

La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social

Monografía

Políticas contra la discriminación en Europa y España: poner las bases de una política justa para la cohesión social.

Lorenzo Cachón

La discriminación racial o étnica percibida por la población inmigrante.

José Manuel Fresno y Alia Chahin

¿Las estrategias públicas para la cohesión social son efectivas? Una perspectiva general y un análisis de caso.

Antidio Martínez de Lizarrondo Artola

Discriminación percibida por el colectivo inmigrante y grado de simpatía de la población autóctona. ¿Cara y cruz de una misma moneda?

Xabier Aierdi Urraza y Gorka Moreno Márquez

Opiniones y actitudes ante la inmigración en un contexto de crisis económica: datos y reflexiones.

Sebastian Rinken y María Soledad Escobar Villegas

Discriminación laboral: datos para la reflexión y la intervención.

Izaskun Andueza Imirizaldu y Rubén Lasheras Ruiz

El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo.

María José Aguilar Idáñez

Acompañamiento e intervención social con enfoque de participación. Espacio «Ellacuría» de personas y colectivos de personas migrantes para la construcción de una nueva ciudadanía.

Andrea Ruiz Balzola y Edith Ulloa Chévez

Bibliografía

Tribuna Abierta

Inmigración, crisis económica y Estado de Bienestar en España.

María Bruquetas Callejo, Pau Mari-Klose y Francisco Javier Moreno Fuentes

Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios.

F. Xavier Uceda-Maza

Los avatares del capital social en América Latina estancamiento, desigualdad y pobreza.

Gardy Augusto Bolívar Espinoza y Leonel Flores Vega

162

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

julio-septiembre, 2011

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Francisco Lorenzo

Edición: ***Cáritas Española***. Editores

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882

suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías

Distrifer Libros

Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

Condiciones de suscripción y ventas:

Precio de un número: 13,10 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

Europa: 43,00 euros

América: 72,50 dólares

(IVA incluido)

La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social

Coordinación del número:

M. LAPARRA Y A. MARTÍNEZ DE LIZARRONDO

objetivos

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el Tercer Sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

162

Director: Sebastián Mora. *Servicios Generales de Cáritas Española*

Director Técnico: Francisco Lorenzo. *Fundación FOESSA*

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*. Director *Universidad Complutense de Madrid*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*. José Manuel López Rodrigo. *Fundación Pluralismo y Convivencia*

Consejo Asesor: Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *Intermón Oxfam*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UIPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Tornis. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UIPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 13 35
documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-482-8

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

Sumario



Presentación

7



Monografía

- 1** Políticas contra la discriminación en Europa y España: poner las bases de una política justa para la cohesión social.
Lorenzo Cachón 17
- 2** La discriminación racial o étnica percibida por la población inmigrante.
José Manuel Fresno y Alia Chahin 31
- 3** ¿Las estrategias públicas para la cohesión social son efectivas? Una perspectiva general y un análisis de caso.
Antidio Martínez de Lizarrondo Artola 57
- 4** Discriminación percibida por el colectivo inmigrante y grado de simpatía de la población autóctona. ¿Cara y cruz de una misma moneda?
Xabier Aierdi Urraza y Gorka Moreno Márquez 79

5	Opiniones y actitudes ante la inmigración en un contexto de crisis económica: datos y reflexiones.	
	<i>Sebastian Rinken y María Soledad Escobar Villegas</i>	99
6	Discriminación laboral: datos para la reflexión y la intervención.	
	<i>Izaskun Andueza Imirizaldu y Rubén Lasheras Ruiz</i>	117
7	El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo.	
	<i>María José Aguilar Idáñez</i>	139
8	Acompañamiento e intervención social con enfoque de participación. Espacio «Ellacuría» de personas y colectivos de personas migrantes para la construcción de una nueva ciudadanía.	
	<i>Andrea Ruiz Balzola y Edith Ulloa Chévez</i>	167
9	Bibliografía.	185



Tribuna Abierta

1	Inmigración, crisis económica y Estado de Bienestar en España.	
	<i>María Bruquetas Callejo, Pau Marí-Klose y Francisco Javier Moreno Fuentes</i>	209
2	Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios.	
	<i>F. Xavier Uceda-Maza</i>	235
3	Los avatares del capital social en América Latina: estancamiento, desigualdad y pobreza.	
	<i>Gardy Augusto Bolívar Espinoza y Leonel Flores Vega</i>	259



Documentación

- 1** La Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
 **295**



Reseñas bibliográficas

- 1** Experiencia y metodología para un modelo de desarrollo comunitario. El caso de San Cristobal de los Ángeles.
 Alguacil Gómez, J.; Basagoiti Rodríguez, M.; Bru Martín, P.; Camacho Gutiérrez, J.
Aitana Alguacil Denche **321**
- 2** Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid.
 Antonio Gutiérrez Resa y Octavio Uña Juárez.
Juan José Villalón Ogáyar **324**
- 3** Economía política de la crisis.
 Pedro José Gómez Serrano.
Alejandro Mora Rodríguez **328**



Presentación

Igualdad de trato y cohesión social

La reducción notable del flujo de inmigrantes a partir de 2009, en un contexto de crisis y estancamiento económico, ha hecho que se redujese notablemente la atención sobre el proceso migratorio que venían prestando la opinión pública, la clase política y los medios de comunicación. Es llamativo, por ejemplo, que la cuestión de la inmigración haya estado totalmente ausente del debate de investidura del nuevo presidente de gobierno en este final de 2011. Este paso de la cuestión migratoria a un plano más discreto puede tener un efecto positivo si permite un debate más sosegado y ayuda a encauzar el proceso de toma de decisiones por los canales de la racionalidad, del respeto de los derechos humanos y de la solidaridad. Existe el riesgo sin embargo de pensar, confundiendo las encuestas de opinión con las necesidades de la sociedad, que la gestión del proceso migratorio ha dejado de ser una prioridad para la cohesión social de nuestro país. Muy al contrario, una vez asentado en España un volumen significativo de población inmigrante, fruto del intenso flujo migratorio registrado en la segunda mitad de los años 90 y durante la práctica totalidad de la pasada década, la evolución de este grupo de población, en el ámbito laboral, político y social, se ha convertido en un elemento clave para la configuración y las transformaciones de la estructura social, de los procesos de desigualdad y por tanto de la cohesión social del conjunto del país. El énfasis en el debate sobre la inmigración debe trasladarse ahora de la gestión de los flujos hacia las políticas de integración social. Y la lucha contra todo tipo de

discriminaciones tiene aquí una relevancia sustancial, máxime en un contexto de reducción de los recursos y de las oportunidades: si hay menos para repartir, el reparto debería ser más justo.

Sin embargo, el escenario de crisis económica larga y profunda, con un aumento de la competencia, tanto en el mercado de trabajo como en el acceso a otros recursos sociales, parece estar intensificando las tensiones existentes en la convivencia entre distintos grupos sociales. Así, dado el precario estado de las cuentas públicas y la imposición *de facto* de políticas de austeridad, cabe vaticinar tensiones y dilemas tanto en materia de política social como en otras cuestiones que afectan a la propia cohesión social. Hay pues un riesgo real de acentuar a través de la discriminación étnica, los procesos de exclusión en nuestra sociedad. Además el debate político puede influir también en las actitudes del conjunto de la población al instrumentalizar el tema de la inmigración como arma arrojadiza entre los partidos potenciando las reacciones xenófobas y racistas.

Así pues, el modo en el que la población española y sus principales instituciones trate a la población inmigrante se convierte en un factor esencial que ha de condicionar la evolución en el futuro en este sentido: del énfasis en el principio de igualdad o del desarrollo de determinadas prácticas discriminatorias dependerá el nivel de cohesión social y de integración de la sociedad española en su conjunto. La imagen autocomplaciente de una sociedad como la española que se considera no racista debe someterse pues al escrutinio de la evidencia empírica, algo que parece especialmente importante en un contexto en el que se cruzan factores condicionantes de sentido contrapuesto: si la normalización del fenómeno migratorio va avanzando con su consolidación, estabilización e institucionalización y ello parece posibilitar una dinámica más igualitaria en el trato, la crisis económica parece estar actuando ya como se ha dicho en sentido contrario. La observación en el futuro inmediato de la evolución de las tendencias que presente la sociedad española en cuanto a la percepción de las diferencias étnicas, su actitud y sus comportamientos frente a la misma, es pues de suma importancia.

Hay que tener muy presente además que estas formas y modos de interrelación, más igualitarias o más discriminatorias, son a la vez el fruto de las condiciones sociales, de los discursos y de las prácticas políticas desarrolladas en muy diversos ámbitos para con la población inmigrante. Por eso la lucha contra la discriminación étnica y a favor de la igualdad de trato no debe plantearse al margen de las actuaciones orientadas a la promoción social de las minorías étnicas, de su conocimiento y de su reconocimiento por parte del conjunto de la sociedad. Será difícil avanzar en la igualdad de trato si no hay un

avance paralelo en el proceso de integración social de la población inmigrante en todos los ámbitos.

Las administraciones públicas han venido desarrollando determinadas medidas de lucha contra la discriminación y de promoción de la igualdad de trato. Conviene ahora conocer en profundidad las implicaciones de estas medidas y conviene también empezar a plantear seriamente el debate sobre su eficacia y sobre la forma en la que podría mejorarse en el futuro.

El parto de los montes de la estrategia antidiscriminación

El adelanto electoral de 2011 abortaba la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley integral de igualdad de trato y contra la discriminación. Ha sido ésta otra triste víctima indirecta de la voracidad de los mercados. La ley estaba llamada a cubrir el déficit que había dejado la transposición de las directivas europeas sobre igualdad de trato: hubiese sido una buena ocasión para visibilizar lo que en su momento había pasado desapercibido y sigue siendo desconocido por buena parte del sistema judicial y de las instituciones que podrían utilizarlo. Seguimos por tanto careciendo, a diferencia de otros países europeos, de un organismo independiente en la lucha contra la discriminación, con recursos y con capacidad de actuación, y nos falta claridad en algunos instrumentos jurídicos y garantías con la actual transposición. Es ésta otra asignatura pendiente en nuestro modelo de ciudadanía débil.

Abortada la ley, la aprobación por el Consejo de Ministros de la «Estrategia Integral Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia»⁽¹⁾, 16 días antes de unas elecciones que anunciaban cambio de gobierno, se convertía en una patética versión del parto de los montes, un premio de consolación de dudosa utilidad. Esta «estrategia» se corresponde en lo básico y desarrolla más pormenorizadamente el capítulo 7.2 sobre «Igualdad de trato y lucha contra la discriminación» incluido en el nuevo *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración* (PECI) para el periodo 2011-14, que nace en similares circunstancias. El nuevo gobierno salido de las urnas no tiene por qué verse muy comprometido en el seguimiento de la estrategia aprobada para conseguir la igualdad de trato para las minorías étnicas. Pero no por eso creemos que deba minusvalorarse el documento, que, aunque se explaya a veces excesivamente en el relato de las actuaciones realizadas, no siempre relacionadas directamente con el ámbito de la discriminación étnica, presenta una interesante orientación e indica toda una serie de actuaciones

(1) En el apartado de documentación de este número de la revista *Documentación Social* puede verse el repertorio de objetivos y actuaciones previstas en dicha Estrategia.

que bien podrían suponer la superación de la asignatura pendiente que presentamos en este campo:

- Parte el documento de un *diagnóstico insuficiente*, por la falta de información disponible, *pero que acierta* en el trazo de los rasgos y tendencias esenciales en los problemas de la discriminación étnica, el racismo y la xenofobia: La existencia de prácticas discriminatorias en ámbitos muy diversos de la vida social (especialmente en la vivienda, las fuerzas de seguridad, el empleo y los espacios públicos) y el aumento de la aceptación social de los mismos; el rechazo expreso de la inmigración en un 37% de la población española y la creciente orientación negativa de las posturas más ambivalentes de la opinión pública; la imagen mayoritariamente negativa que transmiten los medios de comunicación; la falta de información de las víctimas sobre sus derechos y la poca confianza en los mecanismos institucionales de protección, con unos niveles muy escasos de denuncia; la carencia, en fin, de un sistema eficiente de recogida de información, así como de instrumentos adecuados para la intervención judicial.
- Apuesta por la introducción de *importantes cambios jurídicos e institucionales* como la transposición de la directiva europea en una nueva ley de igualdad de trato, el impulso del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación por Origen Racial o Étnico, que asumiría capacidad sancionadora y desarrollaría una red de oficinas de atención, el refuerzo de los instrumentos de intervención jurídico penal (especialmente con las fiscalías y una red de operadores jurídicos especializados), el desarrollo de programas de atención a las víctimas, o la responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos de racismo.
- Se plantea una mejora del *sistema de información*, tanto con el registro de todo tipo de incidentes y delitos racistas y xenófobos, como con la elaboración de encuestas de actitudes o el estudio de las percepciones de las víctimas potenciales.
- Se plantea un *modelo de atención integral*, que incluye actuaciones de prevención en todos los ámbitos (información, sensibilización, formación de los profesionales), de vigilancia y denuncia, de intervención jurídica y de apoyo a las víctimas. La educación y el mundo del trabajo son dos ámbitos especialmente contemplados, mientras en el ámbito sanitario parece entenderse que la igualdad de trato está más resuelta y en el ámbito de la vivienda, a pesar de los importantes problemas de discriminación que se detectan, no acaba de vislumbrarse una actuación tan decidida (se

cuestiona, por ejemplo, la concentración escolar de minorías étnicas, pero no se plantea un modelo urbanístico contra la segregación espacial).

- Siendo la discriminación étnica un ámbito directamente relacionado con la ideología y los valores, se atiende especialmente a aquellos ámbitos en los que los *mensajes igualitarios* (o discriminatorios) pueden desarrollarse, como el sistema educativo, los medios de comunicación, Internet o el mundo del deporte, previendo también actuaciones de sensibilización con carácter general.

Haría mal por tanto el nuevo gobierno si desprecia el esfuerzo técnico y los contenidos planteados en esta «Estrategia». No es pequeño el avance que supone saber cuáles son los contenidos de esta asignatura que tenemos pendiente, aunque, por supuesto, esto sirve de poco si no nos aplicamos para superarla.

Los contenidos de este número

Por todo ello, con el ánimo de mantener la atención sobre esta problemática y sobre la urgente necesidad de abordarla, el presente número de *Documentación Social* plantea una serie de artículos que abordan el análisis de las actitudes y de las prácticas discriminatorias en distintos órdenes de la vida social, así como de las políticas generales y de las medidas concretas que se han puesto en marcha para combatirlas.

Hemos querido centrar nuestro análisis en los procesos de discriminación étnica con la población inmigrante, no porque pensemos que la discriminación étnica que se produce con la comunidad gitana es menos relevante. Todo lo contrario, la evidencia empírica nos dice que es uno de los grupos sociales más discriminados en nuestro país. Sin embargo, pensamos que los especiales condicionantes que concurren en esta comunidad asentada secularmente en nuestro país la hacen merecedora de una reflexión aparte, específica y en profundidad.

En primer lugar, Lorenzo Cachón expone en este número las tendencias en las políticas contra la discriminación en Europa y España, que son claves para construir una sociedad cohesionada. El artículo muestra la importancia que ha tenido en distintos países la Directiva 2000/43 y cómo en el caso español se produjo una «transposición oculta» de esta Directiva. Asimismo analiza el novedoso «Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación», que preveía la creación de una Autoridad independiente de lucha contra la discriminación con competencias en todos los campos, pero que no se ha podido aprobar por la celebración de elecciones anticipadas. Por ello, el texto pone de manifiesto la necesidad de una Ley integral de igualdad y de una Autoridad independiente de lucha contra la discriminación.

José Manuel Fresno, realiza en primer lugar una exposición de los distintos métodos que nos permiten detectar, diagnosticar y cuantificar los procesos de discriminación, y en concreto la discriminación por razón del origen étnico o racial, desde un triple ángulo: desde la observación de las actitudes y opiniones de la sociedad mayoritaria, desde la percepción de los colectivos susceptibles de sufrir discriminación y desde la información de las agencias que trabajan en la atención a las víctimas de discriminación. A partir de esta triangulación se identifica una tendencia clara en la preferencia por los nacionales en el acceso a los distintos recursos y una constatación de un volumen nada despreciable de situaciones concretas de discriminación (desde las investigaciones realizadas desde el propio Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato). Nos muestra además que la tendencia a minusvalorar las situaciones de discriminación por las propias víctimas que las sufren hace que los resultados de las investigaciones sean muy sensibles a la orientación metodológica que se adopte en cada caso, lo que pone en primer plano también el debate metodológico para los próximos años.

A continuación Antidio Martínez de Lizarrondo analiza la efectividad de las estrategias públicas para la cohesión social, en este caso a través de las políticas para la integración de inmigrantes como un elemento más del Estado de bienestar. Mediante este enfoque muestra una perspectiva general en los países de nuestro entorno y cómo en España la heterogeneidad autonómica deviene en un modelo peculiar de integración, que es precisamente donde el Estado ha pretendido incidir desde 2005 con un modelo que dé cohesión a esta intervención. El análisis de caso de estas estrategias muestra que estas políticas públicas generan sinergias positivas en la sociedad y son efectivas si se produce una conjunción de factores, aunque el riesgo actual radica en la ruptura de estas sinergias y de unos vínculos societales mínimos.

La preocupación por las tendencias que puedan desarrollar los fenómenos de discriminación étnica en el momento actual se refleja en los dos siguientes artículos sobre la opinión pública en País Vasco y en Andalucía. Xabier Aierdi y Gorka Moreno profundizan a través de dos fuentes cuantitativas en la relación entre la percepción de integración y el grado de simpatía que muestra la población autóctona del País Vasco hacia la inmigrante por un lado y; la percepción de integración y discriminación que observa la población inmigrante por el otro, subrayando aquellos aspectos coincidentes y también los elementos que influyen de forma bidireccional entre unos y otros datos.

Por su parte, Sebastian Rinken y María Soledad Escobar a partir de los resultados del estudio *Opiniones y Actitudes de la Población Andaluza ante la Inmigración* de 2005, 2008 y 2010 abordan esta temática y hacen especial hincapié en su evolución desde un momento de pleno auge de la bonanza económica hasta

otro marcado por un acusado deterioro del mercado laboral. Los autores apuntan una constatación que quizá no resulta sorprendente, pero reviste gran importancia por sus implicaciones prácticas: los posicionamientos ante el hecho migratorio se derivan, en gran parte, de consideraciones relacionadas con la utilidad percibida de la mano de obra inmigrante, valoraciones que a su vez guardan una estrecha relación con el contexto macroeconómico.

Izaskun Andueza y Rubén Lasheras exploran también el territorio autonómico, en este caso Navarra, para hablar de las manifestaciones cotidianas de discriminación étnica, con especial atención a los lugares de trabajo como espacios donde ésta tiene un mayor grado de incidencia. Con este propósito presentan los datos obtenidos en las encuestas realizadas en los años 2000, 2003, 2008 y 2010 a la población inmigrante en Navarra y valoran sus respuestas obtenidas en cuanto a la percepción de discriminación.

Por su parte, María José Aguilar sostiene que hay racismo institucional en la implementación de las políticas sociales dirigidas a inmigrantes. La autora muestra en su artículo evidencias de la existencia sistemática de esta problemática y reflexiona sobre el etnocentrismo y los prejuicios de los profesionales de servicios sociales que trabajan con esta población. A partir de ahí esboza propuestas para avanzar en la eliminación de estas formas de racismo y se centra en las que tienen relación directa con la actuación de algunos profesionales, como la que denomina «Trabajo Social Intercultural».

Por último, el artículo de Andrea Ruiz y Edith Ulloa nos presenta dos experiencias muy concretas con las que muestran la importancia de las pequeñas intervenciones locales a la hora de perseguir los grandes objetivos sociales. Desde esa perspectiva micro, el trabajo hacia adentro con colectivos potencialmente víctimas de procesos de discriminación persigue su empoderamiento, su información y concienciación para que hagan valer sus derechos. Y este trabajo hacia adentro se complementa con un trabajo hacia fuera que persigue la sensibilización del conjunto de la sociedad construyendo espacios de encuentro y propiciando el conocimiento directo de las experiencias vitales de la población inmigrante.

En suma pues, tanto desde la perspectiva macro como desde las experiencias más concretas hemos querido mostrar cómo la lucha contra la discriminación étnica de la población inmigrante debe ir de la mano de un proceso de reconocimiento de la diversidad cultural por un lado y de promoción de las condiciones sociales orientadas a la plena integración social por el otro.

Inaugurando el apartado de Tribuna Abierta María Bruquetas, Pau Marí-Klose y Francisco Javier Moreno nos muestran mediante un exhaustivo análisis de la realidad actual, cuál es la situación del colectivo inmigrante frente al acce-

so y uso de las prestaciones sociales pertenecientes a los servicios de protección social y al Estado de bienestar. En un contexto de detrimento de estas garantías sociales, el presente artículo arroja un poco de luz acerca de la discriminación a la que se somete a los inmigrantes en este campo, a pesar del efecto positivo que insuflan a nuestra economía.

Continuando con la temática del artículo anterior Francesc Xavier Uceda-Maza nos presenta un recorrido histórico y sistemático por los Servicios Sociales en relación con el resto de pilares básicos del Estado de Bienestar (Sanidad, Educación y Pensiones). Desde sus inicios hasta la actualidad el marco de actuación e implementación de los Servicios Sociales ha estado expuesto a diferentes escenarios económicos y normativos, los cuales han ido modificando su estructura y puesta en práctica. Desde este artículo se ofrece una reflexión construida en criterios objetivos, que apuesta por replantear y definir un umbral básico de protección social no solo por Comunidades Autónomas, sino para el total del Estado Español.

Gardy Augusto Bolívar Espinoza y Leonel Flores Vega se encargan de cerrar el apartado de Tribuna Abierta con este artículo, el cual pretende contribuir a la comprensión del concepto de capital social, colocándolo en el ámbito específico de las teorías del desarrollo y de su comportamiento en las últimas décadas, para hacer posible abrir una discusión ordenada de su estatuto ideológico. Debido a la debilidad teórica y a la dificultad de la operacionalización de este concepto, está pendiente la consolidación de esta categoría como referente analítico. A partir de un ordenamiento de la producción de la CEPAL (desde 1999 hasta 2006) se trata de dar respuesta a los objetivos mencionados, dado que el capital social ofrecen un campo privilegiado y seductor para el análisis de las políticas públicas futuras de superación de la pobreza.

En esta ocasión, y como puesta en práctica real de la temática del número, en la sección de Documentación encontramos un resumen ejecutivo de la que se ha comprendido como la Estrategia Integral contra el racismo la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Este documento propuesto por el antiguo Ministro de Trabajo e Inmigración y aprobado por un importante compendio de instituciones estatales representa la posición y voluntad política ante el racismo y la discriminación. En el presente documento encontramos el objetivo general de respeto y tolerancia racial representado a través de diferentes políticas activas, medidas de prevención y protección que son llevadas a la práctica en los diferentes espacios de nuestra sociedad civil (Área Jurídica, Educación, Empleo, Sanidad, Vivienda, Medios de Comunicación, etc.)

Monografía

- 1** Políticas contra la discriminación en Europa y España: poner las bases de una política justa para la cohesión social.
Lorenzo Cachón 17
- 2** La discriminación racial o étnica percibida por la población inmigrante.
José Manuel Fresno y Alia Chahin 31
- 3** ¿Las estrategias públicas para la cohesión social son efectivas? Una perspectiva general y un análisis de caso.
Antidio Martínez de Lizarrondo Artola 57
- 4** Discriminación percibida por el colectivo inmigrante y grado de simpatía de la población autóctona. ¿Cara y cruz de una misma moneda?
Xabier Aierdi Urraza y Gorka Moreno Márquez 79
- 5** Opiniones y actitudes ante la inmigración en un contexto de crisis económica: datos y reflexiones.
Sebastian Rinken y María Soledad Escobar Villegas 99
- 6** Discriminación laboral: datos para la reflexión y la intervención.
Izaskun Andueza Imirizaldu y Rubén Lasheras Ruiz 117
- 7** El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo.
María José Aguilar Idáñez 139
- 8** Acompañamiento e intervención social con enfoque de participación. Espacio «Ellacuría» de personas y colectivos de personas migrantes para la construcción de una nueva ciudadanía.
Andrea Ruiz Balzola y Edith Ulloa Chévez 167
- 9** Bibliografía. 185



Políticas contra la discriminación en Europa y España: poner las bases de una política justa para la cohesión social

Lorenzo Cachón

*Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid
Departamento de Sociología I (Cambio Social)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
lcachon@cps.ucm.es*

Fecha de recepción: 24/09/2011

Fecha de aceptación: 18/10/2011

Sumario

1. Introducción: las políticas antidiscriminatorias, factores de cohesión social.
2. El impulso de las políticas antidiscriminación: la Directiva 2000/43 de la Unión Europea.
3. España: de la transposición oculta al Proyecto de Ley integral de igualdad.
4. El ¿Y ahora qué?
5. Bibliografía.

RESUMEN

Las políticas antidiscriminación son una pieza clave de la arquitectura para construir una sociedad cohesionada. El artículo muestra la importancia que en este terreno ha tenido el impulso de la Directiva 2000/43 y cómo se han ido constituyendo en distintos países organismos independientes para la igualdad de trato en todos los ámbitos. Para el caso español se muestra cómo se produjo una «transposición oculta» de la Directiva al ordenamiento interno y se analiza el «Proyecto de Ley de integral para la igualdad de trato y no discriminación», resaltando la importancia y novedad del mismo, especialmente por la creación de una Autoridad independiente de lucha contra la discriminación con competencias en todos los campos. La disolución anticipada de la IX Legislatura ha hecho que el proyecto decaiga. El texto termina poniendo de manifiesto la necesidad de una ley integral de igualdad y de una Autoridad independiente de lucha contra la discriminación.

Palabras clave:

Inmigración, Discriminación, Políticas de Igualdad, España y Organismo Independiente.



ABSTRACT

Antidiscrimination policies are a cornerstone of the architecture for building a cohesive society. This paper highlights the importance in this connection of Directive 2000/43/EC and how independent bodies for equality of treatment in all areas have been set up in various countries. With reference to Spain, the paper shows that there was a «hidden transposition» of the Directive to internal legislation and it analyses the «Integral Draft Bill for Equality of Treatment and Non-Discrimination», underlining the significance and novelty thereof, especially due to the creation of an independent authority for combating discrimination with competencies in all spheres. The early dissolution of Spain's Ninth Parliament has stalled this project. The paper ends by highlighting the need for an integral Equality Bill and an independent authority to combat discrimination.

Key words:

Immigration, Discrimination, Equality Policies, Spain, Independent Body.

1 INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS ANTIDISCRIMINATORIAS, FACTORES DE COHESIÓN SOCIAL

Entre los dilemas que España ha de afrontar en la actualidad y en los próximos años se encuentra el modo en que debe resolver problemas ligados a los desafíos que la inmigración plantea para la construcción de una sociedad cohesionada. Y si la respuesta se quiere hacer desde la concepción de una sociedad justa, deberá comenzar por tener y aplicar de modo efectivo una política de igualdad de trato y no discriminación por razones de origen racial o étnico. Una condición para que esa política se aplique es trasladar a la opinión pública un doble mensaje: discriminar no sólo es injusto sino que es ilegal y por ello debe ser combatido y perseguido; pero además, discriminar es ineficiente en términos económicos y por ello antisocial.

En una arquitectura política que busque la construcción de una sociedad justa y cohesionada que afronte los desafíos que plantea la inmigración, las políticas antidiscriminación son el kilómetro 0 de las políticas de integración de y con los inmigrantes. No son suficientes por sí mismas, pero son absolutamente necesarias porque constituyen las bases sobre las que se sustentan el resto de las políticas. Sin ellas, las demás carecen de sentido y serán ineficaces. Ciertamente no bastará con aprobar políticas antidiscriminación. Además hay que conjugar otros cinco verbos: aplicar, difundir, formar, controlar y evaluar (Cachón 2009a: 308).

Conviene recordar que, desde un punto de vista finalista construido para luchar contra ellas, se han distinguido tres tipos de discriminación: la institucional (cuando deriva de las normas jurídicas, de su interpretación o de su aplicación); la estructural (cuando deriva del «mercado» en diferentes campos); o la discriminación con actores. Las políticas antidiscriminación que se abordan aquí se mueven en este último campo, aunque cabe hacer alguna interpretación para poner un pie sobre/contra la discriminación estructural a partir del concepto de «discriminación indirecta» (ibíd.: 54-57).

Desde la perspectiva de la «cuestión migratoria», las políticas de igualdad de trato deben ser consideradas como una de las piezas de las políticas de integración de y con los inmigrantes. Por eso hemos señalado que «desde el punto de vista normativo, se puede considerar que las políticas de integración son aquellas que, además de garantizar la igualdad de trato (y no discrimina-



ción) en una sociedad libre y plural (es decir, de garantizar la igualdad de derechos cívicos, sociales, económicos, culturales y políticos), fomentan (de modo decidido) la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y reconocen el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales (antiguos y nuevos), fomentando su interacción. El resultado que buscan estas políticas es la creación de una sociedad con vínculos sociales (y económicos, culturales y políticos) fuertes que garanticen la pertenencia plena (que no quiere decir exclusiva) de los individuos y grupos que la forman y el doble sentimiento de los individuos y grupos que hace que sientan la sociedad como suya (asumiendo la memoria y el proyecto colectivo) y se sientan aceptados (porque vean asumida colectivamente su memoria) por la sociedad, maximizando de esta manera la capacidad de los individuos para decidir (es decir, para elegir) sobre sus propias vidas» (Cachón 2009a: 269).

Veamos brevemente cómo surge el impulso que alienta las políticas antidiscriminatorias en la Unión Europea y en España y cuál es la situación actual (de octubre 2011).

2 EL IMPULSO DE LAS POLÍTICAS ANTIDISCRIMINACIÓN: LA DIRECTIVA 2000/43 DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Las normas comunitarias antidiscriminación

La Constitución Española de 1978 tiene un fuerte componente antidiscriminatorio y en su estela se han aprobado normas en esa dirección y se ha consolidado una sólida doctrina constitucional antidiscriminatoria. Pero han sido algunas directivas de la Unión Europea las que han dado un fuerte impulso a las políticas de igualdad de trato, al menos en las seis áreas que contempla el art. 13 del Tratado de la Unión Europea: sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (en 1999), la referencia comunitaria en la lucha contra la discriminación era la *Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción de profesionales, y a las condiciones de trabajo* (DOCE, 14.2/1976). Pero el Tratado de Ámsterdam permitía (en su art. 13) al Consejo adoptar acciones para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, además de por motivos de sexo que ya figuraba en los tratados fundacionales. Por



ello se pudieron aprobar 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, 19.7.2000) y la *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* (DOCE, 2.12.2000).

Estas dos directivas introducen novedades muy importantes y han puesto en marcha una dinámica normativa antidiscriminatoria en todos los Estados miembros de gran alcance en la última década. Antes de estas directivas no había una definición comunitaria de «discriminación» y había que atenerse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Según estas directivas, existe discriminación *directa* «cuando, por motivo de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que se haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable»; y existe discriminación *indirecta* «cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios» (art. 2). Este mismo artículo define el *acoso como discriminación* «cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico que tenga como consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo». Una novedad de extraordinaria importancia es la inclusión del concepto de discriminación indirecta.

La Directiva 2000/43 contra la discriminación racial o étnica incluye en su ámbito de aplicación, tanto en el sector público como privado, en el ámbito del empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo, la participación en organizaciones sindicales o empresariales, la protección y seguridad social, la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios públicos, incluida la vivienda.

Tanto la Directiva 2000/43 como la 2000/78 introducen novedades muy relevantes en las normas por la igualdad de trato. Por ejemplo, la posibilidad de que toda persona pueda emprender una acción jurídica y/o administrativa para que se respete el principio de igualdad de trato. Incluyen la inversión de la carga de la prueba (excepto en el ámbito penal): cuando los hechos permitan intuir la existencia de un delito de discriminación, será el demandado quien deba demostrar que no ha habido violación del principio de igualdad de trato. Prevén la protección contra las represalias: los Estados miembros ten-



drán la responsabilidad de adoptar medidas para proteger de cualquier represalia al denunciante por discriminación.

Los Estados miembros deben designar uno o varios organismos independientes como «responsables de la promoción de la igualdad de trato entre las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico». Entre las competencias de estos organismos deben figurar las tres siguientes: prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones; realizar estudios independientes sobre discriminación; y publicar informes independientes y formular recomendaciones.

En la estela de estas directivas se han aprobado tres directivas en el campo de la igualdad entre mujeres y varones: la *Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE* (DOCE, 5.10.2002); la *Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro* (DOCE, 21.12.2004); y la *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)* (DOCE, 26 julio 2006). Esta última refunde y actualiza con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y cuatro directivas que estaban vigentes (y dispersas) en el campo de la igualdad por género: 75/117/CEE, 76/297/CEE, 86/378/CEE y 97/80/CE.

Para completar este marco normativo comunitario (y cerrar así el ámbito de competencia que da el art. 13 del Tratado de Ámsterdam) el 2 de julio de 2008 la Comisión Europea presentó al Consejo una propuesta de Directiva [COM(2008)426] *sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre personas independientemente de su religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual* que tiene como campo de aplicación todos los contenidos en la Directiva 2000/43 y no contemplados en la 2000/78. Es conocida como (la propuesta de) directiva horizontal.

Este conjunto de directivas, que arrancan con la 2000/43, ha cambiado radicalmente el panorama de la lucha contra la discriminación en los Estados miembros de la UE (véase Chopin y Uyen Do 2010).

2.2. «Buenas prácticas» de organismos de lucha contra la discriminación en Europa

Una de las cuestiones clave para el desarrollo de las políticas antidiscriminación que establece la Directiva 2000/43 es la creación de un organismo

especializado. La importancia de estos organismos para la igualdad de trato en el campo del origen racial o étnico deriva de que son «catalizadores para el cambio» (Holtmaat 2006). El análisis de cuatro de ellos muestra cómo han evolucionado hasta ser organismos independientes, eficaces e integrales, es decir que abordan todos los campos de la igualdad de trato.

Del Reino Unido hay dos grandes cuestiones que pueden servir de referencia: el papel que ha cumplido la *Commission for Racial Equality* (desde 1976) para mejorar la toma de conciencia de la sociedad británica en este campo y la lucha eficaz contra la discriminación y el racismo que ha llevado a cabo desde entonces. Desde 2007 esta Comisión se ha refundido con otras dos para formar la *Equality and Human Rights Commission*. Y esto también debe ser considerado un paso positivo que va en la misma dirección de otros países de crear un organismo único (y potente) de lucha contra la discriminación por todos los motivos.

El caso belga es muy relevante. El actual *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme* (desde 1993) es la continuación del Comisariado Real para la política de inmigración y desde 2003 tiene competencias en todos los motivos de discriminación. Su papel es muy relevante, entre otras cuestiones, porque interviene como actor jurídico: en Bélgica consiguió la ilegalización del antiguo Vlaams Blok por racista y en la UE ha conseguido la primera (e importante) sentencia de Tribunal de Justicia de Luxemburgo que aplica la Directiva 2000/43 y que condena a una empresa que decía que «no deseaba contratar a trabajadores extranjeros» (Caso C-54/07 *Centre vs Firma Feryn NY*).

En Francia no había un organismo en este campo hasta 2004 en que se creó la *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*. Es interesante resaltar de la experiencia francesa el que, después de «resistirse» a aplicar políticas antidiscriminación por considerar que contradecían la doctrina republicana, se ha dado un cambio radical y se ha puesto en marcha una sólida estructura cuyos trabajos están teniendo gran impacto en la opinión pública.

Suecia ha tenido desde 1986 un *Ombudsman contra la discriminación étnica*. Durante años este organismo ha coexistido con otros tres similares que eran competentes en «Discapacidad», «Igualdad de oportunidades» y «Orientación sexual». Además de señalar que estos organismos han sido muy activos cada uno en su campo de actuación, hay que aprender de su experiencia el que ahora se está procediendo a unificar todos estos organismos en un solo Ombudsman competentes en todos esos campos. Esta tendencia ha sido puesta de relieve, en términos que pueden considerarse positivos, por la Comisión Europea, en su balance sobre la aplicación de la Directiva 2000/43 [COM (2006) 643].



3 ESPAÑA: DE LA TRASPOSICIÓN OCULTA AL PROYECTO DE LEY INTEGRAL DE IGUALDAD

3.1. La trasposición (oculta) de las directivas antidiscriminación en España

En España las dos directivas antidiscriminación del 2000 se transpusieron al derecho positivo español la *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, económicas y del orden social* (Ley de acompañamiento de los PGE para 2004) (BOE, 31 diciembre 2003). Por tanto se transpusieron fuera del plazo previsto en las directivas. Pero esto no fue lo más grave de aquel proceso. Se efectuó una trasposición de mínimos que, en líneas generales, reproduce el contenido de las dos directivas. Pero, por una parte, los textos aprobados suprimen algunas expresiones de las directivas en la definición de la discriminación directa y de la indirecta y otros aspectos. Y, por otra, no aparece la palabra «independiente» en la definición de las funciones del organismo especializado de lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico⁽¹⁾.

