.M. ha suscrito convenios de colaboración en materia de inmigración de lo más variopinto con Entidades Locales y con diferentes tipos de entidades privadas⁸:

- Organizaciones no gubernamentales (ONGs) con destacada presencia en el

8. Un ejemplo de ello es el Convenio de colaboración entre la CARM a través de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración y la Caja de Ahorros del Mediterráneo referido a la realización de un “Encuentro Internacional sobre Inmigración e Integración” (BORM 10 de mayo de 2011).

mundo de la inmigración, entre las que cabe hacer referencia a Cáritas Murcia⁹,

9. - Convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 4 de abril de 1997).

- Prórroga del convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 20 de enero de 1998).
- Prórroga del convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social, para 1999 (BORM 4 de febrero de 1999).
- Prórroga del Convenio de Colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social, y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social, para el año 2000 (BORM 26 de febrero de 2000).
- Prórroga del Convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social, y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 20 de febrero de 2001).
- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social y Cáritas Diocesana de Cartagena-Murcia, para la realización de programas de inmigrantes (BORM 6 de octubre de 2001).
- Prórroga del Convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social, y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación Social (BORM 23 de enero de 2002).
- Prórroga del Convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social, y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 17 de febrero de 2003).
- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, y Cáritas Diocesana de Cartagena-Murcia, para la realización de un Programa de inmigrantes (BORM 19 de septiembre de 2003).
- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, y Cáritas Diocesana de Cartagena-Murcia, para la realización de un Programa de Integración de Inmigrantes (BORM 2 de febrero de 2004).
- Prórroga del Convenio de Colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social, y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 20 de febrero de 2004).
- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social y Cáritas Diocesana de Cartagena-Murcia, para la realización de un Programa de Inmigrantes (BORM 20 de septiembre de 2004).
- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y Cáritas Diocesana de Cartagena-Murcia, para la realización de un Programa de inmigrantes en el municipio de Lorca (BORM 18 enero de 2005).
- Prórroga del Convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social y «Cáritas Diocesana», para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 17 febrero de 2005).
- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y Cáritas Diocesana de Cartagena-Murcia, para desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como refuerzo educativo (BORM 19 de enero de 2006).

Cruz Roja Española en la Región de Murcia, Murcia-Acoge, Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (CEPAIM-Región de Murcia), SOS Racismo, Solidarios para el Desarrollo-Delegación de Murcia y Fundación FADE (Fundación Ayuda Desarrollo Educación). En este marco de colaboración surgió en Murcia una plataforma de coordinación, la Red de Apoyo Social al Inmigrante (RASINET) que integra doce instituciones -públicas y privadas- de la Región¹⁰, que trabajan en el tema de la inmigración, entre las que se encuentra el propio Ayuntamiento de Murcia, promotor de la iniciativa, y el Instituto de Servicios Sociales de la C.A.R.M.. Su objetivo es crear un espacio de coordinación e información, que contribuya a mejorar la intervención en materia de inmigración ofreciendo alternativas, comenzando su labor en el ámbito del alojamiento.

- Organizaciones sociales¹¹ y sindicales: Organización de Consumidores de Murcia-UCE¹², Unión General de Trabajadores, Unión Sindical Obrera, Comisiones Obreras (ésta a través de la Asociación para la Orientación,

- Prórroga del Convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social, y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 15 de marzo de 2006).

- Prórroga del Convenio de colaboración entre la CARM, Consejería de Sanidad y Política Social, y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 28 de febrero de 2007).

- Prórroga del convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Consejería de Sanidad y Política Social y Cáritas Diocesana, para la atención a personas inmigrantes en situación de riesgo de marginación social (BORM 9 de abril de 2009).

10. ABÁ Servicio de Atención al Inmigrante "Fundación Diagrama"; Asociación Columbares; Asociación de Mujeres Inmigrantes para la Integración (AMICITIA); Asociación de Senegaleses en la Región de Murcia; Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME); Ayuntamiento de Murcia. Concejalía de Bienestar Social y Promoción de la Igualdad; Cáritas Diocesana en Murcia; Centro Guía-Unión General de los Trabajadores (UGT-Murcia); Centro de Información de Trabajadores Extranjeros. Comisiones Obreras (CITE-Murcia); Cruz Roja-Murcia; Federación de Asociación de Vecinos de la Región de Murcia (FAVRM); Oficina Regional de Atención a la Inmigración. ISSORM; y Murcia Acoge.

11. A lo largo del mes de enero de 2006, los días 18, 19 y 26 de enero, se publicaron en el BORM numerosos Convenios de Colaboración "para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como refuerzo educativo", suscritos por la CARM y muy diversas entidades.

12. - Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y la Unión de Consumidores de Murcia-UCE, para la realización de un programa de inmigrantes (BORM 29 de septiembre de 2003).

- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y la Unión de Consumidores de Murcia-UCE, para la realización de un programa de inmigrantes (BORM 26 de enero de 2005).

- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y la Unión de Consumidores de Murcia-UCE, para la realización de un programa de inmigrantes (BORM 3 de noviembre de 2005).

Formación e Inserción de los Trabajadores Extranjeros-CITE de Murcia) y Coordinadora de Organizaciones Agrarias y Ganaderas–Iniciativa Rural¹³.

- Asociaciones de inmigrantes, como la Asociación de Senegaleses y la Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME)¹⁴.
- Entidades académicas como el Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia¹⁵ o la Universidad Internacional Menéndez Pelayo¹⁶.

13. - Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, y la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos–Iniciativa Rural, COAG-IR- Murcia, para el desarrollo de un programa de acogida e inserción sociolaboral y de gestión de alojamiento para trabajadores inmigrantes en la Región de Murcia (BORM 2 de febrero de 2004).

- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, y la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos–Iniciativa Rural, COAG-IR- Murcia, para el desarrollo actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como refuerzo educativo (BORM 23 de enero de 2006).

14. - Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, y la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, Región de Murcia, ATIME, para el desarrollo de un programa de intervención social con familias marroquíes en la Región de Murcia (BORM 2 de febrero de 2004).

- Convenio de Colaboración entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social y la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, ATIME, para el desarrollo del Proyecto Autoempleo, Formación, Inserción y Sensibilización en el Sector Agrario del Colectivo Inmigrante (AFISAI) de la Iniciativa Comunitaria Equal (2.ª convocatoria) (BORM 12 de noviembre de 2005).
- Convenio entre la CARM, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, ATIME, para desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como refuerzo educativo (BORM 19 de enero de 2006).

15. - Convenio entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, y la Universidad de Murcia, a través del departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal de la Facultad de Derecho, para la realización de un estudio de las bases jurídicas para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia (BORM 2 de febrero de 2004).

- Convenio entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y la Universidad de Murcia, a través del Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal de la Facultad de Derecho, para la realización de un programa para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia (BORM 5 de enero de 2005).
- Convenio entre la Comunidad Autónoma de Murcia, a través de la Consejería de Trabajo y Política Social, y la Universidad de Murcia, a través del Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal, para la coordinación del seguimiento del Plan Regional de integración de Inmigrantes 2005-2008 y para el apoyo a los programas de acogida de investigadores y estudiantes extranjeros (BORM 31 de enero de 2006).

16. Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo para la organización del “encuentro internacional sobre inmigración e integración” (BORM 21 de octubre de 2011).

En cuanto a las subvenciones, su régimen jurídico está regulado en la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la Ley autonómica 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la C.A.R.M.

El año 2005 fue el último en el que las subvenciones en materia de inmigración se publicaron en una Orden por la que se establecían de forma genérica diversas subvenciones en materia de servicios sociales, la Orden de 13 de enero de 2005 (BORM 1 de febrero de 2005), en la que se preveían, entre otras, “*Subvenciones dirigidas a Corporaciones Locales e Instituciones sin fin de lucro para programas y servicios de integración social de inmigrantes*” y “*Subvenciones dirigidas a Corporaciones Locales e Instituciones sin fin de lucro para adquisición, construcción, remodelación, equipamiento y amortización de préstamos de centros que presten servicios a inmigrantes*”¹⁷.

En 2006 y 2007, las convocatorias de subvenciones y ayudas en materia de servicios sociales aprobadas por la Orden de 30 de noviembre de 2005 (BORM 19 de diciembre de 2005) y la Orden de 29 de enero de 2007 (BORM 7 de febrero de 2007) mantuvieron la línea de subvenciones a “*Corporaciones Locales e Instituciones sin fin de lucro para adquisición, construcción, remodelación, equipamiento y amortización de préstamos (adquisición, construcción o remodelación) de centros que presten servicios a inmigrantes*”, pero desapareció la referencia expresa a “*Subvenciones dirigidas a Corporaciones Locales e Instituciones sin fin de lucro para programas y servicios de integración social de inmigrantes*”, ausencia que fue compensada con una convocatoria específica de subvenciones destinadas al desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes, así como de refuerzo educativo para el año 2006, dirigidas a instituciones sin fin de lucro en régimen de concurrencia competitiva, aprobada por Orden de 7 septiembre de 2006, de la Consejería de Trabajo y Política Social (BORM 21 de septiembre de 2006); todo ello, sin perjuicio de la publicación de otras ayudas, como las concedidas para la promoción de viviendas protegidas y alojamientos para el colectivo de inmigrante, a través de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes por Orden de 8 de noviembre de 2006 (BORM 23 de noviembre de 2006) o la concesión directa de subvenciones a Ayuntamientos y Mancomunidades de Servicios Sociales, y también a entidades sin fines lucrativos, para el desarrollo de programas Locales que favorezcan la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia (Decretos 226 y 227/2006, de 27 de octubre, BORM 7 de noviembre de 2006)¹⁸.

17. Este destino específico en materia inmigratoria fue incorporado a finales de 2004 a través de la Orden de 4 de octubre de 2004 (BORM 25 de octubre de 2004), de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se convocan subvenciones dirigidas a corporaciones locales para adquisición, construcción, remodelación y equipamiento de centros que presten servicios a inmigrantes, con el propósito confesado de incorporarse al régimen general de subvenciones en materia de servicios sociales.

18. Vid. José Marín Marín (2007: 715 y ss).

En la misma línea, en 2008, a través de la Orden de 4 de abril de 2008, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración por la que se convocan subvenciones en materia de inmigración y voluntariado Social para el año 2008, se prevén Subvenciones dirigidas a Corporaciones Locales e Instituciones Sin Fin de Lucro, para adquisición, construcción, remodelación, equipamiento y amortización de préstamos de centros que presten servicios a personas inmigrantes y subvenciones dirigidas a Instituciones Sin Fin de Lucro de la Región de Murcia, a fin de colaborar en la financiación de gastos derivados del mantenimiento de centros, prestación de servicios y desarrollo de actividades, en materia de Inmigración, que tengan por finalidad la realización de alguna de las Acciones relativas a la anualidad 2008 del Plan para la Integración Social de las Personas Inmigrantes de la Región de Murcia 2006/2009. Cabe observar una tendencia continuista en las subvenciones para los años 2009 y 2010.

En 2011, a causa de los problemas presupuestarios, no fue posible prorrogar el Convenio de colaboración de 20 de octubre de 2005 suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la C.A.R.M., para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo. Sin embargo, las instituciones sin ánimo de lucro que venían ejecutando este tipo de programas continuaron con las actuaciones previstas, procurando atender a las apremiantes necesidades que presentaban las personas inmigrantes.

Es por ello que, atendiendo a la existencia de razones de interés público y social, la C.A.R.M., a través de la Consejería de Sanidad y Política Social, decidió finalmente colaborar, mediante la concesión de una subvención directa, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la C.A.R.M., en la financiación y mantenimiento de Programas con Instituciones sin fin de lucro para favorecer la integración social de las personas inmigrantes en la Región de Murcia; programas que cubrieron en 2011 las necesidades de las personas inmigrantes residentes en la Región en situación de especial vulnerabilidad, ofreciéndoles alojamiento y manutención, a través de pisos o casas de acogida, albergues, y pisos de emancipación de jóvenes inmigrantes extutelados por la C.A.

De este modo, a través del Decreto 169/2012, de 14 de diciembre, de concesión directa de subvenciones a instituciones sin fin de lucro para el desarrollo de programas de atención integral de las personas inmigrantes de la Región de Murcia en el año 2011 (BORM 17 de diciembre de 2012), se han financiado retroactivamente los programas que en 2011 dieron cobertura a las necesidades de las personas inmigrantes residentes en la Región de Murcia en situación de especial vulnerabilidad, ofreciéndoles alojamiento y manutención, a través de pisos o casas de acogida, albergues, y pisos de emancipación de jóvenes inmigrantes tutelados

por la C.A.R.M. Los beneficiarios de estas subvenciones han sido las siguientes instituciones: Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer en Situación de Riesgo de la Región de Murcia (APRAMU), Asociación para la Promoción Socio-cultural (ASPROSOCU), Cáritas Diocesana, Fundación CEPAIM Acción Integral con Inmigrantes, Asociación Columbares, Asamblea Regional de la Cruz Roja Española en Murcia; Asociación Benéfica Hospitalidad Santa Teresa, Patronato Jesús Abandonado; Asociación ABACO Murcia y Asociación Nacional Proyecto Abraham.

Poco antes de la aprobación del Decreto de concesión de subvenciones para cubrir el desarrollo de los programas de 2011, se publicó el Decreto 141/2012, de 9 de noviembre, de concesión directa de subvenciones a Instituciones sin fin de lucro para el desarrollo de Programas de Atención Integral a las Personas Inmigrantes de la Región de Murcia, pero ahora para el año 2012 (BORM 13 de noviembre de 2012). Su contenido es prácticamente idéntico al texto del Decreto 169/2012, reproduciendo su misma estructura, objetivos, régimen jurídico aplicable, obligaciones y gastos subvencionables, siendo los únicos cambios: los importes de las subvenciones, ciertas variantes en cuanto al régimen de justificación, la supresión de dos de las asociaciones beneficiarias (Asociación ABACO Murcia y Asociación Nacional Proyecto Abraham) y la inclusión de una nueva beneficiaria (Asociación Comisión Católica Española de Inmigración ACCEM).

