

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

132

2004

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

PUEDEN LEER EN ESTE NÚMERO LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS:

Presentación.

¿Qué significa integrarse? De la integración como fin a la integración como proceso.

El modelo de integración: Una decisión pendiente.

Sobre la integración en el ámbito educativo de los menores de origen extranjero.

Integración de los inmigrantes a través del trabajo.

La vivienda como factor de integración social en los inmigrantes.

Un marco legal para la integración social de los extranjeros.

Bibliografía.

Situación actual y perspectivas de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar.

Las zonas rurales en España. Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos.

0,7: Historia y oportunidad de una reivindicación.

Migración: Hacia un modelo
de integración social

DOCUMENTACIÓN
SOCIAL



Migración: Hacia un modelo de integración social

ISBN 84-8440-314-9
9 788484 403142

 **Cáritas
Española**

Editores

San Bernardo, 99 bis - 28015 MADRID
Teléfono 914 441 000 - Fax 915 934 882
E-mail: suscripciones.ssgg@caritas.es
<http://www.caritas.es>

Enero-Marzo 2004

núm. 132

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

N.º 132

Enero-Marzo 2004

Director: Silverio Agea

Edición: Cáritas Española. Editores

San Bernardo, 99 bis

28015 MADRID

Tel. 914 441 000 - Fax 915 934 882

E-mail: suscripciones.ssgg@caritas.es

<http://www.caritas.es>

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

San Bernardo, 99 bis

28015 MADRID

Tel. 914 441 037 - Fax 915 934 882

E-mail: suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En Librerías

DistriFer Libros

C/ Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 - Fax 917 962 677

28021 MADRID

Condiciones de suscripción y venta 2004:

España: Suscripción a cuatro números: 26,02 euros

Precio de este número: 11,00 euros

Extranjero: Suscripción Europa: 39,67 euros

Número suelto Europa: 13,53 euros

Suscripción América: 62 dólares.

Número suelto a América: 25 dólares.

(IVA incluido)

Migración: Hacia un modelo de integración social

Coordinación del número:

JOSÉ MANUEL LÓPEZ RODRIGO

**DOCUMENTACIÓN
SOCIAL**

Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada

N.º 132

Enero-Marzo 2004

Director: Silverio Agea

Redacción de la Revista:

San Bernardo, 99 bis

28015 MADRID

Tel. 914 44 10 44 - Fax 915 93 48 82

E-mail: documentaciónsocial@caritas.es

© Cáritas Española. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 84-8440-314-9

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Portada: María Jesús Sanguino Gutiérrez

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 MÓSTOLES (Madrid)

Sumario

- 5 ■ **Presentación.**
- 7 ■ 1 **¿Qué significa integrarse? De la integración como fin a la integración como proceso.**
Imanol Zubero
- 35 ■ 2 **El modelo de integración: Una decisión pendiente.**
José Manuel López y Joaquim Giol
- 67 ■ 3 **Sobre la integración en el ámbito educativo de los menores de origen extranjero.**
Sonia Veredas Muñoz
- 97 ■ 4 **Integración de los inmigrantes a través del trabajo.**
Lorenzo Cachón Rodríguez

- 121 ■ 5 **La vivienda como factor de integración social en los inmigrantes.**

*Luis Cortés Alcalá, M.^a Victoria Menéndez García
y Jimena Navarrete Ruiz*

- 157 ■ 6 **Un marco legal para la integración social de los extranjeros.**

Mauricio Valiente

- 177 ■ 7 **Bibliografía.**

TRIBUNA ABIERTA

- 203 ■ 8 **Situación actual y perspectivas de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar.**

Gregorio Rodríguez Cabrero

- 231 ■ 9 **Las zonas rurales en España. Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos.**

*David Pereira Jerez, Blanca Ocón Martín
y Óscar Márquez Llanes*

- 261 ■ 10 **0,7: Historia y oportunidad de una reivindicación.**

Pablo José Martínez Osés

Presentación

En España hemos empezado a tomar plena conciencia de la importancia de la inmigración recientemente, en los últimos cinco años, período en el que este fenómeno ha experimentado en nuestro país un auge acelerado. Las cifras confirman que el nuestro es ya un país de inmigración, sobre todo si se tiene en cuenta que en 2003 el número de inmigrantes superó la cifra de dos millones de ciudadanos españoles que residen en el exterior, con lo que, por primera vez, se invierte el balance migratorio. Esta nueva situación nos acerca a escenarios sociales similares al de nuestros vecinos europeos, como Alemania, Reino Unido o Francia, con larga tradición como países de inmigración.

Más allá de las estadísticas, la llegada de personas de otros países y culturas ha generado un cambio notable –posiblemente, el mayor de nuestra democracia– en nuestra realidad social y en nuestra vida cotidiana. Esto nos sitúa ante una coyuntura nueva e incierta, difícil de gestionar. Esta situación no es, sin embargo, ajena a la realidad migratoria de otros países y regio-

nes ni, mucho menos, a la vigencia de las actuales condiciones de desequilibrio y desigualdad Norte-Sur en el marco de un mundo globalizado. Y dado que todo hace suponer que el proceso migratorio no va a remitir a corto y medio plazo, se hace necesario afrontar de manera audaz la actual situación, comenzando por analizar tanto sus potencialidades –que las tiene y son notables– para favorecerlas, como los aspectos negativos –que también existen–, para no ignorarlos. Este sería el primer paso hacia el diseño de un modelo de integración en nuestro país que nos permita, con el concurso de estos nuevos ciudadanos, construir una sociedad mejor y más digna. En realidad, en este embate, nos jugamos una sociedad, más cohesionada, económicamente solvente y solidaria, o una sociedad fragmentada, individualista y recelosa de lo ajeno. Nada menos.

La sociedad española en esta coyuntura tiene que definir su visión sobre la integración y las relaciones en esta sociedad que se está conformando. En este marco los autores de los seis primeros artículos de la Revista han profundizado en algunos aspectos de la integración.

En este número se introduce un cambio con respecto a lo que ha sido la tradición última de DOCUMENTACIÓN SOCIAL. A partir de ahora, además de un espacio temático, se abren los contenidos a artículos referentes a diversos contenidos no relacionados con el central del número. De esta manera se cubre un hueco de análisis más coyuntural que la Revista tenía para seguir colaborando en el análisis de la realidad social del país.

¿Qué significa integrarse? De la integración como fin a la integración como proceso

Imanol Zubero

*Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea*

Sumario

1. ¿Podemos ser multiculturales?—2. El sueño de la pureza produce monstruos.—3. A la búsqueda de la coherencia perdida.—4. Acoger al otro.—5. Ampliar el nosotros.—6. Integrarse en un espacio de diálogo.—7. Un final que es un comienzo.

RESUMEN

Integrarse es, en un sentido fundamental, integrarse en un espacio de diálogo; no en una cultura o en una identidad ya hechas, sino por hacer, en proceso. Integrarse en una verdadera democracia multicultural, en una comunidad política abierta a aceptar como miembros de la misma a ciudadanos de cualquier procedencia, sin imponer la uniformidad de una comunidad histórica homogénea ya realizada. Una integración que se produce a través de la participación de los inmigrantes en esa cultura política y no a través de la asunción de una identidad dada.

ABSTRACT

To integrate is, in a basic sense, to integrate into a space for dialogue; not into an already set culture or identity, but into a process. To integrate into a real multicultural democracy, into a political community willing to accept citizens from everywhere as members of that community, without imposing the uniformity of a homogeneous historic community. Integration takes place through the participation of immigrants in that political culture, but not through the assumption of a given identity.

1 ¿PODEMOS NO SER MULTICULTURALES?

Tal vez me equivoque, pero creo que con esto del multiculturalismo nos puede ocurrir lo que a aquel personaje de Molière, el ridículo Monsieur Jourdain, que durante más de cuarenta años había estado hablando en prosa sin saberlo. Digo esto porque puede darnos la impresión de que el multiculturalismo es un fenómeno reciente, cuando yo me pregunto: ¿acaso podemos no ser multiculturales?: ¿acaso no lo hemos sido siempre? No hay sociedad compleja que no sea multicultural, que no sea contraste de culturas. Podemos remontarnos más de cuatro mil años en el tiempo, a la época de los *grandes Imperios multinacionales* como Persia, el Egipto de los Ptolomeos o Roma (1). Pensemos en el pueblo judío y su relación con Egipto, o en Grecia y su influencia sobre Roma, o en el Imperio romano y su extensión por tantas y tantas tierras. Pensemos en el encuentro entre Europa y las Américas, encuentro que supone la irrupción en la historia moderna del *problema del otro* (2). Desde el momento mismo en que un grupo humano se encuentra con otro sus respectivas culturas se ven transformadas. Pero sólo en este encuentro y por este encuentro las culturas y las sociedades se mantienen vivas. La endogamia es la enfermedad mortal de las sociedades.

Una cultura sólo se sostiene y se desarrolla si se constituye en un sistema abierto. De lo contrario, más temprano que tarde acabará sufriendo el destino que la segunda ley de la termodinámica prevé para todo sistema cerrado, ya sea éste de origen orgánico, inorgánico o social: la entropía de un sistema cerrado

(1) WALZER, Michael: *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós, 1998, pág. 29.

(2) TODOROV, Tzvetan: *La conquista de América. El problema del otro*. México: Siglo Veintiuno, 1991.

tiende a aumentar, con el consiguiente incremento del desorden en el interior de dicho sistema, que tenderá a una sucesión de estados cada vez más probables sufriendo una degradación energética que acaba por condenarlo a su estado de equilibrio, que es sinónimo de muerte biológica. Sólo los sistemas abiertos, aquellos que intercambian materia, energía e información con su entorno, pueden combatir la entropía. Por eso podemos afirmar que «las identidades culturales contemporáneas son irreductiblemente dialogantes» (3).

Pero además de esta perspectiva intercultural existe una perspectiva intracultural que no podemos desconocer. No hay sociedad compleja cuya cultura no sea *internamente plural*, constituida por tradiciones diversas que, aun referidas a un tronco común, no dejan de mostrar diferencias e incluso contradicciones. Las comunidades de vida en las que nacemos y desarrollamos nuestra existencia (aquellos espacios sociales en los que desarrollamos relaciones relativamente duraderas mediante interacciones recíprocas, familia, escuela, barrio, centro de trabajo, etc.) son también comunidades de sentido. Durante la mayor parte de la historia humana vida y sentido han coincidido y se han desarrollado en una misma comunidad (*comunidades totales*). Pero en la actualidad ambas dimensiones se diferencian cada vez más hasta el punto de que, si bien no hay comunidad de vida en la que no se dé una mínima comunidad de sentido, en unas mismas comunidades de vida (en una misma familia, en un mismo barrio o pueblo, en un mismo centro educativo o de trabajo, en una misma asociación política o ciudadana, en una misma iglesia) conviven visiones del mundo y estilos de vida diferenciados (4). No deberíamos, por lo demás,

(3) BAUMANN, Gerd: *El enigma multicultural*. Barcelona: Paidós, 2001, pág. 145.

(4) BERGER, Peter L., y LUCKMANN, Thomas: *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Barcelona: Paidós, 1995, págs. 45-47.

reducir las identidades a sus componentes más estrictamente culturales (étnicas o religiosas).

No comparto, por ello, la reflexión de BERLÍN sobre las dificultades de la tradición política liberal para tratar las reivindicaciones de sujetos culturalmente diferenciados, dificultades que el autor explica porque esta tradición «está acostumbrada a tratar y gobernar conflictos de *interés*, pero no conflictos de *identidad*» (5). Todas las sociedades modernas, por su propia naturaleza, se han constituido como tales gestionando, no siempre con éxito, no siempre a la manera de las sociedades abiertas, conflictos de identidad que dificultaban la construcción de un orden social integrado.

Es cierto que hoy asistimos a un rebrote, casi siempre furioso, de aquellas dimensiones de la vida personal y social que el desarrollo de la Modernidad, con su énfasis en los aspectos más instrumentalmente racionales de la existencia, había recludo en el ámbito privado. Una nueva lógica de los derechos, que no está ligada a la dinámica de la promoción individual, como había acontecido en los sesenta y setenta, sino a reivindicaciones realizadas en nombre de los derechos de los grupos, de los colectivos, de las etnias, de las culturas, ha irrumpido en el espacio social y político. Tal vez sea esta la causa de que hoy el multiculturalismo nos parezca una novedad: mientras las diferencias se mantienen en el ámbito privado, parecen no existir; pero cuando salen al espacio público, cuando se transforman en recursos políticos y reclaman su cuota de poder, entonces se vuelven visibles y, todo hay que decirlo, molestas.

(5) Según se expone en: MARRAMAO, Giacomo: «El crepúsculo de los soberanos: Estado, sujetos, derechos fundamentales». En CRUZ, Manuel, y VATTIMO, Gianni (eds.): *Pensar en el siglo*. Madrid: Taurus, 1999, pág. 117.

Así pues, dado que la heterogeneidad cultural –tanto inter como intracultural– es un hecho, «la cuestión no es en absoluto si uno quiere ser multiculturalista sino qué tipo de multiculturalista quiere ser uno» (6). La cuestión no es si vamos a ser multiculturales o no, sino de qué manera lo vamos a ser.

2 EL SUEÑO DE LA PUREZA PRODUCE MONSTRUOS

Es muy probable que lo último que descubriría un habitante de las profundidades del mar fuera, precisamente, el agua (7). Los seres humanos, habitantes de un mar llamado *cultura*, no somos conscientes de vivir rodeados de elementos culturales –por tanto, no naturales–, empezando por nuestro lenguaje y continuando por nuestros valores, hasta llegar a nuestras instituciones e instrumentos. Nos parece «lo más natural del mundo» vivir como vivimos, comer lo que comemos, hablar como hablamos. Si no conociéramos la existencia de otros modos de vida, de otras costumbres, de otros idiomas, ni se nos pasaría por la cabeza pensar en la posibilidad de vivir de manera distinta a la nuestra. E incluso cuando conocemos otras culturas, nuestra primera reacción suele ser la de verlas como «extrañas» (por contraposición a la nuestra, que inconscientemente consideramos «normal»), cuando no como «inferiores» o «grotescas».

Por eso, pocas experiencias habrá tan fascinantes como la de salir de nuestra realidad cultural y entrar en contacto con otras, sea al nivel que sea: salir de un pequeño pueblo y entrar en contacto con la cultura urbana; viajar a un país extranjero; entrar en contacto con personas que tienen credos o ideolo-

(6) MILLER, David: *Sobre la nacionalidad*. Barcelona: Paidós, 1997, pág. 162.

(7) LINTON, Ralph: *Cultura y personalidad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976 (7.ª), pág. 130.

gías distintas, etc. Tales experiencias son como contemplar el valle en cuyo fondo hemos pasado nuestra vida desde la altura de las montañas que lo circundan; vemos las cosas de otra forma, desde otra perspectiva: probablemente, con una cierta humildad, con la sensación de que «lo nuestro» no es, como antes nos parecía, el centro del Universo.

Pero pocas experiencias, también, pueden ser tan terribles como ésta. Los seres humanos ansiamos la seguridad, la estabilidad. Esta aspiración se ve radicalmente amenazada por la simple existencia de *otras* realidades. «El otro —dice GEVAERT— se impone por sí mismo, irrumpe en mi existencia. Ni siquiera tiene necesidad de formular explícitamente la petición de reconocimiento: su misma presencia es ya exigencia de reconocimiento, llamada que se me dirige, apelación a mi responsabilidad. Por eso mismo mi existencia es inevitablemente una aceptación o una repulsa del otro» (8). Existen *otras* religiones y ya no podemos afirmar la nuestra desde el dogmatismo; existen *otras* formas de vivir la sexualidad y ya no podemos mantener comportamientos homofóbicos... Descubrimos que también nosotros y nosotras, con nuestras creencias y formas de vida, somos *otros* y *otras* para muchas personas, lo que supone un indudable elemento de inseguridad.

Esta situación genera a la vez oportunidades y riesgos. Hay quienes se adaptan bien a un escenario en el que conviven múltiples interpretaciones del mundo: son los *virtuosos del pluralismo* (9), capaces de vivir como extranjeros de vacaciones en el

(8) GEVAERT, Joseph: *El problema del hombre. Introducción a la antropología filosófica*. Salamanca: Sígueme, 1981 (4.ª), pág. 47.

(9) BERGER y LUCKMANN, *op. cit.*, pág. 80. APPIAH caracteriza perfectamente este tipo humano, en absoluto mayoritario en nuestros días: «Comparto [la postura de IGNATIEFF]: soy escéptico frente a las concesiones excesivas a los grupos subnacionales; incluso soy, como él, escéptico respecto al derecho a la autodeterminación [...]; también, como él, soy un entusiasta moderado del Estado-nación y de los derechos civiles asociados al lugar más que a los ancestros. Y creo que es muy fácil descubrir por qué no nos son atracti-

mundo, como turistas liberados de toda vinculación y de todo compromiso. Quien tiene estudios superiores y es poseedor de la Visa Oro o de la American Express puede, sin duda, encontrarse en el cosmopolitismo como pez en el agua: frecuentar restaurantes de comida japonesa, acudir a estrenos teatrales en Nueva York, recorrer las librerías londinenses, navegar por Internet, etc. Pero, ¿y a la mayoría de la Humanidad, qué les queda? Para la mayoría, la vivencia de la pluralidad cultural se convierte en experiencia del *exilio*, constitutiva de la existencia moderna (10). Literalmente *desoladas*, es decir, privadas de suelo, la mayoría de las personas se ven así enajenadas de aquello que las constituye como personas: la pertenencia a una comunidad social y política (11). La aparición del extraño «hace pedazos la roca sobre la que descansa la seguridad de la vida cotidiana» (12). De ahí la defensa, muchas veces feroz, de un territorio social culturalmente homogéneo, puro, a salvo de la contaminación de lo extraño.

«Los grandes crímenes a menudo parten de grandes ideas. Entre esta clase de ideas el primer puesto corresponde a la

vos estos puntos de vista. MICHAEL IGNATIEFF es un canadiense de ascendencia europeo-oriental, educado en Harvard y que vive en Londres. [...] Yo mismo soy anglo-ghanés; nacido en Londres y educado en Ghana, actualmente vivo en Boston. La semana anterior a la conferencia en la que se basa este ensayo viajé desde Kumasi, en Ghana, hasta la capital, Acra, en un coche en el que los idiomas que se empleaban eran el japonés, el inglés y el asante-twi, con un hombre que conocía desde la niñez, porque crecimos en la misma calle, que ahora vive con su mujer japonesa en las afueras de Tokio. La última vez que Michael y yo nos encontramos (antes de las conferencias que forman lo esencial de este libro) fue en una universidad católica de Brabante, en Holanda [...]. Somos el tipo de viajeros internacionales que nuestros enemigos califican de "cosmopolitas desarraigados", que carecen de las auténticas identidades de grupo que permiten demandar derechos colectivos: somos personas inútiles para los intereses de los propios grupos porque nuestros propios movimientos a través de las fronteras de los Estados requiere de la protección de nuestras individualidades, no del reconocimiento de nuestros grupos» (en IGNATIEFF, Michael: *Los derechos humanos como política e idolatría*. Barcelona: Paidós, 2003, págs. 122-123).

(10) NANCY, Jean Luc: «La existencia exiliada». *Archipiélago*, n.º 26-27, 1996.

(11) FINKIELKRAUT, Alain: *La ingratitud. Conversación sobre nuestro tiempo*. Barcelona: Anagrama, 2001, pág. 122.

(12) BAUMANN, Zygmunt: *La posmodernidad y sus descontentos*. Madrid: Akal, 2001, pág. 19.

visión de pureza» (13). La idea de pureza, la aspiración a la coherencia, el deseo de identidad, la búsqueda de armonía..., grandes ideas que históricamente han impulsado grandes horrores. «Un día habrá que escribir un libro sobre la voluntad de pureza y cómo ésta produce siempre en todas partes la misma concatenación asesina», señala LÉVY (14). Así es. La construcción de un mundo limpio, transparente, predecible y ordenado se encuentra en el origen en la base de todos los casos, que son muchos, de genocidio moderno.

El sueño de la pureza es el sueño del orden natural de las cosas. Es la expresión de la voluntad de construir un orden definitivo, eliminando de una vez y de raíz todo aquello que introduce o sostiene la amenaza a nuestras seguridades: la incertidumbre, el azar, el conflicto, la división. Y de entre todas, la principal amenaza a nuestra seguridad procede del o de lo *extraño*. Extraño es todo aquello que no encaja en nuestro mapa cognitivo, moral o estético del mundo (15). Pero este no encajar tiene un sentido extremadamente fuerte, absoluto. No se refiere a un problema de interpretación, de entendimiento, como puede ocurrir en tantas ocasiones con las costumbres o los estilos de vida de los extranjeros. Lo extranjero tiene su lugar propio, aunque no sea el nuestro. Pero lo que caracteriza a lo extraño es que aparece en el lugar que no debe. «Lo opuesto a la pureza —la suciedad, la inmundicia, los “agentes contaminantes”— son las cosas “fuera de lugar”» (16). Por eso la categoría de extraño es distinta de la de extranjero, aunque en tantas ocasiones las tomemos como sinónimos. «Hay nativos y extranjeros, amigos y enemigos; y, aparte, extraños, que no

(13) BAUMANN, *op. cit.*, pág. 13.

(14) LÉVY, Bernard-Henri: *La pureza peligrosa*. Madrid: Espasa, 1996, pág. 101.

(15) BAUMANN, *op. cit.*, pág. 27.

(16) *Ibid.*, pág. 14.

encajan en esas categorías contrapuestas, que subyacen a ellas, las invaden o las violentan» (17). Como señalara SIMMEL en un texto clásico, el extraño no es alguien de fuera sino de dentro, es un elemento del propio grupo, adquiriendo el carácter de auténtico enemigo interior (18). Nuestro problema, por tanto, no son los extranjeros que continúan siéndolo aun cuando están entre nosotros (turistas o «trabajadores invitados»), como no lo son aquellos extranjeros que adoptan, porque quieren y pueden, nuestras formas y normas (deportistas de élite), sino aquellos otros que habitan entre nosotros sin dejar de ser —porque no quieren o, casi siempre, porque no pueden— dejar de ser otros. El extraño es ese próximo al que nos negamos a reconocer como prójimo. Por cierto, SIMMEL establece interesantes analogías entre el extraño y el pobre, lo que me recuerda una oportuna sentencia: «Una respetable cuenta corriente acaba como por arte de magia con la xenofobia» (19).

Pero existe una relación directamente proporcional entre la intensidad del deseo de alcanzar la pureza y la capacidad de señalar elementos de impureza en la realidad, obstáculos a superar en el camino para lograr el ideal de coherencia. Al igual que ocurre con la anorexia —tal vez la más moderna de las enfermedades, hasta el punto de que sólo puede existir en sociedades altamente modernizadas—, quien aspira al ideal de pureza nunca tiene suficiente. Cuanto más fuertemente aspiramos a la coherencia, en mayor medida descubrimos signos de incoherencia. Cuanto más ordenamos, más desorden descubrimos. Cuanto más limpiamos, más suciedad encontramos. La

(17) BECK, Ulrich: *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 2000, pág. 133.

(18) SIMMEL, Georg: «The Stranger». En WOLFF, Kurt (Trans.), *The Sociology of Georg Simmel*. New York: Free Press, 1950, págs. 402-408.

(19) ENZENSBERGER, Hans Magnus: *La gran migración*. Barcelona: Anagrama, 1992, pág. 42.

mirada de la pureza sobre la realidad no cesa de descubrir elementos que no encajan en su ideal.

3 A LA BÚSQUEDA DE LA COHERENCIA PERDIDA

Una primera estrategia para recuperar la coherencia consiste en la *naturalización de las diferencias culturales*: el otro es tan distinto, tan irreductiblemente otro, que ni tan siquiera puede aspirar a ser un extranjero, un forastero que goza de nuestra hospitalidad mientras dure su estancia (es decir, un *otro-entre-nosotros*). Hay un planteamiento esencialista y naturalista que ve a las culturas como realidades perfectamente definidas, coherentes y homogéneas, nítidamente diferenciadas unas de otras. Las culturas son concebidas como entes internamente homogéneos y externamente delimitados. En demasiadas ocasiones se utiliza la referencia a lo étnico como un sinónimo de naturaleza (20). Es curioso que este sea el planteamiento básico de dos perspectivas en principio contrapuestas: *a)* la de quienes rechazan la posibilidad misma de la convivencia multicultural —como la tesis del choque de civilizaciones, o como los movimientos neo-racistas, que se cuidan mucho de establecer jerarquías entre las distintas culturas y reivindican el mantenimiento de la «pureza» de cada una de ellas rechazando cualquier forma de mestizaje—, y *b)* la de algunas variedades de multiculturalismo apoyadas en el relativismo cultural. Desde esta perspectiva, la defensa de una determinada identidad puede volverse, con demasiada facilidad, rechazo rabioso de cualquier tipo de alteridad. Por eso tiene razón TOURAINE cuando afirma que no hay nada más alejado del multiculturalismo que la fragmentación

(20) ŽIŽEK, Slavoj: *El frágil absoluto*, Valencia: Pre-textos, 2002, pág. 20.

del mundo en espacios culturales o nacionales ajenos unos a otros, obsesionados por un ideal de homogeneidad y de pureza (21). No hay nada más ajeno al planteamiento intercultural que el culturalismo esencialista que exagera y fosiliza las diferencias, y cuya consecuencia sólo puede ser o el rechazo a la diversidad (en el caso del neoracismo), o la mera yuxtaposición de guetos culturales que practica una *tolerancia de chalet adosado*, sin diálogo mutuo. El resultado no puede ser otro que el *multicomunitarismo*.

Otra estrategia de normalización de la diferencia consiste en la folklorización del otro, en su *exotización*. Cuando lo extraño se vuelve exótico, deja de ser extraño: se inserta en categorías culturales que permiten su manejo. Es el multiculturalismo reducido a *multiculinarismo*. Un buen ejemplo lo encontramos en la manera con que fue recibida la primera visita a Estados Unidos del líder afgano postalibán, *Hamid Karzai*:

La capa es sin duda lo que más impacto ha causado, además de las buenas palabras en perfecto inglés ... Karzai ha sabido, con su manto de seda verde y su exótico karakul (el tocado afgano), encandilar al Gobierno del presidente George Bush y construirse una imagen de aliado fiel a la par que elegante ... El mundo de la moda parece que también se ha rendido a sus pies: «Es el hombre más *chic* del planeta. No hay nada más noble y bello que el estilo Karzai», comentó hace poco Tom Ford, el celebre diseñador de Gucci, que no pudo dejar de admirar «sus trajes italianos perfectos llevados bajo unas capas bordadas de colores deslumbrantes y sus sombreros de astracán» ... En los recientes desfiles de París, algunos estilistas pusieron sobre sus modelos prendas que recordaban la indumentaria del líder afgano ... El estilo Karzai está dejando huella en la sociedad neoyorquina, siempre al acecho de lo último y lo más exótico (*El País*, 1-2-02).

(21) TOURAINE, Alain: *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC, 1997, pág. 226.

Otra estrategia consiste en la reducción instrumental del extraño a *recurso*. No entendemos muy bien qué son, no nos gusta cómo son, pero sabemos para qué sirven. Y mientras nos sirvan, los tendremos entre nosotros (que no con nosotros). Pero sólo mientras nos sirvan. Es lo que observara con causticidad Max FRISCH en un ensayo titulado *Extranjerización 1*: «Hay sencillamente demasiados [extranjeros]: no en los solares en construcción, ni en las fábricas, ni tampoco en las cuadras ni en la cocina, sino fuera de hora. Especialmente el domingo hay inesperadamente demasiados» (22).

En cualquier caso, la normalización de la diferencia supone siempre su reducción, una simplificación que la haga manejable. Como señala KERTÉSZ: «Judío es aquel del que se puede hablar en plural, que es como suelen ser los judíos, cuyas características se pueden resumir en un compendio, como las de una especie animal no demasiado compleja» (23).

En el fondo, estamos ante una tentación totalitaria: lo más característico del pensamiento totalitario es que «no deja lugar legítimo alguno a la alteridad y a la pluralidad» (24). Nuestra concepción de orden es profundamente conservadora. Orden es sinónimo de estabilidad, de armonía y, por encima de todo, de permanencia. De ahí la visión negativa de la diferencia, rechazada como intromisión que amenaza la estabilidad y permanencia de los sistemas sociales. «Ordenar —señala BAUMAN— significa hacer la realidad distinta a como es, librándose de aquellos de sus ingredientes que se consideran responsables de la “impureza”, la “opacidad” o la “contingencia” de la condición humana. Una vez uno se ha adentrado en este camino, tarde o

(22) Citado en BAUMAN, *op. cit.*, pág. 39.

(23) KERTÉSZ, Imre: *Yo, otro. Crónica del cambio*. Barcelona: El Acantilado, 2002, pág. 73.

(24) TODOROV, Tzvetan: *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*. Barcelona: Península, 2002, pág. 47.

temprano tiene que llegar a la conclusión de que se debe negar la ayuda a algunas gentes, expulsándolas o destruyéndolas en nombre de un “bien mayor” y de una “mayor felicidad” para el resto» (25). Cuando fallan las estrategias de normalización del otro, cuando su extrañeza se muestra irreductible, la única salida es su desaparición. Cuando no se puede integrar mediante alguna forma de reducción, se acaba recurriendo a la eliminación: «Hay cosas para las que no se ha reservado el “lugar adecuado” en ningún fragmento del orden artificial. Están “fuera de lugar” en todas partes. No bastará con trasladarlas a otro lugar; es preciso deshacerse de ellas de una vez por todas». Por eso, de la pureza a la limpieza (étnica) no hay más que un paso. ¿Cómo evitarlo?

4 ACOGER AL OTRO

La eliminación del diferente sólo es posible sobre las ruinas de la comunidad de aceptación mutua. La eliminación del otro exige un ambicioso y complejo programa de des-vinculación y, consecuentemente, de des-responsabilización. En 1935 el rabino de Berlín describió así la situación de los judíos en Alemania: «Acaso esto no haya sucedido nunca en el mundo y nadie sabe cuánto tiempo se puede soportar: la vida sin vecinos» (27). El Holocausto fue posible sólo tras un largo proceso de *producción social de la distancia*, condición previa para la *producción social de la indiferencia moral*. Sólo así llegó a extenderse entre los alemanes la convicción de que, por muy atroces que fueran las cosas que les ocurrían a los judíos, nada tenían que

(25) BAUMAN, Zygmunt y TESTER, Keith: *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones*. Barcelona: Paidós, 2002, pág. 84.

(26) BAUMAN, *op. cit.*, pág. 14-15.

(27) Citado en BAUMAN, Zygmunt: *Modernidad y Holocausto*. Madrid: Sequitur, 1998, pág. 161.

ver con el resto de la población y, por eso, no debían preocupar a nadie más que a los propios judíos. Fue un ambicioso y complejo proceso de *construcción política del extraño* lo que hizo que tantas personas pasaran «de vecinos a judíos», siendo así expulsados en la práctica del espacio de los derechos y las responsabilidades (28).

La preocupación ética nunca va más allá de la comunidad de aceptación mutua en que surge. La mirada ética no alcanza más allá del borde del mundo social donde se constituye. Nos constituimos en personas morales cuando nos reconocemos como parte de un entramado de vinculaciones que nos comprometen con otras personas a las que consideramos *con*-lo que sea: conciudadanos, convecinos, compañeros, compatriotas... La preocupación ética, la preocupación por las consecuencias que nuestras acciones (y nuestras omisiones) tienen sobre otras personas, es un fenómeno que tiene que ver con la aceptación de esas otras personas como legítimos otros para la convivencia. Sólo si aceptamos al otro, éste es visible y tiene presencia. ¿Paradójico? No. Todo ver es un mirar. Sólo vemos aquello que miramos. Sólo es visible aquello que previamente reconocemos como digno de ser reconocido. Y ser reconocido es dejar de ser extraño pues, como ya hemos dicho, el extraño es aquel que no encaja en nuestro mapa del mundo. De ahí que el quicio crítico en toda reflexión sobre la solidaridad tenga que ver con el alcance de esa comunidad de aceptación mutua, de esa comunidad moral a partir de la cual cobran sentido los deberes y los derechos de solidaridad (29).

Dicho de otra manera: ¿dónde se ubican los límites de mi responsabilidad para con los demás? Hoy vivimos en un mundo

(28) BECK, *op. cit.*, cap. 7.

(29) ZUBERO, Imanol: «Solidaridad». En ARIÑO, Antonio (ed.): *Diccionario de la solidaridad*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2003, págs. 463-475.

intensamente comunicado, y ello no tanto porque estemos informados de lo que ocurre en cualquier parte del mundo y casi en el mismo momento en que está ocurriendo (si bien esta comunicación informativa vuelve imposible cualquier recurso a la ignorancia para exculpar nuestra falta de solidaridad), sino por existir una comunicación *material*, objetiva, entre la práctica totalidad de los habitantes del planeta. Así pues, ¿qué razones hay para seguir restringiendo nuestra comunidad de solidaridad a los más cercanos, o a los incluidos por una determinada frontera nacional?

Con la modernidad, la frontera nacional aparece como símbolo de seguridad y de reconocimiento, pero se trata de un símbolo ambiguo, pues para unir a unos debe separar a otros, para reconocer a unos debe diferenciar a otros, para acoger a unos debe excluir a otros, para proteger a unos debe desamparar a otros. Por eso las fronteras nacionales son, sobre todo, fronteras éticas. Lo que no aceptaríamos en nuestra familia o en nuestro círculo de amistad, en nuestra Comunidad Autónoma o en nuestro país, lo admitimos más allá de sus fronteras. Consideramos que nuestras obligaciones de solidaridad llegan tan sólo hasta un determinado punto, hasta una frontera (casi siempre política, siempre ética), pero ni un milímetro más allá. Por eso asumimos como obligatorio un impuesto del 20% sobre nuestros ingresos, pero consideramos simplemente opcional el 0,7% para ayuda al desarrollo. Sin embargo, no hay razones morales que puedan sostener esta discontinuidad, esta ruptura en el entramado de nuestras vinculaciones. Lo mejor de la historia humana tiene que ver con la progresiva extensión de nuestra obligación moral más allá de la familia, de la tribu, de la nación. Tendencialmente la Humanidad se está convirtiendo en una sola comunidad. No hay, pues, disculpas para no empeñarnos en la tarea de construir la Humanidad como categoría ética,

ampliando hasta el máximo los horizontes de nuestra solidaridad.

Es este un viejo sueño: el sueño del reconocimiento incondicionado, de la común e igual dignidad de todas las personas, de la fraternidad universal, de la solidaridad innegociable. El sueño de un mundo en el que ningún ser humano pueda ser privado de sus derechos como persona y que este reconocimiento incondicional de sus derechos fundamentales no pueda hacerse depender de su consideración como nacional o como extranjero. «Quería —hace decir YOURCENAR al emperador Adriano— que el viajero más humilde pudiera errar de un país, de un continente al otro, sin formalidades vejatorias, sin peligros, por doquiera seguro de un mínimo de legalidad y de cultura» (30). Es desde esta perspectiva desde la que hoy se reivindica un constitucionalismo mundial que supere las limitaciones impuestas de hecho al ejercicio de los derechos humanos por su circunscripción al ámbito estatal. En este fin de siglo caracterizado por las migraciones de masas, los conflictos étnicos y la distancia cada vez mayor entre Norte y Sur, la ciudadanía ya no es, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión y de igualdad; por el contrario, la ciudadanía de nuestros ricos países representa el último privilegio de estatus, el último factor de exclusión y discriminación entre las personas en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales. Por eso, tomar en serio estos derechos significa hoy tener el valor de desvincularlos de la ciudadanía como «pertenencia» a una comunidad estatal determinada, lo que sólo será posible si transformamos en derechos de la persona los dos únicos derechos que han quedado hasta hoy reservados a los ciudadanos: el dere-

(30) YOURCENAR, Marguerite: *Memorias de Adriano*. Barcelona: Orbis, 1988, pág. 113.

cho de residencia y el derecho de circulación en nuestros privilegiados países (31).

¿Debemos entonces abrir las fronteras sin ninguna restricción? El debate no puede resolverse sencillamente, pero la alternativa a la apertura total de fronteras (cuestión sin duda problemática) no puede ser, sin más, su cierre. Una *política para la prevención migratoria* que elimine las causas económicas que explican la migración forzada masiva —la abismal desigualdad entre países ricos y países pobres— es una alternativa más razonable y, sobre todo, más humana. Porque el hecho es que «nadie emigra sin que medie el reclamo de alguna promesa» (32). Así es. ¿Y cuál es la promesa-reclamo hoy? La más simple de todas: la promesa de poder vivir una vida digna. Es la inmensa desigualdad entre el Norte y el Sur y no la mayor o menor flexibilidad en las políticas de inmigración y acogida la que está actuando como un estructural «efecto llamada». Por ello, la inmigración nos exige no sólo actitudes éticas y compromisos políticos, sino también y sobre todo mecanismos de redistribución de recursos y bienes materiales. Podremos acoger más y mejor cuanto menos y mejor consumamos. Como dejó dicho GANDHI, «necesitamos vivir simplemente para que otros, simplemente, puedan vivir». No deberíamos, pues, reducir el problema de la inmigración a una cuestión sólo o fundamentalmente cultural, resoluble mediante la tolerancia de costumbres o normas distintas de las mayoritarias. Al fin y al cabo, no podemos olvidar la realista reflexión de MARTINIELLO: «La clave no está en el principio de que se reconoce dicha diversidad, sino más bien en el reconocimiento concreto mediante el

(31) FERRAJOLI, Luigi: *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999, págs. 116-117. Un planteamiento similar es defendido por MARTINIELLO, Marco: *La Europa de las migraciones. Por una política proactiva de la inmigración*. Barcelona: Bellaterra, 2003, págs. 80-88.

(32) ENZENSBERGER, *op. cit.*, pág. 25.

presupuesto público. El multiculturalismo es una cuestión de recursos públicos y redistribución, y, por lo tanto, de justicia social» (33).

5 AMPLIAR EL NOSOTROS

Aún así, el problema de la convivencia intercultural sigue en pie y nos plantea una pregunta clave: «*¿Es posible conjugar la unidad de una sociedad con la diversidad de culturas* o, por el contrario, hay que admitir que cultura y sociedad están tan estrechamente ligadas que la unidad de una implica la de la otra y que no puede haber vida social común entre poblaciones de cultura diferente?» (34). Frente al culturalismo esencialista, pero también frente a quienes contraponen multiculturalismo y pluralismo, rechazando el primero y apostando por el segundo (35), hay un multiculturalismo pluralista, republicano, que confía en y apuesta por la posibilidad de una vida en común entre personas y grupos de diferentes culturas en un mismo espacio territorial y bajo un mismo marco político. ¿Cómo? Si aceptamos que la esencia de las sociedades pluralistas radica en sus divisiones entrelazadas (36), tienen mucho sentido las *seis reglas para un futuro multicultural* propuestas por Gerd BAUMANN.

En primer lugar, BAUMANN propone reconocer los problemas que genera el moderno Estado-nación, con su fundamento étnico, y su necesidad de reforma. En efecto, todo Estado se

(33) MARTINIELLO, Marco: *Salir de los guetos culturales*. Barcelona: Bellaterra, 1998, pág. 65.

(34) MARTINIELLO: *Salir de los guetos culturales*, pág. 14.

(35) SARTORI, Giovanni: *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001.

(36) BAUMAN, G., *op. cit.*, pág. 183.

construye sobre la exclusión: «Todos los proyectos nacionalistas tienen un fundamento común: el afán de hacer que coincidan las fronteras políticas y las fronteras culturales. Según esto, el Estado y la nación deberían confundirse. [Por eso] todos los proyectos nacionalistas, tanto si se basan en una concepción étnica como cívica de la nación, siempre implican un proceso de homogeneización de la cultura y la identidad» (37). Todo Estado empieza su historia diferenciando entre las personas que habitan un territorio hasta construir dos categorías bien diferenciadas: los nacionales y los que no lo son. A los primeros les corresponden todos los derechos asociados a la ciudadanía, no así a los segundos, que se verán privados de algunos, de muchos o de la totalidad de esos derechos. La expulsión o la conversión forzada: he ahí el pecado original de los Estados. De ahí que pueda sostenerse, no sin cierto afán provocador, que «no existe nada llamado sociedad multicultural dentro de los límites del Estado-nación» (38). Esta cuestión tiene mucho que ver con su tercera regla, según la cual es preciso convertir la residencia en un territorio, ya sea legal o ilegal, en fuente de derechos.

Por otro lado, como ya hemos dicho, toda sociedad compleja es, por eso mismo, una sociedad plural, pues en su seno aparecen y se desarrollan diversas formas de diferenciación social. Sin embargo, una sociedad plural no es, también por eso mismo, una sociedad pluralista. El pluralismo se caracteriza por la coexistencia dentro de una misma sociedad de gru-

(37) MARTINIELLO, *Salir de los guetos culturales*, pág. 14. Tiene razón, en este sentido, Karen ARMSTRONG, cuando en una entrevista afirma lo siguiente: «La limpieza étnica de los Reyes Católicos en España funcionó como la avanzadilla de la modernidad» (*El Mundo*, 20-4-03). Para un análisis en profundidad de esta época de nuestra historia, PÉREZ, Joseph: *Historia de una tragedia. La expulsión de los judíos de España*. Barcelona: Crítica, 2001.

(38) BAUMAN, G., *op. cit.*, pág. 10.

pos diferenciados en un clima de paz ciudadana. Hablamos de coexistencia, es decir, de un determinado grado de interacción social, no de simple yuxtaposición. Son muchas las sociedades en las que la ausencia de violencia entre sus diversos grupos sociales se sostiene, precisamente, en la ausencia de interacción entre ellos. Esta ausencia de interacción está basada en la construcción de barreras a las relaciones sociales, *barreras del precepto* erigidas para proteger al grupo de las consecuencias del pluralismo (39). ¿Cuáles son estas consecuencias? La mezcla de estilos de vida, de valores y de creencias, la contaminación mutua. Dice SARTORI, y dice bien, que no es lo mismo una sociedad fragmentada que una sociedad pluralista. El pluralismo presupone la existencia de múltiples asociaciones voluntarias e inclusivas, es decir, abiertas a la posibilidad de *afiliaciones múltiples*, siendo este el rasgo distintivo del pluralismo. La existencia o no de líneas de división entrecruzadas (*cross-cutting cleavages*) es el mejor indicador de pluralismo social. Esto es así porque este entrecruzamiento de afiliaciones neutraliza los efectos negativos de las mismas, cosa que no ocurre cuando las líneas de división o las afiliaciones se suman y se refuerzan unas a otras. De ahí su conclusión: «La ausencia de *cleavages* cruzados es un criterio que permite por sí solo excluir del pluralismo a todas las sociedades cuya articulación se basa en tribu, raza, casta, religión y cualquier tipo de grupo tradicional». De ahí también que el pluralismo sólo puede darse en sociedades donde los vecinos no encuentran barreras que los separen, pudiendo de este modo establecer todo tipo de asociaciones recíprocas (41).

(39) BERGER y LUCKMANN, *op. cit.*, pág. 75.

(40) SARTORI, *op. cit.*, pág. 39.

(41) Pero, aún así, ¿qué pasa con las costumbres o las normas culturales que chocan con elementos básicos de la cultura moderna? Porque lo cierto es que haberlas, haylas. ¿No hay límites al pluralismo cul-

Para ello es preciso descubrir y señalar, allá donde otros pretendan naturalizar unas supuestas diferencias, *divisiones relacionadas*: «Cuando el discurso reificador habla de ciudadanos o de extraños, de etnias púrpuras o verdes, de creyentes o ateos, debemos preguntarnos por ciudadanos ricos o pobres, por etnias poderosas o manipuladas, por creyentes casados o pertenecientes a una minoría sexual. ¿Quiénes son las minorías dentro de las mayorías, quiénes son las invisibles mayorías en relación con las minorías? [...] El principio es siempre el mismo: plantear una pregunta que interrelacione una división considerada absoluta en cualquier contexto. Nada de lo que hay en la vida social está basado en un absoluto, ni siquiera la idea de lo que es una mayoría o un grupo cultural» (42). En definitiva, buscar las semejanzas allí donde otros pretenden levantar muros de separación, señalar las diferencias allí donde otros pretenden definir unidades supuestamente naturales. Sabernos, por tanto, estructuralmente mestizos y nunca acabados del todo, más iguales a los diferentes de lo que en principio pensamos y más diferentes a los supuestos iguales de lo que imaginamos. Creo

tural? Joseph Raz señala que es bien sencillo establecer los límites del pluralismo cultural: «Sólo cabe admitir a culturas diversas que respeten el principio básico de libertad de elección para pertenecer o abandonar el propio grupo, y que practiquen una libertad de expresión y crítica de todos sus miembros respecto al grupo cultural y una tolerancia especial con los *outsiders* de la misma» (De Lucas, Javier, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de Hoy, 1994, pág. 83). Escuchemos a las víctimas. Ellas son quienes mejor pueden discernir lo aceptable y lo inaceptable de su propia cultura. Como ejemplo, en París son las propias jóvenes hijas de familias inmigrantes las que denuncian y se movilizan contra una cultura machista, por cierto, en absoluto patrimonio de los inmigrantes argelinos, que ha provocado la muerte de una adolescente de 17 años, Sohane, quemada viva por un novio despechado, y el ataque con ácido contra otra joven de 19 años, Oulfa. Una Federación de asociaciones implantadas en barrios periféricos ha elaborado un libro blanco en el que recoge 200 testimonios que reflejan la degradación de las condiciones de vida de las mujeres inmigrantes: «Una de las manifestaciones del gueto —sostienen— es la vuelta forzosa a formas de organización social tradicionales, fundadas sobre el machismo y el patriarcado: la segregación, la agresividad y el desprecio, la miseria sexual y los tabúes, la fuerza como única fuente de autoridad» (*El País*, 25-10-02). Sobre esta importante cuestión ver IGNATIEFF, *op. cit.*, págs. 87-96.

(42) BAUMAN, G., *op. cit.*, pág. 169, nota 1.

que es a esto a lo que se refiere MAGRIS cuando reivindica la necesidad de una «identidad irónica, capaz de liberarse de la obsesión de cerrarse y también de la de superarse» (43).

Todos los seres humanos poseemos una identidad compuesta: basta con que nos hagamos algunas preguntas para que afloren fracturas y ramificaciones. Si así lo hacemos nos descubrimos cercanos a muchos lejanos, distantes de muchos cercanos. Pero para ello es preciso abandonar la tentación taxonómica, superar la mente discontinua, desarrollar una perspectiva holística, compleja, atenta siempre a descubrir, entre quienes estamos unidos, aquello que nos separa, y entre quienes estamos separados, aquello que nos une.

Debemos reconvertir las identidades nacionales, étnicas o religiosas en procesos, cuestionando todo intento de reificarlas (es decir, de naturalizarlas, de objetivarlas, de fosilizarlas). Caro BAROJA señala que hay dos formas de plantearse el problema de la identidad: una *estática*, que parte de la existencia de un núcleo inicial y hace abstracción de sus transformaciones a lo largo del tiempo; otra *dinámica*, que está atenta al movimiento y al cambio (44). Desde esta concepción dinámica, la única que nos permitirá constituir nuestras sociedades en un auténtico espacio para la integración de los inmigrantes, debemos avanzar, como señala MELUCCI, «hacia una transformación procesual de la noción de identidad, que pone en cuestión sus mismas bases semánticas», pensando menos en términos de identidad y más en términos de *identización* (45). BAUMANN, por su parte, recomienda sustituir la palabra *identidades* por el término *identificaciones* (46).

(43) MAGRIS, Claudio: *Utopía y desencanto*. Barcelona: Anagrama, 2001, pág. 65.

(44) CARO BAROJA, Julio: *El laberinto vasco*. Madrid: Sarpe, 1986.

(45) MELUCCI, Alberto: *Vivencia y convivencia. Teoría social para una era de la información*. Madrid: Trotta, 2001, págs. 89-90.

(46) BAUMAN, G., *op. cit.*, pág. 165.

Al final, pues, la clave para la construcción y el sostenimiento de una sociedad multicultural depende de la respuesta que demos a una pregunta fundamental: «¿Consideramos a los llamados Otros como una parte necesaria de lo que somos?» (47). ¿Son los Otros parte integrante del Nosotros que vamos siendo o serán siempre Otros?

6 INTEGRARSE EN UN ESPACIO DE DIÁLOGO

Esto significa que integrarse es, en un sentido fundamental, integrarse en un espacio de diálogo; no en una cultura o en una identidad ya hechas, sino por hacer, en proceso. Integrarse en una verdadera *democracia multicultural* (48), en una democracia realmente inclusiva, en el sentido que HABERMAS da a este término: «Inclusión significa que la comunidad política se mantiene abierta a aceptar como miembros de la misma a ciudadanos de cualquier procedencia, sin imponer a estos *otros* la uniformidad de una comunidad histórica homogénea» (49). De lo que se trata, en suma, es de concebir la integración en una cultura política común —que sólo puede ser democrática— como una integración que se produce a través de la participación de los inmigrantes en esa cultura política, y no a través de la asunción de un identidad dada (50).

«Los inmigrantes —señala MARTINIELLO—, pese a lo que algunos siguen afirmando, no son más prisioneros de una cultura original que las poblaciones autóctonas. La transforman para

(47) *Ibid.*, pág. 152.

(48) MARTINIELLO: *La Europa de las migraciones*, pág. 129.

(49) HABERMAS, Jürgen: *La constelación postnacional*. Barcelona: Paidós, 2000, pág. 99. Ver también: HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999, págs. 94-96.

(50) SILVEIRA, Hector C. (ed.): «Introducción». En *Identidades comunitarias y democracia*. Madrid: Trotta, 2000, pág. 28.

adaptarla al nuevo medio, al igual que los autóctonos se pueden interesar por las prácticas culturales nuevas que conocen. El asentamiento de los inmigrantes amplía el abanico cultural de la sociedad y el suyo propio, unas veces con facilidad y otras de un modo más difícil y conflictivo» (51). La integración significa, pues, transformación. No será sencillo. No se producirá sin conflictos. Se trata de un proceso permanentemente abierto, incierto, cuyo adecuado desarrollo dependerá, en buena medida, de que seamos capaces de abordarlo teniendo siempre presente la advertencia de GEERTZ:

Comprender lo que de alguna forma nos es, y probablemente nos siga siendo, ajeno sin siquiera dulcificarlo con vacuas cantinelas acerca de la humanidad común, ni desactivarlo con la indiferencia del «a cada uno lo suyo», ni minusvalorarlo tildándolo de encantador, estimable incluso, pero inconsecuente, es una destreza que tenemos que adquirir arduamente y que, una vez aprendida, siempre de forma muy imperfecta, hay que trabajar con constancia para mantenerla viva; no es una capacidad connatural, como la tridimensionalidad en la percepción o el sentido del equilibrio, en la que podamos confiar tranquilamente (52).

7 UN FINAL QUE ES UN COMIENZO

Un estudio reciente de la Fundación de Cajas de Ahorro anuncia que para el año 2015 los inmigrantes serán más de la cuarta parte de la población de España. El veinticinco por ciento. En el 2015, si mi hija, que hoy tiene cinco años, me dice «adivina quién viene a cenar esta noche», hay muchas posibilidades de que se presente del brazo de un inmigrante, como ocurría en

(51) MARTINIELLO: *Salir de los guetos culturales*, pág. 20.

(52) GEERTZ, Clifford: *Los usos de la diversidad*. Barcelona: Paidós, 1996, págs. 91-92.

la excelente película de Stanley Kramer. Los autores del informe auguran un incremento de la exclusión social y la xenofobia. Poco importa que dentro de quince años una buena parte de los inmigrantes de hoy serán ya nacionales, ni que con el aumento de inmigrantes se incrementen también las cotizaciones a la Seguridad Social, los consumidores, y, lo que es más importante, el capital social y afectivo de una sociedad envejecida y solitaria. Nada de eso importa. Saltan las alarmas. Retorna el *limes*, el parapeto que marcaba los límites del Imperio romano y que MAGRIS caracteriza así: «A un lado de esa línea quedaba el Imperio, la idea y el dominio universal de Roma; al otro los bárbaros, que el Imperio comenzaba a temer y que ya no se proponía conquistar y asimilar, sino contener» (53). Contener a quienes vienen de fuera y, así lo creemos, de casa nos quieren echar. A quienes pretenden quitarnos lo nuestro: lo que tenemos y lo que somos.

Pero una cosa es haber llegado antes y otra muy distinta estar aquí desde siempre. En realidad todos somos recién llegados, al menos desde una visión histórica de *longue durée*. Según sostienen los paleoantropólogos, hace alrededor de 40.000 años empezaron a caminar por Europa los primeros humanos modernos, representantes de la especie *Homo sapiens*. Procedían de África, eran pocos (se calcula un total de en torno a los 30.000 individuos), eran extraños, sumamente improbables, pero su éxito evolutivo fue tal que finalmente llegaron a habitar en todo el planeta. Por cierto, en Europa se encontraron con una población autóctona igualmente humana, los *Homo neanderthaliensis*, con la que convivieron durante unos 10.000 años, hasta que desapareció por razones que todavía son una incógnita. Así pues, desde el principio el *Homo sapiens* es, somos,

(53) MAGRIS, Claudio: *El Danubio*. Barcelona: Anagrama, 2001 (4.ª), pág. 90.

Homo migrans. Los actuales flujos migratorios desde África hacia Europa no son sino la continuación de una historia milenaria. Los europeos actuales somos, simplemente, africanos que llegamos algunos años antes que los que hoy vienen.

Nada hay de novedoso en el hecho de que unos seres humanos dejen el lugar en el que han nacido y decidan, por una u otra razón, buscar otro lugar en el mundo. Así ha sido siempre. O así lo fue hasta hace bien poco. Resulta, en este sentido, sumamente gráfica la siguiente reflexión recogida por el escritor Stefan ZWEIG en sus memorias: «Antes de 1914 la Tierra era de todos. Todo el mundo iba adonde quería y permanecía allí el tiempo que quería. No existían permisos ni autorizaciones; me divierte la sorpresa de los jóvenes cada vez que les cuento que antes de 1914 viajé a la India y América sin pasaporte y que en realidad jamás en mi vida había visto uno. La gente subía y bajaba de los trenes y de los barcos sin preguntar ni ser preguntada, no tenía que rellenar ni uno del centenar de papeles que se exigen hoy en día. No existían los salvoconductos ni visados ni ninguno de estos fastidios; las mismas fronteras que hoy aduaneros, policías y gendarmes han convertido en una alambrada, a causa de la desconfianza patológica de todos hacia todos, no representaban más que líneas simbólicas que se cruzaban con la misma despreocupación que el meridiano de Greenwich» (54).

¿Por qué, entonces, esta alarma actual? Tal vez porque hasta hace poco tiempo, si bien la Tierra era de todos éramos nosotros, los occidentales, los que nos paseábamos por el mundo como Pedro por su casa, mientras que ahora son otros quienes se toman la libertad de ir adonde quieran y de permanecer allí el tiempo que quieran. Tal vez porque quienes así lo hacen son

(54) ZWEIG, Stefan: *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*. Barcelona: El Acantilado, 2002, pág. 514.

pobres. Tal vez porque hemos abandonado cualquier utopía universalista y ya no nos proponemos asimilar, ni tan siquiera conquistar, sino simplemente contener a esos otros que, como antes hicimos nosotros, reivindican la común propiedad de la Tierra.