Pero además de esos problemas del contenido de la trasposición, lo que fue «ejemplar» (en sentido negativo) fue el procedimiento que se siguió en la trasposición porque se hizo lo contrario de la pedagogía necesaria en este campo. Por eso se ha calificado el proceso como de «trasposición oculta» (Cachón 2004) por parte del Gobierno del Partido Popular. Oculta porque: 1) no se presentó un proyecto de ley específico que hubiera permitido difundir y hacer llegar a la opinión pública las políticas comunitarias sobre la igualdad de trato; 2) no aparecía la «igualdad de trato» en el título de la Ley (y con ello los operadores jurídicos no identificaron el contenido); 3) no se presentó como un proyecto del Gobierno sino como enmiendas del Grupo Parlamentario Popular; 4) no se sometió a consulta del Consejo de Estado ni del Consejo Económico y Social; 5) no se sometió a consulta de los agentes sociales y de las ONGs; 6) en ninguna ocasión ningún miembro del Gobierno hizo ningún pronunciamiento público sobre las directivas; 7) no se produjo ningún debate parlamentario.

La Ley 62/2003 creó el «Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico», cumpliendo así formalmente con la exigencia del art. 13 de la Directiva 2000/43. Formalmente, puesto que este organismo no supera el examen de indepen-

(1) En el marco de las actividades de la Red Europea de expertos independientes antidiscriminación, se (re)elabora anualmente un informe en cada Estado miembro sobre la situación del derecho interno en relación a las directivas del 2000 para Comisión Europea. Para España, véase L. Cachón. «Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report. Spain». (http://www.non-discrimination.net/content/media/2009-ES-Country%20Report%20LN_final.pdf).

dencia y de eficacia que le exige la Directiva (véase Cachón 2009: 305-308). Y, sin embargo, a pesar de esta precariedad institucional y de la escasez de medios, en el tiempo transcurrido desde su constitución en 2007 ha llevado a cabo un trabajo que debe ser elogiado, aunque haya tenido un alcance muy limitado.

3.2. El (abortado) Proyecto de Ley integral de igualdad

Desde 2004, nada más transponerse las directivas antidiscriminación, se planteó la necesidad de desarrollar dos líneas concretas, factibles y urgentes de actuación pública para la España actual: una ley general de igualdad de trato y de oportunidades y un organismo general por la igualdad (Cachón 2004). Se defendía que en el campo normativo se debería avanzar hacia una ley general por la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades *por todos los motivos* señalados en las directivas comunitarias (sexo, origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual, religión o convicciones y edad) que recogiera y armonizara toda la normativa ya en vigor en España (en la lógica de aclarar y de unificar los textos normativos); que la revisara la legislación a la luz de esas directivas comunitarias y de otros instrumentos internacionales que plantean algunos aspectos más avanzados en la lucha contra la discriminación; y que incorporara *todos los campos* de aplicación previstos en la Directiva 2000/43. Esa Ley debía ser elaborada, implementada y evaluada aplicando el principio de gobernanza que demanda la participación de los actores implicados. Con ello se conseguiría un efecto pedagógico que es fundamental en este campo.

Se defendía también que esa Ley creara un Organismo independiente de defensa de la igualdad de trato con competencia en todos los campos y por todos los motivos, es decir: por origen racial o étnico, por género, por discapacidad, y otros motivos como la edad, la religión o convicciones, la orientación sexual y otros motivos que pueda prever la Ley. Ese organismo debe tener garantizada la independencia de sus funciones, la eficacia de su actuación y la apertura a la sociedad civil organizada que lucha contra la discriminación por motivos raciales o étnicos. Debe garantizar también su prestigio ante la sociedad y la justicia, que ha de aplicar las leyes y las directivas, poniendo a su frente, por ejemplo, a un juez o fiscal de gran prestigio. No porque éste o el Consejo hayan de ejercer funciones jurisdiccionales, sino para que sus «juicios», las posiciones del Consejo en la lucha contra la discriminación, gocen de gran prestigio e influencia (sobre las características que debía tener este organismo véase Cachón 2009: 306-308).

En la VIII Legislatura (2004-2008), el Gobierno socialista no fue capaz de abordar estas cuestiones de modo coherente, a pesar del fuerte impulso que se



dieron a otras políticas de igualdad. Sin embargo, en 2008 el Partido Socialista incluyó en su programa electoral la aprobación de una ley integral de igualdad. Pero, aunque el borrador del anteproyecto se preparó con rapidez en el Ministerio de Igualdad, no llegó al Parlamento hasta el mes de junio de 2011. Se trata del «Proyecto de ley integral para la igualdad de trato y no discriminación» (BOCG, 10 junio 2011). Pero este Proyecto de Ley ha decaído con la disolución de las Cortes Generales el 27 de septiembre de 2011. La Ley, que hubiera sido un excelente broche normativo a todas las normas por la igualdad en las dos últimas legislaturas, ha quedado abortada por la tardanza del Gobierno en llevarla al Congreso en la IX Legislatura. Lo que era una urgencia (Cachón 2009b) se ha quedado en el papel del Congreso de los Diputados. El proyecto de Ley había sido sometido a las consultas preceptivas de distintos organismos públicos (concluyendo por el Consejo de Estado) y con organizaciones con un interés legítimo en la materia y habría logrado provocar cierto debate social. Tenía tres características: era una ley de garantías (porque introducía mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos); era general (porque superaba los déficits y desequilibrios que había entre diversos campos); y era integral (porque afectaba a todos los campos y por todos los motivos). Como creo que se trata de un Proyecto de Ley que el Parlamento español debería volver a considerar, vale la pena resaltar algunos aspectos de su contenido (véase Cachón 2011a).

El Título preliminar recogía todos los motivos que enuncia el art. 14 de la Constitución Española, enumeraba expresamente los seis cubiertos por las directivas comunitarias, a los que añadía enfermedad, identidad sexual y lengua, además de un genérico «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» como hace la CE. Y abarcaba todos los campos: «Esta Ley se aplicará en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social» y señalaba expresa y «especialmente» todos los campos de la Directiva 2000/43. El Título I tenía dos capítulos. El primero recogía las definiciones de los conceptos acorde con las directivas y con los avances de la jurisprudencia, incluyendo la discriminación múltiple, la discriminación por asociación y la discriminación por error. El segundo regulaba la prohibición de discriminación en distintos ámbitos. El Título II establecía medidas relativas a la tutela judicial y actuación administrativa contra la discriminación; fijaba reglas de la carga de la prueba; señalaba la legitimización de las organizaciones de lucha contra la discriminación; establecía la obligación de actuar de las autoridades públicas; y preveía la designación de un Fiscal de Sala para promover y coordinar las actuaciones penales en este ámbito. Además, recogía el mandato a los poderes públicos de promoción del derecho a la igualdad de trato y establecía la obligación de elaborar una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y de



establecer medidas de acción positiva; y fijaba el deber de los poderes públicos de recoger y sistematizar datos estadísticos. El Título III creaba la «Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación» que respondía a las características del organismo previsto en las directivas, porque era un órgano independiente y porque ponía las bases legales para que pudiera ser eficaz. Además de las funciones que señalan las directivas, incluía otras como la mediación, la investigación de casos de discriminación, la intervención en acciones judiciales, la formación, etc. La Autoridad tendría competencia por todos los motivos de discriminación. Su titular sería nombrado para seis años y sería inamovible. Se establecía la participación en este organismo de organizaciones con intereses sociales afectados, administraciones públicas y asociaciones de defensa de la igualdad. El Título IV recogía el régimen de infracciones y sanciones (que es uno de los grandes incumplimientos de las directivas en España).

Si se quiere hacer una valoración rápida (y breve) de este importante (y abortado) Proyecto de Ley, había que señalar que: 1) hacía una correcta transposición de todas las directivas comunitarias; 2) incluía motivos nuevos de protección (como enfermedad, identidad sexual y lengua); 3) incluía contenidos de la propuesta de directiva horizontal; 4) incluía algunos aspectos de la doctrina y jurisprudencia reciente; 5) creaba un organismo para todos los campos que era independiente, que podía ser eficaz y que tenía funciones más extensas que las exigidas por la directivas; 6) incorporaba a la lucha contra la discriminación a organismos como una Fiscalía de Sala y otros cuerpos de inspección de la administración; 7) establecía infracciones y sanciones contra todo acto discriminatorio; 8) tenía una excelente técnica jurídica; 9) se había publicado en la web del Ministerio responsable de las cuestiones de Igualdad; y 10) se había sometido a un amplio proceso de diálogo y discusión con organizaciones sociales con reuniones al máximo nivel.

Si este texto se hubiera convertido en Ley, España hubiera dispuesto de una legislación clara e integral para luchar contra la discriminación en todos los campos y por todos los motivos y se hubiera establecido una Alta Autoridad: ambos hechos hubieran sido pasos de gran relevancia en la lucha por la igualdad de trato y contra la discriminación. Y España se hubiera colocado en la vanguardia de la UE, al menos desde un punto de vista normativo. Pero la disolución anticipada de las Cortes Generales ha hecho decaer la propuesta del Gobierno. En octubre de 2011, sólo cabe una pregunta: ¿y ahora qué?



4 ¿Y AHORA QUÉ?

Ahora toca volver a empezar. No parece fácil que el proyecto de ley pueda ser aprobado en la X Legislatura que comenzará en diciembre de 2011. Salvo que la Comisión Europea aplicara a España la misma contundencia en el campo de normas antidiscriminatorias que la que utiliza en las reformas que (supuestamente) tienen que ver con la situación económica. Quizás haya que esperar a la XI Legislatura para poder hacer realidad una Ley general de igualdad de trato y un organismo independiente y eficaz de lucha contra la discriminación en todos los campos.

La tarea, entre tanto, debería ser llevar la discriminación que se produce contra los inmigrantes (y en otras esferas de la vida social) al espacio público (y político) para que aumente la conciencia social sobre este problema que es un auténtico cáncer, un «tumor maligno», con un poderoso efecto destructivo al que todavía no se ha prestado suficiente atención en ámbitos distintos al del género. Sin embargo, la experiencia por la igualdad de género y las dificultades para conseguir esa igualdad de trato y de oportunidades marcan el camino y señalan los obstáculos. Y en algunos campos, como la discriminación por razones de origen racial o étnico o de origen nacional, el camino está empedrado de dificultades adicionales.

Una ley general de igualdad (como la que sigue «colgada» —en un doble sentido— en la web del Congreso de los Diputados) y el organismo antidiscriminación previsto en la misma siguen siendo necesarios. Su aprobación y desarrollo permitirían poner las bases para una mejor convivencia de todas las personas que vivimos en España. Pero no sería suficiente. Desde el punto de vista de la «cuestión migratoria», se necesitan además más políticas y más prácticas para conseguir una sociedad cohesionada. Políticas que deben ir en la dirección de las «3R»: Redistribución, Reconocimiento y Representación (Cachón 2011b).

5 BIBLIOGRAFÍA

- CACHÓN, L. (2004): «España y la Directiva 2000/43: de la “ocasión perdida” a una legislación general sobre igualdad de trato», *Tiempo de Paz*, 73, verano: 13-22.
- CACHÓN, L. (2009a): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona: Anthropos.
- CACHÓN, L. (2009b): «Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España», *Documentación Social*, 154: 105-118. Madrid: Cáritas Española.



- CACHÓN, L (2011a): «Spain: Bill for a new comprehensive anti-discrimination law to be adopted», *European Anti-discrimination Law Review*, 12, July: 71-73.
- CACHÓN, L (2011b): «Aprender para una mejor convivencia: las experiencias europeas de conflictos ligados a la inmigración vistas desde la realidad española», en L Cachón (dir), *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia*, Barcelona, Hacer: 431-497.
- CHOPIN, I. y UYEN DO, T. (2010): *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 27 EU Member States, Croatia, FYROM and Turkey compared*, Bruselas: Comisión Europea.
- HOLTMAAT, R. (2006): *Cataliyst for change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC: existence, independence and effectiveness*, Bruselas: Comisión Europea.



La discriminación racial o étnica percibida por la población inmigrante

José Manuel Fresno

Consultor en temas europeos, en Políticas Sociales y en el Tercer Sector
josemanuel.fresno@gmail.com

Alia Chahin

Consultora en Políticas Sociales e Igualdad
aliachahin@gmail.com

Fecha de recepción: 25/10/2011

Fecha de aceptación: 15/11/2011

Sumario

1. Las investigaciones sobre discriminación.
2. Métodos orientados a conocer las percepciones sociales de la discriminación.
3. Estudios orientados a conocer la percepción o la experiencia de la discriminación de las propias víctimas.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

RESUMEN

El crecimiento de la inmigración en los últimos quince años en España ha provocado un aumento de la diversidad de la población en términos de nacionalidades, culturas, costumbres. España se enfrenta a nuevos desafíos relacionados con el respeto del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, un derecho que está en la esencia de los Estados democráticos occidentales. Son pocos los estudios sobre el fenómeno de la discriminación hacia la población inmigrante. Existen varios métodos para medirla, siendo el más frecuente aquellos que se centran en las percepciones sociales. Recientemente, se han utilizado otros métodos como son los estudios de experiencia de la discriminación por parte de las minorías o los informes elaborados por los servicios de asistencia a víctimas, métodos que complementan la información disponible y que resultan de especial interés para el diseño de políticas públicas de igualdad y no discriminación.

Palabras clave:

Discriminación, igualdad de trato, racismo, migración.



ABSTRACT

The growth of immigration in the last fifteen years in Spain has led to increased diversity of the population in terms of nationalities, cultures and traditions. Spain is facing new challenges related to the respect of the right to equal treatment and non-discrimination, a right that is at the heart of western democratic states. There are a small number of studies on the phenomenon of discrimination against immigrants and various to measure it; the most frequent focus on the social perception of discrimination. Recently, other methods have been used such as studies of discrimination experienced by minorities or reports prepared by services of assistance to victims, methods that complement the available information and which are of special interest for the design of public policies on equality and non-discrimination.

Key words:

Discrimination, equal treatment, racism, migration.

1 LAS INVESTIGACIONES SOBRE DISCRIMINACIÓN

Discriminar es tratar a unas personas de modo diferente y desfavorable con respecto a otras. Los comportamientos discriminatorios se basan en la creencia de que no todas las personas son iguales en derechos y en dignidad, y en consecuencia que se pueden hacer diferencias entre los individuos que conllevan desventajas para los mismos. La discriminación, por tanto, va en contra de uno de los principios fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que indica que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.⁽¹⁾ Al mismo tiempo infringe uno de los derechos democráticos básicos que es el de la igualdad de las personas.

Este artículo se centra, en primer lugar, en el análisis de los estudios que miden la percepción social de la discriminación y, en segundo lugar, en los estudios que miden la percepción o experiencia de la discriminación por parte de las personas pertenecientes a alguna minoría étnica, presentando en ambos casos sus principales resultados, para terminar aportando una visión comparativa de los datos disponibles y algunas conclusiones al respecto.

El derecho a la igualdad y las políticas antidiscriminación han vivido una evolución muy importante en Europa en los últimos años. Esta evolución se constata en el plano normativo, con la aprobación del Tratado de Lisboa, la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Tratado y las directivas adoptadas en las últimas décadas, y en el plano político, con estrategias, fondos y campañas específicas para prevenir y reducir la discriminación. En el plano del conocimiento también ha habido grandes avances, pues con la creación de instituciones como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los trabajos desarrollados por las oficinas de estadística y distintos centros de investigación, hoy conocemos más y mejor el fenómeno de la discriminación.

En el ámbito de la discriminación por origen racial o étnico, en la Unión Europea existen desde el año 2000 dos directivas que regulan el derecho a la igualdad de trato y no discriminación y que definen los conceptos clave rela-

(1) Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.



cionados con la misma.⁽²⁾ La discriminación directa se define en estas directivas como *la situación en que se encuentra una persona o grupo de personas que sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga o comparable*. La discriminación indirecta se produce *cuando una disposición, criterio o práctica, aparentemente neutros, ocasiona o puede ocasionar a una o varias personas una desventaja particular con respecto a otras, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados, necesarios y proporcionados*. El acoso está tipificado como una forma de discriminación.

Todas las investigaciones, estudios y datos disponibles en la Unión Europea muestran que entre los múltiples motivos por los que se discrimina en España, uno de los más frecuentes es el origen racial o étnico de las personas. Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, en 2009 la población española era de 45.745.807 personas⁽³⁾ y entre las mismas 5.648.671 tenían nacionalidad extranjera, es decir un 12,34% de la población. Comparativamente con otros países de la UE y según los últimos datos publicados por Eurostat sobre la inmigración en la Unión Europea, estos datos colocan a España en los puestos más altos en cuanto a volumen de población extranjera: España se encuentra en segundo lugar, sólo por detrás de Alemania (7.185.921 personas extranjeras) y por delante de Italia (3.891.295 personas) y Francia (3.706.407 personas), que ocupan el tercer y cuarto puesto, respectivamente.⁽⁴⁾

Este incremento de población extranjera, que se ha producido de forma más intensa en los últimos quince años, ha provocado un aumento de la diversidad de la población en términos de nacionalidades, culturas, costumbres, etc. Muestra de ello es el aumento del número de nacionalidades registradas en el padrón municipal tal y como se puede observar en el gráfico 1.

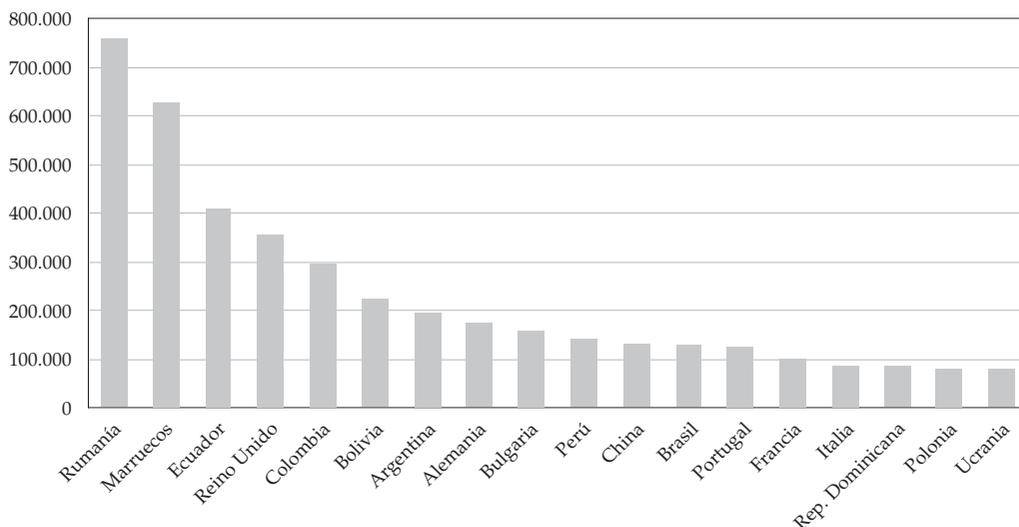
(2) UNION EUROPEA, *Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*, 2000. *Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, 2000.

(3) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Explotación estadística del Padrón Municipal*, 2009. El avance de datos correspondiente a 1 de enero de 2010 habla de 46.951.532 habitantes, de los cuales 5.708.940 serían extranjeros, un 12,2% de los inscritos.

(4) EUROSTAT: *Population by Citizenship*, 2009. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Further_Eurostat_information



Gráfico 1. Nacionalidades con mayor presencia entre la población española (2009)



Fuente: Gráfico elaborado para el Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas a partir de los datos del Padrón (INE).

Esta heterogeneidad de población es el reflejo de una sociedad cambiante y cada vez más plural, que se enfrenta a nuevos desafíos relacionados con la gestión de la diversidad y el respeto del derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación, un derecho que está en la esencia de los Estados democráticos occidentales.

Medir y estudiar el fenómeno de la discriminación, las formas, causas o motivos por los que ésta se produce, la experiencia o la percepción de quienes la sufren, los contextos en los que se da, etc., es esencial para contar con información y datos que permitan diseñar políticas de igualdad y acometer medidas para prevenir, reducir o corregir las situaciones que vulneran la igualdad de las personas.

Los estudios y fuentes de información dirigidos a la medición de la discriminación, adoptan distintas perspectivas, métodos y orientaciones:⁽⁵⁾ entre las más frecuentes destacan estadísticas oficiales, estudios de opinión que miden la percepción social, estudios sobre experiencia de discriminación de las personas, estudios sobre las actitudes de la población hacia las minorías, informes sobre quejas y denuncias de casos de discriminación y otro tipo de investigaciones

(5) NORWEGIAN EQUALITY AND ANTI-DISCRIMINATION OMBUD AND DANISH INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS: *Common Measures of Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*, 2006.



cuantitativas o cualitativas que analizan cuestiones específicas relacionadas con la misma.⁽⁶⁾ Recientemente se han aplicado en nuestro país nuevas técnicas como el *situation testing* (prueba a través de la cual se verifica a través de la experiencia práctica si se ha producido una situación de discriminación utilizando personas que se encuentran en la misma situación o que reúnen las mismas características excepto el motivo por el que se pueden dar lugar una discriminación).⁽⁷⁾

La mayoría de estudios recientes de instituciones públicas publicados en España y en Europa se han centrado sobre todo en medir la percepción social de la discriminación, es decir, en la opinión que tiene la sociedad sobre esta cuestión. Más recientemente, algunas instituciones como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea o el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (en adelante el Consejo) han publicado estudios en los que se analiza este fenómeno desde la perspectiva de la experiencia de la discriminación por parte de las víctimas o personas susceptibles de sufrirla.

2 MÉTODOS ORIENTADOS A CONOCER LAS PERCEPCIONES SOCIALES DE LA DISCRIMINACIÓN

El método que se ha utilizado con más frecuencia tanto a nivel europeo como a nivel estatal se ha centrado en medir la percepción que tiene la sociedad sobre el fenómeno de la discriminación. Dos son las instituciones que de manera longitudinal han publicado este tipo de estudios. A nivel europeo, disponemos del Eurobarómetro sobre la discriminación en la UE, publicado por la oficina de estadística de la Unión Europea, Eurostat, en 2007, 2008 y 2009.⁽⁸⁾ En España, tal y como se describe en el Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas por el origen racial o étnico del Consejo⁽⁹⁾, contamos con el «Informe sobre

(6) Por ejemplo, en el ámbito de la discriminación a la población gitana, la Fundación Secretariado Gitano publica de forma anual su Informe «Discriminación y comunidad gitana» (ver: www.gitanos.org). Otro ejemplo es el Informe Raxen que publica el Movimiento contra la Intolerancia dos veces al año sobre una temática concreta sobre los delitos de odio y discriminación (ver: www.movimientocontralaintolerancia.com). El Informe anual que publica SOS Racismo, que analiza la situación del racismo en todo el Estado español (ver: www.sosracismo.es).

(7) Esta técnica ha sido utilizada recientemente por SOS Racismo para verificar el nivel de discriminación en el acceso a la vivienda (en el País Vasco) y en el acceso a bares de ocio (en el País Vasco y en Cataluña). Los informes todavía no están disponibles on-line aunque sí hay diferentes artículos en prensa, por ejemplo, <http://periodismohumano.com/sociedad/discriminacion/aqui-no-entran-negros-ni-moros.html> o <http://www.diagonalperiodico.net/No-tenemos-pisos-para-inmigrantes.html>

(8) COMISIÓN EUROPEA: Discriminación en la UE, Especial Eurobarómetro 317, noviembre de 2009; 296, julio de 2008; 262, enero de 2007.

(9) CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO: Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España, 2010.



Evolución del racismo y la xenofobia en España» publicado con carácter anual desde el 2007 por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia de la Dirección General de Integración de Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) a partir de su encuesta «Actitudes hacia la inmigración». Además, existen otros estudios como los realizados por el CIS sobre la percepción que la juventud tiene de la inmigración, la xenofobia o la discriminación en 2004 y 2008⁽¹⁰⁾ o sobre discriminaciones y su percepción de 2007.⁽¹¹⁾ Otros estudios de percepción social incluyen el tema migratorio, como el Barómetro del Real Instituto Elcano que desde el 2002 estudia la opinión de la población española sobre distintos asuntos vinculados con las relaciones internacionales, entre los cuales la inmigración ocupa un apartado propio.⁽¹²⁾

El Eurobarómetro sobre discriminación en la Unión Europea

Este estudio forma parte de una serie de medidas adoptadas por la Unión Europea para promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación de las personas en sus Estados miembros. La primera encuesta se realizó a finales de 2006, antes del inicio del Año Europeo de Igualdad de Oportunidades para todos (2007) cuyo objetivo era informar a la ciudadanía de sus derechos así como promover la diversidad y la igualdad de oportunidades. A principios de 2008 se volvió a aplicar la encuesta para evaluar si las percepciones y opiniones de las personas habían cambiado tras el cierre del Año Europeo. La última encuesta se realizó durante el mes de junio de 2009 con la intención de medir hasta qué punto la crisis económica podría tener un impacto negativo en la implementación de medidas y políticas anti-discriminatorias.

Los resultados de la encuesta de 2009 revelan que:

- El 61% de las personas consultadas considera que en sus países se producen habitualmente discriminaciones por origen racial o étnico, un porcentaje que prácticamente no ha variado desde la primera encuesta. De entre los seis motivos analizados, éste es el que alcanza los mayores porcentajes.
- A la pregunta de si se había sentido discriminado/a en los 12 meses anteriores, el 16% de las personas encuestadas afirmaron haberse sentido discriminadas o acosadas por alguno de los motivos señalados, un 3%

(10) CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: *Sondeos sobre la juventud española, dirigidos a la población española de ambos sexos, de entre 15 y 29 años (nº 2580)*, diciembre de 2004 y (nº 2767) julio de 2008.

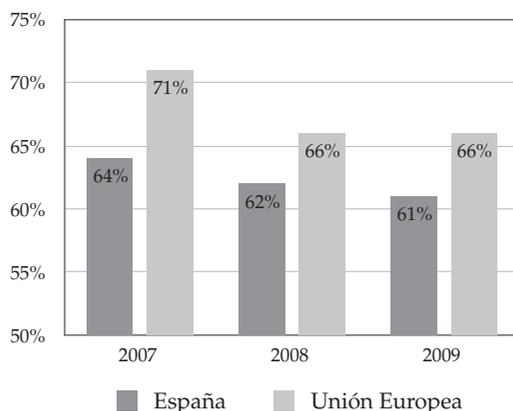
(11) CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: *Estudio sobre discriminaciones y su percepción (nº 2745)*, diciembre de 2007.

(12) REAL INSTITUTO ELCANO: *Barómetro del Real Instituto Elcano, 2002-2011*. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/BarometroDelRIElcano>

de ellas por su origen racial o étnico, razón situada por detrás de la discriminación por razones de edad (6%), porcentajes que han aumentado un punto porcentual en ambos casos con respecto a la encuesta de 2008.

- Aquellas personas consultadas que se definieron como «pertenecientes a alguna minoría»,⁽¹³⁾ experimentaron, de media, grados de discriminación mucho más altos. En el caso del origen racial o étnico, en un 25%, dos puntos porcentuales más que en 2008.
- Respecto a la evolución de la percepción de la discriminación entre 2007 y 2009, ante la pregunta de si la discriminación por origen racial o étnico está muy extendida o bastante extendida, ha habido una tímido descenso tanto en España como en la Unión Europea, tal y como se puede ver en el gráfico 2. Existe una tendencia a percibir que la discriminación por cualquier motivo es menor que hace cinco años.

Gráfico 2. Porcentaje de encuestados que opina que la discriminación por origen racial o étnico está muy extendida o bastante extendida



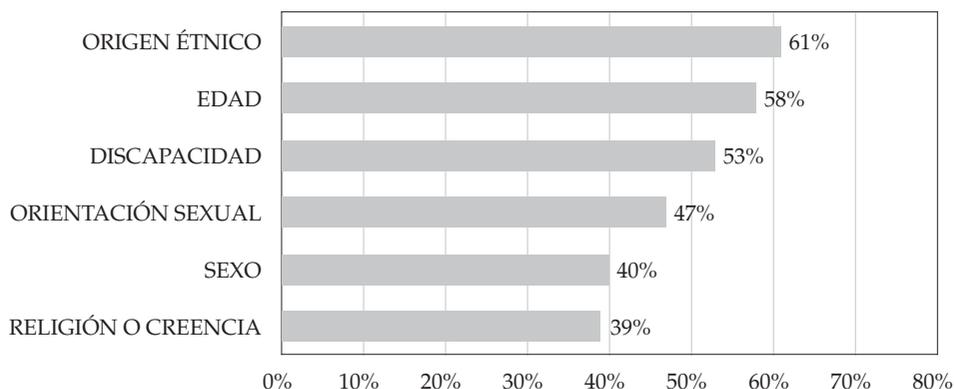
Fuente: Comisión Europea: Discriminación en la UE, Especial Eurobarómetro 317, noviembre de 2009.

En el caso de España, la discriminación por origen racial o étnico parece ser la más extendida para el 66% de las personas consultadas (5 puntos por encima de la media UE 27). A la pregunta de qué criterios podrían suponer una desventaja para una persona a la hora de encontrar un empleo, el 31% de las personas españolas consultadas mencionó el origen racial o étnico (7 puntos por debajo de la media UE 27).

(13) Así lo señalaron un 5% de las personas consultadas (1210 personas).



Gráfico 3. Causas de discriminación percibida en la UE (2009)



Fuente: Discriminación en la UE, Especial Eurobarómetro 317, noviembre de 2009.

Los informes sobre Evolución del racismo y la xenofobia en España⁽¹⁴⁾

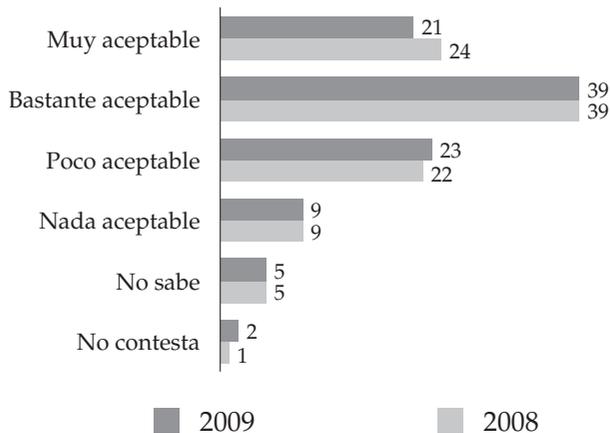
Estos informes se basan en los resultados de la encuesta de ámbito nacional «Actitudes hacia la inmigración» con el objetivo de evaluar la evolución de las actitudes de la población española hacia la inmigración desde una perspectiva cuantitativa, pero también cualitativa. Los contenidos no abordan solamente las opiniones y percepciones sociales de los españoles hacia la inmigración, sino otros aspectos relacionados con la política migratoria, la integración social de los inmigrantes y los aspectos inherentes a las mismas, etc.

En el informe de 2010, se constatan ciertas variaciones en la evolución de las actitudes de la población española frente a la inmigración, que podrían estar asociadas al contexto económico y social de crisis. En concreto, el estudio destaca una posición favorable a la preferencia de los nacionales frente a los foráneos en el acceso a determinados derechos sociales (acceso a la atención sanitaria, plazas escolares, empleos o vivienda pública, entre otros), tal y como se puede observar en los gráficos 4 y 5.

(14) CEA D'ANCONA, M^a Ángeles y VALLES MARTÍNEZ, Miguel S. *Evolución del racismo y la xenofobia en España. 2007-2010*. (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Dirección General de Integración de Inmigrantes, Ministerio de Trabajo e Inmigración).

Gráfico 4. Preferencia de los españoles frente a los inmigrantes en el acceso a puestos de trabajo. Encuestas CIS-OBEXAXE de 2008 y 2009 (%)

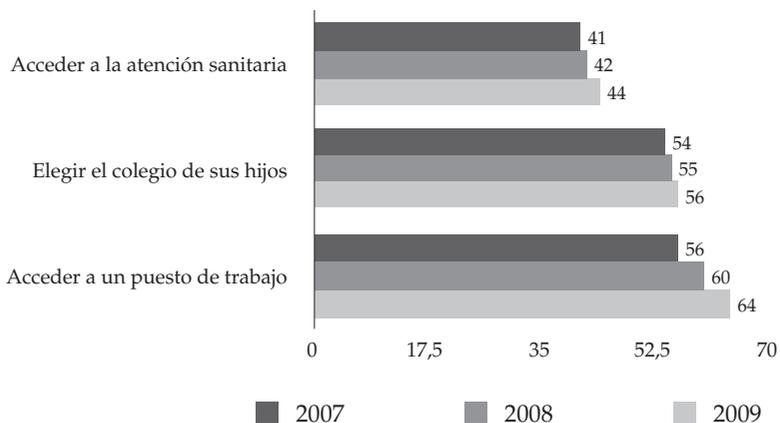
«A la hora de contratar a una persona, se prefiere contratar a un español antes que a un inmigrante»



Fuente: CEA D'ANCONA, M^a Ángeles y VALLES MARTÍNEZ, Miguel S. Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010.

Gráfico 5. Aceptación del discurso de la preferencia de los españoles frente a los inmigrantes (%)

«Los españoles deberían tener preferencia a la hora de...»



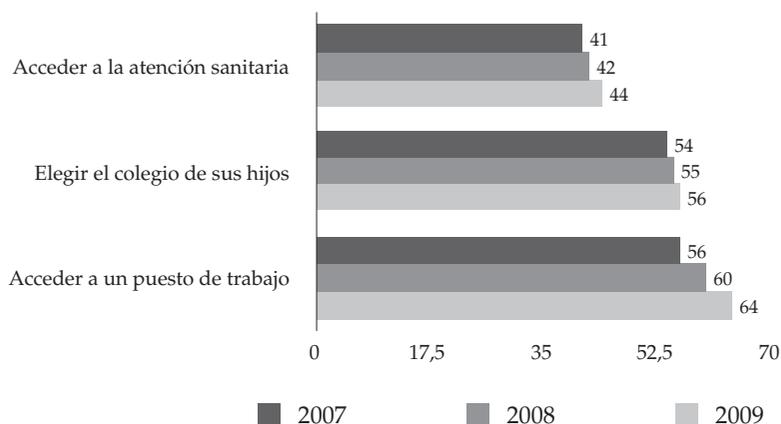
Pregunta dicotómica con dos opciones de respuesta («Más bien de acuerdo» y «Más bien en desacuerdo»; «Aceptable» e «Inaceptable») en la encuesta CIS-OBEXAXE de 2007; en 2008 y 2009, las opciones de respuesta se amplían a cuatro: «Muy de acuerdo», «Más bien de acuerdo», «Más bien en desacuerdo», «Muy en desacuerdo»: «Muy», «Bastante», «Poco» y «Nada aceptable» en que «se contrate a un español antes que a un inmigrante».

Fuente: CEA D'ANCONA, M^a Ángeles y VALLES MARTÍNEZ, Miguel S. Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010.

Otro elemento destacable del estudio es que muestra la percepción social de la población española frente a la diversidad y al valor que aporta la inmigración a nuestra sociedad, dos cuestiones esenciales que contribuyen a construir los prejuicios de las personas. Como se ve en el gráfico 6, existe una división de opinión entre las personas encuestadas: un 45% opina que la inmigración contribuye mucho o bastante a enriquecer nuestra cultura mientras que un 48% opina que contribuye poco o nada.

Gráfico 6. Riqueza cultural de la inmigración. Encuestas CIS-OBEXE 2007, 2008 y 2009

«¿Cree Ud. que los inmigrantes instalados en España contribuyen a enriquecer nuestra cultura...?»



Pregunta dicotómica con dos opciones de respuesta («Más bien de acuerdo» y «Más bien en desacuerdo»; «Aceptable» e «Inaceptable») en la encuesta CIS-OBEXE de 2007; en 2008 y 2009, las opciones de respuesta se amplían a cuatro: «Muy de acuerdo», «Más bien de acuerdo», «Más bien en desacuerdo», «Muy en desacuerdo»: «Muy», «Bastante», «Poco» y «Nada aceptable» en que «se contrate a un español antes que a un inmigrante».

Fuente: CEA D'ANCONA, M^a Ángeles y VALLES MARTÍNEZ, Miguel S. Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010.

En relación a la asociación espontánea de la palabra inmigración, se detecta un aumento del número de menciones positivas frente a las negativas.

**Tabla 1. Asociación espontánea de la palabra «inmigración» en las encuestas CIS-OBERAXE**

Encuesta CIS-OBERAXE	Menciones positivas (+)	Menciones neutras (/)	Menciones negativas (-)
2008	39,0	14,5	32,1
2009	42,2	14,6	29,2
<i>Verbatim condensado</i>	Necesidad de venir a trabajar	Extranjeros	Aumento desmedido de inmigrantes
	Analogías con la experiencia de emigrantes españoles	Nacionalidades o etnias concretas	Impacto negativo en el mercado laboral
	Pobreza y desigualdad	Imagen de las pateras	Delincuencia e inseguridad
	Sentimiento de empatía y solidaridad		Ilegalidad, irregularidad
	Efectos positivos sobre la cultura y economía		Sentimientos negativos hacia la inmigración Privilegios sociales frente a los españoles Referencias genéricas a que es un problema Problemas de integración y convivencia

Fuente: CEA D'ANCONA, M^a Ángeles y VALLES MARTÍNEZ, Miguel S. Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010.

El valor añadido de estos informes, además de su desarrollo anual, reside en que permiten analizar en profundidad una serie de aspectos relacionados con el fenómeno migratorio y contrastar la evolución de los mismos a lo largo del tiempo. Al mismo tiempo, cada año se incorporan nuevos elementos relacionados con los problemas sociales asociados a la migración, lo que facilita datos e informaciones para el diseño y desarrollo de las políticas migratorias.