3. Conclusiones

Aunque la C.A.R.M. viene desarrollando desde los años noventa diversas líneas estratégicas de acción sobre el fenómeno inmigratorio, en general, y salvo contadas excepciones, las iniciativas en materia migratoria han sido bastante parcas y desiguales en intensidad, habiendo girado las mismas en torno a los siguientes instrumentos:

- a) Aprobación de planes globales de actuación regional para la integración social de los inmigrantes.
- b) Desarrollo de una estructura administrativa para la implementación de la política migratoria de la Región de Murcia, que comprende:
 - Institución de un órgano ejecutivo de coordinación de políticas migratorias (Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes);
 - Creación de un departamento, con rango de Dirección general o similar

- (a veces, compartiendo otras materias), para gestionar la política social sobre inmigración (actualmente, la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración);
- Puesta en marcha de un órgano asesor en la materia (Foro Regional para la Inmigración de la C.A. de Murcia);
 - Creación de un órgano técnico de recogida de datos y de estudio (Observatorio de la Inmigración de la Región de Murcia);
 - Creación de un ente encargado de facilitar información completa y coordinada sobre recursos, programas, acciones y fuentes de financiación disponibles en materia de inmigración (Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia -OFRAIN-).
- c) Integración en la Red de Regiones Europeas para el Estudio de la Inmigración (ERLAI).
- d) Inclusión de la población inmigrante en el ámbito de aplicación de los servicios sociales, con establecimiento de servicios de información y atención a personas inmigrantes.
- e) Establecimiento de un sistema de subvenciones y de convenios y conciertos de colaboración con Ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro, que dan lugar a un proceso paralelo de descentralización y privatización de servicios sociales al contemplarse la conveniencia de la gestión de los servicios a escala local, por razones de proximidad, y la concertación subvencionada con instituciones privadas de iniciativa social.

Bibliografía

- CEINOS SUÁREZ, A. (2003): “¿Existe una política de inmigración comunitaria?” en *Derechos y Libertades de los extranjeros en España*, Tomo II, Comunicación a la Ponencia General presentada al XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social celebrado en Santander en 2001, Informes y Estudios, Gobierno de Cantabria, Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico.
- GALIANA MORENO, J.M. (2005): *Inmigración y trabajo de extranjeros. una presentación general*, en GARCÍA MURCIA, J. (Coord), *Inmigración y trabajo de Extranjeros* (Jornadas), Oviedo.
- GÓMEZ ESPÍN, J. Ma (2002): “Inmigración reciente en la Región de Murcia”, *Papeles de Geografía*, nº 36.

- MARÍN MARÍN, J. (2007): “Política social en materia de inmigración en la Comunidad Autónoma de Murcia”, en CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS (coords.), *Derecho Social de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, Colección Estudios de Derecho.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2002): *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex.
- PAJARES ALONSO, M.: “La política europea de inmigración”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 1/2002, (Ejemplar dedicado a: Las políticas de la Europa Social).
- VILAR RAMÍREZ, J. B. (2002): *Murcia: de la emigración a la inmigración*, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia.
- VV.AA. (2012): *Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de la Región de Murcia en 2012*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

CAPÍTULO 10: ANÁLISIS DE ACTUACIONES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES. EL CASO DE LA REGIÓN DE MURCIA 2008-2013

ISABEL SERRANO RODRÍGUEZ
Profesora asociada de Sociología

NICOLÁS MARTÍNEZ VALERO
Profesor asociado de Sociología

CARMEN ROMERO RUÍZ
Profesora asociada de Trabajo Social

Este capítulo pretende realizar un análisis descriptivo, explicativo y evaluativo de la evolución y los resultados de las actuaciones del Sistema de Servicios Sociales que, desde el ámbito público y privado, se han llevado a cabo, durante el periodo comprendido desde 2008 hasta la actualidad, en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dirigidas a la atención social de la población inmigrante.

Los Servicios Sociales son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.2ª de la Constitución Española) pero no resulta sencillo conocer los datos de las actuaciones que se desarrollan lo que dificulta las posibilidades de medida y análisis de la información.

En la investigación hemos considerado los equipamientos y recursos profesionales; las líneas de intervención y su coincidencia con las planificaciones europeas, nacionales y regionales; las dotaciones económicas; la coordinación entre administraciones y entre estas y las entidades sociales y privadas. Todo ello a través de un barrido de fuentes secundarias (boletines oficiales, revisiones bibliográficas, índices de Desarrollo de Servicios Sociales...). Todos los datos provienen de fuentes oficiales y públicas y no se ha valorado (excepto en análisis cualitativo) cuando no existía documentación que avalara los datos (como evaluación Plan 2006-2009 de la Comunidad Autónoma). Además, hemos considerado la conveniencia, por la existencia de déficit de información, de complementar la información obtenida, con la realización de un análisis cualitativo de cinco entrevistas en profundidad a informantes clave de la Administración y Entidades sociales.

Los resultados muestran serias dificultades de financiación en el periodo anali-

zado, que condicionan enormemente las actuaciones sociales, también problemas de coordinación de planes y niveles administrativos con las Entidades Sociales.

Finalmente, valoramos como muy convenientes las iniciativas dirigidas al análisis de las actuaciones que se desarrollan, a reflexionar sobre las mismas y a explorar otras nuevas que puedan producirse en respuesta a nuevos contextos y realidades sociales.

Introducción

Los procesos migratorios son algo sustancial a las sociedades humanas, y de hecho han existido desde hace milenios pero la actual mundialización/globalización ha multiplicado exponencialmente este fenómeno social que no es sino la última fase del capitalismo (Ovejero, 2005). La inmigración es el cambio social más importante que se ha producido en España (Garrido, 2006).

La integración de los inmigrantes se ha convertido en uno de los retos más importantes que afronta la sociedad española en la actualidad y en uno de los cuatro pilares de la política integral de inmigración puesta en marcha por el Gobierno en 2004, junto con la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen. (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010-PECI).

La distribución espacial de la población extranjera en España, por motivos económicos, ha mostrado una pauta de fuerte concentración, desde mediados de los años ochenta, en la Región de Murcia, y ello, tanto a lo que se refiere a la inmigración de carácter regular o regularizada, como a la denominada irregular. La existencia de una fuerte demanda de trabajadores para la construcción, la agricultura y el sector servicios (especialmente el trabajo doméstico, incluidos cuidadores y hostelería) explica esta presencia tan significativa, hasta la actualidad, de población inmigrante (aunque es conveniente reseñar que a partir de 2012 se observan descensos, todavía no excesivamente significativos, de la población inmigrante en España).

Esta presencia y su complejidad han obligado, especialmente a partir de la década de los noventa y hasta finales de 2008, a incrementar el interés y las actuaciones del conjunto de las administraciones públicas en relación con el desarrollo de las políticas de integración social. A partir de 2008, y sobre todo de 2010, la crisis económica ha influido muy negativamente en el desarrollo de políticas sociales en general, y especialmente, en las referidas al colectivo inmigrante.

Desde los noventa, la integración había sido un área de intervención cedida casi en exclusiva a sindicatos y organizaciones no gubernamentales. Las administraciones públicas empezaron a tomar consciencia explícita de la necesidad de tomar un papel más activo a partir del reglamento de 2004. Con todo, debe recordarse que la piedra angular del sistema de integración y uno de los aspectos que más polémica generan en la actualidad, el empadronamiento como único requisito para el acceso a los servicios públicos de bienestar, fue consagrado por la muy restrictiva reforma 8/2000 de la ley de extranjería que se aprobó tras las elecciones generales celebradas ese mismo año. (Cebolla, 2011)

España, como otros países del sur de Europa, carece de modelo de integración y, por tanto, de una política coherente y articulada que facilite la incorporación de los inmigrantes (Cebolla, 2011).

La idea de que España carece de un modelo de integración está avalada por ciertas bases empíricas, ya que los primeros instrumentos para la gestión de la inmigración priorizaron las medidas de control ignorando por completo los aspectos relacionados con la integración que, por esta razón, quedaban en manos de sindicatos y organizaciones no gubernamentales (Cachón, 1998).

Sin embargo, hace años que esto dejó de ser así, y muy especialmente desde que en 2007 entrara en vigor el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), un esfuerzo de concertación de los principales actores involucrados en la definición y práctica de la política de integración liderado por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. (Cebolla, 2011)

La integración ha constituido desde el inicio uno de los pilares fundamentales de lo que se ha dado en llamar, en el ámbito de la Unión Europea, una política común de inmigración y asilo. Cuando los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, reunidos en Consejo a finales de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere, decidieron impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, consideraron imprescindible el desarrollo de políticas comunes en materia de inmigración y asilo basadas en cuatro pilares fundamentales: la colaboración con países de origen, un sistema europeo común de asilo, una adecuada gestión de los flujos migratorios, y el trato justo a los nacionales de terceros países. (PECI 2007-2010)

Algunos instrumentos financieros han permitido, ya en el pasado, desarrollar programas con efectos positivos para la integración. En particular hay que mencionar las acciones financiadas por el Fondo Social Europeo y por la Iniciativa Comunitaria EQUAL, en la medida en que numerosas personas inmigrantes han podido beneficiarse de los programas de inserción laboral y de lucha contra la exclusión social establecidos con carácter general.

Hasta 2007, en Europa, no había existido un instrumento financiero específicamente diseñado para financiar, con carácter estable, programas de integración. Desde el año 2003 hasta el 2006 existía una convocatoria específica de la Comisión Europea para proyectos piloto en el ámbito de la integración (INTI), pero con un alcance muy limitado.

Para el período 2007-2013 se dispone ya, por primera vez, de un instrumento estructural: el Fondo Europeo de Integración, dotado con 825 millones de euros. Este Fondo forma parte del Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios, integrado además por los nuevos fondos de control de fronteras exteriores, de retorno y de refugiados. El Fondo europeo de Integración se dedica a respaldar las acciones de los Estados en materia de integración de personas inmigrantes, en proporción al número de estas personas presentes en su territorio.

En materia de integración España ha representado, al menos hasta 2007, un ejemplo de éxito. Varios extremos justifican esta afirmación. En primer lugar, desde el punto de vista de las políticas formales, nuestro sistema ha sido ampliamente incluyente, especialmente si lo comparamos con el resto de países europeos. (Cebolla 2011)

Cuando se habla de integración surge necesariamente la necesidad de distinguir conceptualmente entre las distintas dimensiones de ésta, por lo que a continuación expondremos algunas de las tipologías existentes sobre el término.

Según Vicente Blanco (2004, p.174) existen tres tipos diferentes y diferenciados de integración:

- a) Integración social, económica y/o laboral, que se refiere a la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo, el grado de cobertura de sus necesidades primarias (vivienda, salud, educación, etc.) y la situación familiar.
- b) Integración cultural, entendida como la pretensión de asimilar al inmigrante con las creencias, valores y modo de vida dominantes de la sociedad de acogida.
- c) Integración jurídica, que supone la situación jurídica regular del extranjero, conforme a Derecho, en el territorio.

Giménez (2003, p. 79) distingue por su parte nueve dimensiones de la integración, distribuidas en tres bloques:

Bloque 1. Integración jurídica y laboral, determinante y decisiva sin lugar a dudas.

Bloque 2. Dimensiones propiamente sociales. Integración familiar, residencial, vecinal, educativa y sanitaria.

Bloque 3. Plano específicamente cultural. Integración cívica y cultural.

1. La integración social de inmigrantes en España

La evolución de la llegada de inmigrantes a España ha provocado la necesidad de regularlo normativamente. La primera normativa sobre extranjería en nuestro país, con gobierno del Partido Socialista, fue la establecida por la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta ley poseía un carácter fundamentalmente restrictivo y es consecuencia de la novedad que suponía el fenómeno en España, así como de su inexperiencia en la materia.

Sin embargo, el panorama cambió sustancialmente, ya con el Partido Popular en el poder, en el año 2000, año en el que la cifra de extranjeros en España supera ya el millón de personas. En concreto, las leyes aprobadas fueron la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que modificó la anterior y dio una orientación más restrictiva y el Real Decreto 864/2001, por el que se aprobó el reglamento de extranjería, que incluía numerosos preceptos declarados inconstitucionales.

Es el Gobierno, según lo previsto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, al que corresponde la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales, ya que serán estas las que tienen el compromiso de atender e intervenir en situaciones de desprotección de la población inmigrante. Esta circunstancia explica el por qué numerosas Comunidades Autónomas, han implementado planes para la integración social de los inmigrantes.

En 1994 a parece el primer Plan para la Integración de los Inmigrantes, seguido del Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI) y el PECI 2011-2014.

El 2 de diciembre de 1994, el Consejo de Ministros aprobó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) como “marco de referencia para la Administración General del Estado, propuesta de acción para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, y cauce para una participación activa de la

sociedad civil a favor de la integración de la población inmigrante”. Con este Plan se pretendía abordar, por primera vez en España, la inmigración con un enfoque global, siguiendo las directrices de la Unión Europea. El PISI partía del reconocimiento de que “los movimientos migratorios representan un factor esencial de transformación y cambio de las sociedades occidentales a las que plantean el reto de una configuración pluricultural y pluriétnica, en la que deben establecer relaciones armónicas de convivencia, rechazando las tendencias xenófobas y racistas” y ponía el acento en cuatro puntos:

1. El fenómeno migratorio es un tema complejo, que requiere un tratamiento equilibrado entre los aspectos de dirección y control de flujos y los relacionados con la integración social de los inmigrantes. Hasta ahora se ha prestado atención preferente a los primeros, tanto por razones lógicas como de urgencia social, ahora es necesario insistir en los segundos.
2. La integración representa un largo proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida, en un clima de respeto y aceptación recíprocos. De ahí que sea necesario adoptar medidas de largo alcance, que requieren un lento proceso de maduración.
3. La integración exige la consideración del inmigrante en su globalidad, no sólo como trabajador, sino como ciudadano, con necesidades y requerimientos en los ámbitos educativo, cultural, sanitario, convivencia territorial y de participación social.
4. El proceso de integración requiere un diálogo constante entre las diferentes Administraciones Públicas y con los interlocutores sociales.

El PISI se planteó los siguientes objetivos:

1. Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a los servicios existentes.
2. Promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes.
3. Garantizar al inmigrante una situación legal y socialmente estable.
4. Combatir las barreras que dificultan la integración.
5. Luchar contra la explotación de los trabajadores extranjeros.
6. Movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia.