El modelo de integración: Una decisión pendiente (1)

José Manuel López y Joaquim Giol
Cáritas

Sumario

1. Una perspectiva más amplia: de la extranjería a la migración.—
2. Pedimos «mano de obra» y nos envían «personas»: hacia un modelo de integración.—
3. Del consenso social al pacto de Estado.

RESUMEN

En la era de la globalización es imposible hacer un análisis de los procesos migratorios sólo cuando la persona llega a la frontera; las causas de la salida y el propio retorno —aunque sólo sea de capital— forman parte de un proceso migratorio global que debe verse en conjunto. Es, por tanto, necesario cambiar el paradigma de análisis de la situación y pasar del concepto de extranjería —la inmigración comienza en nuestra fronteras— al de migración —la migración comienza cuando alguien debe abandonar el país de origen en busca de futuro.

Todas las sociedades que han sido punto de destino de la inmigración han tenido que definir su modelo de sociedad con la llegada de

(1) Parte de los contenidos de este artículo se recogen en el documento «Nadie sin futuro», aprobado por Cáritas Española en enero de 2003.

nuevos ciudadanos. Como ejemplo pueden servir el modelo francés o inglés, que a pesar de ser muy diferentes responden a la misma pregunta: ¿Qué modelo de integración desarrollar? La respuesta se implementa a corto plazo, pero debe evaluarse en un período medio-largo. Nuestro país ha tenido experiencias de migración interna que requirieron de una definición de modelo de integración y de políticas asociadas al mismo; la conocida frase «es catalán el que vive y trabaja en Cataluña» resume un proyecto de integración que tuvo aparejado gran cantidad de políticas detrás.

La inmigración es uno de los elementos que más preocupa a la sociedad en los últimos 25 años y al igual que para otros temas se buscó un consenso respetado por todos en este caso también es necesario. Desde la sociedad civil se está impulsando un consenso social que pueda aportar al pacto de Estado que desde el Gobierno se quiere firmar.

ABSTRACT

Analysing migration processes right in the moment when the person reaches the border is impossible now in the globalization age we live in: the reasons for leaving a country and the return of the person—even if it's only sending money back—constitute a global migration process that must be examined as a whole. The paradigm of the situation analysis must, therefore, be changed and go from the aliens concept—migration starts in our borders—to the migration concept—migration takes place when a person has to leave his/her native land in search of a better future—.

All the societies that have welcomed immigrants have been obliged to define their society models with the arrival of new citizens.

The French and the English examples are good ones, despite the fact that being very different they answer to the same question: What model of integration must be developed? The response is implemented on a short-term basis but it must be assessed in a medium-long period. Our country has had domestic migration experiences that required a definition of an integration model, as well as a definition of the policies related to such model; the well-known sentence «a Catalan person is such person who lives and works in Cataluña» sums up an integration project that had several policies as a background. Immigration has been one of the most worrying issues for the past 25 years and a consensus respected by everyone was found. Civil society is boosting a social consensus that may contribute to the agreement that the Spanish Government wants to sign.

Los cambios producidos en los últimos 25 años, muchos de ellos en relación con lo que genéricamente se conoce como globalización, hacen imposible explicar por separado los problemas de los países del Norte y del Sur. Por eso, cualquier análisis de los actuales procesos migratorios que intente abordar su significación y sus causas eludiendo a esa profunda interrelación está condenado al fracaso.

Siempre ha habido migraciones, pero sólo recientemente éstas se han convertido en uno de los focos de atención de la comunidad internacional. Lo que hasta 1990 sólo había recibido una atención circunstancial, en respuesta a crisis específicas, se ha convertido en un punto esencial en las agendas de los encuentros internacionales de los Gobiernos. Paralelamente, la cuestión migratoria ha adquirido una relevancia cada vez mayor en las preocupaciones de la opinión pública mundial. Una cuestión que hasta ahora cada Estado trataba en clave interna, se ha convertido en un tema multilateral de primer orden, percibiéndose cada vez más, sobre todo en los países ricos, como uno de los «problemas» globales de la Humanidad.

Reconociendo la tendencia de los movimientos de población a ir en aumento, conviene, sin embargo, evitar cualquier tipo de alarmismo. Desde el punto de vista cuantitativo las migraciones se han incrementado en menor proporción que el aumento de la población (2). Y, en todo caso, no está sucediendo nada que no hubieran previsto, ya hace más de 20 años, los estudios especializados.

(2) El investigador argentino Lelio MARMORA, en su libro *Las migraciones internacionales: ¿Orden o desorden mundial?*, afirma que a lo largo del siglo xx el aumento de la población en el mundo se había cuadruplicado mientras que el número de inmigrantes solamente se había duplicado.

En España hemos empezado a tomar conciencia de la importancia de la inmigración recientemente, en los últimos cinco años, período en el que este proceso ha experimentado en nuestro país un auge acelerado. Los datos son elocuentes. Según la información más reciente, facilitada por el Instituto Nacional de Estadística, la población de inmigrantes empadronados asciende a 2.672.596 personas, lo que supone, aproximadamente, un millón más que el número de residentes legales manejado por el Ministerio del Interior, que a finales del año pasado estimaba en 1.647.001 personas. El número de personas indocumentadas puede ser algo menor al millón, ya que puede haber inmigrantes que no se han dado de baja cuando cambian de localidad o cuando abandonan España, pero el padrón es a día de hoy la única fuente disponible.

Estas cifras confirman que el nuestro es ya un país de inmigración, sobre todo si se tiene en cuenta que en 2003 el número de inmigrantes superó a la cifra de dos millones de ciudadanos españoles que residen en el exterior, con lo que, por primera vez, se invierte el balance migratorio. Esta nueva situación nos acerca a escenarios sociales similares al de nuestros vecinos europeos, como Alemania, Reino Unido o Francia, con larga tradición como países de inmigración.

Más allá de las estadísticas, la llegada de personas de otros países y culturas ha generado un cambio notable –posiblemente el mayor de nuestra democracia– en nuestra realidad social y en nuestra vida cotidiana. Esto nos sitúa ante una coyuntura nueva e incierta, que está resultando difícil de gestionar. Dado que todo hace suponer que el proceso migratorio no va a remitir a corto y medio plazo, es necesario afrontar la actual situación, comenzando por analizar tanto sus potencialidades –que las tiene y son notables– para favorecerlas, como

los aspectos negativos —que también existen— para no ignorarlos.

En esta coyuntura incierta hay tres elementos que, a nuestro entender, es necesario tener en cuenta: El primero tiene que ver con la perspectiva del análisis; hasta el momento se ha actuado pensando que el proceso comienza cuando la persona llega a nuestra frontera. Esta percepción deja fuera de los marcos de intervención la verdaderas causas que obligan a la salida. El segundo se refiere a la definición de un modelo de integración; todos los países europeos que han recibido inmigrantes antes que nosotros tuvieron que articular, con luces y sombras, sistemas de integración. El tercero tiene que ver con la forma de concretar los dos anteriores, el análisis y la definición del modelo. Si, como se apuntaba, la llegada de personas de otras culturas es una de las situaciones que está generando un mayor impacto en nuestra sociedad, será necesario abordarlo con profundidad y rigor y con el mayor consenso social posible. En este sentido, nos parece que el mejor modo de hacerlo es generando un pacto de Estado que tenga como base un amplio consenso social.

1**UNA PERSPECTIVA MÁS AMPLIA: DE LA EXTRANJERÍA A LA MIGRACIÓN**

En plena ebullición del fenómeno de la globalización, situarse ante la inmigración como un proceso de carácter estrictamente local o contar únicamente con el punto de vista de la sociedad receptora, es parcial y erróneo. Por tanto, cualquier análisis de la presión migratoria creciente sobre nuestro país requiere, además de una contextualización adecuada, una reflexión sobre las causas que provocan este fenómeno. Sin embar-

go, el marco de las políticas puestas en marcha en el Estado español se ha circunscrito a sus propias fronteras, dejando fuera las causas por las que las personas tienen que emigrar y centrándose exclusivamente en las consecuencias de dichas decisiones. Es difícil entender la llegada de ecuatorianos a nuestro país sin tener en cuenta que su Estado destina anualmente el 40% del presupuesto nacional a pagar la insostenible carga de la deuda externa. Ello exige desatender campos básicos como la sanidad, la educación o las infraestructuras. Tampoco podemos ignorar que el 80% de los ahorradores ecuatorianos lo perdieron todo en 1999 por una quiebra en cadena de numerosos bancos, en medio de un gran escándalo de corrupción. Ni que el país ha tenido, en diez años, siete presidentes de Gobierno. De igual manera no puede entenderse la salida de un colombiano de su tierra sin aproximarse a un contexto marcado por una situación de violencia indiscriminada, que ha colocado en su punto de mira a la mitad de la población. Idénticas razones de fondo pueden esgrimirse con los argentinos que han huido de la mayor crisis institucional, política y financiera de la historia de su país. Los ciudadanos de Sierra Leona llegan a España huyendo de su interminable guerra civil.

Las Administraciones europeas han sentido la necesidad de poner freno a la «ola migratoria» mediante una estrategia concebida desde el temor, que ha puesto el acento de modo casi exclusivo en el control eficaz de los flujos migratorios, persiguiendo o amenazando con perseguir a todos los que llegan al margen de los estrechos marcos legales establecidos. Las duras restricciones legales y policiales se acompañan de mensajes dirigidos a la población, en los que la irregularidad administrativa de los «sin papeles» viene a confundirse con la comisión de delito. En el caso español, lo dicho se refleja en una política de contingentes muy restrictiva, así como en las férreas condicio-

nes y procedimientos sancionadores que la Ley 8/2000 estableció en materia de entradas y de reagrupación familiar.

Pero el control en las fronteras está resultando más difícil de lo que algunos podían imaginar. La realidad de pobreza de muchos países es tan dura, la necesidad de futuro tan acuciante para sus habitantes, la fragilidad política e institucional está tan extendida, sobre todo en el continente africano, que va a seguir habiendo miles de personas dispuestas a asumir riesgos que a nosotros nos pueden parecer irracionales. Incluso la inseguridad jurídica y económica prolongada que los inmigrantes irregulares viven aquí, por muy mala que sea, parece mejor que la cruda realidad del país de origen.

En una perspectiva global, la realidad económica y política de los países emisores de migración viene marcada por una situación estructural caracterizada por la insuficiente creación de empleo, el peso de la deuda externa y la dificultad de competir en unos mercados internacionales ordenados según reglas desfavorables para ellos. De hecho, la permanente aplicación durante los últimos años de planes de ajuste estructural forzados por los organismos multilaterales manejados por los países más desarrollados está en la base de muchos de estos problemas.

Son bien conocidas las enormes dificultades que muchos países están teniendo para crear desarrollo económico que genere empleo: escasez de capital, falta de diversificación productiva, bajos niveles de instrucción... Limitaciones muchas veces relacionadas con una inseguridad política e institucional a menudo beneficiosa para los intereses económicos de las grandes empresas multinacionales. Esta debilidad política y económica alimenta una situación de confusión generalizada que impulsa a la población hacia la emigración, primero interna y

después hacia el exterior. Por otra parte los inmigrantes llegan a nuestro país en un contexto de creciente desregulación de los mercados laborales europeos. En una situación de precariedad muy extendida que afecta incluso a muchos ciudadanos nacionales, los inmigrantes constituyen el colectivo más débil. La escasez de políticas sociales que les permitan acceder a una formación laboral y profesional adecuada no hace sino dificultar todavía más su integración en condiciones de igualdad. Para muchos, la economía sumergida es el único modo de supervivencia. Así, sostenidos por la esperanza de que llegue cuanto antes la tan ansiada regularización, están dispuestos a aceptar resignadamente incluso condiciones de trabajo denigrantes.

La deuda externa se ha convertido en un factor estructural que paraliza el desarrollo de los países del Sur, al consumir gran parte de los escasos recursos disponibles. A las dificultades económicas que crea la deuda hay que añadir los fuertes condicionamientos políticos que imponen las políticas de ajuste y estabilización forzosa del Fondo Monetario Internacional. Muchos países no tienen más remedio que aceptarlas a pesar de la abundante evidencia empírica que cuestiona su eficacia (3). Cada año el pago de la deuda obliga a reducir más y más los presupuestos del gasto social, aumentando la presión sobre las capas excluidas de la población, abandonadas a su suerte por un Estado en situación crítica. Cualquier observador imparcial no puede sino aceptar la necesidad de reducir sustancialmente esas deudas y de dedicar los recursos liberados a programas de inversión pública y social urgentes. Ello sólo será posible en un

(3) No es exagerado afirmar que, en su conjunto, las estrategias de desarrollo del FMI han resultado en un rotundo fracaso: fracaso a la hora de generar crecimiento (en los ochenta y noventa, los países «en desarrollo» han crecido menos que en los setenta, cuando no han sufrido índices de crecimiento negativo) y fracaso a la hora de generar una distribución más equitativa de las rentas que permita mayores cotas de estabilidad social (en este aspecto, el empeoramiento ha sido sustancial y generalizado).

nuevo marco de relaciones internacionales más neutral, justo y transparente. España tiene una responsabilidad que asumir en este campo. La política migratoria no puede desvincularse de las cadenas impuestas por la deuda externa sobre millones de personas.

La política comercial impulsada desde los organismos internacionales, sobre todo desde la Organización Mundial del Comercio (OMC), está siendo muy desfavorable a los intereses del Sur, penalizando a sus productores, de manera inversamente proporcional al tamaño de sus explotaciones y a su capacidad económica. En la práctica, los países ricos compaginan un discurso a favor de la liberalización con políticas proteccionistas (aranceles directos o indirectos, subvenciones para mantener precios ficticios, acusaciones abusivas de «dumping», etc.) encaminadas a proteger su producción interna de la competencia exterior y a dejar contentos a determinados sectores de población. En estas condiciones los países del Sur encuentran serias dificultades para vender sus productos. A ello se une el permanente deterioro del precio de las materias primas, que obliga a sobreexplotar los recursos naturales y a mantener salarios de miseria a fin de mantener viva alguna forma de actividad económica. Más recientemente, nuevas reglas relativas al comercio de servicios o a las patentes sobre el conocimiento médico están perjudicando al Sur. España, uno de los mayores productores agrícolas de la UE, está especialmente interesada en promover y mantener barreras a la importación de productos agrarios procedentes de terceros países (4).

Situándonos en esta perspectiva del análisis es necesario sustituir el concepto de «extranjería», que concibe exclusivamente la inmigración como un problema de entradas o salidas y que

(4) Ejemplo paradigmático es el del plátano protegido canario.

sólo comienza cuando alguien llega a nuestras fronteras, por la idea de la «migración», entendida como un proceso mucho más complejo, en el que confluyen las causas ya señaladas con otros factores de atracción, principalmente laborales y sociales, en los países de destino. Con demasiada frecuencia se presta atención únicamente al «efecto llamada», que efectivamente existe, pero que tiene mucha menos fuerza que el «efecto expulsión» originado por la crisis generalizada de expectativas de futuro y que es el motor dominante de las migraciones. En este sentido deben plantearse políticas de migración y no de extranjería, porque es la única de manera de incidir efectivamente en un proceso que no es de corto plazo y que no se puede solucionar con actuaciones que buscan obtener resultados entre campañas electorales.

2

PEDIMOS «MANO DE OBRA» Y NOS ENVÍAN «PERSONAS»: HACIA UN MODELO DE INTEGRACIÓN

La definición de modelos de integración ha sido una constante de los países europeos que han recibido inmigrantes de manera cuantitativamente importante durante los dos primeros tercios del siglo xx. Francia, por ejemplo, definió un modelo basado en su «ideal republicano», que genera una ciudadanía que se expresa en un espacio público uniforme y único, en el que las minorías tienen poco espacio para la manifestación de su propia identidad (recordemos la reciente polémica suscitada por la «guerra del velo»). El Reino Unido, sin embargo, ha favorecido la integración a través del diálogo con minorías muy organizadas, que mantienen sus características culturales. Ambos países están ahora evaluando la aplicación de sus respectivos modelos, cuando ya conviven en sus territorios inmi-

grantes de cuarta y quinta generación. Seguramente hay errores y aciertos en ambos planteamientos, pero es importante subrayar que cuando estos países recibieron las mayores afluencias de inmigrantes supieron tomar, aunque fuera sobre la marcha, decisiones sociales y políticas para afrontar el fenómeno.

Estas dinámicas se generaron en contextos en los que la integración europea tenía muy poco peso y eran los Estados-nación los que decidían sobre los temas migratorios. El creciente peso de la integración europea en los años 80 ha dado como consecuencia una línea común de tratamiento de la inmigración que muchas veces se parece poco a la que había puesto en marcha cada país de manera individual.

De acuerdo con el informe titulado *La situación social en la Unión Europea*, en el año 2002 residían legalmente en el territorio de los 15 Estados de la Unión 18.692.000 extranjeros, de los cuales, 12.892.000 procedían de terceros países (5). Ello supone tan sólo el 3,4% del total de la población europea. Aunque obviamente la referida cifra no incluye a los inmigrantes irregulares, merece la pena contrastarla con la realidad histórica de una Europa que ha sido emisora de decenas de millones de emigrantes durante los siglos XIX y parte del XX (6). La Unión Europea, que hoy recibe en su territorio a inmigrantes es una de las regiones económicas más prósperas del mundo. A raíz de los procesos constituyentes ocurridos en la última década, funciona como un bloque compacto en el contexto económico mundial definiendo políticas económicas tanto hacia el interior de los Estados miembros (política agrícola, pesquera, monetaria

(5) Eurostat, «La situación social en la UE», informe anual 2002, pág. 115.

(6) Italianos a Argentina y EEUU; españoles a Cuba, Argentina, México, Francia, Alemania; irlandeses y alemanes a EEUU; ingleses a Australia y Nueva Zelanda; portugueses a Brasil, Suiza y Bélgica, etc.

común) como hacia el exterior (imponiendo restricciones para la importación de productos, dando o negando ayudas económicas a determinados países, etc.). En el contexto de una Europa que, antes de ser social parece sobre todo preocupada por la integración económica, no puede extrañarnos que las políticas migratorias estén también caracterizadas por un subrayado en lo económico, dejando en un segundo plano otras consideraciones de carácter humanista.

Las políticas migratorias en los países más poderosos de la UE han estado fundamentalmente marcadas por la necesidad de mano de obra a fin de cubrir huecos en el sistema productivo. No hay que negar que, en muchos casos, la búsqueda de futuro pasa por la consecución de unas mejores condiciones económicas y que es la necesidad de mano de obra lo que facilita la llegada de estas personas, sin embargo dejar el análisis en este punto es muy reduccionista. Hasta las grandes crisis económicas de los 70 (años 73 y 79), no existían prácticamente trabas para la inmigración de extranjeros porque el pleno empleo demandaba la presencia de un número creciente de trabajadores. Será a partir de 1980 cuando, en un contexto económico de recesión y de intensificación de la construcción europea, los países receptores comiencen a estudiar políticas de «inmigración cero» con un doble objetivo: evitar que lleguen más personas y promover la salida del país de aquellos que, por un motivo u otro, estén dispuestos a considerar la posibilidad de marcharse. Sin embargo los inmigrantes siguieron llegando y algunos años después era manifiesto que semejante política resultaba insostenible. Este hecho, junto con la existencia de una economía sumergida y la necesidad de mano de obra en determinados sectores productivos, llevaron a los países miembros a plantear en el Consejo Europeo de Tampere (1999) unos criterios para abrir ordenadamente las fronteras a trabajadores

extranjeros. Estos criterios se concretaron posteriormente, tanto en legislación a nivel nacional, como en diversas iniciativas de la Comisión Europea.

A raíz de la puesta en marcha de la «política de inmigración cero» en el año 1979, la mayor preocupación de los países hasta entonces receptores será la vigilancia de las fronteras para evitar la entrada de los «sin papeles». La escasez de resultados aconseja pronto la necesidad de actuar coordinadamente. Así surge el llamado Acuerdo de Schengen en 1985 (7). La posterior aprobación en 1992 del Tratado de Maastricht supone la desaparición de las fronteras interiores y la libre circulación de los nacionales en el seno de la UE, y por ello implica un mayor control y vigilancia de las fronteras exteriores. En las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, a las que ya nos hemos referido, la gestión de flujos laborales se complementa con políticas de control, fundamentalmente tres: la lucha contra la inmigración irregular, la amenaza de posibles sanciones para los países emisores de emigrantes que no controlen sus fronteras y los acuerdos de readmisión de expulsados (8).

Esta coyuntura ha hecho que de los años 80 hasta ahora la visión economicista haya ocultado la necesidad de articular de manera conjunta herramientas para la integración. En efecto, la integración de los inmigrantes que llegaban ha sido abordada en Europa sin apenas perspectiva. Es, en buena parte, el resultado de decisiones improvisadas de carácter reactivo, adopta-

(7) Este acuerdo, firmado originariamente entre el Benelux, Francia y Alemania, plantea tres instrumentos para aumentar la eficacia de los controles: a) un modelo uniforme de visado; (b) un acuerdo sobre los países a los que se requerirá visado obligatorio, y c) la creación de un sistema informático común para facilitar el intercambio de información.

(8) La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam ha supuesto un paso más en el proceso de integración de las políticas migratorias de los países miembros, propiciando la aparición de directivas sobre cómo ejercer un control más efectivo de la inmigración irregular.

das a medida que nuevas dificultades y dilemas se iban planteando. A falta de una reflexión serena y compartida en la materia, cada país ha recurrido a políticas que interpretan la integración de modo diferente y que en países con tradición como Francia o el Reino Unido ha supuesto mantener lo que ya habían puesto en marcha, pero en otros como España en los que el fenómeno era nuevo se ha traducido en una serie de actuaciones erráticas, sin una propuesta de fondo.

La experiencia acumulada muestra la necesidad urgente de definir un concepto de integración y de establecer políticas asentadas sobre bases sólidas. Sin embargo todavía ningún texto de la Unión Europea ha abordado de modo suficiente esta temática y no existen orientaciones clarificadoras respecto a cuál deben ser los horizontes y el papel de la sociedad civil en un tema tan complejo como este. A pesar de esa falta de claridad, parece razonable pensar que cuando la UE utiliza la palabra integración: a) se refiere exclusivamente a la integración de los inmigrantes con papeles; b) la entiende en un sentido mínimo, como disfrute de derechos civiles básicos en condiciones de igualdad con los ciudadanos del país; c) parece resignada a aceptar que sociedades hasta ahora culturalmente integradas vayan adquiriendo inevitablemente un carácter multicultural cada vez más marcado (9).

La política de inmigración en España nace en vísperas de la entrada del país en la Comunidad Económica Europea y surge

(9) Esto último no es, sin embargo, tan claro. Diversos textos europeos parecen expresar opciones y horizontes distintos. En algunos se afirma que la integración es un proceso "bidireccional" que implica una disposición al cambio tanto por parte de los miembros de la sociedad receptora, como de los que llegan. Sin embargo, otros estudios hablan de un apoyo creciente en las sociedades europeas a políticas diseñadas para mejorar la coexistencia entre culturas diferentes. Ver a este respecto el informe europeo citado en nota 5.

más por la obligatoriedad de adecuar nuestra legislación a la de la Comunidad que por la urgencia de abordar una cuestión apenas existente (10). Se podría decir que la primera *Ley de Extranjería* y su *Reglamento* de ejecución son instrumentos de política migratoria para un país sin apenas inmigrantes; un país que solo 15 años antes había dejado de emigrar y que todavía tenía más de 1.700.000 nacionales viviendo y trabajando fuera de sus fronteras (11); un país que, al no tener experiencia propia, asume en su legislación como buenos principios e iniciativas desarrolladas en países con mucha mayor tradición en la materia. La evolución a partir de ese momento ha estado condicionada por el notable desarrollo económico experimentado en los últimos treinta años, que ha convertido a España en un destino atractivo (12). Así, el rápido aumento en la llegada de inmigrantes, la dureza de las posiciones gubernamentales en materia de inmigración ha convertido a España en uno de los más entusiastas defensores de políticas rígidas en el seno de la Unión Europea. La opinión pública ha pasado de ser receptiva a la presencia de los inmigrantes, a situarse ante el fenómeno con preocupación e incluso con recelo.

Haciendo balance de 17 años de política migratoria, constatamos que España carece de un proyecto coherente en esta materia; un proyecto que articule de modo adecuado como mínimo dos elementos esenciales: la clarificación de lo que sig-

(10) En el momento de entrada en vigor de la primera «Ley de Extranjería» había en España 210.000 extranjeros, de los cuales la mayor parte eran exiliados latinoamericanos, gitanos portugueses y algunos trabajadores marroquíes.

(11) Buscando un futuro mejor para ellos y para sus hijos de España han emigrado entre la última década del siglo xix y el año 1970 casi siete millones de personas. Entre los principales países destinatarios han estado: Argentina, Cuba, Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, Suiza...

(12) Actualmente España ocupa el puesto número 21 entre los países con mayor nivel de renta y el número 10 en Producto Nacional Bruto.

nifica integración y una gestión de flujos consistente. A estos dos habría que sumar la necesidad una apuesta comprometida a favor del codesarrollo con los países de origen recogido en el primer apartado de este texto.

La definición de un modelo de integración para nuestra sociedad pasa por superar la perspectiva de la «mano de obra» y situar el análisis en las «personas». Para aterrizar esta idea hay que tener en cuenta diferentes aspectos. En primer lugar los inmigrantes, lo son en tanto que vienen de otros países y no por el tipo de necesidades que tienen; es decir, un inmigrante tiene las mismas necesidades —relacionales, sanitarias, educativas, culturales, políticas,...— que un nacional. No es correcto suponer que los inmigrantes reducen su expectativas al empleo y a disponer de papeles para poder trabajar.

En segundo lugar, la integración va a suponer cambios de la propia sociedad de acogida. No es acertado suponer que un porcentaje importante de ciudadanos —que puede superar el 10% en pocos años— con necesidades y costumbres diferentes no va a alterar la conformación social existente. La integración va a producir al final una sociedad algo diferente a la que fue inicialmente la de acogida. Un ejemplo puede ser esclarecedor en este caso. De acuerdo a los estudios realizados sobre la vivienda en España, uno de los elementos que más resalta es el bajo parque de viviendas de alquiler en comparación con otros países europeos. Son muchas las razones que explican esta situación, pero una de las más destacadas es que la mayoría de los españoles prefiere comprar una vivienda que alquilarla. Esto hace que las políticas orientadas al alquiler no hayan sido muy activas. Bien, pues en diez años vamos a pasar de una situación en la que la demanda de alquiler es muy baja a otra en la que más del diez por ciento de la población centra sus expectativas

habitacionales en el alquiler. Ante esta situación no se trata de generar políticas de apoyo a los inmigrantes —discriminación positiva— para la adquisición de vivienda, sino de cambiar la política de vivienda porque la situación ha cambiado; es decir, se trata de hacer una relectura de todos y cada uno de los ámbitos que se van a ver afectados. Habrá que hacerlo en la educación, en la salud, en la participación, en la cultura...

En tercer lugar, habrá que facilitar que el modelo de integración sea común para todo el Estado y para todos los ámbitos. La ausencia de criterios comunes está propiciando que los agentes sociales interpreten la integración de acuerdo a sus marcos, lo que genera que el imaginario colectivo sea incapaz de leer las nuevas situaciones. Traemos otro ejemplo para ilustrar esta situación. Las entidades financieras están interpretando la integración de muy diversas maneras. Mientras unos bancos han optado por la apertura de oficinas especializadas para los inmigrantes —siguiendo el modelo británico— otros han optado por normalizarles en sus sucursales habituales. Entre estos últimos la mayor parte lo han hecho sin cambiar nada —siguiendo el modelo francés—, lo que ha dado como resultado que muchos inmigrantes no se acercan porque no acaban de entender lo que se les propone y las directivas de los bancos no entienden cómo los inmigrantes no comprenden lo que ellos les proponen. Sólo unas pocas cajas están planteándose la posibilidad de una integración en sus oficinas con pequeños cambios —contratación de inmigrantes en la atención al público, cambio en la publicidad, horarios de apertura— que acaban siendo útiles tanto a inmigrantes como a nacionales.

Dos ejemplos más para poner de manifiesto esta situación. La incorporación al sistema educativo de los hijos de los inmigrantes es uno de los factores que a medio plazo va a ser fun-

damental para los procesos de integración. Sin embargo la escolarización de los niños depende de los diversos criterios de las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, llegando incluso a depender del criterio de los inspectores de área cuando no tienen directrices. Esto da como consecuencia que hay lugares donde la tendencia es a concentrar a los inmigrantes creando guetos donde hasta el 95% de los alumnos de un colegio son inmigrantes, en otros la distribución se hace de manera equitativa por todos los colegios del área y hay un tercer grupo en los que la distribución está referida al porcentaje de población extranjera residente en la zona.

La situación a la que se ha llegado no permite eludir la decisión de definir un modelo de integración para nuestra sociedad y para este tiempo. De no hacerlo así nos encontraremos en poco tiempo en un contexto en el que habrá ciudadanos con todos los derechos y ciudadanos-económicos con derechos circunscritos a su actividad laboral, sin marcos de referencia sociales y culturales que nos permitan abordar nuevas situaciones que se van a producir. Nos encontramos en los primeros años del proceso en el que apenas hay primeras y segundas generaciones de personas provenientes de otros países; es precisamente ahora cuando se pueden poner en marcha políticas que en 25 años hagan posible una sociedad integrada, con un alto nivel de cohesión social. A partir de la tercera generación esta posibilidad se hace mucho más complicada.

Sin la intención de profundizar mucho en las acciones que se deberían emprender, nos parece importante presentar líneas de trabajo a tener en cuenta para proponer un modelo de integración. Nos encontramos con personas que se ven obligadas a salir de sus países de origen y que tienen dificultades para integrarse. Las acciones deben orientarse a solventar ambos

problemas. Las líneas de acción que se proponen, retomando el análisis que hemos hecho del proceso migratorio, se estructuran en cuatro aspectos: político, económico, cultural y social. Los cuatro aspectos están profundamente interrelacionados y la separación que a continuación establecemos se justifica tan sólo por la necesidad de presentar una exposición ordenada (ver esquema adjunto).

Aspecto POLÍTICO. Se hace necesario abordar las causas estructurales que están generando el efecto expulsión. Varias serían las líneas de acción en esta dirección. En primer lugar estaría el **apoyo a procesos de paz** en países donde los niveles de violencia son tan altos (Palestina, Colombia, Sierra Leona,...) que la migración es vista como «la posibilidad de mantenerse con vida». Cualquier esfuerzo que se pueda hacer para paliar las situaciones de violencia contribuye a disminuir la necesidad de emigrar. Una segunda línea iría encaminada a la **resolución de la deuda externa**, ya que en algunos países (Ecuador, Argentina, Marruecos,...) ésta es una de las causas principales de la migración debido a que absorbe tal cantidad de recursos internos que la protección que dan los Estados a sus ciudadanos es insuficiente. La Deuda externa, si bien podría considerarse un aspecto económico, tiene un marcado carácter político, ya que es en esta esfera donde se encuentra la llave de su resolución, visto que técnicamente sería viable su condonación. Una tercera línea se encaminaría a la **revisión de la política de comercio exterior**; las condiciones del intercambio que se están planteando a los países del Sur (como ejemplo claro el ALCA) les están impidiendo el desarrollo económico. A esto hay que sumar la política de las multinacionales apoyadas por sus Gobiernos en la privatización de los sectores estratégicos de las economías del Sur y que han generado en algunos casos el hundimiento de éstas y por tanto una tremenda diáspora

—Argentina sería un ejemplo paradigmático—. De hecho no podemos olvidar el papel que las empresas españolas están cumpliendo especialmente en América Latina.

Desde el punto de vista estatal habrá que buscar el modo de obtener un **nuevo marco legal** que tenga presente la inmigración desde su origen, es decir, que contemple no sólo las necesidades del país receptor, sino también del de salida. Hablaríamos de un marco legal *pensado más desde las políticas de migración que desde las de extranjería*. Este marco debería:

- Ser sensible a la necesidad de buscar fórmulas de integración y menos obsesionado por el control de flujos; el planteamiento actual resulta de una visión fuertemente condicionada por intereses económicos a corto plazo que no presta la atención suficiente a los retos de la nueva sociedad en gestación.
- Más flexible en materia de permisos de trabajo y residencia, en la actualidad rígidamente vinculados a la situación laboral del inmigrante en el momento de renovar. Esta situación crea precariedad y la fomenta.
- Definir criterios coherentes a la hora de regular las entradas al territorio, sea por vía de contingentes, sea por la de la reagrupación familiar.
- Abordar y regular adecuadamente la presencia entre nosotros de personas en situación irregular. Y ello sin poner excesiva confianza en políticas que, como la expulsión o el retorno forzoso, no van a producir los resultados deseados.
- Establecer procesos administrativos más ágiles de cara a la concesión de visados y permisos. Los retrasos e inefi-

ciencias actuales invalidan de hecho cualquier política. Plantear la inmigración como un pacto de derechos y deberes. Ahora bien, para exigir con claridad los deberes es necesario reconocer también con claridad los derechos.

- Reconocer y respetar la condición de refugiado, facilitando al máximo los procesos de asilo político suficientemente justificados. Es necesario distinguir entre los que abandonan su país de origen empujados por la violencia y los que llegan buscando mejorar su situación económica. Dado que las necesidades y las expectativas de futuro de unos y otros son distintas, sería conveniente que el marco legal facilitara su diferenciación.

Un marco legal de estas características, mantenido de modo estable e implementado de manera coherente, sería la mejor garantía de los Derechos Humanos de las personas que llegan. Mientras esto no sea una realidad, deberemos cuidar y ampliar la red jurídica existente, haciendo todo lo posible por **reforzar la defensa de los derechos** de los inmigrantes.

Estas políticas deben tener igualmente presente la responsabilidad de las tres Administraciones del Estado: la Administración Central, que tiene a su cargo el control de flujos de entrada, la regulación de los permisos de trabajo y residencia y la coordinación de las políticas globales; la Administración Autonómica, que debe elaborar, de acuerdo con sus responsabilidades, las medidas de integración: acceso a la sanidad pública, a la vivienda, a la enseñanza, y promover la formación laboral, etc.; la Administración Municipal, la más próxima al ciudadano, debe asumir el establecimiento de canales de participación y diálogo, atender las necesidades sociales y apoyar los procesos de integración.

Entre las Administraciones es fundamental mencionar el papel de la europea. La obtención de la **ciudadanía europea** por parte de los inmigrantes con estatuto de residentes sería una medida que, a nuestro parecer, favorecería los procesos de integración. Ésta se enmarcaría en el debate que actualmente se está manteniendo sobre la Constitución europea.

Aspecto ECONÓMICO. Son diversas las líneas de actuación que se nos abren en este sentido. En primer lugar la puesta en marcha de sistemas financieros. Los aspectos financieros son fundamentales para las personas inmigrantes: el envío de remesas y el uso que de ellas se hace es uno de los elementos de desarrollo que la migración trae a los países de origen. En estos momentos no hay estructuras que aseguren que las remesas pueden dar lugar a actividades empresariales, micro-proyectos económicos que den como resultado unas mejores condiciones de vidas de las familias de los inmigrantes en el lugar de origen. Mucho del dinero que llega a los países de origen se destina a consumo directo de bienes y no en inversiones productivas. Un adecuado apoyo a los Gobiernos de estos países para la generación e estructuras que faciliten la producción y la comercialización, una política de crédito (que puede ser captado en los países desarrollados) y productos financieros que permitan llevar las remesas destinadas a ciertas actividades sería fundamentales en este proceso. Las entidades financieras deberían para esto ampliar su perspectiva y entender que su actividad financiera debe extenderse más allá de las propias fronteras e intervenir en todo el proceso migratorio. Esta actividad financiera sería un soporte del codesarrollo pero no la única. La **cooperación al desarrollo** que las ONGs y las Administraciones públicas están haciendo debería integrarse con las estrategias de codesarrollo en aquellos países origen de migración, para catalizar recursos que favorezcan el desarrollo económico de

los potenciales migrantes o de las familias de migrantes. La cooperación se debe identificar con los procesos migratorios y no con el «terrorismo internacional» como ciertas corrientes están planteando.

Desde el punto de vista de la comprensión de la situación sería importante emprender un **sistema de análisis económico** que nos permitiera entender las aportaciones que los inmigrantes están haciendo a nuestra economía, así como que el proceso migratorio es un mecanismo de redistribución de la riqueza (o de la pobreza) en un mundo injusto con fuertes diferencias en la distribución de los recursos económicos. Hay que plantear la inmigración como una inversión de futuro, que disminuya los desequilibrios actuales.

La **política de entradas**, en la actualidad vinculada exclusivamente al contingente y a la reagrupación familiar —y esa con notables restricciones—, se ha mostrado claramente insuficiente. En este sentido sería conveniente plantear propuestas que la hicieran más realista y más flexible, de acuerdo con la realidad del mercado de trabajo.

Un mayor esfuerzo en la **formación laboral y profesional** ayudaría también a los procesos de integración. Hay que orientar a las personas hacia los espacios en los que hay demanda, pero con una formación adecuada y facilitando herramientas legales y empresariales que impidan la precarización laboral.

Por último hay que realizar un esfuerzo en el apoyo a la **integración en el mercado laboral** de los inmigrantes, no sólo desde las perspectiva de la orientación laboral sino analizando nuevos espacios de mercado en los que se puedan desarrollar actividades económicas que se ajustan a las posibilidades y conocimientos de los que llegan y buscando formas que facili-

ten las integración laboral y la estabilidad en los sectores de mercado en los que se están insertando los inmigrantes (agricultura, servicio doméstico, construcción, hostelería...).

Aspecto CULTURAL. A la hora de abordar la diversidad cultural existen diferentes planteamientos que van desde el rechazo racista y xenófobo a la asimilación, hasta la celebración incondicional de la «multiculturalidad», pasando por diversas versiones más o menos desarrolladas de lo que podríamos caracterizar como apuestas a favor de la «interculturalidad». En todo caso, la integración es, para Cáritas, un horizonte irrenunciable. Sin ánimo de ser exhaustivos en un tema complejo y abierto, consideramos que, como mínimo, un proceso de integración real presupone:

- Reconocer el derecho de los inmigrantes a actuar autónomamente, concibiendo y desarrollando iniciativas propias en el ámbito económico, cultural, etc.
- Aceptarles en pie de igualdad como sujetos de derechos y responsabilidades en todos los ámbitos de la vida social y ciudadana.
- Saber que su aportación, como interlocutores y agentes de la nueva sociedad en gestación, resulta imprescindible a la hora de definir y construir nuestro futuro común.

Para que esta integración sea realmente posible es necesario un marco legal, no sólo que la permita, sino que la facilite. Sin embargo, y aunque se trate de un elemento crucial, una buena ley tampoco es suficiente. El marco legal abre los caminos pero luego son necesarias personas y comunidades dispuestas a transitarlos. Probablemente la clave de la integración está en la capacidad de nuestra sociedad de generar **espacios comunitarios de relación**.

El logro de la integración plena tiene como objetivo irrenunciable reconocer a cada inmigrante un estatuto de ciudadanía real, en un marco común de derechos y deberes. Pero avanzar en la consecución de ese ideal requiere establecer medios y ritmos adecuados. Y las políticas concretas no pueden ser el fruto de la improvisación. Buscando el mayor consenso posible, deberían concebirse a partir de previsiones razonables de lo que el futuro nos depara. **Anticipación y consenso.** Sólo una adecuada previsión y anticipación podrá evitar que la inmigración se convierta en el «problema» que hoy no es, pero que algunos anuncian ya como seguro. Y sólo un consenso suficientemente amplio impedirá que las políticas adoptadas no resulten traumáticas, ni para los colectivos inmigrantes, ni para la sociedad de acogida.

Es difícil exagerar la importancia de las comunicaciones públicas de los responsables políticos en materia de migraciones. Algunas declaraciones poco afortunadas pueden contribuir a la extensión de actitudes xenófobas o racistas. Dado que la mayoría de los inmigrantes están aquí para quedarse, reclamamos la coherencia de un **discurso político pensado para facilitar la integración.** Planteamientos como los que, irresponsablemente, asocian migraciones con delincuencia e inseguridad ciudadana —algo que la misma policía niega con sus datos— pueden parecer políticamente rentables a corto plazo pero sientan las bases de un grave problema de convivencia futura.

La necesidad pedagógica de un discurso más responsable también puede aplicarse a los medios de comunicación. Algunos de ellos, más que facilitar la convivencia, parecen empeñados en alimentar la desconfianza y el recelo mutuo. Un trabajo de reflexión y **aproximación a los medios de comunicación** con nuevas propuestas y análisis podría ser una contribución significativa a la sociedad española.

En el campo de las relaciones interculturales es imprescindible intensificar los esfuerzos para **prevenir el racismo**. Podemos hacerlo de dos modos: a) ofreciendo una información más serena y objetiva sobre el hecho migratorio; b) apoyando el establecimiento de políticas que eviten situaciones potencialmente generadoras de actitudes y comportamientos xenófobos. El racismo es fruto del efecto combinado de un conjunto de elementos entre los que cabe destacar: la precariedad económica de los inmigrantes, sus condiciones de vida, la extrañeza que producen comportamientos culturales diferentes, la inseguridad laboral en la que viven miles de ciudadanos españoles... Sólo trabajando sobre estos elementos lograremos superar prejuicios y dar una oportunidad a la integración. Sin despreciar las campañas de sensibilización, la prevención eficaz de comportamientos xenófobos requiere que actuemos sobre todos los factores relevantes.

Aspecto SOCIAL. No es justo establecer un nexo directo entre inmigración y exclusión social. El inmigrante no es un excluido, aunque la vulnerabilidad social en la que vive le ponga en riesgo de exclusión. Es importante elegir medios adecuados para apoyarle, medios que respeten su identidad peculiar. La debilidad por la que atraviesa no es el resultado de una desestructuración personal o familiar, característica de otros grupos excluidos, sino la consecuencia de una situación de precariedad económica y de desajuste social, muchas veces transitoria. Aquí, el objetivo de las actuaciones no puede ser la reinserción sino la integración. Ello requiere políticas y medios distintos a los utilizados para abordar situaciones de exclusión.

Dos problemas básicos están afectando a los inmigrantes. Por un lado la **vivienda**, sin duda uno de las barreras más complicadas que las comunidad inmigrante debe superar en el

camino hacia la normalización. No hablamos ya de las penosas condiciones que soportan algunos trabajadores del campo en período de faena, sino de una desconfianza social ampliamente extendida que dificulta enormemente el acceso de muchas familias a pisos de alquiler. La escasez de vivienda disponible crea, a su vez, hacinamiento: familias enteras se ven obligadas a arreglarse en los pocos metros de una sola habitación. Ese hacinamiento genera otros problemas: conflictos entre personas obligadas a vivir en difícil proximidad, tensiones con otros vecinos, bajo rendimiento escolar de los niños, etc. La dimensión y complejidad del problema de la vivienda hace que la implicación de las Administraciones públicas sea esencial. Pero también es muy necesario realizar en nuestros barrios y pueblos un trabajo comunitario que ayude a superar la desconfianza existente, en gran parte resultado de los prejuicios y el desconocimiento.

Un segundo elemento es la **educación**. Al parecer, y de acuerdo con informaciones del mismo Ministerio, la gran mayoría de niños y niñas inmigrantes son escolarizados en la red de centros públicos, siendo proporcionalmente pocos los alumnos de centros privados concertados. Los intercambios normalizados en el ámbito escolar constituyen un potente instrumento de integración social desde una edad muy temprana. Pero cuando los inmigrantes se convierten en mayoría dentro de un aula, el efecto benéfico de la interacción cotidiana con la cultura local se desvanece. Una política de escolarización bien diseñada es, sin duda, un elemento substancial en el desarrollo de estrategias eficaces de integración. Y sobre esta base resulta perfectamente posible prestar la atención debida al hecho diferencial. Así, sería necesario incluir en los planes de estudio algunos elementos de otras culturas (geografía, historia...) que ayuden a valorar lo diferente y a trabajar con quienes son distintos en la tarea de construir un futuro común.

3 DEL CONSENSO SOCIAL AL PACTO DE ESTADO

El tercer elemento sobre el que llamamos la atención tiene que ver con el modo de articular el modelo de integración. No es suficiente disponer de una serie de políticas que marquen un modelo de integración claro y que aborden el proceso migratorio en su totalidad, hay que conseguir que éstas sean debatidas y aceptadas por los ciudadanos. Si, como venimos repitiendo a lo largo del texto, es en la cotidianidad donde se percibe un cambio fundamental, es en este espacio en el que principalmente hay que generar el consenso. De nada sirve tener marcos legales adecuados e integradores si cuando una familia inmigrante escolariza a sus hijos en un colegio otra saca a los suyos.

Este tipo de procesos sociales son complejos y siempre a medio plazo, pero en este caso un trabajo de este tipo es fundamental. El Gobierno ha anunciado un pacto de Estado para la inmigración, cuestión que se antoja clave como rúbrica de un acuerdo social y en el que tendrán que participar aquellos agentes sociales que se considere conveniente; sin embargo, hasta llegar a ese punto el consenso social debe favorecerse y también planificarse. Pero ¿cómo se hace esto?

A partir de esta ideas, desde CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) y Cáritas se ha puesto en marcha un proceso de trabajo que favorezca el desarrollo del consenso social. CEAR es una organización que nace en el año 1979 para el trabajo con refugiados; su fundación se produce porque partidos políticos, sindicatos, iglesias y organizaciones sociales deciden renunciar al trabajo con refugiados y montar un organismo único que lo haga y en el que todos ellos participen. De esta manera CEAR es, además de una organización con experiencia en el campo de la acción con refugiados y últimamente con

inmigrantes, una mesa de diálogo privilegiada para abordar el actual proceso migratorio. Por su parte Cáritas es una de las organizaciones que más trabajo desarrolla en el campo de la inmigración en el país, siendo miembro de CEAR desde su fundación.

El objetivo de este proceso es crear un espacio de reflexión que permita obtener algunas líneas de trabajo, ideas, propuestas generales que puedan servir como aportación al desarrollo del pacto de Estado sobre migración. No se trata de conseguir una propuesta cerrada, sino tan sólo agrupar la reflexión existente, los puntos de vista de los agentes sociales y buscar elementos comunes que pudieran servir de pilares para un pacto social posterior. La nueva coyuntura política favorece esta línea de debate puesto en marcha. El proceso de trabajo que se ha previsto tiene tres fases:

Fase 1. Foro de expertos/as. El objetivo es partir de una base teórica y contrastada. Son muchos los grupos de investigación de todo el Estado que desde hace unos años están trabajando sobre los cambios que la llegada de personas de otros países están generando. Poder unir todo este conocimiento, contrastarlo y debatirlo para intentar llegar a un diagnóstico conjunto y a unas propuestas sería un punto de partida importante para el debate social. Este análisis ha de incorporar las perspectivas antes expuestas; por un lado, el marco de migración y no de extranjería, por lo que las causas en los países de origen es un factor a tener en cuenta; por otro, que la integración supone un cambio en la propia estructura social de nuestro país, por lo que no son sólo los expertos en migración los que deben participar, sino también los que trabajan sobre los temas en general.

Se han pensado ocho grupos de trabajo: Vivienda, Salud, Economía y empleo, Educación y cultura, Exclusión social y ser-

vicios sociales, Religión e interculturalidad, Participación política y ciudadanía, Codesarrollo.

Una vez terminado este trabajo un grupo de expertos juristas trabajarán a partir de las propuestas sociales en unas *bases legales* que servirían de aportaciones para posibles iniciativas de tipo legislativo. Esta fase terminará en septiembre de 2004.

Fase 2. Foro de agentes sociales. A partir de la sistematización realizada de la primera fase se juntará a los múltiples agentes sociales que tienen que ver con la inmigración, desde las organizaciones de inmigrantes hasta las PYMES, pasando por los sindicatos o las asociaciones de AMPAS, para generar debates en tonos a cada uno de los puntos que afectan a este proceso. Lo que se busca es un debate extenso en el que participen todos aquellos agentes que pueden influir en la migración.

Se convocará, de manera similar a la fase anterior, a los agentes —en ocho grupos— para trabajar las propuestas sociales como las bases legales. En un período de tres meses se tendrían dos reuniones en las que debatir y consensuar el trabajo realizado.

Con las aportaciones realizadas se tendría una última reunión en la que participarían en los mismos grupos los expertos y los agentes sociales. Es una reunión de contraste cuyo resultado sería ver los puntos de agenda en los que hay consenso en análisis y propuestas y aquellos en los que no se ha llegado a acuerdos, intentando sistematizar claramente las diferentes posiciones.

Fase 3. Difusión. Teniendo presentes las conclusiones de las dos fases anteriores se trasladarán éstas por un lado a las Administraciones públicas —Central, Autonómicas y Locales— y a los partidos políticos y sus grupos parlamentarios. Para ello se

aprovechará la configuración de la asamblea de CEAR, que realizará los correspondientes contactos y convocará dos jornadas de trabajo —Administraciones y grupos parlamentarios—. En las jornadas se realizará una exposición del proceso, de los resultados y de las diferentes organizaciones y expertos que han participado. El objetivo es transferir los contenidos y el proceso seguido —Consenso Social sobre Migración— como aporte a lo que debe ser un pacto de Estado.

Con este proceso se pretende dinamizar la gestación de un modelo de integración que permita un trabajo estable con un horizonte de veinte años, más allá de los posibles cambios legislativos. Lo que está en juego es nuestro futuro como sociedad, ese mismo futuro que anhelan las personas que llegan a nuestro país. Seguramente nuestro modelo social será diferente —aunque semejante en algunos aspectos— al de otros países. Pero será el nuestro. Lo que está en juego es el futuro de todos, un futuro en común, un futuro para todos. Y de nosotros depende.

Sobre la integración en el ámbito educativo de los menores de origen extranjero

Sonia Veredas Muñoz

*Doctora en Ciencias Políticas y Sociología
por la U.C.M.*

*Investigadora en el Instituto
Universitario de Estudios sobre Migraciones
(Universidad Pontificia Comillas)*

Sumario

1. Sobre el «modelo» de «integración escolar» de los menores de origen extranjero en España.—2. Sobre la práctica de la «integración escolar» de los menores de origen extranjero en España.—3. Bibliografía citada.

RESUMEN

En estas páginas se analizan las condiciones de integración escolar de los menores de origen extranjero, y ello desde el contraste entre las disposiciones legales vigentes al respecto y la práctica aplicación de las mismas. A partir de dicho contraste, se afirma la insuficiencia y obvia posibilidad de mejora de los mecanismos de actuación arbitrados, así como la necesidad de replantear el modelo de intervención desde el paralelo análisis de los objetivos que se persiguen.

ABSTRACT

In this article we examine the second generation educational conditions, and that from the comparison between the legal dispositions in this context and their effective application. As the result of this comparison, we conclude the lack and mechanism obvious improvement possibility and the need to reformulate the intervention model from their objectives analysis.

A lo largo de este monográfico se examinan diferentes aspectos relativos a los modelos y ámbitos de integración social de los inmigrantes. Analizamos aquí la integración de los menores de origen extranjero en el ámbito educativo: su inserción en el mismo crece a ritmo exponencial; su integración depende del diagnóstico adecuado de necesidades y de la respuesta eficaz a las mismas, y ello en un sistema cuyos principios básicos estamos lejos de consensuar [debate en torno a la LOCE]. Nuestra reflexión aquí se ordena sobre el contraste entre el «deber ser» y el «ser» de la integración escolar de estos menores. Para ello, sistematizamos el «deber ser» (apdo. I) desde el análisis de los planes y disposiciones *ad hoc*; examinamos su puesta en marcha efectiva, el «ser» de la integración (apdo. II), y concluimos a partir del contraste entre ambos (apdo. III). No discutimos aquí si la definición explícita o implícita de «integración» escolar en dichas disposiciones legales es adecuada, sino simplemente si tal se da en los términos en que es definida.

Pero ¿quienes han de integrarse? Durante el curso 2002-2003 se contabilizan en España 303.837 escolares de origen extranjero en enseñanzas de régimen general (4,43% del total), cifra que triplica la referida al curso 1999-2000 (107.301 escolares). Más de dos tercios de este alumnado se concentran en Madrid (26,64%), Cataluña (17,79%), Valencia (12,34%) y Andalucía (10,29%). Asimismo, el grado de dispersión según origen [país de procedencia] es bastante superior al observado según destino [CC.AA. de llegada].

El alumnado ecuatoriano (19%) y colombiano (12%) crece rápidamente en los últimos años, mientras el marroquí (15,5%) pierde su hegemonía, y países como Rumanía y Bulgaria,

Argentina y República Dominicana, cobran peso. Alemania, China, Francia y R. Unido completan en su mayor parte un auténtico mosaico de nacionalidades que plantea no pocos retos, que habrán de afrontarse desde el cuidado que supone gestionar la integración de buena parte de la futura ciudadanía española.

PRINCIPALES PAÍSES EMISORES

(Más de 4.000 alumnos en el curso 2002-2003. Porcentaje)

Alemania	8.067	2,66
Francia	5.762	1,90
Bulgaria	6.001	1,98
Reino Unido	12.155	4,00
Rumanía	13.588	4,47
China	6.501	2,14
Marruecos	47.099	15,50
República Dominicana	7.533	2,48
Argentina	16.936	5,57
Colombia	35.679	11,74
Ecuador	56.608	18,63
Perú	7.214	2,37

FUENTE: Datos Avance del curso 2002-2003 de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias, MEC.

1

SOBRE EL «MODELO» DE «INTEGRACIÓN ESCOLAR» DE LOS MENORES DE ORIGEN EXTRANJERO EN ESPAÑA

La definición del concepto «integración» aplicado al ámbito de la inmigración resulta extremadamente difícil, y ello en virtud de dos causas. En primer lugar, del carácter parcial de las definiciones que en la literatura al uso se encuentran, y en segundo lugar, de la distancia entre teoría y práctica en relación a este fenómeno. No vamos a analizar con detalle ambos asuntos, pero sí lo suficiente para adentrarnos en el significado de lo que

se entiende por «integración escolar». Brevemente, la literatura académica sobre «integración» de los inmigrantes adolece fundamentalmente de dos sesgos, el primero de ellos podría denominarse «legalista» y el segundo «culturalista». De acuerdo a la definición «legalista», *«la integración es, en primera instancia, equiparación de derechos»* (PAJARES, 2000: 125). Según esto, el *«hecho de ser o no parte de una sociedad no está en función de los hábitos culturales, sino de la incorporación al sistema legal de obligaciones y derechos establecidos»* (ibíd., pág. 122). Obviamente, la primera objeción a esta concepción radica en el hecho de que toda sociedad incorpora siempre un sistema cultural: cultura y sociedad son conceptos inseparables; la sociedad es cultura y los derechos son productos culturales. Asunto diferente es que el Estado, en tanto uno de los sujetos de la «integración» de los inmigrantes, sólo pueda por este medio [igualdad de derechos en relación a los autóctonos] favorecerla. Y otro asunto es que de hecho lo haga.