La encuesta sobre discriminaciones y su percepción del Centro de Investigaciones Sociológicas

De este estudio, publicado en diciembre de 2007,⁽¹⁵⁾ es destacable que:

- Un 43,5% de las personas encuestadas afirmaba que prefería vivir en «una sociedad en la que la gran mayoría de la gente tenga el mismo ori-

(15) CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: *Discriminaciones y su percepción*, 2007 <http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8940>

gen, cultura y religión.»), frente al 31,3% que, en 2005, mostraba una preferencia similar. Un año después, en el Barómetro de diciembre de 2008⁽¹⁶⁾ (estudio n° 2781), este porcentaje era de 44,7%.

- Un 26,3% de las personas encuestadas afirmaba sentir «poca» simpatía y un 4,7% «ninguna» por las personas inmigrantes.
- Un 84% de las personas afirmaba que en España a la hora de aplicar las leyes se hacen diferencias según de quien se trate.
- Casi un 70% de las personas afirmaba que en las oficinas de la Administración, los funcionarios suelen establecer diferencias en el trato a las personas.

Los datos que proporcionan cada uno de los estudios analizados en este epígrafe resultan imprescindibles para medir la percepción social de la inmigración en España, especialmente porque se aplican de modo longitudinal en el tiempo permitiendo tener series comparativas que muestran la evolución de las opiniones. Otro elemento crucial de estos estudios es que en la medida en que algunos tratan sobre cuestiones más generales y otros sobre temas más específicos, permiten contrastar y complementar la información que se va obteniendo. Son métodos que pueden ser muy útiles para contrastar hasta qué punto son coincidentes las opiniones de la población e identificar cuáles son los principales prejuicios; además, son una buena herramienta para medir el impacto de las políticas públicas dirigidas a mejorar la convivencia y la gestión de la sociedad diversa y ver de qué manera se consigue influir en la opinión pública.

Estos estudios pueden indicar las tendencias de la población a discriminar, pero no ofrecen información específica sobre la experiencia de la discriminación de las personas que inmigran a España. Para ello son necesarios otro tipo de métodos orientados a analizar de qué manera viven estas situaciones, dónde se perciben que se producen con más frecuencia o cuáles son sus consecuencias. Aunque este tipo de estudios son todavía escasos, se han publicado los resultados de dos encuestas, una a nivel europeo y otra a nivel nacional, que aportan datos sobre España.

(16) CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: *Barómetro diciembre 2008*
<http://www.cis.es/cis/openm/ES/lencuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8960>



3 ESTUDIOS ORIENTADOS A CONOCER LA PERCEPCIÓN O LA EXPERIENCIA DE LA DISCRIMINACIÓN DE LAS PROPIAS VÍCTIMAS

La Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS)⁽¹⁷⁾

Ante la falta de estudios a nivel europeo que midiesen las percepciones de las víctimas de la discriminación, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea publicó en 2009 la Encuesta sobre minorías y discriminación (EU-MIDIS). Se trata de la primera encuesta de este tipo realizada a nivel europeo en la que se ha entrevistado sistemáticamente a minorías de todos los Estados miembros acerca de sus experiencias de trato discriminatorio, el conocimiento de sus derechos y de los canales para denunciar la discriminación, los delitos por motivos raciales y las experiencias relacionadas con el cumplimiento de la ley y el control fronterizo. A través de esta encuesta y con un mismo cuestionario se entrevistó personalmente a 23.500 inmigrantes y otras personas pertenecientes a minorías étnicas en los 27 Estados miembros de la UE en 2008.

Esta encuesta se centró fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- La percepción de los diferentes tipos de discriminación en el país en el que residen las personas, así como el grado de conocimiento de sus derechos incluido el conocimiento de los trámites y lugares en los que se pueden presentar denuncias relacionadas con el trato discriminatorio.
- Las experiencias de discriminación sufridas debido a su pertenencia a una minoría, clasificadas en nueve áreas de su vida cotidiana y en qué medida notificaron o no casos de discriminación.
- Situaciones en las que habían sido víctimas de delitos en cinco áreas, con inclusión de si consideraban que su victimización se debía parcial o completamente a su origen étnico, y si denunciaron la victimización a la policía.
- Problemas tenidos en el trato con la policía, controles en las fronteras y las aduanas, y si los encuestados consideraban que habían sido víctimas de prácticas discriminatorias que respondían a una pauta étnica.

Los datos y resultados aportados por esta encuesta a nivel UE constatan que:

(17) AGENCIA DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIÓN EUROPEA: *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS)*, 2009 <http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/indexen.htm>

- La población gitana es el grupo que sufre más discriminación: un 47% denunció que había sufrido algún tipo de discriminación en el último año. Por detrás se situaría la inmigración subsahariana (41%) y norteafricana (36%).
- Alrededor del 82% de las personas encuestadas, que afirmaron haber sido objeto de algún tipo de discriminación en los últimos doce meses, no denunciaron el hecho. Los motivos para no denunciar son varios: la creencia de que la denuncia no servirá de nada, la desconfianza hacia la policía o la consideración de estos episodios como algo «normal». Además, sólo una quinta parte de las personas encuestadas conocía a qué institución u organismo podían dirigirse para buscar asesoramiento en caso de sufrir actos de discriminación.

En España, la encuesta se realizó en Madrid y Barcelona entre personas de origen sudamericano, norteafricano y rumano. Algunos de los resultados destacables son:

- El porcentaje de encuestados que piensan que la discriminación motivada por el origen étnico o la condición de inmigrante está extendida en el país: Sudamericanos/as: 58%, Norteafricanos/as: 54%, Rumanos/as: 43%.
- Un 39% de las personas originarias del norte de África que fueron encuestadas, constataron haber sido objeto de discriminación en los doce meses anteriores. Un 28% de inmigrantes procedentes de América del Sur también había padecido algún tipo de discriminación, al igual que un 26% de personas rumanas encuestadas.
- Porcentaje de personas que no conocen ninguna organización que preste ayuda y asesoramiento a las víctimas de la discriminación: Rumanos/as: 88%, Norteafricanos/as: 84%, Sudamericanos/as: 81%
- Los norteafricanos que viven en España aparecen como el grupo hacia el que hay mayores controles policiales.

El estudio «Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas»

El Consejo puso en marcha en 2010 el panel de discriminación por motivos étnicos y raciales. Se trata de un estudio que pretende repetirse periódicamente y que tienen por objeto conocer el grado de discriminación étnica y racial a partir de las percepciones y de la situación de las personas consideradas como diferentes, es decir aquellas que son inmigrantes o pertenecen a minorías. En



su primer año se planteó como un estudio piloto y con una muestra no suficientemente representativa; en el año 2011 se ha ampliado la muestra a la vez que se ha profundizado en la discriminación en el ámbito del empleo⁽¹⁸⁾.

En la fase piloto se realizaron 556 entrevistas personales pertenecientes a los siguientes grupos, atendiendo a su distribución geográfica en diversos países⁽¹⁹⁾: Población de Europa del Este, población subsahariana, población magrebí, población andina-latinoamericana, población gitana de origen español. Al objeto de poder contar con un periodo de análisis temporal mínimo de referencia que permita una percepción contrastada de la discriminación se estableció un límite mínimo de seis meses de residencia en nuestro país.

Entre los resultados más relevantes, cabe resaltar que:

- **La autopercepción de las víctimas sobre la imagen que de ellas tiene la sociedad española varía entre grupos**, siendo la peor la manifestada por la población gitana (los adjetivos más señalados por estas personas son los de «ladrones, vagos, narcotraficantes y malas personas»). A continuación, la magrebí, que también experimenta considerables grados de discriminación (entre los adjetivos más referidos se sitúan los de «radicales y ladrones»). En cambio, la población oriental considera que tiene, en términos generales, una buena imagen (el calificativo más señalado fue el de ser «personas trabajadoras»).
- **La reducida comprensión de la discriminación**: es destacable el desconocimiento, la falta de comprensión y escasa conciencia por parte de los entrevistados de los fenómenos de discriminación que padecen, probablemente debido a que en la sociedad de origen de las personas la discriminación puede ser un fenómeno más aceptado y asimilado como algo «normal» en sus vidas.
- **Los diferentes niveles de conciencia y percepción de la discriminación**: existe una notable distancia de comprensión entre lo que entienden las personas por «discriminación» de manera espontánea y los hechos que *de facto* podrían definirse como situaciones discriminatorias. Así, en torno al 70% de las personas que respondían que no habían sido discriminadas ante la pregunta «¿ha sido usted discriminado/a?», al ser preguntadas posteriormente por situaciones muy concretas que podrían caracterizarse como discriminatorias en diferentes dimensiones de su vida cotidiana, reconocían haberse sentido víctimas de discrimi-

(18) La muestra se ha ampliado a 850 entrevistas personales. Los resultados estarán disponibles a inicios de 2012.

(19) CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO: *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas*, 2010, pág. 21.

nación. Todo esto teniendo en cuenta que ante la pregunta sobre el grado de racismo de la población española, los resultados muestran una media relativamente baja, del 4,8 sobre una graduación del 1 al 10.

- Los ámbitos en los que se percibe mayor discriminación son el de la vivienda y de la comunidad de vecinos, los cuerpos y fuerzas de seguridad, el empleo y los espacios públicos y de ocio.

Tabla 2. Proporción de personas por grupos étnicos que han vivido alguna de las situaciones descritas e identifican que fue por motivos de origen racial o étnico en el ámbito de la vivienda

	Europa del Este	Subsahariana	Magrebí	Asiática-Oriental	Latinoameric. - Andina	Gitana	Total% (n)
Se negaron a enseñarle una vivienda que quería alquilar o comprar	19,6%	31,6%	33,9%	12,0%	26,3%	26,9%	26,2% (546)
No quisieron alquilarle una vivienda	20,8%	36,8%	33,3%	16,0%	26,1%	29,9%	27,8% (544)
Le pusieron pegas/problemas/más requisitos para ello	21,5%	35,5%	25,0%	18,0%	26,5%	35,1%	26,9% (543)
Ha vivido el rechazo de sus vecinos (insultos, otros problemas)	12,1%	27,6%	14,2%	2,0%	10,7%	19,2%	14,5% (543)
Otro problema	0,0%	1,3%	0,8%	0,0%	0,0%	1,3%	0,6% (545)

Fuente: Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico, 2010.



Tabla 3. Proporción de personas por grupos étnicos que han vivido alguna de las situaciones descritas e identifican que fue por motivos de origen racial o étnico en el ámbito del trato policial



Ámbito del trato policial							
	Europa del Este	Subsahariana	Magrebí	Asiática-Oriental	Latinoameric. - Andina	Gitana	Total% (n)
Le han pedido los papeles en la calle	30,6%	54,7%	46,8%	10,0%	29,6%	36,6%	36,3% (554)
Le han registrado la maleta/bolso/ mercancía sin motivo	19,4%	27,6%	32,3%	6,0%	13,0%	36,6%	23,4% (555)
Le han llevado a comisaría/ le han detenido / le han acusado sin motivo	7,4%	13,3%	14,6%	0,0%	6,1%	13,4%	9,8% (553)
Le trataron mal en comisaría cuando realizaba algún trámite o denuncia	2,8%	10,5%	13,8%	2,0%	3,5%	8,5%	7,2% (554)
Otro problema	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	1,2%	0,5% (554)

Fuente: Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico, 2010.

Tabla 4. Proporción de personas por grupos étnicos que han vivido alguna de las situaciones descritas e identifican que fue por motivos de origen racial o étnico en el ámbito laboral



Ámbito laboral							
	Europa del Este	Subsahariana	Magrebí	Asiática-Oriental	Latinoameric. - Andina	Gitana	Total% (n)
Le han rechazado en una entrevista por sus rasgos	21,6%	40,3%	31,1%	4,2%	17,4%	45,0%	27,4% (530)
No le han querido hacer un contrato	23,8%	31,9%	19,5%	8,2%	20,2%	37,5%	23,8% (529)
Han evitado que estén en puestos de cara al público	6,9%	24,7%	13,4%	2,0%	5,7%	21,3%	12,3% (529)
Le han insultado / ha tenido peleas con sus compañeros/as o sus jefes	8,8%	15,1%	15,1%	2,0%	16,5%	7,5%	11,8% (532)
Le han obligado a hacer trabajos que no le tocaban	22,5%	22,2%	16,1%	4,1%	20,2%	22,5%	18,9% (530)
Le han obligado a quitarse algún símbolo religioso (velo, etc.)	1,0%	1,4%	8,5%	0,0%	1,8%	1,3%	2,8% (529)
Se han negado a pagarle vacaciones, despidos u otra cosa a las que tenía derecho	12,7%	8,2%	11,8%	0,0%	13,8%	3,8%	9,6% (532)
Le han acosado en el trabajo	5,9%	6,8%	5,0%	2,0%	8,3%	3,8%	5,6% (533)
Le han negado acceder a formarse	2,0%	4,1%	3,4%	4,1%	4,6%	10,0%	4,5% (531)
Le echaron del trabajo sin razón	6,9%	12,3%	11,8%	0,0%	5,6%	7,5%	7,9% (531)
Otro problema	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,9%	0,0%	0,6% (533)

Fuente: Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico, 2010.



- **La reducida reacción ante la discriminación:** los niveles de denuncia identificados a través de la encuesta son muy reducidos, de hecho, tan sólo un 4% aproximadamente de las personas encuestadas que se sintieron discriminadas, señalaron haber denunciado alguna de las situaciones relacionadas, principalmente porque sentían que no serviría de nada.

Los resultados de este estudio reflejan por primera vez en España la opinión de las personas susceptibles de ser discriminadas por su origen racial o étnico; que si bien en su fase experimental no es representativo, proporciona una primera aproximación sobre la posible percepción de la discriminación por sus potenciales víctimas y abren una vía para contrastar los resultados con otros estudios realizados desde diferentes perspectivas. Dicho estudio además, se adecua a la Recomendación nº 4 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre «Encuestas nacionales sobre la experiencia y la percepción de la discriminación y el racismo desde la perspectiva de las víctimas potenciales»,⁽²⁰⁾ siguiendo su definición de «incidente racista» entendida como todo acto que es percibido como racista por la víctima o cualquier otra persona.⁽²¹⁾

El segundo panel correspondiente a 2011, y cuyos resultados estarán disponibles en 2012 permitirá profundizar en la distinción y relación entre percepción de la discriminación subjetiva (entendida como sentimientos y sensaciones que surgen de manera espontánea) y la objetiva (ítems que dan cuenta de las situaciones concretas por las que han pasado las personas), lo que permitirá aproximarse con más precisión al fenómeno real de la discriminación étnica o racial.

Además, a través de este estudio se puede analizar e identificar aquellos ámbitos específicos en que estas personas viven o perciben la discriminación. Con este propósito se identificaron en un primer momento ámbitos fundamentales (el laboral, el sanitario, el de la vivienda, el de los espacios públicos y de ocio, el de la seguridad ciudadana o trato policial y el educativo) que en el estudio de 2011 se han ido perfilando (empleo y formación, servicios de salud, vivienda, establecimientos o espacios abiertos al público y acceso a bienes y servicios, trato policial y justicia, educación, administración pública de proximidad) de acuerdo a los resultados obtenidos en 2010 y los datos obtenidos a partir del In-

(20) COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI): *ECRI General Policy Recommendation nº 4 on National Surveys on the Experience and Perception of Discrimination and Racism from the Point of View of Potential Victims*, marzo 1998.

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/RecommendationN4/Rec04en.pdf>

(21) COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI): *ECRI General Policy Recommendation nº 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*, junio 2007, pág. 5.

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/RecommendationN11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf>

forme 2010 de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación⁽²²⁾ y de acuerdo a las reflexiones realizadas en el proceso de debate sobre el Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y no Discriminación.⁽²³⁾

Por otra parte, este estudio permite realizar un análisis comparado de las percepciones y situaciones de discriminación de las personas, entre los diferentes grupos o minorías étnicas, así como tener una visión acerca de las posibles diferencias en la percepción de la discriminación por parte de las personas de origen extranjero, nacidas fuera de nuestro país y que han desarrollado la mayor parte de su vida fuera de él y aquellas de origen extranjero nacidas en nuestro país o nacionalizadas.

Tener información adecuada, contrastada y precisa sobre la discriminación y especialmente de la evolución que toma ésta en los distintos ámbitos y grupos de población es imprescindible para definir las políticas y las estrategias públicas de intervención. Se trata por tanto de una herramienta más para obtener información de primera mano que guíe las políticas públicas de promoción del derecho a la igualdad.

Informes de servicios de atención a víctimas de discriminación

Además de los métodos y estudios referidos, existen otras maneras de evaluar y hacer seguimiento al fenómeno de la discriminación como son los informes que realizan los servicios de asistencia a víctimas, a partir de las consultas o quejas que reciben. Este tipo de informes resultan muy útiles para contrastar los datos de la opinión pública obtenidos a partir de estudios sobre la percepción social, pero también para contrastar los estudios que analizan la percepción de las minorías.

Aunque en España los servicios de atención a personas discriminadas por el origen étnico o racial no son muchos, merece la pena reseñar algunos, como por ejemplo, la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación del Consejo,⁽²⁴⁾ la Oficina para la No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona,⁽²⁵⁾ y el Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial

(22) CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO: *Informe de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación*, 2010. <http://igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/informe2010.htm>

(23) CONSEJO DE MINISTROS, *Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación*, remitido a las Cortes Generales el 27 de mayo de 2011. <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/2011/refc20110527.htm>

(24) La Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación se creó en junio de 2010. <http://igualdadynodiscriminacion.org/redOficinas/portada/home.htm>

(25) La Oficina para la No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona se creó en 1998. Ver <http://www.bcn.cat> (departamento de Derechos Civiles).



de Barcelona.⁽²⁶⁾ La información contenida en los informes anuales de estas instituciones tiene diferente tratamiento en función de si son servicios especializados en discriminación por origen racial o étnico o servicios más integrales que tratan la discriminación por múltiples motivos. La información contenida en estos informes trata diferentes niveles de percepción de la discriminación de modo complementario:

- Desde la perspectiva de la definición de incidente racista como es el caso de la Oficina para la No Discriminación y la Red de centros de asistencia a víctimas, que atienden cualquier consulta sobre situaciones en las cuales la víctima percibe que ha sido discriminada.⁽²⁷⁾
- Desde la perspectiva de un análisis contrastado de la percepción de la víctima, es decir, los servicios además de recibir la consulta, contrastan los datos a través de una investigación y siguen unos protocolos de actuación con el objetivo de resolver el conflicto producido. Así lo hacen también la Oficina para la No Discriminación y la Red de centros de asistencia a víctimas.
- Desde la perspectiva del tratamiento judicial de la discriminación, como es el caso del Servicio de Odio y Discriminación de la Fiscalía, que aporta datos sobre diligencias de investigación tramitadas en el servicio en virtud de denuncias que llegaron al mismo⁽²⁸⁾.

Entre los datos más reseñables de estos informes destacamos:

- De la memoria 2010 del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona: el 47% de las diligencias abiertas a través de este servicio se basaban en delitos con un componente racista y xenófobo, de las cuales el 34% fueron delitos y 66% faltas; el 24% delitos de lesiones y un 12% de amenazas.
- De la memoria 2010 de la Oficina para la No Discriminación: aproximadamente un 40% de las consultas atendidas fueron presentadas por personas inmigrantes. De éstas, los ámbitos más frecuentes fueron el empleo, el acceso a bienes y servicios, y la vivienda. Si se analiza el informe en su conjunto se puede observar que en comparación con otros

(26) El Servicio de Delitos de Odio y Discriminación nació en la Fiscalía de Barcelona en el año 2009. Se rige por una Instrucción del Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial (nº 1/2009) y comenzó formalmente a andar en octubre de 2009.

(27) OFICINA PARA LA NO DISCRIMINACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA: *Memoria anual 2010* <http://w3.bcn.es/fixters/dretscivils/memoriaondef.242.pdf>; CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO <http://igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/informe2010.htm>;

(28) FISCALÍA PROVINCIAL DE BARCELONA: *Memoria del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación, 2010* <http://www.ub.edu/dpenal/FiscaliaBCNmemoria%202010.pdf>

motivos de discriminación (orientación sexual, religión, etc.), las quejas presentadas por inmigrantes son quejas relacionadas con el acceso a todo tipo de derechos, situación que no es tan frecuente para otros motivos de discriminación.

- Del informe 2010 de la Red de centros de asistencia a víctimas: del número total de consultas recibidas de julio a diciembre (se recibieron un total 235 consultas), los inmigrantes que más perciben la discriminación fueron las personas de origen magrebí, subsahariano y sudamericano (andino), y los ámbitos más frecuentes en los que se produjeron las situaciones de discriminación, el acceso a bienes y servicios, el trato policial y el empleo.

4 CONCLUSIONES

El fenómeno de la discriminación en general y el de la discriminación por motivos étnicos y raciales en particular es complejo, pues obedece a múltiples razones y se produce en diversas circunstancias. Además si bien hay formas de discriminación, especialmente directa, que son fácilmente medibles y objetivables, otras muchas, especialmente las relacionadas con la discriminación indirecta, requieren mayor precisión y análisis a la hora de su estudio.

Por eso es imprescindible contar con estudios que midan y analicen la discriminación desde distintas perspectivas, contemplando las formas en las que ésta se produce, las motivaciones a las que obedece, las circunstancias en las que se da y las diferencias de acuerdo a ámbitos o grupos de población emigrante. Los estudios de percepción social y los estudios de percepción de las víctimas resultan no sólo complementarios, sino que ambos aportan una doble perspectiva. Es esencial usar múltiples enfoques si se pretende comprender mejor cuáles son las razones por las cuales se reproducen las situaciones de discriminación, cuáles son las posibles consecuencias y de qué forma se pueden prevenir y abordar.

Los estudios realizados desde la perspectiva de la percepción social de la discriminación muestran que la discriminación por origen racial o étnico es de las más extendidas en España y Europa. En términos de actitudes hacia la inmigración, los estudios muestran una división de opiniones entre las personas sobre el valor de la inmigración para nuestra sociedad y una tendencia preocupante a tener una posición favorable a la preferencia de los nacionales frente a los foráneos en el acceso a determinados derechos sociales. La sociedad española en los últimos años es menos receptiva hacia la inmigración y cabe suponer que en consecuencia menos favorable en el trato a la misma.



Por su parte, las investigaciones centradas en la perspectiva de la experiencia de la discriminación de las minorías (EU-MIDIS y el Panel del Consejo) muestran tendencias parecidas. A pesar de que las muestras por el momento no puedan ser consideradas suficientemente representativas, ambos estudios coinciden en constatar una serie de circunstancias; entre ellas por ejemplo que las personas de origen magrebí perciben un trato discriminatorio más elevado en comparación con otros grupos; que el porcentaje de personas que no conocen ninguna organización que preste ayuda y asesoramiento a las víctimas de la discriminación es bastante elevado y que el porcentaje de personas que no denuncian las situaciones de discriminación es también muy elevado.

Ambos tipos de estudios (de percepción social y de percepción de las potenciales víctimas) son complementados por los informes que analizan las quejas y las denuncias presentadas por inmigrantes. A pesar de que los estudios anteriores muestran un porcentaje extremadamente bajo de denuncias, se deduce de éstas que los ámbitos donde es más frecuente la discriminación son el empleo, seguidos del acceso a bienes y servicios, la vivienda y el trato con los cuerpos y fuerzas de seguridad.

Como se puede ver, cada uno de los tipos de estudios descritos en este artículo analizan elementos y cuestiones (generales o específicas), que aportan un gran valor cuando se estudia el fenómeno de la discriminación: la literatura académica al respecto constata la necesidad de que se utilicen métodos de investigación complementarios para una correcta percepción de estos fenómenos, de modo que no sólo se analicen distintas perspectivas, sino también distintas variables de forma cuantitativa, pero también cualitativa. La recogida de casos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Administración de Justicia, los órganos de igualdad y las organizaciones de atención a víctimas, etc., complementa y ayuda a interpretar otros estudios.

Uno de los elementos cruciales para que los estudios afinen en el resultado y progresen en su precisión es su carácter longitudinal o diacrónico, permitiendo de este modo tener series comparativas que muestran la evolución de este fenómeno. En definitiva, los estudios y sistemas de recogida de datos son una buena herramienta para ayudar a diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, para que éstas sean más ajustadas y efectivas, y permitan prevenir la discriminación y promover el derecho a la igualdad.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIÓN EUROPEA (2009): *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS)*.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración de los Derechos Humanos*.
- CEA D'ANCONA, M.^a A y VALLES MARTÍNEZ, M. S. (2009): *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Dirección General de Integración de Inmigrantes, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2004): *Sondeos sobre la juventud española, dirigidos a población española de ambos sexos, de entre 15 y29 años (nº 2580)*.
- (2008): *Sondeos sobre la juventud española, dirigidos a población española de ambos sexos, de entre 15 y29 años (nº 2767)*.
- (2007): *Estudio sobre discriminaciones y su percepción (nº 2745)*.
- (2007): *Discriminaciones y su percepción*.
- (2008): *Barómetro diciembre 2008*.
- COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI) (1998): *ECRI General Policy Recommendation nº 4 on National Surveys on the Experience and Perception of Discrimination and Racism from the Point of View of Potential Victims*.
- (2007): *General Policy Recommendation nº 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*. pág. 5.
- CONSEJO DE MINISTROS (2011): *Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación*, remitido a Madrid: Cortes Generales.
- CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO (2010): *Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España*.
- (2010) *Informe de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación*.
- (2010): *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas*.
- EUROSTAT (2009): *Population by Citizenship*.
- FISCALÍA PROVINCIAL DE BARCELONA (2010): *Memoria del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación*.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2008-10): *Discriminación y comunidad gitana*.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2009): *Explotación estadística del Padrón Municipal*.

MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA (2001-2011): *Informe Raxen*.

NORWEGIAN EQUALITY AND ANTI-DISCRIMINATION OMBUD AND DANISH INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS (2006): *Common Measures of Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*.

OFICINA PARA LA NO DISCRIMINACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2010): *Memoria anual*.

REAL INSTITUTO ELCANO (2002-2011): *Barómetro del Real Instituto Elcano*.

SOS RACISMO (1995-2010): *Informe anual sobre la situación del racismo en todo el Estado español*.

UNION EUROPEA (2000): *Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*.

UNION EUROPEA (2000): *Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*.

UNIÓN EUROPEA (2007- 2009): *Discriminación en la UE, Especial Eurobarómetro 317, noviembre de 2009; 296, julio de 2008; 262, enero de 2007*.



¿Las estrategias públicas para la cohesión social son efectivas? Una perspectiva general y un análisis de caso

Antidio Martínez de Lizarrondo Artola

*Doctor en Trabajo Social. Profesor de la Universidad Pública de Navarra.
Responsable del Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA)
amartart@unavarra.es*

Fecha de recepción: 24/10/2011

Fecha de aceptación: 16/11/2011

Sumario

1. El Estado de Bienestar como paradigma de cohesión social.
2. La estructuración de una política de integración de inmigrantes.
3. Un análisis de caso: Navarra.
4. Reflexiones finales.
5. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se analiza la efectividad que poseen las estrategias públicas para la cohesión social, en este caso centrándonos en las políticas para la integración de inmigrantes como un elemento más del Estado de bienestar que favorece la integración de toda la ciudadanía. A través de este enfoque se hace un recorrido analítico por los países de nuestro entorno y se muestra para España tanto el intento de establecer un modelo que pretende dar cohesión a la intervención de las comunidades autónomas como su propia diversidad, que incide en la articulación de un patchwork en la materia. El análisis de caso de estas estrategias se centra en Navarra y muestra que este tipo de políticas públicas generan sinergias positivas en la sociedad y son efectivas si se produce una conjunción de factores. Sin embargo, el riesgo ahora radica en la ruptura de estas sinergias o de unos vínculos societales mínimos.

Palabras clave:

Evaluación, Política social, Integración, Inmigrantes y Cohesión social.



ABSTRACT

This paper examines the effectiveness of public strategies in fostering social cohesion, in this case focusing on policies for the integration of immigrants as another element of the Welfare State to promote the integration of all citizens. Based on this approach the paper analyses the countries in our region, and with reference to Spain outlines both the attempt to establish a model that seeks to provide cohesion in the intervention of autonomous regions and the latter's own diversity, impacting on the creation of a patchwork in this connection. The case study of these strategies focuses on the Navarre region, and shows that such public policies generate positive synergies in society and are effective provided a set of factors are met. However, the risk now lies in the breaking of these synergies or of certain minimum societal links.

Key words:

Evaluation, Social Policy, Integration, Immigrants and Social Cohesion.

1 EL ESTADO DE BIENESTAR COMO PARADIGMA DE COHESIÓN SOCIAL

Las estrategias públicas para combatir actitudes y prácticas discriminatorias están ligadas a las políticas del Estado de bienestar que favorecen la cohesión y la integración efectiva de toda la ciudadanía. Este modelo no surgió expresamente para evitar la desigualdad social de las personas inmigrantes en Europa, pero su desarrollo permite que la extensión de derechos a la ciudadanía conlleve una tendencia a la cohesión social y que, por ende, redunde en la integración de personas alóctonas.

Es importante tener en cuenta el contexto de cada política social a la hora de analizar las medidas contra la discriminación y de promoción de la igualdad de trato. El modo en el que las instituciones implementan las medidas difiere por múltiples causas, aunque las podemos dividir en: a) actuaciones directas para la prevención del racismo y la xenofobia, y b) acciones indirectas a través de las políticas sociales. A menudo estas acciones se desarrollan bajo el amparo del término «integración» que apela al ideal de cohesión social y guarda relación intrínseca con una concepción incluyente de la sociedad. Y es obvio que para que exista la integración de personas alóctonas en un territorio se deben dar una serie de condiciones sociales y materiales, pero también hay que atender a la bidireccionalidad con la sociedad de acogida y la respuesta que ésta ofrece ante la presencia de personas de origen foráneo (Malgesini y Giménez, 1997).

Las políticas para la integración de inmigrantes deben ser examinadas como un elemento más de la política social, pero también a la inversa, si un sistema migratorio debe tener en cuenta el concepto de integración en todas sus dimensiones, el Estado de bienestar se conforma como un elemento de primer orden en este análisis. Por ello, es de interés prestar atención a las experiencias de otros países europeos a través de la evolución del Estado de bienestar como instrumento que facilita la cohesión. Un principio del Estado social es el fomento de la solidaridad y la integración porque implica a toda la sociedad en un proceso. De este modo, aunque estaba diseñado sobre todo para los ciudadanos de cada país, la implantación de colectivos extranjeros obligó a las administraciones públicas a atenderlos también a ellos, por lo que esta situación reafirmó su fortaleza como mecanismo de integración social.



1.1. Una mirada a Europa

El aumento de los problemas de las personas inmigrantes en Europa vino en gran parte provocado por la crisis económica en la década de los setenta del siglo pasado. El Estado de bienestar, junto con sus instituciones sociales intermedias, se involucró de inicio como agente de integración de inmigrantes porque se suponía que el esfuerzo no debía ser muy grande y que la mayoría de estas personas volvería a sus países (Hammar y Lithman, 1989). Así, se les incluyó en programas generales destinados al conjunto de la población, pero después, en algunos casos, se elaboraron programas específicos. Empero, al mismo tiempo que los Estados se veían en la tesitura de emplear políticas sociales para colectivos no deseados de una manera permanente y se cuestionaba su presencia en los países de acogida (Sayad, 1991), en buena parte de Occidente surgieron dudas sobre la viabilidad y legitimidad de este modelo (Habermas, 1999). En consecuencia se extendió una ideología negativa, ya que lo sucedido no se adecuaba con la imagen preconcebida de que la inmigración desaparece en periodos de recesión. Este aspecto tiene evidentes similitudes con la situación ahora en España como país de nueva inmigración y el acceso de esta población a las políticas sociales.

Desde entonces éste es el escenario, con sus potencialidades y restricciones integradoras, donde se dirime la integración de las personas inmigrantes. En Europa existen diversas formas de Estado de bienestar y, en consecuencia, distintas políticas de integración que afectan a los inmigrantes en su incorporación a la sociedad. En función de herencias históricas e institucionales, la integración no significa lo mismo en todos los países e incluso estas herencias han originado diversas *filosofías de integración* (Favell, 2001). Por este motivo estas políticas están marcadas por una importante indeterminación de los objetivos perseguidos y logrados, por lo que se pueden encontrar tantos logros como fallos en las experiencias de los distintos países.

Es preciso indicar que en la última década la UE ha desarrollado un discurso político y determinadas actuaciones para la integración de inmigrantes que siguen la pauta metodológica emprendida en otras políticas sociales comunitarias y que se basan en el llamado «Método Abierto de Coordinación». Lentamente, con contradicciones y movimientos a veces opuestos en las instancias comunitarias, las políticas de integración van llegando a la Unión Europea (Cachón y Laparra, 2009: 22), pero la diversidad de situaciones por países da lugar a una multiplicidad de *hechos sociales*.

En la UE no se observa una correlación clara entre los sistemas estandarizados de integración de inmigrantes (Moulier-Boutang y Papademetriou, 1994) y la tipología del régimen de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Además esta ti-



pología omitió el origen étnico en su articulación, aunque algunos autores incluyen este concepto en el análisis de la política social y muestran un desarrollo desigual por países. Por ejemplo, para Ginsburg (1992) las diferencias raciales influyen en la política social a través de la marginalización progresiva de grupos étnicos. Dörr y Faist (1997) compararon el marco institucional de los regímenes de bienestar de Alemania, Francia, Gran Bretaña y Holanda en lo referente al acceso de inmigrantes y observaron que este marco orienta el acceso de estas personas empezando por la misma demanda. Por ejemplo, Gran Bretaña promueve que los inmigrantes soliciten y accedan a más derechos sociales por su énfasis en las minorías étnicas (en Alemania los requisitos para el acceso de inmigrantes son más exigentes), pero ello no va acompañado de una mejora en la redistribución dado el carácter residual de su régimen de bienestar, que ofrece menores servicios que Alemania con sus prácticas corporatistas.

La correspondencia teórica entre ambos sistemas quizás parece más nítida en Suecia, que promueve tanto la integración para toda la sociedad como para los grupos de inmigrantes (Sainsbury, 2006). Sin embargo, en el resto de países la combinación de prácticas universalistas, corporatistas, de ciudadanía y de atención a los colectivos de inmigrantes deriva en relaciones que no están muy claras. Éste es el caso de Francia, donde los problemas derivados de la exclusión y del asentamiento geopolítico de la inmigración se hicieron evidentes con los disturbios en las *banlieues* en 2005. Pese a que Francia intentó con énfasis paliar la exclusión y la desestructuración de la vida social, hay ejemplos de políticas que no han respondido a sus intenciones integradoras. Por ejemplo, la oferta en la política de alojamientos favorecía el reagrupamiento de poblaciones inmigradas, pero también reagrupó con ellas sus dificultades económicas y sus problemas de integración (Haut Conseil à l'Intégration, 1995: 74) o asimismo el principio de ayuda personalizada para la vivienda, que contribuyó a acelerar la degradación de barrios enteros (Wieviorka, 1994).

Moreau (2000) cita puntos comunes en los errores cometidos en Europa, como la escasa atención al fracaso escolar, el exiguo interés por la promoción de las asociaciones de inmigrados, el fracaso de la lucha contra el desempleo y contra la segregación urbana y, salvo los casos británico y holandés y aun éstos con ciertos matices, el estatismo social e institucional ante la discriminación étnica. Aquí se plantea una paradoja, ya que las administraciones destinan esfuerzos para luchar contra las discriminaciones raciales que, por otra parte, son incentivadas desde esos mismos ámbitos con la (mala) práctica de ciertas políticas o con su omisión en otros casos.

La categorización de modelos del bienestar proporciona interesantes pistas que tienen que ver con la integración de inmigrantes, pero esta clasificación no



explica la capacidad de las políticas sociales para promover la cohesión y evitar la discriminación étnica. Del mismo modo, en los países que abogan por el fomento del multiculturalismo como sistema de gestión de la diversidad también hay ejemplos de la dificultad de minimizar el impacto del racismo o de las discriminaciones étnicas.

Entre otras razones, cabe recordar que las políticas institucionales que promueven la integración de colectivos alóctonos tienen relación con las características de la sociedad de acogida. Estos elementos estructurales son esenciales para determinar las posibilidades de integración y es a partir de esta realidad cuando se conforma el *potencial integrador* de una sociedad cualquiera (Laparra, 2008). Este concepto está relacionado con la estructura económica y demográfica de esa sociedad, con la función que cumple dentro de la dinámica de los flujos migratorios —y con su posición dentro de la división del trabajo—, así como con la capacidad institucional para garantizar una adecuada acogida a los nuevos residentes. El mercado de trabajo y el modelo de bienestar se configuran, por tanto, como elementos determinantes del potencial integrador. Así, el mercado laboral condiciona las posibilidades de inserción: por ejemplo, en España predomina la oferta de puestos de trabajo no cualificados, imbuidos además de una alta tasa de precariedad. Y respecto al régimen de bienestar la diversidad existente en el Estado español conlleva diferencias en la praxis a través de la calidad, de la cobertura de sus prestaciones y de la imbricación del tejido social.