Para la consecución de estos objetivos, se crearon dos instrumentos y se adoptaron veintiséis medidas. Los dos instrumentos, que han seguido funcionando con distintas modificaciones a lo largo del tiempo, son:

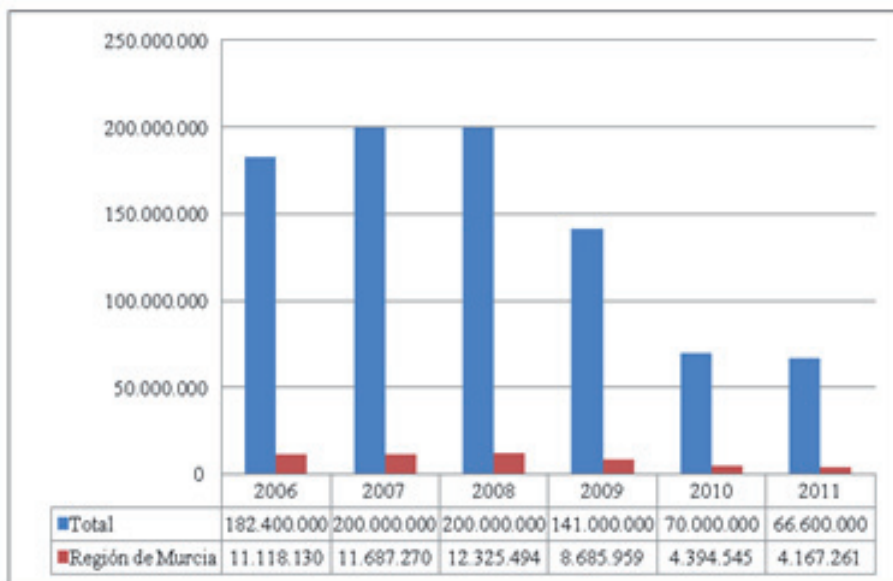
- El Foro para la Integración de los Inmigrantes.
- El Observatorio Permanente de la Inmigración.

No se previó una financiación específica. La importancia del PISI deriva de la introducción en España de algunos elementos conceptuales comunitarios respecto a la integración de los inmigrantes, del establecimiento de objetivos para la acción pública en este terreno y de la sistematización de una serie de medidas concretas. El PISI fue en buena medida el punto de partida para que otras administraciones comenzaran a elaborar planes de integración de los inmigrantes.

El 30 de marzo de 2001, el Consejo de Ministros aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Programa GRECO) para el período 2001-2004. El GRECO se autopresentaba como “la primera iniciativa preparada en nuestro país para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes”. El Programa GRECO puso de relieve las necesidades de inmigrantes que tenía la economía española, relacionó la política de integración de los inmigrantes con las políticas de inmigración y ordenó una serie de medidas que distintos Centros Directivos de la Administración General del Estado llevaban a cabo hasta entonces de forma dispersa.

En los Presupuestos Generales del Estado del año 2005 se creó, por primera vez, un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como al Refuerzo Educativo de los mismos, con la finalidad de promover y potenciar las políticas públicas en estos ámbitos y, con ello, reforzar la cohesión social. Este Fondo, si bien comenzó con una dotación de 120 millones de Euros para el año 2005, terminó su dotación presupuestaria en 2011 con 66,6 millones de Euros.

Gráfico 1. Evolución Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes.



El Fondo ha posibilitado la definición y el establecimiento de un marco de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas cuya gestión se ha basado en los siguientes principios operativos:

- La *subsidiaridad*, respetando el ámbito competencial en relación con la integración de inmigrantes.
- La *complementariedad* en relación con las actuaciones que las Comunidades Autónomas vienen realizando, permitiendo incrementar los recursos en determinadas áreas deficitarias.
- La *cooperación interinstitucional* entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

Las líneas de intervención a través del Fondo de Apoyo se han articulado en torno a los cinco epígrafes siguientes:

- a) Refuerzo de los servicios públicos.
- b) Complementación de las áreas de actuación en las que se detecta mayor necesidad de intervención.

- c) Formación de profesionales en interculturalidad.
- d) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.
- e) Refuerzo del tercer sector y de su capacidad operativa.

Se consolidan y amplían los programas para promover la mejora organizativa, estructural y de equipamiento de las entidades así como la mejora de la calidad de sus procesos y actividades con la finalidad de mejorar su eficacia y eficiencia en el apoyo a los inmigrantes y sus familias, se amplían notablemente el espectro de programas destinados a fomentar la integración de los inmigrantes en el ámbito de la información y asesoramiento, el aprendizaje de la lengua y cultura españolas y el mantenimiento de las de origen, el refuerzo educativo y actividades extraescolares tendentes a prevenir el fracaso escolar y la exclusión social; la mediación intercultural; la conciliación de la vida familiar y laboral y la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la creación de redes de apoyo social a personas víctimas de trata o explotación sexual, y violencia xenófoba y de género, entre otros. Se establecen nuevos programas subvencionados que tienen por objeto la sensibilización social para la prevención de la discriminación y la aparición de actitudes racistas y xenófobas que, a la vez, fomenten la convivencia intercultural. Se introducen nuevas líneas de subvenciones en los ámbitos del empleo, la salud, y en favor de la mujer con el objetivo de favorecer una mayor integración de los hombres y mujeres inmigrantes.

Respecto de los programas dirigidos a la integración laboral cofinanciados por el Fondo Social Europeo (El Fondo Social Europeo (FSE), de acuerdo con el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), periodo 2007-2013, contribuirá a la política de cohesión, al incremento del crecimiento, la competitividad y el empleo) que se enmarcan en los Programas Operativos Plurirregionales Comunitarios de Lucha contra la Discriminación y cuyos objetivos son: Facilitar la inserción laboral y la integración en el mercado de trabajo a inmigrantes que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social a través del desarrollo de itinerarios integrados de inserción laboral individualizado, con programas dedicados a sensibilizar al mundo empresarial y a la sociedad en general con el fin de prevenir la discriminación en el acceso y permanencia en el mercado de trabajo a través de campañas específicas. Por último, se contemplan los programas de formación de profesionales en el campo específico de la inmigración entre los que destacan aquellos relacionados con el medio ambiente, la igualdad entre hombres y mujeres y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, vinculados al empleo, estudios o seminarios.

Mención especial merecen los programas destinados a cofinanciar proyectos en

el seno de la Iniciativa Comunitaria EQUAL del Fondo Social Europeo. Esta iniciativa está destinada a apoyar a los Estados miembros y a las Entidades Sociales en general para los programas dirigidos a los colectivos más desfavorecidos o en riesgo de exclusión social. El programa español de EQUAL contempla tanto a los inmigrantes como a los solicitantes de asilo y los refugiados en los ejes de empleo y la inserción en el mercado de trabajo.

Dentro del marco general de subvenciones de la Administración General del Estado conviene destacar las otorgadas para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Mediante la Orden TAS/3441/2005, de 2 noviembre y Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre, se han realizado convocatorias de subvenciones dirigidas a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes (desarrollo intercultural a través de la promoción del conocimiento de las distintas culturas que conviven en el municipio, acomodación de los procesos de gestión de los espacios públicos a las nuevas demandas de su uso, gestión de la diversidad en la prestación de los servicios municipales, conocimiento y modificación de hábitos laborales mediante procesos informativos de orientación y participación socio-laboral con la implicación de las organizaciones sociales, empresariales y sindicales del Municipio, promoción y facilitación del acceso de los inmigrantes a los servicios públicos municipales normalizados, promoción de integración de inmigrantes en el entorno rural, promoción de la participación ciudadana de cara a conseguir la rehabilitación del entorno local, sensibilización del conjunto de la sociedad para prevenir la discriminación, el racismo y la xenofobia, en el acceso a bienes y servicios, prevención de conductas grupales antisociales, racistas y xenófobas vinculadas a bandas juveniles, sectas, etc., y conciliación de la vida familiar y laboral). Así como otras Actuaciones relacionadas con la acogida humanitaria de inmigrantes recién llegados y el Programa especial de acogida e integración de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes.

La evaluación general del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) es claramente positiva por quienes han participado en la misma. En los documentos y comentarios se han referido al Plan como algo que ha servido de “marco común de referencia”, ha supuesto el “diseño y respaldo de una estrategia común”, ha aportado “guía y método”, ha sido decisivo por su “aporte financiero”, ha “permitido reforzar líneas de trabajo” o “ha facilitado la complementariedad y coordinación de los proyectos así como el trabajo de las administraciones y las entidades sociales”.

A nivel presupuestario y financiero hay que destacar en el proceso evaluador

como extraordinariamente positivo el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo. Se presupuestaron 2000 millones de euros y se han ejecutado 2.320 millones de euros (un 16% más). Avances en la adaptación de la sociedad española y las Administraciones. Avances en la adaptación de la sociedad española y las Administraciones. Repercusiones en la promoción de convivencia intercultural y la cohesión social. Aporte económico decisivo para el desarrollo de políticas y programas autonómicos y municipales. Repercusión relevante en la concepción y diseño de los planes autonómicos y municipales. Proyectos innovadores de integración por entidades locales. Impacto relevante en la acción y desarrollo de las organizaciones no gubernamentales.

El PECCI 2007-2010 se gestó en una coyuntura de crecimiento económico e incremento considerable del flujo de inmigración, pero hubo de desarrollarse con el advenimiento de la crisis económica y la consiguiente ralentización del flujo migratorio. En contraste, el PECCI 2011-2014, se ha diseñado en un momento en que la crisis económica no acaba de remitir y en el que la revitalización económica no acaba de llegar. Por lo tanto, se trata de un Plan que mira más lejos que a la mera coyuntura y afronta los retos actuales.

Asistimos a un cambio de ciclo migratorio, de acuerdo con el PECCI actual, caracterizado por la existencia de:

- Un considerable nivel de asentamiento de muchas personas que ya no pueden considerarse inmigrantes sino nuevos vecinos.
- Un amplio sector de nacionalizados como españoles, muchos de ellos con doble nacionalidad, que sin embargo son percibidos todavía como inmigrantes.
- Un amplio sector de personas de origen extranjero que viven en familia, con toda o parte de la familia nuclear tras los amplios procesos de reagrupación familiar.
- Una diversificación social, ya existente en la sociedad española, que se ha visto incrementada como consecuencia de la nueva realidad migratoria.
- Un nutrido segmento de la juventud con padres extranjeros (743.000 al término del 2010 según el INE).
- La concentración residencial que plantea la necesidad de evitar la creación de guetos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de determinados territorios con alta presencia de población vulnerable.
- El proceso de participación política como el que tuvo lugar en las elecciones locales de mayo de 2011, cuando, por primera vez, determinado número de extranjeros extracomunitarios pudo ejercer su derecho al voto en sus res-

pectivos ayuntamientos lo que, en adelante, va a incidir notablemente en la política de integración.

El PECEI 2011-2014, trata de responder a este nuevo escenario migratorio que lleva aparejado un paso más con respecto al anterior: el paso de *un nivel satisfactorio de coexistencia* -una coincidencia en tiempo y espacio de carácter pacífico- a *un nivel óptimo de convivencia*, la cual supone la interacción y relación armoniosas. En esta nueva etapa juegan un papel clave las ideas de ciudadanía, interculturalidad y democracia.

2. La integración social de inmigrantes en Murcia

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha aprobado dos planes:

1. I Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004.
2. II Plan de Integración Social de las Personas Inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009.

El primer plan nace en el seno de la Consejería de Trabajo y Política Social, en concreto en la Dirección General de Política Social; el segundo en el de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, bajo la Dirección General de Inmigración y Voluntariado. También destaca el “Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia”, que fue creado mediante Decreto 72/1998 de 20 de noviembre y modificado mediante Decreto 134/2002 de 31 de octubre de la Consejería de Sanidad y Política Social, con el fin de establecer un cauce de consulta, participación y debate de los agentes sociales e instituciones que intervienen en distintas áreas con la población inmigrante.

Se plantean como Planes ambiciosos que contemplan la integración social de forma global, teniendo en cuenta todos los factores que inciden en la misma, y trabajando de forma coordinada desde las distintas áreas de intervención: social, educación, empleo, salud y vivienda. Tienen en cuenta, además, las necesidades específicas derivadas de ser mujer, joven o menor de edad en situación de desamparo social, sin olvidar otras facetas complementarias para la integración como es el ámbito turístico y cultural para un mejor conocimiento del entorno, así como la cooperación al desarrollo con los países de origen de la población inmigrante.

Los Planes han precisado de la coordinación de los distintos departamentos de las Consejerías de la Administración Regional, y contiene actuaciones dirigidas tanto al colectivo inmigrante como a la población de acogida. Está estructurado en tres grandes líneas de acción:

- a) Facilitar el acceso normalizado de los inmigrantes a los recursos sociales de que dispone la Región de Murcia, intentando que su condición de extranjeros no sea un obstáculo para el ejercicio de los derechos que la legislación española les concede.
- b) Actuar sobre las necesidades más urgentes que se plantean en un colectivo con escasos recursos y redes muy precarias de integración social, independientemente de su situación legal
- c) Impulsar la cooperación al desarrollo económico y social de los países de origen de los inmigrantes Atención Social.
- d) Impulsar los instrumentos y organismos responsables de la política regional en materia de inmigración.
- e) Conocer el perfil del inmigrante que reside en la CARM y favorecer el acceso de este a los recursos sociales disponibles.
- f) Mantener e incrementar los programas de atención y acogida básica a inmigrantes para prevenir situaciones de marginación y exclusión social.
- g) Comprometer a la sociedad de acogida en la integración de los inmigrantes y corresponsabilizar a estos en dicho proceso.

La existencia del Plan es valorada como muy buena en su evaluación, de forma excesivamente generosa, aunque para un objetivo de tal magnitud, como es la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia, los recursos serán siempre insuficientes. En opinión de la personas entrevistadas, el Plan ha contribuido a la inserción social de los inmigrantes, incluso se afirma que ha contribuido “mucho”.

La evaluación valora que las acciones se han realizado con una distribución geográfica equilibrada por toda la Región, atendiendo especialmente a los puntos de mayor concentración de población inmigrante.

2.1. Dificultades detectadas en el Primer Plan (evaluación del Plan)

Dentro de las dificultades detectadas para el desarrollo de las acciones, destacan las de tipo económico, porque hay que desarrollar los programas con un presupuesto previamente establecido cuando la realidad es muy cambiante; otras dificultades son la escasa coordinación entre los organismos y entidades que trabajan para la integración social de la población inmigrante; la falta de rapidez a la hora de resolver trámites administrativos; y, en el plano personal, la barrera idiomática y aquellas otras barreras derivadas de la carencia de permiso de residencia en España, situación que dificulta el acceso a servicios a los que sí pueden acceder los inmigrantes con autorización de residencia.