En cuanto a la reducción del concepto «integración» a su dimensión cultural [asumiendo aquí la acepción reduccionista del término «cultura», esto es, sistema de valores y comportamientos], al arriba mencionado sesgo «culturalista», enmarca el debate acerca de las posibles formas de tal integración, distinguiendo entre los modelos asimilacionista [los inmigrantes asumen las pautas y valores de la sociedad receptora y relegan las propias al ámbito de lo privado], el modelo del *melting-pot* o fusión [de «ajuste mutuo», «de reciprocidad», «interculturalidad», «sincretismo»...] y el de pluralismo cultural o multiculturalidad [asume la coexistencia de diferentes modelos culturales y apoya la preservación de la identidad de origen de los grupos inmigrantes]. En realidad, tal como señala TAPINOS (1993: 31), *«la diferencia entre los modelos de integración en cuanto a sus objetivos es la aceptación por parte de las sociedades de acogida del man-*

tenimiento provisional o definitivo de algunas diferencias, y no la opción entre modelos que irían dirigidos a una asimilación completa, lo cual no tiene ningún sentido, y otros que irían dirigidos a la transformación permanente de la sociedad de acogida por parte de los recién llegados»: es decir, estas definiciones son limitadas [si es reduccionista entender la integración de los inmigrantes como acceso a los mismos derechos que los autóctonos, también lo es entenderla únicamente como modalidad de inserción de las particularidades culturales de cada grupo en el entorno receptor] y también «ideales», en el sentido weberiano: así, por ej., desde la perspectiva multicultural ¿qué elementos culturales han de preservarse o, más aún, la preservación de qué rasgos culturales debe apoyarse desde la esfera política?, ¿estamos dispuestos a negociar en Europa la secularización del poder político o la igualdad de derechos entre sexos? (1). Al respecto, PAJARES (2000: 123) considera que la integración *«ha de ser intercultural [pero]... las pautas culturales que contradigan los avances de nuestra sociedad en igualdad, laicidad, libertad, derechos humanos o derechos sociales han de ser desechadas»*... De donde se deduce que el autor se contradice, por considerar «intercultural» lo que no puede serlo al insistirse en la negativa a negociar «avances» que no son sino pautas culturales sobre cuya superioridad frente a las importadas por los inmigrantes no siempre es fácil pronunciarse. Este dilema es percibido por SARTORI (2001), aunque nosotros estemos lejos de suscribir la forma en que lo resuelve.

Como se aprecia, la perspectiva estructuralista [«legalista»] asigna al contexto receptor, en concreto al Estado, la responsa-

(1) Este dilema, en el ámbito educativo, es claramente percibido por E. TERRÉN (2001b:89), «El principal reto teórico y político de la educación intercultural es ofrecer un modelo que permita la defensa de la igualdad de oportunidades a través de la integración y, a un mismo tiempo, la defensa del derecho a la diferencia y al reconocimiento de las identidades culturales no mayoritarias».

bilidad de la integración de los inmigrantes, mientras la culturalista la transfiere a éstos o, en su variante intercultural, también a la población autóctona. Se trata, en todo caso, de perspectivas complementarias —se refieren a diferentes aspectos— y que remiten también a la cuestión de los diferentes sujetos de la integración, *vide infra*. Nosotros asumimos la integración como «*fenómeno multidimensional [que] comporta aspectos jurídicos, económicos, culturales y políticos*» (TAPINOS, 1993: 28). Por eso suscribimos en términos generales la propuesta de HECKMANN (1999), cuyo carácter heurístico se manifiesta en la distinción entre integración estructural, social, cultural e identificatoria [dimensiones interrelacionadas]. Por supuesto, el condicionante legislativo (Ley de Extranjería) influye en primer lugar en la integración estructural y, a través de ella, en las demás dimensiones. Así, la igualdad de derechos [que incluye la igualdad de oportunidades en relación al resto de la ciudadanía y por ello, acaso, medidas de discriminación positiva] y deberes es el eje vertebrador de la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora. Desde esta perspectiva, el concepto integración, en tanto fenómeno multidimensional, se entiende opuesto al de exclusión social (2). El excluido carece de lo preciso para satisfacer sus necesidades básicas y de los derechos civiles, sociales y políticos de la ciudadanía [la ausencia de unos realimenta la de otros]: «*la idea clave en el concepto de exclusión es la no-participación en el conjunto de la sociedad*» (GAVIRIA *et al.*, 1995: 157). En el lado opuesto, la integración social supone la participación económica y política en la vida del país [que implica el disfrute de los derechos propios de la ciudadanía], así como el establecimiento de redes de relaciones sociales a nivel primario

(2) La clave del concepto exclusión social, de acuerdo a TOURAINE (1991), radica en la sustitución en las sociedades occidentales del modelo social de clases sociales, donde los individuos se ubicaban «arriba» o «abajo» (desigualdad), por otro donde se ubican «dentro» o «fuera» del sistema social (exclusión).

y/o secundario: en esto consiste estar «dentro» de la sociedad. De lo dicho se desprende que no hay un único sujeto de la integración social, aunque sí un único objeto, el inmigrante: la integración/exclusión social depende no sólo de logros, habilidades y deseos individuales (intereses, proyecto migratorio, habilidades profesionales y relacionales, redes sociales...), también de condiciones estructurales (mercado laboral...) y concesiones supraindividuales (reconocimiento estatal de los derechos civiles, sociales y políticos a los inmigrantes).

El segundo de los problemas en la definición de «integración» radica, como advertimos, en la falta de conexión entre la teoría y práctica. Aunque este asunto puede analizarse con más detenimiento, en lo relativo a la integración escolar de los menores de origen extranjero, se concreta en un sobredimensionamiento teórico paralelo a la escasa dotación real de los dispositivos de integración previstos. Vemos a continuación en qué se concreta la «teoría» sobre integración escolar.

Ya hemos definido qué entendemos por integración: fenómeno multidimensional referido a la igualdad de condiciones de acceso a los derechos sociales y políticos, al establecimiento de redes entre inmigrantes y autóctonos y la asunción de formas de comportamiento y valores comunes que posibiliten la necesaria cohesión social. La escuela es lugar privilegiado de socialización y por ello de construcción de esa «nueva ciudadanía» que la llegada de ciudadanos de origen extranjero exige (3). Para dar mayor contenido a nuestra idea de «integración esco-

(3) J. DE LUCAS *et al.* (2001) proponen «un nuevo concepto de ciudadanía (...) que no está ligada a identidades ni a culturas prefijadas y cerradas, sino a las mutuas relaciones entre las personas que viven en un mismo territorio, a los derechos y a las obligaciones que cada una tiene individualmente y se reconocen colectivamente. Por eso se habla de ciudadanía 'cívica' y de ciudadanía 'activa' en la que el antiguo estatus es sustituido por un proceso en construcción, concepción en la que el papel de la educación de los escolares se convierte en fundamental», VV.AA. (2003: 27).

lar» adoptamos los criterios explícitos en la profusa legislación vigente, criterios que suscriben en gran parte los marcados para el territorio MEC en el RD 299/1996 de 28 de febrero (BOE de 12 de marzo), de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación y en la Orden de 22 de julio de 1999 por la que se regulan las actuaciones de compensación educativa en los centros docentes sostenidos con fondos públicos (BOE de 28 de julio). Ambas disposiciones regulan la compensación de desigualdades en educación, desigualdades derivadas de situaciones de desventaja por factores sociales, económicos, geográficos, étnicos o de cualquier otra índole personal o social: así, la atención al alumnado inmigrante se inscribe dentro de un marco más amplio, el fomento de la igualdad de oportunidades, y la integración en el ámbito educativo se concibe como equiparación [mediante medidas de discriminación positiva] de las situaciones desde las que el alumno afronta la escolarización.

Efectivamente, en el RD 29/1996 [regulación del Título V de la LOGSE, relativo a la compensación de desigualdades en la educación] se hace ya referencia a los movimientos migratorios y a la necesidad de adoptar medidas orientadas a paliar los problemas de inadaptación, fracaso y absentismo escolar, así como a «prevenir y resolver los problemas de exclusión social, discriminación, xenofobia». Este es el documento marco que orienta el establecimiento de medidas de compensación educativa en los centros escolares sostenidos con fondos públicos. Sus objetivos (art. 4) constituyen el *desideratum* de los subsiguientes planes y disposiciones autonómicas, de modo que es pertinente recogerlos aquí: promover la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y promoción de los niños, jóvenes y adultos; facilitar la integración socioeducativa de todo el alumnado, contrarrestando los procesos de exclusión social y cultural y

desarrollando actitudes de comunicación y respeto mutuo; potenciar los aspectos de enriquecimiento que aportan las diferentes culturas; fomentar la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa y del resto de los estamentos sociales (...) para facilitar la integración social de las familias provenientes de otras culturas; impulsar la coordinación y colaboración del MEC y otras Administraciones, instituciones, asociaciones y ONGs para el desarrollo de actuaciones de compensación social y educativa. Para el cumplimiento de tales objetivos se recogen actuaciones (art. 6) relativas al acceso y permanencia en el sistema educativo, a la atención educativa al alumnado de referencia y al fomento de la calidad de la educación. En concreto, las actuaciones de compensación educativa se regirán por el principio de normalización, aunque excepcionalmente, si así lo consideran oportuno el profesorado de apoyo y el personal de los EOEP (Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica) o de los EO (Equipos de Orientación), podrán arbitrarse fórmulas organizativas que permitan la atención específica a este alumnado (arts. 12 y 13). En todos los niveles se afirma la necesidad de colaboración entre el profesorado de apoyo, el profesor-tutor y los EOEP y/o EO, así como de la creación de planes de coordinación entre las diferentes etapas con objeto de realizar seguimiento personalizado de la trayectoria educativa de estos chicos.

Por su parte, la Orden de 22 de julio de 1999 establece los criterios para determinar los centros con actuación de compensación educativa (Cap. II); los recursos complementarios que tales recibirán (Cap. III); las directrices para la elaboración del Plan de compensación educativa en los mismos, específicas acciones de compensación interna y de compensación externa, criterios de determinación de necesidades del alumnado, los modelos organizativos de implantación de la compensación

educativa (Cap. IV, aptdos. 10 a 14). Todo el proceso de organización de la compensación educativa se desarrolla con la participación y colaboración de los diferentes agentes escolares (Cap. V, aptdos. 17 y 18) y con criterios de evaluación y seguimiento de los logros del alumno (Cap. IV, aptdo. 15). Finalmente, el profesorado de apoyo deberá (Cap. IV, aptdo. 16) orientar los proyectos educativo y curriculares hacia la atención a la diversidad sociocultural y las necesidades de compensación educativa del alumnado, colaborar en el diseño de modelos organizativos flexibles y adaptados a tales necesidades (...), de las acciones de compensación interna y externa y de las adaptaciones curriculares individuales precisas.

No es posible analizar aquí todos los planes y disposiciones autonómicas al respecto, de modo que elegimos como referencia la Comunidad de Madrid, seguramente la que integra un dispositivo legal más amplio de atención a este alumnado. Así, en la CAM se ha aprobado un Plan Regional de Compensación Educativa, en vigor hasta 2005. Además, la legislación específica regula diferentes modelos organizativos de compensación educativa, tanto en el propio centro [apoyo en grupos ordinarios, grupos de apoyo, grupos específicos de compensación educativa, Aulas de Compensación Educativa] como fuera de él [programas de compensación externa, subvenciones a entidades sin ánimo de lucro], junto a dispositivos como el Servicio de Apoyo Itinerante al Alumnado Inmigrante (SAI), Servicio de Traductores e Intérpretes (SETI) y «Escuelas de Bienvenida», programa experimental iniciado en el presente curso lectivo y que incluye varias iniciativas: Aulas de Enlace, Inmersión social, Cultural y Lingüística, Desarrollo de la Convivencia Activa y Formación del Profesorado.

El Plan Regional de Compensación Educativa para la Comunidad de Madrid (Resolución de 12 de febrero de 2001, BOCM

del 26) asume los criterios generales de actuación ya descritos en relación al alumnado en situación de desventaja: normalización y atención a la diversidad, acción positiva [medidas de carácter preventivo que incidan en las causa de la discriminación], integración e interculturalidad, equilibrio territorial y sectorial, participación social, coordinación interadministrativa y entre las Administraciones y agentes sociales, carácter integral de las actuaciones [se adopta una óptica global en la intervención] y evaluación continua de la intervención y sus resultados. Las medidas contempladas se distribuyen en cinco apartados, relativas a 1) las condiciones de escolarización de los menores [escolarización equilibrada, prevención del absentismo, garantizar la transición de la educación primaria a la secundaria obligatoria]; 2) las actuaciones desarrolladas en los centros [adecuación de la respuesta educativa mediante adaptaciones curriculares, metodológicas y organizativas, enriquecimiento de la oferta educativa, apoyo al entorno sociofamiliar del niño, coordinación con el entorno institucional y social del centro, estabilidad del equipo docente, provisión de puestos de trabajo en educación compensatoria y de recursos de apoyo a los centros e incremento de los relativos a la atención educativa y psicopedagógica, formación del profesorado, mayor dotación de materiales didácticos y de alternativas educativas y de inserción sociolaboral de los jóvenes que no superen los objetivos de la educación obligatoria (programas de Garantía Social)]; 3) las actuaciones complementarias de compensación educativa externa [concertación con entidades sin ánimo de lucro de servicios complementarios para apoyar la estructuración del horario extraescolar con contenidos educativos y favorecedores de la integración social]; 4) desarrollo de la educación intercultural [Educación Intercultural como asignatura transversal, programas institucionales de mantenimiento de la lengua y cultura de

origen, materiales curriculares interculturales y relativos a las diferentes culturas, formación de equipos docentes en torno a la perspectiva intercultural, apoyo a padres y madres pertenecientes a minorías étnicas y/o culturales, mediación y acompañamiento familiar, sensibilización de la comunidad educativa en general, servicio de traductores, de apoyo al aprendizaje del español, de asesoramiento a centros...], y 5) la colaboración interinstitucional y participación social [desarrollo de Planes de actuación integral en zonas de atención preferente, constitución de Consejos Escolares Municipales con varias comisiones de trabajo (entre ellas la Comisión Permanente de Escolarización y la de Prevención y Control del Absentismo), participación en los Consejos Escolares de las entidades con acción en compensación educativa].

Respecto de las modalidades de compensación educativa interna, tanto en los centros de primaria como de secundaria existe el apoyo en grupos ordinarios y también los denominados grupos de apoyo: ambos dirigidos al refuerzo de los aprendizajes instrumentales básicos en castellano y matemáticas, los segundos son grupos paralelos a los ordinarios que funcionan fuera del aula durante parte del horario lectivo. En secundaria, existen además los grupos específicos de compensación educativa y las Aulas de Compensación Educativa (ACE), los primeros para menores de 16 años y las segundas (sitadas en algunos IES) para alumnos del 2.º ciclo con significativo desfase, riesgo de abandono escolar, inadaptación [situaciones de marginación social, desestructuración familiar...] y orientación negativa respecto al sistema educativo, Aulas orientadas al desarrollo de habilidades que posibiliten la inserción en programas de Garantía Social o de diversificación curricular (4). Por su

(4) Sobre el perfil del alumnado de las ACE's y las habilidades precisas en el profesorado de las mismas, ver VILLA CASCOS, M. A., «Las Aulas Taller como modalidad organizativa para compensación educativa». En

parte, el S.A.I. es un servicio a los centros sin profesorado de apoyo [no tienen la *ratio* de alumnado prevista] con alumnado inmigrante de reciente incorporación y con desconocimiento del español, asumiendo el asesoramiento al profesorado para el desarrollo de programas de acogida y la incorporación de la perspectiva intercultural al proceso educativo, así como el trabajo con el alumnado para la adquisición de competencias lingüísticas y comunicativas básicas. Finalmente, el SETI realiza labores de traducción e interpretación frente a las familias inmigrantes para favorecer su comunicación con los centros escolares. Por su parte, las actuaciones de compensación externa [desarrollada en colaboración con servicios de apoyo externo y entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que intervengan en programas comunitarios] se realizan en concierto con las AMPAS y con entidades sociales del entorno y consisten generalmente en clases de apoyo escolar alternadas ocasionalmente con actividades lúdicas.

Para terminar, tras la aprobación de la LOCE (LO 10/2002, de 23 de diciembre, BOE del 24) la Consejería de Educación de la CAM pone en marcha «Escuelas de Bienvenida», programa experimental que incluye las Aulas de Enlace como eje fundamental. Dirigidas al alumnado de 2.º y 3.º ciclo de primaria y al de la ESO con necesidad de aprendizaje del español y /o con grave desfase curricular debido a su no escolarización en origen, se establecen en centros educativos con alta concentración de población extranjera, previa aceptación del centro: el alumno se incorpora al Aula a propuesta de la Comisión de Escolarización y de acuerdo con los progenitores, teniendo una estancia máxima de seis meses consecutivos antes incorporarse al centro donde se ubica dicha Aula —en el que el niño tiene asignado un

Curso sobre Formación específica en compensación educativa e intercultural para agentes educativos.
Murcia, 2002.

grupo de referencia— o al que le corresponda según su residencia habitual. Concebidas como «aulas puente» previas a la inserción al sistema educativo normalizado, incluyen en teoría profesorado con formación específica y funcionan en colaboración con el equipo directivo y docente de los centros, bajo parámetros de atención individualizada y evaluación continua de los alumnos y de fomento de su relación con el resto del alumnado del centro a través de actividades de ocio y tiempo libre.

Sistematicemos, pues. ¿Qué se puede afirmar sobre la pertinencia, adecuación y eficacia de las disposiciones relativas a la integración escolar de los menores de origen extranjero? En primer lugar, consideramos que las medidas implantadas son pertinentes, por cuanto están relacionados con carencias efectivas en el sistema educativo en la atención a estos chicos (5) [otro asunto es que sean las más eficaces y efectivas entre las posibles, lo que depende de los contextos y condiciones de su implantación, *vide infra*]. El marco general que ordena la integración socioeducativa de los menores de origen extranjero es un marco bien diseñado por comprensivo, ya que no sólo pretende garantizar la escolarización de tal alumnado, también la compensación educativa para hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la calidad de la educación recibida, todo ello bajo seguimiento coordinado de los diferentes actores educativos [ampliados con personal de apoyo]. El segundo mérito de estas disposiciones es que, junto al fomento de la integración estructural, contemplan también la integración sociocultural (6) en el seno de los centros educativos. Finalmente, su tercer gran

(5) Según J. A. GARCÍA FERNÁNDEZ e I. MORENO HERRERO (2002:117), «Aproximadamente la mitad de este alumnado encuentra problemas de aprendizaje, seguido de problemas de integración».

(6) RD 299/1996, art. 13.2 (Actuaciones de compensación educativa en educación secundaria): «... desarrollo de acciones encaminadas a favorecer la convivencia y el conocimiento, respeto y valoración de la diversidad social y cultural». Entendemos así que implícitamente se suscribe la concepción de integración como fusión o *melting pot*.

acierto radica en el énfasis en la colaboración de todos los agentes involucrados [escuela, Administración, familias y agentes externos ligados a la compensación educativa], es decir, se adopta la citada «óptica global» para la consecución de la integración socioeducativa.

En cuanto a la adecuación de los planes y dispositivos de intervención concretos, no sólo depende de su ajuste a los fines predefinidos sino también del ajuste entre las herramientas (recursos) y destinatarios [podríamos hablar ahora de «adecuación interna»]. Sobre este segundo aspecto hablaremos en el siguiente apartado; en cuanto al primero, teniendo en cuenta que las disposiciones marco, nacionales y autonómicas, asumen como objetivos el fomento de la igualdad de oportunidades, de la interculturalidad y de la colaboración interinstitucional de cara a la gestión global de la integración socioeducativa de estos menores, lo cierto es que las medidas con desarrollo legislativo vinculante se orientan fundamentalmente a satisfacer el primero de los objetivos, concretamente a la adaptación lingüística y reducción del desfase curricular (7): es decir, se legisla y actúa sobre todo para la integración estructural de estos menores, dejándose de lado la integración sociocultural (tal como aquí ha sido definida). Según esto, no podemos afirmar aún nada sobre la adecuación externa de los planes y directrices pero es obvio que no son suficientes. Finalmente, la eficacia de toda intervención social está en función, entre otras cosas, de

(7) Efectivamente, si consideramos la legislación específica en las diferentes CC.AA., se constata que es la adaptación lingüística el asunto con más relevancia y sobre el que existen ciertas diferencias procedimentales. La principal diferencia se refiere al momento y lugar de tal adaptación, de modo que en unos casos es simultánea a la inserción en el sistema educativo [Madrid, Castilla-La Mancha (EALI, Equipos de Atención Lingüística), Cataluña (TAE, Talleres de Adaptación Escolar), Canarias (PADIC, Programa de Atención a la Diversidad Idiomática y Cultural)] y en otros previa a tal y en espacios específicos distintos de los centros escolares donde se escolarizará el menor [modalidad de «aulas puente», desarrollada en Andalucía y Extremadura, donde funcionan las ATAL's, Aulas Temporales de Adaptación Lingüística].

los medios materiales y humanos disponibles. A continuación examinamos la efectiva puesta en práctica de tales medidas y su adecuación a la realidad, y ello de nuevo preferentemente en el ámbito de la CAM.

2

**SOBRE LA PRÁCTICA DE LA «INTEGRACIÓN ESCOLAR»
DE LOS MENORES DE ORIGEN EXTRANJERO EN ESPAÑA**

La valoración de la práctica (8) en la atención educativa a los menores de origen extranjero se realizará desde las tres grandes directrices contempladas en los planes generales: igualdad de oportunidades, educación intercultural y colaboración interinstitucional.

1. Igualdad de oportunidades: En cuanto a las condiciones de escolarización de los menores de origen extranjero, se observa que dicho alumnado se concentra en los centros públicos [los concertados recurren a diferentes subterfugios para evitarlos, aunque en otros casos es precisamente su llegada lo que impide su cierre] y que con frecuencia en tales centros se producen subsiguientes procesos de abandono por parte del alumnado autóctono, fenómeno que implica riesgo de guetización, ampliado por el «efecto llamada» en determinados cole-

(8) Las afirmaciones relativas a la puesta en práctica de los dispositivos de integración escolar provienen de la información recogida por la autora (cuestionarios cumplimentados por responsables de centros educativos, entrevistas a personal docente y padres/madres de familia, a responsables de ONGs con programas de apoyo a la integración escolar...) para la realización de los informes anuales correspondientes al programa *Desarrollo y ampliación de la Red de observación y análisis de las situación de integración de los menores extranjeros escolarizados* (financiado por el IMSERSO), recogidos en la web www.imsersomigracion.upco.es. Agradezco muy especialmente la información referida por Mercedes Fernández Reymonde, responsable del programa *Apoyo extraescolar para adolescentes y pre-adolescentes en desventaja social* (Asociación Madrid Puerta Abierta), y también por Teresa Simancas (Fundación Obra Rosalía Rendú).

gios públicos a causa de su mayor provisión de servicios educativos complementarios.

De todos modos, como hemos dicho, este es el único aspecto [integración estructural, según HECKMANN, 1999] que se aborda con alguna sistematicidad, y ello a través del apoyo a la escolarización de los menores y del desarrollo de medidas de compensación educativa, fundamentalmente orientadas al aprendizaje de la lengua vehicular y superación de los desfases curriculares. La asignación por curso de los alumnos recién llegados al centro, aunque la legislación establece el examen individualizado de competencia lingüística y curricular, se realiza en gran medida desde la referencia exclusiva a su edad. Por lo general, esto implica la inserción del menor en un grupo donde su desfase curricular es muy evidente, de modo que su angustia es grande al no poder seguir el ritmo de la clase e inevitablemente pasará a engrosar las filas de los alumnos de educación compensatoria. Entre los alumnos hispanoparlantes (por supuesto, también no hispanohablantes) al desfase curricular se añade además cierto desfase lingüístico, debido a su particular uso del español [no comprenden muchos términos y extrañan el habla rápida de los españoles], de modo que entre ellos también la lengua es obstáculo a la adaptación. Por lo demás, la metodología didáctica en los centros no suele modificarse, aunque sí la de evaluación: adecuación de los criterios —valoración de los progresos del alumno respecto a su situación de partida— y también de los instrumentos y procedimientos.

- *Sobre la dotación de medios.* Para la compensación educativa interna se ofrece un profesor de apoyo por cada 25 alumnos en situación de necesidad, de modo que los centros con *quorum* anhelan la llegada del alumno 26 para contar con otro profesor añadido. Teniendo en

cuenta que tales grupos se organizan en la intención de dotar al alumnado de competencias mínimas en materias clave, que aquél es de muy diversa procedencia, en muchos casos adolescente [menor facilidad para el aprendizaje de la lengua], recién llegado a España [alta frecuencia de incorporaciones tardías] y con importante desfase curricular, es evidente que tal dotación es del todo insuficiente para la satisfacción de sus objetivos. Aún así, la puesta en marcha de tales dispositivos incrementa desmesuradamente las exigencias burocráticas del centro, desbordado por la cumplimentación de trámites multiplicados con la llegada del alumnado inmigrante.

La atención educativa a estos niños se apoya en buena medida en la ofrecida, en ocasiones en los propios centros escolares, por entidades sin ánimo de lucro [compensación educativa externa] a las que se financia muy escasamente, normalmente desde las Juntas municipales, la gestión de programas de refuerzo extraescolar que disponen de muy poco personal fijo y precisan voluntarios cuya permanencia oscila según su disponibilidad. La inconstancia en la transferencia de subvenciones obstaculiza también la continuidad de los programas, siendo así que boicotea sus resultados, condicionados al mantenimiento de la atención a chicos con un mínimo de dos años de desfase curricular. Los beneficiarios de estos programas son designados por los EO de los IES y a veces los el Área de Servicios Sociales de distrito, siendo también reclutados por las propias entidades en el entorno donde trabajan. La atención prestada es más amplia, integral, en los Centros de Día: en tales centros, el carácter interdisciplinar del grupo de trabajo, sus relaciones con Servicios Sociales [desde donde derivan la mayoría de los

niños atendidos] y los centros educativos de referencia, así como el trato cotidiano con los muchachos, permite un seguimiento pormenorizado de su situación escolar y socioafectiva y la adecuación de la respuesta en términos materiales, educativos, psicológicos, etc.

En cuanto a las becas de ayuda al estudio, son también claramente insuficientes, habiendo disminuido su alcance en los dos últimos cursos lectivos. Así, no faltan casos en que los niños siguen el curso sin libros, aun cuando lo hubieran comenzado desde el principio [existe en teoría una dotación para los casos de incorporación tardía]. La respuesta a este problema depende de los centros: todos comparten la falta de medios, pero en algunos se establecen sistemas de préstamos de libros o fotocopiado de los mismos.

- *Sobre la gestión de los grupos de apoyo en los centros escolares.* La modalidad de apoyo más frecuente es la gestión de grupos paralelos a los ordinarios durante horas lectivas en lengua y matemáticas (9). Apenas se registra apoyo en los grupos ordinarios con profesorado adicional, de modo que los chicos con necesidad de compensación educativa abandonan el grupo de referencia durante la impartición de las citadas materias. Así, en cualquiera de sus modalidades, más aún en las Aulas de Enlace, los grupos de apoyo se arbitran como grupos paralelos a los ordinarios, reforzándose una dinámica segregacionista desde la que el menor de origen extranjero se autopercibe como inferior [en algunos casos, ocu-

(9) Al margen de la modalidad de adaptación lingüística más frecuente de hecho, lo cierto es que el profesorado considera preferible la ordenación de grupos o Aulas «puente» previas —y no paralelas— a la escolarización ordinaria, al modo de la ATALS andaluzas.

re incluso que el centro de referencia desconoce la existencia de sus alumnos escolarizados en las Aulas de Enlace]. La gestión de estos grupos se realiza desde la falta de materiales de apoyo, la inexistencia de una única metodología didáctica (10) y ni siquiera de evaluación [lo único vinculante es el *quorum* de estos grupos, 25 alumnos en los de compensación interna y 12 en las Aulas de Enlace]. Asimismo, el tiempo dedicado a la compensación educativa interna es insuficiente, de modo que es difícil afirmar si tal «compensa» el abandono de las clases ordinarias; en buena medida, esto depende del quehacer del profesor de apoyo, que goza de absoluta libertad en cuanto a su gestión. El elevado número de alumnos que integra estos grupos y la heterogeneidad de sus necesidades de compensación dificultan, como hemos dicho, la atención individualizada.

Tanto estos grupos como los constituidos en torno de entidades privadas o en los Centros de Día se nutren casi por completo de alumnado de origen extranjero, aunque muchos profesionales educativos [a diferencia de la perspectiva de Servicios Sociales] ven la necesidad de derivar a ellos también a parte del autóctono: los programas de refuerzo escolar y/o extraescolar no deben orientarse exclusivamente a los chicos no españoles —refuerzo de la dinámica segregacionista—, porque aquéllos demandan trato con españoles y porque éstos también lo necesitan.

- *Sobre el profesorado de apoyo.* En toda modalidad de compensación educativa interna se recurre a interinos

(10) En este sentido, la distinción entre TAE [Taller de Adaptación Escolar, de adaptación lingüística para alumnos con lengua de origen no románica] y TL [Taller de Lengua, de adaptación lingüística para alumnos con lengua de origen románica] realizada en Cataluña, se afirma completamente pertinente.

para la provisión de plazas y no a personal con formación específica y la vocación precisa para afrontar estas situaciones [sus actitudes distan en ocasiones de las adecuadas]. Este profesorado tiene elevado grado de rotación, lo que dificulta aún más la formación «sobre el terreno» y su vinculación personal al trabajo que realizan. Del profesorado de apoyo externo puede afirmarse vocación para el trato con estos menores y una visión más comprensiva de su situación, visión que se amplía con el tiempo de intervención. A medida que se forjan una reputación de seriedad en el entorno donde trabajan, acceden al trato con las familias y con otras entidades cuya intervención es precisa para afrontar las complejas problemáticas que a veces encuentran. Estos profesionales obtienen su única gratificación de los pequeños logros diarios que el trabajo con niños garantiza, gratificación paralela a su frustración por la escasez de medios y la extendida sensación de «chapuza» desde la que la Administración afronta la atención de familias y menores en situación de desventaja social: saben que se hace mucho menos de lo necesario, que la Administración se justifica en intervenciones que «parchean» [ni previenen ni remedian] problemas apenas contenidos por diques de cartón piedra a los que ellos coadyuvan, pero la conciencia de que «algo es algo» les mantiene en su tarea.

En consecuencia, la falta de recursos de apoyo suficientes, la mejorable disposición de parte del profesorado y la falta de preparación de la totalidad (11), el enorme desfase escolar de

(11) Tal como se reconoce desde FETE- UGT (2004: 12), «Posiblemente nunca ha sido tan grande la disparidad entre la formación del profesorado (esencialmente la misma que hace 20 o 30 años) y las cambiantes y crecientes exigencias sociales al sistema educativo, a las que los profesores tienen que responder satisfactoriamente. Y quizá en ese desajuste se encuentre un factor nada desdeñable del fracaso escolar».

muchos de estos chicos, las desmesuradas exigencias curriculares que se les plantean [muy raramente hay adaptaciones curriculares] y la propia gestión de la compensación interna y externa [a la que se orienta alumnado extranjero y muy excepcionalmente al español con similares necesidades], generan en el menor inmigrante falta de autoestima, ansiedad, estrés... de manera que el riesgo de abandono escolar se incrementa muchísimo y sus perspectivas profesionales se reducen a terminar el colegio y trabajar cuanto antes. En este sentido, no pocos consideran como salida factible su incorporación a las Fuerzas Armadas (no es preciso terminar la secundaria), que intentan reclutar personal desde el envío de atractivos *kits* a los EO para distribuir entre el alumnado.

2. En cuanto al desarrollo de la Educación Intercultural, su inclusión en los currícula como transversal es excepcional y también la adecuación de los materiales didácticos desde la consideración de la diversa procedencia del alumnado y la presentación de formas de vida diferentes que familiaricen al español con ellas y dignifiquen ante los extranjeros su cultura de origen (12). De hecho, la «educación intercultural» se limita por lo general a la celebración de alguna jornada festiva donde caben distintas aportaciones culinarias, musicales... (13) El profesorado

(12) «Cuando estas culturas están ausentes en el currículo – o explícitamente infravaloradas – y en la vida del centro escolar, pero presentes en las aulas a través de alumnos portadores de las mismas, es inevitable que éstos perciban el mensaje descalificador que acaban por interiorizar en su identidad personal», en J. A. GARCÍA FERNÁNDEZ e I. MORENO HERRERO (2002: 46).

(13) Respecto a la educación intercultural, M. SIGUÁN (1998:94-95) afirma que «aunque las autoridades educativas la recomienden ni figura en los textos legales ni ha producido ningún cambio en los programas escolares. Respondiendo a esta ambigüedad las escuelas (...) o no la toman en cuenta en sus proyectos docentes o si lo hacen es para limitarse a la enunciación de unos principios genéricos sin que se traduzcan en modificaciones en los programas escolares (...). La valoración de estas diferencias, o la resolución de posibles conflictos entre los alumnos ocasionados por ellas, se deja al buen criterio de cada profesor (...) en la importancia concedida a estos temas se advierten claras diferencias entre los centros». Lamentablemente, lo dicho en 1998 sigue siendo la norma actualmente.

demanda más medios para realizar tales actividades y formación adicional para sí mismo, particularmente sobre organización de grupos de trabajo en interculturalidad.

Por lo general, en los centros escolares de enseñanza primaria no existen problemas de convivencia entre los alumnos de diferente procedencia, tampoco en las entidades privadas que ofrecen refuerzo extraescolar [en tales casos, empero, hay que tener en cuenta que entre el alumnado raramente hay españoles]. Sin embargo, no son excepcionales las situaciones de nula/mala convivencia en los centros de secundaria: no se trata necesariamente de centros con considerable proporción de alumnado de origen extranjero, pero sí ubicados en «*contextos calientes*» (E. TERRÉN, 2001a), entornos donde existen problemas convivenciales de los que se hace eco el menor autóctono al tratar con el compañero de origen extranjero. El trabajo en el ámbito de la interculturalidad es, pues, tan o más necesario con los padres que con los niños, que generalmente [más cuanto menores son] viven con total naturalidad el trato con sus compañeros de diferente origen (14). Cuando los adolescentes sienten sobre sí el recelo o rechazo de sus coetáneos españoles, se produce tendencia al encapsulamiento en el grupo de paisanos, tendencia mucho más acentuada si fueron reagrupados con cierta edad y por ello están menos familiarizados con los modos culturales en España (IEM, 2003).

De nuevo, la gestión del tema difiere considerablemente entre los centros educativos, lo que nos remite a las diferentes actitudes del profesorado: en algunos se desarrollan actividades «interculturales» con frecuencia y el tema está presente en toda

(14) Según nuestros informantes, responsables de diversas asociaciones de apoyo externo, los acontecimientos del 11-M parecen haber tenido malas consecuencias sobre la percepción de los alumnos de origen marroquí por parte de sus compañeros, de modo que el trabajo en esta área cobra —o debe— cobrar protagonismo.

la gestión docente, mientras en otros se impide el desarrollo de aquéllas, aun si provienen de los propios alumnos. En ocasiones, la coexistencia en el mismo centro de profesorado con diferentes perspectivas sobre el asunto se traduce en enfrentamientos entre ellos. Pero al margen de su mejor o peor disposición, lo cierto es que la falta de formación al respecto es prácticamente generalizada entre el profesorado, que con frecuencia atribuye a la cultura de origen del menor lo que deriva de sus condiciones objetivas de inserción escolar o su entorno sociofamiliar: es el recurso a «*la cultura como coartada*» (J. A. FERNÁNDEZ e I. MORENO, 2002: 46).

Para terminar, y por lo que se refiere al fomento de la enseñanza de la lengua y cultura de origen de los alumnos, las intervenciones son aún anecdóticas: hasta ahora se han firmado convenios con Portugal y Marruecos, en virtud de los cuales el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa (iniciado en el curso 87/88) actualmente funciona en 86 unidades escolares y el Programa de Enseñanza de Lengua Árabe y Cultura Marroquí (en marcha desde 1992) en más de 50 centros de toda España.

3. La colaboración interinstitucional es absolutamente necesaria en el trabajo por la integración social de los menores de origen extranjero, y ello porque en muchos casos son niños con una compleja problemática psicosocial derivada de las condiciones en que se ha producido la reagrupación [reagrupación tardía, cambio en la estructura familiar] y/o de las carencias materiales y afectivas que tras ella sufren [falta de intimidad, hacinamiento, pérdida del referente afectivo de los abuelos, falta de atención paterna...]. También entre los nacidos aquí —en ciertos grupos de origen latinoamericano, cada vez con más frecuencia de padres adolescentes— no faltan chicos con el perfil psicológico y comportamental propio de los insertos

en familias desestructuradas. Mientras sus progenitores están sobrecargados de trabajo, los niños acuden del centro escolar a asociaciones o entidades barriales donde se presta apoyo escolar y, en definitiva, se les «guarda» mientras los padres regresan, o vuelven a una casa vacía (son los «niños con llave»): desde su situación de extranjeros a veces recién llegados, su desfase curricular, su aislamiento social en ocasiones... los niños añaden al desarraigo [sobre todo si llegaron a España siendo adolescentes] la carencia de suficiente apoyo emocional. Por su parte, los responsables educativos lamentan su escasa comunicación con los progenitores [aunque de hecho la «acogida» en los centros se limita a asesoramiento en la matriculación] y por eso demandan mediadores interculturales (15) [figura, como el SETI, más teórica que real] que sirvan de puente hacia ellos.

La coordinación entre centros educativos, entidades de apoyo externo y Áreas de Servicios Sociales municipales varía mucho según los casos [la disposición al intercambio varía incluso en función del individuo que en cada momento ocupe un cargo decisorio], de modo que es inexistente (o muy puntual) a veces y otras muy fructífera. En Madrid existen en las Áreas de Servicios Sociales diferentes mesas, entre ellas la del menor y la familia, la socioeducativa, la de prevención, la mesa contra el absentismo... En las reuniones de esta última son convocados responsables educativos y a veces de ciertas ONGs (apoyo escolar, seguimiento familiar) con ámbito de acción barrial, pero, como hemos dicho, esto no se hace en todo caso ni, si se

(15) S. FUNES, E. AYLLÓN, D. GOYCOCHEA y S. MARTÍNEZ (2001) definen la mediación socioeducativa como «aquellas actuaciones y medidas concretas que faciliten y mejoren la convivencia en el centro, ya sea en la línea de favorecer la interculturalidad y la integración, como en la de resolución de conflictos, mejorando la comunicación, la participación y las relaciones en general tanto en el interior, como al exterior, en su dimensión comunitaria».

hace, con igual intensidad y frecuencia. En ocasiones existen mutuas reticencias a la puesta en común de la información disponible [salvando la prohibición legal de ceder información desde Servicios Sociales relativa a las familias de los chicos] (16), reticencias seguramente menores si se asumiera como tarea necesaria la gestión y seguimiento consensuados de los problemas afrontados. Sin embargo, la disposición a la coordinación se generaliza en las entidades privadas que prestan refuerzo extraescolar y, sobre todo, en los Centros de Día, dado su amplio espectro de intervención: algunos coordinan con todo tipo de entidades [parroquias, talleres de Garantía Social, Comisión de Tutela del Menor, Instituto Madrileño del Menor y la Familia, prisiones, centros educativos, IVIMA, asociaciones de inmigrantes, Centros de Salud Mental, de acogida de menores, de atención a drogodependientes...], debido a la necesidad de dar respuesta a problemas de muy diferente índole.

En conclusión, el sistema educativo español no está preparado para afrontar la inserción exitosa del alumnado de origen extranjero: la efectiva igualdad de oportunidades queda muy lejos (17) [los dispositivos más extendidos son claramente insuficientes para prestar atención personalizada, recurriéndose a la sobreutilización de mecanismos de derivación a bajo precio (compensación educativa externa)], la educación intercultural apenas se vislumbra y la coordinación entre los diferentes actores institucionales queda a su discrección. Ciertamente, existen experiencias puntuales esperanzadoras, pero están gestionadas

(16) Por otra parte, para las entidades de apoyo externo no es fácil decidir si transferir o no la información que sobre el contexto familiar del menor disponen, ya que ello implica la inmediata toma de medidas por parte de la Administración, medidas cuyas repercusiones son definitivas y no siempre decididamente positivas (por ej., alejamiento del niño maltratado del entorno familiar...).

(17) No sorprende, en consecuencia, el alto nivel de abandono escolar entre los niños llegados con cierta edad o su derivación a programas de Garantía Social, habida cuenta de su imposible ajuste a las demandas curriculares de la ESO.

desde el voluntarismo y la enorme implicación del profesorado de determinados centros, implicación que va mucho más allá de las ambiciosas declaraciones de intenciones contenidas en la legislación de referencia.

Por eso, más allá de la suficiente dotación de recursos, creemos conveniente poner de manifiesto de nuevo el gran interrogante que debe regir la política de integración en el ámbito educativo, tal como actualmente acontece en Cataluña (18): ¿qué hay que compensar?, ¿qué se debe o se puede compensar desde la escuela?, ¿se trata de desfases curriculares o también de las condiciones socioeconómicas y culturales que los soportan? La respuesta explícita en los planes y directrices marco es clara: se trata de compensar las desigualdades, sean de origen económico, étnico, personal, social o de cualquier otro tipo. La práctica, se ha visto, no se ajusta a este *desideratum*, y ello nos lleva a preguntarnos sobre la adecuación del modelo de intervención o posibles alternativas. El dilema que afronta el Departament d'Ensenyament es si seguir el «modelo MEC» [basado en la atención desde el centro mediante personal de apoyo] u operar desde el «referente de zona», que desarrollaría actuaciones globalizadas y transversales, asumiendo y coordinando distintas funciones desde la detección de necesidades en los diferentes ámbitos (educación, sanidad...) y del diseño de medidas *ad hoc*, tanto en el propio centro educativo como fuera de él (19): seguimiento de las familias desde los centros, desarrollo del plan de acogida familiar, atención a los alumnos, coordinación de los diferentes profesionales con trabajo en la zona, preven-

(18) Agradezco muy especialmente a D. Enric Castella, Cap del Programa d'Educació Compensatòria del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, la información que aquí refiero.

(19) Este modelo tendría su equivalente en los citados Planes de actuación integral en zonas de actuación preferente según indicadores territoriales, educativos y socioeconómicos (objetivo 5.1.), contemplados en el Plan Regional de Compensación Educativa de la Comunidad de Madrid [e inexistentes de hecho].

ción del absentismo... Desde el Departament se asumen tres pilares en la integración socioeducativa del menor, interculturalidad y educación para la ciudadanía, igualdad de oportunidades y cohesión social: según esto, el modelo de «referente de zona» es más adecuado, por comprensivo.

Sea como fuere, la integración escolar de los menores hijos de extranjeros puede considerarse asignatura pendiente en el sistema educativo español. No es éste asunto sobre el que se pueda seguir improvisando. El dilema que acabamos de presentar da cuenta de las dificultades prácticas de toda iniciativa, máxime si no tiene fines claros; a continuación, la necesaria provisión de recursos. La multiculturalidad en España es un hecho, la interculturalidad no lo es: que las diferencias culturales lleguen a superponerse a las socioeconómicas o exista verdadera igualdad de oportunidades para una ciudadanía integrada en torno a valores indispensables para la buena convivencia, depende en gran medida de lo que ocurra en el sistema educativo. Nos jugamos la posibilidad de una sociedad integrada, consciente de su riqueza, el futuro de nuestros niños, los «extranjeros» de hoy.

3 BIBLIOGRAFÍA CITADA

GRUPO DE TRABAJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA DE FETE-UGT DE MADRID: *La promoción profesional docente*. Madrid: UGT y CAM, 2004.

FUNES, Silvina; AYLLÓN, Elena; GOICOECHEA, Diana, y MARTÍNEZ, Santiago: «Una aproximación al concepto de mediación socioeducativa», en *Boletín OFRIM*, enero 2001.

GARCÍA FERNÁNDEZ, José Antonio, y MORENO HERRERO, Isidro: *La respuesta a las necesidades educativas de los hijos de inmigrantes en la Comunidad de Madrid*. Madrid: CES, 2002.

HECKMANN, Friedrich: «Integración y política de integración en Alemania». *Migraciones*, n.º 5, págs. 9-24.

ITEM (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones): *El entorno familiar de los menores de origen extranjero escolarizados en Madrid*. www.imser-somigracion.upco.es. Febrero 2003.

– *Red de menores extranjeros escolarizados en Andalucía*. www.imser-somigracion.upco.es. Marzo 2003.

PAJARES, Miguel: «Políticas sociales de integración de los inmigrantes». *DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, n.º 121, págs. 111-130.

SARTORI, Giovanni: *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001.

SIGUÁN, Miquel: *La escuela y los inmigrantes*. Barcelona: Paidós, 1998.

TAPINOS, Georges (dir.): *Inmigración e integración en Europa*. Barcelona: Fundación Paulino Torras Doménech, 1993.

TERRÉN LALANA, Eduardo: *El contacto intercultural en la escuela*. A Coruña: Universidade da Coruña, 2001a.

– (2001), «La conciencia de la diferencia étnica: identidad y distancia cultural en el discurso del profesorado». *Papers*, n.º 63/64, págs. 83-101.

TOURAINE, Alain: «Face à l'exclusion». *Esprit*, nº 169.

VV.AA.: *Actitudes ante la escolarización de menores de origen extranjero en la Comunidad Valenciana*. Valencia: CEIM, 2003.

Integración de los inmigrantes a través del trabajo

Lorenzo Cachón Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid

Sumario

1. El empleo, factor de integración social.—2. La aportación de los inmigrantes a través del empleo.—3. La discriminación de los inmigrantes en el mercado de trabajo.—4. La situación de los inmigrantes indocumentados.—5. Algunas propuestas en el campo del empleo de los inmigrantes. 5.1. Una cuestión política previa: los inmigrantes indocumentados. 5.2. Propuestas desde el campo del empleo.—6. Bibliografía.

RESUMEN

El artículo comienza planteando que el empleo es uno de los ejes básicos de la integración social de las personas. La ubicación de las personas en el mercado de trabajo no sólo es el resultado de su «capital social» sino también de procesos de discriminación. La importante aportación de los inmigrantes al bienestar de la sociedad española (consecuencia de su estructura de edades y de sus elevadas tasas de actividad y de empleo) contrasta con los procesos de discriminación a que se ven sometidos (mayores tasas de paro, concentración en determinados sectores, peores condiciones de trabajo). Un problema de especial gravedad lo constituyen los inmigrantes

indocumentados. Para favorecer la integración de los inmigrantes hay que comenzar por solucionar la situación de los inmigrantes que están en esa situación. Se señalan también algunas líneas de intervención para mejorar el empleo de los inmigrantes ofreciéndoles no sólo igualdad de trato sino también igualdad de oportunidades.

ABSTRACT

At the beginning of the article, it is brought up that employment is basic for social integration. The position people have in the labor market is the result of their «social capital», but also of discrimination. There is a contrast between the important contributions of immigrants to the Spanish welfare (as a consequence of their age structure and their high rate of activity and employment) and the discrimination they suffer (higher unemployment rates, concentration on certain sectors, worse working conditions). The illegal immigrants are a serious problem. Finding a solution for those immigrants is the first step to contribute to immigrants' integration. Some action lines are pointed out in order to improve immigrants' employment by offering them equal treatment as well as equal opportunities.

1 EL EMPLEO, FACTOR DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Ya señaló MARSHALL (1950) que «el ámbito económico de los derechos civiles básicos es el derecho a trabajar». El trabajo es la forma fundamental de participación en la vida social. Aunque los procesos de exclusión social no pueden ser reducidos únicamente a factores ligados al empleo y la economía (el mismo concepto de «exclusión social» nació con la pretensión de superar esa deficiencia del concepto de «pobreza»), sí es cierto que éstos ocupan un lugar clave en los procesos de exclusión y, por tanto, deben tener un lugar central en las políticas de inclusión.

El empleo está sufriendo en las últimas décadas un cambio profundo con la aparición de numerosos «empleos atípicos» y el acceso al mismo no es una garantía suficiente de integración, pero sigue constituyendo un aspecto fundamental para la inclusión social de las personas y su participación plena en la sociedad como ciudadanos. Paradójicamente, en estos tiempos de la «sociedad del conocimiento» en los que algunos hablan del «fin del trabajo», cabe decir que el trabajo nunca ha cumplido un papel tan central en las vidas de tantas personas y no sólo como medio de subsistencia y de sustentación de una posición social sino como elemento de constitución de personas libres, autónomas y responsables.

Pero el mercado de trabajo no es homogéneo y singular, sino que está segmentado. La Comisión Europea reconoce que «hay alguna evidencia de la existencia de un mercado de trabajo dual, donde en una parte están aquellos trabajos sujetos a un salario digno, seguridad en el trabajo, perspectivas de promo-

ción y buenas condiciones de trabajo. En la otra se encuentran no sólo los desempleados, sino también aquellos empleados en trabajos de baja cualificación, que tienen un salario bajo, relaciones de empleo precarias o falta de una mayor formación». Ante «la ausencia de mejoras en la calidad de los trabajos, aquellos empleados en trabajos de baja cualificación quedarán ante un alto riesgo de desempleo y exclusión social». No cabe duda que los inmigrantes en España se encuentran mayoritariamente dentro de ese mercado laboral secundario con mayores riesgos.

La segmentación del mercado laboral no se produce de la misma manera en los diferentes Estados miembros de la UE ni tiene la misma relación con los procesos de exclusión. La forma que adopte el Estado de Bienestar cumple un papel clave en ese proceso. Existe un amplio consenso sobre la relación general positiva entre economía, empleo y protección social y, más en concreto, la relación entre diversos tipos de «*Welfare-State Regimes*» y diversos «*Employment regimes*» (SPING-ANDERSEN, 1995). Por ejemplo, distinguiendo cuatro tipos distintos (modelo anglosajón, nórdico, continental o mediterráneo), a partir de datos de PHUE, MUFFELS y FOUARGE (2001) han presentado los datos recogidos en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Estatus de empleo en distintos modelos de Estados de Bienestar, 1993-1995

	Seguro	Inseguro	Parcialmente excluido	Totalmente excluido
Anglosajón	47,1	17,5	11,8	23,6
Nórdico	47,7	16,8	12,9	22,6
Continental	48,7	14,6	10,4	26,3
Mediterráneo	35,9	11,4	12,1	40,6

Estos datos muestran que los riesgos de que los regímenes de empleo no cumplan con su papel de inclusión social son mucho mayores en países como España como consecuencia de las debilidades del Estado de Bienestar. Y esto es especialmente relevante en el caso de los inmigrantes porque a sus dificultades específicas en el mercado de trabajo vendrán a unirse las que se producen en el acceso a los servicios del Estado de Bienestar.

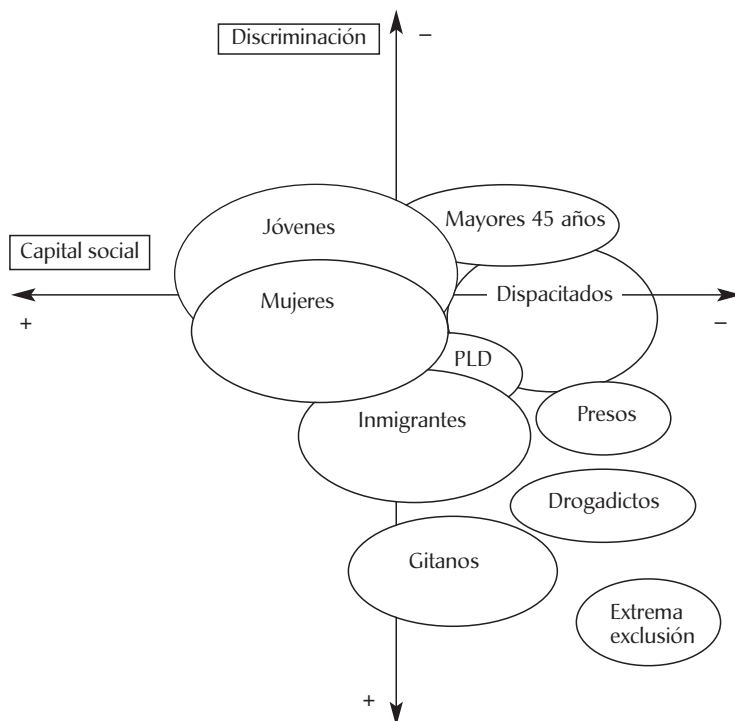
Los análisis de colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo se centran con frecuencia en los «déficits» que tienen dichos colectivos. Y se concluye que las políticas deben compensar dichos déficits. En otro lugar (CACHÓN y otros, 2003) hemos propuesto una visión alternativa que es fundamental a la hora de analizar la situación de los inmigrantes en el mercado laboral. Se puede construir un campo social de la inclusión / exclusión en torno a dos ejes que definan, por una parte, el conjunto de competencias, cualidades y recursos valorizables en el mercado de trabajo de la que disponen los individuos y, por otra, las prácticas discriminatorias que se producen en el mercado de trabajo y que redefinen la ubicación laboral de los individuos dentro de dicho mercado. Podemos definir el primer eje como «Capital social» (eje horizontal) y el segundo como «Discriminación» (eje vertical). Por «Capital social» había que entender todas las competencias (sean adquiridas en la procesos formales de educación y formación que se plasman habitualmente en títulos educativos, en procesos informales de adquisición de conocimientos o habilidades o a través de la experiencia laboral y social), recursos y redes sociales de las que el individuo forma parte que son valorizables en el mercado de trabajo. No se trata sólo del concepto tradicional de «capital humano», aunque lo incluye, y tampoco coincide con la acepción más consolidada de «Capital social» en la estela de BOURDIEU o de

COLEMAN. Por «Discriminación» habría que entender un trato diferenciado y desigual en el mercado de trabajo sobre un grupo (y/o los individuos que componen dicho grupo por el hecho de formar parte de él), en función de uno o varios rasgos (sean reales, atribuidos o imaginarios), socialmente contruidos como diferencias negativas en relación al grupo dominante (véase CACHÓN, 2003a). A partir de este doble eje podríamos «construir» un espacio social típicamente cuatripartito:

Eje «Discriminación»		
Eje «Capital social»	Poca «Discriminación» Mucho «Capital social» +	– Poca «Discriminación» Poco «Capital social» –
	Mucha «Discriminación» Mucho «Capital social»	Mucha «Discriminación» Poco «Capital social» +

Podría dar la impresión de que los colectivos que calificamos como desfavorecidos de ubicarían en el cuadrante inferior derecho (Mucha «Discriminación» y Poco «Capital social»). Pero esa aproximación sería demasiado simplista y reduccionista. Contra la «claridad» típica que ofrecen esas cuatro casillas hay que poner de relieve que la realidad concreta de los individuos que forman parte de los colectivos desfavorecidos es mucho más diversificada. La nube de puntos con que se podría representar la ubicación en ese campo social ficticio de cada uno de los individuos de esos grupos desbordaría, sin duda, los límites de esas casillas y presentaría un aspecto mucho más parecido al que se presenta (con un afán de hipótesis aproximativa más que como una descripción del espacio social concreto mayoritario de cada colectivo) en el Gráfico 1. Como puede verse, las diferentes categorías grupales ocupan distintas posiciones en el espacio social según cual sea su capital social y la discrimina-

Gráfico 1. Representación hipotética de colectivos desfavorecidos en el campo social



ción que padecen. Sólo en las situaciones de extrema exclusión se produciría una situación de extrema discriminación con un mínimo capital social; por el contrario, en el caso de los jóvenes o las mujeres, las situaciones son más variadas respecto al capital social y a la discriminación y una buena parte de este colectivo puede estar en el cuadrante de mayor inclusión (Mucho capital social y Poca discriminación) mientras que otras partes están en los otros tres cuadrantes que hemos construido. En el

caso de los inmigrantes y gitanos, por ejemplo, la situación es distinta porque se concentran en los cuadrantes de Menor capital social y con más presencia en el de Mucha discriminación. El «problema de los inmigrantes en el mercado de trabajo no son tanto sus déficits de capital social (que algunos tienen, sin duda), sino los procesos de discriminación a que se ven sometidos.