En resumen, en Europa hay países que enfatizan políticas diferencialistas de gestión comunitaria asociadas a políticas de lucha contra la discriminación, mientras que otros centran sus esfuerzos en políticas sociales de derecho común acompañadas de una gestión dominada por preocupaciones culturales. Ahora bien, en la interrelación entre políticas dirigidas a la integración de inmigrantes y políticas sociales dirigidas al conjunto de la población, varios países han acentuado progresivamente una perspectiva más acentuada de lucha contra la discriminación porque gran parte de la población de origen inmigrante ya posee la ciudadanía de cada país de acogida. En España, en cambio, las acciones en esta temática han tenido hasta ahora otro enfoque al coincidir la población de origen inmigrante con la población extranjera.

2 LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

En España existe una doble estructuración de su modelo migratorio, ya que el control de la inmigración se encuentra en manos del Estado mientras



que las autonomías ejecutan en la mayoría de las competencias que afectan a la integración. Por ejemplo, las políticas activas de empleo, de vivienda, salud, educación y servicios sociales están gestionadas por las Comunidades Autónomas, cuyo ejercicio se comparte a veces con los entes locales (Roig, 2002). Este sistema implica que las políticas de integración pueden evolucionar de forma diferente en cada territorio, de igual modo a la diversidad de situaciones que aparecen en los mismos, aunque hay que precisar que determinados derechos básicos como la escolarización y la atención sanitaria están garantizados en todo el Estado para todas las personas empadronadas.

La construcción de una política transversal de integración de inmigrantes por las CCAA y el Estado se inscribe en un contexto histórico y social. El Gobierno central aprobó en 1994 el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes y en 2001 el Programa GRECO. Ambas maniobras no buscaban realmente la cohesión social ni comportaron la coordinación entre administraciones y, además, en el segundo caso su filosofía era la del control. En 2004 el Estado comenzó a establecer paulatinamente una estrategia global de integración que pretende articular de modo más coherente las políticas autonómicas ligándolas a la cohesión social. Los instrumentos claves de esta lógica son desde 2005 el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (FAIIRE), que es la herramienta financiera, y desde 2007 el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), que es la herramienta política.

El fin del FAIIRE es financiar específicamente en esta materia a las autonomías y a los municipios. Para ello en 2005 se suscribió entre el Estado y cada comunidad un convenio de colaboración, que se prorroga cada año, para desarrollar acciones dentro del Marco de Cooperación del Fondo, que define doce ejes: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, participación, mujer, sensibilización y codesarrollo. Las medidas a desarrollar por cada comunidad se recogen anualmente en un Plan de Acción (PA) que contempla estos ejes en su estructuración. Aquí hay un rasgo esencial: el Estado aporta esta financiación que se complementa por las CCAA, pero son éstas quienes deciden en qué políticas sociales invierten los recursos económicos y los reparten bajo sus propios criterios (sólo deben presentar anualmente una Memoria técnica sobre la gestión del Fondo en su territorio). Por este motivo los PA han supuesto el punto de inflexión en muchas comunidades.

**Tabla 1. Aportación del Estado a los convenios con CCAA (2004) y al Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes (2005, 2009 y 2011)**

	2004	2005	2009	2011
Andalucía	1.134.947	13.127.876	22.364.252	7.735.310
Aragón	130.681	3.593.691	6.884.881	2.164.321
Asturias	66.797	1.053.141	1.746.649	625.218
Baleares	119.137	3.445.477	5.932.303	2.102.223
Canarias	765.935	5.735.323	9.659.761	3.277.430
Cantabria	62.800	992.643	1.723.045	589.789
Castilla-La Mancha	256.897	4.185.082	8.969.757	2.794.727
Castilla y León	119.212	3.222.288	6.570.527	2.072.546
Cataluña	1.426.342	27.096.708	43.269.913	14.996.963
Comunidad Valenciana	740.764	14.375.555	22.944.859	7.273.167
Extremadura	168.843	1.379.481	1.980.506	700.992
Galicia	174.265	1.832.283	3.133.741	1.103.792
Madrid	1.250.717	27.754.749	41.123.375	13.417.946
Murcia	390.456	7.442.986	12.486.803	4.167.261
Navarra	-	1.188.109	1.562.349	566.123
País Vasco	-	1.275.590	2.194.659	893.007
La Rioja	74.979	1.356.341	2.321.445	768.177
Ceuta	364.052	442.283	1.018.435	381.551
Melilla	368.423	500.393	1.061.860	432.497
Total	7.615.252	120.000.000	196.949.120	66.063.040

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Como se observa en la tabla, la puesta en marcha del Fondo supuso un gran aumento de los recursos económicos para las autonomías. Esta cantidad pasó de 7,6 millones en 2004 a 120 millones en el primer año del Fondo y llegó a los 200 millones de euros de 2007 a 2009. Sin embargo, en 2010 se aplicó un recorte considerable y descendió hasta los 70 millones. En 2011 este recorte se ha mantenido y el crédito aprobado fue por un importe de 66'6 millones de euros. De esta cantidad, 39.637.824 euros se destinaron a la acogida e integración, 26.425.216 euros a acciones de refuerzo educativo y 536.960 euros a la atención a menores no acompañados desplazados desde Canarias. Esta partida se distribuye en base a diversos parámetros que han sido los mismos desde 2005, aunque la ponderación aplicada a estos criterios ha variado paulatinamente, como en el presente año (Gobierno de España, 2011).

Esta estrategia de integración se reforzó políticamente con el PECCI, cuyas doce áreas coinciden con los ejes del Fondo. El PECCI se articula a través de los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad, pero también se puede

plantear desde la lógica antidiscriminatoria porque enfatiza la creación de una sociedad cohesionada (Cachón, 2008). El PECEI se dirige a la población autóctona y a la alóctona, ya que pretende «potenciar la cohesión social a través del fomento de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de la población inmigrada a la sociedad española y el respeto a la diversidad» (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007: 7).

En definitiva, la articulación del FAAIIRE y del PECEI representa el intento de plasmar un modelo que pretende incidir en las políticas autonómicas y favorecer la integración de inmigrantes con cierto carácter homogeneizador para todo el territorio. En un análisis anterior (Martínez de Lizarrondo, 2010) abordamos en una primera mirada los efectos de esta estrategia. Basándonos en ese análisis exponemos algunas pautas comunes en la ejecución del FAAIIRE a través de los Planes de Acción:

- a) Esta estrategia ha tenido una elevada incidencia en la estructuración de las acciones autonómicas y locales, con una cofinanciación efectiva de un mínimo del 30% por parte de las administraciones autonómicas.
- b) La aportación del Estado es el principal sostén de los Planes de Acción. El efecto perverso es que tras la disminución del Fondo en 2010 y 2011, esto ha repercutido en la anulación o paralización de muchas acciones estratégicas.
- c) Se han aliviado las necesidades de comunidades y ayuntamientos financiando actuaciones que se venían desarrollando o paliando espacios que se hallaban bajo una infra-intervención, pero hay un grave riesgo con el recorte ocurrido.
- d) El aumento de municipios que han recibido apoyo implica que en casi toda la geografía haya algún dispositivo de atención a inmigrantes (se posibilita que entes locales con pocos recursos inicien actividades en la materia).
- e) La coordinación interinstitucional y la gobernanza han mejorado en un ámbito en el que es fundamental la colaboración de todas las administraciones.
- f) Algunas CCAA sin planes transversales de inmigración han adoptado como propia la estrategia ofrecida por el Estado. Aun así, permanecen los discursos y prácticas contradictorias entre las comunidades autónomas.
- g) El trasvase de los recursos a las CCAA y de éstas a los entes locales ha sido a menudo tardío: en 2011 el Estado lo condicionó al cumplimiento



del déficit y en octubre muchas comunidades todavía no han firmado la prórroga y siguen sin recibir los recursos, por lo que muchas acciones no se han ejecutado.

- h) El Fondo se adjudica anualmente y las acciones se justifican hasta fin de año. Esto implica que no siempre se garantice la continuidad de las medidas y haya acciones que sólo se llevan a cabo en los segundos semestres de cada año.

Varios de estos puntos son refrendados por la evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 que se incluye en el *II PECCI 2011-2014*. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2011: 7-22) hace un recorrido por diversos ámbitos del PECCI (génesis y formulación; gestión, ejecución y gobernanza; resultados de ejecución presupuestaria; resultados de realización de programas y cumplimiento de objetivos) y sobre los impactos del Plan en tres bloques (su incidencia con relación a las finalidades sociales —esto es, integración y cohesión social—, su repercusión en la formulación y ejecución de políticas públicas y la acción institucional, y su efecto en el Tercer Sector y las iniciativas sociales). Esta evaluación es claramente positiva y muestra dentro del impulso de la integración de las personas inmigrantes contribuciones a la lucha contra la discriminación, repercusiones en la promoción de la convivencia intercultural y avances en la adaptación de la sociedad española y las administraciones, si bien también resalta que es difícil valorar y medir el impacto real de los mensajes difundidos y que, al mismo tiempo, *«la opinión pública parece alejada de un modelo de integración bidireccional e intercultural»*.

En definitiva, la mayoría de las acciones de esta estrategia se desarrolla en los barrios, pueblos y ciudades, que es donde vivimos e interrelacionamos, donde se cultivan las condiciones que facilitan o dificultan la integración. La ejecución de todo tipo de acciones en el ámbito local es la mejor medicina contra la intolerancia y la discriminación, y a su vez genera un impulso en las políticas de cohesión social.

2.1. La heterogeneidad de las políticas autonómicas

En este contexto, es esencial comprobar hasta qué punto las instituciones tratan a los inmigrantes desde la equidad o mediante prácticas específicas que pueden promover la discriminación. En síntesis, los condicionantes en la manera y en el grado de acceso a los sistemas de protección social que tienen las personas inmigrantes en España (Moreno y Bruquetas, 2011), junto con la intensidad y heterogeneidad del flujo migratorio recibido en los últimos años y

la propia diversidad autonómica configuran un modelo peculiar de integración.

Este modelo se puede denominar *patchwork* porque se juntan diferentes modos de intervención que generan un conglomerado (Martínez de Lizarrondo, 2009): no hay una estrategia realmente coherente interautonómica, ni incluso intra-autonómica, acerca de cómo tratar a la población inmigrante por los sistemas de protección social. El rasgo común de estas políticas en la mayoría de autonomías en relación a la presencia de inmigrantes son las notables diferencias entre la teoría y la praxis, y por tanto, mientras unas políticas sectoriales van en un sentido, otras áreas van en otro diferente. Más allá de la diversidad en las condiciones previas de partida y en los recursos disponibles de las políticas sociales que conllevan una atención desigual, en la estructuración de las estrategias públicas en relación con la población inmigrante en el nivel autonómico y local los elementos cardinales son dos: la posibilidad de entrar al sistema (facilidades para el acceso o constricciones por la nacionalidad o el estatus administrativo) y la forma de estructuración de los recursos sociales en relación con su uso por inmigrantes.

A partir de esta relación surge la distribución del diferente énfasis institucional de las comunidades autónomas en esta materia⁽¹⁾. El primer elemento se basa en la tipología acuñada por Hammar (1990) sobre *denizens*, *alien citizens* y *aliens* y, por tanto, son tres los regímenes de universalismo: pleno, formal y falaz. Por otra parte, el segundo aspecto que da lugar a la configuración de este esquema deviene en cuatro tendencias acerca de la actitud de los poderes públicos ante la diversidad cultural: la normalización, la adecuación, la especificidad y la exclusión.

El régimen *universalista pleno* pretende atender a toda la población sin tener en cuenta el estatus legal y tiende a equiparar a las personas españolas con el resto. En el tipo *universalista formal* el estatus determina el acceso a la ciudadanía social, de forma que las personas indocumentadas no acceden a todos los servicios. Éste es el régimen más extendido y la tendencia a la que se adscriben, con distinto grado, la mayoría de comunidades en sus políticas sociales. El régimen *universalista falaz* se identifica con aquellas prácticas en donde expresamente hay una distinción entre los servicios y recursos a los que pueden acceder las personas españolas y las extranjeras.

Respecto a la forma de estructuración de los recursos sociales en relación con su uso por inmigrantes, la normalización se da en espacios que no fomentan recursos específicos para el acceso a los servicios normalizados, quizás por

(1) Para ver con más detalle la articulación de esta clasificación: Martínez de Lizarrondo, 2009.



el temor a instaurar una puerta paralela. La adecuación aparece en algunas autonomías que defienden la normalización, pero que han promovido servicios especializados para facilitar el acceso de inmigrantes a los recursos normalizados (en algunos casos son los entes locales quienes los articulan y las comunidades se coordinan con ellos).

Hasta ahora algunos territorios con rasgos más claros de la especificidad son la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. Aquí se suelen estructurar recursos para inmigrantes, de forma que sólo estas personas los pueden utilizar, además de que estas redes funcionan en ocasiones como un segundo nivel de atención específica. Por último, la exclusión es un modelo más teórico. Salvo en temas puntuales, ninguna comunidad coarta claramente el acceso de inmigrantes a los recursos dispuestos para toda la población, aunque algunos recursos específicos corren el riesgo de devenir en una red de atención paralela.

De la articulación entre ambos elementos y el consiguiente énfasis institucional podemos extraer que, si en ocasiones se dan prácticas discriminatorias en la sociedad, en gran parte se debe a que las estrategias públicas no fomentan la cohesión social en toda su dimensión holística. En este sentido, estimamos que no derivan precisamente en cohesión algunas acciones de «discriminación positiva» como los centros para mujeres inmigrantes por nacionalidades en Madrid y en la Región de Murcia la existencia de casas de acogida para inmigrantes maltratadas o, en base a una Orden de octubre de 1999, la construcción de viviendas sociales sólo para inmigrantes.

Otra cuestión, mucho más grave porque raya el racismo institucional, es la discriminación directa de inmigrantes por las administraciones (como la imposibilidad de los extracomunitarios para acceder al Ingreso Mínimo de Solidaridad en Andalucía) o, desde luego, la discriminación indirecta, que se traduce a veces en endurecer el empadronamiento exigido para acceder, por ejemplo, a Viviendas de Protección Oficial o a las prestaciones sociales. Éste es un ámbito en donde inciden precisamente algunas de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas. Así, Euskadi desde 2012 ha elevado el requisito a tres años y Navarra acaba de presentar un anteproyecto de Ley Foral en donde se exige a quienes reciban la renta básica que residan legalmente en España y vivan de manera continuada en Navarra desde hace al menos 24 meses.

En esta coyuntura económico-social la tentación de algunas administraciones parece ir en esta última línea para restringir derechos, entre otros, a estos colectivos. La presión de la inmigración o una plausible mayor demanda de la población inmigrante puede generar una competencia que *a priori* tiene efectos

en el acceso a los recursos y en la opinión pública (Martínez de Lizarrondo, 2008). El primero se refiere a la restricción del acceso a determinados recursos sociales. El segundo efecto se basa en el rechazo que genera a veces en algunos sectores de la sociedad de acogida la distribución de los recursos con esta población. Por ello, es perfectamente plausible la hipótesis de que si existieran unos recursos mayores, la competencia social —y la discriminación— sería menor. Aun así es preciso dejar clara una cuestión: no hay una relación empírica entre la presencia en un territorio de inmigrantes y la aplicación de políticas sociales, esto es, la llamada atracción del bienestar. Si fuera así, la inmigración se dirigiría sobre todo a los países del norte de Europa y, en nuestro entorno, a las CCAA con mayor nivel de bienestar, pero no ocurre de este modo.

3 UN ANÁLISIS DE CASO: NAVARRA

Dentro del amplio abanico del estudio de políticas públicas, la evaluación aplicada en el sector de la inmigración y, más concretamente, el proceso de evaluar las políticas sociales para la integración de inmigrantes tiene una escasa tradición en España, en consonancia con la reciente puesta en marcha de programas en este sector. En este sentido, los procesos evaluativos de estas políticas autonómicas muestran que pocas comunidades han mantenido un criterio de evaluación pública y, por tanto, la ciudadanía no ha tenido acceso a los resultados obtenidos.

Dado su interés, a continuación se expone el proceso seguido para la evaluación del Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante en Navarra (PISPIN) y, consecuentemente, de los sucesivos Planes de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes de Navarra (PAAIIN), que son la aplicación del FAIIIRE. A través de este caso pretendemos mostrar un esquema que puede servir para el análisis de políticas públicas en esta materia y, asimismo, comprobar si estas estrategias son efectivas.

3.1. Una evaluación comprehensiva orientada a la acción

El objetivo inicial fue evaluar holísticamente el Plan valorando sus fortalezas y debilidades con un fin no sólo operativo y retrospectivo, sino como una herramienta prospectiva. Cabe recordar que el PISPIN partió de un análisis previo sobre la situación del colectivo inmigrante que se efectuó mediante una encuesta en el año 2000, que se volvió a realizar en 2003 y 2008. La evaluación abarcó hasta el inicio de 2009, cuando todavía no se apreciaban plenamente las consecuencias sociales de la crisis.



La evaluación se enfrentó a tres retos. La primera dificultad se halla en las características del PISPIN, que establecía un listado pormenorizado de actuaciones, pero sin una previsión ni en cuanto a su incidencia en la población, ni en su implicación presupuestaria en términos de gasto. Por ello no fue posible establecer *niveles de cumplimiento* en las áreas del modo en el que se realiza con otros instrumentos de planificación y/o evaluación. Aun así, la intensidad experimentada por el flujo migratorio hubiese dejado desfasada cualquier previsión que podría haberse planteado.

En segundo lugar, la información disponible no siempre dio cuenta del volumen y las características de las acciones realizadas, ni de su incidencia en la población inmigrada: hay una resistencia importante en ciertas áreas o consejerías a la hora de recoger y de aportar información desagregada por origen o nacionalidad.

Como tercer reto metodológico es preciso señalar que en el periodo analizado faltó un proceso continuo de (auto)evaluación sobre los efectos de las intervenciones en la situación social de los inmigrantes y, asimismo, la coordinación interna fue deficitaria. La ausencia de este tipo de valoraciones, que requieren un registro de las características de los destinatarios, del tipo y la intensidad de la intervención y de los efectos reales observados, es difícil que se subsane *ex-post* en una evaluación general.

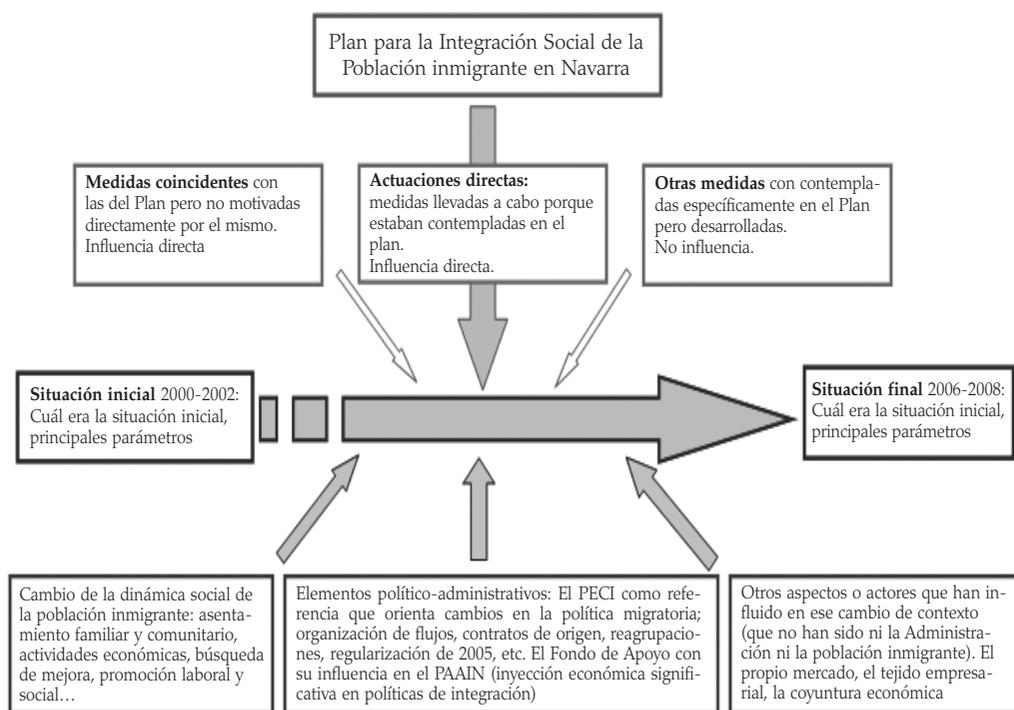
La metodología evaluativa combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. Se utilizaron cuatro herramientas cualitativas: revisión bibliográfica, análisis documental y de otras fuentes, 58 entrevistas a informantes clave en la materia y cinco grupos de discusión. Para complementar esta información se utilizó la serie de encuestas que permiten una comparación dialógica (2000, 2003 y 2008) y ofrecen una información del máximo interés sobre la situación del colectivo antes y después del PISPIN en ámbitos como el empleo, la educación, la vivienda, la salud y las relaciones sociales.

Al igual que ocurre con otras políticas públicas basadas en planteamientos holísticos, hubiera sido una osadía en esta evaluación pensar que todos los cambios acaecidos en el proceso de integración de inmigrantes en Navarra se explican por la aplicación de sus medidas del PISPIN. Subirats (2005) recuerda que las políticas sociales son por definición multidimensionales y complejas, con múltiples actores y objetivos en ámbitos diversos. Por ello estas políticas requieren evaluaciones complejas y específicas, donde se debe tener en cuenta cada elemento procesual que acompaña el desarrollo de la política social y sin centrarse sólo en la categoría de resultados.

En el caso que nos ocupa y como síntesis del proceso, hay varios factores que revelan los cambios detectados: a) la confluencia entre *medidas directas*, ac-

tuaciones coincidentes y actuaciones no coincidentes impulsadas desde la Administración Foral; b) la mejora en la dinámica del proceso migratorio, que ha ocurrido sobre todo gracias al esfuerzo de los inmigrantes; c) el cambio en el contexto político y administrativo a escala estatal (el FAAIIRE, disminución de la irregularidad, etcétera); d) la influencia de otros actores (empleadores, propietarios de viviendas, entidades sociales y locales) con sus decisiones en la situación de los inmigrantes, aunque sea difícil determinar su alcance real. El siguiente gráfico representa el esquema metodológico que inspira la evaluación, que recoge todos estos factores y trata de ponderar su aportación al cambio observado en la situación de la población inmigrante.

Gráfico 1. Esquema de análisis de la Evaluación del Plan para la Integración de la Población Inmigrante en Navarra



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Una visión de conjunto para una época de crecimiento

El PISPIN se desarrolló en un contexto económico, político y social positivo para lograr sus objetivos. Un ejemplo es la evolución de la irregularidad



administrativa, que probablemente sea el mayor hándicap para construir procesos de integración social. Esta situación en 2002 afectaba al 60% de la población extracomunitaria en Navarra y en 2009 se estimaba en el 12%, en una época en la que el volumen de esta población se había cuadruplicado. Esto es, hubo unas circunstancias favorables que coadyuvaron los tres frentes que el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002: 81) consideraba básicos para una política de integración en Navarra: el proceso de acogida y adaptación, la incorporación a los sistemas de protección social a través de una concepción normalizadora y universalista, y la sensibilización ciudadana, basada en un conocimiento directo de las condiciones de vida de la población inmigrante.

A continuación se presenta una síntesis de los principales resultados de las cinco áreas en las que se dividía este Plan⁽²⁾. En el área de «Inserción laboral, regularización y formación» dos elementos ajenos al PISPIN como el alto crecimiento económico y las acciones del Plan de Empleo permitieron la inclusión laboral y el acceso al empleo regular, aunque de manera precaria, de este colectivo. La evolución más positiva aparece en el acceso al empleo regular, aunque cabe advertir que el desempleo de la población inmigrante ya era alto antes de la crisis. Como efecto de las transformaciones en la política estatal y de la dinámica del mercado de trabajo, el empleo irregular pasó de ser mayoritario en el 2000 (51% de trabajadores inmigrantes sin contrato) a ser el 16% en 2008. Por ello es preciso recalcar la variable *tiempo* en las condiciones laborales: a más tiempo en el mercado laboral, mejores oportunidades en contrato indefinido, trabajo cualificado y promoción sectorial y profesional. Por tanto, la precariedad laboral (temporalidad, rotación, baja cualificación, siniestralidad) ha afectado en mayor medida a los recién llegados que a los más asentados.

En el área de «Vivienda» las estrategias planteadas se vieron constreñidas por la situación del mercado tras una escasa intervención de los poderes públicos. Aun así, la situación mejoró en términos relativos, ya que se redujo el nivel de hacinamiento, mejoraron las condiciones de las viviendas habitadas por inmigrantes y aumentó el acceso a la propiedad, aunque a niveles muy inferiores al de la población de acogida. Sin embargo, la actuación más llamativa por la discriminación que conlleva fue la Ley Foral 8/2004, que prioriza a las personas autóctonas en el alquiler y la compra de VPO al primar en el baremo el empadronamiento ininterrumpido en Navarra. Por este motivo las personas llegadas en los últimos años tienen muchas menos posibilidades.

(2) Los resultados completos de la evaluación se pueden observar en Laparra, Martínez de Lizarrondo y García de Eulate (2009).



En el acceso al sistema de «Salud» predominó la lógica universalista y, además, las experiencias cotidianas apuntan hacia una manifestación de patologías por la población inmigrante muy similar a la del conjunto de la población. Una medida muy destacable es el mayoritario acceso de la población extranjera a la tarjeta sanitaria, que se mantiene en 2011 alrededor del 95%. Además, la adecuación entre los recursos humanos y la demanda en este sistema relativiza la imagen de sobrecarga por la llegada de inmigrantes: entre 1997 y 2006 la ratio entre habitantes y profesionales sanitarios se ha mantenido similar del SNS, pese a que en términos demográficos la carga relativa del sistema aumentó un 20% en esa década. Por tanto, el hipotético aumento en la presión de la demanda quizás se debe más a otros factores como el envejecimiento o los cambios en las pautas de uso sanitario, que al propio efecto del proceso migratorio.

El área de «Educación» también abordó la escolarización de inmigrantes a través del aumento del profesorado (un 16% de 2000 a 2008, mientras que se duplicó el alumnado) y adaptándose a la diversidad (han aparecido nuevos dispositivos, aunque estas iniciativas necesitan reforzar la calidad en las intervenciones y extender su incidencia a todo el alumnado que la necesite superando cierto desarrollo desigual). Igualmente, la desescolarización no es significativa, pero parecen insuficientes las medidas para la prevención del absentismo y del abandono prematuro del sistema educativo. Ahora uno de los mayores retos es la concentración de alumnado extranjero en determinados centros, sobre todo en algunos públicos, ya que esta concentración puede suponer un hándicap para la igualdad de oportunidades.

La última área aludía a la «Sensibilización social, promoción comunitaria y atención de los servicios». Aquí la sensación de sobrecarga de los Servicios Sociales de Base tampoco se explica por la inmigración. El aumento de los recursos humanos fue inferior a la demanda, pero la inmigración no copa ni el aumento porcentual ni las atenciones en términos absolutos: son las acciones en materia de dependencia las que tienen un mayor impacto y sobre todo en términos de gasto social. Un aspecto positivo es que los servicios sociales han atendido hasta ahora las situaciones de necesidad extrema. En este sentido es clave el acceso de inmigrantes en situación de irregularidad a la Renta Básica, ya que ha desarrollado una función de contención coyuntural de procesos de deterioro en la situación económica. Sin embargo, ya hemos indicado los nuevos proyectos que imposibilitan el acceso de «irregulares» y, en definitiva, rompen con una línea establecida desde la llegada de inmigrantes a Navarra.

Por último, es difícil comprobar si hay una causa-efecto entre las acciones puestas en marcha y la mejora en la convivencia, pero hay tres aspectos ajenos



al PISPIN en los que se aprecia un buen trabajo en pro de la sensibilización. El primero se refiere al tratamiento de las noticias sobre este tema en los medios de comunicación, que suele ser correcto. El segundo es el esfuerzo por el fomento de las investigaciones desde el Gobierno de Navarra, donde la idea angular es transmitir una imagen fidedigna y real de la inmigración. El tercero y muy importante por su transversalidad es el PAAIIN, que reforzó las acciones en el nivel local y autonómico, aunque por cierta inacción en la actualidad se ha convertido en la única planificación en esta materia. De hecho, la Oficina de Atención a la Inmigración indica en su web que «la principal herramienta para mejorar la calidad de vida de los inmigrantes en la Comunidad Foral es el PAAIIN» y no se va a promover otra estrategia (en lo que parece un «efecto simpatía» en esta materia en las distintas CCAA desde que se inició la crisis).

Es complicado averiguar si estas estrategias de cohesión social pro-activas han sido efectivas, pero hay datos en esta línea. Un indicador notable es que las relaciones sociales están menos marcadas por la discriminación étnica:⁽³⁾ la percepción de ser discriminado/a se redujo veinte puntos desde 2000 hasta 2008. Y otra reciente encuesta (Martínez de Lizarrondo, 2011) acerca de la incidencia de la crisis en el colectivo inmigrante indica que en 2010 esta percepción se hallaba en un porcentaje muy similar al de 2008, cuando apenas se percibían los efectos sociales y económicos de la crisis.

4 REFLEXIONES FINALES

Al igual que otros planes programáticos similares, el Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante de Navarra quizás no tuvo por sí mismo una gran influencia en la transformación de las políticas públicas que tienen incidencia en la población inmigrante. Sin embargo, la respuesta social e institucional en Navarra frente al fenómeno migratorio ha sido razonablemente positiva hasta ahora. Aun teniendo en cuenta rasgos *potencialmente integradores* en esta comunidad, creemos que es un buen ejemplo de estrategia efectiva de cohesión porque evidencia que las políticas sociales pueden generar sinergias positivas en la sociedad, que devengan a su vez en una actitud más favorable y menos discriminatoria hacia la población foránea.

En esta respuesta el compromiso universalista de parte de los sistemas de protección social fue clave, pero también es preciso considerar que fue causa y

(3) En el artículo de Andueza y Lasheras que se encuentra en este número de *Documentación Social* se hace un exhaustivo análisis sobre el tema de la discriminación en Navarra.



efecto de las mejoras acaecidas durante una fase de crecimiento económico, así como de otros factores ajenos a esta estrategia. En relación con esta serie de factores, la evaluación en Navarra de estas políticas públicas también muestra la importancia metodológica de valorar no sólo lo previsto, sino también otras actuaciones porque el conjunto incide en el resultado e impacto final. Dicho de otro modo, la planificación, la elaboración y la evaluación de estrategias holísticas de integración/cohesión social sólo se pueden plantear desde un análisis comprensivo de la realidad social.

En la actualidad el riesgo radica en la ruptura de estas sinergias positivas o de unos vínculos societales mínimos en determinados territorios. En el conjunto de España aparentemente no se han roto las costuras sociales del *patchwork*. Aun así, tanto la palpable disminución desde 2010 del Fondo de Apoyo como algunas medidas que están adoptando las CCAA para el uso y acceso a las prestaciones del Estado de bienestar aventuran que la crisis puede reconfigurar la estrategia ideada por el Estado, incluso antes de haberse perfilado como un modelo de integración más coherente. En este sentido, ya hay quien se pregunta si esta estrategia fue bonita mientras duró...

De la hipotética refundación del capitalismo de la que se hablaba al inicio de la crisis parece que nos dirigimos hacia el intento de refundación del Estado de bienestar. La agenda oculta ya no lo parece tanto (recortes sociales, previsible aumento de la irregularidad, designación de «chivos expiatorios» mediante discursos más polarizados) y corremos el riesgo de convertirnos en una sociedad más segmentada y dualizada. La inmigración puso en evidencia las fortalezas estructurales del Estado de bienestar, pero la crisis muestra con toda su crudeza las debilidades de nuestro modelo de cohesión social en relación con la presencia de personas inmigrantes.

Esta situación plantea unas incógnitas que habrá que ver si somos capaces de resolver: si una época de bonanza económica propició que se produjera sin grandes estridencias la progresiva integración de la población inmigrante, es sobre todo en una época de recesión cuando debe haber estrategias inteligentes y reactivas de cohesión social. Las estrategias de cohesión social serán más o menos efectivas, pero ahora más que nunca son necesarias. En nuestra opinión y parafraseando a Hattersley, cabe aseverar que puede haber discriminación con estrategias de cohesión social, pero sin estrategias de cohesión, la discriminación es más que previsible.



5 BIBLIOGRAFÍA

- CACHÓN, L. (2008) : La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. *Política y Sociedad*, Vol. 45 (1), pp. 205-235.
- CACHÓN, L y LAPARRA, M. (2009) : «Sistema migratorio, mercado de trabajo y régimen de bienestar: el nuevo modelo del sur de Europa» en CACHÓN, L y LAPARRA, M (eds.), *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra, pp. 19-50.
- DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD. (2002): *Plan para la integración social de la población inmigrante*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- DÖRR, S y FAIST, T. (1997): Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands. *European Journal of Political Research*, Vol. 31, (4), pp. 401-426.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The three worlds of Welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- FAVELL, A. (2001): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Basingstoke: Macmillan-Palgrave.
- GINSBURG, N. (1992): *Divisions of welfare: A critical introduction to comparative social policy*. London: Sage.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011): *Boletín Oficial del Estado*, nº 78, 1 de abril de 2011, pp. 34220-34223. «Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 2011, por el que se formalizan para el ejercicio 2011 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 66.600.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos».
- HABERMAS, J (1999): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- HAMMAR, T. (1990): *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Warwick: Avebury.
- HAMMAR, T y LITHMAN, Y. G. (1989): La integración de los migrantes: experiencias, conceptos y políticas. En OCDE. *El futuro de las migraciones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 347-385.
- HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. (1995) : *Liens culturels et intégration. Rapport au Premier ministre*. Paris: La Documentation française.
- LAPARRA, M, MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. y GARCÍA DE EULATE, T. (co-ords.) (2009) : *Evaluación del Plan para la integración social de la población inmigrante en*

Navarra 2002-2006. Pamplona: Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte. Edición electrónica en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/0C35C220-5BE4-45F0-8FA5-8BA5743EFF94/138821/InformeEvaluacionparaweb.pdf>

- LAPARRA, M. (2008): La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra. *Política y Sociedad*. Vol. 45, (1), pp. 167-186.
- MALGESINI, G y GIMÉNEZ, C. (1997): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008): Políticas autonómicas de integración de inmigrantes: el ámbito de los Servicios Sociales. *Servicios Sociales y Política Social*, nº 84, pp. 9-25.
- (2009): La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork. *Migraciones*, nº 26, pp. 115-146.
- (2010): La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 85, pp. 31-46.
- (2011): *La incidencia de la crisis en el colectivo inmigrante en Navarra. Encuesta 2010*. Pamplona: Gobierno de Navarra, Oficina de Atención a la Inmigración.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MOREAU, G. (2000): Quelques éléments de comparaison entre les politiques «d'intégration» de l'Allemagne, du Canada, de la France, de la Grande Bretagne, de l'Italie et des Pays-Bas. *Journal of International Migration and Integration*, vol. 1, nº 1, pp. 101-120.
- MORENO, F.J y BRUQUETAS, M. (2011) : *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- MOULIER-BOUTANG, Y y PAPADEMETRIOU, D. (1994): Sistemas y políticas migratorios: análisis comparativo de sus resultados. *Desarrollo*, nº 24, pp. 3-14.
- ROIG, E. (2002) : Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CCAA y los Entes Locales en materia de inmigración. En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, pp. 119-238.
- SAINSBURY, D. (2006) : Immigrant's social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16(3), pp. 229-244.
- SAYAD, A. (1991): *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. Bruxelles: De Boeck.



SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2011): *II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

SUBIRATS, J. (2005): Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz*, Vol I, nº 60, pp. 18-37.

WIEVIORKA, M. (1994): La gran mutación: precondiciones del auge racista en Francia. En Jesús Contreras (comp.), *Los retos de la inmigración. Racismo y pluriculturalidad*. pp. 57-80, Madrid: Talasa.



Discriminación percibida por el colectivo inmigrante y grado de simpatía de la población autóctona ¿Cara y cruz de una misma moneda?

Xabier Aierdi Urraza

Director Begirune-Laboratorio de Investigación en Inmigración
xabier.aierdi@ehu.es

Gorka Moreno Márquez

Coordinador Ikuspegi@k-Observatorio Vasco de inmigración
gorka.moreno@ehu.es

Fecha de recepción: 26/10/2011

Fecha de aceptación: 24/11/2011

Sumario

1. Introducción.
2. Percepciones y actitudes generales hacia la inmigración extranjera.
3. ¿Integración o discriminación? ¿Bienestar o malestar?
4. Resumen y conclusiones.
5. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se quiere profundizar en la relación existente entre la percepción de integración y el grado de simpatía que muestra la población autóctona hacia la inmigrante por un lado y; la percepción de integración y discriminación que observa la población inmigrante por el otro, subrayando aquellos aspectos coincidentes y también los elementos que influyen de forma bidireccional entre unos y otros datos.

En concreto nos centramos en los datos referidos a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para ello, utilizamos dos fuentes de corte cuantitativo que intentamos poner en relación y diálogo. La encuesta sobre actitudes y opiniones hacia la población inmigrante (Barómetro) que realiza anualmente el Observatorio Vasco de la Inmigración; y la encuesta sobre Bienestar, salud e integración que se realizó en el año 2010 por dicho Observatorio y el Departamento de Psicología Social de la Universidad del País Vasco.

Palabras clave:

Integración, Bienestar, Percepciones y Discriminación.



ABSTRACT

This paper seeks to examine the relationship between the perception of integration and the degree of sympathy among the native population towards immigrants, on the one hand, and the perception of integration and discrimination observed by the immigrant population, on the other hand, highlighting those aspects where they coincide and also those elements with a two-way influence between the two sets of data.