A pesar de todas las valoraciones positivas, la inserción social de los inmigrantes de la Región de Murcia es un proceso, y, como tal, susceptible de mejorar. Así, por ejemplo el Área de Educación necesita incrementar sus recursos para mejorar la calidad de la educación, y atender la diversidad cultural de los nuevos escolarizados procedentes de diferentes países en todos los colegios de la Región de Murcia.

2.2. Recomendaciones de cara a un nuevo Plan (evaluación del Plan)

El Plan no ha resuelto los problemas de vivienda y trabajo porque las acciones puestas en marcha han sido dispersas y sin la coordinación necesaria para ser considerarlas dentro de un Plan. En cuanto al acceso a la oferta de servicios de toda índole, la tendencia debe ir hacia la normalización en el acceso a esto por parte del colectivo de inmigrantes, evitando la creación de servicios organismos implicados en el Plan.

Sobre el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009, carecemos de información sobre su evaluación al no existir ninguna publicación sobre la misma.

Tomados en su conjunto, el desarrollo de todos estos planes y medidas ha ido formando un acervo común, en paralelo a los desarrollos de la Unión Europea sobre la integración de las personas inmigrantes, ha propiciado la toma en consideración del hecho migratorio en las políticas de carácter general de cada Comunidad Autónoma y ha ido consolidando, sobre todo en aquéllas que cuentan con mayor presencia de población inmigrada, tanto prácticas administrativas de intervención social, como la existencia de organismos de gestión y de participación en el diseño y ejecución de las políticas de integración, tales como los Foros para la integración de los inmigrantes.

3. Análisis de datos

Para el análisis de datos hemos diferenciado entre las actuaciones de las entidades sociales y las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Mancomunidades)

3.1. *Las entidades sociales*

La sociedad civil juega un papel fundamental en el proceso de adaptación mutua que supone la integración de los inmigrantes. Las entidades sociales incorporan a los inmigrantes como ciudadanos de pleno derecho facilitan de esta manera la integración: tanto de los inmigrantes en la sociedad de acogida como de ésta a la nueva realidad social que se va construyendo. La importancia de este tejido asociativo en la integración de los inmigrantes es clave (PEGI 2011-2014).

Su participación en la formulación e implementación de las políticas de inmigración y de integración de los inmigrantes y su cooperación con las administraciones públicas en estos campos es tan relevante que sin su participación las Administraciones Públicas no hubieran podido llevar a cabo algunas de las políticas puestas en marcha para la integración de los inmigrantes en los últimos años. Pero, además, estos actores de la sociedad civil han llevado a cabo actuaciones y políticas propias en sus respectivos campos que son trascendentales para la integración de los inmigrantes y han tenido una notable contribución a sensibilizar a la opinión pública sobre el hecho migratorio y contra las posibles reacciones xenófobas.

Algunas de estas entidades han incorporado inmigrantes a sus filas, aunque de forma escasa y puntual, como señala el PEGI 2007-2011, y han hecho que sus organizaciones vayan asumiendo la problemáticas ligadas a la inmigración y a los desafíos que plantea a la sociedad española. Los espacios públicos donde se desarrollan los procesos cotidianos de adaptación mutua entre inmigrantes y españoles son lugares privilegiados para llevar a cabo procesos de integración, socialización y participación en igualdad de condiciones como los centros de trabajo, los barrios y las escuelas. En ellos el mundo asociativo tiene desplegadas antenas de observación que les permite, con frecuencia, detectar algunos problemas antes que las Administraciones Públicas y reaccionar con mayor celeridad.

Tres tipos de actores sociales han tenido una especial relevancia es este proceso: los agentes sociales, sindicatos y patronales; las organizaciones no gubernamentales que trabajan con inmigrantes; y las asociaciones de inmigrantes.

En el análisis de los servicios ofertados por las distintas entidades sin fin de lucro, se ha tenido en cuenta el catalogo de servicios que aparece en el manual de

buenas prácticas de integración de los inmigrantes, si bien en dicho documento únicamente se contemplan nueve actuaciones, si bien después de analizar la finalidad de la subvenciones se han detectado catorce categorías (Cuadro 1):

1. Vivienda / Alojamiento: En esta categoría se encuadran las actuaciones dirigidas a facilitar a los inmigrantes el acceso a la vivienda; incluye también las subvenciones para casas de acogida temporal de personas en riesgo. Nº de programas: 27
2. Promoción de la salud: Se incluyen las actuaciones dirigidas a promover la salud de los colectivos de inmigrantes. Nº de programas: 17
3. Integración social: Este apartado se han encuadrado los programas dirigidos a la integración integral de los inmigrantes. Nº de programas: 92
4. Formación: Incluye todas las intervenciones en formación dirigidas a inmigrantes, o también las dirigidas a formar formadores. Nº de programas: 33
5. Integración laboral: Actuaciones dirigidas a ayudar al inmigrante a la orientación y búsqueda de empleo. Nº de programas: 30
6. Acogida/Atención inicial: En esta categoría se han encuadrado los programas dirigidos a la atención inicial de los inmigrantes recién llegados. Nº de programas: 38

Cuadro 1. Intensidad de servicios prestados por las entidades sociales

Servicios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1.-Vivienda/alojamiento.	7	5	8	2	2	3	27
2.-Promoción de la salud.	6	5	6	0	0	0	17
3.-Integración social.	31	26	19	5	6	5	92
4-Formación.	19	10	4	0	0	0	33
5.-Integración laboral.	15	9	6	0	0	0	30
6.-Acogida/Atención inicial.	6	10	9	5	5	3	38
7.-Mujer.	5	4	3	1	1	0	14
8.-Menores, jóvenes, familia.	6	4	0	0	0	0	10
9.- Alimentos.	1	1	1	0	0	0	3
10.-Información, orientación jurídica social.	2	2	1	0	0	1	6
11.- Apoyo psicológico.	1	11	0	0	0	0	12
12.- Intervención con personas en prisión.	1	0	1	0	0	0	2
13.- Voluntariado.	2	1	0	0	0	0	3
14.-Equipamiento y reformas de centros.	8	0	0	0	0	0	8
TOTAL	110	88	58	13	14	12	295

1. Mujer: Dado que las mujeres se consideran por los distintos planes de integración como un grupo que requiere atención especial, los programas dirigidos específicamente a la mujer se han incluido todos en un apartado, aunque su objeto directo tenga relación con distintos ámbitos. N° de programas: 14
2. Menores, jóvenes, familia: También por tratarse de grupos de los que se hace especial mención en los “planes” de las distintas administraciones, se han considerado aparte las actuaciones dirigidas a ellos. Se incluyen aquí entre otros todos los programas de refuerzo escolar, así como acciones dirigidas a los menores no acompañados o a la integración laboral de los jóvenes. N° de programas: 10
3. Alimentos: Se incluyen actuaciones dirigidas a atender necesidades básicas como la de alimentos. N° de programas: 3
4. Información y orientación jurídica o social: En este apartado se han incluido las actuaciones llevadas a cabo por diversas ONG’s, así como otras actuaciones que tienen por finalidad informar al inmigrante tanto sobre sus derechos y sobre los distintos aspectos legales que le atañen, como acerca de las prestaciones sociales existentes a las que tiene derecho y acerca de aquellas cuestiones que le son necesarias para poderse orientar en el nuevo medio. N° de programas: 6
5. Apoyo psicológico: El Servicio de apoyo psicológico ofrece respuesta al estrés al que se enfrentan los inmigrantes por la pérdida de vínculos con el país de origen y la necesidad de crear unos nuevos en el país de acogida. N° de programas: 12
6. Intervención con personas en prisión. Dentro de los centros penitenciarios las asociaciones desarrollan actividades lúdicas y formativas que permiten que personas internas inmigrantes ocupen su tiempo libre y combatan la inactividad, al tiempo que posibilita que desarrollen hábitos positivos y habilidades útiles en un ulterior proceso de integración social. N° de programas: 2
7. Voluntariado: Los voluntarios son quienes ayudan de manera altruista para que las personas inmigrantes puedan insertarse de forma total en la sociedad. N° de programas: 3
8. Equipamiento y reformas de centros: En este apartado se engloba la ampliación, mejora, modernización, adaptación o refuerzo de inmuebles ya existentes, o bien la adquisición de los bienes muebles necesarios para las actividades que haya de realizar el centro. N° de programas: 8

Tras el análisis de las resoluciones de subvenciones en materia de inmigración, publicadas por el BORM de los años 2008 a 2012 y las que hemos podido detectar de 2013 se han identificado los siguientes servicios prestados por las diferentes entidades sin fin de lucro, que accedieron a dichas subvenciones.

Se observa que algunas asociaciones únicamente han accedido a las subvenciones durante un corto periodo de tiempo, un año o dos, y que luego desaparecieron. Estas instituciones se han englobado en el apartado de otros, si bien se ha indicado los servicios y programas por los que habían obtenido subvenciones.

De la mayor parte de los servicios y programas que prestan las distintas asociaciones puede observarse que han ido orientados a programas de integración social, formación e integración laboral. Las asociaciones inciden en dichas actuaciones pues el acceso a un puesto de trabajo es lo que puede provocar una mejoría en el resto de áreas sociales.

Los servicios y programas analizados:

1. Son compatibles y complementarios con los fines y las prioridades expuestos en las planificaciones regionales y nacionales.
2. Los servicios y programas más relevantes los desarrollan las Entidades más significativas en la atención a la población inmigrante.
3. Aunque no puede negarse la idoneidad de las actuaciones programadas respecto de las necesidades y los objetivos definidos detectados en las planificaciones consideramos que la vivienda y el alojamiento, la promoción de la salud, los menores, jóvenes y familias, (excepción hecha del refuerzo educativo a menores) la imagen social de los inmigrantes, estudios e investigación, iniciativas innovadoras y la prestación de alimentos no han sido suficientemente atendidas.

Cuadro 2. Servicios prestados por las entidades sociales

	Servicios que prestan las distintas asociaciones					
	Servicios(ver última fila del cuadro)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AMUE	7	7	7			
APRAMU	2-5-7		7	7	7	
ASOCIACION ABACO MURCIA	3		3	3	3	
ASOCIACION ALRASO		5-6	5-6			
ASOCIACION BANCO DE ALIMENTOS	9	9	9			
ASOCIACION CATS	7	7	2			
ASOCIACION COLUMBARES	3-14	3	3	3	3	3

ASOCIACION COMISION CATOLICA ESPAÑOLA DE MIGRACION		10	10			10
ASOCIACION CULTURAL Y SOCIAL BETO	3	3-7				3
ASOCIACION DE SENEGALESES	3	3				
ASOCIACION DE UCRANIANOS	3-8	3	3			
ASOCIACION EL CAMINO DE ABARAN	3-14	3	3			
ASOCIACION HOGAR EL BUEN SAMARITANO	3	3	3			
ASOCIACIÓN IEMANYÁ	3-11	3-11				
ASOCIACION MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD	2-4-8	2-4-8				
ASOCIACION MURCIA ACOGE	1-3-4		1-3			
ASOCIACION MURCIANA NERI POR LOS INMIGRANTES	3	3				
ASOCIACION NACIONAL PROYECTO ABRAHAM	1-4-5-6-14	6	1-4-6	6	6	6
ASOCIACION RASCASA	2-3-4-5-14	3-4				
ASOCIACIÓN RUMIÑAUÍ		3-6				
ASPROSOCU	3	3	3	3	3	3
ATIME	3-4-7-10-14	3-4-10				
CARITAS DIOCESANA	1-3-5-6-14	3-6	1-3-6	1-3-6	1-3-6	1-3-6
CEPAIM	3-5-6	3-5-6	3-6	6	6	6
COLECTIVO LA HUERTECICA	2-5-6	2-5-6	2-5-6			
COLECTIVO PARENTESIS DE MURCIA	12	3-5-6	12			
COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL	3	3	3			
COMISIONES OBRERAS	3-4	4	4			
COORDINADORA DE BARRIOS	8	5-8				
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	1-3-4-5-13	1-3-4-13	1-3		3	1-3
FEDERACION DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE LA REGIÓN DE MURCIA	3	3	3			
FEDERACION DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE MURCIA (FECOAM)	3-5	3-5	5			
FEDERACION DE INMIGRANTES POR LA INTERCULTURALIDAD	3	3	3			
FEAFES	3	3	3			
FEDERACION RASINET	1	1	1			
FUNDACION CREA EMPRESAS	5	5	5			
FUNDACION ECCA	4-5	4-6	4-6			

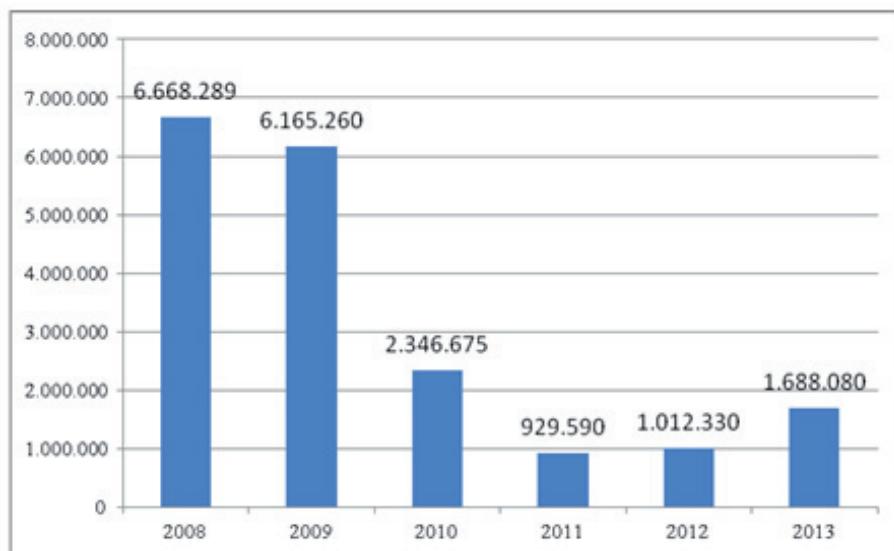
FUNDACION FADE	7-8-14	7-8	7		
FUNDACION RAIS (RED DE APOYO A LA INTEGRACION SOCIOLABORAL)	3	1-3	3		
FUNDACION SECRETARIADO GITANO	1-4	1	1		
HOSPITALIDAD SANTA TERESA	6		6	6	6
OBRA SOCIAL SANTA LUISA DE MARI-LLAC DE LAS HIJAS DE LA CARIDAD	4-8	4-8			
PATRONATO DE JESUS ABANDONADO	1-3-6	1-3-6	1-3-6	1-3-6	1-3-6
PROEXPORT	4-5	4-5			
REPAIN	3-10-14	3	3		
SAKIAIS KEN DIKELA, ASOCIACIÓN GITANA Y MÁS CULTURAS	4	4			
UGT	5	5	5		
OTROS	2-3-4-5-8-13	2-3-6	1-2-3-4-5-6		1

Servicios: 1.- Vivienda/alojamiento. 2.-Promoción de la salud. 3.-Integración social. 4-Formación. 5.-Integración laboral. 6.-Acogida/Atención inicial. 7.-Mujer. 8.-Menores, jóvenes, familia. 9.- Alimentos. 10.-Información, orientación jurídica social. 11.- Apoyo psicológico. 12.- Intervención con personas en prisión. 13.-Voluntariado. 14.-Equipamiento y reformas de centros.