Con la inmigración y los inmigrantes en España se está produciendo el «gran contraste» entre sus características demográficas que nos permite recoger la expresión de SAYAD de «inmigración excelente» y el trato que, en gran medida, reciben los inmigrantes de la sociedad de acogida que nos obliga a hablar de diversos procesos de discriminación que sufren los inmigrantes. Porque, por ejemplo, en términos de mercado de trabajo, la inmigración tiene en España un comportamiento que se traduce en una «extraordinaria» (comparativamente con nuestro entorno y que refleja la fase inicial del ciclo migratorio en que estamos) aportación a la economía y al bienestar del conjunto de la sociedad y, sin embargo, el trato que reciben y la opinión pública que se va construyendo sobre ellas y ellos no refleja esta aportación.

2

LA APORTACIÓN DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DEL EMPLEO

Hace unos años se consideró el crecimiento económico de los EEUU en los años noventa ligado al desarrollo de las nuevas tecnologías. Hoy diversos estudios han puesto de relieve la importancia que la inmigración ha tenido en esa expansión económica. La Comisión Europea [COM (2003) 336] los sintetiza así: «Se reconoce ahora que la inmigración en los EEUU es una

de las explicaciones de la prolongada expansión económica de los años noventa, en la que se registró un crecimiento anual medio del empleo del 1,5% y un crecimiento económico global superior al 3%. Asimismo, parece que las importantes oleadas de inmigración legal e ilegal que registra EEUU desde finales de los años ochenta son la principal explicación de que la evolución del envejecimiento de este país haya mejorado sensiblemente en comparación con Europa y ahora difiera sustancialmente de ella».

En un reciente artículo MELGUIZO y SEBASTIÁN (2004) señalan que «el impacto de la llegada de los inmigrantes sobre el crecimiento potencial de la economía española es positivo. Tan sólo la llegada de este colectivo y su incorporación al mercado de trabajo, junto con las medidas complementarias de incremento de la tasa de empleo de la población nativa, permitirán mantener el crecimiento de la economía española en el entorno del 2,5-3% actual». Las claves de esa aportación están en la estructura de edades de los inmigrantes y en sus tasas de actividad y sus tasas de empleo.

El rasgo personal más relevante que ofrece la inmigración no comunitaria en España es su edad, tanto para varones como para mujeres. Y lo es tanto por la diferencia respecto a la población española y comunitaria como por las consecuencias y desafíos que esto plantea. La edad media de la población que reside en España (calculada a partir del Padrón de 2002) es de 39,6 años, la de los españoles es de 39,9 y la de los extranjeros de 33,7. Pero la gran diferencia se produce entre los extranjeros comunitarios y los ciudadanos de otros países: mientras que en aquéllos la edad media es de 44,8 años, en éstos es de sólo 30,1 años. Esta diferencia de 15 años se aprecia bien si se comparan las edades medias de las cuatro nacionalidades de extranjeros

más numerosos en España: mientras que los marroquíes, ecuatorianos y colombianos rondan los 28 años de edad media, los británicos tienen casi 49 años. Esta notable juventud media de los extranjeros no comunitarios, que se repite tanto para varones y para mujeres, es un hecho de gran relevancia. Sobre todo porque es el resultado de una pirámide de población muy centrada en los grupos de edad más activos (desde el punto de vista económico) y más reproductivos (desde la perspectiva demográfica). No hay que esperar que la pirámide de los no comunitarios (que representa en 2002 en torno al 5% de la población total en España) compense los enormes desafíos demográficos que se apuntan en la pirámide de los comunitarios ligados al inevitable proceso de envejecimiento (véase FERNÁNDEZ CORDÓN, 2003). Pero sí que pueden alargar en el tiempo el proceso de crecimiento de la tasa de dependencia y hacer, como ya está ocurriendo, una aportación importante a la recuperación de la natalidad en España: más del 10% de los niños nacidos el último año son hijos de madre extranjera (el primer bebé nacido en Madrid en 2004 se llama Karima y es hijo de marroquíes).

Los extranjeros tienen una tasa de actividad global que es muy superior a la de los españoles: más de 22 puntos según la Encuesta de Población Activa (EPA) y esto se produce tanto en varones como en mujeres, pero en éstas de modo más destacado. Esta situación en España es muy diferente a la de la mayoría de los Estados de la UE. La EPA nos permite comparar las tasas de actividad por género y grupos de edad según las zonas de origen de los extranjeros. La tasa de actividad global de los extranjeros comunitarios es algo mayor que la de los españoles: si para éstos es un 54,6% (en el tercer trimestre de 2003), para aquéllos alcanza un 61,6%. Pero la diferencia es muy notable en el caso de los no comunitarios, porque su tasa es del

80%, 25 puntos superior a la de los españoles. Y es todavía mayor en el caso de los inmigrantes provenientes de Latinoamérica (83,2%, 29 puntos superior a la de los españoles) y los de países europeos no comunitarios (entre los que alcanza el 82,9%). Estas tasas de actividad global tan elevadas no son sólo resultado de la concentración de la población activa en grupos de edad con tasas más altas, sino que responden también a una mayor tasa de actividad en cada grupo de edad, tanto en varones como en mujeres. Las tasas de actividad de las mujeres latinoamericanas en España es del 77,4%, 35 puntos superior al 42,8% de las españolas: es este comportamiento tan activo de las mujeres latinoamericanas (y de la Europa no UE) la que nos hace calificarlas como «suecas» porque tienen una tasa de actividad similar a la de las mujeres de este país nórdico.

Con estas tasas de actividad tan elevadas no es de extrañar que la proporción de ocupados sobre la población en edad de trabajar sea notablemente mayor entre los extranjeros que entre los españoles. Probablemente los extranjeros en España están ya en los niveles de ocupados que la Cumbre de Lisboa estableció para el año 2010 en el conjunto de la UE: una tasa general de empleo del 70% y del 60% en el caso de las mujeres. En el caso de los no comunitarios las tasas de empleo son todavía mayores.

En febrero de 2004 son 975.989 los extranjeros cotizando a la Seguridad Social, que suponen el 5,8% del total de trabajadores en situación de alta. Los trabajos sobre la aportación de los inmigrantes al Estado de Bienestar en España muestran siempre la importancia y lo extraordinario de su aportación (véase APARICIO y TORNOS, 2002; APARICIO y GIMÉNEZ, 2003).

Esta situación es muy diferente de lo que ocurre en la mayoría de los Estados miembros de la UE (OCDE, 2003, y GARSON,

2004), lo que hace de esta singularidad un rasgo más relevante y positivo de la inmigración en España.

Pero esa mayor proporción de ocupados en relación a las personas en edad de trabajar y su mayor aportación al Estado de Bienestar no debe hacer olvidar que los inmigrantes no comunitarios sufren mayores tasas de paro y otros procesos de discriminación. De su comportamiento «sueco» comenzamos a pasar al trato que reciben como «ecuatorianos».

3

LA DISCRIMINACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO DE TRABAJO

Los inmigrantes sufren tres tipos de discriminación en el mercado de trabajo (y en otros campos de la vida social): en primer lugar, la *discriminación institucional*, es decir, aquella que se plantea desde las normas públicas vigentes y desde las prácticas administrativas restrictivas en la interpretación de esas normas; en segundo lugar, la *discriminación estructural*, que se produce desde los dispositivos generales del mercado de trabajo, que ofrece pistas indirectas de discriminación a través de (cuasi)evidencias estadísticas (respondiendo al modelo de «igualdad proporcional» de que habla CARENS, 2004); en tercer lugar, la *discriminación en la empresa*, y que se puede manifestar de distintas formas. Si las dos primeras formas de discriminación podrían ser consideradas como «discriminación sin actores», con frecuencia no declarada y sin aparecer (necesariamente) como intencionada, la tercera es una discriminación individual (con frecuencia abierta) con actores que pueden ser diversos: empresarios, intermediarios laborales, formadores, trabajadores, clientes, etc. En este texto nos centraremos sólo en algunos aspectos de la discriminación estructural

en el mercado de trabajo (para otros aspectos, véase CACHÓN, 2003a).

Las tasas de paro son un primer reflejo de discriminación estructural que sufren los inmigrantes. Las tasas de paro de los españoles en el tercer trimestre de 2003 son del 11% para ambos sexos, del 8% para los varones y del 15% para las mujeres. Esta mayor (doble) tasa de paro femenina se repite también en todos los grupos de extranjeros en España. Si el conjunto de los extranjeros tiene una tasa de paro que supera en 3 puntos la tasa de los españoles, detrás de ese dato se esconden dos realidades opuestas: las tasas de paro de los extranjeros comunitarios son inferiores a las de los españoles, pero la de los no comunitarios es superior en 4 puntos. Y dentro de los no comunitarios las mayores diferencias, es decir, las mayores tasas de paro, las tienen los originarios del Resto del mundo, especialmente marroquíes (con una tasa del 19%, 8 puntos superior a la de los españoles), seguidos de los latinoamericanos (con una tasa de paro del 14%, 3 puntos por encima de los españoles) y de los europeos no comunitarios (con una tasa del 12%).

Otro aspecto de esa discriminación se refleja en la concentración de los trabajadores inmigrantes en los sectores de actividad con peores condiciones de trabajo y más frágiles. Tres cuartas partes de los inmigrantes no comunitarios se concentran en cuatro ramas de actividad: construcción, agricultura, hostelería y servicio doméstico. Si se examinan las condiciones de trabajo de esas ramas se comprueba que, en general, son notablemente peores que la media de los sectores y están, en consecuencia, entre las ramas de actividad menos «deseables» para los trabajadores. Con esto no hemos descrito las condiciones de trabajo concretas de los inmigrantes sino las condiciones generales de estas ramas de actividad que siguen ocu-

padas mayoritariamente por autóctonos que forman parte de los estratos más bajos de la clase obrera. Otro aspecto de algunos de estos sectores, especialmente de la construcción, es su gran sensibilidad al ciclo económico y la fragilidad coyuntural de su empleo. Por eso se puede apuntar que una posible crisis económica tendrá consecuencias especialmente negativas en el empleo de los inmigrantes, sobre todo en construcción y servicios personales.

Si analizamos las características concretas de los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes (como se ha hecho en algunos trabajos de investigación llevados a cabo en España: véase, por ejemplo, COLECTIVO IOÉ 1998, 1999 y 2001 para construcción, hostelería y mujeres inmigrantes en diferentes sectores), se comprende que hayan sido definidos en inglés como las tres *D*, *dirty, dangerous, demanding*; en japonés, las tres *K* (*kitanai, kiken, kitsui*) y que en castellano podamos hablar de las tres *P*, los más *penosos*, los más *peligrosos* y los más *precarios*.

No es de extrañar que en muchos casos sus salarios sean más bajos, sus jornadas más largas y sus condiciones concretas de trabajo peores que las de los españoles en su misma profesión. Las tasas de temporalidad y de siniestrabilidad de los inmigrantes son también sensiblemente superiores a las de los autóctonos. De esta manera los inmigrantes aparecen y son contruidos como colectivos más frágiles, no por sus características personales (formación, competencias, experiencia), sino como consecuencia de su condición de «extranjeros de países (más) pobres» y de las circunstancias de su situación de inmigrantes pobres: la familia en origen depende de ellos, tienen necesidad de pagar los préstamos que han tomado para hacer el desplazamiento inicial o de conseguir recursos para otros desplazamientos de familiares o de amigos. Esta fragilidad

puede llegar a hacer de ellos un «subproletariado» que compite/comparte empleos, escuelas, viviendas y espacios de ocio con las capas más bajas de los autóctonos. No es su «capital social» el que determina básicamente su posición en el mercado de trabajo, sino los procesos e «discriminación» a que son sometidos en el mercado por su condición de «extranjeros no comunitarios».

4

LA SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES INDOCUMENTADOS

Uno de los campos donde la «tercermundialización» del mercado de trabajo en España es clara es en la (nada nueva) economía sumergida, que ha crecido considerablemente en las dos últimas décadas. Aquí es aplicable lo que REYNERI (1998) dice para Italia: «La economía sumergida tiene importante y sólidas raíces nacionales hasta el punto de ejercer un efecto de atracción sobre los inmigrantes de los países con un menor nivel de desarrollo, cuando se ha agotado la reserva de trabajo local dispuesta aceptar ocupaciones marginales». Y también lo es lo que SASSEN (1989) señala para Nueva York: «Las fuerzas principales en juego en la informalización de varias actividades van a encontrarse en las características de la economía de Nueva York. El corolario de esta conclusión es que buena parte del sector informal no es el resultado de las estrategias de supervivencia de los inmigrantes sino que representa el resultado de las pautas estructurales de la transformación económica».

La economía sumergida no es una consecuencia de la inmigración reciente en España. Los inmigrantes son una fuente de mano de obra, que viene a añadirse a los colectivos

más frágiles del mercado laboral, pero los orígenes de la economía sumergida en España hay que buscarlos fundamentalmente en factores de tipo estructural y, en la economía sumergida donde se mueven los inmigrantes, en los cambios sufridos por la organización productiva en España (sobre todo los procesos de subcontratación), las características de los sectores donde se concentran los inmigrantes y el tamaño de las empresas que los emplean (muy pequeñas en su inmensa mayoría).

Y en este campo es el único en que pueden desenvolverse los inmigrantes que no tienen la «autorización administrativa previa para trabajar» de que habla el art. 36 de la LOEX. Hasta conocerse los datos del Padrón de habitantes de 1 de enero de 2003 la cifra de extranjeros indocumentados venía siendo cifrada en torno a los 500.000-600.000 personas (*simplemente* por la diferencia entre los datos del Ministerio del Interior y los del INE sobre empadronados). Los datos del Padrón de 1 de enero de 2003 registran 2.672.596 extranjeros en España lo que supone 1.348.595 extranjeros más que los residentes (legales) que reflejan los datos del Ministerio del Interior de 31 de diciembre de 2002. Aunque pueda pensarse que los datos del Padrón sobrestiman el volumen de extranjeros por distintas causas (véase ALCALDE, 2004), esto no disminuye la magnitud e importancia del fenómeno de los indocumentados en España.

Este problema es el más importante y complejo que tiene España en el campo de la inmigración. Es el más importante por los problemas que plantea la indocumentación de estos inmigrantes y por la magnitud del fenómeno. Es el más complejo porque es el que condiciona la definición y gestión de cualquier política de inmigración y de integración de los inmigrantes.

5 ALGUNAS PROPUESTAS EN EL CAMPO DEL EMPLEO DE LOS INMIGRANTES

Una política de integración de los inmigrantes ha de contar con un marco jurídico adecuado y justo que reconozca el principio de igualdad de derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos (con la excepción del derecho de voto al Parlamento nacional) de los inmigrantes y que prevea un sistema de acceso a la nacionalidad ligado a la residencia (véase LUCAS, 2003, y CARENS, 2004). Un sistema jurídico justo puede garantizar la igualdad de trato pero no la igualdad de oportunidades. Y la integración exige dispositivos orientados a hacer efectivo también este derecho.

5.1. Una cuestión política previa: los inmigrantes indocumentados

No hay integración posible para los inmigrantes indocumentados mientras sigan en esa situación. Dos son las tareas urgentes en España en este campo. De una parte, reconocerles los derechos humanos que tienen como personas y en concreto los derechos de sindicación, reunión, huelga y asociación que les fueron negados por la Ley 8/2000. Y de otra, más urgente desde el punto de vista de los inmigrantes mismos, buscar soluciones para regularizar al gran número de inmigrantes indocumentados. Como señalan ROJO y otros (2004): «... parece imprescindible que se opte, de forma decidida, por encontrar una solución urgente al problema de la inmigración irregular, en la que, lejos de abrirse procesos de regularización como los vividos en otros momentos, se promueva la regularización, con el estudio de cada supuesto, en atención al arraigo social y laboral, las condiciones de estancia y los antece-

dentes de cada individuo». En esa misma dirección apuntaban los sindicatos UGT y CCOO en la Declaración de 26 de febrero de 2004. Además del supuesto general de arraigo (previsto en el art. 31.3 de la LOEX), el art. 36.3 debería permitir esta regularización individualizada. Este precepto establece que «La carencia de la correspondiente autorización (para trabajar) por parte del empresario, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, incluidas aquellas en materia de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle». Esta disposición «cabe calificarla de trascendental», como señalan ROJO y otros (2004), y estos autores recogen la argumentación presentada por el magistrado GONZÁLEZ CALVET en las XV Jornadas Catalanas de Derecho Social (marzo 2004), que señalaba que la norma pone de manifiesto la voluntad del legislador «de configurar un nuevo estatus jurídico laboral y de Seguridad de los trabajadores extranjeros por cuenta ajena que prestan sus servicios en el territorio español sin estar en posesión del preceptivo permiso de trabajo». En esa misma dirección ya antes de la aprobación de este artículo se había manifestado el Tribunal Supremo en Sentencia de 2 de diciembre de 1998 de la Sala de lo Social. Aunque exista un conflicto de normas tras la aprobación de la Ley 62/2003, sería deseable, como señalaban los sindicatos CCOO y UGT, que se produjera a nivel reglamentario un desarrollo de este precepto «de cara al trabajador con independencia de cual sea la sanción para el empleador, de forma que en determinados supuestos la acreditación por parte de la Inspección de Trabajo de una relación laboral irregular prolongada que pudiera dar lugar, en caso de haberse cotizado, a una prestación, conlleve la documentación del trabajador».

5.2. Propuestas desde el campo del empleo

A partir del esquema que he presentado en el primer epígrafe de este artículo se podrían señalar (esquemáticamente) algunas líneas de actuación para favorecer la integración de los inmigrantes a través de su participación en el mercado de trabajo (1). Se organizan estas ideas en cuatro direcciones:

1. Políticas para combatir o, al menos, compensar los peligros de exclusión que la discriminación estructural produce en los inmigrantes (y otros colectivos).
2. Políticas para combatir las prácticas de desigualdad de trato que algunos actores llevan a cabo en el mercado de trabajo (y en otros campos) y que discriminan a los inmigrantes (y otros colectivos) por atribuciones genéricas sobre sus características como miembros de un grupo social.
3. Políticas para compensar las desigualdades de capital social (competencias, recursos, redes sociales) de algunos inmigrantes (y de otros colectivos desfavorecidos), sean en términos de educación, de formación, de habilidades para el empleo o de prejuicios que les son atribuidos disminuyendo con ello su capital social.

1. MEDIDAS PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL

Para combatir la discriminación estructural habría, entre otras líneas de actuación, que:

(1) En CACHÓN y otros (2004) hemos expuesto con más detalle algunas de estas ideas y otras que tienen un carácter general para los colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo.

- Mejorar la *educación* y el nivel educativo de los niños y jóvenes inmigrantes para reducir el abandono escolar prematuro.
- Adoptar medidas de mejora de las *condiciones de vida*, especialmente de la vivienda y de los equipamientos culturales y recreativos de los barrios donde viven los inmigrantes y otros colectivos más desfavorecidos.
- Mejorar y aumentar la *oferta de servicios públicos* en ramas donde España se sitúa entre los niveles más bajos de la Unión Europea, como son Educación, Sanidad y servicios sociales y otros servicios.
- Adoptar o potenciar *políticas activas de empleo* que favorezcan la estabilidad en el empleo, la estabilidad del empleo en el sector público, la diversificación sectorial y ocupacional, la diversificación de incentivos según se acumulen desventajas en el mercado de trabajo, la combinación de diversos dispositivos de políticas activas de empleo y la flexibilización de algunos dispositivos en vigor para atender necesidades específicas de los inmigrantes y otros colectivos desaventajados.

2. MEDIDAS PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN CON ACTORES

En el campo de las políticas que favorezcan la igualdad de trato, en la estela de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOCE, L180, 19-7-2000), se debería:

- Crear urgentemente el «Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico» previsto en el art. 33 de la Ley

62/2003 por la relevancia de sus funciones: apoyo independiente a las víctimas, elaboración de estudios independientes y propuesta de recomendaciones independientes.

- Llevar a cabo campañas de difusión de sus contenidos y competencias y de las políticas de lucha contra la discriminación por distintos motivos que tienen la Unión Europea y España.
- Dada la gravedad y persistencia de los fenómenos discriminatorios en el mercado de trabajo (y en otros aspectos de la realidad social), se deberían tener en marcha de modo permanente campañas antidiscriminación, incidiendo cada cierto tiempo en diversos colectivos y tipos de discriminación.
- Realizar seminarios de intercambio de experiencias en la lucha contra la discriminación por diferentes razones y en distintos campos con participación de proyectos de otros Estados miembros y aprovechando las experiencias de la IC EQUAL y la Campaña Europea «Por la diversidad. Contra la discriminación».
- Estimular la difusión de las «buenas prácticas» en la igualdad de trato y de apoyo a la diversidad por diferentes razones y en distintos campos.
- Incrementar las actuaciones antidiscriminación por parte de la Inspección de Trabajo.

3. MEDIDAS PARA MEJORAR EL CAPITAL SOCIAL EN EL EMPLEO DE LOS INMIGRANTES

Además de las políticas generales que en este campo se pueden recomendar orientadas a los colectivos desfavorecidos

en general (véase CACHÓN y otros, 2004), respecto a los inmigrantes en particular se podría:

- Reforzar la presencia de inmigrantes en los distintos programas de políticas de empleo y formación conjuntamente con los trabajadores autóctonos en las mismas condiciones que éstos.
- Integrarlos en cursos de Formación Profesional Ocupacional regulares, con un módulo de adaptación, si es necesario, por deficiencias con el idioma u otro tipo de habilidades laborales comunes en España (como ocurre con miembros de algunos colectivos de inmigrantes).
- Establecer mecanismos administrativos ágiles de convalidación de los títulos universitarios y/o profesionales de las personas inmigrantes.
- Potenciar la actuación de la Inspección de Trabajo sobre todo en los sectores y comarcas donde se concentran los inmigrantes.
- Mejorar el acceso a distintos servicios, como los educativos, sanitarios, laborales o informativos. Para ello será necesario aumentar, mejorar y adaptar estos servicios a las necesidades de los nuevos ciudadanos.

Responder a «los desafíos de la construcción de una nueva sociedad» (CHACÓN, 2003b) exige reconocer la ciudadanía cívica de los inmigrantes (LUCAS, 2003). Y en el campo laboral exige adoptar medidas que permitan la regularización de los indocumentados, adoptar medidas y acciones de lucha contra la discriminación y poner en marcha mecanismos que permitan a los inmigrantes la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, C. (2004): «La importancia de conocer la inmigración», *Economía Exterior*, n.º 28, primavera 2004, págs. 9-14.
- APARICIO, R., y GIMÉNEZ, C. (dir.) (2003): *Migración Colombiana en España*. Ginebra. Organización Internacional y Naciones Unidas, Ginebra.
- APARICIO, R., y TORNOS, A. (2002): *El Estado de Bienestar y la inmigración en España*, Madrid, IMSERSO.
- CACHÓN, L. (2003a): «Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación», en *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelona, Icaria, págs. 39-101.
- (2003b): «La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad», *Migraciones*, n.º 14, diciembre, págs. 219-304.
- CACHÓN, L., y otros (2003): *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CARENS, J. H. (2004) «La integración de los inmigrantes», en G. AUBARELL y R. ZAPATA (eds.), *Inmigración y procesos de cambio*. Barcelona, Icaria, págs. 393-420.
- COLECTIVO IOÉ (1998): *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, Madrid, IMSERSO.
- (1999): *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, Madrid, IMSERSO.
- (2001): *Mujer, inmigración y trabajo*, Madrid, IMSERSO.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1995): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons El Magnànim.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. (2003): «El futuro demográfico de España», *Sistema*, septiembre, n.º 175-176, págs. 243-262.

- GARSON, J. P. (2004): «Migraciones en Europa. La conversión de España en un país de inmigración», *Economía Exterior*, n.º 28, primavera 2004, págs. 35-47.
- LUCAS, J. (2003): «Los inmigrantes como ciudadanos», *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, n.º 3, junio, págs. 37-55.
- MARSHALL, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MELGUIZO, A., y SEBASTIÁN, M. (2004): «Inmigración y economía: un enfoque global», *Economía Exterior*, n.º 28, primavera 2004, págs. 27-34.
- MUFFELS, R., y FOURGE, D. (2001): «Do European Welfare Regimes matter in explaining Social Exclusion?», in MUFFELS, R., y TSAKLOGOU, P. (eds.) (2001): *Social Exclusion in European Welfare States*. Cheltenham, Edward Elgar.
- OCDE (2004): *Trends in international migrations. Annual report 2003* (www.oecd.org).
- REYNERI, E. (1998): «Immigrazione ed economia sommersa», *Stato e mercato*, n.º 2.
- ROJO, E. (coord.). «Inmigración y marco jurídico. por un marco jurídico estable y coherente», Ponencia en el II Congreso de la Inmigración a Catalunya, Reus, 17-18 abril 2004.
- SASSEN, S. (1989): «La economía informal en la Ciudad de Nueva York», en A. PORTES (ed.), *La economía informal. Estudios en países avanzados y menos desarrollados*, Buenos Aires, Planeta, págs. 71-88.

La vivienda como factor de integración social en los inmigrantes

Luis Cortés Alcalá (1)

Universidad Complutense de Madrid

M.ª Victoria Menéndez García

Socióloga

Jimena Navarrete Ruiz

Socióloga

Sumario

1. Presentación.—2. La integración en relación con el alojamiento de los inmigrantes.—3. La situación residencial de los inmigrantes extranjeros en España.—4. La problemática residencial de los inmigrantes extranjeros en España.—5. Breves conclusiones.—6. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

En el presente artículo se plantea el fenómeno de la inmigración extranjera en la España actual, analizando el papel crucial que tiene la cuestión residencial en los procesos de integración. En el marco de las funciones sociales que desempeña la vivienda y la necesidad social que supone, se explica la situación de alojamiento de los inmigrantes y los problemas relacionados con ella. Dentro de la

(1) Cualquier comunicación con los autores de este artículo puede realizarse a la dirección luiscor@cps.ucm.es

complejidad y heterogeneidad que rodea al fenómeno de la inmigración, serán tres ejes los que definan fundamentalmente la situación residencial y los problemas derivados de la misma: acceso precario al alojamiento, deficientes condiciones de la vivienda y el entorno y la fuerte carga poblacional. Por último se establecerán una serie de valoraciones y propuestas de intervención sobre los procesos de exclusión socio-residencial que se producen fruto de las problemáticas de alojamiento analizadas.

ABSTRACT

In this article, the issue of immigration in present-day Spain is brought up and the importance of the residence on the integration processes is analyzed. The circumstances of immigrants' housing and the problems related to them are explained within the frame of the social functions of the housing and the need it involves. Within the complexity and heterogeneity of the immigration issue, there are 3 axes that basically define the situation of the housing and the problems that arise from it: the difficult access to housing, the inadequate housing and setting conditions, and the high population density. Finally, the socio-residential processes of exclusion, which arise from the analyzed housing problems, are evaluated and proposals for intervention are made.

1 PRESENTACIÓN

En este artículo presentamos una breve reflexión sobre la relación que se está produciendo entre el fenómeno de la inmigración extranjera y la cuestión residencial, en el marco de la temática objeto de esta monografía referida a los procesos y modelos de integración social.

El desarrollo de nuestras ideas se apoya en una primera reflexión sobre el concepto de integración y su relación con la vivienda. Se adopta el punto de vista de que la vivienda constituye un factor de integración fundamental que permite el asentamiento espacial de cada persona, requisito esencial para incorporarse a las estructuras integradoras básicas de cualquier sociedad.

Para apoyar esta reflexión se propone analizar la situación residencial de los inmigrantes desde su propia complejidad, cuestión esencial en un grupo social tan heterogéneo. Se plantea la dificultad de establecer esta valoración en un contexto en el que los datos disponibles sólo permiten hacer un análisis de tipo transversal (fotografía). Esta información resulta siempre parcial en un contexto caracterizado por la existencia de procesos migratorios en los que se desarrollan distintas estrategias. El proceso de integración de cualquier inmigrante está estrechamente relacionado con sus trayectorias migratorias, que dependen no sólo de factores exteriores. La existencia de estrategias migratorias insertas en redes sociales de gran calado social obligaría al desarrollo de un proceso de investigación longitudinal, en el que se relacionase la condición residencial con el proceso migratorio. Esto supone un enorme reto que no

podemos resolver en estos momentos, y que nos debe conducir a la adopción de metodologías de análisis longitudinales, en las que se incluya el seguimiento de un número suficiente de inmigrantes a lo largo de un tiempo prudencial.

La inexistencia de estos estudios, que por otra parte son cada vez más necesarios, nos ha obligado a reducir las pretensiones de nuestra reflexión, limitándonos a valorar el momento actual, sin tener demasiado en cuenta una de las variables determinantes como nos hemos referido en el párrafo anterior. En cualquier caso, se ha intentado construir una visión relacional entre la situación actual de alojamiento de los inmigrantes y las problemáticas que derivan de las mismas, en un marco conceptual presidido por la idea de que la vivienda es una necesidad social de primer orden, cuestión que introduce una lógica de requisitos sociales que implica una valoración crítica sobre las condiciones de los inmigrantes.

Por último, se ha tratado de aportar un esquema de valoración de la situación de alojamiento de los inmigrantes, para lo cual se ha tratado de establecer sus principales problemas y las estrategias que están utilizando para solventarlos. Ambas cuestiones son esenciales para plantearse una intervención adecuada en esta materia, en el contexto de un modelo de integración global que abarque los distintos componentes sociales que resultan esenciales para generar una condición normalizada e integrada.

2

LA INTEGRACIÓN EN RELACIÓN CON EL ALOJAMIENTO DE LOS INMIGRANTES

En un artículo reciente publicado en esta misma revista (CORTÉS, 2000) se argumentó la importancia que tenía la vivien-

da como factor integrador en el marco de las ciudades habitables. En la misma línea se investigó en otros trabajos más recientes la vinculación entre el alojamiento de los excluidos y su condición social de vulnerabilidad y precariedad (CORTÉS, 2003), llegando a la conclusión de que la importancia de la vivienda en el proceso de integración social era decisiva, aunque también era evidente que por sí misma no era garantía de nada, y una persona o colectivo que no tuviese problemas de alojamiento podría ser objeto de otros procesos de exclusión, y al contrario, personas con problemas de vivienda no tendrían porqué ser excluidos.

Las relaciones son complejas, y los conceptos que normalmente utilizamos se siguen moviendo en un mar de confusión, siendo notables las dificultades que encontramos para hacerlos operativos y estudiar estos procesos empíricamente.

La idea de integración que constituye el objeto de este monográfico de la revista puede ser analizada desde distintas perspectivas, aunque antes de nada conviene precisar que es básico entenderla como un proceso que se desarrolla a lo largo de la vida de cada persona. El hecho de que cualquiera de nosotros esté integrado en un momento dado de nuestra vida no garantiza que esta situación se mantenga en el futuro, incluso esto sucede y ha sucedido históricamente con determinados grupos.

Además de proceso hay una segunda idea que conviene introducir, que se relaciona con la propia perspectiva de complejidad que se está tratando de introducir en las Ciencias Sociales en su reto de establecer las claves de las sociedades modernas. La complejidad en el proceso de integración de cualquiera de nosotros es notable, si se tiene en cuenta además las múltiples actividades que realizamos. Cualquiera de nosotros

puede ser una persona integrada en el mercado de trabajo y, sin embargo, tener una situación familiar completamente desestructurada. Es evidente que la desintegración en alguno de los componentes fundamentales de nuestra vida, por ejemplo, el trabajo, incide notablemente en el resto de campos. Por ello es bastante normal encontrar situaciones de multipatologías en los grupos sociales afectados por los procesos de vulnerabilidad, cuestión que normalmente se ha explicado por la relación estrecha que mantienen estos componentes en la vida cotidiana de cada persona. Es decir, resulta muy difícil en la realidad separar estos campos ya que en nuestra vida aparecen formando un todo inseparable.

La integración social implicaría un proceso a través del cual cualquier persona que pertenezca a la sociedad española se convierte en un ciudadano de pleno, con todos sus derechos y necesidades resueltas. Los campos fundamentales de la integración de la población inmigrantes son los mismos que el resto de los ciudadanos españoles, con la salvedad, por cierto muy discutida, de sus derechos políticos. Este problema merecería una discusión mucho más amplia, que por otro lado no podemos realizar en estos momentos por salirse del tema que estamos tratando.

En cualquier caso, el alojamiento constituye un campo privilegiado en el proceso de integración de cada persona por varios motivos, que se han estudiado con detalle en algún otro trabajo (CORTÉS, 1997). Su importancia radica en su capacidad para cumplir una serie de funciones sociales básicas, sin las cuales nuestra vida social tendría características muy distintas. Esto no es nuevo y numerosos autores, como Jacques PEZEU-MASSABUAU, lo han explicado con detalle. El paso de las sociedades móviles a las sociedades actuales sedentarias se

realiza a través de un refuerzo de las funciones integradoras de la vivienda, transición que permite asentar en el espacio a las unidades de convivencia básicas que en la mayoría de las sociedades adoptan formas familiares. De esta manera, la vivienda no es solamente un espacio refugio, sino que amplía sus funciones convirtiéndose en espacios de trabajo, consumo y socialización, y sobre todo, en el lugar de la familia. Es justo en este proceso de apropiación de funciones en el que se desarrolla un fenómeno muy interesante y complejo de construcción social de significados, que culmina con lo que autores como MITSCHERLICH (1969) ha denominado como la edificación del hogar: *«...una vivienda se convierte en un verdadero hogar, y lo continúa siendo merced a este acoplamiento con el mundo en torno, siempre que lo que me vuelva a llevar a ella no sean sólo las costumbres, sino la continuidad viva de las relaciones con otras personas, la prosecución del sentir y aprender en común; dicho con otras palabras: un interés todavía sincero por la vida. Donde yo he experimentado tal proximidad, ésta se comunica al lugar y a sus objetos, y surge algo así como una atmósfera íntima y acogedora..., son las relaciones humanas vinculadas con un lugar las que producen ese ascenso de categoría»* (MITSCHERLICH, 1969: 134-135).

Es decir, lo que convierte la vivienda en un componente de integración básica es precisamente esta posibilidad de transmutación de un objeto físico concebido casi en términos exclusivos como refugio, a un espacio lleno de significados sociales que edificamos a través de nuestro uso. Es justo en este momento de transformación del objeto vivienda en un hogar cuando se puede decir con toda rotundidad que se han asentado los cimientos para que la vivienda pueda convertirse en un factor de integración fundamental.

FUNCIONES SOCIALES BÁSICAS DE LA VIVIENDA

- Protección.
- Espacio de convivencia.
- Espacio de socialización.
- Lugar de actividad social.
- Espacio de producción.
- Espacio de conexión.
- Espacio de ocio.
- Base referencias sociales.

Este esquema es aplicable en cualquier situación y para cualquier colectivo. En el caso de la inmigración la problemática de la vivienda tiene una enorme importancia. Toda estrategia migratoria pasa por distintas fases o etapas que se inician en el momento del viaje desde el país emisor hasta el país receptor. En este momento la vivienda es básicamente el lugar de recogida, o por decirlo de otra manera, el espacio en el que se inicia el proceso migratorio. Es el principio de la posibilidad de estructurar un proyecto migratorio que se irá organizando a partir de la experiencia migrante y las redes migratorias a las que se pertenece.

Durante esta etapa se desarrollan sobre todo las funciones de protección, de asentamiento espacial en la sociedad receptora, lo que permite tener un domicilio, cuestión básica para poder acceder a servicios fundamentales como son la salud y la educación, con independencia de la situación legal que se tenga. En estas fases iniciales el papel de las redes migratorias es fundamental para proporcionar alojamiento a sus integrantes y contactos. Esto permite que la vivienda se convierta también en un lugar de integración de cada migrante en sus propias redes

dentro del país receptor, lo que constituye de hecho el soporte y el sustento de la propia estrategia migratoria.

Esta situación poco a poco se va modificando, en la medida en que el proyecto se va asentado. En esta fase, el agrupamiento familiar constituye un objetivo esencial, que en muchos casos marca una nueva fase o etapa de mayor consolidación, que implica habitualmente la adopción de estrategias de mayor estabilidad que se desarrollan sobre la base del núcleo familiar extenso que se trata de juntar.

Es precisamente en este ciclo cuando se puede producir la transformación de la que hablaba MITSCHERLICH, desde una vivienda entendida como un simple espacio de alojamiento hasta la vivienda como un espacio familiar propio en el que se constituye un hogar. Este proceso suele conllevar una estrategia de mayor integración en la sociedad receptora, que permite el despliegue de todas las funciones básicas de la vivienda señaladas en el cuadro anterior.

La integración, desde el punto de vista de alojamiento en la población inmigrante no puede ser reducida a la simple posesión de un lugar en el que refugiarse. Esta concepción simplista y reduccionista hace que se generalice una etapa que sólo es inicial y que se tiene que transformar en la medida que avance el proceso de asentamiento. Esta tesis no implica que todo proyecto tenga que desarrollarse con la meta de permanencia y estabilidad, pues es evidente que existen múltiples posibilidades y estrategias migratorias que no se producen bajo estos principios.

Como sucede con la población española, la vivienda es también para toda la población inmigrante una necesidad básica que se debe resolver y que la Administración debe garantizar. Este principio básico es aplicable para todos los proyectos, incluidos aquellos que se estructuran sobre bases más inesta-

bles, como, por ejemplo, los trabajadores temporeros que van a trabajar algunos periodos a las zonas rurales en los que son necesarios.

En cualquier circunstancia es fundamental resaltar la importancia de que se cubran en todas las situaciones de alojamiento los estándares de habitabilidad que la sociedad española tiene establecidos de hecho. Este principio es muy importante. Es muy perjudicial que existan unos estándares para la población española y otros muy distintos para la población inmigrante. La vivienda sólo puede ser un factor favorable a la integración en la medida que sea posible vivir en ella en condiciones satisfactorias. Si esto no se produce, sus efectos son contrarios y se convierte en un agente desintegrador capaz de provocar o estimular procesos de vulnerabilidad y exclusión social.

En este sentido, es fundamental también llamar la atención sobre la función que juega el alojamiento en los procesos de asentamiento territorial de cada persona. Este proceso es de vital importancia, porque a través de la vivienda se reciben un gran número de beneficios o rentas diferidas en forma de servicios públicos y localización. Por eso el lugar y la forma de asentamiento de los inmigrantes es un elemento fundamental en su proceso de integración, pues constituye un vehículo esencial para que reciban estos beneficios sociales que pueden favorecer y aumentar su bienestar social o, por el contrario, incrementar el deterioro y su vulnerabilidad social.

3

LA SITUACIÓN RESIDENCIAL DE LOS INMIGRANTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

Antes de afrontar esta cuestión conviene hacer dos primeras precisiones. La primera es que cuando hablamos de inmi-

grantes extranjeros debemos ser conscientes de que estamos agrupando a un colectivo social muy heterogéneo sobre el que resulta muy difícil deducir unas conclusiones comunes.

La segunda precisión se refiere al tipo de descripción que habitualmente se hace de la situación residencial de los inmigrantes. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los datos que se utilizan para esta cuestión se refieren siempre a un momento concreto, en el que se hace una fotografía de lo que está pasando. Este tipo de análisis permite hacer una descripción bastante somera de la realidad residencial, pues recoge situaciones muy distintas desde el punto de vista del ciclo migratorio que en este campo de estudio resulta vital. Es decir, la hipótesis más probable es la de considerar que la situación de alojamiento de los inmigrantes está estrechamente relacionada con el momento del ciclo migratorio en el que se encuentra. Evidentemente no es lo mismo la situación de alguien que acaba de llegar que la de alguien que lleva ya tiempo, lo que le ha permitido desarrollar un conjunto de estrategias migratorias conducentes a la consecución de los fines más o menos diseñados. El problema que encontramos con el tipo de información y de datos que habitualmente tenemos es que no se recoge este proceso, sino solamente la situación en el momento en el que se está produciendo la toma de los datos, ya sea mediante encuestas o en los Censos oficiales, que son los que proporcionan una información más extensa y detallada.

Por tanto, cualquier análisis que se haga sobre la situación residencial de los inmigrantes debería contemplar estas dos perspectivas de análisis. Por un lado, la que se refiere a las condiciones de alojamiento valoradas desde el momento del ciclo migratorio en el que se encuentra, y por otro lado, la que debería detenerse en el modelo residencial que están desarrollando.

Hay que tener en cuenta que la condición residencial de la mayoría de los inmigrantes económicos se define por su gran movilidad, que nace desde el mismo momento de su llegada y que se mantiene hasta casi el final de su ciclo migratorio. Esta movilidad tiene que ver no sólo con factores exteriores al mercado residencial, sino que muchas veces puede explicarse por la propia inestabilidad de los contratos de arrendamiento. Otro factor importante exterior es la inestabilidad laboral, que genera una movilidad laboral que impide el desarrollo de una situación estable en cuanto al alojamiento. En cualquiera de las situaciones estos modelos de alojamiento deberían explicarse a través de la convergencia de sus estrategias migratorias y el sistema de vivienda de las distintas ciudades en las que tratan de alojarse.

Estas dos perspectivas deben combinarse, aunque para ello no existe todavía información suficiente. Desde nuestro punto de vista es necesario avanzar en estudios longitudinales que sean capaces de detectar la evolución de las situaciones de alojamiento y relacionarlas con sus trayectorias migratorias. Sobre esta base inicial se podrán realizar todas las matizaciones de nacionalidad, etnia, edad, posición social, etc., que se consideren oportunas, siendo además fundamental ampliar estos análisis desde nuevas perspectivas analíticas como la que se puede desarrollar a través del análisis de las redes migratorias en las que se encuentran inmersos.

Un problema añadido deriva de las características de la información de que disponemos sobre el alojamiento de los inmigrantes que es bastante incompleta, sobre todo en lo que respecta a las situaciones irregulares, en las que a veces se produce un ocultamiento estadístico completo. La fuente estadística más precisa que poseemos en estos momentos es el Censo

de Población y Viviendas, aunque también se han realizado algunos estudios monográficos, sobre poblaciones inmigrantes muy concretas que resultan de enorme utilidad.

A través de la combinación de los análisis censales y de los datos ofrecidos por algunas monografías y trabajos recientes se puede tener una visión aproximada de los principales rasgos que presentan actualmente la situación residencial de la población inmigrante extranjera.

Lo primero que cabe destacar es la enorme diversidad de situaciones residenciales. Esta diversidad tiene su origen en la multitud de particularidades asociadas a los propios inmigrantes y al territorio en el que se asientan, así como también a las propias estructuras socio-económicas que conforman. Estas peculiaridades configuran un mosaico enorme de condiciones de alojamiento entre la población inmigrante extranjera y, por tanto, nos habla de la enorme precaución que se debe tener a la hora de generalizar las situaciones encontradas en materia de inmigración y vivienda.

Este *puzzle* se hace cada vez más complejo por la propia variabilidad que es posible encontrar en una sociedad como la española en materia de vivienda. Además de las diferencias que se pueden encontrar dentro de los sistemas residenciales locales, hay que añadir una enorme multiplicidad en las políticas de vivienda que son aplicadas dentro de cada zona con competencias repartidas entre las distintas Administraciones, lo que da un resultado muy distinto en cuestiones fundamentales como son la vivienda social, la política de suelo, el apoyo al alquiler, las facilidades de acceso a las promociones públicas, etc. Estas variaciones influyen directamente en el desarrollo de las estrategias migratorias sobre el alojamiento, introduciendo requisitos distintos en cada lugar.

Esta enorme diversidad hace muy difícil la generalización de conclusiones, aunque sí parecen existir algunos rasgos comunes entre los distintos colectivos de inmigrantes. Hay que tener en cuenta que los componentes de diferenciación interna dentro de este colectivo son numerosos, traspasando las barreras de las propias nacionalidades. Es decir, dentro de un mismo país pueden existir contextos residenciales muy distintos. La variable condición social, en la que se incluyen cuestiones como el nivel de estudios, los recursos económicos disponibles, la ocupación y profesión, parece decisiva para explicar las diferencias internas dentro de un mismo colectivo, y también entre distintos grupos de nacionalidades.

El primer rasgo que define la situación residencial de una gran mayoría de inmigrantes es lo que podemos denominar como el *acceso precario al alojamiento*, que viene caracterizado por la generalización de condiciones contractuales dependientes y en la mayoría de las ocasiones precarias. Las dos formas mayoritarias de acceso al alojamiento son el alquiler y la cesión. En el primer caso, se establece una relación que no siempre es contractual entre el propietario y el inquilino, aunque también es muy habitual, sobre todo dentro de algunos colectivos, el realquiler de habitaciones a otros inmigrantes, con lo que se consigue abaratar el coste económico, y en otros casos, se hace un negocio que aumenta la renta personal del que mantiene el contrato a su nombre. En algunos casos se han detectado prácticas muy abusivas entre los propios inmigrantes, que llegan a alquilar las habitaciones por turnos, imponiéndose la paradoja del abuso del débil sobre el que es más débil todavía.

Dentro de los colectivos de inmigrantes más numerosos la tasa de alquiler en el año 2001 supera el 60% en todos los casos, llegando hasta el 80% en el caso de los ecuatorianos, el

77% en los rumanos y el 75,5% entre los colombianos. Dentro de estos grupos el mayor volumen de propietarios lo encontramos entre los peruanos y dominicanos con un 36%, respectivamente. Estos resultados generales se mantienen en casi todo el territorio, con la única salvedad de algunas comunidades y municipios más rurales, sobre todo Andalucía, que mantienen un elevado volumen de viviendas cedidas, o de otras formas de tenencia que no son ni el alquiler ni la propiedad.

Tabla 1. Régimen de tenencia de la vivienda de las personas que residen en viviendas familiares, en España, en el año 2001, según nacionalidad.

RÉGIMEN DE TENENCIA	Españoles		Extranjeros	
	Absoluto	%	Absoluto	%
TOTAL	39.046.920	100	1.548.941	100
En propiedad por compra, totalmente pagada	20.218.003	51,78	313.712	20,25
En propiedad por compra, con pagos pendientes (hipotecas...)	9.567.714	24,50	230.731	14,90
En propiedad por herencia o donación	3.284.603	8,41	28.107	1,81
Propiedad (agrupación)	33.070.320	84,69	572.550	36,96
En alquiler	3.506.986	8,98	899.038	58,04
Cedida gratis o a bajo precio por otro hogar, la empresa...	965.221	2,47	40.873	2,64
Otra forma	1.504.393	3,85	36.480	2,36

FUENTE: INE. Censo de Población y Vivienda 2001.

Estos datos globales deben matizarse para los marroquíes, especialmente en Andalucía. En este caso concreto, la proporción de cedidas y otras situaciones se eleva hasta casi el 22%, el alquiler se reduce a un 51% y la propiedad a un 27%. Curiosamente esta estructura no se repite con esa intensidad en

otras nacionalidades, ni tampoco en otras Comunidades Autónomas.

Es posible que esta particularidad tenga que ver con la propia estructura de explotación agraria que mantiene Andalucía. La hipótesis explicativa de este fenómeno podría ser que en una gran parte del mundo rural se dan unas pautas de alojamiento donde el inmigrante tiene muy reducida su capacidad de elección. En estas situaciones los inmigrantes no suelen disfrutar de viviendas normalizadas en los núcleos urbanos, sino que se ven relegados a ocupar construcciones exteriores a las tramas urbanizadas que se localizan por todo el territorio municipal (FDEZ. GUTIÉRREZ y CHECA OLMOS, 2003). Las condiciones de estas viviendas son muy precarias, aunque los inmigrantes tienen que alojarse en ellas porque muchas veces es lo único que se les oferta, o en otras ocasiones, por el interés que tienen algunos empresarios agrícolas para ahorrar costes y mantener a estos trabajadores en la proximidad de los lugares en los que están trabajando.

El segundo rasgo que definiría la situación de alojamiento de los inmigrantes sería el *deterioro o mal estado de los alojamientos* en los que habitualmente residen. Esta situación no puede generalizarse, pues como se veía anteriormente hay una parte considerable de inmigrantes que residen en viviendas normalizadas que se encuentran en perfecto estado. Sin embargo, parece un hecho que la presencia de los inmigrantes en la vivienda en mal estado es muy superior a la de los españoles.

Aunque no disponemos de cifras exactas, todos los expertos que trabajan en esta área coinciden en señalar que la intensidad del fenómeno de la inmigración ha presionado a la

demanda de viviendas en alquiler (2), sobre todo en sus segmentos más bajos. Esto ha provocado la salida al mercado de un conjunto de alojamientos que antes del fenómeno permanecían vacíos o tenían usos no residenciales. En muchos casos estos habitáculos no reúnen las condiciones adecuadas para poder ser utilizados como viviendas porque tienen numerosos problemas de habitabilidad.

Esta situación está ocurriendo no sólo en las grandes ciudades, sino que también se ha producido, y en algunos casos con mayor gravedad, en el campo español. En el caso de las ciudades y núcleos urbanos suele adoptar tres formas fundamentales. Por un lado, las viviendas viejas de los centros urbanos, alguna de ellas con graves problemas arquitectónicos y con un gran déficit en sus instalaciones básicas, y en algunas ocasiones con tamaños ínfimos. La concentración de inmigrantes en los centros urbanos de muchas ciudades españolas podría explicarse por la acumulación de oferta de este tipo de viviendas en estas zonas, que no tendrían salida entre los demandantes nacionales. Este proceso puede generar, y de hecho lo está haciendo, un fenómeno de segregación espacial con consecuencias imprevistas y no deseables.

La segunda forma se produce a través de la ocupación de una parte del parque residencial situado en algunos barrios periféricos, compuesto en su mayoría por viviendas sociales o protegidas construidas en la década de los años sesenta y setenta del pasado siglo. Estas viviendas forman parte del *stock* residencial, y se caracteriza esencialmente por su pequeño tamaño y su localización periférica. Normalmente no presentan

(2) Tanto en las grandes ciudades como en muchos municipios rurales se está habilitando espacios que poco tienen que ver con lo que es una vivienda, como son trasteros, cuartos de calderas, carboneras, almacenes, etc. En la mayoría de las ocasiones estos espacios no reúnen las mínimas condiciones y no deberían ser utilizados como vivienda,.

problemas de habitabilidad, debido fundamentalmente a la inversión y cuidados de sus antiguos habitantes, aunque su mala construcción puede invertir esta tendencia, como de hecho ya está sucediendo en algunas zonas de nuestras grandes ciudades españolas.

Por último, habría que hablar como tercera forma el chabolismo horizontal, que si bien no es muy importante, si es significativo de las dificultades que muchos inmigrantes están encontrando para acceder al mercado residencial.

En el caso de los municipios rurales, la concentración de inmigrantes está dando origen a la proliferación de diseminados ubicados en suelo no urbanizable. Estos diseminados suelen estar formados por construcciones que fueron antaño cortijos, almacenes, naves, lonjas, etc., que son utilizados como vivienda habitual (CONTRERAS, SEGURA, CANO y FADIL, 2000). Por regla general, presentan graves deficiencias en sus equipamientos e instalaciones (en torno al 50% de las viviendas no dispone de cuarto de baño), estando distribuidos de forma muy dispersa por los campos en los que los inmigrantes desarrollan su actividad laboral. Cuestión lógica, si se piensa que estos edificios fueron construidos con otras funciones completamente distintas, aunque actualmente sean utilizados como vivienda. De esta manera muchos empresarios consiguen vincular el trabajo y la residencia, lo que hace que muchos inmigrantes vivan prácticamente en el lugar de trabajo, y sus relaciones sociales se limiten al contacto con otros trabajadores cercanos en su misma situación. Acompañando a los diseminados en el paisaje también se encuentran las autoconstrucciones y las chabolas, en algunos casos cercanas a estas construcciones, y en otros en la periferia de los núcleos urbanos municipales en los que reside la mayoría de la población española vinculada con las explotaciones agrícolas.

No está nada claro que estas infraviviendas sean lugares transitorios o que respondan a una estrategia empresarial de asignar un alojamiento digno a los trabajadores temporeros del campo, por el contrario, no sufren apenas reformas y se mantienen en muy malas condiciones. El inmigrante que trata de mejorar no tiene más remedio que salir de este alojamiento buscando otras zonas, aunque estas infraviviendas son nuevamente ocupadas por otros inmigrantes. Es decir, este tipo de alojamiento tiene una enorme rotación en sus ocupantes, por lo que cumplen una función económica y social en el proceso de producción agrario. Con el paso del tiempo los inmigrantes tratan de mejorar residencialmente, pero esto no es óbice para que haya otros inmigrantes dispuestos a ocupar estas viviendas en malas condiciones.

Tabla 2. Tamaño de los hogares de las personas que residen en viviendas familiares, en España, en el año 2001, según nacionalidad.

TAMAÑO DEL HOGAR	Españoles		Extranjeros	
	Absoluto	%	Absoluto	%
TOTAL	39.046.920	100	1.548.941	100
1 persona	2.749.422	7,04	127.150	8,21
2 personas	6.896.526	17,66	267.828	17,29
3 personas	8.781.766	22,49	231.359	14,94
4 personas	11.936.285	30,57	256.811	16,58
5 personas	5.303.402	13,58	196.413	12,68
6 personas	2.049.353	5,25	148.135	9,56
7 personas	741.519	1,90	100.651	6,50
8 personas	311.078	0,80	71.914	4,64
9 personas	132.508	0,34	46.331	2,99
10 ó más personas	145.061	0,37	102.349	6,61
Tamaño medio	3,6		4,5	

FUENTE: INE. Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

El tercer rasgo característico de la situación residencial se refiere a la fuerte carga *poblacional* que suelen tener las viviendas en las que habitualmente residen la mayoría de los inmigrantes. Este fenómeno se manifiesta a través de la fuerte densidad que tienen sus viviendas, con un número mayor de habitantes que lo que suele ser normal en la sociedad española.

El tamaño del hogar es un buen indicador de este proceso de ocupación masivo, aunque no suele recoger la carga real. En términos físicos, según los datos del Censo de 2001, para el conjunto del territorio español, estamos hablando de unos tamaños de hogar de inmigrantes mayores que los formados por españoles. El tamaño medio del hogar compuesto por inmigrantes es de 4,5 frente al 3,6 de tamaño medio de hogar de españoles.

Tabla 3. Superficie de las viviendas de las personas que residen en viviendas familiares, en España, en el año 2001, según nacionalidad.