Specifically, we focus on the data referring to the Basque Country. Accordingly, we use two quantitative sources which we seek to relate and compare: the survey on attitudes and opinions towards the immigrant population (Barometer) conducted annually by the Basque Observatory on Immigration, and the survey on Welfare, Health and Integration conducted in 2010 by the Basque Observatory on Immigration and the Department of Social Psychology of the University of the Basque Country.

Key words:

Integration, Welfare, Perceptions and Discrimination.

1 INTRODUCCIÓN

A través de este artículo queremos analizar en profundidad aspectos relacionados con la discriminación y el grado de integración del colectivo inmigrante. Para ello vamos a poner en relación por un lado los resultados sobre actitudes y opiniones de la población autóctona, en especial los datos referidos al grado de simpatía y la percepción de integración del colectivo inmigrante; y por el otro, datos que analizan el grado de integración y bienestar percibido por parte del colectivo inmigrante. En este sentido, deseamos establecer un diálogo de carácter bidireccional entre estas opiniones y actitudes y, en la medida de lo posible, conocer cuáles son los nexos y los efectos que pueden producir unos sobre otros. Somos conscientes de que no es la aceptación de la población nativa la directamente causante de la forma de enfocar las vicisitudes vitales de los diferentes colectivos extranjeros analizados, aunque puede ser que los intensifiquen para bien o mal.

En el caso de los datos referidos a la población autóctona hemos utilizado como fuente el Barómetro sobre actitudes que realiza el Observatorio Vasco de Inmigración⁽¹⁾. Para los datos de la población inmigrante hemos recurrido a la Encuesta que realizó Ikuspegi durante 2010 con el Departamento de Psicología Social de la Universidad del País Vasco⁽²⁾.

En lo tocante a la estructura, en un primer momento presentamos los principales datos y resultados del Barómetro en clave comparativa, ofreciendo tanto los rasgos generales como, en segundo lugar, los concretos referidos al grado de simpatía e integración percibidas por la población autóctona. En el tercer apartado de este trabajo presentamos los datos sobre discriminación y percepción de integración de la población inmigrante, intentando establecer paralelismos y relaciones de carácter bidireccional con respecto al segundo apartado de este trabajo.

(1) En lo tocante a los aspectos técnicos, el barómetro es una encuesta que se realiza a 1.200 personas autóctonas y el margen de error se sitúa en un más/menos 2,82%. El cuestionario es de carácter personal y se articula con base en un muestreo estratificado por cuotas según el tamaño del hábitat, la edad y el sexo. El cuestionario se compone de entre 25 y 30 preguntas, dependiendo del año.

(2) En esta encuesta se abordaron aspectos relacionados con la salud, la satisfacción con la vida, las relaciones sociales, los estereotipos y prejuicios mutuos o la discriminación. Se entrevistó a 500 personas autóctonas y a 1.250 extranjeras, correspondientes a cinco nacionalidades: Colombia, Bolivia, Marruecos, Rumanía y una amalgama de nacionalidades que hemos agrupado bajo la rúbrica de África Subsahariana. Con este tamaño muestral, el error muestral máximo era del +/- 2,77% para el total de la muestra de población inmigrante y del +/- 4,38% para el total de la muestra de la población autóctona.



Este artículo pretende ser una primera tentativa en el análisis del impacto de la opinión autóctona sobre la percepción de discriminación por parte del colectivo inmigrante y como tal no deja de ser un primer acercamiento que deberá ser debatido y perfilado a través de futuras investigaciones, estudios y publicaciones.

2 PERCEPCIONES Y ACTITUDES GENERALES HACIA LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA

2.1. Resultados generales

El Observatorio Vasco de Inmigración viene analizando la actitud de la población autóctona hacia la inmigración extranjera a través de los Barómetros sobre opiniones, percepciones y actitudes hacia la inmigración. El primero de ellos se realizó en el año 2004 y posteriormente a partir del 2007 se viene haciendo una oleada anual (Ikuspegi, 2004, 2008, 2009, 2010, 2011). De esta forma, el Barómetro se sitúa en la línea de trabajo de análisis de las opiniones y actitudes de la población autóctona hacia la inmigración al igual que otros trabajos a nivel estatal (Cea d'Ancona, 2007; Cea d'Ancona y Vallés, 2008, 2009, 2010) o autonómico, como el caso andaluz (Rinken y Pérez Yruela, 2007; Rinken, Silva, Velasco y Escobar, 2009; Rinken Escobar y Velasco, 2011).

Con respecto a los resultados cabe subrayar algunos elementos relevantes que vienen repitiéndose en las diferentes oleadas realizadas:

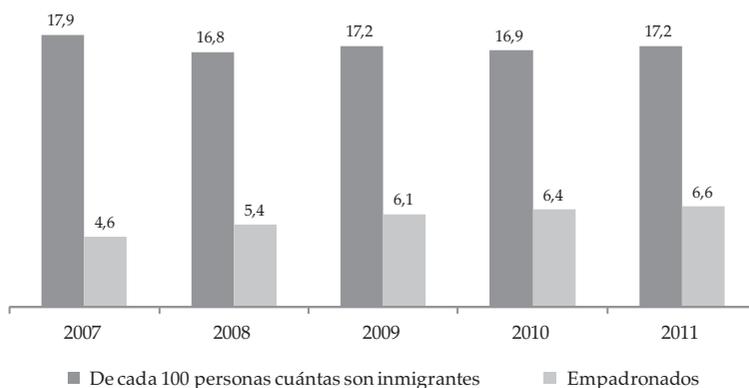
En primer lugar la población autóctona percibe que el número de personas inmigrantes extranjeras que reside en la CAPV es mayor que el que realmente se da. De este modo, en el año 2011 se estimaba que la población extranjera en la CAPV era de un 17,2%, cuando realmente era de un 6,6%. Esta respuesta se mantiene muy estable en el tiempo aunque el porcentaje real haya aumentado en 2 puntos desde el año 2007, de un 4,6% al 6,6% ya citado.

Sobre esta percepción de base, un 74,6% cree que son demasiadas o bastantes las personas extranjeras. Incluso tras indicar el dato real de empadronamiento, el 6,6%, un 55,1% de los nativos sigue afirmando que son demasiadas o bastantes. Estos datos indican que la percepción sobre el volumen de la población inmigrante no atiende tanto a datos objetivos, sino más bien a otros factores: estado del debate político, social o mediático o aspectos relacionados con la ideología y con juicios morales sobre la inmigración⁽³⁾. Di-

(3) Un reciente estudio de las bases ideológicas de la población española con base en las encuestas del CIS nos muestra que en España la clase social no funciona como variable discriminadora de opiniones ideológicas, sino que lo central es una vaga referencia a ser de izquierdas o de derechas, salvo en dos temas, en los que coinciden unos y otros, en el de la inmigración y en el de la política fiscal. Cordeiro, G. y Martín, I. (2011) *Quiénes son y cómo votan los españoles de izquierdas*. Madrid: Libros de la Catárrata/Fund. Alternativas.

cho de otro modo, suministrar los datos objetivos no sirve para afrontar las actitudes sustentadas en prejuicios o juicios muy arraigados.

Gráfico 1. Evolución de la percepción del volumen de la población extranjera. 2007-2011



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

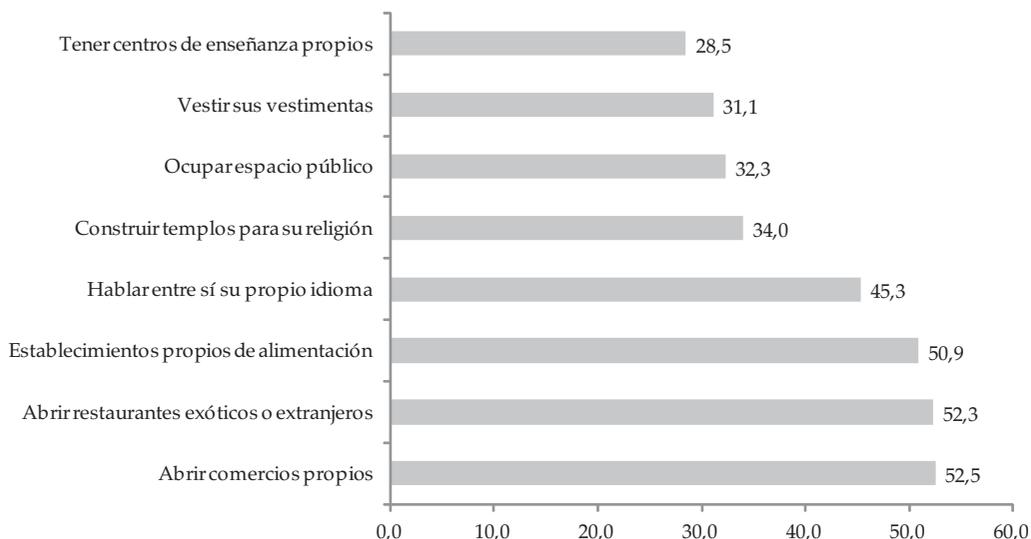
La inmigración no parece suponer un problema para el conjunto de la población autóctona. En respuesta espontánea la inmigración sólo es el principal problema de la CAPV para un 2,3% y un 10,7% lo sitúa entre los tres principales problemas. En pregunta sugerida estos porcentajes son del 4,2% y del 14,9% respectivamente. En el plano personal tan sólo un 0,8% estima la inmigración como su principal problema y un 5,6% en el caso de la respuesta sugerida. Los datos del barómetro indican que los verdaderos problemas declarados de los nativos están relacionados con la crisis, sobre todo con el paro y con los problemas de índole económica.

En el modelo de integración elegido por la población nativa prevalece una visión ambivalente y a la vez asimilacionista, en el que es el inmigrante el que tiene que hacer un mayor esfuerzo para lograr una integración adecuada en la sociedad receptora. Por un lado, un 61,7% de la población no está de acuerdo con que los inmigrantes deban abandonar su cultura y costumbres, pero al mismo tiempo tan sólo un 19,4% cree que las personas autóctonas deberían esforzarse por conocer y adaptarse a algunas de las costumbres y tradiciones de las personas inmigrantes. En esta misma línea asimilacionista, sólo un 4,6% de las personas encuestadas cree que la población autóctona debiera renunciar a alguna de sus costumbres y tradiciones frente al 88,9% que está en contra de esta afirmación. De igual forma, el 80% de la población autóctona cree que los inmigrantes deben esforzarse por adoptar nuestras costumbres y tradiciones.



Ante la diversidad cultural, la sociedad receptora muestra una actitud ambivalente: es favorable a aspectos de diversidad cultural abstractos o exóticos, pero reticente a aspectos culturales materiales. Se muestra tolerante hacia restaurantes o comercios étnicos, pero menos ante cuestiones como vestimenta, construcción de templos o centros de culto, ocupación de espacios públicos o que posean centros propios de enseñanza.

Gráfico 2. Grado de tolerancia con aspectos relacionados con la diversidad cultural. 2011



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

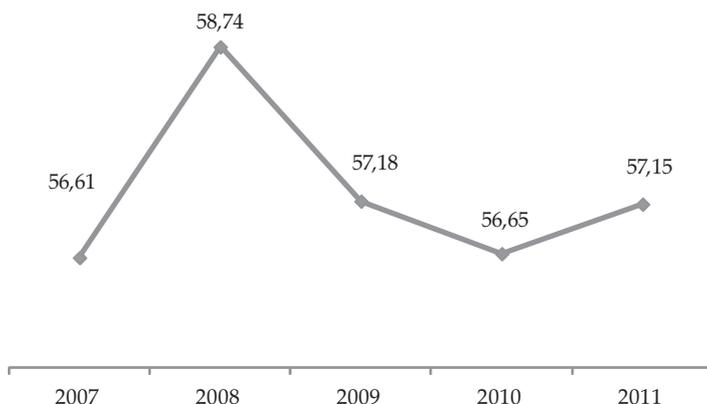
Dentro de esta visión asimilacionista y tolerante con los aspectos de la diversidad más abstractos y relacionados con el continente y no con el contenido, el empleo es el núcleo fundamental para la integración del colectivo inmigrante. Para el 76,4% de la población autóctona la vía de acceso a la integración de la población inmigrante radica en la posesión de un contrato laboral. También la mayoría de las personas encuestadas (58,6%) cree que habría que regularizar a las personas irregulares que tienen un trabajo. Se erige una visión en la que el empleo ofrece la garantía y certidumbre social que no ofertan otros elementos en la integración. Esta actitud hacia el empleo como dotador de seguridad no es nueva en nuestras sociedades (Geremek, 1989; Moreno, 2003).

La evolución de las actitudes a lo largo de los años no ofrece en términos generales grandes variaciones y se mantienen con ligeros altibajos de forma



consistente. De hecho, el Índice de Tolerancia elaborado por Ikuspegi a partir de los ítems del barómetro confirma estas leves variaciones a lo largo de los años, gráfico 3.

Gráfico 3. Evolución del índice de tolerancia. 2007-2011



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

Los perfiles sociológicos ante la tolerancia nos indican que los que poseen una opinión más favorable a la inmigración son las personas más jóvenes, con estudios universitarios, agnósticas o ateas, que hablan euskera, con ingresos económicos altos, satisfechos con su situación económica, estudiantes o activos, de estatus alto y de ideología de izquierdas. Por el contrario, las personas de más edad, con estudios bajos, creyentes, que desconocen el euskera, con ingresos bajos, insatisfechos con su situación económica, inactivos, de estatus bajo y con ideología de derechas muestran mayores reticencias hacia la inmigración. Con base en estas variables, hemos elaborado una tipología compuesta por tres grupos: los reacios, los ambivalentes y los tolerantes, que representan respectivamente el 34,1%, el 42,4% y el 23,5% de la población vasca. Evolutivamente, el grupo de los ambivalentes se mantiene estable y el de los reacios aumenta a la par que desciende el de los tolerantes. Se detecta un arriesgado deslizamiento de las posiciones de los tolerantes hacia los ambivalentes y de los ambivalentes hacia los reacios.

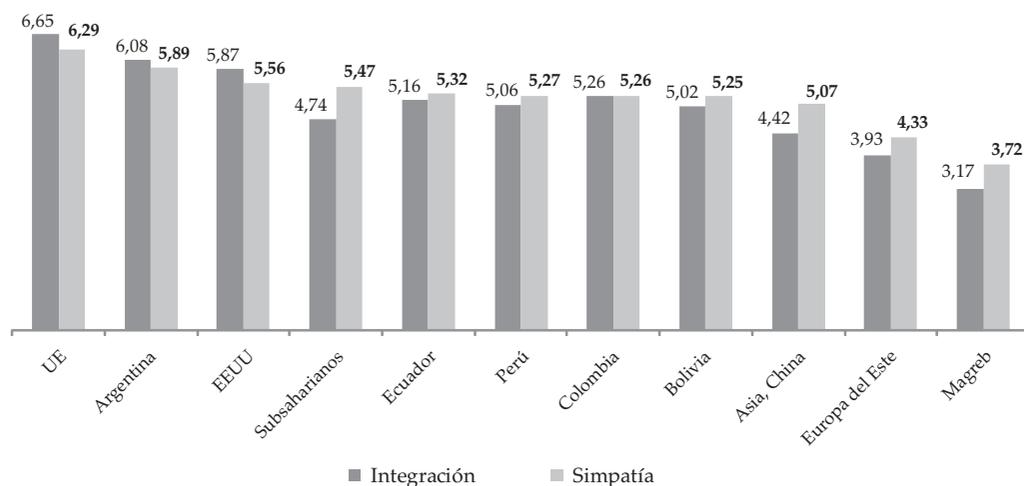
2.2. Simpatía y valoración de la integración del colectivo inmigrante

Con respecto a la simpatía y grado de integración atribuida a los distintos colectivos inmigrantes por parte de la población autóctona, el análisis de los



barómetros indica que en una escala donde 0 es ninguna simpatía y ninguna integración y 10 máxima simpatía e integración, la peor nota se la lleva el colectivo magrebí, que obtiene un 3,4 en simpatía y un 3,1 en integración. A continuación se sitúan los países de Europa del Este —4,5, y 4,3— y Asia —4,6 y 4,1—. Por encima del aprobado se situarían países como Estados Unidos —5,2 y 5,7—, los países subsaharianos —5,3 y 4,6— o algunos latinoamericanos como Colombia —5,3 y 5,5—, Ecuador —5,1 y 5,3— o Bolivia —5,4 y 5,3—. Los mejor valorados son Argentina —6,1 y 5,9— y los países de la Unión Europea —6,6 y 6,3—.

Gráfico 4. Grado de simpatía y de percepción de integración según el país de origen. 2011

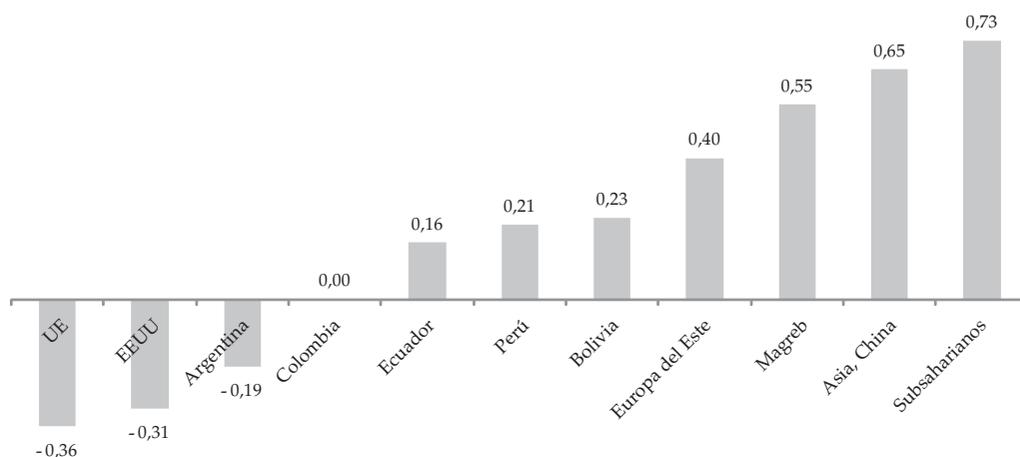


Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

El grado de simpatía e integración percibida aparece unido en parte a las diferencias culturales y sociales de los diferentes colectivos, y aquellos que poseen una mayor cercanía cultural —en sentido amplio— obtienen una mejor nota que los más alejados. En la mayoría de los casos el grado de simpatía es mayor que el de integración percibida, salvo en el caso de Argentina, Unión Europea y Estados Unidos. Es decir, la población nativa se percibe a sí misma más generosa en simpatía declarada que recompensada en integración por los inmigrantes. De igual forma, si tenemos en cuenta la diferencia entre el grado de simpatía y la percepción de integración —gráfico 5— puede percibirse como en uno de los extremos se sitúa la población subsahariana, con una simpatía sensiblemente más alta al grado de integración percibida. En el lado

opuesto, se encontrarían las personas provenientes de EE.UU. y de la Unión Europea. Los grados de simpatía e integración no han experimentado grandes variaciones en términos evolutivos desde 2007.

Gráfico 5. Diferencia entre la simpatía e integración percibida según la nacionalidad. 2011



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

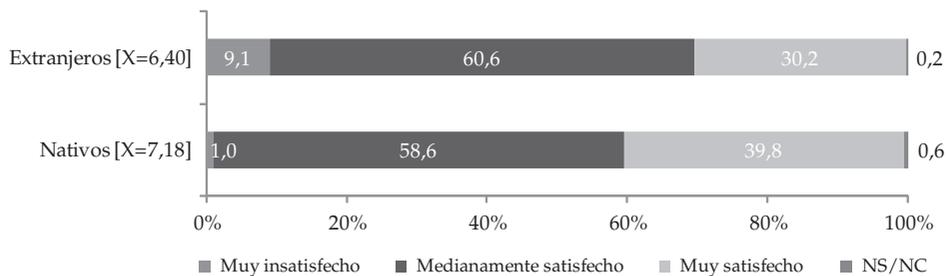
3 ¿INTEGRACIÓN O DISCRIMINACIÓN? ¿BIENESTAR O MALESTAR?

3.1. Satisfacción global con la vida

El grado de satisfacción general con la vida es relativamente alto: cuatro de cada diez autóctonos y tres de cada diez extranjeros afirma sentirse muy satisfecho. Además, seis de cada diez personas dicen sentirse medianamente satisfechas (el 58,6% en el caso de las personas autóctonas y el 60,6% en el de las inmigrantes) y sólo un 1% de los autóctonos y un 9,1% de los extranjeros declaran sentirse muy insatisfechos. Las medias de satisfacción global en donde 1 es muy insatisfecho y 10 muy satisfecho es del 7,18 para los autóctonos y el 6,40 para los inmigrantes extranjeros: los colombianos incluso superan a los nativos, gráfico 6.



Gráfico 6. Grado de satisfacción global según nacionalidad (%)



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

Tanto entre autóctonos como entre inmigrantes vemos cómo los elementos más materiales ligados a la economía (el estatus, los ingresos, la relación con la actividad) junto con elementos más subjetivos pero ligados a los más materiales (el nivel de satisfacción con la situación económica) son los que más se relacionan con la satisfacción global. Como se ha comprobado en otros muchos estudios, la posesión de un suelo sólido en los ámbitos económico y laboral, o en el nivel de estudios, permiten abrigar un grado mayor de control de la vida, así como de posibilidad de desarrollar un nivel superior de satisfacción. En cambio, cuando este suelo es incierto decae notablemente el grado de satisfacción global. La satisfacción global se basa tanto en logros objetivos como en potencialidades propias.

Con base en los orígenes nacionales, la mayor satisfacción global la presentan los colombianos, seguidos de los bolivianos. En el polo opuesto encontramos a marroquíes (12,8%), a rumanos (13,2%) y subsaharianos (13,2%). Ahora bien, hay más subsaharianos que dicen sentirse muy satisfechos (26%) que rumanos (21,6%) o marroquíes (19,2%). En suma, casi la mitad de los colombianos dice sentirse muy satisfecho y otra mitad medianamente satisfechos. Con asentamiento más tardío, los bolivianos presentan igualmente una situación de una relativa gran satisfacción. En el extremo opuesto, los más insatisfechos son los marroquíes. En posiciones cercanas a estos se encuentran los rumanos, y finalmente, con un ligero mayor grado de satisfacción general se sitúan los subsaharianos. En la satisfacción declarada influyen directa o indirectamente cuestiones relacionadas con la inserción laboral, con la cercanía cultural, la situación administrativa y los estereotipos y recelos mutuos que mantienen las personas de los diferentes orígenes nacionales entre sí y con los autóctonos. En este sentido, es verosímil pensar que tanto la estructura laboral, como la situación administrativa y la cercanía cultural facilitan los patrones de satisfacción que presentan las personas de las nacionalidades



latinoamericanas. La población subsahariana, aunque con mayor dificultad de inserción laboral y con menor seguridad administrativa, goza de mayor simpatía que la población rumana y marroquí entre la población nativa. Asimismo, quizás en la población rumana aparte de ciertos prejuicios y estereotipos que pueden actuar en su contra, pero con la seguridad jurídica de ser ciudadanos miembros de la Unión Europea, pueden igualmente afectar aspectos relacionados con sus expectativas —incumplidas— al iniciar el proyecto migratorio.

La población rumana, al ser miembro de la UE y al no tener que batallar por el reconocimiento administrativo desde 2007, sobrevalora única o casi solamente la inserción laboral: la población de nacionalidad rumana siente una menor satisfacción que la media en los ámbitos del trabajo y de los ingresos. En cambio, en el caso del resto de nacionalidades, junto al ámbito laboral, se da importancia también al hecho del proceso de regularización. La población boliviana es la última, junto con la rumana, en asentarse de una forma significativa en el País Vasco, pero ha experimentado una inserción razonable y altamente exitosa en el ámbito laboral, y aunque su situación de regularización administrativa no es comparable todavía con la de la población colombiana, percibe que es improbable que la dinámica de incorporación se tuerza, lo que le hace observar el futuro de la sociedad como de continua mejora.

3.2. Integración social y aculturación

Si atendemos a la actitud o percepción que mantiene la población vasca sobre su relación con otras personas, ocho de cada diez encuestados afirman sentirse cercanos a otra gente (80,5%) y creen asimismo que la gente les valora como personas (82,2%). En cuanto a la integración en su respectiva comunidad, siete de cada diez personas encuestadas afirman que su comunidad es una fuente de bienestar para ellos (68,8%), incidiendo de esta manera en la necesidad vital de pertenencia y aceptación grupal que se aprecia, con algún matiz que otro, en todos los orígenes nacionales consultados.

Por colectivos nacionales, la población autóctona sube ligeramente el porcentaje de quienes mantienen este sentimiento mientras que entre la población rumana desciende esta percepción de integración y/o aceptación comunitaria. La mitad de la población de origen rumana no percibe que es parte importante de su comunidad (26,1%) o no se posiciona ante esta cuestión (24,3%). En la misma línea es la población rumana encuestada quien en menor medida cree que es valorada como persona aunque no hay diferencias relevantes por orígenes. Así, nueve de cada diez vascos autóctonos (92,1%) y de origen boliviano (89,4%) creen que la gente les valora como personas, cifra que se re-



duce a ocho de cada diez en el caso de los del África subsahariana (80,2%) y de origen marroquí (79%) y al 77,2% en el caso de la población rumana. De esta manera podemos apreciar que la población rumana se siente más integrada a nivel individual que como colectivo.

En cuanto a la relación de la población autóctona con los colectivos de inmigrantes residentes en la CAV, podemos apreciar pautas de interacción diferentes que pueden variar en función del tiempo de residencia y/o en las similitudes culturales e idiomáticas existentes entre los colectivos: el 57,2% de las personas colombianas, el 44% de las marroquíes, el 42,4% de las bolivianas, el 39,8% de las subsaharianas y el 34,1% de las rumanas dicen tener muchas amistades con gente autóctona. Las interpretaciones pueden ser variadas: el poco tiempo de estancia de la población rumana podría servirnos de argumento, las dificultades idiomáticas de la población subsahariana también, sin olvidar claro está, que es justamente uno de estos dos colectivos, el rumano, el que a ojos de la población autóctona menor simpatía tiende a despertar y menor grado de integración atribuida posee.

En lo tocante a la aculturación, las personas inmigrantes desean mantener su identidad de origen en la esfera privada, pero la de la receptora en el ámbito público. Es decir, deciden conjugar la seguridad de origen con la de destino, por todo ello se observa un alto deseo de preservar las costumbres relativas a la esfera privada, pero se valoran poco las costumbres de sus países de origen de la esfera pública, y en concreto en el ámbito laboral. Siete de cada diez encuestados afirman querer adoptar y mantener las costumbres vascas en el trabajo. Estamos ante un deseo manifiesto de biculturalidad: un deseo de mantener las costumbres culturales del país de origen y un deseo por adoptar algunas de las prácticas de bienestar del país de acogida: el trabajo, los servicios públicos... Como en otros estudios, la población inmigrante desea mantener en la esfera privada los vínculos más emocionales como las creencias religiosas, las amistades y la familia. Por otro lado, tal y como reflejan otros estudios realizados por el Observatorio Vasco de Inmigración, la población inmigrante rechaza en general las costumbres de origen en el ámbito público y desea adoptar las de la sociedad de acogida. En líneas generales los resultados indican que en torno a siete de cada diez personas inmigrantes quieren mantener sus costumbres de origen del ámbito privado frente a tres de cada diez que las quieren mantener en el público.

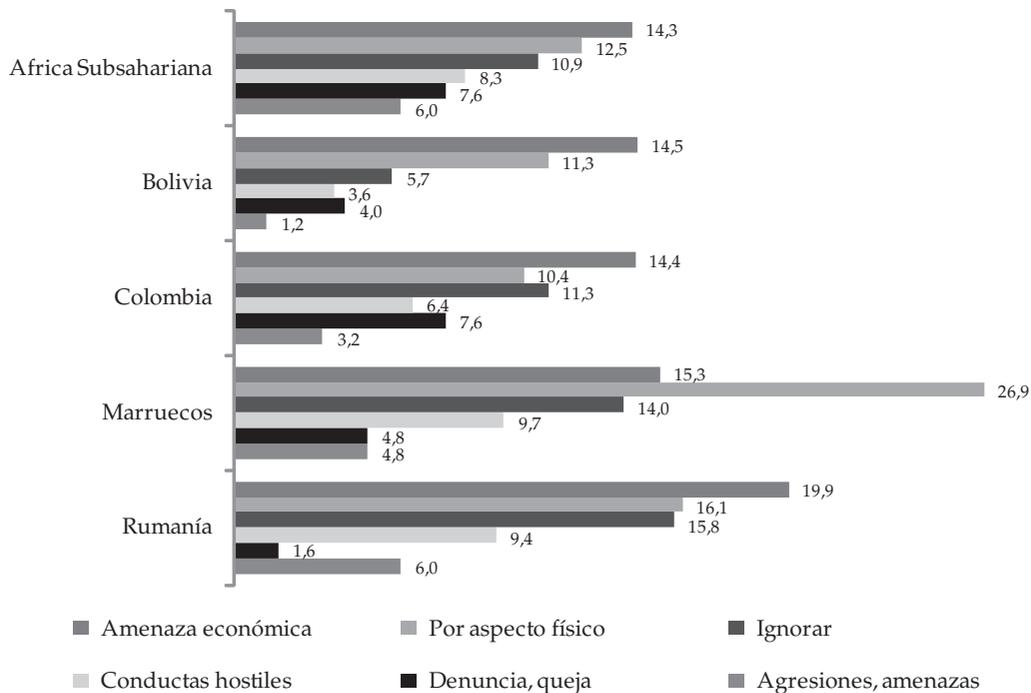
3.3. Discriminación percibida y atribuida

Según la población inmigrante, la frecuencia de la discriminación en la CAPV, por razón de etnia u origen inmigrante, es infrecuente o rara para el

70%, mientras que la consideran frecuente el 21,1% y muy frecuente el 6,2%. Una de cada cuatro personas percibe situaciones de discriminación.

Con base en los diferentes tipos de discriminación, gráfico 7, el colectivo de Colombia es el que significativamente menos dice percibir la discriminación personal o la dirigida a sus paisanos. Por ámbitos o situaciones de discriminación, la mayor parte de las personas consultadas nos indica que nunca se han sentido discriminados y que no han puesto ninguna denuncia o elevado una queja, pero sin obviar que muchas o bastantes veces el 11,4% se han sentido ignoradas, el 13,3% han sido rechazadas por su aspecto físico y el 15,5% que ha sido criticada por ser una amenaza económica. Según colectivos nacionales sólo aparecen las siguientes diferencias significativas: las personas de origen boliviano perciben significativamente menos discriminación que las de origen rumano y africano: las personas de estos dos últimos orígenes han recibido más conductas hostiles y han sido más ignoradas que las personas de origen boliviano.

Gráfico 7. Situaciones de discriminación percibida por país de origen (muchas y bastantes veces)



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

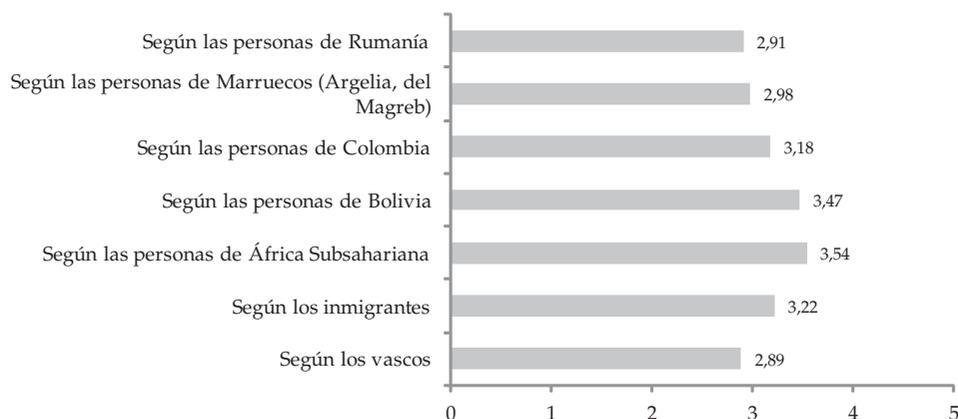


A tenor de las respuestas, parece que las personas de origen rumano están asumiendo la mala imagen y la poca simpatía que la población autóctona y otros colectivos de origen inmigrante les manifiestan, de manera que parecen sentir personalmente más y en mayor medida los agravios y comportamientos discriminatorios que puedan darse en su entorno menos inmediato. Por otro lado, la población vasca está dividida y se debate entre reconocer la existencia de una discriminación a la población inmigrante o negarla y responsabilizarla exclusivamente a ella de los problemas o dificultades que pueda tener. Así, mientras un 47,6% muestra su acuerdo en que tienen trabas, un 35,8% las niega; y mientras un 36,6% muestra su desacuerdo en que el problema sea su falta de preparación, otro tanto, un 35,4% dice que es precisamente la causa de que no lleguen a resolver sus dificultades. A grandes rasgos, hay una parte importante de nuestra sociedad que cree que se discrimina poco o nada a las personas inmigrantes (el 37%) mientras que casi la misma cantidad opina todo lo contrario y cree que les discrimina bastante o mucho (34,2%). En todo caso, parece que este sector de la población vasca es incluso más crítico que la propia población inmigrante.

En resumen, a pesar de que el nivel de discriminación sea bajo, no podemos decir que la población inmigrante no se sienta discriminada: entre un 10 y un 25% percibe esa discriminación, sobre todo los colectivos rumano y africano. En cualquier caso, se trata de discriminación de «perfil bajo», más basada en miradas y evasivas que en actitudes y comportamientos de xenofobia activa o de racismo sutil.

3.4. Prejuicios y simpatías

La población vasca tiene una opinión media de las personas inmigrantes, ni positiva ni negativa aunque con un matiz negativo (la puntuación media se queda en los 2,89 puntos, sin llegar al punto medio de la escala) mientras que, en opinión de los inmigrantes, la población vasca tiene una opinión media de ellos, ni positiva ni negativa, pero con un matiz positivo. Dicho desde la perspectiva de la población inmigrante, creen que caen mejor a los vascos de lo que realmente ocurre. Aunque las diferencias sean pequeñas, estadísticamente son significativas.

Gráfico 8. Opinión de la población vasca sobre la inmigrante

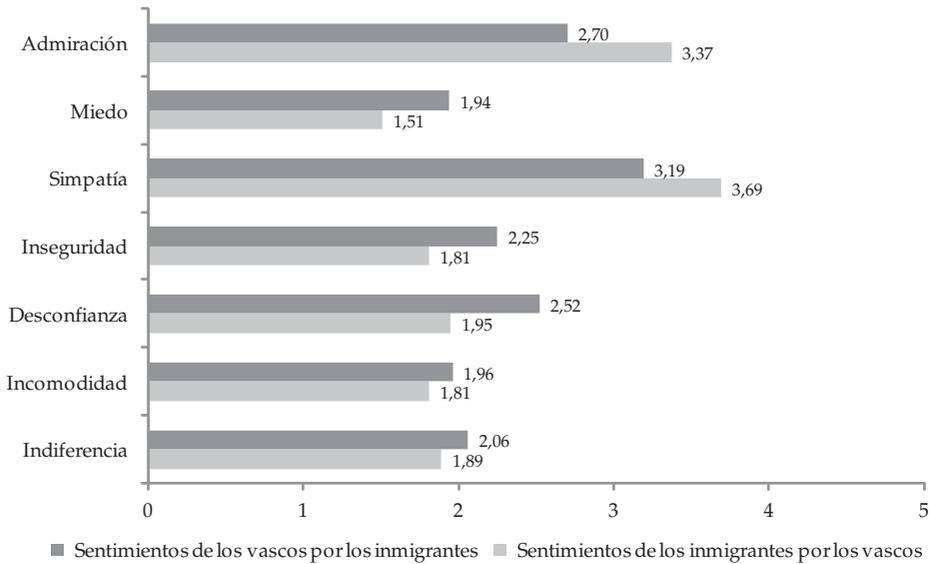
Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

Entre las poblaciones inmigrantes hay también diferencias en la reacción que creen que suscitan entre la población vasca, gráfico 8, de forma que las personas de África Subsahariana y Bolivia creen que entre los vascos tienen mejor opinión de ellos (3,54 y 3,47 puntos, respectivamente) que la que creen suscitar las personas de Colombia (3,18 puntos). Las que vienen de Marruecos (Argelia, del Magreb) y Rumanía (2,98 y 2,91 puntos) creen que entre los vascos provocan los sentimientos más negativos. Y no andan muy desencaminados porque si analizamos más pormenorizadamente el grado de simpatía que muestra la población vasca por personas de distintos orígenes, observamos que son las personas de Marruecos (Argelia, del Magreb) y Rumanía las que despiertan las menores simpatías entre la población vasca. En cuanto a los distintos orígenes, las percepciones de las personas inmigrantes encajan con las que expresa la población vasca, saliendo mejor paradas las personas de África Subsahariana, de Bolivia y Colombia, mientras que las de origen rumano y marroquí son conscientes de la escasa simpatía que suscitan.

3.5. Sentimientos mutuos

Si comparamos una serie de sentimientos (admiración, miedo, inseguridad, desconfianza, incomodidad o indiferencia), en primer lugar, sentimientos como la admiración y la simpatía (positivos) los sienten significativamente más la población inmigrante por los vascos que viceversa, mientras que otros como el miedo, la inseguridad, la desconfianza, la incomodidad y la indiferencia (negativos) son sentimientos que se suscitan con mayor frecuencia entre la población vasca hacia los inmigrantes que viceversa, gráfico 9.