1. Respecto de la participación de la población inmigrante en el desarrollo de programas, desde 2010, es prácticamente inexistente.
2. A partir de 2010 la continuidad de muchos servicios y programas se ha visto interrumpida por una drástica reducción del gasto destinado a la atención a los inmigrantes lo que implica una paralización y pérdida irrecuperable. La sostenibilidad en el tiempo de los programas y servicios favorece el éxito de los mismos.

En cuanto al importe de las subvenciones durante el periodo analizado, se ha observado como dichas subvenciones también se ha visto afectada por la crisis (Grafico 2). Si bien durante el año 2008 y 2009, según datos publicados en los distintos BORM, las subvenciones, para entidades sin fin de lucro, ascendían a un importe superior a los 6.000.000 de euros, esta circunstancia cambia a partir de 2010, si bien en 2012 y 2013 el importe de las subvenciones aumenta ligeramente.

Gráfico 2. Evolución financiación instituciones sociales 2008-2013



3.2 Las corporaciones locales

El último índice DEC 2013 (información sobre el desarrollo de los Servicios Sociales en España en 2012), sitúa en el puesto número 14 a la Región de Murcia en la clasificación de Comunidades Autónomas en el desarrollo de su Sistema de Servicios Sociales. Murcia sigue sin tener un marco legislativo y normativo que garantice derechos ciudadanos y carece de una planificación estratégica. El gasto por habitante es de 231 euros, bastante inferior a la media estatal de 275 euros.

En la red básica de Servicios Sociales (Ayuntamientos y Mancomunidades) la ratio de trabajadores de plantilla por habitante es de uno por, aproximadamente, 3630 habitantes.

El papel de los ayuntamientos españoles en la acogida e integración de los inmigrantes ha venido siendo fundamental desde que comenzó a haber una presencia significativa de inmigrantes en algunas zonas mediados de los años ochenta del pasado siglo. Esta temprana respuesta es consecuencia de que muchas de las necesidades y demandas de los inmigrantes se producen en el nivel municipal. Los ayuntamientos, (y las mancomunidades en el caso de la Región de Murcia) grandes, medianos e incluso pequeños, rurales y urbanos, que tenían un importante número de inmigrantes en su territorio, han llevado a cabo actuaciones orientadas a integrar a su nueva población (PECI 2007-2011).

En la Región de Murcia las actuaciones en materia de integración social con

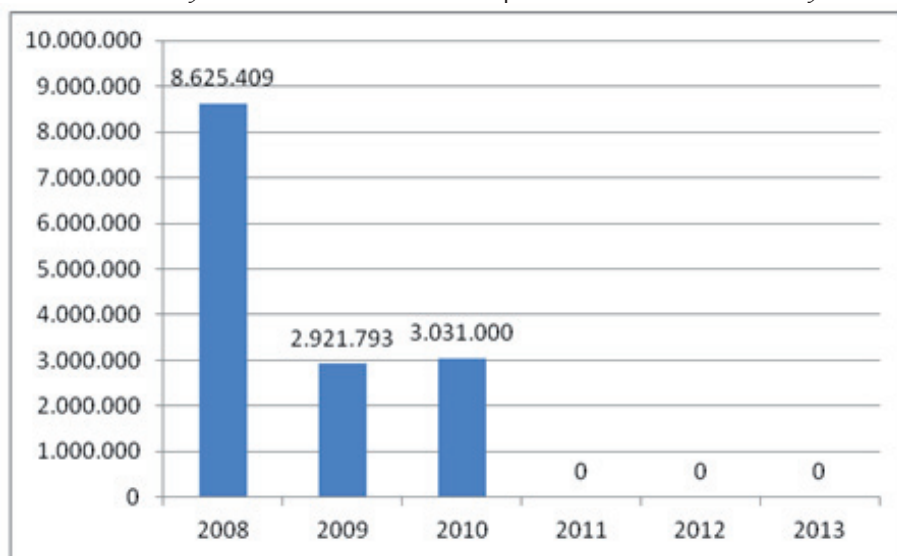
inmigrantes, han descansado, en el ámbito de las administraciones públicas, sobre los ayuntamientos y especialmente a partir de la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes (2005) que supuso un aumento considerable de presupuestos para el desarrollo de programas y dotación de recursos.

La mayor parte del gasto se ha destinado a la dotación de recursos profesionales (básicos para el desarrollo de algunas actuaciones como las de información y orientación, refuerzos escolares y actividades de ocio y tiempo libre a menores y tramitación de informes para su regularización administrativa) y de atenciones de acogida e integración (incluidas prestaciones económicas).

Puede observarse (Grafico 3) un estancamiento en la financiación y desarrollo de programas lo que se traduce, en servicios sociales en un debilitamiento y un retroceso en la eficiencia y eficacia de los servicios y programas.

En algunos ayuntamientos esas actuaciones se han plasmado en planes y programas de integración que, bajo distintas denominaciones, han orientado y sistematizado la actuación municipal ante los desafíos y retos que les planteaba la presencia de inmigrantes.

Grafico 3. Evolución financiación corporaciones locales 2008-2013



Muchas de estas actuaciones municipales se han llevado a cabo a pesar de la limitación de recursos con que cuentan los ayuntamientos españoles y, a veces, sin los apoyos institucionales y económicos suficientes de otras administraciones.

Aunque no quedan reflejadas, las corporaciones locales (Ayuntamientos y

Mancomunidades) han seguido realizando a partir de 2010, actuaciones con población inmigrante, fundamentalmente desde los servicios sociales de atención primaria, con recursos normalizados. Asimismo, sobre todo los que tienen más población y más recursos presupuestarios, siguen diseñando y gestionando programas específicos dirigidos a la integración del colectivo inmigrante.

Las actuaciones y los planes de los municipios en el campo de integración de los inmigrantes han servido para que los vecinos del municipio tomen conciencia de la realidad de la inmigración, de que los inmigrantes con los que convivimos están aquí fundamentalmente porque son necesarios para el funcionamiento adecuado de nuestra economía y nuestra sociedad y de que es necesario integrarlos en igualdad de derechos y obligaciones.

4. Análisis entrevistas a técnicos

Como ya se ha comentado, el objetivo principal de este capítulo es conocer y analizar las actuaciones más significativas realizadas en la Región de Murcia dirigidas a la integración social de los inmigrantes. La peculiaridad de los mecanismos para la integración social del colectivo inmigrante, hace especialmente relevante la complementariedad de técnicas cuantitativas y cualitativas. Dicha complementariedad permite obtener un mayor conocimiento de la evolución de los mecanismos de integración por parte de las entidades sociales y administración local.

Se ha realizado un cuestionario a técnicos en inmigración, dos de ellos de la administración local, Ayuntamiento de Murcia (Ángel Navarro García) y Fuente Álamo (Ángel Castaño González), y tres de entidades sociales, Cepaim (Pablo Jaquero Milán) y Cáritas (M^a Teresa Camacho Mené) y Columbares (Rosa Cano).

Del análisis de las entrevistas a éstos técnicos, se ha reflejado una serie de apreciaciones, extraídas de las ocho preguntas, que exponemos a continuación.

- 1.- Valoración de las dotaciones de estructuras básicas (equipamientos y recurso profesionales) destinados a la atención de los inmigrantes en la Región de Murcia.
- 2.- Valoración de la planificación de actividades (prestación de servicios y prestaciones económicas) y Planes Estratégicos de ámbito europeo, estatal, regional y local.
- 3.- Consideraciones sobre el esfuerzo presupuestario.

- 4.- Resultados de integración y cohesión social. Eficacia y eficiencia de las actuaciones.
- 5.- Participación de los usuarios/beneficiarios. Acceso a los recursos.
- 6.- Coordinación entre Administraciones Públicas y entre éstas y las Entidades privadas y sociales.
- 7.- Principales déficit en la atención.
- 8.- Propuestas para mejorar la calidad de las actuaciones.

En cuanto a la valoración de los entrevistado referente a las dotaciones de estructuras básicas (equipamientos y recursos profesionales) destinados a la atención de los inmigrantes en la Región de Murcia, todos coinciden en que estas se han reducido en los últimos años, llegando incluso a hablarse de un desmantelamiento de la red de atención a las personas inmigrantes, que había en nuestra región.

Esta reducción consideran que es debido, principalmente, a la supresión de la financiación estatal, que era la que hasta ahora había impulsado estas actuaciones. Refiriéndose de manera más concreta, al denominado Fondo de Acogida para la integración Social de Inmigrantes 2005-2011 (Gráfico 1), mediante el cual la administración central distribuía entre las comunidades autónomas partidas económicas, que estas más adelante repartirían entre los municipios que contasen con presencia significativa de población inmigrante. Este fondo hizo crecer también las contrataciones de personal en este ámbito, que se multiplicaron no sólo por las administraciones públicas sino también por la aparición de entidades sociales dirigidas a la integración de este colectivo. Si bien es cierto que la reducción de los fondos estatales en materia de inmigración ha sido importante, podemos afirmar que ha sido paralela a la del resto de los servicios de atención social que se prestaban desde las administraciones a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

A pesar de esta reducción, algunas entidades locales y ONGs han continuado con esta labor, aunque más focalizada en la asistencia a situaciones de emergencia social, destinadas a cubrir las necesidades básicas de alimentación, alojamiento y vestido, perdiendo en parte el enfoque de la promoción y la integración.

Desde las entidades sociales que trabajan con inmigrantes sienten que se les ha delegado la responsabilidad de su atención, y que *“al contrario de lo que se piense en la actualidad la mayor parte de las infraestructuras destinadas a la atención a las personas inmigrantes está en manos de las entidades privadas”*.

También declaran que en el caso concreto de las personas inmigrantes en si-

tuación administrativa irregular, las entidades sociales se sienten solas y ocupantes de un papel social que no les compete a ellas si no a la Administración, pero no tienen problema en seguir desempeñando dichas funciones hasta que se tome conciencia de que, aunque carezcan de documentación, no dejan de ser personas.

En cuanto a la planificación de actividades, *“ha sido bastante coherente en los niveles correspondientes al ámbito europeo y estatal pero una vez que se han realizado desde la comunidad autónoma hacia los municipios es donde han aparecido las dificultades”*.

Mientras que a nivel estatal se está elaborando un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, aunque la disponibilidad de recursos para su desarrollo no está clara, a nivel Regional el último II Plan para la Integración Social de las personas inmigrantes finalizó en 2009 y no hay perspectivas de continuidad.

Los técnicos de la administración, hablan de que en este nivel nos encontramos con que no ha habido una planificación seria, se ha dado en ocasiones una superposición de actividades desarrolladas, otras han sido sobredimensionadas económicamente, y también con la distribución discrecional de fondos hacia entidades sociales.

En este sentido, manifiestan la necesidad de una planificación que tenga en cuenta el territorio en el que se van a desarrollar las actuaciones, *“que apueste por el trabajo en barrios desde la acción comunitaria intercultural”*, como ya hacen algunas entidades locales y ONGs.

Desde las entidades sociales se cree que actualmente se están concentrando todos los esfuerzos políticos en la cobertura de las necesidades básicas, dejando de lado la planificación de la integración, de la promoción social de los inmigrantes, a todos los niveles. Lo que se traduce entre otras cosas, en que el esfuerzo presupuestario de las administraciones públicas va destinado a estos fines. Centrándose en las consecuencias del fenómeno migratorio y no en las causas.

En lo referente a la dotación presupuestaria en el ámbito público en nuestra región es mínima, en este sentido se afirma que el único ayuntamiento que mantiene las mismas estructuras para la atención a los inmigrantes es el de Murcia. En el resto de ayuntamientos se han reducido a la mínima expresión ya que tras la eliminación del ya mencionado fondo estatal para la integración de inmigrantes en 2010, no priorizaron como gasto importante el mantenimiento de estos equipamientos como gasto municipal. Así la atención a inmigrantes ha pasado de ser uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema de servicios sociales regional, a ser algo testimonial.

Desde todos los ámbitos, tanto público como privado se habla de la insufi-

ciencia de estos fondos para hacer frente a la actual situación de la población inmigrante. En este sentido los pretendidos resultados de integración y cohesión social, e interculturalidad, aunque no han sido medidos con rigor científico, hay unanimidad cuando afirman que se ha conseguido más cohesión que integración *“las políticas públicas deben ir encaminadas a la búsqueda de la inclusión, la justicia y la cohesión social y como finalidad última contribuir al desarrollo social y a la mejora de la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía en condiciones de equidad, asegurando el acceso a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a través de la construcción de un proyecto de sociedad compartido, diverso, plural y reconocido como legítimo en un contexto de cambio provocado, entre otras cosas, por los flujos migratorios”*.

Si bien, los técnicos han comentado que se han producido algunos avances se han logrado, y desde las entidades sociales se valoran como positivos, aunque a un alto coste según otros. Pero en lo que sí parecen estar todos de acuerdo es en que corremos el peligro dados los datos expuestos anteriormente, de *“desandar lo que con tanto esfuerzo hemos andado”*.

Hay quien afirma que dichos resultados han quedado traducidos a *“una simple convivencia pacífica”*, ya que el racismo y la xenofobia parecen mantenerse de manera latente entre nuestra población autóctona. Esta circunstancia puede deberse, en parte, al hecho de que una política de integración que tiene como exclusivo destinatario al inmigrante, y no tiene en cuenta a la población autóctona está abocada al fracaso, *“no es real la imagen de una sociedad de acogida que integra a los de fuera permaneciendo igual a sí misma”*.