SUPERFICIE ÚTIL DE LA VIVIENDA	Españoles		Extranjeros	
	Absoluto	%	Absoluto	%
TOTAL	39.046.920	100	1.548.941	100
Hasta 30 m ²	87.265	0,22	19.686	1,27
31-45 m ²	812.882	2,08	92.933	6,00
46-60 m ²	3.412.135	8,74	240.840	15,55
61-75 m ²	6.826.151	17,48	308.088	19,89
76-90 m ²	11.602.773	29,71	418.068	26,99
91-105 m ²	6.624.563	16,97	206.943	13,36
106-120 m ²	4.014.283	10,28	105.654	6,82
121-150 m ²	2.898.495	7,42	67.551	4,36
151-180 m ²	1.180.897	3,02	29.699	1,92
Más de 180 m ²	1.587.476	4,07	59.479	3,84

FUENTE: INE. Censo de población y vivienda 2001.

Además la densidad es todavía mayor, si se tiene en cuenta que la superficie media y el número de habitaciones de las que disponen es mucho menor comparado con las viviendas de españoles. El 42,7% de las viviendas de extranjeros mide menos de 75 m² frente al 28,5% de las viviendas de españoles, lo que en términos de habitaciones (entendidas como habitáculos dentro de la vivienda y no sólo como dormitorios) se traduce en que el 45,4% de las viviendas de extranjeros tenga entre una y cuatro habitaciones frente al 27,6% de las viviendas de españoles con estas características.

4

**LA PROBLEMÁTICA RESIDENCIAL
DE LOS INMIGRANTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA**

Para comprender la forma en la que la vivienda se relaciona con el proceso de integración de los inmigrantes es imprescindible conocer las principales dificultades y los problemas que están encontrando para normalizar su situación. Ahora bien, desde el punto de vista de la vivienda, ¿cómo entender cuándo se produce una situación que pueda ser calificada como integrada?, y ¿cuándo se puede hablar de que una situación de alojamiento está cumpliendo con los requisitos precisos para que pueda convertirse en un factor de integración?. A través de estas preguntas podremos no sólo describir la residencia de los inmigrantes sino que también estaremos en condiciones de valorarla, desde una perspectiva basada en la idea de integración, que es la más adecuada para analizar la cuestión residencial como un espacio de resolución de una necesidad básica en cualquier sociedad.

Los requisitos de integración varían con el tiempo y son distintos en cada sociedad. Por tanto, hay que hacer el esfuerzo de situarlos en el contexto actual de la sociedad española. Eviden-

temente no existe unanimidad de criterios y siempre existirá una barrera en la que esté presente una cierta indeterminación, aunque ello no debe ser óbice para sentar unos presupuestos y principios básicos.

Desde esta perspectiva se podrá concluir que una situación residencial es adecuada cuando en ella se satisfagan los siguientes requisitos (3):

1. *El requisito de la accesibilidad*, que supone la posibilidad de disponer de una vivienda en la que se pueda vivir, sin que esto suponga un menoscabo excesivo de los ingresos del hogar. Este requisito se desarrolla a través del acceso al mercado residencial, aunque también se relaciona con el acceso a la vivienda pública y con otros sistemas informales. La accesibilidad permite el uso del bien en condiciones de estabilidad y seguridad suficientes, cuestión esencial para poder acceder a los beneficios integradores de la vivienda.
2. *El requisito de la adecuación*, que se refiere a las condiciones en las que se hace posible su utilización y, por tanto, implica siempre una relación única entre sus características físicas y las personas que la habitan. Existe adecuación cuando las personas que la habitan la pueden utilizar con normalidad, favoreciendo su integración en el entorno más inmediato. La adecuación supone siempre un uso apropiado cuando es posible hacer compatible los beneficios que proporciona el alojamiento con la necesidad de autonomía personal.

(3) Para un análisis más pormenorizado de esta cuestión ver la primera parte del trabajo de investigación realizado para el Plan de Lucha contra la Exclusión de la Comunidad de Madrid (CORTÉS, 2003: 288-289).

3. *El requisito de la habitabilidad*, que hace referencia a la condición necesaria para que se cumplan los mínimos de calidad constructiva y de servicios o instalaciones que debe tener todo espacio para ser utilizado como vivienda. Los estándares mínimos deberían asegurar que la vivienda tuviese: seguridad constructiva, ventilación suficiente, luz adecuada, aislamiento e impermeabilización, agua corriente, energía eléctrica, sistema de saneamiento propios y sistemas de calefacción. Además, cuando no sea una vivienda independiente y esté integrada en un edificio, se debería asegurar la conservación y el mantenimiento del edificio para que pudiesen hacerse compatibles los criterios particulares de las viviendas con los globales del edificio.
4. *El requisito de la estabilidad*, que debería suponer la posibilidad de establecer un proyecto de uso estable que sustente los beneficios integradores de la vivienda. La estabilidad representa en el marco residencial la habilitación del derecho de disfrute y la posibilidad de desarrollo de un proyecto personal que implica la formación de un hogar propio, aunque éste sea de una persona sola.

Desde estos requisitos se puede valorar la situación de cada ciudadano, superando la mera descripción. No es válida cualquier condición de alojamiento, sino todo lo contrario. Con este sistema se introduce una lógica evaluadora en la que se trata de relacionar las necesidades personales con las funciones sociales que la vivienda, como componente de la organización social, debe permitir desarrollar. La problemática de alojamiento de los inmigrantes podría comprenderse desde esta perspectiva, que nos situaría en un contexto similar al que utilizamos cuando

estamos analizando las condiciones de residencia de la propia población española.

Esta situación no puede separarse de otros factores estructurales que definen la condición social de la mayoría de los inmigrantes en sociedades como la española. Las limitaciones de acceso al mercado laboral pueden sentar las bases de un proceso de inestabilidad y de situaciones cercanas a la pobreza que dificultan extraordinariamente, en la mayoría de los casos, el acceso a la vivienda a través del mercado residencial, lo que les lleva a circunstancias residenciales complicadas y precarias. Los inmigrantes no sólo trabajan en los sectores productivos más duros y menos remunerados, sino que su situación de ilegalidad es aprovechada a menudo por los empleadores, que les ofrecen unas condiciones laborales muy deficientes, que ahondan en su coyuntura de inestabilidad e inseguridad. Esta situación también puede ser un problema importante cuando se quiere alquilar una vivienda, y por supuesto, cuando se pretende acceder a la propiedad.

El mercado laboral también puede ser motivo de otro tipo de situaciones residenciales problemáticas. Es el caso, por ejemplo, de aquellos inmigrantes extranjeros —casi todas mujeres— que trabajan internos en el servicio doméstico. Sus empleadores les ofrecen residencia en su propia casa, algo que les podría resolver gran parte de sus problemas, aunque esta situación siempre es muy inestable y dependiente, impidiéndoles tener un hogar propio que sólo es utilizado los días de libranza. Otras muchas veces este alojamiento resulta inadecuado, pues si bien la vivienda reúne las condiciones necesarias en cuanto a sus instalaciones y características generales, no pasa lo mismo con la habitación en la que normalmente se instala la persona que está trabajando. Estos lugares muchas veces son

muy pequeños, con apenas ventilación, con humedades y sin un mobiliario adecuado para el descanso. Otras veces los empleados domésticos cuentan con este alojamiento sólo durante los días que trabajan, produciéndose entonces situaciones periódicas de inseguridad.

El colectivo de inmigrantes es uno de los que tienen 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 redunda aún más en la de por sí importante dificultad para afrontar los elevados precios del mercado residencial. Su apurada situación económica, su prácticamente nula capacidad de endeudamiento y la situación de provisionalidad en la que se encuentran les impide acceder a viviendas en propiedad y les obliga, en muchos casos, a aceptar regímenes de alquiler en condiciones lamentables: viviendas viejas, en malas condiciones, que no podrían competir en el mercado residencial, pero que componen todo un submercado para inmigrantes. Pese a ello, pagan alquileres muy altos puesto que muchos arrendatarios se aprovechan de su vulnerabilidad legal y su necesidad, lo que les vuelve a situar en circunstancias muy inseguras e irregulares. En otras ocasiones, especialmente al poco de llegar a nuestro país, muchos inmigrantes que no cuentan con ningún recurso económico ni red de apoyo, se ven excluidos por completo del mercado residencial y tratan de subsistir a través de albergues y comedores.

Es paradójico que habiéndose constituido como uno de los colectivos de nuestra sociedad con mayores problemas económicos, sociales y con un importante riesgo de exclusión social y residencial, los inmigrantes extranjeros tengan serias dificultades para acceder a viviendas con algún tipo de protección o a

ayudas para alquileres sociales. La necesidad de tener regularizada la residencia o el desconocimiento de las instituciones y sus mecanismos impiden su solicitud de acceso a este tipo de viviendas, lo que reduce sus alternativas residenciales, sobre todo las que permiten acceder a viviendas más baratas y en mejores condiciones.

Las dificultades de acceso al mercado residencial no se limitan a los problemas de tipo económico, sino que actúan otros factores que en muchos casos llegan a tener incluso una mayor importancia. El miedo, el desconocimiento, el racismo, la desconfianza... llevan a muchos propietarios de inmuebles a no querer alquilarlos a inmigrantes extranjeros (FDEZ. GUTIÉRREZ y CHECA OLMOS, 2003). Algunas personas extranjeras y sus vecinos muestran serias dificultades de convivencia ante la contraposición de costumbres y hábitos diferentes, lo que en muchas ocasiones provoca que, anteponiéndose a cualquier posibilidad de conflicto, los arrendatarios se nieguen a alquilar pisos a inmigrantes.

Como consecuencia de estas dificultades, los inmigrantes extranjeros se ven forzados muchas veces a vivir en unas condiciones que, bien por el estado de la vivienda o bien por las características del entorno, son muy inapropiadas. Ésta puede tener varias expresiones según se incumplan unas u otras funciones de la vivienda o no satisfagan las necesidades de las personas que la habitan. Muchas veces las funciones básicas de cobijo y resguardo se ven alteradas por la acumulación de problemas estructurales y de instalaciones en las viviendas que suelen ocupar los inmigrantes. Otras veces las condiciones ruinosas de éstas dificultan la creación de un hogar, la seguridad, el descanso o el bienestar, elementos básicos que se desarrollan en la propia vivienda. Además, en muchas ocasiones la

vivienda es utilizada por los inmigrantes tan solo para dormir – debido a cuestiones laborales o a las condiciones residenciales –, con lo que parece aún más evidente la no satisfacción de posibles necesidades asignadas al hábitat. Igualmente, un entorno hostil o de aislamiento puede interrumpir funciones relacionales y de comunicación con el medio.

Tabla 4. Número de habitaciones de las viviendas de las personas que residen en viviendas familiares, en España, en el año 2001, según nacionalidad.

N.º DE HABITACIONES	ESPAÑOLES		EXTRANJEROS	
	Absoluto	%	Absoluto	%
TOTAL	39.046.920	100	1.548.941	100
1 habitación	104.956	0,27	27.567	1,78
2 habitaciones	611.033	1,56	91.040	5,88
3 habitaciones	3.124.170	8,00	239.073	15,43
4 habitaciones	6.929.018	17,75	374.262	24,16
5 habitaciones	15.158.742	38,82	516.080	33,32
6 habitaciones	8.720.971	22,33	199.635	12,89
7 habitaciones	2.394.922	6,13	50.550	3,26
8 habitaciones	1.062.442	2,72	23.893	1,54
9 habitaciones	440.948	1,13	11.331	0,73
10 ó más habitaciones	499.718	1,28	15.510	1,00

FUENTE: INE. Censo de población y vivienda 2001.

Un ejemplo de este tipo de inadecuación es la que sufren los inmigrantes que residen en infraviviendas, es decir, en viviendas que no cuentan en ningún caso con las condiciones básicas de habitabilidad: construidas con materiales poco consistentes, frágiles, que difícilmente protegen de las inclemencias climáticas, que no poseen instalaciones mínimas como agua corriente, electricidad, baño...), de tamaño reducido y que se

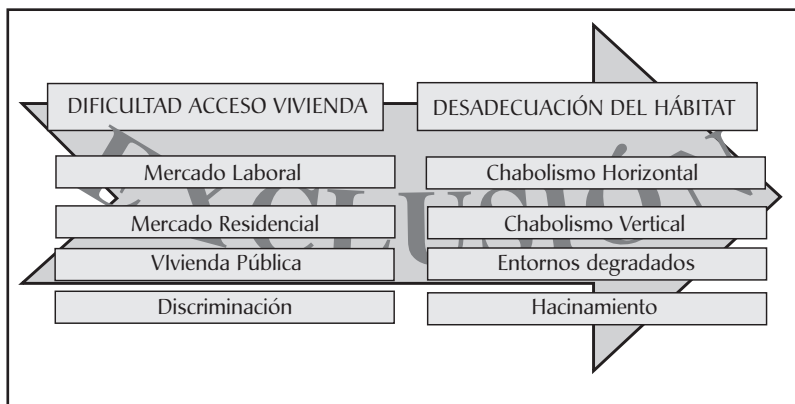
encuentran en áreas desprovistas de servicios y equipamientos (CORTÉS, 2003). En estas circunstancias es imposible que las funciones básicas de la vivienda y su entorno se desarrollen con normalidad, lo que acarrea un círculo vicioso de degradación y exclusión social muy agudo.

Algo parecido ocurre con la residencia en viviendas antiguas, muy deterioradas, con carencias arquitectónicas y de equipamientos importantes: edificios en estado semi-ruinoso, inadecuación interna y mal estado de la vivienda, problemas en las instalaciones más básicas, como cañerías, red eléctrica, calefacción, etc. Como indicábamos anteriormente, son viviendas que no estaban dentro del mercado de vivienda por su lamentable estado —que exigiría reparaciones o son irreparables— pero que los propietarios ofertan a inmigrantes aprovechándose de su situación de necesidad y éstos se ven obligados a alquilar o aceptar en términos de cesión este tipo de viviendas. En muchos casos no existe un contrato legal que medie esta transacción, lo que mantiene y profundiza en las circunstancias de irregularidad e inestabilidad de los inmigrantes.

Entre los problemas de inadecuación residencial de los inmigrantes extranjeros se encuentra generalmente el medio, el hábitat externo a la vivienda en el que ubican. En muchos casos son entornos degradados, con significativas carencias sociales y económicas. En las ciudades es muy habitual que se localicen en el casco viejo y en zonas periféricas y marginales, donde el mercado residencial es más barato. En el campo, es muy frecuente que los trabajadores extranjeros vivan al lado de las explotaciones, alojados en cortijos o chabolas, a gran distancia de los núcleos de población, de los equipamientos y servicios públicos y de la actividad comercial (FDEZ. GUTIÉRREZ y CHECA OLMOS, 2003). Se producen así fenómenos de segregación terri-

torial, aislamiento físico y relaciones sociales muy limitadas, que llevan a graves procesos de exclusión socio-espacial.

El hacinamiento se produce de dos maneras diferentes según se dé en los núcleos urbanos o en el campo. En las ciudades, los altos precios del alquiler llevan a muchos inmigrantes a realquilar habitaciones o a instalarse varias familias en una misma vivienda. Otras veces son los propios arrendadores los que, para obtener aún más beneficio por el alquiler de su vivienda, utilizan el hacinamiento como estrategia económica (MARTÍNEZ VEIGA, 1999). En el campo, a las lamentables condiciones de muchas de las chabolas e invernaderos ocupados se suman los frecuentes procesos de hacinamiento de inmigrantes que no tienen donde vivir y que en muchas ocasiones son provocados por los propios empresarios, interesados en tener una auténtica concentración de mano de obra disponible (MARTÍNEZ VEIGA, 1999). Con el hacinamiento la vivienda pierde muchas de sus funciones: causa estrés, invasión del espacio personal, falta de intimidad, deterioro de las relaciones sociales, conflictos, etc.



Haciendo un balance breve de estos problemas se podría hablar de las siguientes cuestiones:

1. El acceso al mercado de la vivienda, requisito inicial, se ve dificultado por el encarecimiento de la vivienda y la falta de un mercado de vivienda en alquiler que cumpla con todas las exigencias de adecuación y habitabilidad anteriormente señalados. El coste del alquiler es muy elevado para la renta de los inmigrantes, más si se tiene en cuenta que hay una parte de esta renta que tienen que enviar a su país.
2. Las dificultades de acceso a la vivienda viene dada por la escasez de viviendas suficientes y por la actitud negativa que tienen muchos propietarios a alquilarlas a inmigrantes. Esta cuestión estaría reduciendo considerablemente la oferta de vivienda normalizada, y por el contrario, estaría aumentando la de viviendas o alojamientos no normalizados o en condiciones precarias que antes no eran sacadas al mercado de trabajo.
3. Se ha incrementando notablemente el volumen de situaciones inadecuadas entre los inmigrantes. Existen tres problemas fundamentales en relación con esta cuestión. El primero se refiere a la problemática del hacinamiento, que tiene diversas expresiones, aunque en todos los casos se manifiesta en la acumulación de personas muy por encima de lo que sería deseable. El segundo, se refiere a la proliferación de localizaciones periféricas, y en algunas ocasiones, muy aisladas y separadas de los núcleos habitados, lo que refuerza el aislamiento introduciendo un estigma de marginación muy perjudicial para la integración. El tercero se refiere a la concentración de inmigrantes que se está produ-

ciendo en algunas zonas y barrios de nuestras ciudades, y que en muchos casos está conduciendo al aumento de los procesos segregativos, que se manifiestan a través del abandono de estos espacios a su suerte, con una clara responsabilidad de las instituciones públicas que sólo intervienen cuando se produce un problema de seguridad ciudadana.

4. Han aumentado las situaciones de alojamiento que incumplen los requisitos de habitabilidad, tanto en lo que se refiere a las condiciones de las viviendas como a los entornos más cercanos. Este deterioro se expresa en un doble sentido: el chabolismo horizontal, que tiene que ver con la proliferación de núcleos de chabolas en nuestras ciudades y en especial en la problemática de los diseminados en los municipios rurales, y en segundo lugar, en la ocupación de un gran número de viviendas muy antiguas en mal estado que se está produciendo en una gran parte de los centros de nuestras ciudades y municipios.
5. Han aumentado notablemente las situaciones de alojamiento irregular e inestable que se manifiesta a través de varios fenómenos concatenados: el incremento de la presencia de inmigrantes entre las personas sin hogar y entre los que utilizan los recursos públicos y privados de alojamiento, el aumento de los inmigrantes que utilizan habitaciones de pago, ya sea en forma de pensiones o en viviendas que son alquiladas por piezas, el aumento de la movilidad residencial asociada a la inestabilidad en el trabajo que impide establecer un domicilio fijo, el alojamiento dependiente de las personas que trabajan internas, etc. Es decir, en los últimos años se ha

producido un incremento muy considerable de las formas de alojamiento inestables, y en muchas ocasiones, irregulares, que incumplen los requisitos esenciales para considerar que una persona tiene resueltas sus necesidades residenciales.

5 BREVES CONCLUSIONES

La vivienda es un componente básico en todo proceso de integración social. Esta premisa básica es, si cabe, más esencial para los inmigrantes económicos que pretenden desarrollar su proyecto migratorio.

Sin embargo, las condiciones de alojamiento de una gran parte de este colectivo son muy malas y precarias. Las dificultades de acceso al mercado residencial y los problemas para entrar en los sistemas públicos actúan como mecanismos que impiden o dificultan la solución de los problemas residenciales, por lo que se tienen que poner en marcha otras estrategias de solidaridad que si bien permiten encontrar una salida a la urgencia del problema no conforman una solución apropiada.

Por ello, la problemática residencial de muchos inmigrantes tiene dos vertientes fundamentales: las dificultades del acceso a los sistemas de provisión de vivienda y las malas condiciones del alojamiento. Estos dos elementos se encuentran estrechamente relacionados, lo que redundo en el agravamiento de los problemas residenciales de los inmigrantes.

Las dificultades de acceso a los sistemas de provisión no son una consecuencia exclusiva de la falta de recursos económicos, otras veces son un efecto de la falta de información, de la situación de irregularidad, y de los problemas de convivencia

que a veces se producen entre las poblaciones autóctonas y los migrantes, muchas veces por desconocimiento mutuo, pero otras también por las dificultades de convivencia.

Los mecanismos que se ponen en marcha para tratar de solucionar estos inconvenientes y dificultades están produciendo un tipo de problemas que hasta hace poco eran muy minoritarios en la situación residencial española. El primero se refiere a la concentración de inmigrantes en las viviendas disponibles, lo que está incrementando aceleradamente los grupos de personas que viven hacinados, y a la vez, aumentan las prácticas irregulares y abusivas muchas veces de realquiler de habitaciones, de manera estable o por horas. La segunda consecuencia es el aumento de la infravivienda, a través de la habilitación como alojamiento de lugares destinados a otros usos, y el desarrollo de situaciones irregulares como es el chabolismo horizontal.

En la mayoría de las ocasiones la situación de alojamiento es una consecuencia de las dificultades propias del proceso migratorio, especialmente en lo que se refiere a la falta de papeles que regularicen la situación legal y los problemas laborales, en donde se combinan situaciones de paro, con empleos irregulares, inestables, y muchas veces mal pagados. Las estrategias migratorias se apoyan en redes sociales que actúan como colchones ante estas dificultades y problemas, permitiendo mantener una situación que, aunque no es buena, frena el deterioro, manteniendo la convivencia entre personas de la misma, lo que ayuda al desarrollo del proyecto.

En este sentido, se puede considerar que cualquier modelo de integración que intente actuar sobre las condiciones de alojamiento de los inmigrantes debe considerar la graduación de problemas que se está produciendo, y el funcionamiento soli-

dario en redes que mantiene el proyecto de muchos inmigrantes. La prioridad del empleo conduce muchas veces a situaciones muy inestables, de gran movilidad, y muy dependientes de los empleadores. Posiblemente, estos elementos sean claves en las primeras etapas del proceso migratorio, y, por tanto, la intervención sobre las condiciones de alojamiento de los inmigrantes debe partir de esta flexibilidad y de los problemas concretos que van apareciendo en el transcurrir de la experiencia migrante.

Por otro lado, habría que considerar otras situaciones de mayor desarrollo y estabilidad, que guardarían mayor similitud con las dificultades que tiene la población no migrante. Los mecanismos de intervención para estos grupos deberían ser los mismos que se utilizan o que se deberían utilizar para el resto de los grupos afectados por los problemas de vivienda.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CONTRERAS CONESA, J.; SEGURA LUCAS, J. A.; CANO MOLINA, R., y FADIL, H. (2000): «Condiciones de alojamiento de los inmigrantes en la región de Murcia. Modelos de intervención». Comunicación para el II Congreso sobre la Inmigración en España, Universidad Pontificia Comillas de Madrid.
- CORTÉS, L. (1997): *Hablando de la exclusión residencial*. Madrid: Cáritas Española.
- (2000): «La vivienda como factor de exclusión social en la ciudad», DOCUMENTACIÓN SOCIAL, 119: 295-312
 - (2003): «Vivienda y exclusión residencial», en AGUILAR, M.; LAPARRA, Miguel, y PÉREZ, Begoña (Coord.) *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Comunidad de Madrid-Consejería

de Servicios Sociales y Universidad Pública de Navarra, págs. 285-405.

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, F., y CHECA OLMOS, J. C. (agosto 2003): «Vivienda y segregación de los inmigrantes en Andalucía», en *Revista Electrónica Scripta Nova*, volumen 7, número 146(061).

MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Barcelona, Icaria.

MITSCHERLICH, A. (1969): *La inhospitalidad de nuestras ciudades*. Madrid: Alianza Editorial.

SÁNCHEZ MIRANDA, J. (2000): «Situación de las viviendas ocupadas por inmigrantes en los municipios de El Ejido, La Mojonera, Berja y Vicar», en *Situación de las viviendas ocupadas por inmigrantes en Almería*. Comunicación para el II Congreso sobre la Inmigración en España, Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

Un marco legal para la integración social de los extranjeros

Mauricio Valiente

Comisión Española de Ayuda al Refugiado

Sumario

1. La relevancia del marco legal.—2. Evolución de la regulación de la extranjería en España.—3. Ejes centrales de un marco legal para la integración. 3.1. Equiparación de derechos. 3.2. Un único concepto de administrado. 3.3. Las vías legales para la inmigración a España. 3.4. Mecanismos de regularización permanente.

RESUMEN

El artículo llama la atención sobre los tres aspectos esenciales que, a juicio del autor, requiere el fenómeno estructural de las migraciones: un marco legal adecuado, un conjunto de políticas coherentes y un amplio consenso social. El objetivo es diseñar un modelo y un proyecto a largo plazo que eviten las continuas rectificaciones e improvisaciones; el análisis de la evolución de la normativa en España en los dos últimos decenios sirve de ejemplo de lo que se debe evitar. El consenso defendido parte de un requisito metodológico, la necesidad de sumar experiencias, puntos de vista e intereses dispares, pero lo anterior no conlleva indiferencia hacia los contenidos. Se apuesta por el concepto de integración social como objetivo básico del modelo. Como conclusión se esbozan los grandes ejes para la construcción de un marco legal para la integración social de los extranjeros en España.

ABSTRACT

The article focuses on the three main aspects that, in the opinion of the author, requires the structural phenomenon of migrations: an appropriate legal framework, a group of coherent policies and a wide social consensus. The purpose is to design a long-term model and project that prevent continual rectifications and improvisations; the analysis of the regulations' evolution in Spain during the last two decades is an example of what should be prevented. The consensus supported is based on a methodological requirement, the need to increase experience, different points of view and interests, but these factors do not result in an indifference to the contents. The concept of social integration is supported as it constitutes the main purpose of the model. As a conclusion, the basis for the construction of a legal framework for the social integration of foreign people living in Spain is outlined.

1 LA RELEVANCIA DEL MARCO LEGAL

La regulación del fenómeno de las migraciones requiere un marco legal adecuado, un conjunto de políticas coherentes de las distintas Administraciones públicas y un amplio consenso social que las respalde a largo plazo. ¿Cuál debe ser la orientación esencial de ese marco legal? ¿Qué políticas permitirán una actuación coherente en esta materia? ¿En qué basar el contenido de ese necesario consenso social?

En el discurso de los distintos actores sociales el concepto de integración social se ha consolidado en los últimos años como el objetivo prioritario. En este sentido, es significativo que, a pesar de los enconados debates y sus sucesivas modificaciones, la principal norma que regula esta materia ha mantenido su denominación intacta: *Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Incluso en el peor momento de la contrarreforma iniciada con la LO 8/2000, el hoy olvidado Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería e Inmigración en España se esforzaba por presentar la integración social como uno de sus objetivos centrales:

Un objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración debe ser la adaptación e integración de los nuevos inmigrantes y extranjeros en España en la sociedad a la que van a pertenecer, a la que sumarán su esfuerzo personal, en la que cotizarán al sistema de la Seguridad Social y en la que pagarán impuestos cuando así lo exija su nivel retributivo. Serán, pues, titulares de derechos fundamentales como personas y titulares de derechos sociales de configuración legal, como nuevos ciudadanos o nuevos vecinos de nuestras ciudades y pueblos. [...] El catálogo de derechos y obligaciones que los españoles nos

hemos concedido en la Constitución y en nuestras leyes es el que ha de beneficiar a todas las personas y a sus familias cuando vienen a convivir entre nosotros como residentes y contribuir así, su mejor marco de integración.

Claro que partiendo de un mismo concepto se pueden elaborar respuestas muy diferentes, como lo demuestran los rodeos y matices que introduce el párrafo del Programa GRECO que acabamos de transcribir. Es necesario, pues, determinar con mayor precisión qué es lo que se entiende por integración social y cuáles son los medios para alcanzarla, como elementos necesarios y posibles para alcanzar un consenso social amplio.

Lo primero que debemos delimitar es el ámbito esencial a regular. Nos preocupa la situación de los extranjeros en España, el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades fundamentales, el acceso a la documentación, las reacciones que pueda provocar este fenómeno en la sociedad española, que surjan focos de marginación y explotación, que se consoliden guetos o que se generalicen actitudes de xenofobia y racismo.

En este punto es donde radica la relevancia del marco legal. Aunque es evidente que, sin políticas que lo acompañen y sin un amplio consenso a todos los niveles que permita un diseño a largo plazo, de poco serviría una buena normativa, un marco legal que establezca un claro diseño de la integración desde el punto de vista de los derechos y los deberes, que diseñe un modelo de inmigración realista y que prevea mecanismos ágiles para el acceso y el mantenimiento de la residencia en España, imprescindible para alcanzar este objetivo.

¿La legislación española vigente cumple con estos requisitos?

2 EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA EXTRANJERÍA EN ESPAÑA

Es un lugar común al hacer balance de la evolución de la regulación de la extranjería en España señalar su carácter reciente, ya que hasta los años ochenta no se consolida una corriente migratoria hacia nuestro país. La promulgación de la Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, diseñó un primer modelo que limitaba derechos fundamentales y establecía complejos mecanismos para el acceso a la residencia. Frente a esta primera regulación, el Tribunal Constitucional anuló varios artículos de la ley, al aplicar la doctrina sobre el necesario respeto al núcleo esencial de los derechos que no puede ser afectado por su desarrollo normativo (1). El modelo de acceso a la residencia pronto demostró su falta de realismo, ya que fueron necesarios sucesivos procedimientos extraordinarios de regularización bajo distintos ropajes (2).

La primera gran reforma se produjo con la aprobación del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprobó un nuevo Reglamento de ejecución de la LO 7/1985 al derogar el Real Decreto 1.119/1986, pero, como resulta evidente a primera vista, no era coherente ni viable ensayar nuevas vías perdurables en esta materia manteniendo un marco legal desfasado a todas luces.

Con el cambio de Gobierno, ante el aumento constante de la inmigración en España y la crítica unánime de los distintos

(1) Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987, de 7 de julio. Véase también Marcos Francisco MASSÓ GARROTE, *Nuevo régimen de extranjería*, La Ley, Madrid-2001, págs. 100-112.

(2) Jesús R. MERCADER UGUINA: «El régimen jurídico del permiso de trabajo: funciones y disfunciones», en L. POMED y F. VELASCO CABALLERO (Eds.), «Ciudadanía e inmigración», Monografías de *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2003, págs. 88-93.

actores sociales, se comenzó a debatir sobre la necesidad de un nuevo marco legal. Diversos grupos parlamentarios presentaron proyectos de reforma en 1998 (IU, CiU y Grupo Mixto). El PP, ante la magnitud de las críticas y los problemas a abordar, decidió presentar una propuesta de ley totalmente nueva en vez de reformar la anterior; el PSOE y el resto de los grupos de la oposición rechazaron los criterios diseñados por el que en ese momento era el partido en el gobierno, ya que los consideraban restrictivos, y presentaron varias enmiendas a la totalidad. Ante una disparidad tan grande de opiniones, se creó una ponencia en la Comisión Constitucional del Congreso con el objetivo de alcanzar un consenso, que finalmente se logra con un texto que suponía un claro avance en comparación con toda la normativa anterior.

A finales de 1999, la presión de los grupos parlamentarios de la oposición y de las organizaciones sociales impuso la tramitación de urgencia de la ley, para que pudiera ser aprobada antes del final de la legislatura. Al pasar el proyecto para su tramitación en el Senado, el PP planteó por sorpresa 112 enmiendas que desvirtuaban totalmente lo consensuado, ya que, según su valoración, se realizaban demasiadas concesiones que provocarían un «efecto llamada» y una avalancha de nuevos inmigrantes.

El PP logró sumar a sus tesis a sus socios de CiU, aunque encontró reticencias en Coalición Canaria y en un sector del propio Gobierno vinculado con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Una situación tan confusa en vísperas electorales hizo que el PP desistiera de su intento de modificar el proyecto de ley, aprobándose finalmente en su redacción original el 11 de enero de 2000.

La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, supuso un claro

avance en la situación jurídica de los mismos, ampliando el reconocimiento de derechos, introduciendo un control más efectivo de la actuación administrativa y estableciendo cauces permanentes para la obtención de permisos de residencia y trabajo para aquellas personas que se encontraban en una situación irregular en nuestro país. Aunque, como toda ley, esta fuera susceptible de ser mejorada y modificada en lo que resultara injusta o ineficaz en la práctica, no había transcurrido el tiempo necesario para estudiar sus resultados cuando ya se habló de cambiarla; por otra parte, muchas de sus disposiciones no se pudieron ejecutar ante la ausencia de un desarrollo reglamentario, por lo que el empeño por reformar la ley, más que el producto de una serena reflexión técnica, fue el resultado de una decisión política unilateral del Gobierno que, como hemos visto, no la consideraba como propia y ahora disponía de la mayoría necesaria para imponer sus criterios.

Los argumentos empleados para justificar la reforma fueron fundamentalmente dos: el «efecto llamada» provocado por la regulación beneficiosa para los extranjeros recogida en la ley y las orientaciones emanadas de la Unión Europea.

En cuanto a la primera justificación, aparte de reflejar el poco humanitario cálculo de que mientras peor sea la situación de los extranjeros menos llegarán a nuestras fronteras, no estaba sustentada en un análisis riguroso de los datos disponibles, ya que si bien en ese momento se incrementaron las entradas por algunos puntos, en otros, como fue el caso de Ceuta y Melilla, se redujeron significativamente después de la impermeabilización de las fronteras. Además, si nos contentáramos con la idea, tan ampliamente difundida por el Ministerio del Interior, del «efecto llamada» por lo avanzado de la ley, el anuncio de su reforma, la amplia polémica sobre la misma, su aprobación

definitiva y el progresivo endurecimiento de toda la normativa, debieran haber provocado en estos últimos años una reacción inversa y un descenso en las entradas ilegales, lo que es evidente que no ha ocurrido.

En lo relativo a las directrices recibidas desde la Unión Europea, no se puede plantear sin faltar a la verdad que las mismas hubieran cambiado radicalmente en los meses previos a la reforma; en todo caso, la legislación de los diferentes países mantenía y mantiene una gran pluralidad de soluciones ante los problemas relacionados con la inmigración, lo que desmiente que existan unas orientaciones concretas en una determinada dirección. Asimismo, el Consejo Europeo de Tampere puso un especial énfasis en la integración social de los extranjeros, por lo que era una contradicción manifiesta emplear como excusa unas declaraciones generales, que dejaban un alto grado de flexibilidad para la acción de cada uno de los Gobiernos nacionales y que, además, proclamaban como objetivo último lo contrario del resultado que previsiblemente se ha obtenido con el endurecimiento de la ley.

Los llamamientos realizados para mantener el consenso que hizo posible la aprobación inicial de la ley no fueron atendidos. El dictamen sobre el proyecto de reforma de la Ley de Extranjería que realizó el Foro para la Inmigración, donde se encontraban representados buena parte de los que deberían alcanzar un acuerdo, señaló los puntos esenciales de la ley que era necesario superar para mantener un marco legal adecuado. Asimismo, se pronunció el Consejo General del Poder Judicial en su dictamen preceptivo sobre el proyecto de ley, rechazando las medidas más restrictivas de los derechos fundamentales que contenía, lo que, desde su punto de vista, podría llegar a suponer la inconstitucionalidad de algunos de sus artículos. La nueva ley fue aprobada gracias a la mayoría absoluta del PP

con el apoyo de algunos grupos parlamentarios. La imposición de la tramitación de urgencia para su aprobación parlamentaria y el secreto con que se condujo el Gobierno, confirmaron una voluntad política de sacar adelante este proyecto de ley sin escuchar las voces críticas que se habían levantado desde los más diversos medios.

A esta modificación de la LO 4/2000 habría que añadir la aprobación de su Reglamento de desarrollo en julio de 2001, en el cual Gobierno pretendió ir más allá de lo establecido en la propia ley, endureciendo la normativa en varios aspectos sustanciales, como el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, las trabas para el acceso a la residencia o el endurecimiento del régimen sancionador (destacando la ilegal aplicación del internamiento de extranjeros en los supuestos de devolución). La vulneración del principio de jerarquía normativa provocó una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 28 de marzo de 2003, anulando total o parcialmente trece artículos del Reglamento.

La política errática en materia de extranjería del Gobierno del PP no se limitó a la normativa general. El Consejo de Ministros aprobó el Contingente anual de trabajadores extranjeros para el año 2002, empleando unos criterios rigurosos que excedían el contenido de la ley y el Reglamento de Extranjería (el Acuerdo del Consejo de Ministros fue recurrido también ante el Tribunal Supremo por distintas organizaciones sociales, aunque todavía no se ha dictado una resolución al respecto). La constatación del fracaso de la convocatoria del Contingente y la dudosa legalidad de su normativa de desarrollo provocó un giro en los Acuerdos del Consejo de Ministros para los años 2003 (3) y 2004, reco-

(3) Pascual AGUELO NAVARRO y Pilar CHARRO BAENA: «El contingente de trabajadores extranjeros para el año 2003», en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, número 2 (marzo 2003), págs. 67-105.

nociendo de manera implícita la justeza de las críticas recibidas, pero, aunque los criterios han sido modificados sustancialmente, se apuesta por un modelo muy poco ágil, enfrentado a la insatisfacción de los propios empresarios, que lo consideran inoperante y, lo que es más grave, que afecta al resto de procedimientos previstos en la ley con lo que se ha venido denominando «el cierre del régimen general».

En el año 2003 culminó esta evolución de progresivo endurecimiento. La primera reforma de la ley, incluida, lo que es muy sintomático de su orientación, en el *Plan de lucha contra la delincuencia*, aprobó un nuevo régimen para las expulsiones, lo que provocó la crítica de los juristas especializados y los profesionales del Derecho, ya que incide en el procedimiento penal y elimina garantías básicas. Más tarde, al calor de la campaña electoral municipal y autonómica, se presentó una nueva propuesta de reforma global de la ley, presentada por el Consejo de Ministros el 13 de junio. En la reforma, además de modificar de nuevo la Ley de Extranjería, se incluyeron determinados aspectos de la Ley de Procedimiento Administrativo (4) y la Ley de Bases del Régimen Local (5), introduciendo nuevos criterios restrictivos, como el acceso y el control del padrón de habitantes de los municipios, en un claro intento de dificultar la estancia en España de los inmigrantes en situación irregular.

Con todo, la tendencia más preocupante de estos últimos años no ha sido, a pesar de su gravedad, el endurecimiento progresivo de la normativa, sino el proceso de deslegalización con la profusión de instrucciones y directrices que han ido cerrando en la práctica cada vez más puertas. Ocurrió con el

(4) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

(5) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Contingente 2002 y el cierre del régimen general, con el tratamiento a los polizones, con la ilegal negativa de numerosos registros de recoger los escritos de los inmigrantes, y ocurre en este momento con la aplicación de la Instrucción de 16 de diciembre de 2003 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, corregida por otra Instrucción posterior, que ha introducido decisivas modificaciones en la práctica administrativa de la Extranjería.

Podemos concluir constatando la coherencia de las políticas llevadas a cabo en los últimos años. Coherencia en la sucesiva aplicación de un modelo que se ha intentado imponer al margen de la realidad social de la inmigración, criminalizando a buena parte de los extranjeros en España y excluyendo toda posibilidad de diálogo y consenso. El resultado de esta «coherencia» se refleja en el informe el Consejo Económico y Social presentado el pasado 28 de abril: falta de eficacia del sistema, ausencia de canales para resolver los problemas y más de un millón de inmigrantes irregulares «invisibles» para la ley en España.

3**EJES CENTRALES DE UN MARCO LEGAL
PARA LA INTEGRACIÓN**

Una vez analizada la evolución de la legislación y constatados los problemas que ha generado, se hace necesario definir los ejes centrales que deben caracterizar un marco normativo para la Extranjería orientado de manera efectiva a la integración social. El consenso necesario y posible debe abarcar un conjunto de aspectos básicos; a partir de estas premisas cabría desarrollar distintas orientaciones legítimas, pero se hace imprescindible alcanzar un amplio acuerdo sobre los mínimos a los

que no se debe renunciar y unos objetivos a largo plazo compartidos por todos.

En el momento actual, tras la aprobación de la última reforma de la Ley de Extranjería por la LO 14/2003, la necesidad de elaborar un nuevo Reglamento y la perspectiva que abre el nuevo Gobierno con la introducción de modificaciones en el borrador de Reglamento que estaba a punto de ser aprobado, pueden ser abordadas las tareas más urgentes, pero lo anterior, recordando la experiencia de 1996, no puede conllevar un abandono de un debate más amplio que necesariamente debe revisar la redacción actual de la ley. En el espacio reducido de este artículo no se pueden desarrollar propuestas acabadas, que por otra parte deben ser el producto de una amplia discusión e intercambio de puntos de vista, por lo que se enunciarán sólo los ejes más importantes de un nuevo marco legal.

3.1. Equiparación de derechos

Los extranjeros son titulares de todos los derechos constitucionales del Título I de la Constitución. Los extranjeros deben disfrutar de estos derechos en condiciones de igualdad con los españoles o en equiparación a ellos, ya sean residentes legales o irregulares. Esta posición es la que quedó reflejada con claridad en el informe elaborado en su momento por el Consejo General del Poder Judicial sobre la primera reforma de la LO 4/2000:

En último término, no deja de producir preocupación el regreso al sistema de la ley de 1985, privando a los extranjeros en situación irregular de los derechos de asociación, reunión, manifestación, libertad sindical y huelga, independientemente de que su regulación legal pueda incluir las restricciones que se consideren adecuadas a su ejercicio.

Este es un aspecto central con un valor y significación clave para la integración social y la recuperación del consenso. La redacción de la ley actual, fruto de la LO 8/2000 (que no ha sido modificada en las posteriores reformas), aparte de la contradicción que supone con el sistema internacional y constitucional de los derechos humanos fundamentales, ha demostrado una incidencia muy relativa que, aún para los que lo defendieron, no compensa la negativa carga que introdujo en el debate sobre la inmigración.

Esta equiparación debe predicarse también de los derechos sociales, aunque en este punto es donde cobra más importancia la discusión de políticas que acompañen al marco legal de la Extranjería, ya que uno de los focos más peligrosos en la actualidad para el surgimiento de actitudes xenófobas es el de un supuesto trato de favor de los inmigrantes; debería quedar claro que las políticas sociales van dirigidas a todos los ciudadanos sin distinción, atendiendo únicamente a criterios objetivos, y que las insuficiencias no responden a la actual presencia de extranjeros en nuestra sociedad, sino al abandono, la falta de inversiones y la imprevisión de las distintas autoridades.

Por otra parte, es necesario descartar la extendida visión de la reivindicación de los derechos de los extranjeros desde una óptica unilateral y paternalista. La apuesta por la igualdad de derechos sólo puede enmarcarse en la voluntad de todos para construir una sociedad donde la convivencia, el compromiso, la asunción de deberes y la participación sean las notas dominantes. Una consecuencia de este enfoque es la urgencia de abrir un debate a fondo sobre los derechos de participación política, así como en torno al equilibrio entre la integración y el respeto a la identidad cultural de los extranjeros en España.

Como señalan el artículo 13.2 de la Constitución y el artículo 6 de la actual Ley de Extranjería, sólo los españoles son titulares de los derechos políticos reconocidos en la misma, salvo lo que, en atención a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el ejercicio del sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Desde un punto de vista ético y político, así como de la integración de los extranjeros, se deberían analizar las alternativas para sumarse a la dinámica del progreso actual de los derechos humanos en algunos países europeos, donde existe un paulatino proceso de reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros en los procesos electorales. La apuesta de un nuevo concepto de ciudadanía (6) que supere el espíritu clásico de su vinculación exclusiva con la nacionalidad, es un paso necesario que, por lo menos, debe ser tenido en cuenta en la construcción de un adecuado marco legal para la integración social de los inmigrantes.

El otro gran debate acerca del equilibrio entre la integración y el respeto a las distintas identidades culturales, en lo que afecta para la delimitación de un marco legal, no debe enzarzarse en generalidades ni posiciones apriorísticas. Por un lado es claro, como ya se ha enunciado anteriormente, que el reconocimiento de derechos no es una concesión unilateral humanitaria, sino un compromiso con unos valores universales para la convivencia y el respeto mutuo. A partir de este punto, desde la regulación concreta de cada derecho (en este punto es clave el de la educación) se deben generar espacios para el mantenimiento de las respectivas identidades, así como para el diálogo y el enriquecimiento mutuo intercultural.

(6) Gonzalo MAESTRO BUELGA, «Globalización, inmigración y ciudadanía social», en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, número 4 (noviembre 2003), págs. 9-42.

3.2. Un único concepto de administrado

Desde la opción que acabamos de exponer por la incorporación del extranjero en una nueva categoría integradora de ciudadanía, lo que implica el reconocimiento de derechos, la asunción de deberes y el compromiso activo con la sociedad en la que vive, la relación de todos en pie de igualdad con las Administraciones públicas es básica.

Los derechos constitucionales sobre las garantías jurídicas corresponden a toda persona, ya sea nacional o extranjera; esto es un requisito básico del Estado de Derecho. Evidentemente son iguales para todos, pero, al mismo tiempo y sin menoscabo de esa igualdad, se puede afirmar que en la realidad constituyen una mayor necesidad para las personas más indefensas, como es el caso de los extranjeros inmigrantes en proceso de integración, así como otros sectores semejantes con una potencial tendencia a la marginación y la exclusión. En este punto es muy importante el avance que ha supuesto la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita (7).

Sin embargo, el sentido de la última reforma de la Ley de Extranjería (que entró en vigor en diciembre de 2003), acusando recibo de los golpes recibidos en las hoy ya numerosas sentencias de diferentes Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia sobre el contingente y permisos de residencia y trabajo, así como la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2003, introdujo una nueva Disposición Adicional Decimonovena en la Ley de Procedimiento Administrativo, por la que se estableció que los procedimientos regulados en la misma se regirían por su normativa

(7) STC 95/2003, de 25 de mayo.

específica, aplicándose sólo supletoriamente esta ley general que se aplica a todos los ciudadanos. El sentido de esta modificación no es otro que eludir en el tratamiento a los extranjeros la aplicación de las garantías establecidas con carácter general para todos los administrados, estableciendo un tratamiento diferenciado que contradice principios generales recogidos en la Constitución.

Es básico mantener un concepto uniforme de administrado, al margen de la nacionalidad o situación legal de la persona; lo contrario supondría construir una especie de *apartheid* jurídico. Este es el sentido de la Constitución Española, además de constituir uno de los elementos básicos sobre los que se asienta el Estado social de Derecho.

3.3. Las vías legales para la inmigración a España

Partiendo del hecho de la realidad y la necesidad de la inmigración en España, reconocido por todos los actores sociales, los investigadores, los centros de estudios de los grandes grupos empresariales y las Administraciones públicas, el marco legal debe establecer los cauces para que ésta se produzca de manera ágil y ordenada. La actual normativa, con el progresivo cierre de todos los mecanismos previstos en la misma, ha demostrado ser inadecuada, lenta y demasiado formalista, no sólo para los inmigrantes sino también para los empleadores que demandan mano de obra en diversos sectores.

La primera vía debe ser la reagrupación familiar. En el artículo 16 de la Ley de Extranjería actual se reconoce el derecho de los extranjeros a la vida en familia y a la intimidad familiar, conforme a lo dispuesto en la ley y los tratados internacionales suscritos por España. Este reconocimiento debe ir acompañado

de un procedimiento rápido y con las suficientes garantías, ya que este es un aspecto básico para la integración social, lo que hoy no queda asegurado por los límites y los requisitos excesivos que se exigen. A esta vía, en principio no económica, de inmigración podríamos añadir la referente a los compromisos asumidos por España con la convención de Ginebra sobre los Refugiados de 1951 y el resto de las figuras de protección internacional.

Por otra parte, debería retomarse el procedimiento conocido como régimen general de los permisos de trabajo, que, a partir de las ofertas de los empleadores, permita una rápida canalización de estas necesidades. La insuficiencia de los procedimientos actuales ha producido el efecto perverso de fomentar la creación y el mantenimiento de bolsas de economía sumergida, con el evidente riesgo de la marginación y la explotación extrema de los trabajadores empleados de esta forma. Relacionado con lo anterior, debe abordarse el debate sobre el dogma de la «situación nacional de empleo», no desde un punto de vista teórico sino desde la realidad del actual mercado laboral español y europeo; en la misma medida, deberían ponerse en discusión la canalización de los flujos de inmigrantes con los escasos países con los que se han firmado convenios y la viabilidad del sistema actual de preferencias.

A partir de estas vías permanentes y generales, sería importante profundizar en situaciones específicas, como la de los trabajadores de temporada en distintas campañas, la demanda de mano de obra para servicio doméstico, en las que se pueden ensayar mecanismos que ya figuran en nuestra legislación o que se han experimentado en otros países, como los visados para búsqueda de empleo o los contingentes seleccionados en los países de origen para determinados sectores.

3.4. Mecanismos de regularización permanente

Cabe, por último, establecer una vía que permita el acceso a la documentación de aquellos extranjeros que se encuentren en situación administrativa irregular, bien por causas sobrevenidas, bien porque nunca accedieron a una situación de residencia. Ante esta situación de hecho, desde la aprobación de la primera LO 7/1985, se han multiplicado las regularizaciones extraordinarias, más o menos encubiertas, con el empleo de diversos criterios. Ni siquiera la contrarreforma de la LO 8/2000 fue capaz de invertir esta tendencia ante la presión de los movimientos sociales. Por otra parte, la gestión de los flujos anunciada por el anterior Gobierno como uno de sus objetivos fundamentales se estrelló ante la realidad de más de un millón de inmigrantes en situación administrativa irregular, frente a la que el endurecimiento del régimen sancionador y el aumento de los controles fronterizos se han mostrado totalmente inoperantes.

Para buscar una alternativa al reconocimiento del fracaso del marco legal que suponen las regularizaciones extraordinarias, o al imparable aumento del volumen de extranjeros arraigados en la sociedad española sin una situación jurídica definida, no hace falta más que acudir a nuestra propia legislación. Según el artículo 31 de la Ley de Extranjería, que se ha mantenido a pesar de las sucesivas modificaciones y los matices introducidos, podrán acceder a la situación de residencia temporal los extranjeros que acrediten una estancia ininterrumpida en territorio español, figuren empadronados en un municipio en el momento en que formule sus peticiones y cuenten con medios económicos para atender a su subsistencia; asimismo, se prevé la posibilidad de otorgar un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias o circunstancias excepcionales.

Ante la objeción formal de la incongruencia que conlleva establecer un mecanismo que permita obviar los requisitos para la entrada y la migración regular desde los países de origen previstos en la propia legislación, cabe recordar que el Derecho debe prever siempre instrumentos de ajuste con la realidad ya que, en caso contrario, está abocado a la inoperancia y la parálisis.

En conclusión, la clave para el establecimiento de un marco legal para la integración social de los inmigrantes en España (y en Europa) radica en el reconocimiento de la imposibilidad de regular los flujos migratorios sólo desde la legislación de los países receptores. Por muy estrictos que sean los controles fronterizos y por muy duro que sea el régimen sancionador, mientras subsistan en el mundo los graves problemas de precariedad social, desempleo, injusticia crónica, violación generalizada de todos los derechos humanos..., seguirán llegando inmigrantes a los pocos países privilegiados.

Ante esta situación de hecho se pueden adoptar dos actitudes. La primera, cuyo paradigma ha sido la experiencia española desde el año 2000, es generalizar la retórica del codesarrollo y el desarrollo sostenible en la misma medida que se bloquea toda inversión social real en los países pobres, endureciendo las políticas migratorias con la ingenua aspiración de un «efecto disuasorio». La segunda, que sólo podrá llevarse a cabo con un necesario consenso a todos los niveles, debe apostar por la solución de los problemas reales que generan una emigración forzada y, en paralelo, establecer un marco legal que permita la integración social de los inmigrantes, el reconocimiento de sus derechos y la desactivación de toda potencial marginación estructural, con las nefastas consecuencias que conllevaría.

Bibliografía*

Área de Comunicación y Relaciones
Externas. Cáritas Española

CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

ABAD MARQUEZ, Luis V.: «Contradicciones de la globalización: migraciones y convivencia interétnica tras el 11 de septiembre». *Migraciones*, n.º 11, junio 2002, págs. 225-268.

– «Globalización, demografía y migraciones internacionales». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 57-70.

ADELANTADO, Pep, coord. *Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria; Universitat Autònoma de Barcelona, D. L. 2000.

AIERBE, Peio (y otros): «La irrupción de los sin papeles». *Mugak*, n.º 14, primer trimestre, 2001, págs. 7-40

ANTÓN, A. coord.: *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*. Madrid: Tolosa, 2000.

(*) Esta bibliografía puede complementarse con la ofrecida en el n.º 121, octubre-diciembre de 2000, de esta misma revista, titulado *El desafío de las migraciones*.

- ARIAS ROBLES, Marta: «Migraciones y desarrollo. ¿Hay lugar para la cooperación?». *Revista de Fomento Social*, n.º 224, octubre-diciembre 2001, págs. 627-647.
- BLAT MELLADO, Concha: «Consideraciones sobre migración y desarrollo en el derecho internacional». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 163-179.
- BRUNET ICART, Ignasi; ALARCÓN, Amado: «Globalización y migraciones». *Sistema*, n.º 165, noviembre 2001, págs. 23-40.
- CASAS ÁLVAREZ, Francisco Javier: «Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo reflexiones desde una óptica española». *Migraciones*, n.º 8, diciembre 2000, págs. 101-126.
- CASTRO, Miguel Ángel de: «Fuentes estadísticas sobre la inmigración». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 128-145.
- COLECTIVO IOÉ: «Flujos migratorios internacionales. Marco de comprensión y características actuales». *Migraciones*, n.º 9, junio 2001, págs. 7-43.
- Costa, Alberto: Ecuador: «Deuda externa y migración, una relación incestuosa». DOCUMENTACIÓN SOCIAL, n.º 126, enero-marzo 2002, págs. 261-282.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, Juan Antonio: «Demografía e inmigración». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 16-27.
- FERNÁNDEZ DE LA HOZ, Paloma: «Paradojas de la migración. Aspectos antropológicos». *Revista de Fomento Social*, n.º 224, octubre-diciembre 2001, págs. 589-626.
- GIMÉNEZ ROMERO, Carlos: *¿Qué es la inmigración? ¿Problema u oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? ¿Multiculturalismo o interculturalidad?* Barcelona: RBA, 2003.
- MALGESINI, Graciela; GIMÉNEZ, Carlos: *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2000.

- OLIVAN, Fernando: «Migraciones, flujos humanos y pertenencia: hacia el grado cero de la densidad social». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 181-200.
- PASTOR ANTOLÍN, Luis Jesús, coord.: *Globalización y migraciones hoy: diez años de continuos desafíos*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2002.
- RIBAS MATEOS, Natalia: *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Barcelona: Bellaterra, 2004.
- RUIZ OLABUENAGA, José Ignacio: *Inmigrantes*. Madrid: Acento Editorial, 2000.
- SANTAMARÍA, Enrique: *La incógnita del extraño: una aproximación a la significación sociológica de la inmigración no comunitaria*. Rubí (Barcelona): Anthropos, 2002.
- SASSEN, Saskia: *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- *¿Perdiendo el control?: La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra, 2001.
- SOLÉ PUIG, Carlota: «Inmigración interior e inmigración exterior». *Papers*, n.º 60, 2000, págs. 211-224.
- SOLER ESPILAUBA, Dolores, coord.: *Literatura y pateras*. Madrid: Universidad Internacional de Andalucía; Akal, 2004.
- VELLOSO DE SANTISTEBAN, Agustín: «El denominado problema de la inmigración ilegal en la Unión Europea: ¿petróleo o derechos humanos?». *Tiempo de paz*, n.º 66, otoño 2002, págs. 85-93.
- WAGMAN, Daniel: «Inmigración y delincuencia». *Mugak*, n.º 19, segundo trimestre 2002; *dossier* monográfico, págs. 7-35.