Gráfico 9. Sentimientos mutuos



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

Es importante resaltar también que los dos sentimientos positivos (admiración y simpatía) se producen en ambas poblaciones con mucha más frecuencia que los negativos (miedo, inseguridad, desconfianza, incomodidad e indiferencia). Mientras que los primeros tienden a suscitarse con bastante frecuencia, los segundos se producen pocas veces.

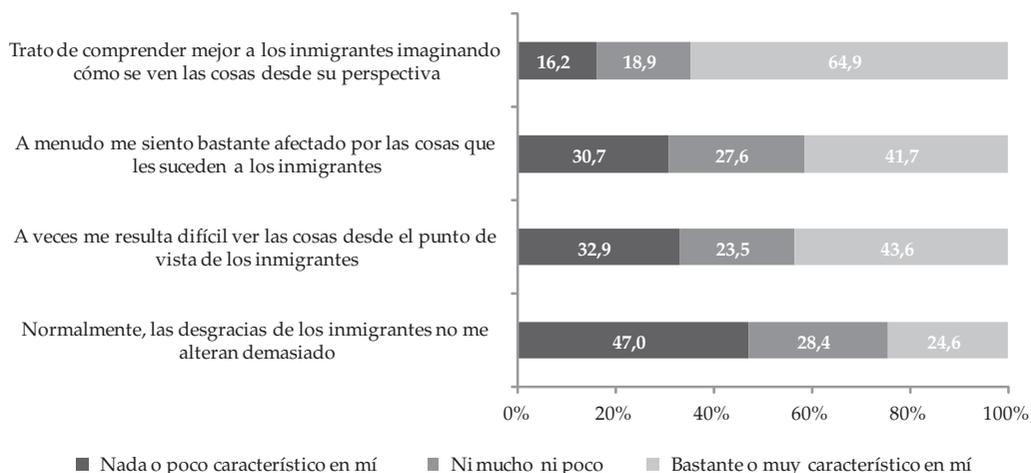
Para conocer el grado de empatía (capacidad de ponerse en el lugar del otro) que siente la población vasca por la inmigrante, le propusimos que nos mostrara su grado de identificación con una serie de frases que describen su grado de empatía, dos en positivo y otras dos en negativo, gráfico 10.

La sensación es que la población hace un esfuerzo por comprender mejor la situación de las personas inmigrantes, pero reconoce que no le afecta excesivamente, que no siempre es fácil poder ponerse en su lugar y ver las cosas desde su perspectiva y, en definitiva, sus desgracias no llegan a alterar su vida cotidiana.

En definitiva, predominan los sentimientos positivos entre ambas poblaciones, es decir, que una población suscita en la otra esos sentimientos con más frecuencia. La población vasca provoca con más frecuencia los sentimientos positivos y menos los negativos en la población inmigrante que a la inversa. Finalmente, a la población vasca no le resulta fácil ponerse en el lugar de la población inmigrante.



Gráfico 10. Grado de empatía de la población vasca con la inmigrante



Fuente: Observatorio Vasco de Inmigración.

4 CONCLUSIONES

A tenor de los datos hay que aceptar que la discriminación percibida en la CAPV por parte de la población inmigrante es socialmente relevante, porque una de cada cuatro personas inmigrantes estima que frecuentemente experimenta situaciones discriminatorias, aunque éstas sean de bajo perfil o de lo que ha venido en llamarse *racismo sutil*. Este tipo de comportamientos adquieren la forma de hacer sentir que los inmigrantes son una amenaza económica, o de rechazo por el aspecto físico, o la supuesta simplicidad de ignorarlos.

Por otro lado, esta discriminación percibida actúa en un marco nativo en el que los modelos de integración preferidos son los basados en la asimilación o en la centralidad del empleo como forma de aceptación de la población inmigrante y en un marco más amplio en el que se sobredimensiona la presencia de población inmigrante, triplicando sistemática y sostenidamente su tasa real de empadronamiento.

Además, la consulta sobre simpatía y antipatía o sobre integración indica que hay al menos dos colectivos mal valorados, rumanos y magrebíes, con escasa simpatía profesada y menor atribución de integración reconocida. Por otro lado y, como cruz de esta moneda, son estos dos colectivos los que menor satisfacción muestran por su estancia y los que más discriminación



perciben. Cabría pensar que hay una interacción fáctica entre la discriminación percibida por determinados colectivos inmigrantes y el grado de simpatía de la población autóctona, como si fueran la cara y cruz de una misma moneda. Nos parece que esta situación es resultado de un conjunto de factores más complejo que el de la mera interacción de imágenes mutuas, aunque tampoco es descartable que esté incidiendo en la percepción de discriminación y malestar.

En este haz de factores estimamos que la discriminación percibida no es irrelevante, pero también sostenemos que en muchas ocasiones no se valoran suficientemente los factores de normalidad y de inserción material de las personas inmigrantes en las sociedades receptoras. Si atendemos a los grados diferenciales de salud y satisfacción global, a la posesión de redes comunitarias y personales, vemos que frecuentemente caemos en el *síndrome del oncólogo*, creyendo que todas las personas sufren alguna modalidad de cáncer, porque todos nuestros pacientes potencialmente lo hacen. Los datos de salud y satisfacción de la población inmigrante nos indican que aquéllos que han obtenido una inserción laboral y administrativa sostenida y/o son cercanas culturalmente —las personas colombianas y en menor medida las bolivianas— tienen una percepción superior de logro y menor de discriminación. Incluso que las personas subsaharianas, que estructuralmente tienen una inserción más dificultada, más en el caso de las mujeres, contrarrestan su situación con un sólido proyecto migratorio, y lo apuntalan con un menor rechazo de la población autóctona. En cambio, en estas mismas circunstancias, pero con un rechazo manifiesto de la población autóctona, la población de origen marroquí sufre una incorporación menos sólida y socialmente más discutida. Finalmente, la población rumana, con una mala imagen social como consecuencia de la transferencia a todo el colectivo de la rúbrica que abstractamente se denomina «Europa del Este» y también en muchos casos con la equiparación de todo el conjunto de la población con el colectivo rumano de etnia gitano —que por cierto no representa más del 3% del total— (Pajares, 2009: 186), aun contando con ventajas administrativas, tiene un grado de satisfacción menor porque quizás ha imaginado unos logros superiores, lo que le lleva incluso a infravalorar la relevancia de sus propias redes sociales. Ahora bien, es curioso que en la consideración de si el futuro será mejor, todos los colectivos puntúan más alto que los nativos en la escala.

Es prematuro, con los datos disponibles, conocer en qué medida las simpatías mutuas pueden o no interferir y en qué grado en los procesos de incorporación, suponemos que en parte sí, pero estimamos que el nivel material de logros es un predictor más fiable y cuando es alto contrarresta la percepción de discriminación.



5 BIBLIOGRAFÍA

- CEA D'ANCONA, M.A. (2007): *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- (2008): *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2008*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- (2009): *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- (2010): *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- CORDERO, G. y MARTÍN, I. (2011): *Quiénes son y cómo votan los españoles de izquierdas*. Madrid: Libros de la Catarata/Fundación Alternativas.
- GEREMEK, B. (1989): *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Madrid: Alianza.
- IKUSPEGI (2004): *Percepciones, valores y actitudes de la población vasca hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- (2008): *Barómetro 2007. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- (2009): *Barómetro 2008. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*. Bilbao: Ikuspegi.
- (2010): *Barómetro 2009. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- (2011): *Barómetro 2010. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- MORENO, G. (2003): *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- PAJARES, M. (2009): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Ministerio de trabajo e Inmigración.
- RINKEN, S. y PÉREZ YRUELA, M. (2007): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- RINKEN, S.; SILVA, M.; VELASCO, S. y ESCOBAR, M.^a S. (2009): *Opiniones y actitudes de los andaluces ante la inmigración (II): entre la estabilidad y el cambio*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- RINKEN, S.; ESCOBAR, M.^a S. y VELASCO, S. (2011): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (III): más allá del discurso funcionalista*. Sevilla: Junta de Andalucía.



Opiniones y actitudes ante la inmigración en un contexto de crisis económica: datos y reflexiones

Sebastian Rinken

Instituciones de pertenencia: OPAM - Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía) e Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)
srinken@iesa.csic.es

María Soledad Escobar Villegas

Instituciones de pertenencia: OPAM - Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía) e Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)
sescobar@iesa.csic.es

Fecha de recepción: 25/10/2011

Fecha de aceptación: 17/11/2011

Sumario

1. Introducción.
2. Consideraciones metodológicas y descripción de los datos.
3. Resultados.
4. Discusión de los resultados y conclusiones.
5. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo damos cuenta de las opiniones y actitudes de la población autóctona andaluza en materia migratoria, haciendo especial hincapié en su evolución desde un momento de pleno auge de la bonanza económica hasta otro marcado por un acusado deterioro del mercado laboral. Para ello, nos basamos en los resultados –de índole cuantitativa y cualitativa– obtenidos por el estudio OPIA (Opiniones y Actitudes de la Población Andaluza ante la Inmigración) en los años 2005, 2008 y 2010. Los hallazgos apuntan a que los posicionamientos ante el hecho migratorio se derivan, en gran parte, de consideraciones relacionadas con la utilidad percibida de la mano de obra inmigrante, valoraciones que a su vez guardan una estrecha relación con el contexto macroeconómico. Aunque esta constatación quizá no resulta sorprendente, sí reviste importancia en términos de sus implicaciones prácticas.

Palabras clave:

Opinión pública, hecho migratorio, encuesta, dinámicas grupales, principios discursivos, funcionalismo económico, percepciones de agravio comparativo, empatía humana, hostilidad.



ABSTRACT

This article portrays the opinions and attitudes of Andalusia's autochthonous population regarding international migration, placing special emphasis on the evolution throughout the recent economic downturn with its marked deterioration of the labour market. The article is based on the ample (qualitative and quantitative) empirical evidence provided by the first three editions of the OPIA study (Opinions and attitudes of the Andalusian population regarding migration), conducted in the years 2005, 2008 and 2010 respectively. Results indicate that the general economic context, and in particular considerations regarding the usefulness of immigrant labour at a given point in time, are a major determining factor of opinions on international migration. While this finding may be unsurprising, it is nevertheless relevant in terms of its practical implications.

Key words:

Public opinion, migration, survey, focus groups, discourse analysis, economic usefulness, perceptions of comparative disadvantages, human empathy, hostility.

1 INTRODUCCIÓN

A todas luces, durante los años del *boom* económico español, el hecho migratorio estuvo estrechamente ligado a la evolución del mercado laboral. Desde mediados de los años noventa hasta el inicio de la «gran recesión», el empleo fue no sólo el factor de atracción más importante para los flujos migratorios con destino a España (Cebolla Boado y González Ferrer, 2008), sino también el principal mecanismo de integración de los inmigrantes internacionales en la sociedad española; en este sentido, son bien conocidas las elevadas tasas de actividad y empleo observadas en dicha población a lo largo del aludido periodo. Este papel integrador del trabajo contaba con algunas limitaciones: ya en plena época de bonanza, el predominio de ocupaciones de escasa cualificación entre los inmigrantes tendió a derivar en una segmentación estructural del mercado laboral en función de la región de origen de los empleados, de modo que algunos observadores (entre otros, Pérez Yruela y Rincken, 2005; Cachón, 2006) advirtieron sobre la necesidad de fomentar la movilidad ocupacional ascendente de los trabajadores inmigrados. Sin embargo, no cabe duda de que durante el periodo alcista de la economía española, su capacidad de absorción de mano de obra constituyó un mecanismo verdaderamente esencial de inserción de los inmigrantes en la sociedad de acogida.

La notable influencia de la situación macroeconómica se advertía también en las opiniones y actitudes de la ciudadanía en materia migratoria. Durante el periodo de crecimiento económico, la opinión pública autóctona sostuvo una especie de *aceptación condicional* de la inmigración, en la que el reconocimiento de la necesidad de mano de obra ejercía de contrapeso a la percepción de una serie de inconvenientes, entre los que destacaban la impresión (especialmente aguda durante la famosa «crisis de los cayucos») de que la regulación de los flujos no estaba siendo lo suficientemente eficaz como para conseguir un adecuado control del volumen de entrada, así como cierta preocupación por los posibles problemas de convivencia que pudieran darse (Méndez Lago, 2007; González Enríquez y Álvarez Miranda, 2005). Este reconocimiento de la necesidad de mano de obra inmigrante es un factor clave para explicar por qué en España, en plena *bonanza* económica, las encuestas comparadas (como por ejemplo las analizadas por Coenders, Lubbers y Schepers, 2005) evidenciaban un cuadro opinático relativamente favorable a la



inmigración, en comparación con las posturas expresadas en países de nuestro entorno en los que se recibían unos flujos inmigratorios mucho más reducidos (SOPEMI, 2008).

¿Cómo está afectando el cambio de ciclo económico a la percepción y valoración del hecho migratorio por parte de la población autóctona? En este artículo, retratamos la evolución de las opiniones y actitudes ante la inmigración desde el auge de la bonanza económica hasta la actualidad, pasando por un momento —revelador también desde una perspectiva metodológica— en el que la percepción del advenimiento de una crisis económica de envergadura empezó a generalizarse entre la ciudadanía. Para ello, nos basamos —aunque obligadamente sea de modo sintético y selectivo— en el amplio abanico de datos empíricos recogidos por el estudio OPIA («Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración») en sus tres ediciones, realizadas en 2005, 2008 y 2010, respectivamente. El estudio OPIA es una de las líneas de actividad del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM), un instrumento de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía); desde finales de 2007, la gestión operativa del Observatorio la ejerce un equipo especializado del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC), en estrecha colaboración con la DGCPM⁽¹⁾. El objetivo general del Observatorio es generar conocimiento fidedigno sobre la inmigración internacional con destino a España (y especialmente a Andalucía) y difundirlo ampliamente, tanto a los *policy makers* con competencias en materia migratoria, como a la comunidad científica y a la ciudadanía en su conjunto.

2 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS Y DESCRIPCIÓN DE DATOS

El estudio OPIA combina una amplia encuesta telefónica, con muestras de entre 3.000 y 4.000 entrevistados —según la edición de la que se trate—, con una también extensa producción de datos cualitativos, entre los que destaca un nutrido número de grupos de discusión (un total de 24 en el periodo 2005-2010⁽²⁾)

(1) La gestión operativa del Observatorio por el IESA-CSIC se establece en otoño de 2007 mediante un convenio de colaboración entre la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía (a la que en aquel entonces corresponden las competencias de coordinación de las políticas migratorias) y el CSIC. A finales de 2010, ambas partes renuevan su compromiso de colaboración mediante la firma de un convenio «para la gestión del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones durante el periodo 2011-2013, con objeto de realizar actividades de investigación y diseminación». El OPAM cuenta con co-financiación del Fondo Social Europeo (Programa Operativo de Andalucía 2007-2013).

(2) Esta cifra incluye seis dinámicas grupales realizadas en 2009 como parte de un pequeño estudio (OPAM, 2009) que sirvió para completar la parte cualitativa de la segunda edición del estudio OPIA. La vertiente cualitativa del estudio OPIA comprende también entrevistas en profundidad a expertos en distintos ámbitos de la realidad migratoria, así como grupos de discusión y entrevistas con inmigrantes; no obstante, en este artículo no haremos referencia a este material.



con personas autóctonas. El estudio deriva sus conclusiones de la interpretación conjunta de los datos cuantitativos y cualitativos, con el objetivo de alcanzar resultados con un alto grado de validez sustancial, que además gocen de representatividad estadística. Esta «triangulación» metodológica (Teddlie y Tashakkori, 2009) sigue siendo poco usual en las ciencias sociales españolas en su conjunto y más en concreto en el campo de investigación que nos concierne aquí.

Un segundo rasgo metodológico destacable de OPIA consiste en procurar que ambos tipos de datos tengan en cuenta la distribución residencial de la población inmigrada. Así, la encuesta está estratificada en función del nivel de presencia (empadronamiento) de inmigrantes procedentes de países económicamente menos desarrollados en el barrio o zona de residencia del encuestado. En la primera edición (OPIA-I), sólo entrevistamos a personas residentes en secciones censales con una proporción de inmigrantes superior a la media de Andalucía, de forma que nuestro universo de estudio comprendía a aproximadamente una cuarta parte de la población andaluza mayor de edad y con nacionalidad española. En las ediciones segunda y tercera, el estudio se amplió al conjunto del territorio andaluz, manteniéndose la mencionada estratificación de la muestra. Por mucho que fuese un rasgo destacable de la metodología, por motivos de espacio, en la exposición de los resultados obviaremos los matices relativos a ésta y otras variables de cruce.

El cuestionario incluye más de treinta indicadores referidos a aspectos temáticos muy diversos del hecho migratorio, como son: la valoración general de sus efectos para la sociedad de acogida; la existencia y estimación, en su caso, de relaciones directas con inmigrantes, así como el trato y los prejuicios relativos a ellos; la regulación de los flujos migratorios; la diversidad cultural; la dimensión económica y laboral; y las posturas respecto de la participación social y política de los inmigrantes. Siendo imposible abarcar aquí, por problemas de espacio, todo este abanico de aspectos, hemos optado por centrarnos en dos vertientes. En primer lugar, resumiremos los resultados generales y su evolución a lo largo del periodo 2005-2010 para a continuación, profundizar algo en dos de los aludidos ejes temáticos, combinando los datos cuantitativos con los resultados de la investigación cualitativa.

Los grupos de discusión realizados en el marco del estudio OPIA se celebraron en municipios o, en su caso, barrios con proporciones relativamente elevadas de inmigrantes. Como medida preventiva a la aparición de sesgos de deseabilidad social, el estímulo verbal empleado al inicio de las reuniones fue «la convivencia en el barrio —o pueblo— y su evolución en los últimos años». En la mayoría de los grupos, este tema generó discusiones enfocadas en gran parte en el hecho migratorio, lo cual constituye de por sí un primer resultado



interesante. Los grupos se celebraron en localidades muy diferenciadas en cuanto a las actividades económicas predominantes (servicios, construcción, agricultura intensiva y turismo); asimismo, como suele ser habitual, los perfiles sociodemográficos de los participantes abarcaban un amplio abanico de variables en cuanto a género, nivel educativo, edad y estatus ocupacional. Para más información metodológica, así como para una exposición detallada de los resultados, remitimos a las monografías basadas en las primeras tres ediciones del estudio (Rinken y Pérez Yruela, 2007; Rinken *et al.*, 2009; Rinken *et al.*, 2011), así como al resumen del mencionado estudio cualitativo de profundización (OPAM, 2009).⁽³⁾

Nuestros datos se refieren a aquella parte de la población española que reside en territorio andaluz. Aparte de que esta proporción de españoles no es nada desdeñable, consideramos que las tendencias de evolución de las opiniones y actitudes en materia migratoria a las que nos referimos aquí, pueden ser extrapoladas al ámbito nacional, aunque quizás con algunas salvedades relacionadas con realidades socio-económicas y socio-políticas diferenciales.

3 RESULTADOS

Las primeras tres ediciones del estudio OPIA constituyen un amplio cuerpo de datos empíricos, tanto cualitativos como cuantitativos. En un primer apartado, esbozaremos la evolución general de las opiniones y actitudes en materia migratoria a lo largo del periodo 2005-2010. Posteriormente, profundizaremos en los posicionamientos de la población autóctona acerca de cuestiones específicas de especial relevancia en el momento actual, como son la dimensión económica y laboral del hecho migratorio y la integración social de los inmigrantes. Respecto al tema central de este monográfico, nuestro planteamiento pretende ser preventivo, en el sentido de que una adecuada gestión de la opinión pública con relación a las cuestiones que tratamos aquí, contribuiría a contrarrestar el aumento de la discriminación étnica que previsiblemente pudiera producirse en años venideros.

3.1. La evolución general de las actitudes en materia migratoria

Para resumir en líneas generales la evolución de la opinión pública ante el hecho migratorio, destacaremos aquí tres hallazgos principales del estudio,

(3) El espacio digital del Observatorio (www.juntadeandalucia.es/empleo/OPAM/) permite descargar éstas y otras publicaciones. Con posterioridad al cierre de redacción de este artículo (que origina en una ponencia presentada en el II Congreso de la Red Española de Política Social, celebrado en Madrid en otoño de 2010), se realizó una cuarta edición de la encuesta OPIA, cuyos resultados (resumidos en OPAM, 2011) van en la línea de lo pronosticado en estas páginas.

cuya naturaleza es complementaria. Los resultados primero y tercero proceden, respectivamente, de las vertientes cualitativa y cuantitativa de la investigación, mientras el segundo se refiere a la relación entre ambos tipos de datos.

El desmoronamiento del discurso funcionalista desde principios de la crisis

En nuestro uso del término, un «discurso» ante la inmigración es un conjunto de enunciados vinculados a un determinado principio básico o «principio discursivo» que actúa de denominador común, y a partir del cual se desarrolla —de manera más o menos profusa— una determinada postura en materia migratoria. Las dinámicas grupales realizadas para la primera edición de OPIA (2005) nos permitieron identificar cuatro discursos, etiquetados como solidario, funcionalista, desconfiado y excluyente, discursos que se sustentaban, respectivamente, en los principios básicos de la empatía humana, la utilidad económica, el agravio comparativo y el rechazo manifiesto (Rinken y Pérez Yruela, 2007). De ellos, el discurso excluyente es en el que se hallan más elementos de discriminación racial, entendiéndose por tal un sentimiento de hostilidad hacia los inmigrantes en base, no tanto a la presencia de rasgos fenotípicos en cuanto tales, sino más bien a la asociación intrínseca que se establece entre éstos y unos determinados comportamientos.

En ninguno de los grupos de discusión realizados con posterioridad a la primera edición hemos vuelto a recoger manifestaciones inequívocas del discurso funcionalista, a excepción de reflexiones retrospectivas sobre la época de *bonanza*. Ello no implica que los participantes en las dinámicas hayan dejado de referirse a la vertiente económica-laboral del hecho migratorio. Lo que ocurre es que, desde principios de 2008, dichas referencias se hacen en virtud de alguno de los tres restantes principios discursivos, llevando por tanto una impronta ajena a consideraciones de utilidad económica en cuanto tal (Rinken *et al.*, 2009; OPAM, 2009; Rinken *et al.*, 2011). Así, según el caso, bien se enfatizan la legitimidad y el mérito de los inmigrantes al desempeñar empleos duros y escasamente remunerados (discurso solidario), bien se subraya que existen razones objetivas inexcusables por las que tales empleos no están siendo aceptados por los autóctonos (discurso desconfiado), o bien se reconoce la necesidad de mano de obra inmigrante aunque se lamente expresamente (discurso excluyente).

Una relación cambiante entre los resultados cuantitativos y cualitativos

En la primera edición de OPIA (2005), cada uno de los cuatro aludidos principios discursivos tenía un homólogo directo en uno de los cuatro tipos de



actitud identificados a partir de la encuesta mediante análisis de componentes principales y análisis *cluster*. Es decir, se produjo una sinergia «de manual» entre los resultados obtenidos por las herramientas cuantitativa y cualitativa, al convergir ambos respecto del fondo de las actitudes en cuestión, de modo que la medición de la difusión social pudo compaginarse con la comprensión de los razonamientos subyacentes (Rinken y Pérez Yruela, 2007). Sustancialmente, las tipologías elaboradas sobre la base de los datos generados por ambas herramientas se referían a las mismas *formas de pensar*.

Sin embargo, en la segunda edición del estudio, dicha convergencia da paso a una llamativa disonancia entre los hallazgos cuantitativos y cualitativos (Rinken *et al.*, 2009): los resultados de la encuesta se mantienen prácticamente estables respecto de la primera edición, mientras que los resultados de la investigación cualitativa evolucionan con claridad. Junto con la antes referida disgregación del discurso funcionalista, se observa la extensión del discurso desconfiado hacia nuevos perfiles sociodemográficos. Dichos cambios se producen en un momento coyuntural (principios de 2008) en el que la percepción de una crisis económica de envergadura empezaba a generalizarse entre la ciudadanía.

Los aludidos hallazgos de OPIA-II nos resultaron llamativos, tanto desde un punto de vista sustancial como también en clave metodológica (Rinken y Velasco Dujo, 2010). Después de descartar cualquier otra explicación y dar por buena la divergencia *endógena* entre los resultados cualitativos y cuantitativos, nos arriesgamos a pronosticar que la mencionada brecha iría cerrándose en el futuro. Este pronóstico parece destinado a cumplirse, según los datos obtenidos en la tercera ola del estudio OPIA, cuyo trabajo de campo se acometió en 2010.

Cambios en la difusión social de determinados tipos de actitudes

La tercera edición de la encuesta OPIA se realizó en un momento (principios de 2010) en el que la situación del mercado de trabajo se había agravado notablemente, en comparación con la recogida de datos para OPIA-II (primeros meses de 2008). Tal y como habíamos aventurado, aunque quedara intacta la naturaleza de cada uno de los antes mencionados tipos de actitud, su difusión social cambió significativamente. Ese cambio en la «cuota de mercado» de las actitudes no afectó a las dos posturas más decididas (la solidaria en sentido favorable y la excluyente, en sentido desfavorable), sino a las actitudes digamos más «templadas», las cuales aglutinan aproximadamente a dos terceras partes de la población andaluza, según nuestros datos. Así, se produce un trasvase de considerable magnitud, del orden de uno de cada diez andaluces autóctonos aproximadamente, de la actitud funcionalista a la desconfiada;



postura esta última que pasa a ser la más difundida. Durante el *boom* económico, el funcionalismo utilitarista mantenía una posición de hegemonía relativa sobre el mapa discursivo en materia migratoria; en 2010, esta posición pasa a ocuparla la actitud desconfiada, vertebrada por percepciones de agravio comparativo.

3.2. Percepciones y opiniones relativas a cuestiones concretas

Puestos a elegir dos cuestiones específicas que nos ayuden a concretar los rasgos esenciales de evolución de las opiniones y actitudes ante la inmigración en el periodo 2005-2010, hemos optado, en primer lugar, por el tema hegemónico en el apartado anterior (es decir, la dimensión económica y laboral), el cual supone el vector de la referida corriente de cambio de la opinión pública. En segundo lugar, comprobaremos hasta qué punto dicha tendencia de cambio se extiende también a las valoraciones sobre el acceso de los inmigrantes a determinados servicios públicos como la educación y la sanidad.

El impacto de la inmigración en la economía y el mercado laboral

En 2005 la encuesta OPIA reflejaba un amplio respaldo a la idea de que los inmigrantes realizan una importante *aportación al desarrollo económico de la sociedad de acogida*: casi dos tercios de los encuestados declararon estar de acuerdo con dicha afirmación. En 2008 (OPIA-II), la amplitud de esta mayoría se reduce algo (58,9%), pero en 2010 (OPIA-III) se observan cambios significativos al respecto, visto que tan sólo un 40,6% de los encuestados manifiesta su acuerdo con la idea en cuestión. Una tendencia similar se observa respecto a la idea de que los inmigrantes *cubren mano de obra necesaria*, de modo que un amplio respaldo en 2008 (en torno al 70%) da paso a un declive notable en 2010, ya que un relativamente escueto 49% de los encuestados se declara de acuerdo con la afirmación de que *necesitamos mano de obra inmigrante en ciertos sectores de nuestra economía*.⁽⁴⁾

El mismo patrón se constata en las respuestas a preguntas abiertas sobre los efectos de la inmigración para Andalucía. Frente a la estabilidad de los resultados en 2008, en comparación con 2005, en 2010 se observa una valoración claramente menos favorable, sobre todo en lo que a la dimensión económica y laboral se refiere. Así, se eleva la mención espontánea de asuntos económico-laborales como *efectos negativos*, al tiempo que baja sustancialmente la mención

(4) Nótese que el nuevo enunciado de este indicador estaría, a priori, fomentando en mayor medida que la versión anterior unos posicionamientos favorables, al carecer ésta del matiz relativo a la situación específica «*en ciertos sectores*» de actividad económica. De haberse mantenido la variante semántica de las ediciones anteriores, la proporción de encuestados que se manifiestan «de acuerdo» con la frase, probablemente habría sido aún más reducida.



espontánea del mercado laboral (necesidad de mano de obra, etc.) cuando de la percepción de *efectos positivos* se trata. Tanto es así que, de ser la respuesta más frecuente en 2005 y 2008, en 2010 el mercado laboral pasa a la segunda posición, por detrás de la respuesta «pocos o ninguno».

Por su parte, la vertiente cualitativa del estudio también permite constatar un profundo cambio en la valoración de los efectos económico-laborales de la inmigración. En OPIA-I, se recogieron manifestaciones reiteradas de que la presencia de inmigrantes repercute positivamente en el desarrollo económico de Andalucía, fundamentalmente por su disponibilidad para emplearse en puestos de trabajo poco atractivos para los autóctonos (inestabilidad, mala remuneración, horarios por encima de lo estipulado en el contrato, etc.). He aquí un ejemplo:

H: Cogen los puestos que nadie quiere, la mayoría de las veces. [OPIA-I. G2. Varones. Almería. Trabajadores en ramas con presencia de inmigrantes y pequeños comerciantes sin empleados].

Sin embargo, como señalábamos antes, en las dinámicas grupales de OPIA-II comenzamos a observar el desmoronamiento del funcionalismo como discurso autosuficiente, así como una dilución de sus ideas centrales en fragmentos que estarían siendo «reciclados» por los restantes discursos. Tal apropiación de parte del ideario funcionalista se observa con especial claridad en el discurso desconfiado, aquél que desde la primera edición de OPIA cuenta con un amplio recorrido semántico en las dinámicas grupales. Mientras que en 2005 el discurso desconfiado se articulaba sobre todo en materia cultural, desde 2008 empieza a interesarse intensamente por la dimensión económica-laboral de la inmigración. Desde el principio básico de agravio comparativo que le caracteriza, este discurso plantea que el escaso interés de muchos autóctonos por desempeñar trabajos mal remunerados y con malas condiciones laborales, no tendría que ver con una falta de voluntad, sino más bien con el hecho de tener unas mejores expectativas sobre su nivel de vida y el de su familia. En cuanto a los inmigrantes, se les atribuye una mayor situación de necesidad y por tanto, una mayor urgencia por encontrar trabajo a cualquier precio, de modo que les parecería «rentable» emplearse en puestos con unas condiciones que para los autóctonos resultan inaceptables. Así lo expresa en 2008 este empleado en el sector hostelero:

H4: la mayoría son extranjeros, porque volvemos a las mismas, yo una familia con una hipoteca y tal yo no la puedo mantener, ellos a lo mejor pues se meten catorce en un piso y resulta que pagan cincuenta euros al mes de alquiler, se come una barra de pan con mortadela y duerme en un colchón al lado de otro (...) ¿qué es lo que pasa? Que como el empresario tampoco puede pagar más, pues tira antes de,

digo yo, que tirará antes de un chaval que le puede pagar menos que de uno que te exija más las cosas... [OPIA-II. G1. Varones. Motril (Granada). Empleados en ramas con presencia de inmigrantes].

En las dinámicas grupales de 2010, esta tendencia se acentúa, haciéndose mucho hincapié en que, hasta el inicio de la crisis económica, los inmigrantes solían realizar trabajos para los que no existía mano de obra autóctona suficiente. Sin embargo, se tiende a dar por finalizada esta fase, como se muestra en el siguiente extracto:

H4: Pero mira, mientras que ha habido trabajo, pues ya está...

H2: Pero es lo que dice este hombre también. (...) No respetan lo que aquí hay. Que ahí están en la cooperativa del aceite, y están ahí ofreciéndose a la gente que va a llevar las aceitunas... Mira, que yo por medio jornal de los que le das, nos vamos tres, nos vamos dos. Entonces la gente dice, yo no me fío de ustedes, vamos...

H1: Están haciendo la aceituna, treinta euros al día. Cuando la pagan a cuarenta y dos euros.

H5: Pero que ahí, al que tiene la... ahí no tienen la culpa, yo no le echo la culpa a ellos. Ellos se tienen que buscar la vida y tienen que comer. Eso lo respeto. Pero los empresarios que lo contratan... Esos sí tienen que estar bien castigados. Esos sí. [OPIA-III. G5. Varones. Antequera (Málaga). Empleados y ex-empleados del sector de la construcción].

El reconocimiento de la utilidad pasada de la mano de obra inmigrantes se mezcla con afirmaciones relativas a una serie de perjuicios que se estarán produciendo en la actualidad; perjuicios entre los que destacan la bajada de los salarios y el empeoramiento de las condiciones laborales. Como responsables de este tipo de situaciones, en muchas ocasiones (como es el caso del verbatim anterior) se apunta a los empresarios, poniéndose en valor una especie de solidaridad de clase trabajadora. No obstante, en los relatos sobre la contratación de trabajadores inmigrantes en situación irregular y/o bajo unas precarias condiciones, a veces se aprecia una sensación de competencia desleal, de modo que la responsabilidad ya no recaería exclusivamente en los empleadores. En varias ocasiones, en esos relatos se resalta que a las bajas tarifas de la mano de obra irregular, suelen corresponder unos bajos niveles de rendimiento profesional, sin que esto alivie necesariamente la percepción de agravio de estos trabajadores autóctonos.

Resumiendo, podemos decir que los datos recientes evidencian cierto malestar respecto de las pautas de inserción laboral de la mano de obra inmigrante, ya que éstas son percibidas, por una parte de la población autóctona, como perjudiciales para las condiciones laborales en determinados



sectores de actividad y en ocasiones, hasta para la propia empleabilidad de los autóctonos. Dicha percepción, plasmada desde 2008 en los resultados cualitativos, se extiende en 2010 también a los resultados de la encuesta estructurada. Asimismo, observamos una tendencia a identificar, no únicamente a los empresarios sino también a los trabajadores inmigrantes como los verdaderos responsables de los aludidos desajustes.

Inmigración y derechos sociales

El concepto de integración social es notoriamente amplio y multifacético; como señalamos antes, la dimensión económica y laboral no es ajena al proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, sino todo lo contrario, aunque por otra parte, éste tampoco se limite a aquélla. En este apartado, comentamos datos relativos a otras facetas de un proceso tendente, en principio, a la equiparación plena entre las personas de procedencia forastera y las autóctonas. Es bien sabido que desde el año 2000, la normativa vigente en España en materia de derechos sociales de los extranjeros es comparativamente generosa, al garantizar la atención sanitaria plena a todos los empadronados, entre otros derechos. En un contexto de crisis económica, ¿hasta qué punto gozan de respaldo estas políticas?

Al igual que otros estudios empíricos, los datos de OPIA corroboraban que en el auge del crecimiento económico y demográfico, la ciudadanía apoyaba mayoritariamente la aludida concepción universalista de los derechos sociales. Así, en 2005, la plena participación de los inmigrantes en la sociedad andaluza era aprobada expresamente por un 85% de los encuestados. Asimismo, en aquel momento se evidenciaba un amplísimo consenso (cerca del 90%) respecto del acceso de los inmigrantes a la sanidad y a la educación *igual que el resto de los españoles*. Con relación a la idea de que *a los inmigrantes que viven en Andalucía de manera estable y regular se les debería dar facilidades para traer a su familia a vivir con ellos*, cuestión ésta que se ubica a medio camino entre la integración social y la regulación de flujos, una mayoría igualmente abrumadora expresa su acuerdo (83%).

Estas pautas apenas sufren modificaciones en 2008, salvo por una ligera reducción (del orden de 3 puntos porcentuales) del apoyo a cuestiones como la reagrupación familiar. Así, el nivel de respaldo al acceso universalista a la sanidad y la educación públicas se mantiene en 2008 (OPIA-II) en el 86% de los encuestados. Una vez más, es en la tercera edición de la encuesta OPIA donde observamos cambios importantes en las opiniones de los autóctonos andaluces ante estas cuestiones, aunque se trate de cambios de una envergadura claramente menor, en comparación con los registrados en el ámbito económico-laboral.



De este modo, en 2010 se mantiene un acuerdo mayoritario con que se den facilidades para acceder a la reagrupación familiar a aquellos inmigrantes que viven en Andalucía de manera estable y regular, si bien el valor se sitúa ahora en un 67,5%, trece puntos por debajo del porcentaje registrado en OPIA-II. Al mismo tiempo, las posturas contrarias a que se facilite la reagrupación familiar se han incrementado en casi once puntos porcentuales, pasando del 11,8% en OPIA-II al 22,6% en la edición de 2010. La población andaluza sigue también mostrándose mayoritariamente de acuerdo con que el colectivo inmigrante pueda participar plenamente en la sociedad de acogida, aunque continúe la tendencia a una ligera reducción de los correspondientes porcentajes, en la línea de OPIA-II.

En cuanto al acceso a la educación y sanidad, en OPIA-III (2010) se decidió abordar ambas cuestiones por separado. Los resultados obtenidos al preguntar si los inmigrantes *deben de tener acceso a la escuela igual que los españoles* señalaban entonces un amplísimo consenso (89,7%). El acuerdo con que *deban de tener acceso a la sanidad igual que los españoles* resulta claramente menor (77,6%); en este sentido, hemos de resaltar que un 10% considera que el disfrute de la sanidad pública debe condicionarse al estatus de cotizante a la Seguridad Social, y un 6,6% apunta a la necesidad de que los inmigrantes estén en situación regular. Estas últimas dos opciones de respuesta no son ofertadas expresamente por los encuestadores, sino que se trata de menciones espontáneas de los encuestados.