Por otro lado han comentado que si bien es cierto que los inmigrantes son visibles en la vida social de los municipios, estos no participan de manera igualitaria en ella, ya que no se sienten en su mayoría ciudadanos de pleno derecho. Es decir, que el uso que hacen de los recursos sociales que hay disponibles, aunque su participación activa en ellos, hoy por hoy, no es un hecho, si bien los conocen, y los usan, pero no actúan como sujetos activos, si no como meros perceptores de ayudas.

Esta realidad se puede constatar, *“en el hecho de que las entidades sociales que prestan servicios a los inmigrantes, están constituidas en su gran mayoría por personas españolas”*. Las asociaciones de inmigrantes, no han logrado aún convertirse en un interlocutor que sea tenido en cuenta desde la administración pública, en términos generales. Aunque hay algunos de ejemplos de asociaciones, como las de senegaleses, que van tomando fuerza en nuestra región.

En este asunto de la participación, vuelve a ser relevante la diferenciación existente entre el comportamiento de los inmigrantes con situación administrativa

regular frente a los que aún no han conseguido regularizar la suya. Estos últimos, solo tienen cabida en el mundo de las ONGs, ya que para las administraciones públicas parecen no existir. *“Se debe fomentar que la integración de las personas de origen extranjero se produzca a través del ejercicio efectivo de los derechos y el cumplimiento real de las obligaciones de un modo similar al de los españoles”*

Continuando con el tema de la Coordinación entre Administraciones Públicas y Entidades sociales, los cuatro entrevistados coinciden en que no hay coordinación entre ambas, es decir, para ellos la coordinación entendida como la participación real y programada en la planificación, programación e intervención en este ámbito o en cualquier otro, no ha existido. Por otra parte comentan que si que se da, lo que podríamos llamar una coordinación puntual para casos concretos, incluso hay quien afirma que más que coordinación, lo que se ha dado ha sido *“tráfico documental”*.

Si entendemos la coordinación, más como gobernanza social, se afirma que siendo la inmigración una competencia estatal, desde los niveles autonómico y local, no se ha participado en su planificación. Y si nos introducimos en el ámbito de las entidades sociales se pone de manifiesto la inexistencia de mecanismo que la facilite. Esta descoordinación ha llegado en ocasiones a ser tal, ya que *“muchos ayuntamientos no han tenido conocimientos de acciones financiadas en sus municipios por parte de la comunidad autónoma”* en materia de atención a la población inmigrante. Este es uno de los motivos que en otros, origina que existan déficits importantes en la atención a las personas inmigrantes.

Según los técnicos de las entidades sociales, ciertas circunstancias como: la existencia de dos estructuras paralelas de servicios (público-privada), la descoordinación, la planificación sesgada, la reducción del personal especializado, y como consecuencia de su labor específica, y la reducción de las partidas presupuestarias que daban sustento a dichas intervenciones, no son diferentes de los que se dan en la atención social a otros colectivos. Aunque desde la visión de los técnicos de la administración pública habría que sumar las dificultades idiomáticas, y el desconocimiento de los recursos existentes.

Y ante la descripción conjunta de la realidad social de la atención a las personas inmigrantes en la Región de Murcia, y *“teniendo en cuenta que el incremento presupuestario y la ampliación del número de profesionales en los centros de servicios sociales es una quimera”*, consideran que todos coinciden con la necesidad de trabajar a nivel comunitario desde lo local, con una visión territorial, generadora de redes, que faciliten así el trabajo en clave de acompañamiento, haciendo a la persona protagonista de su proceso de cambio.

Por último, los técnicos entrevistados lanzan las siguientes propuestas para mejorar la calidad de las actuaciones:

- Disminuir el trabajo administrativo y de gestión.
- Realizar una planificación que parta del análisis coordinado de necesidades.
- Adjudicar subvenciones y fondos de acuerdo a dichas necesidades
- Evitar la duplicidad de recursos y estructuras.
- Planificación territorial entre administraciones de forma coordinada.
- Análisis coordinado de necesidades.
- No-duplicación de recursos ni de estructuras.
- Liderazgo de los servicios sociales municipales en las cuestiones que le son propias frente a la delegación en entidades sociales, considerando al tercer sector de acción social como complementario a las políticas públicas.
- Garantizar el pleno ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de los/las inmigrantes
- Generar oportunidades sociales, económicas y de empleo que garanticen la calidad de vida.
- Mejorar los niveles de acceso y uso de los servicios y prestaciones públicas, especialmente educación, salud, empleo, servicios sociales y dependencia, por parte del conjunto de la ciudadanía y en condiciones de equidad.
- Adecuar las políticas públicas sectoriales y las estructuras de los servicios públicos a los retos y demandas de una sociedad diversa.
- Adaptar los sistemas de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada en la Comunidad Autónoma a las necesidades actuales derivadas de la situación de crisis actual
- Reducir los niveles de exclusión social, marginación y pobreza, con especial énfasis en la población infantil y juvenil.
- Impulsar procesos de construcción y desarrollo socio comunitario que promuevan la convivencia intercultural, la mejora de las relaciones sociales, vecinales y laborales, el respeto a la diferencia y la gestión de la diversidad en un proyecto compartido de sociedad.

5. Conclusiones y propuestas

El objetivo principal del capítulo era el análisis de las actuaciones de integración pero consideramos conveniente hacer una reflexión en forma de conclusiones y unas propuestas que faciliten futuras actuaciones en el ámbito público y privado en relación con la integración de la población inmigrante.

1. El último año en que las actuaciones de integración en la Región de Murcia pueden considerarse mínimamente significativas, especialmente desde las Entidades Publicas, es el de 2010. No ha sido posible aportar información fiable de 2011, 2012 y 2013 en relación con el gasto de las Entidades Locales.
2. Las Entidades sociales han desarrollado y financiado más servicios y programas que las Corporaciones Locales. Igualmente sus actuaciones han sido más diversificadas.
3. La participación de los colectivos inmigrantes en la planificación, diseño y gestión de servicios y programas ha sido, hasta 2010, insuficiente y testimonial y a partir de 2011 prácticamente inexistente.
4. Ausencia significativa de servicios y programas destinados a la imagen (medios de comunicación, campañas de sensibilización...), estudios e investigación (desde 2001 y hasta 2008 existen algunas publicaciones, las últimas, salvo una guía de 2012 sobre buenas prácticas con jóvenes, como una guía intercultural para la convivencia y el empleo, un manual de buenas prácticas de acogida e inserción sociolaboral de las personas inmigrantes y una guía de recursos de acogida) e iniciativas innovadoras. No se han celebrado, a nivel regional o local, congresos, jornadas, y seminarios que permitieran confrontar ideas, sugerir servicios, debatir sobre la incidencia y avances de la planificación regional...
5. Es necesario seguir apostando por las Entidades Locales y Sociales, por estar cercanas al ciudadano y haber resultado claves en el desarrollo de políticas de integración de inmigrantes.
6. No existe, actualmente, una planificación regional estratégica, en la misma medida que si la hay a nivel nacional (PECI 2011-2014), que sirva de referencia a las entidades públicas y sociales.
7. En opinión de algunos entrevistados la concesión de subvenciones tiene un excesivo carácter discrecional. No existen requisitos claros, ni se valora adecuadamente el diseño, la complementariedad, la eficacia de recursos, la capacidad (experiencia, solvencia técnica, etc.) de la entidad y otras características de calidad en la gestión de servicios y programas.

8. Fortalecer políticas públicas de los servicios sociales municipales frente la excesiva delegación en la gestión de las entidades sociales. Considerar al Tercer Sector como elemento complementario de lo público.
9. Fomentar la participación de la población inmigrante en el diseño, planificación, desarrollo, ejecución y gestión de los servicios y programas que les afectan.

Bibliografía

- BOE (2005). ORDEN TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. BOE 264 (4 noviembre 2005): 36318- 36326.
- BOE (2006). ORDEN TAS/3141/2006, de 11 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2006, la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. BOE 245 (13 octubre 2006): 35506- 35519.
- BORM (2009). Relación de subvenciones y ayudas concedidas durante el tercer trimestre 2009. BORM 256 (5 de noviembre de 2009): 58098-58102.
- BORM (2009). Resolución por la que se publica la relación de las subvenciones y ayudas concedidas por la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración durante el cuarto trimestre del ejercicio 2008, con cargo a los presupuestos de esta Consejería. BORM 71 (27 de marzo de 2009): 12415-12428.
- BORM (2011). Relación de las subvenciones y ayudas concedidas por la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración durante el cuarto trimestre del ejercicio 2010. BORM 138 (18 de junio de 2011): 28397-28400.
- BORM (2012). Decreto Nº 169/2012, de 14 de diciembre, de concesión directa de subvenciones a instituciones sin fin de lucro, para el desarrollo de programas de atención integral de las personas inmigrantes de la Región de Murcia en el año 2011. BORM 290 (17 de diciembre de 2012): 49659- 49667.
- BORM (2013). Resolución de 31 de enero de 2013 de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se publican las ayudas y subvenciones concedidas en el cuarto trimestre del ejercicio 2012. BORM 39 (16 de febrero de 2013): 5836-5850.
- Buenas Prácticas De Integración De Los Inmigrantes (Estudio Exploratorio en la Comunidad De Madrid, Cataluña, Andalucía Y Comunidad De Murcia).

- Disponible en: <http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/bpintinmig.pdf>
- Cachón L. (1998): “Los sindicatos españoles y la inmigración”. *Migraciones* 4, 71-109.
- Cachón, L. (2008) “*La integración de los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial*”, *Revista UC Política y Sociedad* 45(1): 205-235.
- Cáritas (2011) *La Situación Social de los Inmigrantes acompañados por Cáritas. Informe año 2010*. Disponible en: http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=4714
- Catálogo de referencia de Servicios Sociales. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssifamiliasInfancia/docs/catalogoRefServSociales.pdf>
- Cebolla, H. (2011): *La política de inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista*. Fundación Ideas. Disponible en: http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DD_La_politica_de_inmigracion_en_Espana-Pol.pdf
- Giménez, C. (2003): *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, RBA Editores.
- Iglesias de Ussel, J. (2010) *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*, Bilbao, Fundación BBVA.
- González J. y Requena M. (2006): *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza Editorial.Cap.5
- Ovejero, A. (2004): *Globalización, sociedad y escuela*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- Plan estratégico Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010. Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PE-CIDEF180407.pdf
- Plan estratégico Ciudadanía e Integración (PECI) 2011-2014. Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf
- Programa marco “Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm
- Tur Ausina, R. (2009) *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*. Madrid, Iustel.
- Vicente Blanco, D.J. (2004): «La construcción social del inmigrante por la legislación de extranjería», en: Varios Autores, *Voces escondidas: Realidad socioeconómica y laboral de la población inmigrante en Castilla y León*, Valladolid, Germania.
- I Plan para la integración social de las personas inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004. Disponible en: [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=518&IDTIPO=246&RASTRO=c884\\$m45450,5908](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=518&IDTIPO=246&RASTRO=c884$m45450,5908)
- II Plan para la integración social de las personas inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009. Disponible en: [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=5908&IDTIPO=100&RASTRO=c884\\$m45450](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=5908&IDTIPO=100&RASTRO=c884$m45450)

CAPÍTULO 11: EL RETORNO DE LA INMIGRACIÓN

PILAR CHARRO BAENA

*Profesora de Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Rey Juan Carlos*

1. Introducción

La crisis económica y financiera mundial actual ha provocado que la migración de retorno suscite una especial atención de las instancias competentes y de los especialistas en la materia. Esta crisis, que comenzó a visibilizarse a finales del año 2008, se caracteriza, entre otras muchas cosas, por la tremenda destrucción de empleo que ha generado; y las primeras víctimas del desempleo y las más vulnerables en las economías occidentales han sido los trabajadores inmigrantes (Duque y Genta Rossi, 2009). En esta situación, los países de destino implementan políticas y actuaciones dirigidas a fomentar e incentivar el retorno, como instrumento al servicio de las necesidades de los mercados laborales de los países de acogida; se ha llegado a hablar, no sin razón, de la “mercantilización” de las personas inmigrantes (Monereo Pérez y Triguero Martínez, 2012). Por su parte, algunos de los principales países emisores de inmigración asimismo han incluido en sus agendas políticas la cuestión del retorno de migrantes, adoptando medidas legislativas en este sentido además de la ya conocidas exenciones aduaneras, países como Perú, Ecuador o Colombia, prevén medidas de asistencia inicial al retornado y de reinserción laboral y social; otros otorgan beneficios indirectos, doble nacionalidad, por ejemplo (en extenso, Benlloch Sanz, 2013).

La situación española convierte a nuestro país en un extraordinario laboratorio de observación. En menos de una década (1998-2007) se convirtió en un país receptor de inmigración laboral incorporando a millones de extranjeros a nuestro mercado laboral, en un contexto de extraordinario crecimiento económico, apoyado por una intensiva demanda del factor trabajo en sectores de la actividad económica poco productivos y de escaso valor añadido como la construcción, los servicios y el comercio. A partir del año 2008, la crisis económica ha venido a constatar la fragilidad del empleo que se había creado en nuestro país (Gallego Losada, 2012).

Con una visión instrumental de la inmigración, en nuestro país, como en otros de nuestro entorno, se arbitran medidas con marcado carácter coyuntural que conciben el retorno de extranjeros como una solución a los problemas del desem-

pleo de la población migrante. Con esa perspectiva se aprobó, mediante un procedimiento de urgencia, el Real Decreto Ley 4/2008, de 19 de septiembre, porque que se regula el abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo de los trabajadores extranjeros que retornen a su país de origen, desarrollado por Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre (sobre esta medida, puede consultarse Charro Baena, 2013). Pero existen otro tipo de actuaciones que, si bien cuantitativamente menos numerosas, vienen desarrollándose en España y que asisten al inmigrante en el momento de su retorno y que no deben quedar en el olvido si se asume la responsabilidad que, como gestores de las migraciones transnacionales, se alcance un retorno natural, espontáneo, libremente elegido.

2. La vinculación –no exclusiva ni excluyente- del retorno a la crisis económica

Nuestro país ha sido protagonista principal de un proceso migratorio en su territorio sin precedentes -tanto en intensidad como en volumen-, casi el 85% de los inmigrantes actualmente registrados entraron en el país entre los años 2000 y 2009, una proporción mucho mayor que la registrada en otros países. Ello obedece, sin duda, a la mejora en las condiciones económicas individuales que respaldaba la decisión de emigrar sustentado en el desarrollo económico que mostró España desde mediados de los años noventa y que alcanza un periodo de extraordinaria prosperidad entre los años 2000 y 2007 con un crecimiento record del PIB real en España del 4,5%, una cifra mayor que el promedio de la UE (2,2% para la UE-15 y 2,4% para la UE-27).