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA

- AGUIRRE, Mariano; CLAVIJO, Claudia, ed.: *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2002.

- ANGULO, Carlos I.: «Condiciones de vida de la población extranjera en España». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 98-107.
- ARANDA, José: «Los inmigrantes y la delincuencia». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 108-115.
- ARANGO, Joaquín: «La población inmigrada en España». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 6-14.
- ARANGO, Joaquín (y otros): «Inmigración en España». *Papeles de Economía Española*, n.º 98, 2003, número monográfico.
- ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA: «El Estrecho. La muerte de perfil». *Noticias Obreras*, n.º 1.353, del 1 al 15 de febrero 2004, págs. 19-27.
- ASOCIACIÓN PROVIVIENDA. GRUPO TÉCNICO: «Los inmigrantes y sus dificultades para acceder a una vivienda. ¿Abrimos puertas a la integración?». *Ofrim Suplementos*, n.º 7, diciembre 2000, págs. 11-27.
- BAULLUZ, Javier; CÁRITAS; ASAMBLEA DE COOPERACIÓN POR LA PAZ: *España: frontera Sur* [vídeo]. Madrid: Cáritas Española, 2001; 30 minutos.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo: «La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 219-304.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE CAMBIO SOCIAL, FUNDACIÓN ENCUENTRO: *Informe España 2003: una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, 2003.
- CLAVIJO, Claudia; AGUIRRE, Mariano, ed.: *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2002.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR): *Informe 2003 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: La situación de los refugiados en España*. Juan José Rodríguez Ugarte, director. Madrid: Fundación Santa María; CEAR; Acento, 2003.

- CRiado, María Jesús: *Historias de vida de migrantes*. María Jesús Criado. Madrid: CES, 2001.
- «Vieja y nueva migración. Rasgos, supuestos y evidencias». *Revista internacional de sociología*, n.º 26, mayo-agosto 2000, págs. 159-183.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan; RAMÍREZ LAFITA, M.^a José: *La voz de los inmigrantes*. Madrid: IMSERSO, D.L. 2001.
- ESPAÑA. DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN: *Programa Greco: Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*. Madrid: Ministerio del Interior, 2000.
- ESPAÑA. DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LAS MIGRACIONES: *Anuario de Migraciones 2002*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, D. L. 2003.
- GARGANTE, Sixte (y otros): *La discriminación racial: propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelona: Icaria, CERES, 2003.
- GÓMEZ CIRIANO, Emilio José: *Orientaciones básicas para el migrante en España* (actualizado con Real Decreto 864/2001. Madrid: Cáritas Española, D.L. 2002.
- GOYTISOLO, Juan; NAÏR, Sami: *El peaje de la vida: integración o rechazo de la emigración en España*. 2.^a ed. Madrid: Aguilar, 2001.
- GRUP DE RECTORS EN PARROQUIES POPULARS I OBRERES: «Manifiesto : ante la situación de los inmigrantes». *Iglesia viva*, n.º 205, enero-marzo 2001, págs. 131-133.
- LUCAS, Javier de; TORRES PÉRE, Francisco: *Inmigrantes. ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Barcelona: Talasa, 2002.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor; ÁLVAREZ, Berta; GONZÁLEZ, Carmen: *España ante la inmigración*. Barcelona: Fundación La Caixa, c. 2001.

- PONS I RIBAS, Joaquim: «El fenómeno de la inmigración en España». *Revista de Fomento Social*, n.º 224, octubre-diciembre 2001, págs. 695-705.
- ROCA PARES, Albert (y otros): *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*. Gemma Aubarell, dir. Barcelona: Icaria, 2003.
- SALVATIERRA, Miguel: «La inmigración en España». *Política Exterior*, n.º 80, marzo-abril 2001, págs. 119-130.
- SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, CENTRO PIGNATELLI: *La inmigración, una realidad en España*. Jesús María ALEMANY [et al.]. Zaragoza: Departamento de Cultura y Turismo, Gobierno de Aragón, D. L. 2002.
- TORNOS, Andrés: *El Estado de Bienestar y la inmigración en España*. Dirección, Rosa Aparicio Gómez. Madrid: IMSERSO, 2002.
- WITHOL, Catherine (y otros): «El desafío de las migraciones». *DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, n.º 121, octubre-diciembre 2000; número monográfico.

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS MIGRACIONES

- ABIZANDA ESTABEN, Federico, PINOS QUÍLEZ, Manuel: *La inmigración en Aragón*. Zaragoza: Seminario de Investigación para la Paz, 2002.
- ALONSO CALDERÓN, Javier (y otros): *Pla interdepartamental d'inmigració 2001-2004: aprovat en la sessió del Govern de la Generalitat del día 18 de julio de 2001*. Barcelona: Generalitat, Secretaria per a la Immigració, 2001.
- AMENGUAL, C. (y otros): *La inmigración a les Balears (2000-2001): Estudis sobre historia, geografia humana i realitat*. Palma: Gadeso-Leonard Muntaner, 2001.
- AZNAR SÁNCHEZ, José Angel; SÁNCHEZ PICÓN, Andrés: «Inmigración en tierra de emigración: el caso de Almería». *Economistas*, n.º 86, diciembre 2000, págs. 97-114.

- AZURMENDI, Mikel: *Estampas de El Ejido: un reportaje sobre la integración del inmigrante*. Madrid: Taurus, 2001.
- CALVO BUEZAS, Tomás: «El conflicto estructural en El Ejido: A la caza del moro». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 39-55.
- CÁRITAS: *Inmigrantes en Murcia* [vídeos]. Madrid: Cáritas Española, 2001.
- CASTELLANOS ORTEGA, M.ª LUZ; PEDREÑO CÁNOVAS, Andrés: «Desde El Ejido al accidente de Lorca: las amargas cosechas de los trabajadores inmigrantes en los milagrosos vergeles de la agricultura mediterránea». *Sociología del trabajo*, n.º 42, primavera 2001, págs. 3-31.
- CATALUÑA: Generalitat. *Plan interdepartamental d'immigració 2001-2004: Aprovat en la sessió del Govern de la Generalitat del día 18 de julio de 2001*. Barcelona: Generalitat, Secretaria per a la Immigració, 2001 2 v + 1 CD ROM.
- CHECA, Francisco, dir.: *El Ejido: la ciudad-cortijo: Claves socioeconómicas del conflicto étnico*. Barcelona: Icaria, 2001.
- GARCÍA NIETO GÓMEZ GUILLAMÓN, Antonio: *Los inmigrantes en la Región de Murcia 2001: análisis de la información de la Red de Situación de la Integración Social de los inmigrantes*. Murcia: Dirección General de Política Social de la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región, 2002.
- GARRETA BOCHACA, Jordi: «Inmigrantes musulmanes en Cataluña». *Revista Internacional de Sociología*, n.º 25, enero-abril 2000, págs. 151-176.
- GÓMEZ CIRIANO, Emilio José: «"Enseñándome no mas...". Estrategias de supervivencia e inserción de los inmigrantes ecuatorianos en la Comunidad de Madrid». *Ofrim Suplementos*, n.º 7, diciembre 2000, págs. 209-224.
- IBÁÑEZ ANGULO, Mónica: *Análisis de la población extranjera en Castilla y León (1996-2000)*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 2002.

- LÓPEZ DE LERA, Diego, dir.: *Inmigración extranjera en Andalucía 1991-2001*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, Instituto de Estadística, 2002.
- LORA TANMAYO, Gloria: *Extranjeros en Madrid: Informe 2001-2002*. Madrid: Delegación Diocesana de Migraciones, 2003.
- MADRID. COMUNIDAD AUTÓNOMA: *Plan regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003*. Madrid: Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, 2001.
- MARTÍNEZ, F.: *La integración social de los inmigrantes en Andalucía. Recursos y necesidades*. Sevilla: Junta de Andalucía, 1996.
- MARTÍNEZ VEIGA, Ubaldo: *El Ejido, discriminación, exclusión social y racismo*. Madrid: La Catarata, 2001.
- MURCIA. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL: *Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia 2002-2004*. Murcia: Dirección General de Política Social, Consejería de Trabajo y Política Social de la Región, 2002.
- NAVARRA. GOBIERNO. DIRECCIÓN GENERAL DE BIENESTAR SOCIAL; UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL: *Plan para la integración social de la población inmigrante*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 2002.
- SALVA, Tomàs, P.: «La inmigración en Baleares: De un fenómeno tipo “Nueva Florida” a un modelo migratorio de “Nueva California”». *Inmigración en España: Perspectiva desde el territorio*. Cursos de verano de la UCM, El Escorial, 2002.

MODELOS DE INTEGRACIÓN

- ABDELAZIZ, Malika: «Experiencias y Retos de Integración». *Revista de estudios de Juventud*, n.º 49, junio 2000, págs. 99-102.
- BLANCO FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, Cristina: «La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención». *Migraciones*, n.º 10, diciembre 2001, págs. 207-248.

- BUCETA FACORRO, Luis: «Inmigración, integración y encuentro cultural». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 225-234.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo (y otros): «Inclusión de la juventud inmigrante». *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 60, marzo 2003; número monográfico.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo: «Sindicatos e inmigración: caras nuevas para un viejo desafío». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 103-117.
- CAMACHO, Javier; TRABADA, Elías: *La inserción socio-laboral de los inmigrantes extranjeros residentes en Usera y Villaverde*. Madrid: Asociación Proyecto San Fermín, 2001.
- CHECA, FRANCISCO; ARJONA, Ángela; CHECA, Juan Carlos, ed. lits.: *La integración social de los inmigrados: modelos y experiencias*. Barcelona: Icaria, 2003.
- CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (3. 2000. Cádiz): *Convivir en paz, vivir sin racismo*. Cádiz: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2001.
- DUCOLI, B (y otros): *Bases estratégicas para la elaboración de un plan estatal de migraciones*. Barcelona: Hacer, 2000.
- FEDERACIÓN ANDALUCÍA ACOGE. CENTROS DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL: *La inserción sociolaboral de inmigrantes: una propuesta metodológica*. Jaén: Del Lunar, 2001.
- FUCHS, Nicole; GÓMEZ, Emilio, coord.: *Inmigrantes : hacia una nueva cultura de la acogida*. Madrid: Cáritas Española, 2003.
- GASCÓN NAVARRO, Nieves: «Modelo actual de intervención social con inmigrantes. Nuevos retos para el Trabajo Social». *Trabajo social hoy*, n.º 27, primer trimestre 2000, págs. 13-35.
- GÓMEZ CIRIANO, Emilio José (y otros): «Inmigrantes: más allá de los papeles». *Cáritas*, n.º 417, junio 2001, folleto n.º 4.

- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio; LÓPEZ DE LERA, Diego. «La política de extranjería y el control de los flujos migratorios en España». *Economistas*, n.º 86, diciembre 2000, págs. 82-95.
- LABRADOR FERNÁNDEZ, Jesús: «Minorías étnicas, migración e integración». *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 49, junio 2000, págs. 9-12.
- LAPARRA, Miguel, ed.: *Extranjeros en el purgatorio: Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra, 2003.
- LAPARRA, Miguel: «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión». En MORENO, L., *Pobreza y Exclusión: La última real de protección social*. Madrid. Politeya CSIC, 2001.
- LÓPEZ, Paloma: «Las dimensiones de la inmigración y el modelo de sociedad». *Gaceta sindical*, n.º 1, octubre 2001, págs. 185-196.
- NAVARRO, Josep María; PASCUAL, Jordi; ROJAS, Albert: «Los planes de acogida e integración intercultural: un instrumento para la planificación participada de políticas locales de inmigración». *Migraciones*, n.º 11, junio 2002, págs. 297-317.
- PAJARES, Miguel: «Las políticas comunitarias en inmigración y asilo». *Migraciones*, n.º 10, diciembre 2001, págs. 7-58.
- PUMARES FERNÁNDEZ, P.: «¿Qué es la integración? Reflexiones sobre el concepto de integración de los inmigrantes». En CHECA, F., *Africanos en la otra orilla*. Barcelona: Icaria, 1998.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo: «Inmigración y codesarrollo. Razones de un cambio de estrategia en el 2002». *Tiempo de paz*, n.º 66, otoño 2002, págs. 29-37.
- RAZÓN Y FE. Editorial: «Emigración: menos reforma legal y más plan social». *Razón y Fe*, n.º 1.225, noviembre 2000, págs. 263-271.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, José (y otros): «España hoy: la ordenación política de la convivencia». *Sociedad y Utopía*, n.º 21, mayo 2003; número monográfico.

- SOLANA RUIZ, José Luis: «Una década de intervenciones sociales ante los procesos de exclusión social padecidos por los inmigrantes extranjeros en España». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n.º 55, tercer trimestre 2001, págs. 9-32.
- VERMORGEN, Gauke: «De una política de integración a una política de diversidad». *Migraciones*, n.º 11, junio 2002, págs. 9-23.
- ZAPATA, Ricardo: *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación*. Madrid: IMSERSO, D.L. 2002.

MODELOS DE INTEGRACIÓN EN EUROPA

- AJA, Eliseo, ed.: *Informe sobre derecho comparado de la inmigración: (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Suecia y Unión Europea)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Secretaria para la Inmigración, 2002.
- APARICIO, Rosa: «Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias». DOCUMENTACIÓN SOCIAL, n.º 121, octubre-diciembre 2000, págs. 33-55.
- BAGANHA, Maria I.: «La inmigración y el mercado de trabajo en Portugal». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 131-144.
- CAPONIO, Tziana; FINOTELLI, Claudia: «La inmigración en Italia: entre el derecho de asilo y la obligación de trabajar». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 63-96.
- CEREJO, Encarnación; VELÁZQUEZ, Francisco J.: «Los determinantes de las migraciones en la Unión Europea». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 38-46.
- CONSORCIO ESTATAL DE ENTIDADES PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CON MIGRANTES (CEPAIM): *Bases estratégicas para la elaboración de un plan de migraciones: Europa 2000*. Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM); equipo de redacción, Jordi Estivill [et al.]. Barcelona: Hacer, 2000.

- DOOMERNIK, Jeroen; MAK, Jeannette: «El rechazo a la inquietud: inmigración e integración en los Países Bajos después del 11 de septiembre». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 97-129.
- FERNÁNDEZ DE LA HOZ, Paloma: «Europa: un pasado complejo, un presente abierto. Caminos de reconciliación». *Sal Terrae*, n.º 1.036, julio-agosto, 2000, 581-600.
- HUSBAND, Charles: «Una buena práctica sigilosa, aunque flirteando con el racismo. Algunas dinámicas contradictorias del multiculturalismo británico». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 145-179.
- LUCAS, Javier de: «Sobre las políticas de inmigración en la UE un año después del 11 de septiembre de 2001». *Tiempo de Paz*, n.º 66, otoño 2002, págs. 69-84.
- MA MUNG, Emmanuel: «Continuidad y fluctuaciones de la política migratoria francesa». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 43-61.
- MARTINELLO, Marco: *La Europa de las migraciones. Por una política pre-activa de la inmigración*. Barcelona: Bellaterra, 2003.
- MERCADER, Jesús R.; MUÑOZ, Ana Belén: «El tratamiento de la política migratoria en la Unión Europea». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 32, 2001, págs. 35-62.
- MORENO FUENTES, Francisco Javier; GONZÁLEZ FERRER, Amparo: «Políticas sanitarias dirigidas a minorías étnicas y extranjeros en Gran Bretaña, Francia y España». *DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, n.º 127, abril-junio 2002, págs. 207-255.
- MÜNZ, Rainer: «Alemania y sus inmigrantes». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 7-42.
- SOLANES, Ángeles: *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*. Madrid: Universidad Carlos III; Dykinson, 2001.

ECONOMÍA E INMIGRACIÓN

- ALEMÁN CANO, Jaime: «Las prestaciones transnacionales de servicios». *Tiempo de Paz*, n.º 61, primavera-verano 2001, págs. 23-32.
- APARICIO, Rosa: «A propósito del consumo de los inmigrantes». *Ofrim Suplementos*, n.º 9, diciembre 2001, págs. 57-71.
- APARICIO, Rosa; TORNOS, Andrés: *La inmigración y la economía española*. Madrid: IMSERSO, 2000.
- CEBRIÁN, Juan Antonio; BODEGA, María Isabel; BORDONADO, Julia: «La iniciativa empresarial del inmigrante». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 116-122.
- EGUREN, Joaquín: «Reflexiones generales en torno a lo que los trabajadores extranjeros aportan al mercado de trabajo y al Tesoro público». *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 49, junio 2000, págs. 91-98.
- FEITO, José: «Notas sobre inmigración económica y mercado de trabajo en España». *Economistas*, n.º 86, diciembre 2000, págs. 76-80.
- FERNÁNDEZ, Mercedes: «Los gastos de las corporaciones locales en atención a la población inmigrante». *Migraciones*, n.º 9, junio 2001, págs. 183-208.
- HIDALGO TUÑÓN, Alberto: «Codesarrollo. Aproximación conceptual». *Tiempo de Paz*, n.º 66, otoño 2002, págs. 5-28.
- SOLÉ PUIG, Carlota, coord.: *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*. Barcelona: Anthropos, 2001.

MERCADO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN

- ABAD MÁRQUEZ, Luis V.: «Economía en red y políticas migratorias. ¿Hacia un mercado global de trabajo?». *Migraciones*, n.º 14, diciembre 2003, págs. 305-341.

- AHN, N.; JIMENO, Juan F.: «Cambio demográfico, inmigración y mercado de trabajo». *Papeles de Economía Española*, n.º 91, 2002, págs. 115-12.
- ANGUIANO TÉLLEZ, María Eugenia: «Inmigración laboral extracomunitaria en España explorando perfiles y trayectorias laborales». *Migraciones*, n.º 10, diciembre 2001, págs. 111-134.
- CARRASCO CARPIO, Concha (y otros): *Inmigración: Mercado de trabajo y protección social en España*. Antonio Izquierdo Escribano, dir. Madrid: Consejo Económico Social (CES), 2003.
- CARRASCO CARPIO, Concha: «Economía sumergida y trabajador inmigrante». *Noticias Obreras*, n.º 1291, julio 2001, págs. 19-26.
- COLECTIVO IOÉ: *Inmigración, escuela y mercado de trabajo: Una radiografía actualizada*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2002.
- «Discriminación de los inmigrantes en el trabajo». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 91-102.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR): *Libro blanco de la inserción laboral de refugiados e inmigrantes*. Madrid: CEAR, 2000.
- CONSORCIO ESTATAL DE ENTIDADES PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CON MIGRANTES (CEPAIM): *Investigación sobre el empleo bicultural*. Barcelona: Hacer, 2000.
- GARRIDO, Luis: «La situación laboral de los españoles y los extranjeros según la Encuesta de Población Activa». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 74-86.
- GOROSQUIETA, Javier: «Pleno empleo o inmigración». *Razón y Fe*, n.º 1.223-1.224, septiembre-octubre 2000, págs. 221-227.
- HERRANZ GÓMEZ, Yolanda: «Inmigración e incorporación laboral». *Migraciones*, n.º 8, diciembre 2000, págs. 127-163.
- MARQUÉS DÍEZ, Bárbara: *Las dificultades psicológicas de adaptación de los trabajadores inmigrantes: informe sobre investigaciones y expe-*

riencias en España y Alemania. Zaragoza: Confederación de Empresarios de Aragón, D. L. 2000.

SADABA RODRÍGUEZ, Igor (y otros): «Inmigración y empleo». *Nexoempleo*, n.º 4, abril 2002; *dossier* monográfico, págs. 6-54.

SÁNCHEZ MIRANDA, Juan: «Los inmigrantes, ¿nuestros últimos esclavos? Un sector laboral desgregado». *Éxodo*, n.º 55, septiembre-octubre 2000, págs. 12-20.

DERECHOS SOCIALES. CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN

AÑÓN ROIG, M.^a José (y otros): «Ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes». *Gaceta sindical*, n.º 3, junio 2003; número monográfico.

AÑÓN ROIG, M.^a José: «El test de la inclusión: Los derechos sociales». En: ANTÓN, A., coord., *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*. Madrid: Talasa, 2000, págs. 148-191.

BAUMANN, Gerd: *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnica, y religiosas*. Barcelona: Paidós, 2001.

CÁRITAS ESPAÑOLA (y otros): *Oasis en tierra extraña* [vídeo]. Cáritas Española; Campaña por la convivencia intercultural del MTAS; AEI; Colectivo Universitario de Producción Audiovisual en Ciencias Sociales y Aire Comunicación Asociación de Educomunicadores. Madrid: [s.n.], 2003.

CEA D'ANCONA, María Ángeles: «La medición de las actitudes ante la inmigración: Evaluación de los indicadores tradicionales de "racismo"». *Revista Española de Investigaciones Sociales*, n.º 99, julio-septiembre 2002, págs. 87-112.

CEA D'ANCONA, María Ángeles; VALLÉS, Miguel S.: «Los medios de comunicación y la formación de la opinión pública ante la inmigración y el racismo». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000.

COLECTIVO IOÉ: «¿Actitudes ante los inmigrantes, discriminación o trato igualitario?» *Sal Terrae*, n.º 1.045, mayo 2001, págs. 379-394.

CUADROS RIOBÓ, Alfonso: «Mediación intercultural en el ámbito laboral: una propuesta desde el marco sindical». *Migraciones*, n.º 9, junio 2001, págs. 239-252.

– «Salud y fenómeno migratorio: Respuestas a las necesidades socio-sanitarias de la inmigración». *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 49, junio 2000, págs. 81-89.

GARCÍA RAMÍREZ, Manuel (y otros): «Inmigrantes y recursos sociales naturales. La aplicación del modelo del convoy social al proceso de aculturación». *Migraciones*, n.º 11, junio 2002, págs. 83-111.

GARCÍA ROCA, Joaquín: «Cultura de la solidaridad y sociedad multicultural». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, n.º 52, cuarto trimestre 2000, págs. 9-25.

GÓMEZ CIRIANO, Emilio José: «Revitalizar los espacios comunitarios (o cómo trabajar desde abajo en la gestación de una sociedad intercultural)». DOCUMENTACIÓN SOCIAL, n.º 129, octubre-diciembre 2002, págs. 93-105.

JORNADAS DE DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES (2. 2000. Zaragoza): *Inmigración y derechos*. Natividad Fernández Sola, Manuel Calvo García, coord. Zaragoza: Mira, 2001.

KYMLICKA, Will: «Derechos humanos y justicia etnocultural». *Debats*, n.º 68, invierno 2000, págs. 47-63.

LEUNDA, Javier: «La multiculturalidad: oportunidad y desafío para el desarrollo local». *Tiempo de Paz*, n.º 66, otoño 2002, págs. 53-68.

LUCAS, Javier de (y otros): «La sociedad intercultural». *Temas para el debate*, n.º 89, abril 2002, págs. 19-48.

LUCAS, Javier de: *Blade Runner. El derecho, guardián de la diferencia*. Barcelona: Tirant lo Blanch, 2002.

- MARTÍN DÍAZ, Emma: «Procesos migratorios y ciudadanía cultural». Sevilla: Mergablum 2003.
- MARTÍNEZ VEIGA, Ubaldo: «La exclusión espacial y la vivienda de los inmigrantes en España». *Ofrim Suplementos*, n.º 7, diciembre 2000, págs. 139-166.
- MORENO RÓDENAS, Pedro: «Reflexiones en torno a la segunda generación de inmigrantes y la construcción de la identidad». *Ofrim Suplementos*, n.º 10, junio 2002.
- MUÑOZ REYES, Edith: *Inmigración y lenguaje: para una didáctica de acogida y hospitalidad. Aprendizaje de una segunda lengua en situación de inmersión*. Madrid: Cáritas Española, 2002.
- PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel: «Inmigración y derecho penal». *Noticias Obreras*, n.º 1.337, 1 de junio 2003, págs. 19-26.
- REVISTA DE FOMENTO SOCIAL. Editorial: «Migraciones y Globalización: los derechos humanos como marca de referencia». *Revista de Fomento Social*, n.º 224, octubre-diciembre 2001, págs. 536-554.
- RUIZ ALONSO, Felipe: «Emigración y multiculturalidad en la Unión Europea». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000, págs. 201-224.
- SARTORI, Giovanni: *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001.
- SEGURA LUCAS, Juan Antonio; CONTRERAS CONEJA, José: «La vivienda, uno de los cimientos de la integración social de los inmigrantes en las sociedades de acogida». *Ofrim Suplementos*, n.º 7, diciembre 2000, págs. 167-186.
- SOLÉ PUIG, Carlota: «Derechos y deberes frente al racismo y a la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora». *Sociedad y Utopía*, n.º 16, noviembre 2000.
- TAYLOR, Charles: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE, 2003.

- TEZANOS, José Felix (y otros): «Ciudadanía o inmigración». *Temas para el Debate*, n.º 75, febrero 2001, págs. 21-46.
- TORNOS, Andrés: «Los derechos culturales de las minorías étnicas». *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 49, junio 2000, págs. 53-65.
- VALADIER, Paul: «Inmigración y Derechos humanos». *Revista de Fomento Social*, n.º 224, octubre-diciembre 2001, págs. 671-678.
- ZAMAGNI, Stefano: «Migraciones, multiculturalidad y políticas de identidad». *Revista de Fomento Social*, n.º 224, octubre-diciembre 2001, págs. 555-588.

EDUCACION E INMIGRACIÓN

- AJA, Eliseo (y otros): *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2000.
- ATIENZA, José Luis: «Interculturalidad y aprendizaje de lenguas extranjeras». *Mugak*, n.º 18, 1.º trimestre 2002, págs. 19-21.
- CALVO BUEZAS, Tomás: *La escuela ante la inmigración y el racismo. Orientaciones de educación intercultural*. Madrid: Popular, 2003.
- CASTILLA VALLEJO, José Luis: «El multiracialismo y las trampas de la cultura». *Política y Sociedad*, n.º 1, enero-abril 2002, págs. 255-271.
- CASTIÑEIRA, Ángel: «Identidades culturales e interculturalidad». *Misión Joven*, n.º 291, abril 2001, págs. 15-22.
- ESSOMBA, Miquel A., coord.: *Educación e inclusión social de inmigrantes y minorías. Tejer redes de sentido compartido*. Madrid: Praxis, 2003.
- FRANZE MUDANO, Adela: «Escuela e inmigración: respuestas educativas ante la diversidad». *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 49, junio 2000, págs. 67-73.

- PALAUDARIES, Josep Miquel: «Integración educativa: el caso de las familias marroquíes». *Sal Terrae*, n.º 1.045, mayo 2001, págs. 395-405.
- PAVÓN FERRER, María Angels: «La educación intercultural. Una propuesta de intervención». *Misión Joven*, n.º 315, 2003.
- RED ACOGE: *La gestión de la multiculturalidad en la escuela. Formación del profesorado*. Sevilla: Andalucía Acoge, 2002.

MIGRACIÓN Y GÉNERO

- ALARCÓN, Amado (y otros): «Políticas de formación para mujeres inmigrantes. El caso de la ciudad de Barcelona». *Papers*, n.º 60, 2000, págs. 365-379.
- BEDOYA, María Helena: «Mujer extranjera: una doble exclusión. Influencia de la Ley de Extranjería sobre las mujeres inmigrantes». *Papers*, n.º 60, 2000, págs. 241-256.
- CASTAÑO COLLADO, Cecilia: «Globalización y género». *Gaceta Sindical*, n.º 2, junio 2002, págs. 179-190.
- COLECTIVO IOÉ: *Mujer, inmigración y trabajo*. Madrid: IMSERSO, 2001.
- «Aportaciones de las mujeres inmigrantes procedentes del Tercer Mundo». *Ofrim Suplementos*, n.º 9, diciembre 2001, págs. 35-55.
- EL-BUSHRA, Judy (y otros): «Género y desplazamiento. Migraciones forzadas», n.º 9, enero-marzo 2001, número monográfico.
- GREGORIO GIL, Carmen; RAMÍREZ FERNÁNDEZ, Ángela: «¿En España es diferente...?: mujeres inmigrantes dominicanas y marroquíes». *Papers*, n.º 60, 2000, págs. 257-273.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio: «El proyecto migratorio de los indocumentados según género». *Papers*, n.º 60, 2000, págs. 225-240.
- PARELLA RUBIO, Sonia: *Mujer inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos, 2003.

ÉTICA, DOCTRINA SOCIAL E INMIGRACIÓN

CERVANTES GABARRÓN, José: «Dios está con los inmigrantes». *Misión Joven*, n.º 302, marzo 2002, págs. 21-30.

– «El inmigrante en la Biblia». *Iglesia Viva*, n.º 205, enero-marzo 2001, págs. 49-72.

CURSO DE FORMACIÓN DE DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA (12. 2002. Madrid): «Migraciones, pluralismo social e interculturalidad. Retos para la doctrina social de la Iglesia: [promovido por la Comisión de Pastoral Social, la Fundación Pablo VI, el Instituto Social León XIII y la Facultad de Sociología]. *Corintios XIII*, n.º 103-104, julio-diciembre 2002, págs. 1-340.

GARCÍA ROCA, Joaquín: «Las migraciones como propuesta de civilización: qué hacer ante las inmigraciones». *Iglesia Viva*, n.º 205, enero-marzo 2001, págs. 73-100.

JORNADAS DE TEOLOGÍA DE LA CARIDAD (13. 2001. Salamanca): «Inmigrantes: vivencias, reflexión y experiencias» [organizadas por Cáritas Española]. *Corintios XIII*, n.º 102, abril-junio 2002; número monográfico.

OLLER, María Dolors: «Por una superación de la extranjería». *Iglesia Viva*, n.º 203, julio-septiembre 2000, págs. 111-117.

PONS I RIBAS, Joaquim: *Mi vecino Hassan: tres aproximaciones al fenómeno de la inmigración*. Barcelona: Cristianisme i Justícia, 2002.

ROUCO, Antonio María: «Orientaciones prácticas para la pastoral de los inmigrantes». *Sal Terrae*, n.º 1.045, mayo 2001, págs. 427-429.

SANTAMARÍA, Belén: «Los inmigrantes en España. Preguntas previas». *Sal Terrae*, n.º 1.045, mayo 2001, págs. 359-366.

SEBASTIÁN, Luis de: «¿Dónde se juega la justicia en nuestro entorno en los próximos diez años?». *Revista de Fomento Social*, n.º 220, octubre-diciembre 2000, págs. 509-520.

ZAMORA, José A.: «Migraciones en un mundo globalizado». *Iglesia Viva*, n.º 205, enero-marzo 2001, págs. 11-48.

DEMOGRAFÍA, ESTADÍSTICA E INMIGRACIÓN

GARRIDO, Luis: «Para cuantificar a los extranjeros». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 28-37.

OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN: *Anuario Estadístico de Extranjería. Año 2002*. Madrid: Ministerio del Interior, 2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES (OIM). *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2000*. Nueva York, OIM, 2001.

REQUES VELASCO, Pedro; COS, Olga de: «De lo global a lo local: repercusiones geodemográficas de la inmigración en España». *Economistas*, n.º 99, enero 2004, págs. 48-61.

SOPEMI: *Tendances des migrations internationales: rapport annuel 2003*. Systeme d'Observation Permanente des Migrations. París: OCDE, 2004.

PÁGINAS WEB

ORGANISMOS PÚBLICOS

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: www.ine.es

MINISTERIO DEL INTERIOR. Información general para inmigrantes, sobre asilo y refugio, autorización de residencia, visados, etc. www.mir.es/extranje/preextra.htm

MINISTERIO DEL INTERIOR. Relación de oficinas existentes en toda España, organizadas por Comunidades Autónomas: www.mir.es/extranje/oficinas/ofi0.htm

MINISTERIO DEL INTERIOR. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración: www.mir.es/dgei

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. Dirección General de Ordenación de las Migraciones. Solicitud de permisos y autorizaciones para extranjeros: www.mtas.es/migraciones/docextr/default.htm

OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN: www.imtersomigracion.upco.es

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA. Junta. Movimientos Migratorios: www.juntadeandalucia.es/asuntossociales/cpntenidos/dgbienestarsocial/svmmigratorios/psvmigratorios.asp

CATALUÑA. Institut Català de la Mediterrània: www.gencat.es/icm

CATALUÑA. Organismo Técnico de Inmigración: www.gencat.es/benestar/immigra/preimmi.htm

MADRID. Comunidad Autónoma. Oficina Regional para la Inmigración OFRIM: www.madrid.org/ofrim

MURCIA. Red de Apoyo Social al Inmigrantes RASiNET: www.rasinet.org

ORGANISMOS INTERNACIONALES

FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS: www.unfpa.org

OCDE: www.oecd.org

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: www.unhchr.ch

OIT. Migraciones Internacionales: www.ilo.org/public/spanish/protection/migrant/index.htm

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES. OIM: www.iom.int

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES INTERCULTURALES: www.adri.fr

CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES CMS: www.cmsny.org

CEMES: Centre for European Migration and Ethnic Studies: www.cemes.org

COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA. Web de extranjería: <http://www.extranjeria.info>

CONSORCI DE RECURSOS PER A LA INTEGRACIÓ DE LA DIVERSITAT. Diputació de Barcelona: http://www.diba.es/crid/observ_adquis.htm

EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC): www.eumc.at/

FORUM BARCELONA 2004: www.barcelona2004.org

FUNDACIÓN CIDOB. Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación: www.cidob.org

GISTI, Grupo de Información y Apoyo a Inmigrantes: www.gisti.org

HEGOA: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional: www.hegoa.ehu.es

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES. Universidad Pontificia de Comillas: www3.upco.es/pagnew/iem/

INSTITUTO EUROPEO DEL MEDITERRÁNEO: www.iemed.org/cmenu.htm

MIGRATION POLICY GROUP (MPG): www.migpolgroup.com

OBSERVATORIO EUROPEO DEL RACISMO Y LA XENOFobia (EUCM): www.eumc.at/eumc/index.php

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA PAZ: www.seipaz.org

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SINDICATOS

ACSUR-LAS SEGOVIAS: www.acsur.org

ANDALUCÍA ACOGE: www.acoge.org

ASAMBLEA DE COOPERACIÓN POR LA PAZ: www.acpp.com

ASTI. ASOCIACIÓN SOLIDARIDAD TRABAJADORES INMIGRANTES: www.asti-madrid.com

ATTAC ESPAÑA: www.attaces.org

ATIME. Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España: www.atime.es

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO: www.cear.es

INTERMÓN-OXFAM: www.intermon.org

NEXOS. Biblioteca Especializada en Migraciones: www.nodo50.org/nexos/home.htm

RCADE. Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa: www.rcade.org

SODEPAZ. Solidaridad para el Desarrollo y la Paz: www.sodepaz.org

SOS RACISME: www.sosracisme.org

TOD@S SOMOS EMIGRANTES: www.nodo50.org/derechosparatodos/MIGRACION.htm

SINDICATOS

CC.OO. MIGRACIONES: www.ccoo.es/sindicato/migraciones.html

UGT. MIGRACIONES: www.ugt.es/inmigracion/foroinmigracion.html

USO. MIGRACIONES: www.uso.es

A graphic of a staircase with four steps, ascending from the bottom left towards the top right. The steps are represented by gray rectangular blocks of increasing height and width.

TRIBUNA ABIERTA

Situación actual y perspectivas de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar

Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá

Sumario

1. Introducción. El contexto socioeconómico del crecimiento y desarrollo de las organizaciones voluntarias.—2. El entorno de desarrollo de las organizaciones de acción social en España: La reestructuración del Estado de Bienestar.—3. El proceso general de institucionalización del sector voluntario en España.—4. Bibliografía citada.

RESUMEN

El texto analiza el entorno del desarrollo de las organizaciones voluntarias en España: el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar con sus consecuencias en términos de una mayor mercantilización de los derechos sociales, decreciente intensidad protectora y ralentización de las políticas de lucha contra la exclusión social. En este contexto se considera cómo el proceso de institucionalización del sector de acción voluntaria está sometido a tres tipos de presiones: la

competencia con las empresas privadas, que obliga a ajustes económicos y funcionales continuos en una parte del sector; las exigencias de la Administración Pública, que aumentan las responsabilidades de las organizaciones sin un correspondiente respaldo financiero y político y, finalmente, las reivindicaciones y demandas de participación social por parte del conjunto de la sociedad civil y de los voluntarios de las organizaciones sociales. Todos estos procesos suponen una fuerte tensión en las organizaciones voluntarias entre crecimiento y desarrollo, entre el ámbito instrumental y el ámbito cívico, con una amplia variedad entre organizaciones y con resultados dispares.

ABSTRACT

The text analyses the development of the voluntary organizations in Spain: the process of restructuring the Welfare State with its consequences in terms of a greater mercantilism of the social rights, a decreasing protection intensity and a slowdown of the policies that combat social exclusion. In this context, the process of institutionalization of the voluntary actions sector is under three types of pressure: rivalry with private companies, which forces to make continuous economic and functional adjustments in part of the sector, the civil service demand that increases the organizations' responsibility without having financial and political support and, finally, the great demand of social participation by the civil society and the volunteers of social organizations. All this process causes great stress in voluntary organizations with respect to growth and development, instrumental scope and civic scope, existing a great variety between the organizations getting different results.

1 INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS

En el *Informe FOESSA de 2003* sobre las organizaciones voluntarias de acción social se afirmaba que éstas habían tenido que hacer frente en un lapso de tiempo muy breve a dos procesos de cambio en profundidad: el *crecimiento* organizativo y económico, desarrollo de nuevas actividades y compromisos, profesionalización intensiva, gestión de recursos humanos (entre ellos el voluntariado) junto a los compromisos del *desarrollo social*: impulso de la participación cívica, reivindicación de los derechos sociales, defensa de los nuevos grupos sociales excluidos, entre otros, todo lo cual ha supuesto un esfuerzo extraordinario de cambio en el Tercer Sector de Acción Social, no exento de tensiones y contradicciones, que son reflejo de la etapa vivida de crecimiento bajo el contexto de reestructuración del Estado de Bienestar en España, a su vez reflejo del cambio en profundidad en los Estados de Bienestar europeos.

Esta tensión entre crecimiento y desarrollo ha supuesto que las organizaciones voluntarias tengan que hacer frente a varios retos al mismo tiempo cuya conciliación es compleja y está sometida a condicionantes económicos y políticos, a las presiones indirectas y directas del mercado en el campo de la acción social y a la propia dinámica del Tercer Sector (este último fuertemente fragmentado, dependiente de los recursos públicos y presionado hacia la prestación de servicios que en muchos casos son responsabilidad del Estado).

Indudablemente esta doble tensión: *crecimiento/desarrollo*, en un triple campo de fuerzas condicionantes: *Estado de Bienestar contenido, oferta privada de servicios sociales en creciente competencia con el sector no lucrativo y un tercer sector social fragmentado y con una mayor orientación hacia la prestación de prestación*, constituyen el objetivo de análisis de estas páginas.

El logro de este doble objetivo de las organizaciones voluntarias (crecimiento y desarrollo) bajo el triple campo de fuerzas condicionantes mencionado, nos obliga a su análisis y comprensión de cara a debatir cómo debemos y podemos desarrollar las capacidades de desarrollo futuro del sector socio-voluntario en los cuatro ámbitos que el mencionado *Informe FOESSA de 2003* resaltaba como prioritarios:

1. Lograr una mayor autonomía económica y política.
2. Mejorar la credibilidad social.
3. Reforzar la participación cívica.
4. Contribuir al desarrollo de los derechos sociales en general y para los colectivos excluidos de la sociedad.

Con el fin de contribuir al debate social en relación a los objetivos mencionados de crecimiento y desarrollo, comprender el triple contexto de desarrollo de las organizaciones de acción social y concretar con algún detalle los cuatro retos futuros mencionados, vamos a analizar en primer lugar las características de reestructuración del Estado de Bienestar como factor condicionante del desarrollo de las organizaciones sociales y, en segundo lugar, de manera omnicomprendensiva, la naturaleza de la institucionalización del sector voluntario en España y su impacto en el desarrollo de sus funciones socio-organizativas.

2

EL ENTORNO DE DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

La comprensión del desarrollo de las organizaciones voluntarias debe hacerse en el marco general de la reestructuración del Estado de Bienestar en España. La historia del Estado de Bienestar desde la transición política hasta la actualidad ha sido la historia de la tensión entre, por una parte, la progresiva, aunque desigual e incompleta, universalización de los derechos sociales y su profundización como derechos ciudadanos en ámbitos como la educación, la salud y el derecho a un ingreso mínimo y, por otra parte y de manera paralela, las tendencias a la contención del gasto social y de los compromisos del Estado, la asistencialización de las prestaciones sociales y el desplazamiento hacia el mercado y las organizaciones voluntarias de una parte de la gestión en función de variables como el coste económico y la rentabilidad política.

De manera general podemos afirmar que el Estado de Bienestar español es un Estado de universalización incompleta, de baja intensidad protectora y limitada capacidad para realizar una redistribución de la renta de manera igualitaria. Compartimos la afirmación de Gimeno ULLASTRES (2002, 2003) de que todo parece indicar que estamos en la actualidad inmersos en una *fase ascendente de la desigualdad social* a pesar del intenso crecimiento económico de los últimos años o, precisamente por eso, ya que la reestructuración neotecnológica corporativa en curso parece estar aumentando la fragmentación y la desigualdad social que, además, se ve reforzada por las políticas fiscales y sociales de los últimos años. La escasa información estadística en ámbitos como el fiscal dificulta el análisis y la corroboración fehaciente de esta afirmación pero, ciertamente, cabe

pensar razonablemente que el recorte del gasto social en términos de PIB, junto a una menor intensidad protectora de las prestaciones sociales y un aumento de la presión fiscal general hayan provocado una mayor desigualdad durante los últimos años después del período de moderación de la desigualdad desde segunda mitad de los años ochenta hasta la mitad de la década de los años noventa. Pasando a analizar estos rasgos con mayor detalle:

A) Universalización incompleta y creciente remercantilización de los derechos sociales

En primer lugar, el Estado de Bienestar ha desarrollado un modelo de *universalización incompleta de servicios y prestaciones de bienestar con una creciente remercantilización* que en parte modifica, pero también refuerza la estructura social fragmentada emergente en nuestra sociedad. Por una parte, se trata de un sistema con lagunas protectoras en sanidad, sobre todo y de manera muy clara en la oferta pública de servicios sociales y en la cobertura del desempleo, sin considerar aquí en detalle el declive galopante de la política social de vivienda como caso específico de mercantilización casi completa (ver en este punto a ADELANTADO y GOMÁ, 2000). Podemos enfatizar aquí, a modo de ilustración, en algunos de estos aspectos de manera sintética remitiendo al lector a la abundante literatura sobre el tema (entre otros, ADELANTADO, 2000; GOMÁ y SUBIRATS, 1998).

Cuatro son los rasgos que definen la evolución de los servicios públicos de bienestar durante los últimos años en España:

En primer lugar, un *universalismo contenido e incompleto* debido a la contención y reducción en términos de participación

en el PIB del gasto público social (en términos SEEPROS el porcentaje de gasto social en 2000 fue del 19,11% del PIB, inferior al del año 1983, 19,52%), lo cual origina lagunas protectoras en ámbitos como el desempleo, los servicios sociales y el propio sistema sanitario (en este último caso debido a su incapacidad para dar respuesta suficiente a las personas en situación de dependencia que reciben atención sanitaria). La contención del gasto social no sólo afecta a la extensión de los servicios públicos sino también a la calidad de los mismos dado que se trata de servicios de alta intensidad en fuerza de trabajo y con moderados incrementos de productividad.

Dentro de este universalismo contenido e incompleto hay que destacar el hecho del desplazamiento hacia las ONG de acción social de la prestación de servicios no rentables políticamente, insuficientemente financiados en ocasiones y sin garantía de financiación futura. A ello se suma la presión de la contención del gasto que limita los recursos a repartir entre un número creciente de organizaciones, que se ha duplicado desde 1990 hasta la actualidad, provocando una competencia perversa por los recursos entre las propias organizaciones sociales.

En segundo lugar, destaca la *privatización selectiva creciente* de los servicios tanto por la filosofía gerencialista que tiende a imponerse frente a criterios de gobernabilidad democrática, como la transferencia de servicios al sector privado, justificada muchas veces por la superior eficiencia aparente del sector privado y la reducción del peso del Estado o descompromiso social de este último (INFANTE CAMPOS, 2003). El caso de la sanidad es paradigmático en cuanto que se trata de un sistema en el que la sanidad privada ha ganado peso progresivamente, orientada a las clases medias y colectivos de alto poder adquisitivo, y el gerencialismo se ha convertido en una lógica de

racionalización permanente de costes sin tener muchas veces en cuenta el objetivo del sistema: ofrecer asistencia sanitaria de calidad y personalizada. Sin embargo, es el espacio de los servicios sociales aquel en que la privatización es más clara dada la creciente presencia de las empresas privadas que, al disponer de una mayor capacidad financiera, pueden situarse con fuerza en un sector de futuro desde el punto de vista de la rentabilidad empresarial o, al menos, de extensión del espacio mercantil en la atención personal. Por otra parte, la gestión de servicios públicos por las ONG permite no sólo abaratar costes por parte del Sector Público (gracias a la no valoración por estas entidades de una parte de sus costes que son internalizados), sino también transferir la responsabilidad del servicio público de manera no compartida en no pocos casos.

Ante estos cambios la pregunta obvia (CROUCH, 2004) es si el proceso de mercantilización (comercialización lo denomina el citado autor) que ha logrado introducirse en la vida cotidiana y en las prácticas sociales de consumo a lo largo del siglo xx afectará con el tiempo, ya en el siglo xxi, al núcleo esencial de la ciudadanía social que había quedado al margen de este proceso después de la II Guerra Mundial, de forma que pudiera afectar a largo plazo a la propia esencia de la democracia social construida durante más de un siglo a través de largos y complejos conflictos sociales y políticos.

En tercer lugar, hay que destacar los *bajos niveles de coordinación* entre servicios y prestaciones, la competencia latente entre CCAA en la provisión de los servicios, que conducen al incremento de las diferencias territoriales en cuanto a los recursos y calidad de los servicios que se prestan (sanidad, educación), los criterios de accesibilidad (servicios sociales) o las dificultades para consensuar políticas comunes (cuantía de pensio-

nes no contributivas, prestaciones sanitarias y servicios sociales). Un análisis de los requisitos de acceso a los servicios sociales de las CCAA nos indica claramente la creciente desigualdad generada durante los últimos lustros junto a una mayor brecha en la oferta de servicios sociales.

Finalmente, los niveles de *participación ciudadana* en los servicios públicos son aún bastante bajos. Las experiencias de participación y control a través del sistema de Consejos (por ejemplo, Consejo Estatal de Personas Mayores, Consejo Escolar del Estado) suponen un paso positivo en la participación ciudadana mediante organizaciones sociales y de intermediación. Sin embargo, en este campo de democratización y transparencia del Estado de Bienestar queda aún un largo camino por recorrer (ARIÑO, 2001). La tensión entre integración institucional de los agentes sociales y capacidad real de influencia y movilización social están siempre latentes en los actuales mecanismos de participación social cuando no se plantean explícitamente como límites a la acción colectiva.

Todos estos factores, universalización contenida incompleta, privatización selectiva creciente, bajos niveles de coordinación y de participación ciudadana, es decir, aspectos todos ellos del deterioro de la democracia social y del principio de ciudadanía, constituyen límites a la capacidad de generación de cohesión social del Estado de Bienestar y afectan directa e indirectamente a su impacto redistributivo y a la generación de bienestar.

B) La decreciente intensidad protectora

La crisis del Estado de Bienestar no se ha traducido, como hemos sostenido aquí, en un desmantelamiento de sus instituciones o en una reducción radical de prestaciones y servicios,

pero sí en una división interna o segmentación que, en parte, es una adecuación a los cambios en la estructura social y, en parte también, una consecuencia de las políticas de contención del peso de la intervención del Estado. A lo cual hay que añadir el impacto, no siempre directo, de la competencia internacional que presiona sobre los costes salariales, la flexibilidad en la contratación laboral y la intensidad de los derechos sociales junto al propio impacto directo de la deslocalización competitiva de empresas (ejemplos recientes son los cierres de las empresas Samsung y Nissan en Cataluña).

La confluencia de estos procesos sociales, económicos y políticos se ha traducido en una división interna en el Estado de Bienestar español que puede definirse del modo siguiente: una materialización segmentada de los derechos sociales según la cual la universalización del Estado de Bienestar se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora, de forma que los grupos más débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad, acceden a niveles protectores de subsistencia —el de tipo asistencial— cuando no quedan excluidos, a la vez que los grupos fuertemente integrados en el mercado de trabajo pueden complementar su protección con la compra de seguros privados.

Todo parece indicar que la reestructuración del Estado de Bienestar ha producido efectos diversos y contradictorios en base a los cuales la reforma social está remodelándose: la universalización de la protección social no se ha frenado, pero la diferenciación interna de la misma es una realidad; el volumen del gasto social en España en términos de riqueza social ha sido a veces creciente (1977-1979, 1982-1985, 1989-1994), otras de simple estancamiento (1980-1982, 1986-1989) y a veces claramente decreciente (1997-2000), pero su evolución ha estado

marcada de manera permanente por el conflicto latente, cuando no explícito, entre las necesidades de la modernización neotecnológica y las reivindicaciones sociales a favor de la extensión de los derechos sociales; la acción estatal, el Estado de Bienestar, sigue teniendo el principal protagonismo en la gestión del bienestar social, pero compartiéndolo progresivamente cada vez más con el mercado que, incluso, está pasando de colaborar con las ONG y apoyar programas conjuntos a organizar su propia actividad «solidaria» bajo la forma de Fundaciones y programas directamente controlados de acción social. Es decir, esta lenta y silenciosa deriva asistencial del Estado de Bienestar, más como reestructuración interna desigual de los derechos sociales que como modificación de la estructura general formal protectora, es la resultante de la tensión entre la legitimación social del Estado de Bienestar entre los ciudadanos y el hecho real de la creciente desigualdad social y de las tendencias exclusógenas que se han producido en nuestra sociedad a los largo de los últimos años.

Este proceso de asistencialización de las prestaciones sociales genera efectos diversos y complejos. Desde el punto de vista de la legitimación política y de la estabilidad social la cobertura asistencial está cumpliendo obvias funciones integradoras y de paz social, de otra manera, la asistencialización de la protección social ha sido la forma en que se han universalizado los derechos sociales para los grupos más precarizados y menos favorecidos de la población española controlando conflictos sociales potenciales a la vez que garantizando por vía asistencial una materialización básica de los derechos sociales. Pero, por otra parte, estos colectivos, incluidos los que tienen complementos de mínimos en las pensiones de la Seguridad Social, se han distanciado (excepto las pensiones de viudedad) de los niveles de renta familiar *per cápita*. De manera mas concreta, podemos

constatar cómo, por una parte, se ha producido un proceso imparable de distanciamiento de las prestaciones de tipo asistencial respecto de la renta familiar disponible *per cápita*, caso de las pensiones asistenciales y el subsidio de desempleo. Por otra parte, las pensiones mínimas contributivas de la Seguridad Social se han distanciado del mencionado indicador de renta disponible, aunque en menor medida las pensiones mínimas de viudedad. Incluso la pensión media contributiva de la Seguridad Social que en 1985 era el 75,1% de la renta familiar bruta *per cápita* disponible ha reducido notablemente su porcentaje de participación en relación con dicha renta de forma que en 2000 es el 67,1% de dicha renta.

Dicho de otra manera, las prestaciones sociales están creciendo a un ritmo menor que la renta familiar disponible del país, lo que supone un crecimiento de la desigualdad social y una invitación latente a la búsqueda de alternativas en sistemas mercantiles por parte de las clases medias funcionales urbanas. Todo ello compatible con el discurso de que un sistema de protección social con una intensidad protectora suficiente para mantener un digno nivel de vida de los que tienen en éste su principal fuente de renta supone restar posibilidades y recursos a los que inician su vida laboral (la llamada lucha de generaciones).

En algunos sistemas, como el de prestaciones por desempleo, el impacto ha sido particularmente negativo, ya que si las reformas de 1992 (DL 1/1992) y 1993, dirigidas al control del gasto social por desempleo, endurecieron los requisitos de acceso tanto a las prestaciones de tipo contributivo como a las de tipo asistencial, posteriormente, como señala LÓPEZ GANDÍA (2003), el ajuste del gasto en desempleo ha sido mucho más riguroso, de forma que la reducción del número de perceptores

por desempleo ha sido superior a la propia reducción del número de parados. La reforma de la prestación por desempleo de la Ley 45/2002 ha endurecido, como señala el mencionado autor, las condiciones de «permanencia» en el derecho a la prestación introduciendo una «visión negativa de las prestaciones reparadoras como un obstáculo para la realización de políticas activas». Es decir, a la limitación de la accesibilidad a las prestaciones por desempleo y una decreciente intensidad protectora (la prestación asistencial por desempleo que era en 1985 el 63,3% de la renta familiar *per cápita* disponible es en 2000 el 38,2%) se añade el endurecimiento de los requisitos para mantenerse en la prestación, como reflejo de la ideología progresivamente consolidada del comportamiento fraudulento del parado.

La contribución de las prestaciones sociales y, en concreto, el sistema público de pensiones ha reducido de manera notable la pobreza entre la población mayor en España entre 1980 y 1995, en mayor medida que en cualquier otro grupo de población, debido no sólo al impacto de los ingresos monetarios sino a la gratuidad del sistema sanitario, todo ello compatible con dispersiones de la renta en este colectivo, donde se pueden encontrar bolsas de pobreza. En el mismo sentido, pero con una intensidad protectora mucho menor, hay que destacar el papel de las rentas mínimas de las CCAA y el subsidio asistencial por desempleo con funciones de mantenimiento de rentas de subsistencia y de paz social. Ahora bien, lo importante es destacar la consolidación de un sistema asistencial en el seno del propio Estado de Bienestar, como sistema protector de derechos de segundo orden, que no sólo consolida la fragmentación sociolaboral actual sino que además transforma indirectamente la lógica histórica del propio sistema universalista. Lo que está por ver es qué extensión e intensidad alcanzarán estos

cambios en el futuro y si afectarán al núcleo esencial de los derechos de ciudadanía social.

C) Los límites del Estado de Bienestar en la lucha contra la exclusión y la pobreza

Entendemos la pobreza y la exclusión como la acumulación de desventajas sociales, económicas, relacionales y de protección social, que suelen persistir a lo largo del tiempo y que, como consecuencia, impiden materializar los derechos sociales. España ha elaborado hasta hoy dos planes nacionales de acción para la inclusión social (I Plan 2001-2003 y II Plan 2003-2005) en base a las directrices de la Comisión Europea de desarrollar políticas globales contra la exclusión social y la pobreza (COMISIÓN EUROPEA, 2002) bajo esa concepción de la pobreza mencionada al principio que ya fue acuñada por el Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha Contra la Exclusión Social a principios de la década de los años noventa del pasado siglo.