Por su parte, el análisis cualitativo realizado para la primera edición de OPIA respalda los resultados de la encuesta, en el sentido de observar un amplio apoyo a la idea de que los inmigrantes deberían acceder a la sanidad y la educación públicas en igualdad de condiciones con la población autóctona. Positivas son también las valoraciones del efecto que para el alumnado autóctono tiene la presencia de otros niños de distinta nacionalidad en los centros educativos, al asociarse con una mentalidad más abierta y respetuosa con la diversidad cultural —cuestión ésta que también se valora positivamente—, y ello a pesar de que en ocasiones puedan percibirse efectos negativos sobre el rendimiento académico del conjunto del alumnado, derivados del menor nivel curricular del alumnado inmigrante. Respecto del acceso al sistema sanitario, éste es considerado por una amplia mayoría de autóctonos como un derecho inalienable de toda persona, independientemente de su procedencia.

En la segunda edición de OPIA, los temas educativo y sanitario acaparan un protagonismo mayor que en la primera edición; generando ahora numerosas percepciones de agravio comparativo. Un ejemplo de ello es la idea de que los inmigrantes contarían con ventajas en el acceso a los centros educativos



públicos que hayan pedido, a raíz de unos baremos administrativos en los que hay que demostrar el nivel de ingresos. En el siguiente fragmento se expresa esta idea:

M3: es lo que pasa por ejemplo cuando tú dices del colegio, tú cuando vas a preinscribir al niño en el colegio te ponen en el papelito que rellenas los ingresos netos que tienes en tu casa, tú tienes que poner si tu marido o tú estáis trabajando lo que ingresáis, pero si ellos a lo mejor están trabajando o no tienen nómina ni tienen nada, pues a lo mejor ponen muy poquitos ingresos pero los niños entran. [OPIA-I. G2. Mujeres. Marbella (Málaga). Empleadas en ramas con presencia de inmigrantes y en la administración pública].

En las dinámicas grupales de 2010 (OPIA-III), las opiniones vocalizadas acerca de la inserción socio-educativa y socio-sanitaria de los inmigrantes continúan en la misma senda benévola e integradora que en las ediciones pasadas, pero con algunas salvedades y matices.

4 DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES

A raíz de la crisis económica, y como consecuencia de los nefastos efectos de la misma para el mercado laboral, la opinión pública en materia migratoria parece haber entrado en una fase de fermentación que, de momento, afecta sobre todo a aquellos aspectos relacionados más directamente con la vertiente económica-laboral del hecho migratorio. Queda así patente que, de forma análoga a lo que ocurría durante los años del *boom* (aunque en sentido inverso), las opiniones y actitudes ante la inmigración se ven condicionadas, en gran medida, por la percepción de la realidad económica y social más amplia, tanto a nivel regional como nacional. En opinión de una proporción creciente de ciudadanos, en el actual escenario macroeconómico estaría en entredicho el papel que durante la fase expansiva del ciclo, habían asumido los inmigrantes internacionales en el mercado laboral español. En resumidas cuentas, los datos expuestos aquí permiten constatar el considerable impacto que sobre las actitudes ante la inmigración, ejerce el contexto macroeconómico. Singularmente, la evolución del mercado laboral resulta ser una variable clave para entender las re-formulaciones o cambios que estaría adoptando la ciudadanía autóctona ante el hecho migratorio.

Somos conscientes de que estamos formulando lo que para mucha gente es una mera obviedad; en el mismo sentido apunta una amplia bibliografía (a modo de ejemplo, veáanse Ceobanu y Escandell, 2010; Wilkes y Corrigan-Brown, 2011). No obstante, si fuese indudablemente cierto que la realidad socioeconómica subyacente es esencial para entender las grandes corrientes de



opinión pública respecto de un hecho social *colindante* como la inmigración, sería recomendable que de ello tomasen buena nota todos los actores implicados en su análisis y gestión, para plantear con la mayor especificidad posible los principales interrogantes y dilemas a resolver. La estrechísima vinculación del hecho inmigratorio con la realidad económica-laboral del país de acogida, no se produce de forma tan acusada en todos los territorios (existen países en los que la inmigración se manifiesta sobre todo en términos de *asilo político*); el caso español es más bien excepcional al respecto, como fue singular, desde una perspectiva comparada, la envergadura del *boom* inmigratorio durante el periodo de bonanza económica. En un momento económico como el actual, gestionar de modo responsable y sostenible el hecho inmigratorio en España exige un elevadísimo grado de acierto, de modo que cualquier desenfoque sería bastante desafortunado.

En este sentido, consideramos que sería desacertado interpretar cualquier tipo de razonamiento receloso en materia migratoria, automáticamente como evidencia suficiente de actitudes xenófobas, como tiende a ocurrir en un amplio caudal de bibliografía existente en España (Cea D'Ancona, 2004; Cea D'Ancona y Martínez Valles, 2009). Si tratáramos la inmigración internacional y la alteridad racial o étnica como intercambiables, en cuanto a la medición de su percepción, podríamos levantar una especie de tabú a la vocalización de dudas relativas a las secuelas del hecho migratorio que no por ello dejarían de existir, con un resultado potencialmente contraproducente respecto del reto colectivo de salvaguardar, pese a las secuelas de la crisis, la cohesión social y la calidad de la convivencia en la sociedad española. El difícil panorama económico ha ido incrementando la deseabilidad relativa de determinados trabajos en los que «tradicionalmente» (en época de bonanza) se empleaba buena parte de la mano de obra inmigrante. Aunque en principio, tales cambios afectan fundamentalmente a segmentos muy concretos de la población autóctona (trabajadores manuales de escasa cualificación), la *estratificación social* de las actitudes ante la inmigración debería ser motivo suficiente (aunque no el único) para diferenciar con suma prudencia entre las opiniones y actitudes de la población autóctona en materia migratoria, por un lado, y las actitudes ante la alteridad étnica y racial, por otro (véase también Rinken, 2011).

Al hilo de la famosa exposición de T. H. Marshall (1950) acerca de la progresiva extensión de determinados derechos a nuevos grupos de beneficiarios, resultaría lógico pensar que el acceso universalista a los servicios públicos ha de contar con el apoyo de la ciudadanía. En épocas como la actual, en la que muchos grupos de la población están experimentando, no ya una ampliación, sino un recorte de sus derechos sociales, será especialmente importante procurar que las principales actuaciones político-administrativas en el ámbito



migratorio (como son por definición aquéllas con mayor impacto presupuestario), sigan gozando del respaldo de una amplia mayoría de los ciudadanos. Los datos recogidos a principios de 2010 en el marco de OPIA-III, indican una ligera, pero progresiva erosión al respecto; no obstante, cabe prever que tal erosión podría acelerarse con posterioridad al *giro* que, en el transcurso de 2010, se vio obligado a dar el Gobierno español en materia de gasto público.

Por todo ello, pensamos que a medio plazo, una interlocución institucional activa tendría un impacto positivo sobre la evolución de las opiniones y actitudes ante la inmigración. Las manifestaciones de agravio percibido hacen referencia, en no pocas ocasiones, a situaciones en las que estaría siendo vulnerado el principio de igualdad, bien por determinados comportamientos (reales o imaginados) de personas alóctonas, bien por determinados procedimientos administrativos, sobre todo los relativos a la distribución de recursos públicos o a la supervisión de normas de obligado cumplimiento. En vez de hacer caso omiso de tales percepciones, o peor aún, equipararlas sin más a una hostilidad gratuita y censurable, consideramos que convendría generar o reforzar, según el caso, la interlocución institucional con el segmento *desconfiado* de la opinión pública, entre otras razones, para poder fortalecer de modo convincente su compromiso con el aludido principio de igualdad. Se trata de una tarea difícil, pero necesaria.

5 BIBLIOGRAFÍA

- CACHÓN, L. (2006): «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)» en AJA, E. y ARANGO, J (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica* (1985-2004), pp. 175-201. Barcelona: Fundación CI-DOB.
- CEA D'ANCONA, M. Á. (2004): *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué Miden las Encuestas?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CEA D'ANCONA, M. Á. y VALLES MARTÍNEZ, M. (2009): *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- CEBOLLA BOADO, H y GONZÁLEZ FERRER, A. (2008): *La inmigración en España (2001-2007). De la gestión de los flujos a la gestión de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CEOBANU, A. M. y ESCANDELL, X. (2010): Comparative Analyses of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research. *ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY*, 36, pp. 309-328.

- COENDERS, M.; LUBBERS, M. y SCHEEPERS, P. (2005): *Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey, Summary* (Informe). Belgium: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y ÁLVAREZ MIRANDA, B. (2005): *Inmigrantes en el barrio*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MARSHALL, T. H. (1950): *Class, Citizenship and Social Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÉNDEZ LAGO, M. (2007): «Actitudes de los españoles ante la inmigración: una mirada desde las encuestas» en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.) *La inmigración en España en 2006*. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 68-81.
- OPAM (2009): *La evolución de las actitudes de los andaluces ante la inmigración en 2009: una exploración cualitativa*. Sevilla: Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, 2009 (Colección Tema OPAM, n° 1).
- (2011) *Informe Anual 2010 «Andalucía e Inmigración»*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 2011.
- PÉREZ YRUELA, M y RINKEN, S. (2005): *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeia).
- RINKEN, S y PÉREZ YRUELA, M. (2007): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- RINKEN, S, SILVA PEREJÓN, M, VELASCO DUJO, S y ESCOBAR VILLEGAS, M^a. S. (2009): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (II): entre la estabilidad y el cambio*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía.
- RINKEN, S., ESCOBAR VILLEGAS, M^a. S y VELASCO DUJO, S. (2011): *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (III): más allá del discurso funcionalista*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía.
- RINKEN, S. y VELASCO DUJO, S. (2010): *La evolución de la opinión pública andaluza ante la inmigración: indicios de estabilidad y cambio en época de crisis económica*. *Migraciones*, n° 28, pp. 55-86.
- RINKEN, S. (2011): «La evolución de las actitudes ante la inmigración en tiempos de crisis económica: un análisis cualitativo» en AJA, E., ARANGO, J. y OLIVER ALONSO, J. (eds.), *Y después de la crisis, ¿qué? Anuario de inmigración y de políticas de inmigración en España* (edición 2010). pp.24-47. Fundación CIDOB, Barcelona.
- SOPEMI. (2008): *International Migration Outlook 2008*. Paris: OECD..
- TEDDLIE, C. y TASHAKKORI, A. (2009): *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. California: Sage.



WILKES, R y CORRIGALL-BROWN, C. (2011): «Explaining Time Trends in Public Opinion: Attitudes Towards Immigration and Immigrants». *International journal of comparative sociology*, 52 (1-2), pp. 79-99.

Discriminación laboral: datos para la reflexión y la intervención

Izaskun Andueza Imirizaldu

Profesora Nafarroako Unibertsitate Publikoa - Universidad Pública de Navarra
izaskun.andueza@unavarra.es

Rubén Lasheras Ruiz

Profesor Nafarroako Unibertsitate Publikoa - Universidad Pública de Navarra
ruben.lasheras@unavarra.es

Fecha de recepción: 24/10/2011

Fecha de aceptación: 24/11/2011

Sumario

1. Introducción.
2. Dimensión y evolución de la discriminación en Navarra.
3. Caracterización del fenómeno.
4. Aproximación a la discriminación en los lugares de trabajo.
5. Conclusiones.
5. Bibliografía.

RESUMEN

La aprobación de las directivas antidiscriminatorias a nivel europeo supuso un gran revulsivo para el desarrollo de las políticas antidiscriminatorias estatales. Sin embargo, uno de los retos políticos actuales más importantes es la falta de efectividad de este marco legal y la escasez de datos sobre las causas, extensión, naturaleza y efectos de la discriminación.

El objetivo principal de este artículo es contribuir al conocimiento de las circunstancias cotidianas donde la discriminación étnica tiene lugar, con especial atención a los lugares de trabajo como espacios donde ésta tiene un mayor grado de incidencia.

Con este propósito, se presentan los datos obtenidos en las distintas encuestas realizadas durante los años 2000, 2003, 2008 y 2010 a la población inmigrante extranjera en Navarra. Las respuestas obtenidas permiten caracterizar algunas expresiones discriminatorias acontecidas en el territorio navarro.

Palabras clave:

Inmigración, Políticas de igualdad, Marco legal y Espacios de Discriminación.



ABSTRACT

Approval of the antidiscrimination directives in Europe heralded a major step forward in the development of state antidiscrimination policies. However, one of the major current political challenges is the lack of effectiveness of this legal framework and the scant data on the causes, scale, nature and effects of discrimination.

The main purpose of this paper is to contribute to knowledge of the daily circumstances in which discrimination takes place, with a particular focus on work places as areas in which it is particularly rife.

With this aim, the paper presents the data obtained from the various surveys conducted in 2000, 2003, 2008 and 2010 among the immigrant population of Navarre. The responses give us a picture of certain expressions of discrimination taking place in Navarre.

Key words:

Immigration, Equality Policies, Legal Framework and Areas of Discrimination.

1 INTRODUCCIÓN

La política social antidiscriminatoria en el Estado, como línea de intervención política de una entidad mínima, es relativamente reciente. Si bien desde la instauración de la democracia se comenzaron a dar algunos primeros pasos para combatir la discriminación racial o étnica, será en el siglo veintiuno, en concreto tras la aprobación de la ley 62/2003⁽¹⁾, cuando se inicia una intervención más sistémica que incorpora la discriminación racial o étnica como un asunto en la agenda política.

Aunque el florecimiento de estas políticas coincide con la llegada de un importante flujo migratorio, este último no fue el motor único, ni siquiera el principal. Más bien fue el gran avance en las políticas antidiscriminatorias comunitarias (en especial la aprobación de las directivas antidiscriminatorias en el año 2000⁽²⁾ y la adopción de otras medidas complementarias⁽³⁾), el que sirvió como acicate para desarrollar un marco legal antidiscriminatorio que llega a situarse entre los más avanzados del mundo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004). Así, se han adoptado medidas políticas de gran importancia (como las recogidas en el PECEI⁽⁴⁾, referidas a la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación étnica o racial, o la reciente aprobación del *Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y no Discriminación*⁽⁵⁾, etc.) y dedicado partidas presupuestarias interesantes a esta cuestión (entre otras, a través del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, así como el Refuerzo Educativo de los mismos).

Además, este revulsivo comunitario ha propiciado la creación de un órgano especializado, como el *Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico* que asume las funciones de apoyo a las víctimas; fomento de estudios independientes sobre discriminación y publicación de informes independientes con recomendaciones.

(1) Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el 2004.

(2) Directiva 2000/78/CE, DO L 303 de 2 de diciembre de 2000 (2000) y Directiva 2000/43/CE, DO L 180 de 19 de julio de 2000 (2000).

(3) El programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación para los años 2001-2006; el programa PROGRESS para el fomento del empleo y la solidaridad, etcétera. Resumen de las medidas adoptadas a nivel comunitario en la siguiente página web: www.stop-discrimination.info.

(4) MTAS. (2007) *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*

(5) Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de mayo del 2011.



A pesar de las medidas y los avances producidos en los últimos años, los retos en la lucha contra la discriminación étnica son todavía muy importantes (Cachón Rodríguez, 2009). Por ejemplo, el gran desconocimiento que tanto las víctimas potenciales, como los profesionales y el grueso de la sociedad civil tiene del contenido e incluso de la existencia del marco legislativo, representa el trabajo pendiente para que la diferencia étnica deje de ser un elemento de diferenciación social. Pero además, uno de los retos actuales más importantes para los gobiernos es la «escasez de datos sobre las causas, la extensión, la naturaleza y los efectos de la discriminación» (Makkonen, 2007); es decir, el desconocimiento sobre el fenómeno discriminatorio en sí mismo.

Precisamente el objetivo fundamental de este artículo es aportar datos que contribuyan al conocimiento y profundización de este fenómeno para una oportuna intervención pública frente a la discriminación étnica o racial.

Los datos presentados nos introducen a la discriminación sufrida por el colectivo inmigrante a través del caso navarro (ámbitos y situaciones concretas, colectivos más afectados, etcétera). Estos datos proceden de estudios desarrollados por el equipo ALTER del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra, donde se analiza la situación de la población inmigrante residente en este territorio (Laparra-Navarro, 2003b; Laparra-Navarro, Aguilar, & García, 2004; Laparra-Navarro, Martínez de Lizarrondo, & García de Eulate, 2009) y de la investigación realizada entre el CIES y el Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA, 2010). En concreto, recuperaremos los datos relativos a la percepción que el colectivo inmigrante tiene acerca de la discriminación sufrida en su vida cotidiana (Andueza-Imirizaldu, 2009a; García, 2004; Laparra-Navarro, 2003a).

El indicador utilizado en el análisis de la discriminación en estos estudios es el de la discriminación que el colectivo inmigrante —como sujeto de la misma— manifiesta haber sufrido en su acontecer diario a nivel social (Andueza-Imirizaldu, 2009b).

2 DIMENSIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN NAVARRA

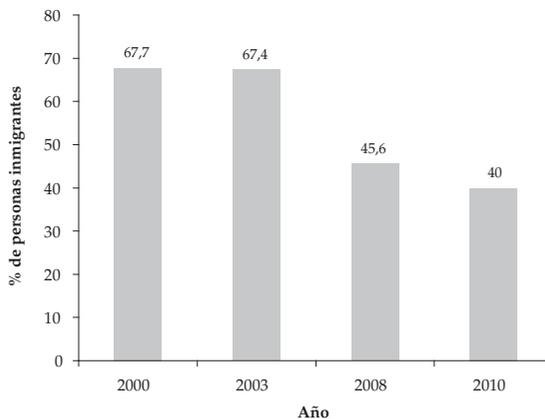
Los datos de la encuesta a la población inmigrante residente en Navarra en el año 2008 muestran que el 42,2% manifestaba haber sido objeto de discriminación en alguno de los ámbitos y aspectos sobre los que se les preguntaba. Si nos centramos exclusivamente en la declaración de la población inmigrante de

nacionalidad extracomunitaria que proviene de países en vías de desarrollo⁽⁶⁾, el porcentaje asciende al 45,6%.

Estos datos demuestran la magnitud del problema. Casi la mitad de personas de origen extracomunitario manifiesta sufrir al menos alguna de las situaciones discriminantes presentadas. Cabe añadir además que la extensión del cuestionario utilizado puede dificultar captar estas realidades y, como consecuencia, subestimar su dimensión real. En cualquier caso, considerando la configuración actual de las familias inmigrantes (Iturbide & García, 2009), podemos deducir que prácticamente todas ellas experimentan personal y directamente la discriminación en alguno de sus miembros.

Esta hipótesis se refuerza a través del análisis retrospectivo. El porcentaje de personas inmigrantes que decían sufrir algún tipo de discriminación en la vida cotidiana ascendía al 67% en los años 2000 y 2003. Es decir, afectaba a 2 de cada 3 personas inmigrantes. Y lo confirman los últimos datos disponibles que sitúan en torno al 40% este dato en el año 2010 (OPINA, 2010).

Gráfico 1. Evolución de la proporción de inmigrantes extracomunitarios residentes en Navarra que manifiesta ser objeto de discriminación (Años 2000, 2003, 2008 y 2010).



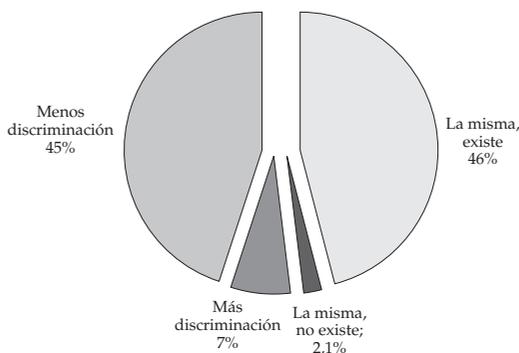
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas de los años 2000, 2003, 2008 y 2010.

La tendencia descendente que se observa en el gráfico anterior al comparar la discriminación manifestada en cada una de las encuestas realizadas, coinci-

(6) La categoría general «extracomunitarios y en vías de desarrollo» engloba también algunos países de la actual Europa comunitaria con el fin de poder realizar comparaciones con series anteriores. Para ver la relación de países concretos que conforman este grupo puede verse en (Laparra-Navarro *et al.*, 2009) pág. 40.

de con la percepción que el propio colectivo inmigrante tiene acerca de su evolución en los últimos años en Navarra. Como puede percibirse en el siguiente gráfico, casi la mitad (45%) de las personas encuestadas en el año 2008 declaraban sentir una disminución de la discriminación en los últimos cinco años. Otras tantas (46%) percibían un mantenimiento y sólo una mínima parte (2%) consideraba que jamás, ni antes ni en ese momento, ocurrían actos discriminatorios. El 7% opinaban que la discriminación había aumentado desde el año 2003.

Gráfico 2. Percepción que tiene el conjunto de la población inmigrante acerca de la evolución de la discriminación (% de respuestas válidas)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Inmigración en Navarra 2008.

3 CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO

¿Cuáles son los espacios en los que se producen esos procesos de diferenciación? ¿Ocurren indistintamente en cualquier ámbito? Y, dentro de la población inmigrante, ¿afecta en igual medida a cualquier persona o hay colectivos que por sus características pueden ser más fácilmente objeto de discriminación? Las respuestas a estas preguntas nos ayudarán a caracterizar este fenómeno.

3.1. Ámbitos y espacios de la discriminación

La discriminación puede ocurrir, y ocurre, en cualquier ámbito de la vida social: espacios públicos y privados, ámbitos mediados por instituciones o desinstitucionalizados, etcétera. Sin embargo, como indica la siguiente tabla, son grandes las diferencias entre ámbitos.



Tabla 1. Proporción de inmigrantes que manifiesta haber sido objeto de discriminación en alguno de los grandes ámbitos (% respuestas válidas)

Ámbito	% de personas inmigrantes que manifiestan haber sido discriminadas	
	2004	2005
Trabajo	30,6	24
En la calle	21,3	20,1
Vivienda	18,6	6,1
Locales públicos y comercios	18,3	21
Escuela	16,6	4,6
Policía y funcionarios	15,5	6,8
Con sus vecinos	11,8	8,6
Sanidad	6,4	5,3
En algún ámbito	42,2	40

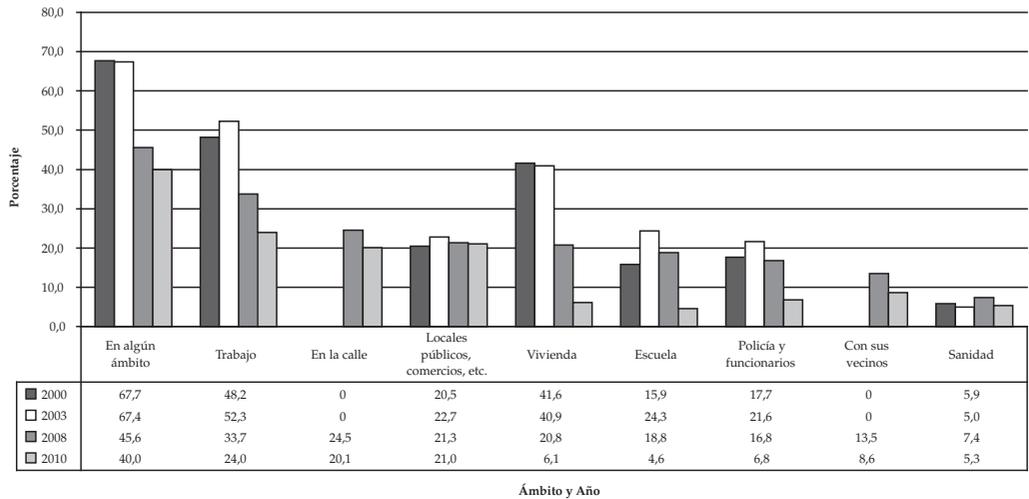
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Inmigración en Navarra 2008 y del año 2010.

El ámbito laboral recoge claramente el mayor porcentaje de personas inmigrantes que afirman sentirse discriminadas. Le siguen *en la calle* y *vivienda*. En el lado contrario, destaca positivamente la *sanidad* como ámbito con menor porcentaje de personas discriminadas.

Los datos sugieren que los procesos de discriminación pueden producirse más fácilmente en el seno de la sociedad civil (trabajo, calle y vivienda), que en contextos mediados por instituciones públicas (sanidad, policía-funcionarios, escuelas, etc.), donde parece aplicarse un tratamiento más igualitario, propio de su regulación normativa. Además, puede haber una tendencia a producirse en espacios anónimos (en la calle) frente a relaciones más cercanas (en el vecindario) y/o mediadas por una institución pública.

Los datos obtenidos en encuestas previas rubrican estas ideas. El trabajo, la vivienda y los comercios (y demás locales públicos) aparecen como los ámbitos que más fácilmente albergan situaciones discriminatorias. Por otro lado, sanidad, policía, funcionariado y escuela representan las proporciones menores.

Gráfico 3. Evolución de la proporción de población extracomunitaria de países en desarrollo que manifiesta haber sido objeto de discriminación en cada uno de los ámbitos (Años 2000, 2003, 2008 y 2010)

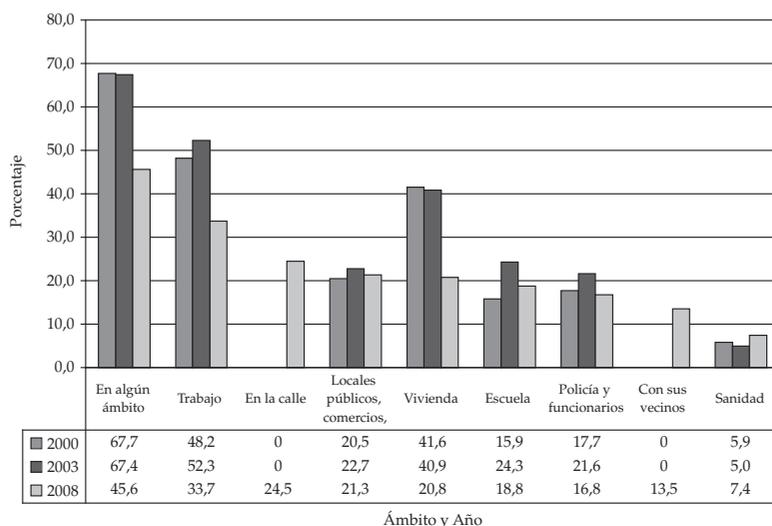


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Inmigración en Navarra (2000, 2003, 2008 y 2010).

La evolución de la discriminación en cada uno de los ámbitos indica que los mayores descensos se han producido precisamente en aquellos (vivienda y trabajo) con mayor presencia de actos discriminatorios. El porcentaje de personas que afirma haber sufrido algún tipo de discriminación en el ámbito laboral se ha reducido hasta un tercio en 5 años y hasta la mitad en el ámbito de la vivienda.

Los datos subrayan que en el inicio de la década del dos mil, coincidiendo con la mayor intensidad en la llegada de inmigrantes y la consolidación de Navarra como destino migratorio, la percepción de la población inmigrante acerca de la discriminación sufrida era superior en cualquiera de los ámbitos que en años posteriores. La duda que estos datos no pueden ayudar a esclarecer es si realmente a lo largo de la década se ha producido un cambio en el comportamiento de la población autóctona hacia la inmigrante, si ha cambiado la percepción que el colectivo inmigrante tiene sobre el trato recibido o si ambos fenómenos son simultáneos.

Gráfico 4. Evolución de la proporción de población extracomunitaria de países en desarrollo que manifiesta haber sido objeto de discriminación en cada uno de los ámbitos (Años 2000, 2003 y 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Inmigración en Navarra (2000, 2003 y 2008).

3.2. La discriminación en los diferentes colectivos

El análisis de la discriminación percibida y manifestada según el origen descubre diferencias significativas. Atendiendo a las grandes zonas de procedencia, las personas africanas (tanto las de origen magrebí como las de otros países) manifiestan mayor grado de discriminación. En el otro extremo, la discriminación afecta en niveles considerablemente menores (en todos los ámbitos) a las originarias de Europa del Este.

Profundizando en los datos de países con mayor representación en Navarra descubrimos que las personas bolivianas presentan, en general, los valores de discriminación manifestada más elevados en casi todos los ámbitos: dos de cada tres dicen sentirse discriminadas en algún ámbito y casi el 60% de ellas señalan el trabajo. Esta realidad debe considerar que el colectivo boliviano ha llegado recientemente a Navarra y se halla en una situación más complicada, especialmente por las dificultades encontradas para regularizar su situación ya que, según los datos de la encuesta en 2008, el 65% del colectivo residente en Navarra se encontraba en situación irregular.

Por tanto, la irregularidad representa un factor incidente en la discriminación sentida, a pesar de lo sostenido previamente: la situación



administrativa de las personas no es un motivo que justifique (legalmente) un trato discriminatorio de empresarios, arrendatarios de viviendas, etc. (Unzurrunzaga, 2005). Enlazando esta cuestión con los altos grados de irregularidad que han acompañado al proceso inmigratorio español; podemos pensar, en primer lugar, que la superación de la irregularidad puede ser uno de los motivos que ha llevado al descenso de la discriminación en los últimos años. Por otra parte, las personas que han conocido la situación de irregularidad tienen grandes probabilidades de haber sufrido alguna situación de discriminación social.

En la concerniente al sexo, no parece existir una gran diferencia entre la discriminación sufrida por hombres y mujeres. En términos generales, la proporción de mujeres que dice sufrir alguna situación discriminatoria supera ligeramente al de hombres, y lo hace especialmente en los ámbitos del trabajo, la educación, la sanidad, las relaciones vecinales y la calle. Los varones, por su parte, presentan los porcentajes más significativos en ámbitos como policía y funcionarios, locales públicos y vivienda.

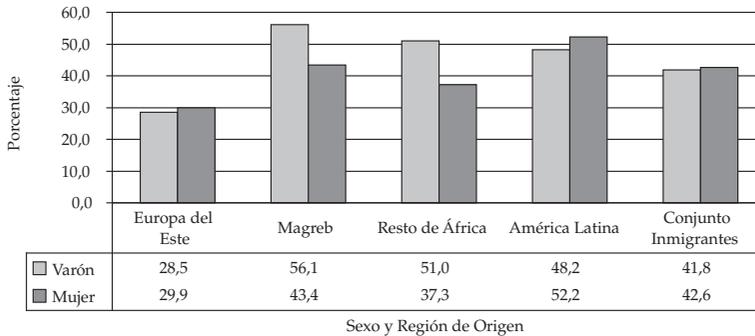
Tabla 2. Resumen: discriminación manifestada por diferentes colectivos de inmigrantes

Colectivo	% discriminación manifestada
Área de origen	
Magreb	51,1
Resto de África	50,9
Latinoamérica	50,3
Europa del Este	31,8
Sexo	
Mujer	42,6
Varón	41,8
País de Origen	
Bolivia	66,1
Argelia	55,6
Perú	50,0
Marruecos	49,4
Ecuador	48,8
Colombia	44,2
Rumanía	37,5
Bulgaria	27,5
Portugal	21,0
Promedio	42,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Inmigración en Navarra 2008.

El aparente nivel similar de discriminación entre hombres y mujeres inmigrantes se quiebra (especialmente entre el colectivo africano) al analizar simultáneamente el sexo y el origen. Tanto en el colectivo de origen magrebí como en el del resto de África, la proporción de hombres que dicen sufrir algún tipo de discriminación es notablemente superior al de mujeres. Esta diferencia asciende hasta un 22% en el caso de magrebíes y un 27% en el del resto de África. Estas diferencias no son tan pronunciadas entre la población de Europa del Este y la originaria de América Latina. Coincide, por otra parte, que en ambos colectivos, son las mujeres las que manifiestan en mayor medida ser objeto de discriminación.

Gráfico 5. Porcentaje de inmigrantes que manifiesta haber sido discriminado, según región de origen y sexo (% de respuestas válidas)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Inmigración en Navarra 2008.

Una lectura general de la siguiente tabla descubre la incidencia del sentimiento de discriminación en colectivos y ámbitos. Entre el colectivo con mayor proporción de discriminados (que dicen serlo), se encuentra el de los hombres magrebíes en el trabajo (43,9%). En el ámbito laboral le sigue el colectivo de mujeres latinoamericanas (41,3%), las mujeres subsaharianas (41,2%) y los hombres latinoamericanos (39,4%). Las mujeres africanas, en su percepción de discriminación en la calle y en establecimientos públicos, representan un 34,8% y un 33%, respectivamente.

En el lado opuesto, entre los colectivos y ámbitos en los que menos discriminación dicen padecer, se hallan los hombres y mujeres de Europa del Este en el espacio sanitario (1,3% y 1,9%, respectivamente). Le siguen las mujeres magrebíes en sanidad (4,2%) y educación (5,3%). Los hombres subsaharianos en los servicios sanitarios (5,6%) y las mujeres originarias de Europa del Este

en su contacto con la policía y los funcionarios (6,1%) son los grupos que menos discriminación afirman percibir.

Tabla 3. Proporción de inmigrantes que dice haber sido objeto de discriminación en cada uno de los ámbitos, según región de origen y sexo (% de respuestas válidas)

	Europa del Este		Magreb		Resto de África		América Latina	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Trabajo	17,5	15,6	43,9	28,2	30,3	41,2	39,4	41,3
Vivienda	7,3	7,8	27,1	9,1	21,4	29,2	30,7	24,8
Establecimientos Públicos	16,7	11,2	31,5	28,6	21,6	33,3	21,3	22,6
Policía y Funcionarios	10,7	6,1	27,1	7,9	20,3	16,7	21,2	18,2
Educación	7,7	15,8	19,2	5,3	24,4	22,2	23,9	23,1
Sanidad	1,3	1,9	10,2	4,2	5,6	20,8	8,0	10,8
En la calle	14,2	13,1	33,0	26,3	29,7	34,8	23,9	30,6
En el vecindario	7,3	7,0	13,4	10,5	12,2	21,7	15,5	18,7
En algún ámbito	32,2	31,8	56,0	41,6	51,4	41,7	48,6	52,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Inmigración en Navarra 2008.

4 APROXIMACIÓN A LA DISCRIMINACIÓN EN LOS LUGARES DE TRABAJO

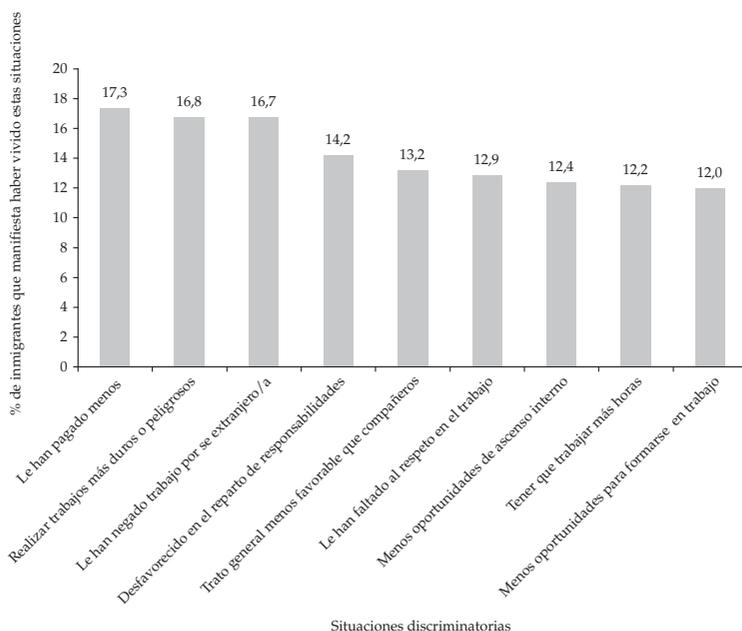
La discriminación laboral, entendida como «cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación» (OIT, 2003), es especialmente delicada. Por un lado, y según el propio colectivo inmigrante, es la expresión discriminatoria cuantitativamente más frecuente. Por otro lado, cualitativamente hablando, por su gran repercusión sobre el resto de aspectos de la vida de las personas que la sufren (Cizmesija, Gavrilenko, & Pagels, 2000; Werner, 1997). De ahí la necesidad de un apartado específico que atienda la discriminación laboral, y específicamente en los lugares de trabajo, que identifique las situaciones discriminatorias más frecuentes, los colectivos más afectados o los agentes más discriminadores (empresariado, cargos de responsabilidad, representantes sindicales o compañeros y compañeras).

Aunque las encuestas no dan respuesta directa a estas realidades, la experiencia y las menciones de las personas inmigrantes ofrecen pistas al respecto. La concreción de las preguntas sobre las que se construye el cuestionario permite conocer, por ejemplo, la tipología de situaciones discriminatorias que ocurren con mayor frecuencia.

4.1. Situaciones discriminatorias más habituales

El cuestionario utilizado presenta una serie de realidades potencialmente discriminatorias que pueden ocurrir en los lugares de trabajo a las que responder afirmativa o negativamente⁽⁷⁾. Sin embargo, previamente a la lectura de los datos queremos rescatar la dimensión metodológica para realizar una correcta interpretación. Como fuera adelantado, interrogar sobre estas cuestiones tras 113 extensas preguntas (aproximadamente 45 minutos), puede tener efectos en las respuestas. Entendemos que, considerando este aspecto metodológico, los datos sobre discriminación, y específicamente en el mercado laboral, pueden subestimar la realidad y deben ser presentados con precaución. Así, como puede leerse en los datos, creemos que el porcentaje de personas inmigrantes que cobran menos por hacer un mismo trabajo es superior al 17,3% y el que realiza trabajos más duros o peligroso supera al 16,8%.