Se trata de una inmigración eminentemente laboral, siendo poco relevante la migración hacia España por motivos políticos, religiosos o derivados de conflictos. El factor más importante de atracción migratoria, como ya se ha señalado, es el desarrollo económico que mostró España desde mediados de los años noventa, que provoca una entrada masiva de inmigrantes, pasando de menos del 1% en el año 1991 al 12,2% en el 2010 de la población total de España, según los datos del Padrón Municipal. El sector de la construcción -y las industrias vinculadas-, junto con el sector servicios, ambos intensivos en manos de obra, fueron protagonistas principales del desarrollo obtenido en este periodo gracias a la fuerte demanda interna y, por tanto, responsables de la extraordinaria generación de empleo que se derivó. Durante el periodo 2000-2007 se generaron en España 4,85 millones de empleos netos, es decir, una cantidad equivalente al 24% del empleo total que existía en España a finales de 2007 de los cuales en torno a 2,8 millones correspondían a población activa inmigrante.

Esta asombrosa creación de empleo en tan corto espacio de tiempo no pudo ser atendida exclusivamente con oferta laboral nativa, ya que resultaba insuficiente para cubrir la demanda existente y fue la población inmigrante la que aportó la mitad de todo el empleo neto generado en ese periodo, con unos ritmos de crecimiento medio anual cercanos al 30%, muy superiores a los registrados por la población nativa -ligeramente superior al 2%-.

Las oportunidades económicas y laborales que presentaba España funcionaron como un polo de atracción para la entrada masiva de inmigrantes. Así, por ejemplo, la comunidad rumana se triplicó a lo largo de la última década, convirtiéndose desde 2008 en el colectivo extranjero más numeroso. Y a ello se debe añadir que las exigencias de formación y cualificación requeridas no existían, ya que los sectores que los demandaban –construcción y servicios- no lo requerían, de tal manera que no se buscaba una inmigración preparada y cualificada, lo que provocó la entrada masiva de colectivos sin apenas formación, que ha venido siendo una constante a lo largo de la década. Las causas que están detrás de ello fueron, principalmente, el déficit demográfico de nacionales -una oferta laboral nativa mermada como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población y el mayor retraso de la incorporación al mercado laboral de la población juvenil- para cubrir esos puestos, en muchos casos de nueva creación y, por otro lado, la transferencia de la población nativa española hacía trabajos más cualificados y mejor pagados que dejaban, en muchos casos, sin cubrir, las ofertas de empleo más básicas y peor remuneradas. Se puede señalar, por tanto, que la composición de la inmigración respondió, en gran medida, al modelo de crecimiento entonces imperante y hoy en crisis.

En este panorama, la grave crisis financiera y económica que comienza en 2008 repercute sobre manera en los movimientos migratorios. En una economía como la española tan intensiva en trabajo, la drástica desaceleración del crecimiento se ha traducido en una contracción de la demanda de trabajo y las tasas de desempleo han alcanzado cifras alarmantes; a septiembre de 2013 la tasa de desempleo se situaba en el 26,6%, siendo la de menores de 25 años del 56,5%, y según ha publicado el Servicio Público de Empleo Estatal, en octubre de 2013, el número de desempleados ha aumentado en 87.028 personas, alcanzándose la cifra de 4.811.383 personas desempleadas. El periodo 2008-2012 puede considerarse como el de mayor destrucción de empleo en la historia reciente de España desde la crisis del año 1993, año en el que se dio un crecimiento espectacular del desempleo pasando del 16% al 25% (mientras que a finales de noviembre de 1993 había en España 3,5 millones de parados, en el año 2007 se alcanzó la tasa de paro más baja en treinta años, con 1,8 millones de parados).

No cabe duda de que la crisis de 2008 va a constituir un nuevo episodio de la evolución conjunta de la coyuntura económica y los movimientos de población.

En extremado resumen, puede afirmarse, por una parte, que esta crisis ha reducido significativamente la llegada de nuevo inmigrantes, aunque no se ha producido un movimiento masivo de retorno de estos inmigrantes hacia sus países de origen. Por otra, que la crisis puede que vuelva a incentivar la salida de trabajadores hacia los mercados de trabajo del Norte de Europa u otros destinos, un movimiento que se creía que había finalizado tras la crisis de los años 1970.

Como se ha dicho, los cambios macroeconómicos inciden en la decisión de retornar, y que la grave crisis económica que vive España desde 2008 ha aumentado el número de retornos. Sin embargo, es erróneo vincular en exceso ambas variables. El retorno no es un proceso automático; la decisión del inmigrante aparece condicionada por una decisión individual de determinantes familiares, económicos y políticos.

Las causas que provocan el retorno son muy variadas, vinculadas indistintamente tanto al éxito como al fracaso del proyecto migratorio.

- El cumplimiento o no de los objetivos económicos pretendidos con la inmigración. La idea inicial de estar unos años fuera y retornar con éxito y dinero es un deseo general entre los migrantes (Durán Ruiz). Algunos de los programas arbitrados desde los países de origen precisamente parten de esta visión, y se dirigen al retornado exitoso, al que ha reunido los ahorros suficientes como emprender un negocio o un proyecto empresarial, olvidándose de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad o no responden a ese patrón, como puedan ser los mayores o los niños.
- El arraigo -entendido aquél como un conjunto de relaciones materiales y emocionales que ligan a la persona con la sociedad de acogida (Mencheta Barrio, Masanet Ripoll y López Olivares) - es, sin duda, un factor fundamental de incidencia en la decisión de retorno, desincentivándolo. El nivel de educación adquirido, el tener una vivienda en propiedad u otro tipo de inversiones en el país de destino implica menos probabilidades de retornar. Asimismo, los vínculos familiares influyen también de manera decisiva. Circunstancias tales como el hecho de que el inmigrante tenga hijos nacidos en el país de acogida, o haya contraído matrimonio o se haya llevado a cabo la reagrupación familiar, son factores que les hacen menos proclives al retorno.
- La posibilidad de obtener la nacionalidad española es un factor que incide de diversa manera en la decisión del retorno. Por una parte, resulta un incentivo para la permanencia en el país de acogida, pero, por otra, puede empujar al inmigrante a retornar a su país de origen, por la seguridad que le ofrece el poder regresar cuando desee.
- El período de tiempo que dura el proceso migratorio. Existe cierto consen-

so acerca de que la práctica totalidad de los inmigrantes tienen como meta volver a su país originario en un futuro, pero esa idea puede ir diluyéndose a medida que pase el tiempo y por la influencia de circunstancias también conexas con el ciclo vital (jubilación).

Sea como fuere, lo cierto es que las elevadas tasas de desempleo entre la población migrante y el agotamiento de las prestaciones y subsidios asistenciales no se acompaña con el número de retornos relativamente. Los inmigrantes han utilizado diversas estrategias de “aguante” para sortear la crisis, como alternativa al retorno, por ejemplo, la incorporación al mercado de trabajo de más miembros de las familias inactivos hasta entonces (es el caso de las mujeres que llegaron a España por reagrupación familiar y que realizaban actividad laboral o lucrativa alguna), la utilización de redes familiares de apoyo con

La resistencia al retorno se observa, asimismo, por el hecho de que en ocasiones tan solo retornan algunos miembros de la familia —cónyuge e hijos—, permaneciendo el cabeza de familia en España. Incluso, a la inversa.

Por otra parte, los inmigrantes juegan con la ventaja competitiva respecto a la población autóctona de la movilidad laboral al estar más dispuestos a cambiar de lugar de residencia en España por un nuevo empleo y a aceptar trabajos en la economía sumergida.

3. Promoción de los programas de retorno voluntario de los inmigrantes

En este punto ha de recordarse el tenor de la disposición adicional octava LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, sobre Ayudas al retorno voluntario, conforme a la cual “El Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad”.

La finalidad perseguida por la Administración General del Estado con las subvenciones reguladas es la promoción de los programas de retorno voluntario para el apoyo al retorno a sus países de procedencia de personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad social, para trabajadores extranjeros perceptores de la prestación contributiva por desempleo, reconocido por los Servicios Públicos de

Empleo y para aquellos extranjeros que deseen complementar el retorno con un proyecto productivo empresarial, mediante la creación de una microempresa que favorezca la sostenibilidad del retorno.

Asimismo, hay que tener en cuenta que el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, aprobado el 23 de septiembre de 2011 por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Trabajo e Inmigración, incluye como objetivo 4º “Avanzar en la gestión del retorno como una opción más dentro del ciclo migratorio y como proceso voluntario, asistido y exitoso”. Entre las líneas de actuación se destacan las siguientes:

1. Apoyo al retorno de las personas inmigrantes:
 - 1.1 Apoyo a programas de retorno voluntario de personas inmigrantes para el desarrollo de proyectos productivos en el país de origen.
 - 1.2 Fomento de iniciativas de retorno ligadas a proyectos colectivos de codesarrollo.
 - 1.3 Retorno voluntario de atención social.
 - 1.4 Capitalización de los fondos de desempleo, apoyo al programa APRE.
2. Programas específicos para inmigrantes de alta cualificación y para jóvenes:
 - 2.1 Fomento de iniciativas de identificación, sensibilización y apoyo al retorno de personas inmigrantes con alta cualificación.
 - 2.2 Promoción del reconocimiento por parte de los países de origen y destino de las competencias profesionales.
 - 2.3 Apoyo a programas de retorno e inserción sociolaboral en origen de jóvenes extutelados formados en España.
3. Impulso y aprovechamiento de las vinculaciones con España de antiguos residentes.
4. Programa de reintegración positiva al país de origen y de gestión de los vínculos con la sociedad española.

La política de retorno de inmigrantes no sólo se ha promovido desde la Administración española sino también por la Unión Europea. En este sentido, la Decisión núm. 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno respecto del período 2008-2013 integrado en el Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios” determina como objetivo primordial la promoción de

la gestión integrada de la política estatal centrada en “retornos efectivos y sostenibles mediante una variedad de medidas” y alienta a los Estados Miembros a dar preferencia al retorno voluntario frente al forzoso, dado que responde mejor al interés tanto de un retorno digno de dichas personas como al de las autoridades de los países de acogida”.

La Resolución de 20 de marzo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, convoca la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el desarrollo de programas de retorno voluntario de inmigrantes (BOE núm. 78, de 1 de abril de 2013). Las entidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales y entidades de naturaleza análoga que concurran a la convocatoria deberán reunir los requisitos establecidos en el art. 3 de la Orden TAS/1043/2007, de 18 de abril.

Los programas de retorno voluntario que podrán ser subvencionados son:

- a) Programas cofinanciados por el Fondo Europeo para el Retorno:
 - Programas de retorno voluntario asistido con especial atención a personas vulnerables cofinanciado por el fondo europeo para el retorno.
 - Programa de retorno voluntario productivo cofinanciado por el fondo europeo para el retorno.
- b) Programas Nacionales de Retorno:
 - Programa de retorno voluntario de atención social.
 - Programa de retorno voluntario productivo.
 - Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios que retornen voluntariamente a sus países de procedencia (APRE).

Por último, las entidades u organizaciones no gubernamentales que concurran a la convocatoria deberán reunir los requisitos establecidos en el art. 3 de la Orden TAS/1043/2007, de 18 de abril.

4. Las medidas españolas de retorno voluntario asistido

Se conoce como “retorno asistido” el que llevan a cabo, también voluntariamente, los inmigrantes que desean retornar a su país de origen, siempre que cumplan las

condiciones previstas en un programa concreto, para lo que reciben determinadas ayudas de diversas organizaciones. Los programas de retorno asistido cuentan con tradición en algunos países de nuestro entorno. Alemania (1979) fue pionera en este tipo de experiencia, seguida de Suiza, Bélgica, Francia, Países Bajos o España.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha puesto en práctica programas de Retorno Voluntario Asistido (AVR, por sus siglas en inglés) desde hace tres décadas junto con contrapartes nacionales y una red de socios, tanto en países de origen como de acogida. Su finalidad es facilitar un regreso ordenado, humano y rentable así como potenciar la reinserción de los inmigrantes que no pueden o no quieren permanecer en los países de acogida. Entre los programas AVR, el Proyecto IRRiCO ofrece un enfoque multilateral en la información para el retorno entre las misiones de la OIM en países de origen y sus homólogos europeos en apoyo a los programas de Retorno Voluntario Asistido.

4.1. Programa de retorno voluntario de Atención Social.

Tanto en este caso como en el Programa de retorno voluntario productivo se contemplan dos, uno cofinanciado por el Fondo europeo para el retorno y otro financiado por fondos estatales (PREVIE), de la Generalitat Cataluña¹ (PREVICAT) o de la Comunidad de Madrid (PREVICAM). La diferencia se encuentra en los beneficiarios de los programas. Así en el caso de los programas cofinanciados por el Fondo Europeo del Retorno pueden ser beneficiarios:

- a) Los solicitantes de asilo que todavía no hayan recibido una decisión definitiva negativa a su solicitud de protección internacional, siempre que no hayan adquirido una nueva nacionalidad y que no hayan abandonado el territorio del Estado.
- b) Los nacionales de terceros países que gocen de alguna forma de protección internacional, siempre que no hayan adquirido una nueva nacionalidad y que no hayan abandonado el territorio del Estados.
- c) Los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular.

Por su parte en el caso de los Programas nacionales pueden ser beneficiarios los inmigrantes que se encuentren en situación regular y que hayan residido en España durante los seis meses inmediatamente anteriores al momento de la soli-

1. No se pueden acoger al programa nacionales intracomunitarios, ni de países candidatos a la UE, ni de la cuenca mediterránea (Mauritania, Marruecos, Túnez, Argelia, Libia.), ni de países en conflicto.

cidad, salvo situaciones de emergencia o excepcionales debidamente acreditadas. La estancia en territorio español se deberá acreditar por medio de la presentación del pasaporte, certificado de empadronamiento, o mediante cualquier documento acreditativo expedido por la Administración Pública o entidades especializadas en el trabajo con inmigrantes.

Además, en ambos casos han de cumplirse las siguientes condiciones:

- a) Encontrarse en situación de carencia y vulnerabilidad social, circunstancia que deberá ser acreditada mediante un informe social emitido por los servicios sociales del Ayuntamiento donde haya residido o por la entidad especializada que gestione el retorno.
- b) Pertenecer a un colectivo objeto de vulnerabilidad social como pueden ser los menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, personas solas con hijos menores y personas que han sido sometidas a tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica física o sexual.
- c) No estar incurso en ninguno de los supuestos de prohibición de salida de España previstos en la legislación de extranjería.