La pobreza y la exclusión siempre ha sido una realidad en España, a pesar del impacto redistributivo del Estado de Bienestar, y en concreto del sistema de Seguridad Social y el sistema sanitario, en la reducción de la pobreza severa y grave (AYALA y MARTÍNEZ, 1999). Independientemente de los resultados analíticos sobre su cuantificación global y distribución por niveles de pobreza, cuyas diferencias estriban en las fuentes de información utilizadas y en la distinta interpretación de los resultados, existen dos acuerdos básicos entre los estudiosos del fenómeno de la pobreza y la exclusión: en primer lugar, la pobreza económica severa y grave se ha reducido en España de manera notable, persistiendo aún elevados niveles de pobreza relativa, moderada y precaria que, en conjunto, afectan entre un 15 y un

20 por ciento de las personas aproximadamente; en segundo lugar, las políticas públicas no sólo tienen que afrontar la erradicación de las bolsas de marginación y pobreza (pobreza tradicional) que aún persisten, sino que deben orientarse hacia el desarrollo de políticas de lucha contra la precariedad social y laboral (denominada nueva pobreza), lo que implica una intervención del Estado y la sociedad civil de manera articulada y multidimensional.

La dimensión cuantitativa de la pobreza y la exclusión sigue siendo relevante en España y refleja los límites de nuestro Estado de Bienestar (si bien resulta teóricamente discutible afirmar que la existencia de la pobreza es un fracaso del modelo de protección social sin relacionarla con el impacto de otras esferas de la política social, como es el propio carácter exclusógeno del mercado (TEZANOS, 2001; LAPARRA, 2002).

Cabe preguntarse si durante los últimos años se habrán incrementado las tasas de pobreza y si habrá variado la estructura social interna o niveles de pobreza. Podemos pensar razonablemente que, por una parte, el crecimiento del empleo habrá mejorado la situación de una parte del colectivo pero que, al mismo tiempo, esta mejora se habrá visto frenada tanto por la persistencia del empleo temporal y sumergido (que afecta en mayor medida al colectivo de personas pobres y excluidas) como por la reducción de la intensidad protectora, que afecta sobre todo a los perceptores de prestaciones mínimas y asistenciales (estamos hablando de un colectivo en 2000 de 1.507.157 perceptores, considerando las pensiones no contributivas de todo tipo, el subsidio asistencial, el complemento no contributivo por hijo a cargo, prestaciones asistenciales a emigrantes y rentas mínimas de las CCAA). Al mismo tiempo nuevos colectivos se están incorporando a las filas de la pobreza,

como son los inmigrantes económicos extranjeros muy pobres. En definitiva, es dudoso que la eficacia contra la exclusión sea elevada cuando se reduce la intensidad protectora, el empleo crece moderadamente en este colectivo y es de baja calidad y, sobre todo, no existe un sistema coordinado de lucha contra la pobreza que articule una renta mínima con servicios y programas de inserción. Esta aproximación tentativa, a modo de hipótesis, queda confirmada por estudios recientes, como el realizado en base al Panel de Hogares de la Unión Europea (GARCÍA SERRANO, MALO y TOHARIA, 2001) o por el CES (2001), tanto en lo referente a la dimensión de la pobreza como, sobre todo, a la composición y estructura de la población pobre a que hacíamos mención anteriormente. En este mismo sentido AYALA y RENES (1998) enfatizan en la idea de que la cuantificación de la pobreza en sí misma es importante como indicador del problema, pero lo es más el patrón de pobreza, la estructura social de la misma, los procesos sociales y económicos que subyacen a dicha realidad y el papel de las políticas sociales.

Desde el punto de vista de la aplicación de políticas sociales eficaces, la lucha contra la exclusión tiene dos pilares: la inserción laboral y la mejora de la intensidad protectora, además de un entorno social e institucional favorecedor de las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza (AYALA, 2000; CÁRITAS, 2001).

La consolidación de una intensidad protectora a la baja de las prestaciones asistenciales como la de los últimos años, aumentando su distancia de la renta familiar *per cápita* del conjunto de España, únicamente tendrá como efecto reducir la pobreza severa, pero difícilmente podrá reducir la pobreza moderada y precaria y, por tanto, continuará el enquistamiento de la población pobre precaria y moderada en los porcentajes

y niveles de pobreza de los últimos diez años (EDIS y VVAA, 1998).

Concluyendo el análisis de los tres factores de reestructuración antes mencionados, no cabe la menor duda de que la universalización contenida, la reducción de la intensidad protectora y el freno en la lucha contra la exclusión están aumentando la carga asistencial de las organizaciones voluntarias respecto de los grupos excluidos y en riesgo de la sociedad y al mismo tiempo favoreciendo un crecimiento del campo de actividad de las empresas privadas en la gestión de servicios para las capas medias y altas de la sociedad.

Mayor carga asistencial de las ONG implica necesidad de recursos, no siempre garantizados por la Administración, en competencia con otras ONG y, en ciertos campos de actividad (residencias, ayuda a domicilio, formación ocupacional, con la empresa privada. Es decir, una mayor presión financiera sobre las ONG para garantizar derechos sociales de manera no siempre suficiente, continua y eficaz bajo un sistema de colaboración económica con el Estado que genera no escasas dependencias políticas y financieras.

3 EL PROCESO GENERAL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SECTOR VOLUNTARIO EN ESPAÑA

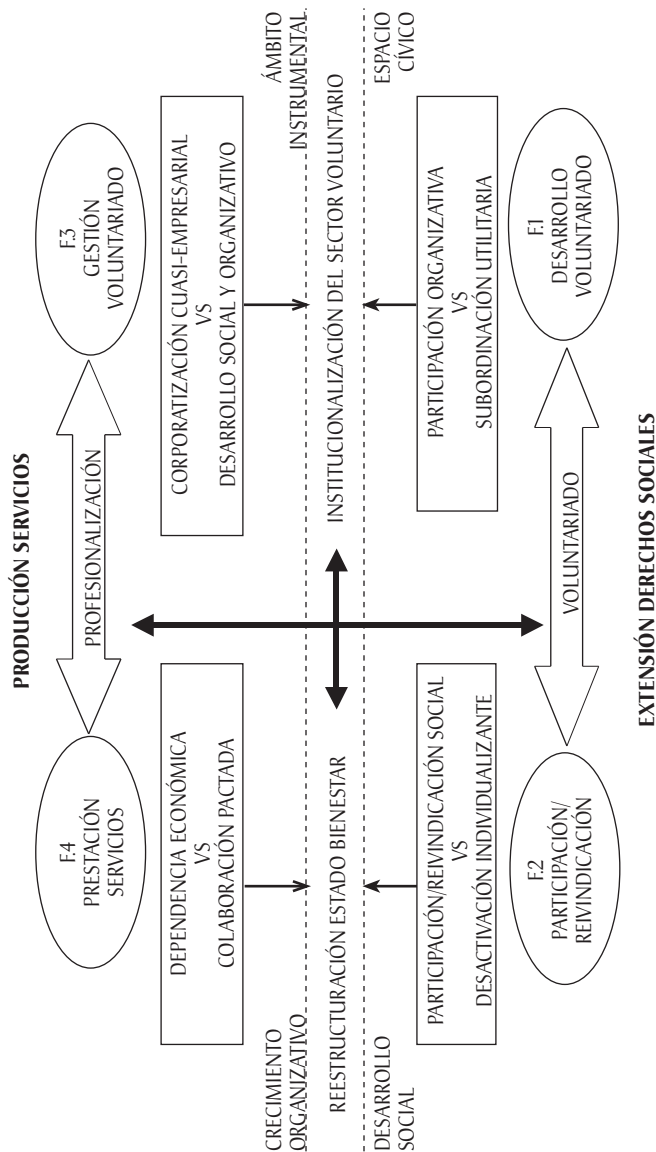
Con el fin de comprender la dinámica de crecimiento y desarrollo de las organizaciones voluntarias en España es preciso, en primer lugar, incardinarlas en el proceso general de institucionalización de la acción voluntaria en España. Es decir, en base al contexto general antes analizado podemos, a continuación, establecer la relación entre la reestructuración del Estado de Bienestar y el proceso de institucionalización del sector volunta-

rio social, ya que aunque éste tiene su dinámica y espacio social e institucional propios, sin embargo su desarrollo tiene lugar en el seno del Estado de Bienestar (CASADO, 1999, 2003).

Durante los últimos casi veinte años ha tenido lugar en España un proceso de *institucionalización* del sector voluntario, tanto extenso como intenso. *Extenso* por el crecimiento del número de organizaciones voluntarias, en el caso de las de acción social casi la mitad se han creado desde 1990 hasta casi recientemente; también por el crecimiento del número de personas voluntarias que se han incorporado de manera puntual o con cierta permanencia en las organizaciones sociales; extenso por el crecimiento de los recursos económicos y humanos disponibles; finalmente, extenso por la creciente complejidad organizativa, tanto interna (aplicación de técnicas de gestión y diseño organizativo), como externa (creación de plataformas, federaciones y confederaciones de entidades).

Pero, al mismo tiempo, se trata de un *proceso intenso* en la medida en que junto al crecimiento, diversificación y mayor presencia pública, las organizaciones voluntarias afrontan su desarrollo en un contexto de cambio social complejo que afecta a su naturaleza, a su ser e identidad. Nos referimos a que las organizaciones sociales actúan en el contexto de una profunda reestructuración del Estado de Bienestar del que forman parte y son, también, un efecto, lo que implica una mayor presión sobre la actividad de prestación de servicios en detrimento, a veces en conflicto, de la actividad reivindicativa y mediadora de las organizaciones sociales. Ello supone (ver Gráfico 1) que las funciones de participación social y reivindicación de las organizaciones sociales entran en relaciones complejas de articulación y, a veces, de conflicto con las de prestación de servicios y gestión del voluntariado.

**PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEPENDIENTE DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS
EN EL CONTEXTO DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR
(PRIVATIZACIÓN ASISTENCIALIZACIÓN, CONTENCIÓN GASTO SOCIAL)**



Esta realidad se traduce en tensiones socio-organizativas de cuatro tipos que podemos agrupar en dos bloques: las tensiones entre funciones que se producen en el espacio cívico y del desarrollo social (MARBÁN, 2003) y aquellas que tienen lugar en ámbito instrumental y del crecimiento organizativo.

1) En el *ámbito del crecimiento organizativo e instrumental las ONG sociales* desarrollan dos funciones dirigidas a la producción de servicios: la prestación de servicios (hacia el exterior) y la gestión del voluntariado (hacia el interior). Ambas funciones requieren de profesionalización en un sentido amplio. Ello genera tensiones y contradicciones a dos niveles:

- a) Por un lado, en el ámbito de la prestación de servicios se produce una tensión entre la dependencia económica no buscada por las ONG y la colaboración pactada en programas concretos entre Estado y organizaciones sociales favorecida.
- b) Por otro lado, en el ámbito de la gestión del voluntariado se produce la tensión entre la tendencia hacia la corporatización cuasi-empresarial (profesionalización funcional del voluntariado, gestión de recursos humanos como fuerza de trabajo gratuita) y un desarrollo organizativo propio y adecuado a la nueva estructura de recursos humanos en las ONG.

De manera más concreta, y en el ámbito de la *prestación de servicios y gestión del voluntariado*, las organizaciones sociales entran en una relación con la Administración Pública tanto de dependencia económica como de colaboración pactada, lo cual tiene consecuencias en el desarrollo social y organizativo de las entidades. La mayor o menor intensidad de la dependencia/colaboración dependen del tamaño de la organización y forta-

leza económica y organizativa, del tipo de políticas públicas y de la propia filosofía que oriente la acción voluntaria. En el mismo sentido, las organizaciones sociales actúan a veces, y de manera creciente, en competencia con empresas privadas en el mismo campo de actividad y, en todo caso, en un entorno de reforzamiento de la mercantilización de la actividad social y cultural. Ello implica que no pocas organizaciones sociales afrontan una tensión, en ocasiones conflictiva, entre la presión corporativa cuasi-empresarial sobre sus objetivos, instrumentos y actividades y, por otra la parte, la tensión en favor de la función a favor del desarrollo social y de la promoción de los derechos sociales.

Es decir, las organizaciones sociales intervienen en un contexto condicionado por las políticas públicas (regulación y financiación sobre todo) y por la creciente competencia mercantil de las empresas privadas allí donde las actividades voluntarias pueden ser objeto de actividad lucrativa. La división mixta del bienestar ha supuesto un mayor campo de acción para las organizaciones voluntarias como consecuencia de un cierto retraimiento de la acción estatal en la producción de servicios, pero, al mismo tiempo, ello ha generado nuevas formas de dependencia (la financiación estatal sigue siendo decisiva en el día a día de muchas ONG) y de competencia (la empresa privada entra de manera selectiva pero creciente en campos de actividad que se consideraban casi exclusivos de las organizaciones sociovoluntarias).

2) En segundo lugar, en el *ámbito del desarrollo social y del espacio cívico* las organizaciones voluntarias afrontan dos retos desde el punto de vista de sus actividades más emblemáticas: participación y reivindicación social (hacia el exterior) y participación o democracia organizativa (hacia el interior), que forman

parte del desarrollo del voluntariado y, a un nivel general, de los derechos sociales.

La función reivindicativa de derechos sociales, de defensa de los excluidos sociales, junto a la promoción de la democracia participativa forman parte de los objetivos estratégicos de las ONG sociales. Durante los últimos años este objetivo compite con otro objetivo no explícito, sino latente y devenido, el de un modelo de participación acrítico, canalizado siempre a través de organizaciones sociales, pragmátista (creación de tejido social) y no transformador (reivindicativo de derechos sociales) que indirectamente favorece un tipo de participación individualizante.

La función de reivindicación depende tanto de factores externos (como puede ser la presión en favor del objetivo de prestación de servicios y políticas de participación de control social y de canalización de la energía individual) como, sobre todo, de factores internos. Entre estos últimos cabe destacar el tipo de profesionalización y la calidad del voluntariado. En concreto, este último, la calidad del voluntariado, afecta a la función reivindicativa en muchos sentidos. Es decir, un voluntariado participativo, integrado en la estructura de la organización, no subordinado utilitariamente ni profesionalizado funcionalmente (tal como señala ZURDO ALAGUERO, 2003), es un voluntariado más identificado con los fines del desarrollo social y, por tanto, con una mayor capacidad de reivindicación de derechos sociales. En el mismo sentido un tipo de profesionalización no corporativa, integradora de las funciones de prestación de servicios y de reivindicación de derechos, tendrá una capacidad superior de defensa y extensión de los derechos sociales.

Obviamente, dada la diversidad de organizaciones de voluntariado y, sobre todo, de posiciones motivacionales tan varia-

das, como señala el *Informe FOESSA de 2003* para el sector de organizaciones voluntarias de acción social, resulta arriesgado hacer generalizaciones detalladas sobre el proceso de institucionalización que ha tenido lugar ya que, por ejemplo, este proceso ha afectado de manera muy diferente a las organizaciones pequeñas en comparación con las organizaciones grandes y medianas, también de manera diferente a las organizaciones prestadoras de servicios en comparación con aquellas de tipo reivindicativo.

3) Pero teniendo en cuenta esta salvedad, la dificultad de generalizar sobre un espacio social tan variado como fragmentado, existe un *común denominador relativo a las organizaciones de voluntariado en España*:

- a) Todas ellas forman parte del proceso general de reestructuración del Estado de Bienestar en España: con una mayor implicación en las políticas sociales públicas, bajo un marco regulador creciente y complejo y con una dependencia financiera importante en un contexto de expansión de las organizaciones sociales.
- b) La competencia de la empresa privada es desigual pero, igualmente, creciente en el sector voluntario. La extensión de la actividad lucrativa origina a menudo agravios ya que supone desplazamientos después de años de riesgos e innovación. También es cierto que la empresa privada ofrece la oportunidad interesada de realizar acciones conjuntas (*marketing* con causa, por ejemplo) con las organizaciones de voluntariado si las propias empresas tienden a constituir sus propios espacios de actividad no lucrativa sin ataduras con las ONG y tratando de maximizar las funciones sociales de

la empresa privada a partir de su estructura social mercantil.

- c) Finalmente, el crecimiento del sector en un contexto de recursos escasos y contención del gasto público supone una competencia por los recursos entre las organizaciones sociales que obliga a diversificar en la búsqueda de recursos al mismo tiempo que una oportunidad de compartir recursos para acciones comunes.

En definitiva, junto a los problemas del fuerte *crecimiento organizativo* de los últimos años las organizaciones voluntarias (prestación de servicios, corporatización directiva, gestión del voluntariado, dependencia de los recursos públicos, entre otros) se plantean otros referentes a su *desarrollo social* (colaboración entre entidades, desarrollo de valores añadidos diferenciales, fomento de la participación social y de valores de solidaridad), todo lo cual produce tensiones, contradicciones y, a veces, conflictos, en las organizaciones sociales que tratan de redefinir su identidad y funciones sociales.

Si comparamos los cambios acaecidos en el crecimiento y desarrollo de las organizaciones sociovoluntarias en los últimos años cabe comprender que el análisis realizado en 1996 no sólo no ha cambiado sino que se ha profundizado. En ese año decíamos (RODRÍGUEZ CABRERO y MONTSERRAT, 1996) que «las entidades se abren camino entre una pérdida real de participación colectiva (debilitamiento de la base social asociativa), las presiones competitivas del mercado, ...y las exigencias formales y organizativas por parte del Estado en el proceso de descentralización del bienestar... se produce un desplazamiento desde la movilización hacia la profesionalización organizativa de las entidades».

Es decir, las presiones que sufre el Estado de Bienestar (TAYLOR-GOOBY, 2001) como consecuencia tanto de la pérdida de su autonomía en el contexto general de la globalización, como de los límites del propio Estado de Bienestar para desarrollar sus objetivos de igualdad y bienestar en sociedades crecientemente fragmentadas y sometidas a profundos cambios sociales, demográficos y culturales, se traducen en el reflujo de su protagonismo, que se transfiere al sector privado por la doble vía, obviamente diferente, de la ampliación del espacio mercantil en el seno del Estado de Bienestar y por la transferencia al sector voluntario de aquellas actividades más conflictivas socialmente y menos rentables políticamente.

De ahí que el sector voluntario esté hoy sometido a la doble presión de su reconstitución como espacio de participación social y democrático (función de desarrollo social) y al mismo tiempo del crecimiento que implica la prestación de servicios en competencia selectiva pero creciente con el sector mercantil. Esta dualidad de funciones se refleja en el seno de las propias organizaciones en la tensión que implica la gestión eficaz y transparente de servicios y el desarrollo de las funciones de democracia organizativa y defensa de los grupos excluidos de la sociedad. El desarrollo de tales objetivos no es necesariamente contradictorio, pero sí fuente de tensiones y conflictos organizativos en un segmento de organizaciones que ocupan un espacio social peculiar (expresión parcial pero significativa de las quiebras en la materialización de los derechos sociales) ya que son organizaciones en las que se entrecruza el Estado de Bienestar y la sociedad civil, es decir, el logro de los objetivos de expansión y desarrollo de los derechos sociales y los de participación y movilización social.

4 BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ADELANTADO, J. (Coor.) (2000): *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria.
- ARIÑO, A. (Dir.); CASTELLÓ, R., y LLOPIS, R. (2001): *La ciudadanía solidaria*. Valencia: Bancaja.
- AYALA, L., y MARTÍNEZ, R. (1999): «La pobreza en España: evolución y factores explicativos», en GARDE, J. A., *Políticas y Estado de Bienestar en España*. Informe 1999. Madrid: Fuhem.
- AYALA, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*. Madrid: CES.
- AYALA, L., y RENES, V. (1998): «El estudio de la pobreza en España», en *Condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- CÁRITAS ESPAÑOLA (2001): *Plan Nacional para la inclusión social. Propuestas de Cáritas*. Documento de Trabajo. Madrid: Cáritas Española.
- CASADO, D. (1999): *Imagen y realidad de la acción voluntaria*. Barcelona: Hacer.
- CES (2001): *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Madrid: CES.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Joint Report on Social inclusión*. Luxemburg: Comisión Europea.
- CROUCH, C. (2004): *Postdemocracia*. Madrid: Taurus.
- EDIS y VV.AA. (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- GARCÍA ROCA, J. (1993): *Público y privado en la acción social*. Madrid: E. Popular.

- GARCÍA SERRANO; MALO, M. A.; TOHARIA, L. (2001): *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Madrid: MTAS.
- GIMENO ULLASTRES, J. A., y GONZÁLEZ, C. (2003): «La evolución reciente del Gasto Social». En J. A. GARDE (editor), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*. Madrid: FUHEM.
- GIMENO ULLASTRES, J. (2002): «Tendencias en la desigualdad de la renta». En J. F. TEZANOS (2002), *Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes*. Madrid: Editorial Sistema.
- GOMÁ, R., y SUBIRATS, J. (1998) (Eds.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- GOUGH, I. (2000): *Global capital, human needs and social policies*. New York: Palgrave
- INFANTE CAMPOS, A. (2003): *Repensando los servicios públicos*. Documento de Trabajo 6/ 2003. Madrid: Fundación de Alternativas.
- LAPARRA, M. (2002): «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión». En L. MORENO (editor), o. c.
- LÓPEZ GANDÍA, J. (2003): *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo*. Madrid: Fundación Alternativas.
- MARBÁN, V. (2003): «Actitudes y valores sobre la participación de la sociedad civil en España y Europa. La participación en las organizaciones sociovoluntarias». En RODRÍGUEZ CABRERO, G., *Las entidades voluntarias de acción social en España*, o.c.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2003): *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*. Madrid: MTAS.
- MONTSERRAT CODORNÍU, J., y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coor.), n.º 83/2000 de Economistas: *Economía del Tercer Sector*.
- MORENO, L. (2002) (coord.): *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*. Madrid: CSIC.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., y MONTSERRAT, J. (1996) (dir.): «Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo». Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

RODRÍGUEZ CABRERO (2003) (coord.): *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: FOESSA.

— (2004): *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.

TAYLOR-GOODY, P. (2001) (ed.): *Welfare State under pressure*. London: Sage.

TEZANOS, J. F. (2001): *La sociedad dividida*. Madrid: Biblioteca Nueva.

ZURDO, A. (2003): «Voluntariado y estructura social. Funciones y límites». Madrid: FOESSA. En RODRÍGUEZ CABRERO, G., o. c., 2003.

Las zonas rurales en España. Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos

**David Pereira Jerez,
Blanca Ocón Martín
y Óscar Márquez Llanes**

*Departamento de Proyectos y Planificación Rural
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos
Universidad Politécnica de Madrid*

Sumario

1. Introducción.—2. La identificación de las zonas rurales y los procesos de cambio de los últimos diez años. 2.1. La dimensión poblacional de las zonas rurales. 2.2. La dimensión económica y la predominancia de la actividad agrícola.—3. Tipologías de zonas rurales y sus tendencias. 3.1. Las zonas rurales del despoblamiento y el envejecimiento. 3.2. Las zonas rurales de la dependencia y la desigualdad. 3.3. Zonas intensivas.—4. Bibliografía.—5. Agradecimientos.

RESUMEN

El presente artículo es un resumen de las conclusiones de un estudio financiado por CÁRITAS ESPAÑOLA, que se ha venido realizando, durante los dos últimos años, acerca de las zonas rurales españolas,

y su evolución más reciente. En función de casi doscientos cincuenta indicadores se caracteriza la situación de las mismas obteniéndose tres categorías que apuntan tendencias y problemáticas diferentes.

ABSTRACT

This article is a summary of the conclusions of a study which has been financed by CARITAS ESPAÑOLA. This study has been made for the last two years. It deals with the rural areas and their most recent evolution. According to almost two hundred and fifty indicators the situation of these rural areas is characterized, finding three categories which point out different tendencies and problems.

1 INTRODUCCIÓN

A través del manejo de la información estadística más actual, fundamentalmente del Censo de Población y Viviendas de 2001, de la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos locales del Ministerio de Administraciones Públicas de 2001 y del Censo Agrario de 1999, y de las variaciones con los dos anteriores (1), se ha pretendido construir un sistema de indicadores que analice la realidad de la exclusión en la que se encuentran las zonas rurales y sus diferencias internas.

Utilizando estas fuentes estadísticas y otras que no descenden hasta el nivel municipal (2), este sistema de indicadores sociales pretende medir si existen elementos poblacionales suficientes con una estructura demográfica por edades que garantice el reemplazo, si existe actividad económica que favorezca la integración laboral de las personas o si por el contrario las tasas de paro demuestran que no existe capacidad de absorción de la mano de obra, lo que obliga a emigrar. Todo ello se orienta a un diagnóstico de la pobreza y de la situación en que se encuentran las familias bajo un determinado umbral de renta, a partir del análisis de sus oportunidades de futuro y de las potencialidades existentes en cada territorio rural para que éste genere y regenere relaciones económicas, sociales, culturales que permitan construir un futuro digno para todas las personas que en él viven.

De esta forma en el sistema de indicadores se acaban identificando varias tipologías de zonas rurales, las cuales evolucio-

(1) Respectivamente de 1991 (en los dos primeros casos) y 1989.

(2) Encuesta de Población Activa, Encuesta de Presupuestos Familiares, Panel de Hogares Europeos, Estadísticas de Inmigración del Ministerio del Interior, etc.

nan en direcciones diferentes para configurar un nuevo mapa del territorio.

La unidad básica de análisis ha sido, en general, la comarca, aunque determinadas variables se han analizado a nivel municipal o se ha estudiado la diferente situación de las cabeceras comarcales y del resto de pequeños municipios que gravitan en torno a ellas. Asimismo se ha estudiado toda España, en un intento de mostrar las diferencias y los gradientes entre las zonas urbanas y las áreas profundamente rurales.

2

LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ZONAS RURALES Y LOS PROCESOS DE CAMBIO DE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Intuitivamente es muy sencillo identificar qué zonas son rurales y cuáles urbanas. En cuanto se plantea esta cuestión todos somos capaces de evocar una imagen que define a la perfección nuestra concepción de ambos tipos de áreas y es prácticamente seguro, además, que ambas imágenes no variarán demasiado de unas personas a otras, al menos en nuestra sociedad. Sin embargo, este problema tan sencillo se torna mucho más complejo cuando se lleva al plano conceptual.

2.1. La dimensión poblacional de las zonas rurales

Está claro que las zonas rurales tienen menos densidad de población que las urbanas, así que, como es lógico, este factor es muy utilizado como criterio de separación entre ambas. Sin embargo, trazar un límite preciso y válido al mismo tiempo para una geografía diversificada es una tarea prácticamente imposible.

Un enunciado clásico en este campo es el utilizado por la OCDE (OECD, 1994) (3) que define como *comunidades rurales* aquellas que tienen una densidad menor de 150 hab/km² y como *regiones predominantemente rurales* aquellas en las que más del 50% de la población vive en comunidades rurales. Por debajo de éste se denominan *regiones significativamente rurales* a aquellas en las que entre un 15 y un 50% de la población vive en comunidades rurales y *zonas predominantemente urbanas* a aquellas en las que menos de un 15% de la población vive en comunidades rurales. Desde este punto de vista, las zonas rurales suponen, en España, el 72,4% del territorio, en las cuales reside el 20,1% de la población.

La Unión Europea (EC, 1997) (4) utiliza un criterio parecido, aunque metodológicamente más complejo. Según el método propuesto por EUROSTAT se utilizan dos umbrales de densidad, uno de 500 hab/km², y otro de 100 hab/km² para distinguir respectivamente las zonas densamente pobladas, las zonas de densidad intermedia y las zonas escasamente pobladas. Este sistema tiene la virtud de considerar sólo aquellas aglomeraciones de municipios que superan los 50.000 habitantes o que están adyacentes a una zona con mayor densidad cuya población agrupada supere esta cantidad total.

Partiendo de estas dos cuestiones, en el estudio se han utilizado una serie de criterios adicionales para diferenciar unas zonas de otras, utilizando variables que tienen que ver no sólo con la densidad de población sino también con la presencia de agricultura intensiva, el relieve, las modalidades de cultivo, la concentración o dispersión de los núcleos o la distribución de

(3) OECD: *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policies*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1994.

(4) EC: *Rural Developments. CAP 2000. Working Document*. European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI), 1997.

la propiedad de la tierra. Dos categorías incluyen las zonas en las cuales se concentra la mayor parte de la actividad y de la población. Son las zonas urbanas y las zonas de actividad económica intensiva, que unen una relativa densidad de población y una concentración de agricultura de regadío, y que se representan en gris en la Figura 1. En oposición a las anteriores (en blanco en la figura mencionada) se encuentran las zonas de montaña, las áreas de núcleos dispersos localizadas fundamentalmente en la cornisa cantábrica, las llanuras cerealistas y las zonas de serranías y dehesas. Estas dos últimas categorías se subdividen, a su vez, según la predominancia de grandes o pequeñas explotaciones. Todas ellas, en conjunto, configuran los principales paisajes agrícolas.

Figura 1. Grandes zonas urbanas y áreas de actividad económica intensa en donde se concentra el 83,4% de la población.



FUENTE: Elaboración propia.

La identificación de estas categorías demuestra el importante desequilibrio territorial de la población española, que se concentra en una proporción muy reducida del territorio. Así, las

zonas urbanas y de actividad económica intensa concentran el 83,4% de la población. Esta diferencia se ha incrementado, además, en algo más de dos puntos en los últimos 10 años y acumulan el 99% del incremento poblacional que ha tenido lugar en la pasada década. Así, mientras las zonas rurales han perdido cerca de 150.000 habitantes, las urbanas han ganado cerca de 2.123.000. Las comarcas que han perdido población se representan en la Figura 2.

Figura 2. Comarcas con pérdidas de población entre 1991 y 2001.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Viviendas.

Un aspecto que da una idea de la diferencia de oportunidades que ofrecen las comarcas españolas se puede obtener cuando se comprueba que todas las que superan el 5% de población inmigrante, salvo las de Madrid y sus alrededores, las de la ribera del Ebro en Navarra y La Rioja, La Almunia de Doña Godina, Navalморal de la Mata y Sepúlveda, se encuentran localizadas en provincias del litoral mediterráneo o en las islas Canarias, en zonas urbanas o predominantemente urbanas. Sin embargo esta población viene jugando un importante papel en

Figura 3. Comarcas con más de un 5% de población inmigrante.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE. Censos de Población y Vivienda, 2001.

la recuperación poblacional de algunas comarcas, como se puede apreciar en la Figura 4, en la que se representa en gris claro aquellas en las que la evolución de la población nacional disminuye, pero es compensada por el crecimiento de los

Figura 4. Influencia de la población extranjera en las comarcas españolas.

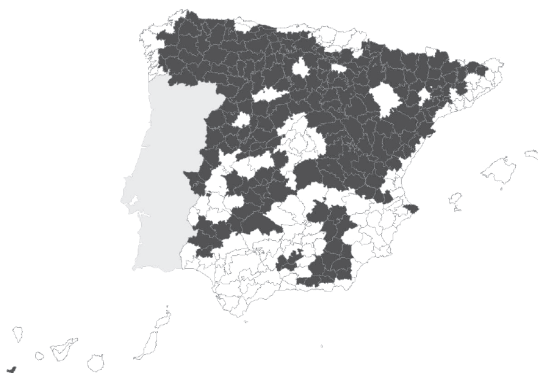


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE. Censos de Población y Vivienda, 2001.

extranjeros, y en gris oscuro aquellas en las cuales hay un incremento de extranjeros que no compensa las pérdidas de población, aunque las reduce. Sin embargo, del total de población inmigrante sólo un 13% de la que está dada de alta en la Seguridad Social pertenece al régimen especial agrario, dedicándose el resto a las demás actividades.

Otra característica muy importante de las zonas rurales españolas es su envejecimiento. Según la OCDE y la UE este problema comienza a ser importante cuando se superan tasas del 20%, zonas que aparecen marcadas en gris en la Figura siguiente. En cuanto nos situamos fuera de las zonas urbanas el problema es generalizado. La única excepción son una serie de comarcas andaluzas que se encuentran en una situación totalmente diferente, especialmente en la costa y en el valle del Guadalquivir. En general, son los municipios más pequeños los más envejecidos, de tal forma que los de menos de 1.000 habitantes superan el 30% de tasa de envejecimiento frente al 16% de los de más de 50.000. Esto explica la situación diferente de muchas

Figura 5. Tasa de envejecimiento comarcal.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE. Censos de Población y Viviendas, 2001.

comarcas del sur que poseen cabeceras de tipo intermedio (10.000 a 50.000 habitantes), las cuales sufren un fuerte crecimiento poblacional.

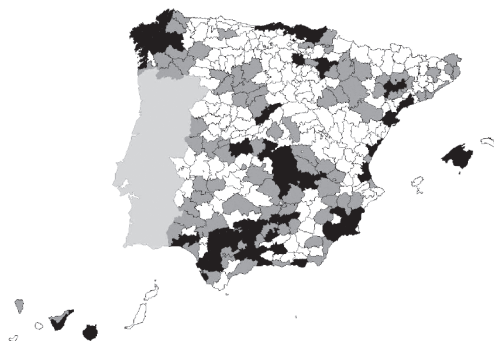
2.2. La dimensión económica y la predominancia de la actividad agrícola

El segundo aspecto relativamente claro de las zonas rurales es la vocación agrícola, ganadera o forestal del espacio rural. Sin embargo, esta afirmación, que puede ser absolutamente cierta en un sentido territorial, puede no ser tan correcta cuando se aplica en un sentido económico. De hecho son cada vez más importantes los sectores secundario (industria) y terciario (servicios), al menos en las áreas rurales de los países más desarrollados. En zonas en las cuales este proceso viene sucediendo desde hace más tiempo esta pérdida de importancia en el plano económico se traslada claramente al social, modificando al mismo tiempo la imagen que los habitantes de las zonas urbanas tienen del espacio rural.

De igual forma, determinadas modalidades de agricultura y ganadería intensiva configuran un entorno que, por sus características físicas y sociales, poco tienen que ver con el espacio rural. Así, algunos autores hablan de una ruptura entre lo agrario y lo rural (GARCÍA SANZ, 1997) (5). Las modalidades agrícolas más intensivas tienen tendencia a concentrarse en zonas urbanas o densamente pobladas, especialmente en las comarcas litorales o en el valle del Guadalquivir que tienen unas condiciones climáticas y orográficas más favorables y en las que cuentan, además, con mayores servicios. Todo ello tiene impor-

(5) GARCÍA Sanz, Benjamín: *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Técnica, 1997.

Figura 6. VAB agrícola comarcal. Año 2001.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE. Censos de Población y Viviendas, 2001.

tantes consecuencias económicas que quedan reflejadas en la Figura 6 en la que puede apreciarse cómo el peso económico de la agricultura de muchas zonas rurales del interior es comparativamente más reducido. En la Figura 6 aparecen en gris oscuro las comarcas con un VAB de la agricultura superior a

Figura 7. Sector mayoritario en cada comarca.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE. Censos de Población y Viviendas, 2001.

120 millones de euros al año, en gris claro entre 60 y 120 millones, y en blanco las que ingresan menos de 60 millones de euros al año.

Asimismo se constata una pérdida de la importancia de la agricultura como actividad laboral predominante. La población dedicada a este sector se ha reducido, según los Censos de Población y Vivienda (6), del 10,6 al 6,8%. Una disminución de un tercio y una pérdida absoluta de 366.000 personas. Como resultado ya no es el sector más importante en muchas comarcas. La Figura 7 representa los sectores mayoritarios en cada una de ellas, el sector agrícola aparece en gris oscuro, en gris claro el industrial y en blanco el de servicios. Como se puede apreciar la agricultura es el sector más importante en 98 comarcas, lo cual supone aproximadamente el 30% del total.

A pesar de esto, la agricultura mantiene un papel destacado en las zonas rurales, representando un 15,9% de los ingresos directos, pero se observa cómo van ganando cada vez más importancia los otros sectores. De hecho se habla de la «desagrarización» del medio rural, porque la agricultura ya no es la principal fuente de los ingresos rurales. Es más, si se compara esta estructura con la de principios de la década anterior, la tendencia apunta a una mayor terciarización de una economía rural crecientemente diversificada (MAPA, 2003) (7), y más teniendo en cuenta que el sector servicios es en la actualidad el de mayor importancia relativa dentro del medio rural, representando un 44,8% de los ingresos. No debe olvidarse, no obstante, la vinculación indirecta con la agricultura de muchas actividades de los sectores industrial, de la construcción y de los servicios.

(6) Los datos varían según la fuente que se considere: Censos de Población y Vivienda o Encuesta de Población Activa.

(7) Mapa: *Libro blanco de la Agricultura y del Desarrollo Rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2003.

La Figura siguiente (Figura 8) muestra la renta media por habitante y año en las comarcas españolas. A la vista de la misma se pueden apreciar las importantes diferencias de renta entre las distintas comarcas y la influencia geográfica de estos contrastes. No parece que en este caso la ruralidad sea un factor determinante, como sí lo era en casos anteriores, para trazar diferencias entre unas zonas y otras. Se observa, por el contrario la distribución regional de los niveles de renta. Mientras las Comunidades Autónomas del valle del Ebro, Cataluña, Islas Baleares, Madrid tienen los niveles más altos, en buena parte de Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha, las tres regiones tradicionalmente más pobres, encontramos las peores situaciones. Sin embargo, sí se observa una tendencia a que los municipios más pequeños sea menor (Figura 9), un 14,9% inferior a la media. Entre los factores que explican esta situación se encuentran el menor gasto en vivienda, que se posee mayoritariamente en régimen de propiedad, incluso entre los sectores más pobres [—EDIS, *et al.*, 1998 (8)—] y una menor importancia

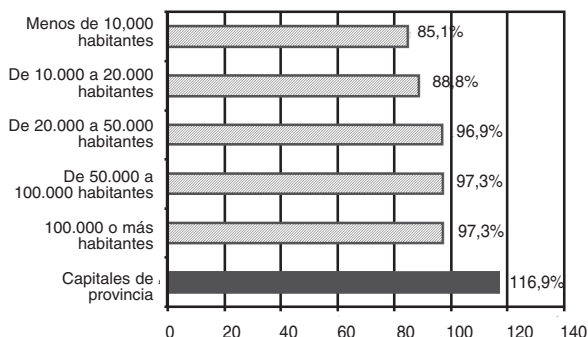
Figura 8. Nivel de renta en las comarcas españolas.



FUENTE: Anuario Económico de la Fundación La Caixa, 2000.

Figura 9. Nivel de gasto en función del tamaño de los municipios.

Índice de gasto por persona según tamaño del municipio de referencia



FUENTE: Anuario Económico de la Fundación La Caixa, 2000.

del porcentaje destinado al ocio. Por el contrario, hay una mayor contribución de la alimentación al consumo total familiar (Encuesta de Presupuestos Familiares).

En este mapa se muestran en gris oscuro las comarcas que tienen rentas *per cápita* inferiores a 8.275 euros anuales, en gris claro las que las tienen hasta 10.180 euros, y en blanco más de esta cantidad.

En España hay un 18,4% de personas por debajo del umbral de pobreza (9), un 17,1% si se consideran exclusivamente los adultos. En general la pobreza se distribuye más o menos de

(8) EDIS (Equipo de Investigación Sociológica); AYALA, L.; ESTEVE, F.; GARCÍA, A.; MUÑOZ, R.; RENES, V., Y RODRÍGUEZ, G.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe General*. Madrid: Colección Estudios. Fundación FOESSA. Cáritas, 1998.

(9) Umbral de pobreza: es el 60% de la mediana de los ingresos de 1998 por unidad de consumo (escala OCDE modificada), tomando la distribución de personas. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo. El número de unidades de consumo se calcula mediante la suma de los miembros del hogar ponderados por una serie de coeficientes. Los coeficientes varían según se trate del sustentador principal del hogar, un miembro del hogar mayor de catorce años o un miembro del hogar menor de catorce años.

acuerdo con la población, pero en términos relativos es algo más alta en las zonas rurales. Así, mientras que en los municipios de menos de 10.000 habitantes habitan el 23,5 % de la población, en ellos reside el 28,5 % de los pobres. Estas proporciones se invierten en los municipios de más de 50.000 habitantes, como puede apreciarse en la Tabla siguiente. De hecho, la tasa de pobreza en los municipios de menos de 10.000 habitantes duplica la de las ciudades de más de 500.000.

Tabla 1. Porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza, población total y reparto de los pobres según el tamaño del municipio.

	Personas por debajo de UP	Población Total	Reparto de los pobres
Todos	18,4	100%	100%
Hasta 10.000 habitantes	22,3	23,5	28,5
De 10.001 a 50.000 habitantes	19,5	25,5	27,0
De 50.001 a 100.000 habitantes	16,1	10,3	9,0
De 100.001 a 500.000 habitantes	18,6	23,4	23,6
Más de 500.000 habitantes	12,6	17,3	11,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INE. Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), 2000.

La frecuencia con la que nos encontramos la pobreza en el medio rural es mayor que en el medio urbano, así el porcentaje de personas pobres en los municipios más pequeños es del 22,3%, un 3,9% más que la media.

3 TIPOLOGÍAS DE ZONAS RURALES Y SUS TENDENCIAS

De acuerdo con las variables resumidas en el apartado anterior y otras, que por razones de espacio no se pueden incluir en

este artículo, se han identificado una serie de variables que, agrupadas entre sí, perfilan tres tipos de zonas rurales con fuertes diferencias entre ellas. Estas tres categorías se describen a continuación, indicándose en cada caso las variables que definen cada categoría, su localización y las perspectivas de futuro, definida ésta en función de su evolución actual.

3.1. Las zonas rurales del despoblamiento y el envejecimiento

De acuerdo con todo el análisis realizado con anterioridad, estas comarcas pueden ser caracterizadas fácilmente con una serie de variables, que son las siguientes: fuerte despoblación y crisis del poblamiento, lo cual conduce a una ausencia de cabeceras comarcales con cierta entidad poblacional; fuerte envejecimiento, baja actividad, falta de oportunidades para las mujeres lo que conlleva a una masculinización de la sociedad y a unas diferencias significativas en las tasas de paro.

Estos problemas, estrechamente interdependientes, han sido cuantificados mediante una serie de indicadores, que son los siguientes:

Tabla 2. Indicadores correspondientes al despoblamiento y problemas relacionados.

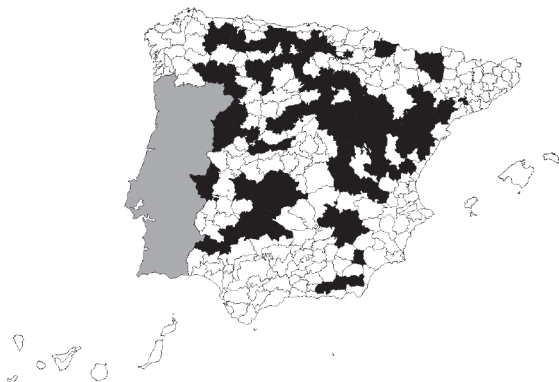
Problema	Indicador	Umbral
Despoblamiento	Densidad	<10 hab./km ²
Crisis del poblamiento	Población de las cabeceras comarcales	<5.000 hab.
Fuerte envejecimiento	Tasa de envejecimiento	>20%
Baja actividad	Tasa de actividad	<50%
Masculinización	Ratio Hombres/Mujeres	> 1,2
Baja actividad femenina	Tasa de actividad femenina	<35%

FUENTE: Elaboración propia.

En la siguiente Figura aparecen las comarcas en las que se cumplen al menos cuatro de los criterios mencionados (gris). En total son 111 comarcas, aproximadamente un tercio del total, que suponen un 35% del territorio.

Hay que señalar que sólo dos de ellas (Terra Alta –Tarragona– y Caspe –Zaragoza–) se encuentran localizadas en alguno de los ejes de desarrollo del Estado. El caso de estas dos comarcas es particular dentro de este eje de desarrollo, puesto que en estas zonas son las comarcas situadas al norte las que presentan mayor nivel de desarrollo, quedando éstas, por su orografía, apartadas de las demás.

Figura 10. Comarcas en proceso de despoblamiento y problemas relacionados.



FUENTE: Elaboración propia.

Como es lógico ninguna de las zonas urbanas entra dentro de la categoría, pero sí cuatro de las zonas de actividad intensiva. Se trata, en este caso, de zonas de regadío tradicional en las que el desarrollo urbano no es lo suficientemente importante como para hacer competitivo y dinámico al sector. Todas ellas

poseen zonas de regadío situadas en áreas más o menos empobrecidas o desertizadas (en el sentido poblacional de la palabra). Son las siguientes: Monegros y Bajo Cinca en Huesca y Esla-Campos y El Páramo en León.

También es reducido el porcentaje en aquellas de núcleos dispersos, que en general tienen una mayor densidad. En el resto de las zonas hay un equilibrio entre las comarcas más problemáticas y aquellas cuya situación es mejor.

Uno de los tipos de zonas más afectadas es el de montaña, en la que existen 42 comarcas muy rurales de las 72 totales, seguida de la zona de serranías y dehesas con predominio de latifundio, en la que existen 37 comarcas despobladas de un total de 73. En ambos casos es del orden del 50%.

La evolución de estas zonas es bastante desigual. Unas zonas entran en el bucle del despoblamiento/envejecimiento, mientras que otras parecen recuperarse, en ocasiones por su proximidad a las zonas urbanas y la mejora de las comunicaciones con las mismas y en otras por la influencia de las nuevas actividades, especialmente turismo y segunda residencia.

Entre las zonas que mejoran hay algunas, como las Pirenaicas y la montaña de Cantabria, que podrían estar obteniendo ventajas del desarrollo en ellas del turismo. Otras parecen beneficiarse de situaciones que combinan un cierto desarrollo en este sector con la proximidad a ejes de desarrollo más importantes, de los cuales reciben oportunidades indirectas. Tal es el caso de la sierra de Guadalajara, que comienza a ser asimilada por Madrid y la vertiente Norte del Sistema Central en la provincia de Segovia, así como las zonas próximas a Zaragoza, y la sierra lindante con Valencia (Alto Turia en esta provincia y Palencia en Castellón). Otro tipo de comarcas cuya situación ha mejorado sustancialmente son las del vino en La Mancha y Manchuela.

Por el contrario hay un deterioro generalizado de las zonas interiores gallegas, cuyas características comienzan a presentar problemas, como el envejecimiento, el despoblamiento y la pérdida de actividad, que antes no tenían.

No hay, sin embargo, una relación estrecha entre la situación de estas zonas y determinadas variables con influencia, como, por ejemplo, el tamaño de las cabeceras comarcales o la población total. Por el contrario, si hay una relación con la actividad, ninguna de las zonas que mejoran tiene tasas de actividad inferiores al 40%, y otra variable que parece ejercer una influencia importante es el ratio de sexos entre los menores de 65 años, que supera en casi todos los casos el 80%. Parece, por tanto, que hay unas condiciones sociales y económicas imprescindibles para que estas zonas mejoren.

De acuerdo con el apartado anterior se puede apreciar cómo hay toda una serie de zonas sumidas en un círculo vicioso que se caracteriza por el despoblamiento, el envejecimiento, la merma de actividad o la falta de iniciativa que conducen a la falta de oportunidades para jóvenes y mujeres. Estas comarcas son socialmente débiles por su desvertebramiento demográfico y se encuentran económicamente desarticuladas. Globalmente se detecta, además, una falta de autonomía, si se entiende ésta como la capacidad de salir, por sí mismas, de la situación actual.

En la mayoría de estas zonas continúa el proceso de pérdida de población, con las consiguientes consecuencias de desgaste socioeconómico, cultural y medioambiental. En esta situación se encuentra el 19,2% del territorio español y un total de 61 comarcas, a las que se suman otras 33 (un 8,5% del territorio), que partiendo de una situación relativamente más favorable presentan en los últimos diez años una evolución negativa de los distintos indicadores. Si se mantienen las tendencias actua-

les, que conducen al círculo vicioso del despoblamiento, estas zonas también entrarán irremediablemente en la misma crisis que ha venido envolviendo a una buena parte de las zonas rurales del Estado. Un ejemplo de este tipo de zonas son las comarcas del interior gallego.

En este sentido la política agrícola no ha cubierto el objetivo de mantener la población rural al favorecer la concentración de la propiedad de la tierra. Desde el momento en que se apoya a la producción o a la superficie en lugar de a las personas, aquellos que poseen más medios salen, lógicamente, beneficiados. Esta situación puede volverse más aguda al institucionalizarse los derechos a ayuda y al crear un mercado de las mismas, generando una nueva fractura social que diferencie agricultores con derecho a subvención y sin derecho a ella. Este hecho puede ser especialmente grave en el caso de los agricultores jóvenes que deseen independizarse de la tutela familiar y puede llegar a condenarles al cambio de actividad y a la emigración.

La regeneración y diversificación de la economía, con la creación de actividad y empleo, el aumento de oportunidades de jóvenes y mujeres, el establecimiento de servicios de cercanía y la superación de los problemas en la educación y en la sanidad son los objetivos comunes para todas ellas, y son estrategias que deben apoyarse en sus recursos endógenos. No cabe duda, además, que las posibilidades de que estas zonas salgan de la crisis de poblamiento dependen de las políticas de desarrollo rural y del apoyo de la Administración a los servicios públicos.

Son zonas en las que las líneas de actuación no deberían restringirse exclusivamente al mantenimiento de la población existente, sino que se hace fundamental revitalizar su estructura social atrayendo población, puesto que su baja densidad hace inviable cualquier acción alternativa. Una adecuada actua-

ción estratégica debe estar promovida tanto por las personas que residen en esas zonas, como por aquellas que decidan establecerse en las mismas, respaldadas por las distintas organizaciones e instituciones, y debe perseguir unas relaciones que no sean dependientes de otras zonas y especialmente de las áreas urbanas. Esto implica un apoyo decidido a los servicios públicos y muy especialmente a la educación y la sanidad, incluyendo toda la problemática relacionada con las personas mayores. Las políticas de desarrollo rural deben, por tanto, volver a una concepción más amplia que no busque exclusivamente al fomento de la actividad económica

3.2. Las zonas rurales de la dependencia y la desigualdad

Otras zonas con características diferentes son aquellas en las cuales la actividad laboral del medio agrícola se caracteriza por su precariedad laboral. Los indicadores que definen estas zonas son:

Tabla 3. Indicadores correspondientes a las zonas con predominio del trabajo jornalero precario.

Problema	Indicador	Umbral
Gran tamaño de las explotaciones	Superficie media de la explotación	>20 Ha
Elevado número de jornales asalariados	N.º de jornales	>100.000
Dependencia de la agricultura	Activos en el sector primario	>20%
Elevado paro	Tasa de paro	> 20%
Analfabetismo	Tasa de analfabetos	>3%
Incorporación de la mujer al mercado laboral	Tasa de actividad femenina	>40%

FUENTE: Elaboración propia.

En ellas las ayudas proporcionadas a través de la PAC no llegan a aquellos sujetos de la sociedad que necesitarían más apoyo para salir de su situación de precariedad.

La siguiente Figura localiza las zonas en esta situación:

Figura 11. Zonas rurales dependientes.



FUENTE: Elaboración propia.

Como cabría esperar, existen muchas comarcas relacionadas con la agricultura jornalera que se encuentran en los ejes de desarrollo, fundamentalmente en el Valle del Guadalquivir.

Para poder identificar algunas perspectivas de futuro para estas zonas es necesario partir de al menos dos constataciones, derivadas de las características del modelo de ocupación del territorio y producción agraria existente en ellas:

- La distribución histórica de la propiedad de la tierra en estas zonas ha estado marcada por el latifundio. La propiedad del mismo ha ido pasando de unas manos a otras pero sin cambiar apenas la estructura de la propiedad, de

forma que hoy encontramos junto a grandes agricultores, antiguos nobles, una nueva clase de profesionales liberales que viven en las ciudades y que poseen la tierra por representar una fuente de ingresos derivados de las propias ayudas agrarias, y por último, empresas agrarias en forma de sociedades anónimas que cada vez poseen más porcentaje del terreno cultivable. La cuestión por tanto es cómo abordar de forma adecuada una nueva reforma agraria que permita una redistribución de los factores considerados y un nuevo equilibrio socioeconómico.

- Por otra parte, los cultivos predominantes en estas zonas son fundamentalmente de carácter excedentario, y sin embargo, y pese a ello, la estructura productiva se ha consolidado tras la incorporación de España a la Unión Europea. Las sucesivas reformas de la PAC no han hecho sino permitir este proceso. Siendo conscientes de la realidad de partida, todas las propuestas de reforma de la PAC, incluida la última del desacoplamiento, no hacen sino consolidar los derechos económicos históricos de estas explotaciones perpetuando el estado de las cosas. Este régimen de ayudas desde luego ha favorecido el mantenimiento de un determinado modelo productivo injusto, antisocial y además excedentario, y por último, consumidor de grandes cantidades de dinero público.

Las alternativas a esta realidad en el contexto cultural existente pasarían por una reforma de la Política Agraria que, por un lado, estableciera topes absolutos en las ayudas recibidas por cada titular y explotación que fueran legítimos socialmente, y, por otro lado, limitara la producción de forma que se redujeran los excedentes. Por último, y fundamental, sería necesario

que la PAC ligara la percepción de la ayuda a un tipo de explotación familiar donde el trabajo agrario representa el componente principal de la renta de esta familia y en la que el trabajo asalariado completa las necesidades estacionales de forma adecuada. Un tipo de política agraria que apoyara explotaciones de este tipo desincentivaría desde luego la especulación que hoy está instalada en estas zonas rurales y que perpetúa una situación social de siglos.

Se puede comprobar que estas características son también deseables y necesarias para la mejora de la situación en las zonas despobladas, pero hay una diferencia fundamental y es que las zonas rurales que nos ocupan mantienen poblaciones con un tamaño mucho mayor, a veces incluso en proceso de crecimiento, lo cual genera dinámicas de actividad y empleo totalmente opuestas a las anteriores.

Es necesario destacar que las tasas de paro y de empleo temporal registradas en estas comarcas son elevadísimas, superando en todos los casos el 20% y en muchas comarcas el 35%. Así, un modelo de producción agraria y una estructura productiva como la existente en estas zonas hace de la situación laboral de eventualidad y desempleo algo estructural. Mientras que el modelo dominante en estas zonas no cambie la realidad laboral permanecerá inalterable, salvo que alguien piense que una alternativa sea la emigración masiva de los activos jóvenes que todavía existen en estas zonas a las dinámicas zonas litorales, reproduciendo así la crisis de las décadas de los cincuenta a setenta.

Dicho esto, y mientras este modelo agrario cambie, las alternativas sociales existentes en estas zonas pasan por una gestión adecuada de la cuestión social que garantice una protección social que cubra, por un lado, una renta básica universal e incondicionada, junto a unos niveles de protección social con-

tributiva adecuada a la realidad del trabajo en el campo, y por último, una mejora de las políticas públicas que inciden en las condiciones de vida de la población de estas zonas. No podemos olvidar que la población de estas zonas sigue siendo joven y con altas tasas de población infantil. Si un objetivo de la política dirigida al medio rural debe ser el fijar a la población de forma que se frene el despoblamiento, las políticas de educación, vivienda y sanidad son básicas en estas zonas

3.3. Zonas intensivas

La última categoría tiene que ver con las zonas de actividad agrícola intensiva, que se caracterizan por su conflicto ambiental y la utilización masiva de insumos agroquímicos. Estas zonas están ligadas también a enormes problemas sociales vinculados a la enorme mano de obra necesaria y a las condiciones de extrema precariedad en las cuales ésta vive para que la actividad sea altamente competitiva.

Tabla 4. Indicadores correspondientes a las zonas con predominio de agricultura intensiva.