Los posibles beneficiarios han de firmar una declaración en modelo oficial en la que se confirme el carácter voluntario de la decisión de retorno, se acepte el compromiso a no retornar a España en el plazo de tres años a partir del momento de su salida, para realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena, y se comprometa a remitir las tarjetas de embarque a la entidad que gestionó su retorno.

Como se ha expresado los objetivos y prestaciones y servicios son los mismos en ambos casos.

En efecto tanto en uno como en otro caso el objetivo es facilitar a las personas extranjeras extracomunitarias especialmente vulnerables la posibilidad de retornar voluntariamente desde España a sus países de procedencia, para su reintegración.

Las prestaciones y servicios que se contemplan son las siguientes:

- a) Servicio de información y orientación sobre los trámites necesarios para la obtención de la documentación necesaria para su viaje de retorno.
- b) Servicio de apoyo psicológico, siempre que se considere necesario, con el fin de ayudar a la persona que retorna en su nueva etapa.
- c) Pago del billete de retorno a su país de procedencia desde el lugar de su do-

micilio en España, para el interesado y sus familiares hasta segundo grado de afinidad y consanguinidad que deberán reunir los requisitos establecidos en el punto anterior. En caso necesario, se abonarán igualmente los gastos de desplazamiento en España desde su lugar de residencia hasta el punto de salida. Se podrá incluir el abono de los gastos de alojamiento de una noche por motivos de tránsito.

- d) Entrega de un dinero de bolsillo de 50 € por persona hasta un máximo de 400 € por unidad familiar, para facilitar la manutención durante el transcurso del viaje desde su lugar de residencia hasta el punto de salida.
- e) Gestión de una ayuda económica adicional de 400 € por persona hasta un máximo de 1.600 € por unidad familiar, como ayuda a su primera instalación en el país de procedencia.
- f) En caso de tener que cubrir el transporte desde la localidad de llegada al destino final en su país de procedencia, esta ayuda podrá aumentarse hasta 100 € por persona con un límite máximo de 600 € por unidad familiar.
- g) Gastos imprevistos de medicamentos u otros debidamente justificados por el solicitante e informados positivamente por la entidad que gestiona el retorno.
- h) Pago de los gastos de acompañamiento necesario del solicitante de retorno o familiar debido a enfermedad, discapacidad u otra circunstancia invalidante, que deberá justificar adecuadamente mediante informe sanitario y/o social y que la entidad deberá valorar en informe escrito.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, durante los años 2009 a 2012 se han acogido un total de 9.910 inmigrantes al retorno voluntario de atención social. Se observa, un claro descenso si se compara el primer y el último año de referencia, sin duda por la reducción presupuestaria. Así en 2009 se gestionaron 4.022; en 2010: 2.213; en 2011: 2.119 y en 2012: 1.556. Atendiendo a las nacionalidades, son los nacionales de Bolivia quienes en mayor número se ha acogido a estos programas (2.192), seguidos de argentinos (1.412), brasileños (1.384), ecuatorianos (958) y uruguayos (707).

4.2. Programa de retorno voluntario productivo

Como en caso de retorno voluntario para personas en situación de vulnerabilidad social, en la actualidad se contemplan dos, uno cofinanciado por el Fondo Europeo para el Retorno y otro que solo financiado por fuentes nacionales o estatales españolas. Las diferencias entre uno y otro se encuentra en los beneficiarios.

En el caso del programa cofinanciado por el Fondo Europeo para el Retorno los beneficiarios son los siguientes:

- a) Los solicitantes de asilo que todavía no hayan recibido una decisión definitiva negativa a su solicitud de protección internacional, siempre que no hayan adquirido una nueva nacionalidad y que no hayan abandonado el territorio del Estado.
- b) Los nacionales de terceros países que gocen de alguna forma de protección internacional, siempre que no hayan adquirido una nueva nacionalidad y que no hayan abandonado el territorio del Estado.
- c) Los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular.

Tratándose del programa nacional los beneficiarios serán los extranjeros no sujetos a la obligación de retornar, que pretendan retornar a su país de procedencia y que hayan residido en España durante los seis meses inmediatamente anteriores al momento de la solicitud. La estancia en territorio español se deberá acreditar por medio de la presentación del pasaporte, certificado de empadronamiento, o mediante cualquier documento acreditativo expedido por la Administración Pública o entidades especializadas en asistencia a inmigrantes.

En ambos casos además deben reunir las siguientes condiciones:

- a) Han de desear participar en el desarrollo de un proyecto de emprendimiento empresarial asociado al retorno, mediante la creación de una micro, pequeña y/o mediana empresa en su país de procedencia, o bien, proyectos de cooperativas de trabajadores de interés social y productivo para su comunidad.
- b) Deben firmar una declaración de compromiso de retornar a su país de procedencia una vez completada la capacitación y la formación del proyecto de emprendimiento empresarial.
- c) Deben igualmente firmar una declaración en modelo oficial en la que se confirme el carácter voluntario de la decisión de retorno, se acepte el compromiso a no retornar a España en el plazo de tres años a partir del momento de su salida, para realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena, y se comprometa a remitir las tarjetas de embarque a la entidad.
- d) No podrán estar incurso en ninguno de los supuestos de prohibición de salida de España previstos en la legislación de extranjería.

En cuanto a los objetivos y prestaciones son los mismos en ambos casos.

Así en cuanto los objetivos se señalan los siguientes.

- a) Favorecer el regreso productivo de los interesados, viable y sostenible a los países de procedencia de los inmigrantes.
- b) Capacitar a los interesados y posibilitar el desarrollo de proyectos empresariales en microempresas o pequeñas empresas familiares antes de su salida de España.
- c) Realizar un seguimiento individualizado posterior al retorno en su país de procedencia aportando asistencia técnica si fuere necesario.
- d) Favorecer el trabajo en red, tanto a nivel de organismos y entidades que trabajen este tipo de programas en España, como con otras entidades y organizaciones ubicadas en los países de procedencia.

Por su parte, las prestaciones y servicios previstas son las siguientes:

- a) Proyecto productivo: Posibles actuaciones a financiar y servicios que se pueden prestar a los beneficiarios de este proyecto:
 - Selección de la idoneidad de los candidatos.
 - Conocimiento de la realidad a la que se retorna a fin de asegurar la idoneidad y sostenibilidad del proyecto presentado.
 - Asesoramiento, orientación y valoración inicial del proyecto de negocio, posibilidades de mejora, viabilidad inicial, sostenibilidad.
 - Formación y capacitación individualizada en la elaboración del proyecto de negocio, viabilidad económica y técnica, gestión empresarial de las diversas áreas de la empresa.
 - Seguimiento y asistencia técnica individualizados durante un periodo de tiempo razonable del proyecto emprendedor.
 - Ayuda económica de 1.500 € por proyecto productivo, informada y avalada por la entidad que gestione este retorno. En caso de que pudiera haber varios solicitantes de un solo proyecto, proyecto de cooperativas u otros, esta cantidad podría ser ampliada hasta un máximo de 5.000 €.
- b) Proyecto de Retorno: Una vez completada la fase a) del proyecto, los beneficiarios tendrán derecho a los siguientes servicios y apoyos:
 - Servicio de información y orientación sobre los trámites necesarios para la obtención de la documentación necesaria para su viaje de retorno.

- Servicio de Asesoramiento y Acompañamiento, siempre que se considere necesario, con el fin de ayudar a la persona que retorna.
- Pago del billete de retorno a su país de procedencia desde el lugar de su domicilio en España, para el interesado y sus familiares extracomunitarios hasta segundo grado de afinidad y consanguinidad que deberán reunir los criterios del punto 3.2 anterior. En caso necesario, abono de los gastos de desplazamiento en España desde su lugar de residencia hasta el punto de salida. Podrá incluir el abono de los gastos de alojamiento de una noche por motivos de tránsito.
- Entrega de un dinero de bolsillo de 50 € por persona hasta un máximo de 400 € por unidad familiar, para facilitar la manutención durante el viaje desde su lugar de residencia actual hasta la ciudad de salida a su país de procedencia.
- Gestión de una ayuda económica adicional de 400 € por persona hasta un máximo de 1.600 € por unidad familiar, como ayuda a su primera instalación en el país de procedencia.
- En caso de tener que cubrir el transporte desde la localidad de llegada a la localidad de destino en su país de procedencia, esta ayuda podrá aumentar hasta 100 € por persona hasta un máximo de 600 € por unidad familiar.
- Gastos imprevistos de medicamentos u otros debidamente justificados por el solicitante e informados positivamente por la entidad que gestiona su retorno.
- Pago de los gastos de acompañamiento necesario del solicitante de retorno o familiares debido a enfermedad, discapacidad u otra circunstancia invalidante, que deberá justificar adecuadamente mediante informe sanitario y/o social y que la entidad deberá valorar en informe escrito.

Según los datos facilitados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, durante 2010 fueron 99 el total de inmigrantes beneficiados por este programa; en 2011, 102 y en 2012, 97. Por nacionalidades, y durante este período de tres años, destacan los nacionales de Bolivia (90), colombianos (83), ecuatorianos (48), senegaleses (35), peruanos (31), paraguayos (7), argentinos (3) y malíes (1).

5. Reflexión final

En el contexto de un mundo fuertemente marcado por conexiones transnacionales en el que circulan libremente el capital, la mercancía y el saber, el retorno debe configurarse como un elemento más de una nueva forma de pensar y articular la migración internacional. El proyecto migratorio ya no es un viaje único y a un solo destino. Ni el retorno es necesariamente la etapa final de ese proyecto, pues, en ocasiones, los inmigrantes y sus familias deciden proseguir el camino hacia un segundo país de destino e, incluso, a un tercero, ni siempre es una “estrategia calculada” (Cassarino, 2007).

Por otra parte, el retorno es una manifestación de origen multicausal, y no siempre –o, no tanto- dependiente de la situación socio-económica de los países de destino y de origen. La experiencia de los últimos cuatro o cinco años en España demuestra que aunque la relación entre crisis económica y retorno es directa, no lo es ni de forma exclusiva ni excluyente.

Consecuencia de todo ello es, en primer lugar, que desde una perspectiva global, las políticas migratorias deben incluir la regulación y articulación de los diferentes aspectos relativos al retorno.

En segundo lugar, la realidad migratoria es especialmente rica y variada. Hasta el momento, las diferentes políticas públicas, sus medidas y actuaciones, se han limitado a contemplar el retorno desde dos situaciones extremas. Bien considerando el retorno como el fracaso del proyecto migratorio, y en este sentido, se incardinan los programas de atención humanitaria y de carácter asistencial, dirigidos a migrantes y retornados en situación de vulnerabilidad, pero que más allá de la atención puntual del momento se desentienden del devenir del retornado y su reinserción en el país de origen. Bien centrando su interés en el retornado exitoso y productivo, incidiendo en su potencial papel de fomento en el desarrollo del país de origen.

En fin, todas las reflexiones anteriores de nada servirían si no se parte de la concepción del retorno como derecho universal, y así está reconocido en los grandes pactos internacionales: el derecho al retorno queda consagrado en el párrafo 2º del art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, y en el también párrafo 2º del art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966. Asimismo, aparece recogido en el art. 8 de la Convención sobre los Derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares de 1990. Y que prescindiendo de la forma que adopte el retorno, sea espontáneo, con la asistencia del Estado o de otra instancia competente o, impuesto por el propio Estado, las diversas vías de regreso deberán ajustarse a los compromisos contraídos en materia

de protección de los derechos humanos en los órdenes nacional, regional e internacional. En este sentido, no debe olvidarse que los grupos vulnerables merecen atención y asistencia especial, sobre todo los menores no acompañados, las víctimas de la trata de personas, los migrantes desamparados, los migrantes ancianos y aquéllos que necesitan atención de salud especial.

Bibliografía

- Benlloch Sanz, P.: Medidas, programas y políticas públicas sobre el retorno de inmigrantes en los países de la Comunidad Andina”. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social núm. 105, 2013.
- Casserino, J.F.: “Entender los vínculos entre migración de retorno y desarrollo”, en *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea*. V Seminario Inmigración y Europa. Fundación CIBO, 2007.
- Charro Baena, P.: “El retorno voluntario de extranjeros extracomunitarios: configuración general y medidas adoptadas en el contexto de crisis económica: la capitalización del desempleo”. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social núm. 105, 2013.
- Duque, G. y Genta Rossi, N.: “Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas? Boletín Andina Migrante núm. 5, 2009.
- Durán Ruiz, F.J.: “El retorno voluntario y forzado de los migrantes en el contexto de la crisis económicas, de la política migratoria común y de la construcción de la Unión Europea”, http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1308777911.Ponencia_Francisco_Duran.pdf
- Fernández Orrico, F.J.: “Un año de vigencia de la prestación por desempleo para trabajadores extranjeros que retornan a su país”, Relaciones Laborales núm. 14, 2009.
- Gallego Losada, R.: “La inmigración marroquí y su retorno en el contexto de la crisis económica”. Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería núm. 29, 2012.
- Gallego Losada, R.: “La migración de retorno desde España ¿Una respuesta a la crisis? Análisis jurídico y económico. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social núm. 105, 2013.
- Grau Pineda, C.: “De las facilidades al retorno voluntario de los trabajadores inmigrantes en España: ¿medidas anticrisis o gestión de flujos migratorios?”. ”. Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería núm. 29, 2012.
- Mencheta Barrio, J.P.; Masanet Ripoll, E. y López Olivares, S.: “¿Retornar o quedarse? Dilemas sobre la permanencia y el retorno en la población ecuatoriana

en España”. http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flasco/PonenciaPerisMasanet-Lopez.pdf

Monereo Pérez, J.L. y Triguero Martínez, L.A.: “El modelo de política jurídica de inmigración y mercado de trabajo en España”. *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería* núm. 29, 2012.

PAJARES, M.: *Inmigración y mercado de trabajo...*, cit., pág. 169.

Ramos Quintana, M.I.: “Acceso al mercado de trabajo y condiciones de trabajo de los inmigrantes en el contexto de la crisis económica”. *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería* núm. 28, 2011.

Royo Torrecilla, E. y Camas Rodas, F.: “Las reformas en materia de extranjería en el ámbito laboral: consolidación del modelo con reformulación de políticas”. *Temas Laborales* núm. 104, 2010.