Problema	Indicador	Umbral
Densidad de población	Densidad de población	>80 hab/km ²
Productividad económica en la agricultura	VAB agrícola	>120 millones de €
Actividad agrícola intensiva	Superficie de regadío + superficie de invernadero x 15	> 10.000 ha eq.
Presencia de empresas en la agricultura	Porcentaje de la superficie propiedad de sociedades mercantiles	> 15%
Mano de obra eventual	% de trabajo asalariado eventual	>40%
Mano de obra inmigrante	Número de inmigrantes en el régimen agrario de la Seguridad Social	>500 personas

FUENTE: Elaboración propia.

De acuerdo con los indicadores anteriores, las zonas que entran en esta categoría son las siguientes:

Figura 12. Zonas de agricultura intensiva.



FUENTE: Elaboración propia.

Hay algunos aspectos característicos de estas zonas. El primero es su preferencia por las zonas más desarrolladas y por los ejes de desarrollo. Aunque no todas se encuentran en las grandes zonas definidas al comienzo del capítulo, las cuales, como se ha dicho, concentran buena parte de la renta y de la población del Estado, la realidad es que la mayor parte de ellas sí se encuentran localizadas en estas áreas. Como consecuencia de ello son un ejemplo muy bueno de los importantes desequilibrios territoriales de la península que parecen irse agudizando progresivamente.

Muy relacionado con lo anterior se encuentra el importante solapamiento de estas comarcas con las concentraciones de población más importantes. Este ha sido un criterio que se ha buscado específicamente porque la elevada densidad de estas comarcas es tan importante como la propia intensidad agraria

si se buscan contradicciones tan marcadas dentro de un modelo de desarrollo aparentemente unitario como las que tienen las zonas de invernaderos. Zonas donde globalmente hay una enorme riqueza, pero donde una parte importante de la población, precisamente aquella que contribuye con su actividad física al mantenimiento y competitividad de las actividades agrícolas. Espacios al mismo tiempo enormemente estructurados y complejos, pero con una falta de disciplina urbanística muy importante. Zonas, por último, que han acogido a un porcentaje de los que en la actualidad son propietarios, pero que hoy se niega a integrar en su comunidad a la masa laboral que acude desde todas partes del mundo.

Aunque desde un punto de vista estrictamente económico, ahora mismo, no puede negarse que las comarcas que viven un desarrollo agrícola intensivo funcionan mejor que las zonas despobladas del primer grupo, en modo alguno puede proponerse este modelo como algo deseable.

Hay varias razones para ello:

- La sociedad tiene problemas de desvertebración e insostenibilidad tanto o más profundos que otras zonas rurales, aunque el origen sea totalmente diferente. En la medida que las modalidades productivas que dominan en estas zonas requieren grandes contingentes de mano de obra temporal y que buena parte de la misma se cubre con personas inmigrantes en situación ilegal o irregular, se está creando una sociedad muy polarizada e injusta hasta el punto de generar importantes brotes de violencia de origen xenofóbico.
- Se vive, asimismo, un importante conflicto entre el espacio urbano y el rural, que en estas áreas se encuentran

mezclados y profundamente interconectados. Como consecuencia hay una fuerte competencia por el agua y por el suelo que alcanza componentes claramente especulativos, vinculados, además, a la importancia de la economía sumergida en estas áreas. Todo ello arroja como resultado un fuerte deterioro del paisaje e imposibilita una ordenación territorial con un mínimo de coherencia espacial.

- Aquellas zonas que conservan valor ambiental como Doñana, las marismas de Huelva, las marismas del Levante, la Albufera de Valencia o el Delta del Ebro, aparecen continuamente conflictos con los usos urbanos y turísticos, por un lado, y agrícola, por otro, que no son sino el reflejo de la insostenibilidad de los patrones de ocupación del suelo y que dan lugar a situaciones de elevada conflictividad social.

El modelo de actividad agrícola tiene dos variantes unidas por una serie de características comunes. Hay una orientación del regadío relativamente más extensiva dirigida a los cultivos leñosos (cítricos y otros frutales, así como olivar) o a los cultivos excedentarios (cereales, arroz, algodón) frente a otra basada en los cultivos hortofrutícolas y el invernadero u otras técnicas de forzado de cultivo (como, por ejemplo, el cultivo bajo plástico del fresa). Son, en cualquier caso, sectores dinámicos en los cuales los productores tienen un papel en toda la cadena de procesamiento, distribución y comercialización de los productos, jugando un papel esencial en la cadena agroalimentaria y apoyándose en una fuerte industrialización.

Ambas son intensivas en el consumo de recursos como el agua, los productos químicos y plásticos y la mano de obra y se benefician de condiciones productivas muy particulares vincula-

das a las subvenciones y al acceso preferencial a los mercados europeos. Son, por tanto, muy sensibles a la variación de ciertas condiciones del comercio mundial. Esto es percibido por los productores, que en respuesta a ello vienen aplicando unos modos de producción absolutamente extractivos con una preocupación mínima por sus consecuencias a medio y largo plazo.

4 BIBLIOGRAFÍA

- [1] GARCÍA SANZ, Benjamín: *La sociedad rural ante el siglo xxi*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Técnica, 1997.
- [2] EC: *Rural Developments. CAP 2000. Working Document*. European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI), 1997.
- [3] EDIS (Equipo de Investigación Sociológica); AYALA, L.; ESTEVE, F.; GARCÍA, A.; MUÑOZ, R.; RENES, V., y RODRÍGUEZ, G.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe General*. Madrid: Colección Estudios. Fundación FOESSA. Cáritas, 1998.
- [4] MAPA: *Libro blanco de la Agricultura y del Desarrollo Rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2003.
- [5] OECD: *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policies*. París: Organization for Economic Co-operation and Development, 1994.

5 AGRADECIMIENTOS

Los autores desean dar las gracias a los técnicos de CÁRITAS ESPAÑOLA por su apoyo y sus valiosas aportaciones y críticas durante la elaboración del estudio.

0,7%: Historia y oportunidad de una reivindicación

Pablo José Martínez Osés
Técnico Cáritas Española

Sumario

1. Ayuda al desarrollo española: una historia «breve» pero «estancada». 1.1. El recorrido institucional. 1.2. Efervescencia y movilización social.—2. Un rosario de incumplimientos. 2.1. Pacto por la solidaridad 1995. 2.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). 2.3. La financiación para el Desarrollo: seguimiento de la Cumbre de Monterrey. 2.4. La nueva geopolítica y sus consecuencias para la Ayuda.—3. El estado actual de la Ayuda Oficial española. 3.1. Aumento escaso e insuficiente. 3.2. La escasa orientación de la Ayuda a la lucha contra la pobreza. 3.3. Las prioridades de la cooperación española. 3.4. Sobre los instrumentos y la gestión de la Ayuda.—4. Algunos apuntes para una reforma del sistema español de cooperación. 4.1. La Campaña «0,7 Reclámalo». 4.2. El diálogo y la corresponsabilidad de los actores. 4.3. Mejora de la planificación, las herramientas y la evaluación de la cooperación. 4.4. Reformas institucionales necesarias.

RESUMEN

Ante el nuevo panorama político español se abren oportunidades para una reforma profunda del sistema de cooperación español, largamente demandada. En los apenas 20 años de historia de la coo-

peración internacional española se han percibido algunos problemas serios que impiden que España contribuya realmente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La historia de las movilizaciones sociales y de sus propuestas en torno al 0,7% y los nuevos consensos internacionales en materia de desarrollo, exigen un impulso definitivo del sistema español de ayuda. Finalmente, se introducen algunas claves para que dicha reforma oriente definitivamente la ayuda española a la lucha contra la pobreza, ganando en coherencia, coordinación y eficacia. La aportación española a la erradicación de la pobreza mundial debe situarse a la altura de su realidad económica y de su conciencia social.

ABSTRACT

Considering the new Spanish political scene, it is opening up opportunities to at length demand reform of the Spanish co-operation system. After barely 20 years of Spanish International Co-operation, it has noticed some several problems, that prevent Spain contributing to the Millennium Development Goals. The history of the social mobilisations and their proposals around the 0,7%, and the news international consensus about development, calls for a major boost for the Spanish aid system. Finally, some factors has been mentioned for the reform turn definitely the Spanish aid to poverty eradication, improving the coherence, co-ordination and efficacy. Spanish contribution to eradicating world poverty must put himself on a par with its economic reality and its social consciousness.

1 AYUDA AL DESARROLLO ESPAÑOLA: UNA HISTORIA «BREVE» PERO «ESTANCADA»

La historia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española es breve, como la historia de su democracia y de su desarrollo económico y social. Hasta 1981 España aparecía como país susceptible de recibir ayudas internacionales en el listado oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sólo la sensación de estabilidad democrática percibida desde el exterior, que se inicia con claridad después del fracaso del golpe de Estado de 1981 y de la alternancia en el poder sellada por las elecciones de 1982, junto con la firma del Tratado de Adhesión a la Unión Europea en 1986, encaminan a España, ya sin lugar a dudas, hacia el conjunto de naciones llamadas democráticas y desarrolladas. Es en 1991 cuando España pasa a ser miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, lo que le obliga desde ese momento a adaptar su sistema de cooperación a la de los países miembros, que son los principales países donantes del mundo (1).

Así, han sido pocos los años de los que España ha dispuesto para establecer y consolidar un sistema de cooperación a la altura de sus circunstancias. Durante apenas un par de décadas se han creado instituciones, se ha legislado al respecto, y sobre todo se ha ido acumulando un conjunto de prácticas formado por intervenciones, proyectos y políticas bajo el marco de la Cooperación Oficial. Sin embargo, algunas constantes perma-

(1) Ver la Exposición de Motivos (Antecedentes) de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en *Boletín Oficial del Estado* n.º 162, de 8 de julio de 1998.

necen después de todo este tiempo sin evolucionar. Los problemas fundamentales del sistema de cooperación español, que aparecen prácticamente en sus inicios, permanecen hasta ahora inalterables. Éstos son, tal vez, entre otros: la incapacidad para aumentar el volumen de la ayuda, la dispersión de la misma, la falta de coordinación y coherencia, la primacía de los intereses comerciales y culturales españoles sobre los intereses propios de la lucha contra la pobreza.

1.1. El recorrido institucional

Antes aún de la Constitución Española, en 1976 se creó el primer instrumento de la cooperación española. El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (2) se declara como un instrumento que comparte en su definición dos finalidades que no son fáciles de compaginar: *«contribuir al desarrollo económico y social de los países receptores y promover la internacionalización de la economía española»* (3). En 1985 se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), y tres años después, para resolver la dispersión de nuestra ayuda bilateral, se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y, dentro de ella, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) (4). Es a partir de la creación de la OPE que el Go-

(2) El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) fue creado por R.D. Ley 16/1976, de 4 de agosto. Aunque éste y otros dos sobre su Reglamento y seguimiento de 1977 han quedado recientemente derogados por la Enmienda que el Gobierno del Partido Popular aprobó en la Ley de los últimos Presupuestos Generales del Estado mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, el contenido esencial del mismo no ha variado.

(3) Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, en *Boletín Oficial del Estado* n.º 313, de 31 de diciembre de 2003, págs. 46.970 y ss.

(4) Respectivamente, R.D. Ley 1.485/1985 y R.D. Ley 1.527/1988.

bierno español comienza a elaborar los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) que recogen tanto las previsiones para cada año, como el seguimiento de lo realmente ejecutado al finalizar, también anualmente.

A finales de 1994, el Gobierno socialista presionado por las movilizaciones de la sociedad civil, constituye el Consejo de Cooperación (5). Órgano consultivo y de participación de los diferentes agentes sociales relacionados con la cooperación. En él quedan representados los sindicatos, las organizaciones empresariales, las ONGDS y movimientos sociales de solidaridad, además de contar con el asesoramiento de algunos expertos del mundo académico y universitario. Inmediatamente se inician los diálogos y debates para la elaboración de una Ley específica de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que finalmente queda aprobada el 7 de julio de 1998. Con ella quedan establecidos como objetivos propios de la Cooperación para el Desarrollo la contribución a la erradicación de la pobreza, la regeneración y sostenibilidad del medio ambiente y la promoción de los Derechos Humanos Universales y del bienestar económico y social (6). Durante el tiempo de los debates quedaron de manifiesto los enfrentamientos entre los representantes del Ministerio de Economía en defensa de los intereses comerciales y de internacionalización de la empresa española, y de otro lado los representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores en defensa de sus competencias como últimos responsables de la cooperación. Aunque finalmente la Ley sanciona con claridad que el Ministerio de Asuntos Exteriores es el responsa-

(5) R.D.Ley 795/1995 en cumplimiento de la disposición adicional vigésimo novena de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

(6) Ley 23/1998. Art. 1, *Objeto y ámbito de aplicación*; también en el Art. 7 la Ley señala claramente que el objetivo general de la cooperación española es «luchar contra la pobreza en todas sus manifestaciones».

ble de la dirección política de toda la cooperación (7), deja la autonomía suficiente al Ministerio de Economía para continuar con sus prácticas habituales en lo relativo a la cooperación financiera (8).

Por lo tanto, es prácticamente anteaer cuando el Estado Español se ha dotado de una definición clara de cuál es el objeto de su sistema de cooperación. Aún hoy, están pendientes Reglamentos sobre numerosas cuestiones, y especialmente en lo relativo a la coordinación y coherencia de todo el sistema de cooperación.

1.2. Efervescencia y movilización social

La segunda mitad de los años ochenta y la primera mitad de los noventa supuso una década de importante crecimiento en el número de organizaciones de la sociedad civil por la solidaridad y la cooperación. A mediados de los ochenta se constituye la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE), formada por siete miembros. En pocos años su membresía alcanza el centenar de organizaciones repartidas por todo el territorio español. En los últimos años la solidaridad, a menudo no muy bien entendida, ha configurado un imaginario de deseabilidad social que invita a la colaboración y al compromiso. Aunque los mensajes que se transmiten no corresponden siempre con una imagen adecuada de la pobreza, demasiado cargada a veces sólo de buenos senti-

(7) Ley 23/1998. Art. 17. *El Ministerio de Asuntos Exteriores.*

(8) Ley 23/1998. Art. 26.2. *Financiación y Ejecución Bilateral.* Éste fue sin duda, uno de los artículos más polémicos y discutidos durante su redacción. El Gobierno del PP lo modificó favoreciendo al Ministerio de Economía en el trámite del Senado, pero estas modificaciones fueron rechazadas en su regreso al Congreso de los Diputados, gracias a que CiU retiró *in extremis* su apoyo al PP.

mientos como la compasión, lo que es indudablemente cierto es que se han creado nuevas referencias sociales sobre la pobreza en el mundo y sobre sus causas. Estas referencias sí apuntan al menos a una realidad relativamente nueva: que la lucha contra la pobreza puede ser asunto de todos, no como antaño, que era tan sólo destino de pocos y admirados misiioneros o aventureros. Las nuevas tecnologías, la globalización de la información, nos han puesto la realidad planetaria sobre nuestras mesas, y las organizaciones sociales tratan de canalizar por diversos métodos la acción solidaria de todos (9).

Una serie de acontecimientos tuvieron especial relevancia a mediados de los años noventa. Las movilizaciones de la Plataforma por el 0,7% llegaron a todas las portadas de los medios de comunicación, y contribuyó sobremanera a articular el compromiso de la ciudadanía con los pueblos del mundo empobrecido. Una doble justificación motivaba sus reclamaciones: «Por solidaridad y por supervivencia», se consideraba necesario influir directamente sobre las políticas gubernamentales de cooperación para el desarrollo, especialmente mediante el aumento en cantidad y calidad de la inversión para erradicar la pobreza de los países empobrecidos. El eslogan del 0,7%, recogido de una antigua reclamación de la ONU (10), se convertía

(9) En este sentido y ante la «vulgarización» de los conceptos y prácticas de solidaridad, la CONGDE publica su Código de Conducta, que trata de fijar los límites de las actuaciones y de fijar la necesaria coherencia de las mismas. Puede encontrarse en www.congde.org.

(10) El 0,7% es el porcentaje del Producto Nacional Bruto (P.N.B.) anual que los países industrializados deben destinar, de sus presupuestos, al desarrollo de los países empobrecidos, según una resolución de las Naciones Unidas de 1972. Dicho acuerdo fue ratificado por todos los Gobiernos occidentales en la Cumbre de Río de 1992. Según las estimaciones de la ONU, realizadas en la década de los 70, si todos los países desarrollados destinaran el 1% de su PNB (el 0,7% de los presupuestos gubernamentales y el 0,3% restante de las aportaciones de sus ciudadanos), al llamado Tercer Mundo, se conseguiría que, al menos, no siguieran aumentando las diferencias entre los países ricos y pobres. Es también destacable que ya en 1986 el Informe Brand afirmaba que el compromiso de los países ricos debería ser ampliado a partir del año 2000 hasta el 1% de su PNB.

en símbolo de la exigencia ciudadana, que trascendía los círculos clásicos de la solidaridad y entraba en los grandes medios de comunicación, y con ello, en los programas de los partidos políticos y en los debates parlamentarios. Probablemente el mayor mérito de las movilizaciones y de la presión en la calle de la Plataforma 0,7% fue extender en la opinión pública el «claro sentido político, aunque no partidista» (11), de sus reivindicaciones, legitimando así la presión directa sobre el Gobierno «en nombre» del conjunto de países pobres.

La Cooperación al Desarrollo se convierte así, poco a poco, también en una materia específica de estudio e investigación en España. Cada vez son más Universidades e Institutos Universitarios los que desarrollan esta rama de la investigación, creando titulaciones específicas. El creciente número de ONGDs genera un nuevo mercado laboral que demanda formación específica en cuestiones internacionales, teorías del desarrollo y gestión de proyectos de cooperación internacional. Se publican cada vez más estudios relevantes sobre el amplio espectro de temas que comprende la cooperación al desarrollo.

2 UN ROSARIO DE INCUMPLIMIENTOS

La historia de los compromisos incumplidos por los diferentes Gobiernos en España es lamentable, por extensa y reiterativa. Ya en 1987, el Consejo de Ministros del Gobierno español de 18 de diciembre recoge un Acuerdo y declara tener la intención de alcanzar el 0,7% para su cooperación internacional. En diversos documentos posteriores, el Gobierno se pro-

(11) DÍAZ-SALAZAR, Rafael. *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*. Madrid. Ediciones HOAC, 1996, pág. 238.

pone alcanzar la media europea (0,35%) para el año 1990. En la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en 1992, Felipe González anuncia en plenario que triplicará el volumen de la ayuda española en la década de los noventa. A finales del mismo año, el Congreso de los Diputados aprueba un informe sobre cooperación internacional donde expresa su intención de llegar al 0,35% en 1995 y al 0,7% en el año 2000.

No sólo es evidente que ninguno de estos compromisos fue cumplido, sino que tampoco se han tomado en todo este período decisiones presupuestarias valientes que hubieran permitido algún año tener la esperanza de que las cosas comenzaran a cambiar.

2.1. Pacto por la solidaridad 1995

A finales del año 1995, y tras el tercer año de importantes movilizaciones de la sociedad civil organizada, impulsadas por la Plataforma del 0,7%, ésta, junto con el sector de las ONGDs representado por la CONGDE, elaboran y proponen a las fuerzas políticas el Pacto por la Solidaridad. Éste resumía brevemente cuáles eran y siguen siendo los retos de la cooperación española y establecía compromisos y calendarios para su cumplimiento. El Pacto proponía una cooperación orientada hacia las necesidades básicas de las poblaciones empobrecidas, libre de intereses comerciales y culturales, gestionada con coherencia y unidad, y en un marco de diálogo y participación con todos los sectores sociales relacionados. El Pacto también establecía que se crearía una Comisión Parlamentaria sobre Cooperación para el Desarrollo que precisamente vigilaría el cumplimiento progresivo de todos los compromisos. Por último, el Pacto exigía el aumento de los fondos, comprometiéndose a lle-

gar al 0,5 para 1996 y hasta el 0,7% antes de finalizar aquella legislatura (1996-2000).

Tres meses antes de ganar las elecciones el Partido Popular, representado por Loyola de Palacio, firmó este Pacto por la Solidaridad (12), aunque condicionando el cumplimiento presupuestario a que se cumplieran objetivos de reducción del déficit público. La firma del Pacto puso fin a las huelgas de hambre de activistas de la Plataforma 0,7% y a las movilizaciones de apoyo en muchas ciudades españolas. Después de dos legislaturas del mismo color político, ninguna de las cláusulas de aquel compromiso ha sido cumplida. Incluso habiendo logrado, con gran propaganda por cierto, tres años consecutivos de déficit cero.

2.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En el ámbito internacional, el papel de España no ha sido más cumplidor que en los acuerdos alcanzados con su sociedad civil o en el marco del Parlamento. Desde el punto de vista doctrinal, en la década de los noventa se sucedieron las cumbres temáticas convocadas por la ONU (13). En cada una de ellas se fueron señalando importantes retos globales sobre los diferentes aspectos de un concepto de desarrollo multidimensional. Alejado de la antigua idea que vinculaba desarrollo exclusivamente a crecimiento económico. En 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), había señalado la necesi-

(12) El Pacto íntegro fue firmado por IU y el PNV. El PSOE lo firmó, pero condicionando a negociaciones posteriores algunas cuestiones.

(13) Cumbres sobre Infancia (Nueva York, 1990), Desarrollo sostenible (Río de Janeiro, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población (El Cairo, 1994), Mujer (Pekín, 1995), Desarrollo social (Copenhague, 1995), Alimentación (Roma, 1996).

dad de hacer frente al reto de la erradicación de la pobreza en el mundo. Para ello proponía una serie de políticas, estrategias y metas que luego, algo modificadas, fueron ratificadas por todos los países del mundo en la Asamblea de las Naciones Unidas, dándose a conocer como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (14).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (15) (ODM) tienen la particularidad de definir con claridad cuáles son las metas a lograr para contribuir a la lucha contra la pobreza. Después de ellos, queda claro que el sistema de ayuda debe sufrir una reforma que reoriente sus prácticas hacia la consecución de los ODM. Así, la preeminencia del destino de las inversiones hacia los *sectores sociales básicos como la salud y la educación*, el fortalecimiento de los espacios de *participación de la sociedad civil y de los sistemas democráticos*, y la especial relevancia de la *atención a la región del África Subsahariana*, entre otras cuestiones, ponen sobre el tapete un nuevo conjunto de prioridades sectoriales y geográficas que deben ser compartidas y complementarias para todos los sistemas de Ayuda de los países ricos.

En el ODM octavo, titulado *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*, la ONU pone con claridad cuáles deben ser los caminos por los que los países ricos pueden comenzar a hacer realidad sus promesas y convertirlas en acciones. La ONU pone sobre la mesa tres asuntos que son a partir de entonces obligaciones morales de los países ricos, imprescindibles para lograr revertir la miseria y desigualdad crecientes en el mundo. En primer lugar, en el ámbito del *comercio internacional*, se apela a las economías más fuertes para que contribuyan a gestar un

(14) Efectivamente, el documento del CAD *Shaping the 21st century* (1996), recogía en lo esencial lo que luego constituyó la famosa *Declaración del Milenio de la ONU*.

(15) Todo lo relativo a los ODM puede encontrarse en www.undp.org/mdg/

sistema comercial abierto y normativizado equitativamente. Especialmente relevante es la solicitud de eliminar los subsidios que los países ricos otorgan a sus productores, con los que consiguen ventajas comparativas para la exportación de sus productos poniendo con ello en peligro las producciones locales de los países más pobres (16). Además, la ONU solicita sean revisados los aranceles o cualquier otra traba para las exportaciones de los países pobres hacia las economías del Norte.

Junto a ello, la cuestión de la *Deuda Externa*, para la que se solicita mejorar y ampliar los sistemas de alivio de la misma, además de alentar la cancelación de la misma para los países más empobrecidos. Por último, aunque no menos importante, la ONU exige una *Ayuda Oficial al Desarrollo* más generosa. En el año 2002, según cifras del Banco Mundial (17), el mundo rico tan sólo destina de media el 0,22% del PNB. La ONU encargó a una comisión de expertos y notables la realización de un informe para dar a conocer las necesidades de financiación que la propuesta de los ODM exige para su cumplimiento. Según dicho informe, cuya dirección fue encargada al ex presidente de México Ernesto ZEDILLO, se afirma que se precisan 50.000 millones de dólares adicionales de AOD, como mínimo, para encaminarse en los ODM. Esto, aunque supondría duplicar el actual volumen de AOD, no haría sino volver a los índices de 1990, en torno al 0,44% del PNB.

(16) Aunque el tema supera los objetivos para este artículo es de enorme relevancia. El seguimiento de la trayectoria de la Organización Mundial de Comercio en el cumplimiento de esta solicitud nos sitúa aún muy lejos de estar aprobando medidas que impida el «dumping» con que los países ricos ven incrementada su rentabilidad económica, generando enormes dificultades para el desarrollo de la producción local, es decir, generando más condiciones para que la pobreza en lugar de disminuir, siga aumentando. El consenso existente sobre la relación directa entre el proteccionismo agrícola del Norte y la pobreza en el Sur cuenta cada vez con mayor apoyo.

(17) La página web en la que el Banco Mundial expone sus puntos de vista sobre esta cuestión es www.developmentgoals.org

Es evidente que uno de los mayores retos es la cuestión de la financiación para el desarrollo. Por ello, la ONU pone todo el interés y convoca una Conferencia específica sobre este tema. La cita fue en la ciudad de Monterrey, México, un año y medio después de la *Declaración del Milenio*.

2.3. La financiación para el Desarrollo: seguimiento de la Cumbre de Monterrey

Los días 18 a 22 de marzo de 2002 tuvo lugar la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. El mayor logro de dicha reunión fue ella misma, ya que era la primera vez que se reunían oficialmente en una Cumbre las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Internacionales, como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los 18 meses previos a la celebración de dicha Cumbre fueron desalentando las expectativas iniciales que se generaron con su anuncio. Todos los sectores de la sociedad civil se movilizaron para incidir y participar lo más cerca posible de las reuniones preparatorias. Pocos días antes de la reunión ya todos sabíamos que en dicha reunión no se alcanzarían acuerdos concretos ni medidas específicas para garantizar un nuevo marco de financiación y compromisos concretos al respecto.

La Cumbre finaliza con un documento de acuerdo, titulado *El Consenso de Monterrey* (18), en el que se suceden las declaraciones de buenas intenciones, pero se constata la poca volun-

(18) *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18-22 de marzo de 2002*, en Naciones Unidas (2002) A/CONF.198/11. Puede encontrarse en <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/index.html>, igualmente pueden encontrarse los documentos a que ha dado lugar el seguimiento de dicha Conferencia.

tad de alcanzar compromisos concretos sobre financiación. En el nivel discursivo, el consenso insiste en algunos conceptos que no dejan de ser valiosos: el establecimiento de una alianza entre todos los países en torno al reto que suponen los ODM, los llamados a movilizar recursos nacionales e internacionales, públicos y privados, y la reiteración de las apelaciones sobre comercio internacional, deuda externa y AOD son los ejes de la declaración. Pero todos esperábamos más: esperábamos compromisos concretos y multilaterales de inversión destinada a la lucha contra la pobreza, además de medidas concretas sobre comercio y deuda.

No obstante, la ONU propuso y estableció un sistema de seguimiento para esta Cumbre de financiación para el desarrollo, que permitiera mantener las alertas despiertas y avanzar hacia la asunción de compromisos. Además de proponer con ello el inicio de una estrecha coordinación y coherencia entre las instituciones internacionales de financiación y comercio en apoyo de los ODM. Para ello se habían establecido algunos mecanismos que ya han dado sus primeros pasos, como el *Diálogo de alto nivel para financiación para el desarrollo*, o la *Oficina para la Financiación del desarrollo* que se encargará de coordinar todo lo relativo al seguimiento de la Cumbre. También se prevé que el Secretario General de la ONU presente anualmente informes sobre los avances en materia de financiación. Además, para el año 2005 está prevista la primera gran evaluación sobre los logros relativos al cumplimiento de los ODM.

La negativa de los países ricos a incluir compromisos financieros en la declaración final dejó a la discreción de cada Gobierno el anuncio de sus intenciones, en cuanto a las cuantías y a las características de sus aportaciones se refiere. Así, en los días previos a la Cumbre, la Presidencia de turno de la Unión

Europea en manos del Gobierno Aznar anunció el compromiso por parte de la UE de alcanzar para el año 2006 el 0,39 % del PNB comunitario. Para ello, atendiendo al caso español, sería preciso que éste llegara al 0,33%. Pero tal y como insisten las propias declaraciones de la ONU, además de todos los sectores relacionados, un aumento de la cantidad, siendo imprescindible, no será suficiente, porque se precisa que dicho aumento vaya acompañado de una reorientación de la Ayuda hacia los países más empobrecidos y hacia los sectores más relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas, asegurando así su contribución a lo señalado en los ODM. Hasta el día de hoy ninguna medida tomada en el seno del sistema español de cooperación parece demostrar que se ha iniciado reforma alguna de calado, ni en el tema del aumento cuantitativo, ni en la reorientación de las prioridades de nuestra cooperación. Los compromisos parecen querer resolverse con declaraciones públicas que ocultan una desidia alarmante a la hora de tomar medidas concretas y eficaces.

2.4. La nueva geopolítica y sus consecuencias para la Ayuda

Pero hay un nuevo asunto en la política internacional que merece la pena ser tenido en cuenta por las implicaciones que para los sistemas de cooperación está teniendo. A partir de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, un año después de la Cumbre del Milenio y unos meses antes de la Conferencia de Monterrey, se cambiaron de rumbo algunas cosas. La nueva alianza contra el llamado terrorismo global, que apuesta por elevar la seguridad y la lucha contra el terrorismo a objetivos principales de los acuerdos internacionales, ha supuesto el establecimiento de alianzas internacionales y de acuerdos en estas materias.

Algunos sectores sociales se han apresurado a denunciar la falta de voluntad política de los Gobiernos de los países ricos para la lucha contra la pobreza, tomando como ejemplo la rapidez con la que se establecen alianzas y se toman medidas cuando se ha tratado de la lucha contra el terrorismo. Más allá de las ironías, que no dejan de mostrar una parte de verdad, es cierto que las medidas tomadas bajo el argumento de lucha contra el terrorismo han primado exclusivamente las acciones orientadas hacia el control de flujos migratorios y hacia la coordinación en materia policial. Obviando que la miseria y la desigualdad son el principal caldo de cultivo en el que los apologetas del terrorismo encuentran sus adeptos. Un mundo que consigue alcanzar y extender las cotas de desarrollo, participación equitativa y calidad de vida digna para todos sus habitantes será un mundo en paz. La nueva geopolítica ha emprendido un camino radicalmente distinto. Inspirada por los sectores más conservadores de la Administración norteamericana, ha emprendido la senda del unilateralismo, obviando todo el entramado internacional constituido por la legalidad, los Derechos Humanos y el respeto a la Soberanía de los pueblos, encubriendo bajo argumentos de seguridad para todos lo que en realidad es una estrategia de hegemonía mundial.

Además de las consideraciones políticas de esta nueva realidad que superan el objeto de este artículo, sí son previsibles algunas consecuencias para la financiación de la cooperación internacional. Algunas de ellas aparecen como tendencias que ya se pueden empezar a observar. En términos de gasto público, el espectacular incremento de los gastos derivados de las invasiones de Afganistán e Irak reducirá el margen del posible aumento del gasto público destinado a lucha contra la pobreza en países como los EEUU. Es escalofriante conocer que sólo la guerra de Irak le supuso a EEUU el doble de lo destinado anualmente a AOD por todos los países del mundo. O dicho de otra

forma, han gastado en unas semanas de guerra el doble de lo requerido para alcanzar las metas propuestas de erradicación de la pobreza (19). Para el caso español, merece la pena llamar la atención sobre el aumento que en los últimos períodos ha sufrido la partida de AOD gestionada por el Ministerio de Defensa, para la ejecución de «tareas humanitarias» tras los conflictos. Éstas, por cierto, han sido denunciadas por el sector de Organizaciones de Desarrollo, advirtiendo de la ambigüedad con la que los contingentes militares son observados por los que debieran ser los receptores de la ayuda (20).

También son evidentes algunos cambios en cuanto a las prioridades geográficas de la cooperación internacional. Así, países considerados estratégicos para la lucha internacional contra el terrorismo vuelven a percibir importantes cantidades de fondos y suscriben acuerdos con países donantes a cambio de su «colaboración». El caso de Pakistán, que dejó de recibir ayuda por la realización de pruebas nucleares, ha pasado a ser el cuarto país receptor de la ayuda bilateral norteamericana (21). Igualmente, en el caso español, Afganistán se convierte en el primer país receptor de la cooperación española en el año 2002 (22). Además de los 18,9 millones de euros de AOD bilateral, España aporta con 56 millones de euros al Fondo para Afganistán del Banco Asiático de Desarrollo, cuando Afganistán no consta como país prioritario para la cooperación española en ninguno de sus documentos políticos o estratégicos. De la misma forma se están produciendo aumentos similares en la ayuda a Irak o Pakistán.

(19) SANAHUJA, José Antonio. Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo. *Le Monde Diplomatique*. Edición española, octubre 2003, n.º 96, pág. 3.

(20) Las ONG de Desarrollo y ayuda humanitaria denuncian la manipulación que del término «humanitario» hace el Gobierno, Comunicación de la Asamblea Estatal de la CONGDE de 29 de marzo de 2003.

(21) SANAHUJA, José Antonio. *Op. cit.*

(22) *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*. Intermon Oxfam. Barcelona, 2003, pág. 22.

3 EL ESTADO ACTUAL DE LA AYUDA OFICIAL ESPAÑOLA

3.1. Aumento escaso e insuficiente

La cantidad de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que un país destina se puede medir de varias maneras. En términos generales el ratio AOD/PNB, que pone en relación la riqueza de un país con la cantidad que destina de Ayuda, es el cuantificador más conocido y aceptado. En este sentido la trayectoria española demuestra claramente la falta de compromiso del Gobierno con dicho aumento. Durante los doce últimos años, es decir, desde nuestro ingreso en el CAD, la cantidad apenas ha aumentado en términos relativos a lo que nuestra riqueza sí ha hecho. Así, en 2004 el Gobierno aprobó la previsión del 0,30% del PNB (23), cuando ya en 1992 había ejecutado el 0,28%. En más de una década las cantidades apenas han variado el ratio, ya que siempre han oscilado entre el 0,30% (sólo en el año 2001 y debido a una excepcionalísima condonación de deuda a Nicaragua) y el 0,22% (años 1996 y 2000) (24).

3.2. La escasa orientación de la Ayuda a la lucha contra la pobreza

A pesar de que, como hemos dicho, la Ley de Cooperación de 1998 señala con claridad que el objetivo general y principal de la Cooperación para el Desarrollo es contribuir a la erradicación de la pobreza, apenas se ha avanzado nada para lograr

(23) *Plan Anual de Cooperación Internacional 2004*. Aprobado en Consejo de Ministros el 16 de enero de 2004.

(24) Tomamos los datos de *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*. Intermon Oxfam. Barcelona, 2003. Se trata de un Informe que con carácter anual elabora esta ONGD desde hace diez años, y en el que analiza los aspectos fundamentales de la Cooperación Española.

concretar dicho objetivo. En algunos casos, más bien se han realizado cambios (25) que nos alejan de tener un sistema de cooperación español comprometido eficazmente con tan necesaria contribución.

Lo cierto es que hasta el día de hoy no se ha elaborado ningún documento estratégico ni ningún Reglamento de los que la Ley de Cooperación preveía para el cumplimiento de sus objetivos. El único documento estratégico de este período es el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, que aunque recoge la nueva caracterización multidimensional de la pobreza, no garantiza el carácter transversal de la misma para todas las acciones de la cooperación. Para lograr ello, la lucha contra la pobreza debería inspirar la totalidad de las políticas y programas, aunque después de la lectura del Plan no podemos saber de qué manera esto influye en las actividades que dicho Plan programa (26).

¿Cómo podríamos saber si el compromiso con la lucha contra la pobreza es algo más que una declaración de buenas intenciones? La Cooperación Española aún no cuenta con ningún sistema de medición que permita conocer cuál es el resultado de sus acciones desde el punto de vista del *impacto* que provocan en las poblaciones empobrecidas ni desde el punto de vista de sus *cualidades distributivas*. En los últimos tiempos los responsables de la Cooperación se han preocupado más de realizar propaganda y justificaciones de acciones dispersas y sin una orientación clara que de otorgar un verdadero peso

(25) Sin entrar en detalles, la persistencia del Fondo de Ayuda al Desarrollo, el crecimiento de los fondos gestionados por el Ministerio de Defensa, o el nuevo Decreto que regula el Consejo de Cooperación han sido algunas de las características que lamentablemente han definido los últimos tiempos de la AOD española.

(26) ALONSO, José Antonio: *Enfoque antipobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos*, en *La realidad de la Ayuda 2003-2004*, Intermon Oxfam, Barcelona, 2003, pág. 91.

estratégico a la lucha contra la pobreza, lo que de haberse hecho hubiera permitido en consecuencia desarrollar instrumentos adecuados e indicadores fiables que servirían para medir la eficacia de nuestra cooperación respecto a su objetivo principal.

3.3. Las prioridades de la cooperación española

Desde el análisis de las *prioridades geográficas* parece muy grave que la lucha contra la pobreza siga sin constituir el eje vertebrador. Son otros intereses los que definen la prevalencia de los países de rentas medias como principales receptores de la ayuda española, llegando éstos a recibir más del 40% del total de la AOD española.

España sigue definiendo gran parte del destino de sus fondos en función de intereses comerciales y de expansión económica en países de rentas medias, obviando definirlos desde estrategias claras de lucha contra la pobreza. Sólo así se entiende la importancia que como receptores de nuestra ayuda tienen países como China. Además, en su cooperación con los países de rentas intermedias, debe garantizar que el destino de los fondos estén orientados hacia la lucha contra la pobreza y asegurar que sus acciones benefician a las poblaciones más excluidas en dichos países. Esto es lo que recomienda el CAD en su última evaluación de la cooperación española. Sin perder las ventajas comparativas que las relaciones históricas y culturales otorgan a España en algunas áreas de cooperación, España debería definir un compromiso firme e inequívoco con los Países Menos Adelantados (PMA).

Es preciso denunciar que la cooperación española ha mostrado un escaso compromiso con los países más pobres del

planeta. La inversión prevista para el 2004 (27) hacia los PMA es tan sólo el 0,02% de PNB, alarmantemente lejos del 0,15% de PNB requerido por todas las instituciones internacionales.

Respecto a las *prioridades sectoriales* llama la atención lo referido a las inversiones destinadas a Necesidades Sociales Básicas (NSB), ya que España aún sigue por debajo de la exigencia acordada en la Cumbre de Copenhague en 1995, de alcanzar el 20% de la AOD para este destino. En la propuesta aprobada para este año (PACI 2004) España apenas alcanza el 13,8%, que se reduce a un 6% si descontamos la gran aportación que a este sector realiza la cooperación descentralizada, dependiente de las Administraciones locales y autonómicas.

En la práctica, las prioridades de la cooperación española ofrecen una muestra de su *dispersión y del bajo nivel de compromiso con la lucha contra la pobreza*, al no estar focalizada, sino repartida en función de los países y los sectores que son atractivos a los intereses en el extranjero de nuestra economía.

3.4. Sobre los instrumentos y la gestión de la Ayuda

Capítulo especial merece la cuestión de los instrumentos y la gestión de la AOD española. Señalado reiteradamente por las evaluaciones del CAD y denunciado por el sector de las ONGDs y los movimientos sociales, en España existe una sobredimensión de la llamada cooperación reembolsable. Es decir, de la Ayuda que se concede en condiciones de préstamo y no como donación. La sobredimensión que tiene el FAD en la cooperación española se mantiene prácticamente inalterable desde sus

(27) *Plan Anual de Cooperación Internacional 2004*. Aprobado en Consejo de Ministros el 16 de enero de 2004.

inicios. Aunque es cierto que en los últimos años la importancia relativa de este instrumento ha descendido un poco, igualmente cierto es que la gestión y distribución de este instrumento se realiza en función de los intereses comerciales y de expansión de la economía española y no como complemento a estrategias de lucha contra la pobreza para determinados países o programas. Así, se ha hablado desde hace tiempo que en España existe una especie de «bicefalia» en el diseño y la gestión de la cooperación internacional. De un lado, los documentos legislativos y estratégicos originados en el Ministerio de Asuntos Exteriores señalan prioridades, mientras que en la práctica de año tras año aparecen numerosas actividades y programas gestionados desde el Ministerio de Economía, que no tienen relación alguna con las prioridades señaladas por la que se supone es la cabeza responsable de la dirección política de la cooperación: el Ministerio de Asuntos Exteriores. Como muestra basta señalar lo que Intermon Oxfam señala en su último informe sobre la AOD, cuando demuestra que el FAD y la condonación de deuda (ambas gestionadas desde Economía) son responsables de que cinco de los diez países más receptores de AOD española ocupen ese lugar en el *ránking* (28). Así, por ejemplo, para el año 2001, Indonesia fue el segundo receptor de AOD bilateral en función de los préstamos que recibió; o para el año 2002 también ocupó el segundo lugar Costa de Marfil en función de una condonación de deuda en el marco de la iniciativa HIPC. Ambas operaciones, de unos 46 millones de euros cada una, son acciones aisladas que no complementan ninguna estrategia española de cooperación en dichos países.

Además, en el marco de la revisión que sobre la Deuda Externa propone la *Declaración del Milenio*, es preciso tener en

(28) *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*. Intermon Oxfam. Barcelona, 2003, págs. 22-26.

cuenta las consecuencias que la excesiva utilización de este tipo de instrumentos crediticios tiene. Así, durante el año 2001 cinco de los países de África Subsahariana, la región que más alejada está de la senda de los ODM, fueron contribuyentes netos de recursos hacia España: pagaron 12,9 millones de euros en concepto de devolución de préstamos FAD mientras que recibieron en concepto de donación 2,6 millones de euros para el mismo período (29).

4

ALGUNOS APUNTES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN**4.1. La Campaña «0,7 ¡Reclámalo!»**

Cuando el 7 de marzo de 2004 la CONGDE y la Plataforma 0,7% cerraban más de un año de actividades en el marco de la Campaña «0,7% ¡Reclámalo!» con una fiesta en las calles de Madrid, nadie podía imaginar que una semana después el Gobierno cambiaría de signo político. Después de algunos años, en los que el sistema de cooperación español lejos de mejorar se había estancado en sus problemas endémicos, y a los que había añadido algunos nuevos, como el énfasis en los intereses de expansión de la cultura española, o la ruptura del diálogo entre la CONGDE y los responsables gubernamentales de la cooperación, para las ONGDs se hizo más necesario y oportuno que nunca reemprender el trabajo de sensibilización, incidencia y movilización para una AOD mayor y mejor orientada hacia la lucha contra la pobreza. Con ese ánimo, y ante las elecciones locales y autonómicas en gran parte del Estado de

(29) Ídem, pág. 26.

2003, y las posteriores generales del 2004, se diseñan y difunden nuevas acciones desde la sociedad civil. Con una demanda explícita sobre una cooperación transparente, de calidad, orientada hacia la erradicación de la pobreza, y en apoyo de una sensibilización y una educación para el desarrollo transformadoras, se vuelve a reivindicar el aumento progresivo de la AOD española hasta alcanzar el 0,7% del PNB.

Aunque en cierto modo se logró que el tema volviera a aparecer sobre la mesa del juego electoral, no se obtuvo la presión suficiente sobre todos los partidos políticos, como muestra que tan sólo unos días antes del inicio de la campaña electoral de marzo de 2004 el Partido Popular se negara a entrevistarse con los responsables de la Campaña, como sí hicieron PSOE, IU, PNV y CiU.

El vuelco electoral parece abrir una nueva agenda de posibilidades, en función de los compromisos electorales del nuevo Gobierno. España está ante la oportunidad de iniciar el camino de una reforma en profundidad de su sistema de cooperación internacional, que deberá apuntalar algunas transformaciones de mucho calado. Los puntos centrales de la misma deben contribuir a superar los problemas y bloqueos en los que el sistema español ha perseverado, como hemos tratado de resumir anteriormente.

4.2. El diálogo y la corresponsabilidad con los actores

Aprovechando las señales que los nuevos responsables gubernamentales están poniendo sobre el tapete mediático, el inicio de esta reforma, que podría denominarse el «cambio tranquilo» de la cooperación para el desarrollo, deberá comenzar por garantizar un cambio de talante en las relaciones con los

diferentes actores de la cooperación. En este sentido el Gobierno deberá retomar la cultura del diálogo y de la participación social en los asuntos de cooperación internacional. Existen al menos dos niveles en los que esto es una expectativa obvia y declarada:

En cuanto a la participación sectores sociales: El Consejo de Cooperación creado por RD 795/1995, fue reformado unilateralmente en la última legislatura, modificando membresía, representatividad y derogando algunas de sus funciones. A partir de aquel momento también «desaparecieron» del entorno de la reflexión y de las propuestas sobre el tema los denominados «expertos», provenientes en su mayoría del mundo académico y universitario. Es preciso por tanto que el Gobierno reforme de nuevo el Reglamento del Consejo de Cooperación para garantizar la participación, la representatividad y el protagonismo del sector organizado de la sociedad civil en materia de cooperación internacional. Ya se han dado los primeros contactos entre la Secretaría de Estado y la CONGDE en este sentido.

Al tiempo, es necesario que el Gobierno sepa generar espacios para atraer a expertos del mundo académico del desarrollo y la cooperación que contribuyan al diseño de las políticas y los instrumentos propios de la materia. El Gobierno deberá crear espacios de diálogo y trabajo conjunto con todos los actores sociales implicados en una cooperación contra la erradicación de la pobreza, abandonando una perspectiva que ha estado dominada en exceso por la visión diplomática de las relaciones internacionales. Hoy día son muchas las disciplinas que están ligadas a la cuestión de la cooperación para el desarrollo y deben estar activas y presentes.

4.3. Mejora de la planificación, las herramientas y la evaluación de la cooperación

En el marco de lo que antes hemos denominado un nuevo talante de diálogo con sectores sociales y expertos, se deben poner en marcha sistemas participativos y rigurosos de elaboración de los Planes Directores y su expresión en los Planes Anuales. Dado que el Plan Director 2001-2004, actualmente en vigor, finaliza este año y el Gobierno deberá aprobar el correspondiente a 2005-2009. Este año por tanto ha de darse un proceso de planificación sobre el que las expectativas de todos acerca del nuevo talante de la Administración están pendientes. El nuevo Plan Director deberá incorporar algunos elementos relevantes para iniciar el cambio de rumbo que aseguren el aumento progresivo de la AOD hasta el 0,7%. Uno de los principales indicadores que podemos utilizar para evaluar si la Cooperación Oficial Española está cumpliendo con sus compromisos en relación a los ODM es si se produce el aumento progresivo de la cantidad destinada en los próximos ejercicios. Este aumento debe suponer el refuerzo de algunas líneas de trabajo hasta ahora casi testimoniales en el conjunto de la ayuda:

- a) *Prioridades geográficas.* Deberán incluirse en la planificación medidas suficientes para garantizar que al menos un 0,15% del PNB va destinada a países menos avanzados (PMA). Actualmente la Cooperación Española está destinada muy mayoritariamente hacia los países de rentas medias. La Cooperación Española para el 2004 (30) con los PMA es tan sólo el 0,02% de PNB. Sin abandonar aquellas prioridades geográficas para las

(30) Según datos del PACI 2004 aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 2004.

cuales España tiene ventajas comparativas por razones históricas y/o culturales, una de las principales vías de aumento de la AOD será la innovación y el refuerzo de la ayuda a los PMA.

- b) *Prioridades sectoriales.* Fundamentalmente en lo referido a las inversiones destinadas a Necesidades Sociales Básicas (NSB), que España aún mantiene por debajo de la exigencia acordada en la Cumbre de Copenhague en 1995, de alcanzar el 20% de la AOD para este destino. Hay al menos dos vías realmente fáciles e inmediatas para aumentar esta contribución: ampliando la convocatoria a ONGDs y elevando las contribuciones multilaterales, particularmente las destinadas a los programas y proyectos de los Organismos No Financieros Internacionales (especialmente a las agencias de NNUU: UNESCO, UNICEF, ONUSIDA, FAO, etc.).

En lo que se refiere a la Ayuda Humanitaria es preciso que el Gobierno asuma una redefinición de la misma y establezca una clara reorientación de las prácticas de los últimos años. Bajo este concepto puede ampliarse significativamente la cantidad de AOD española. Es preciso sin embargo orientar estas inversiones para que efectivamente se realicen en el marco de los principios generalmente aceptados (31) como de ayuda humanitaria. En este sentido, la participación del ejército en la ejecución de estas tareas complica en exceso el trabajo de las ONG humanitarias generando confusión tanto entre la sociedad donante como especialmente entre los potenciales beneficiarios de la ayuda.

(31) Sobre neutralidad, imparcialidad, salvamento de vidas humanas, etc.

4.4. Reformas institucionales necesarias

Para situar a España a la «cabeza» de los países donantes, como corresponde a su realidad económica y social, es preciso iniciar una reforma profunda de los órganos administrativos responsables de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El «peso» político de la Cooperación para el Desarrollo debe ser elevado para que en las discusiones interministeriales aparezca y pueda hacer prevalecer sus objetivos propios reconocidos por Ley. Éstos son explícitamente la contribución a la erradicación de la pobreza, la regeneración y sostenibilidad del medio ambiente y la promoción de los Derechos Humanos Universales y del bienestar económico y social (32). La situación hasta hoy se ha caracterizado por menospreciar estos objetivos propios de la Cooperación Internacional para utilizar ésta como una herramienta a menudo sujeta a intereses de otras políticas y Ministerios (intereses comerciales –FAD y contribuciones OIFs–, intereses del Ministerio de Defensa –Ayuda humanitaria militar y contingentes de emergencia–, intereses culturales –becas e intercambios–, etc.). La realidad nos ha dejado algunos instrumentos sobredimensionados por los intereses en el exterior de otros Ministerios, relegando la lucha contra la pobreza a los instrumentos menos decisivos y con menor inversión relativa. Algunas propuestas reconocidas:

- *Un Ministerio de Cooperación.* Ante el anuncio del Gobierno entrante de renombrar al Ministerio de Asuntos Exteriores y añadirle «y de Cooperación Internacional». Esta es una figura que existe en algunos países europeos, al igual que en otros, especialmente en los más avanzados en esta materia, designaron con un Ministerio

(32) Ley 23/1998, art. 1, Objeto y ámbito de aplicación.

propio la cooperación internacional. En este sentido, y para que dicha renominación surta el efecto deseado y eleve las políticas de Cooperación para el Desarrollo a la mesa del Consejo de Ministros, son necesarias algunas consideraciones:

- a) Establecer con claridad en el organigrama del nuevo Ministerio las responsabilidades. La denominación y contenido de la actual Secretaria de Estado (33) parecen insuficientes para dicho cometido. La Cooperación Internacional tiene entre sus funciones numerosas que nada tienen que ver con la Cooperación Internacional para el Desarrollo, por lo que es necesario crear una Secretaria de Estado de Cooperación para el Desarrollo (34).
- b) En consecuencia, reformar y ampliar el organismo encargado de la planificación y ejecución de la Cooperación para el Desarrollo, actualmente la AECI (35), dotándolo de mayor capacidad operativa y liberándolo de la Cooperación Cultural y sobre Patrimonio.
- c) Incorporar en dicho organismo funciones relacionadas hoy con Secretarías de Economía y Hacienda, incorporando cuerpos funcionariales de técnicos comerciales del Estado a la gestión de las herramientas de préstamo para el Desarrollo y gestión de la

(33) SECIP: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, creada por R.D. 1.485/1985. El nuevo Gobierno ya la ha renombrado Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

(34) De forma muy resumida que se puede detallar en otro espacio, tendría entre sus funciones: el seguimiento de Cumbres Internacionales relacionadas con el Desarrollo, el diseño y la dirección de la Ayuda Bilateral, la de la ayuda multilateral (tanto OIFs como OINFs), la de la Ayuda Humanitaria y la de Educación para el Desarrollo, también sería responsable de la coordinación interministerial e interterritorial de toda la Ayuda Oficial y de la representación española ante el CAD de la OCDE.

(35) AECI, Agencia Española de Cooperación Internacional, creada por RD 1.527/1988.

deuda externa. Es preciso lograr una gestión coordinada de técnicos en distintas materias y evitar el excesivo peso que el Cuerpo diplomático tiene en las políticas de cooperación para el desarrollo, sobre las cuales no son especialistas.

- d) Influir en los nombramientos políticos que puedan comprender y liderar el espíritu de estas reformas. Es preciso conseguir nombramientos de especialistas en cooperación para el desarrollo.
- e) Otorgar a la nueva Secretaría de Estado el peso específico necesario para dirigir todas las políticas relacionadas y coordinar con otros actores la gestión de los instrumentos (ej., actualmente la Comisión interministerial que decide sobre los FAD apenas tiene peso de Exteriores y AEI (36); el Comisionado de Gobierno para la reconstrucción de Irak dependió del Ministerio de Defensa cuando sus tareas estuvieron descritas como de ayuda humanitaria de emergencia), para permitir al nuevo Ministerio la dirección efectiva de estos instrumentos.
- f) La dirección política desde el nuevo Ministerio en las representaciones ante organismos multilaterales (particularmente en los Organismos financieros internacionales), permitiría que dichas actuaciones del Gobierno español estuvieran orientadas por los principios de lucha contra la pobreza, en contra del excesivo peso que tienen actualmente los intereses de internacionalización de la economía española.

(36) Reforma del Reglamento del FAD aprobada en la Ley de Acompañamiento presupuestos 2004.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 112 Las personas mayores..... (Julio-septiembre 1998)	9,56
N.º 113 El despertar de América Latina..... (Octubre-diciembre 1998)	9,56
N.º 114 Derechos Sociales y Constitución Española (Enero-marzo 1999)	9,92
N.º 115 España y el Desarrollo Social..... (Abril-junio 1999)	9,92
N.º 116 El trabajo, bien escaso (Julio-septiembre 1999)	9,92
N.ºs 117-118 Las Empresas de Inserción a debate..... (Octubre-diciembre 1999-Enero-marzo 2000)	15,03
N.º 119 Ciudades habitables y solidarias..... (Abril-junio 2000)	9,92
N.º 120 Adolescentes y Jóvenes en dificultad social (Julio-septiembre 2000)	10,82
N.º 121 El desafío de la migraciones. (Octubre-diciembre 2000)	10,22
N.º 122 2001 Repensar el voluntariado. (Enero-marzo 2001)	10,22
N.º 123 Europa: proyecto y realidad (Abril-junio 2001)	10,22
N.º 124 Jóvenes del siglo xxi. (Julio-septiembre 2001)	10,22
N.º 125 Las otras caras de la globalización..... (Octubre-diciembre 2001)	10,22
N.º 126 Deuda externa y ciudadanía (Enero-marzo 2002)	10,76
N.º 127 Salud y calidad de vida (Abril-junio 2002)	10,76
N.º 128 La calidad como imperativo en la Acción Social..... (Julio-septiembre 2002)	10,76
N.º 129 Trabajo en Red..... (Octubre-diciembre 2002)	10,76
N.º 130 Los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con disca- pacidad..... (Enero-marzo 2003)	11,00
N.º 131 Violencia y sociedad (Abril-diciembre 2003)	11,00
N.º 132 Migración: Hacia un modelo de integración social (Enero-marzo 2004)	11,00

Próximos títulos

N.º 133 Desarrollo local..... (Abril-junio 2004)	11,00
--	-------