Gráfico 6. Proporción de inmigrantes residentes en Navarra que manifiesta haberse hallado inmerso en las siguientes circunstancias discriminatorias (año 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta a la población inmigrante. Año 2008.

(7) En la encuesta del 2008 se preguntaba: «¿Con qué frecuencia se ha encontrado inmerso en alguna de las siguientes circunstancias?». El tratamiento posterior que se hizo con los datos fue el de recodificar las respuestas de manera que se obtuviera una respuesta dicotómica «sí/no».



Entrando directamente en el análisis puede observarse que son las cuestiones laborales más básicas las que ocurren con mayor frecuencia. La menor remuneración por realizar un mismo trabajo, el reparto desigual de las tareas (realizar trabajos más duros o peligrosos) o la negación de trabajo por la condición extranjera son las tres realidades discriminatorias más frecuentes. En el lado opuesto, tener menos oportunidades de formación o de promoción o tener que trabajar más horas son situaciones discriminatorias que afectan en menor medida.

4.2. ¿Quién discrimina?

El cuestionario disponía tres preguntas dirigidas a identificar agentes discriminadores. Los resultados obtenidos permiten diferentes interpretaciones. Por una parte, la discriminación en el lugar de trabajo puede derivar de cualquier agente que comparte espacio con las personas inmigrantes. Así, cuando se pregunta por el trato desfavorable recibido por parte de encargados/as, de compañeros/as o de representantes sindicales, siempre hay personas que contestan afirmativamente a estos ítems.

Por otra parte, los resultados indican una leve incidencia de la discriminación: alrededor del 10% de inmigrantes podría ser discriminado por sus propios/as compañeros/as o por los/as representantes sindicales. Sin embargo, es preciso subrayar las lógicas dificultades para admitir ser sujeto de discriminación por personas cercanas frente a otras realidades (la calle, vecindarios, etc.). Del mismo modo, es más complejo admitir discriminación por parte de compañeros/as o por representantes sindicales que hacerlo en relación a situaciones del trabajo sin rostros. En cualquier caso, según los datos disponibles, la proporción de inmigrantes que dice ser discriminado por encargados/as (12,6%) es superior al porcentaje que cree ser discriminado por compañeros/as de trabajo (9,9%) y por representantes sindicales (9,8%).

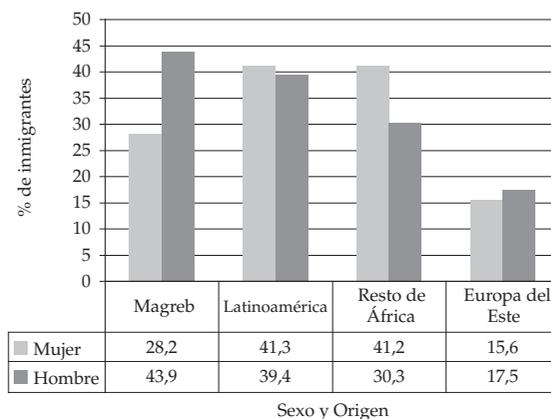
4.3. ¿A quién se discrimina más?

Si realizamos una comparativa entre los datos generales sobre discriminación manifestada y los concernientes al ámbito laboral, no hay grandes diferencias en lo relativo a los distintos grupos pudiéndose asemejar a las realidades descritas previamente. Por ejemplo, el 31% de las mujeres dicen sentirse discriminadas en alguna de las circunstancias que se les pregunta, frente al 30% de los hombres. Las mayores diferencias se encuentran en la variable «origen». Las personas de Europa del Este son, a gran distancia, las que menos discriminadas dicen sentirse en el trabajo (17%) frente a las personas

magrebíes (40,3%), las latinoamericanas (39,6%) o el resto de personas originarias de África (32%).

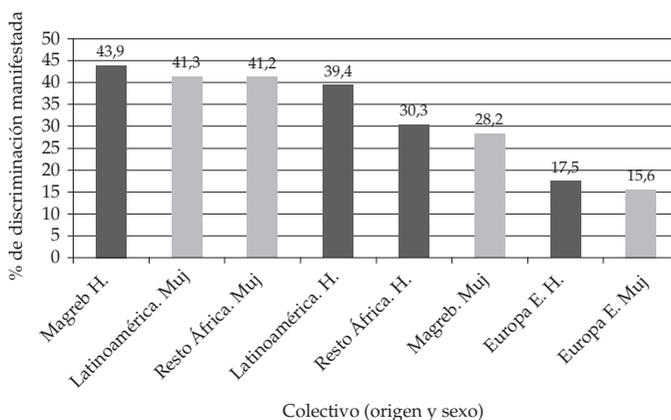
El cruce de ambas variables, como reflejan los siguientes gráficos y tablas, permite observar que son los hombres magrebíes (44%) y las mujeres latinoamericanas (41%) las que dicen percibir una mayor discriminación laboral. En el extremo contrario se hallarían las mujeres y hombres de Europa del Este.

Gráfico 7. Proporción de inmigrantes, según sexo y origen, que manifiesta haber sido objeto de discriminación en el ámbito laboral (Año 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta a la población inmigrante. Año 2008.

Gráfico 8. Distribución de colectivos de inmigrantes (creados a partir de las variables de origen y sexo) en función del nivel de discriminación manifestada en el ámbito laboral (Año 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta a la población inmigrante. Año 2008.

Tabla 4. Nivel de discriminación manifestada por diversos colectivos de inmigrantes residente en Navarra en diferentes situaciones del ámbito laboral (Año 2008)

	SEXO		ORIGEN				TOTAL
	Varón	Mujer	Europa del Este	Magreb	Resto África	América Latina	
Le han pagado menos	17,2	16,1	8,1	24,2	22,7	21,4	17,3
Realizar trabajos más duros	18,9	14,2	5,4	27,0	24,2	22,5	16,8
Le han negado trabajo	17,1	17,6	7,7	23,8	22,3	23,4	16,7
Desfavorecido en el reparto de responsabilidades	12,7	11,5	7,0	18,4	20,2	15,0	14,2
Trato general menos favorable que compañeros	12,7	13,2	8,4	22,0	17,9	15,6	13,2
Le han faltado al respeto en el trabajo	10,0	8,0	4,2	15,7	12,8	11,1	12,9
Menos oportunidades de ascenso interno	11,1	10,9	6,0	16,5	13,8	14,3	12,4
Tener que trabajar más horas	14,5	13,8	5,5	19,7	21,5	19,2	12,2
Menos oportunidades para formarse en trabajo	13,0	11,6	5,3	19,7	20,2	15,8	12,0
No le hicieron contrato teniendo permiso	12,4	11,4	4,3	19,6	18,1	15,8	11,0
Discriminado por encargados/as	10,0	9,7	4,2	17,7	14,1	12,3	12,6
Discriminado por compañeros/as	12,3	13,0	4,7	21,1	14,1	16,9	9,9
Discriminado por representantes sindicales	9,1	11,0	4,3	18,9	12,9	12,5	9,8
Trabajo	30,1	31,2	17,4	40,3	32,0	39,6	30,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta a la población inmigrante. Año 2008.

En cualquier caso, la novedad en el ámbito laboral con respecto a la discriminación en general podría ser encarnada por las mujeres africanas. Son las únicas que muestran un nivel de discriminación manifestada superior en el ámbito laboral (41,1%) que el conjunto de ámbitos (37,3%). Así, pasan de ser el tercer colectivo menos discriminado, a ser el tercero más discriminado en el trabajo. Ello sugiere que este colectivo percibe el espacio laboral como el más delicado.



5 CONCLUSIONES

En primer lugar, la discriminación es una realidad presente en el colectivo inmigrante asentado en el territorio navarro. Los últimos datos apuntan que en torno al 40% de las personas que componen este grupo ha experimentado alguna situación discriminatoria. Estas cifras, aunque representan una reducción frente a las obtenidas en años anteriores, muestran que la discriminación no es una experiencia extraña ni extraordinaria. Del mismo modo, dejan entrever cierta familiarización ante realidades de trato desigual y desfavorable.

En segundo lugar, esta discriminación no afecta en el mismo grado al conjunto del colectivo. Las diferencias más significativas derivan principalmente de la procedencia y en menor nivel del sexo.

Con carácter general, las personas originarias de Europa del Este presentan, en cualquiera de los ámbitos, niveles de discriminación inferiores: su nivel general se halla en torno al 32% frente al 50-51% del resto. En el otro extremo, las personas africanas encarnan los niveles más altos. Pero es el colectivo con menor tiempo en Navarra, el boliviano, el que se siente más discriminado (66% apunta discriminación en algún ámbitos). Este fenómeno es interpretado desde las dificultades encontradas en el proceso de regularización de este grupo.

La incidencia de la variable «sexo» en la discriminación es identificada a partir del cruce con la variable «origen», ya que su análisis aislado suministra una disfrazada imagen de su influencia. Este análisis conjunto desvela que la discriminación manifestada por hombres africanos es superior a la de sus paisanas (diferencias en torno al 13%). Las mujeres latinoamericanas son el segundo colectivo que más discriminado se siente (52,2%) y que las mujeres subsaharianas son, dejando al margen las personas de Europa del Este, las que en términos generales se sienten menos discriminadas (37,3%).

En tercer lugar, la discriminación acontece en cualquier espacio social (público, privado, institucional, etc.). Sin embargo, hay escenarios más propensos que otros. El ámbito laboral es, con gran diferencia, el más problemático. Prácticamente una de cada tres personas inmigrantes manifiesta haber sido objeto de discriminación en el ámbito laboral; frente al 6,4% que dice sentirse discriminado en el ámbito sanitario. Por otro lado, la discriminación se produce más fácilmente en la sociedad civil (en el trabajo, en la calle, en la vivienda, etc.); que en contextos mediados por instituciones públicas (sanidad, policía-funcionarios, escuelas, etc.). De igual manera, se producen más en relaciones anónimas (la calle) que en relaciones cercanas (el vecindario) y/o en las mediadas por instituciones públicas.



Como se indicara, las realidades laborales más básicas permiten una mayor percepción de la discriminación. Una menor remuneración por realizar un mismo trabajo, labores más duras o peligrosas o negarles el trabajo son las realidades más frecuentes frente a situaciones como desventaja en las oportunidades para formarse/promocionar o trabajar más horas.

Pese a la percepción de esta discriminación, son evidentes las dificultades para identificar y personificar agentes discriminatorios en el ámbito laboral. Es significativamente baja la proporción de personas que dice ser objeto de actos discriminatorios por parte de encargados/as (12,6%), compañeros/as de trabajo (9,9%) o representantes sindicales (9,8%).

Por último, en el ámbito laboral subyace la lógica general del conjunto de la sociedad por la que se discrimina a algunos colectivos en mayor medida que a otros en función de variables como «origen» y «sexo». Las personas procedentes de Europa del Este muestran valores muy inferiores al resto frente a hombres magrebíes, personas latinoamericanas y mujeres africanas que las que más dicen sufrir en este ámbito.

El escenario descrito permite una breve reflexión sobre las políticas sociales antidiscriminatorias que deben emprenderse en los próximos años.

Si bien las medidas adoptadas en los últimos años, con y sin ayuda de iniciativas y fondos europeos, han logrado expandir las políticas sociales antidiscriminatorias, los datos muestran la permanencia de la discriminación en las vidas cotidianas de las personas inmigrantes y, por tanto, la necesidad de realizar esfuerzos políticos en varias direcciones para erradicar estas realidades. Por un lado, aumentando el nivel de conocimiento que tienen tanto las víctimas de discriminación, el entramado judicial o el conjunto de la sociedad. De igual modo, es necesario que el nivel de aplicación de las medidas de combate siga avanzando y alcance los lugares concretos donde estas situaciones se producen (lugares de trabajo, centros educativos, centros penitenciarios, comercios, establecimientos públicos y privados, etc.). Ello requiere nuevos agentes sociales implicados en estas medidas como, por ejemplo, empresariado, centrales sindicales, personal sanitario, funcionariado de prisiones, personal docente, las propias víctimas, etc.

Para que la cobertura legal creada sea real, es preciso que las políticas avancen de sus niveles más generales (agentes implicados, medidas implementadas, campos de actuación, etc.) hasta aquellos más concretos donde diariamente acontecen las situaciones de discriminación. Como se indica en el siguiente cuadro, los niveles de desarrollo son diferentes:



Tipo de medida	Leyes, normas	Divulgación, formación, sensibilización	Acciones directas que evitan o se enfrentan a la discriminación, denuncias, sentencias, etc.
Campo de aplicación	Estatal	Autonómico y local	lugares de trabajo, escuelas, centros sanitarios, centros penitenciarios, establecimientos públicos, locales, etc.
Agentes involucrados	Políticos, legisladores	Técnicos, investigadores, expertos	Partes implicadas directamente: víctimas, empresarios, delegados sindicales, médicos, funcionarios de policía, prisiones, etc.
Nivel de cobertura	Cobertura <i>legal</i>		Cobertura <i>real</i>

Fuente: Elaboración propia.

Aplicando el cuadro al desarrollo de las políticas antidiscriminatorias en España, podemos afirmar que la ley 62/2003 estableció los cimientos para una estructura de protección jurídica contra la discriminación racial. Esta cobertura, exclusivamente legal y poco conocida por la clase política o legisladora, no era suficiente para producir un efecto real, siendo necesarias otras acciones políticas de ámbito autonómico y local para alcanzar al conjunto de la sociedad.

Los esfuerzos realizados son importantes, necesarios e imprescindibles, pero insuficientes para alcanzar una cobertura real que precisa involucrar a las personas implicadas en los procesos de discriminación, emprender acciones en los lugares donde se producen estas realidades y establecer medidas destinadas a evitar, prevenir o enfrentar los hechos discriminatorios.

Las transformaciones que se han producido en las políticas antidiscriminatorias en los últimos años han sido fruto de la convergencia de los diversos factores políticos, sociales, económicos y demográficos anteriormente citados. La configuración futura de todos ellos incidirá indudablemente en el devenir de las políticas sociales antidiscriminatorias en España. El potencial incremento del racismo y la xenofobia fruto de la actual recesión económica no es buen compañero de viaje. Por eso, es posible que la lucha por una mejora de la cobertura real y de una política antidiscriminatoria efectiva requiera en los próximos años importantes dosis de conciencia social y política acerca de la desigualdad racial y/o étnica, y de una mayor implicación de agentes sociales que unan sus fuerzas en la lucha contra la discriminación.



6 BIBLIOGRAFÍA

- ANDUEZA-IMIRIZALDU, I. «Discriminación» en LAPARRA-NAVARRO, M., MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., y GARCÍA DE EULATE, T. (2009): *Encuesta 2008. Inmigración en Navarra*. pp. 323-350. Pamplona-Iruña: Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo (Universidad Pública de Navarra) y Oficina de Atención a la Inmigración.
- ANDUEZA-IMIRIZALDU, I. (2009): *Indagando en la Discriminación, para Avanzar en la Integración*. A Coruña: Comunicación presentada en el VI Congreso sobre las Migraciones en España.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (2009): Los Retos Actuales de las Políticas Antidiscriminatorias en España. *Documentación social*. n° 154, pp. 105-118. Madrid: Cáritas Española.
- CIZMESIJA, A., GAVRIL`CHENKO, I., y PAGELS, N. (2000): *Labour-market and Discrimination. An investigation in Denmark, Germany, Austria and Sweden*. Göttingen: Stadt Göttingen.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, C. (2004): *Libro Verde. Igualdad y no Discriminación en la Unión Europea Ampliada*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- GARCÍA, C. (2004): «Discriminación» en: LAPARRA-NAVARRO, M., AGUILAR, M., & GARCÍA, C. (2004.) *Evolución y Situación Actual de Población Inmigrante Extracomunitarias en Navarra*. Encuesta 2003. Iruña: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra - Nafarroako Gobernuko Ongizate, Kirol eta Gaztedi Saila.,
- ITURBIDE, R., & GARCÍA, Á. (2009) «Familia» en: LAPARRA-NAVARRO, M., MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., y GARCÍA DE EULATE, T. (2009): *Encuesta 2008. Inmigración en Navarra*. Pp.337-360. Pamplona-Iruña: Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo (Universidad Pública de Navarra) y Oficina de Atención a la Inmigración.
- LAPARRA-NAVARRO, M. (2003): «Discriminación» en LAPARRA-NAVARRO, M. (Ed.).(2003): *Extranjeros en el Purgatorio. Integración Social de los Inmigrantes en el Espacio Local*. pp. 233-244. Barcelona: Edicions Bellaterra S.L.
- LAPARRA-NAVARRO, M. (Ed.). (2003): *Extranjeros en el Purgatorio. Integración Social de los Inmigrantes en el Espacio Local*. Barcelona: Edicions Bellaterra S.L.
- LAPARRA-NAVARRO, M., AGUILAR, M., & GARCÍA, C. (2004): *Evolución y Situación Actual de Población Inmigrante Extracomunitarias en Navarra*. Encuesta 2003. Iruña: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra - Nafarroako Gobernuko Ongizate, Kirol eta Gaztedi Saila.



- LAPARRA-NAVARRO, M., MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., & GARCÍA DE EULATE, T. (2009): *Encuesta 2008. Inmigración en Navarra*. Pamplona-Iruña: Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo (Universidad Pública de Navarra) y Oficina de Atención a la Inmigración.
- MAKKONEN, T. (2007): *European Handbook on Equality Data*. Bruselas: Comisión Europea.
- OIT. (2003): *La Hora de la Igualdad en el Trabajo. Informe Global con Arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. Paper presented at the Conferencia Internacional del Trabajo. 91ª Reunión, Ginebra.
- OPINA. (2010): La Incidencia de la Crisis en el Colectivo Inmigrante en Navarra. *Enfoques. Boletín del observatorio permanente de la inmigración en navarra*. n° 9, pp. 14-15.
- UNZURRUNZAGA, A. (2005): Desigualdad y Discriminación a través de la Normativa de Extranjería. MUGAK. n° 30, pp. 7-14.
- WERNER, H. (1997): «Integration of Foreign Workers into the Labour Market- France, Germany, The Netherlands and Sweden» en C. O. EUROPE (Ed.) (1997): *Measurement and Indicators of Integration*. Pp. 163-177. Germany: Council of Europe Publishing.



El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo

María José Aguilar Idáñez

*Catedrática de Trabajo Social y Servicios Sociales de la UCLM y Directora del GIEMIC
Maríajose.aguilar@uclm.es*

Fecha de recepción: 25/10/2011

Fecha de aceptación: 16/11/2011

Sumario

1. Racismo institucional en las políticas sociales dirigidas a inmigrantes.
2. Las políticas sociales y el significado de la categoría «inmigrante».
3. Modelos implícitos, etnocentrismo y prejuicios en los profesionales del área de inmigración.
4. El choque cultural y las relaciones interculturales en la práctica profesional de los trabajadores sociales.
5. Hacia un modelo de Trabajo Social Intercultural (TSI).
6. Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo tiene dos partes claramente diferenciadas: en la primera se muestran evidencias de la existencia sistemática (no casual ni puntual) de racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales con población migrante que se realizan en España. También se reflexiona sobre los modelos implícitos, el etnocentrismo y los prejuicios de los profesionales de servicios sociales destinados a población migrante. En la segunda, se esbozan algunas propuestas concretas que nos pueden permitir avanzar en la respuesta al cómo eliminar estas formas de racismo que desde las intervenciones sociales se ejercen, centrándonos en aquellas cuestiones que tienen relación directa con nuestra actuación como profesionales de la intervención social.

Palabras clave:

Inmigración, Racismo, Prejuicios, Políticas Discriminatorias e Intervención social.

**ABSTRACT**

This paper has two different parts: In the first one, it shows a lot evidences about the systematic institutional racism in the social policies and social interventions with migrant people in Spain. This one also thinks about the implicit models, the ethnocentrism and prejudices of the professionals of social services destined for migrant population. In the second one, there are outlined some concrete offers that can allow us to advance in the response to how to eliminate these forms of racism that from the social interventions are exercised, centering on those questions that have direct relation with our action as professionals of the social intervention.

Key words:

Immigration, Racism, Prejudices, Discriminatory Policies and Social Intervention

Sencillamente los gobiernos son incapaces de saber qué trabajadores se necesitan, dónde y cuándo. En cambio deberían adoptar una política que no discriminase de manera arbitraria entre diferentes tipos de trabajadores (...). Nuestro mundo abierto se halla dividido entre los que tienen libertad para desplazarse y los que siguen atados a un lugar. Esto es algo moralmente equivocado, económicamente estúpido y políticamente insostenible.

Philippe Legrain⁽¹⁾

Después del nazismo y del genocidio de los judíos y de los gitanos, después de los grandes procesos de descolonización de los años cincuenta, el mundo entero podía esperar que llegara un día el declive inexorable del racismo y del antisemitismo. Pero nada de esto ha sucedido y desde hace unos años asistimos a un incremento del mismo fenómeno bajo formas ampliamente renovadas (...). Sin embargo, el signo distintivo del racismo contemporáneo deriva de unas transformaciones de mayor hondura, pues sólo puede alcanzarse una comprensión cabal de este fenómeno si se atiende a la presión de las identidades culturales minoritarias en el seno de nuestras sociedades.

Michel Wieviorka⁽²⁾

1 RACISMO INSTITUCIONAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A INMIGRANTES

El racismo institucional que se ejerce a través de las políticas de inmigración en diferentes países receptores de migrantes ha sido puesto de manifiesto en numerosos estudios científicos tanto internacionales como nacionales⁽³⁾. También está siendo permanentemente denunciado por diversos organismos y entidades de lucha contra el racismo y la xenofobia. Así, por ejemplo, SOS Racismo, en sus diferentes informes anuales, y particularmente en los dos últimos, afirma: «Racismo institucional y social son proporcionales puesto que el prime-

(1) Ph. Legrain (2008) *Inmigrantes: tu país los necesita*, Madrid, Intermón-Oxfam.

(2) M. Wieviorka (2002) «El nuevo racismo», en *La Vanguardia*, 25/02/2002.

(3) No procede aquí citar todas las investigaciones internacionales realizadas al respecto, pero como referencias significativas que pueden consultarse para un análisis detallado del racismo ejercido a través de las políticas de inmigración en Europa podemos mencionar los trabajos de Kalpaka y Rätzl (1992), Wieviorka (1992 y 1998), Wrench y Solomos (1993), Bataille y Wieviorka (1994), Solomos y Back (1995 y 1996), Bulmer y Solomos (1999 y 2004), Wodak y Van Dijk (2000), Evens Foundation (2001), Doane y Bonilla-Silva (2003), Goody (2004), Van Dijk (2005). Para el caso español son especialmente recomendables las obras de San Román (1986), Bañón (2002) y Lario (2006).



ro legítima y abriga al segundo. Existe un binomio entre el racismo perpetrado desde las estructuras institucionales a través de leyes, discursos y otras iniciativas políticas y el racismo del ciudadano anónimo. Por ello no es desmesurado decir que si se sigue en esta línea asistiremos a un aumento del racismo social los próximos años. La propuesta de reformar la ley de extranjería conlleva un aumento de este racismo institucional. No se puede afirmar rotundamente que la crisis implique de por sí un aumento del racismo y la xenofobia; como es absolutamente falso que un aumento de la inmigración provoque un aumento del racismo. De la gestión de la crisis, del análisis que se haga de ella y de las políticas que se realicen para combatirla, derivará o no un aumento del racismo social. La política y discursos del gobierno están fomentando la xenofobia al insistir en vincular crisis e inmigración y al recortar políticas sociales y de integración. La pasividad ante el recorte de derechos de un colectivo abre la puerta a su extensión a otros sectores sociales, tal como ya ha demostrado la historia» (SOS Racismo, 2009)⁽⁴⁾. Además, este racismo institucional alimenta los racismos cotidianos que plantean con crudeza el leve paso del respeto a la diferencia, a la justificación de la desigualdad (D'Appollonia, 1998). Estas nuevas formas de racismo abarcan una gran variedad de expresiones que han sido ya estudiadas en España: desde el prejuicio sutil (estudiado por Navas *et al.*, 1996 y Espelt *et al.*, 2006), el racismo simbólico (investigado por Javaloy, 1994), el racismo aversivo y el racismo latente (analizados por Espelt, 2009).

Más recientes son los estudios realizados en España que están demostrando cómo estas nuevas formas de racismo se vienen ejerciendo de forma sistemática a través de las diferentes políticas sociales, que se supone deberían ser instrumentos para la integración de los migrantes en las sociedades de destino. Pongo algunos ejemplos ilustrativos al respecto.

Primeramente el trabajo de César Manzanos que, a finales de los noventa, ya puso en evidencia la desigualdad y discriminación en el acceso a los servicios sociales por parte de la población inmigrante en España. Ya entonces resultaba «especialmente preocupante la existencia de prejuicios racistas en los servicios sociales y concretamente en los servicios sociosanitarios, que presuntamente son los que habrían de velar por la tutela y la asistencia de las personas susceptibles de padecer situaciones de discriminación; en éstos, existen “profesionales” que están reproduciendo las actitudes discriminatorias mediante la utilización de estereotipos sobre las personas inmigrantes y cuya falta de objetividad deja mucho que desear» (Manzanos, 1999:163). En una actualización posterior de su investigación, el mismo autor aporta evidencias acerca de cómo, «dentro de los servicios sociales (tanto asistenciales generales

(4) Los informes pueden descargarse completos en: <http://www.mugak.eu/gunea/sosracismo/Informes/>



como en los servicios especializados) se producen estas situaciones de privación de acceso a las ayudas básicas, unas veces por desinformación y otras por falta de recursos o programas de apoyo a las personas inmigrantes sin recursos (...) Muchas veces, lo más grave de la marginación, no es tener que vivir de las ayudas que les pueden conceder ante la falta de recursos propios, sino la sensación de estar debiendo favores e incluso el rechazo social del entorno donde viven que constantemente les está recordando sutil o explícitamente que son los otros en nuestro país (...) La discriminación en general y en el acceso a los servicios sociales en particular es objetiva y subjetiva, es decir, hemos recogido experiencias tanto del trato diferencial que reciben por parte de los profesionales de los servicios sociales a los que acceden, como de los problemas materiales de acceso a servicios públicos» (Manzanos, 2004:149).

Un segundo ejemplo son los trabajos de Carlota Solé, Lluís Flaquer y otros que han demostrado cómo el estado de bienestar en España genera fragmentaciones con respecto a los derechos de ciudadanía tanto de personas españolas como extranjeras; y cómo la fragmentación del mercado laboral produce desigualdades en el reconocimiento de derechos en función de la clase, el sexo y el origen geográfico. De este modo, tanto los servicios universalizados (tales como la educación o la sanidad) como las prestaciones contributivas y la protección asistencial, se ven seriamente mermadas entre la población inmigrante. Además, algunos aspectos de la política social no sólo resultan ineficaces en la atención a la mujer inmigrante, sino que además reproducen dinámicas discriminatorias vinculadas a clase, género y etnia, en el acceso y utilización de las políticas sociales (Solé y Flaquer, 2005)⁽⁵⁾.

Otros trabajos de autores españoles destacados apuntan en la misma dirección desde diversos campos analíticos. Así, podemos citar el trabajo de José Antonio Zamora que, partiendo de las contradicciones y crisis de la ciudadanía en las sociedades modernas, tanto las que afectan a la relación entre su lógica universalizadora y los límites territoriales de la validez de los derechos, como las que afectan a la relación entre la lógica del mercado y la lógica de los derechos humanos, analiza la agudización de dichas contracciones en conexión con el fenómeno de la inmigración y explora los vínculos entre las formas de excepcionalidad jurídica, social, económica, política y cultural que viven los inmigrantes y su valor como clave interpretativa de los procesos de socava-

(5) Los factores que operan en estos procesos y lógicas de discriminación por parte de las políticas sociales se resumen en cuatro: «a) las barreras institucionales propias de los mecanismos jurídicos-legislativos que seleccionan los actores sociales a quienes se les atribuye el derecho a acceder a los servicios sanitarios públicos, y los aspectos organizativos de los dispositivos de atención médica; b) las barreras culturales referidas a diferencias en la representación social de los cuidados de la salud y la enfermedad (atención materno-infantil); c) las barreras derivadas de la situación socio-económica (situación laboral de las mujeres inmigrantes) y, d) las barreras vinculadas a variaciones en los universos simbólico-idiomáticos» (C. Solé y L.L. Flaquer (eds.) (2005) *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*, Madrid, Instituto de la Mujer).



miento de la ciudadanía que sufren amplios sectores de población en las sociedades desarrolladas (Zamora, 2005). También considero necesario destacar especialmente los diferentes trabajos de Belén Agrela que abordan el estudio de los diversos procesos y lógicas de discriminación en el campo del bienestar social en general y los servicios sociales en particular (Agrela, 2006 y 2009), a los que se hará referencia más adelante⁽⁶⁾.

Ahora bien, «el racismo contemporáneo en Europa no es una invención nueva, sino que continúa una larga tradición, y no está causado por la inmigración, sino por la descripción sistemáticamente negativa de los *otros* en las representaciones sociales a lo largo del tiempo» (Van Dijk, 2006:21). Paralelamente a estas manifestaciones de racismo (viejo y nuevo) observamos cómo se incorporan en la legislación nacional normas internacionales contra el prejuicio y la discriminación más evidentes. Pero esta incorporación normativa no elimina, sino que mantiene, la discriminación y la exclusión en formas más sutiles e indirectas, basadas por ejemplo en «razonables» motivos culturales, demográficos, de preferencia nacional o de otro tipo.

En los análisis sobre discursos políticos, debates parlamentarios, políticas sociales y prácticas profesionales se muestra que, mientras por un lado el racismo se rechaza de manera oficial, los discursos de las élites representan a los inmigrantes, las minorías y los refugiados cada vez más como una amenaza al estado de bienestar, la cultura occidental y por supuesto nuestra dominación económica, política y social. Los medios de comunicación vienen a reforzar estos discursos. Dicho en otras palabras, y como bien ha sido expresado por Van Dijk (2006): Las élites y las instituciones en Europa parecen combinar la doctrina y políticas oficiales no racistas con prácticas cotidianas ampliamente extendidas de discriminación diaria e ideologías étnicas o racistas, afectando seriamente el bienestar y los derechos civiles de inmigrantes, minorías y refugiados⁽⁷⁾. Estas prácticas, junto con los discursos relacionados con la inmigración ilegal, producen, difunden o confirman los prejuicios e ideologías generalizados que dan lugar y legitiman la discriminación diaria en el mercado de trabajo, la vivienda⁽⁸⁾, la educación, la sanidad, los servicios sociales, la cultura y las políticas sociales en general.

(6) Los análisis de Francé *et al.* (1999) y Solanas (2002) referidos a los servicios sociales para inmigrantes son otra fuente de interés.

(7) Podríamos decir que asistimos a una hipocresía que niega y desmiente en la práctica lo que en la doctrina o la retórica política se afirma.

(8) Con frecuencia se ha afirmado que la segregación residencial de la población inmigrante está provocada por las diferencias socioeconómicas entre grupos nacionales y extranjeros, sin embargo, en estudios recientes realizados en zonas multiétnicas españolas, se constata que la principal causa de la segregación es la etnodiscriminación, fundamentada en las preferencias residenciales de los nacionales por el endogrupo (Véase: J.C. Checa y M^a A. Arjona (2007) «Factores explicativos de la segregación residencial de los inmigrantes en Almería» en *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXV, n^o 48, pp. 173-200).



Ahora bien, como advierten Xavier Aierdi y Saioa Bilbao, quizás no es conveniente obsesionarse exclusivamente con el *racismo ideológico*, circunscrito a sectores que difícilmente variarán su visión por efecto de los hechos, porque su visión es previa y posterior a los hechos, y convendría centrarse también en la xenofobia que emerge coyunturalmente, pues las actitudes ambivalentes no carecen de importancia⁽⁹⁾. Se trata de prestar atención a los grupos que «desde una actitud reactiva fruto de una situación precarizada en un proceso de creciente degradación de la *ciudadanía*, añaden a su situación de exclusión objetiva la competencia de los *recién llegados*» (p. 142). Como ambos autores señalan: «la desatención social y política de estos sectores puede dar lugar a todo un conjunto de estrategias cruzadas de difícil manejo, cada vez más presentes en nuestras sociedades», haciéndose imprescindible «romper el principio de *prioridad nacional*, que prima a los nuestros y que está tras las actitudes y opiniones ante la inmigración que se sostienen en nuestras sociedades [...] aunque para ello haya que combatir los discursos sociales asentados en nuestra sociedad y adoptados como evidencia» (Aierdi y Bilbao, 2009:144).

2 LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EL SIGNIFICADO DE LA CATEGORÍA «INMIGRANTE»

El modo en que concebimos a los inmigrantes deviene de los significados que se le han atribuido en unos contextos y momentos concretos. Y las políticas públicas son uno de los más poderosos instrumentos de rotulación, etiquetado y construcción de significado social de esta categoría. En otros artículos anteriores yo misma mostraba que las políticas sociales e intervenciones sociales no son inmunes al criptorracismo, ya que incluso lo fomentan (Aguilar, 2006 y 2010)⁽¹⁰⁾. Son las ideas que se tienen sobre la inmigración las que insinúan unas u otras políticas, y, a su vez, dichas políticas (que nunca son neutras) son portadoras de significados y conllevan un tipo determinado de intervenciones. Así, la figura social de la inmigración está siendo reconstruida a partir de las políticas de cierre de fronteras como un asunto de gestión de la

(9) Los diferentes trabajos de M^a Angeles Cea D'Ancona para el CIS (2004) y el Ministerio de Trabajo (2007), así como los realizados con Miguel Valles en España para el Observatorio Europeo del Racismo (2010), ponen de manifiesto, que es en las actitudes intermedias y ambivalentes donde se pueden observar desplazamientos coyunturales hacia actitudes más claramente xenófobas en situaciones de crisis, más que en las actitudes extremas fuertemente enraizadas en los grupos que las sustentan que no suelen variar.

(10) Un interesante ensayo sobre el criptorracismo y sus manifestaciones en las políticas e intervenciones sociales públicas puede consultarse en J. I. Ruiz de Olabuénaga (2004). Asimismo, en la tesis doctoral de Belén Agrela se realiza un exhaustivo y lúcido análisis sobre el papel de las políticas sociales dirigidas a inmigrantes en España que construyen intencionadamente un nuevo sujeto de intervención en el campo de la exclusión social, objeto de atención e intervención pública privatizada y que, en no pocas ocasiones, son auténticos instrumentos de creación y consolidación de desigualdades. (Cf. B. Agrela (2006) Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante, Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Universidad de Granada).



nueva pobreza. Y desde las políticas de acción social con «inmigrantes», los sujetos son representados como reversos de la figura del europeo/a, esto es, como sujetos pobres y empobrecidos en el más amplio sentido de la palabra (carentes de formación, valores democráticos, menos evolucionados...), desde un prisma miserabilista que los imagina como personas frágiles e indefensos (Agrela, 2006). Así, se naturalizan las diferencias y se justifica la desigualdad, con retóricas que tienden a culpabilizar al inmigrante de su propia situación (Provansal, 1999). Este modo de concebir al inmigrante explica el modo en que se han organizado los actores y las políticas de acción social, con un modelo de *gobierno en distancia* que transfiere al Tercer Sector la implementación de los servicios sociales dirigidos a inmigrantes. Es decir, so pretexto de una pseudo-participación social, se privatizan y precarizan los servicios sociales públicos destinados a este colectivo, que se convierte en un beneficiario diferenciado del autóctono. Las maneras de retratar al inmigrante (que son generales, ambiguas, abstractas y a menudo contradictorias) prescriben unas prácticas concretas de intervención social (Agrela, 2006). Quizás convenga recordar aquí el principio de Thomas según el cual, «si una persona define una situación como real, ésta termina siendo real en sus consecuencias». Por ello, si los inmigrantes son representados en las políticas sociales como sujetos anómalos, conceptualizados bajo el prisma cultural, y considerados con carencias; las prácticas consecuentes se encaminan hacia la unificación de poblaciones diversas, el conocimiento de *su* cultura para obtener claves que ayuden a decodificarles como sujetos de intervención, provocar el intercambio y la mediación entre la «cultura española» y «la cultura del inmigrante», capacitándole en habilidades para favorecer *su* integración social, etc. Así, bajo una retórica supuestamente orientada por valores humanos universales, se llevan a cabo prácticas y políticas sociales que bajo el término de integración desarrollan acciones tendentes al fomento del multiculturalismo, cuando no de una auténtica asimilación. De este modo, se practica también desde las políticas e intervenciones sociales un racismo más o menos encubierto, cuando no un racismo explícito⁽¹¹⁾. Estas concepciones y acciones públicas y privadas

(11) Como ocurrió en Albacete, en julio de 2006, con los inmigrantes subsaharianos (criptorracismo) y en 2007 con inmigrantes rumanos (racismo explícito). El Defensor del Pueblo estatal intervino ante la solicitud que SOS Racismo ha presentado a instancias del Colectivo de Apoyo al Inmigrante de Albacete, ante la falta de garantía de derechos en estos procedimientos. Los hechos de 2006 se muestran en nuestra película documental «África llora aquí» (Aguilar, 2008) y una breve muestra visual de lo acontecido en 2007 se puede ver en: <http://es.youtube.com/watch?v=-G05ozhY7gI>. Otras expresiones de racismo se han puesto de manifiesto a partir de denuncias efectuadas por las personas inmigrantes frente al trato discriminatorio recibido por parte de profesionales de los servicios municipales en dispositivos de atención temporal a inmigrantes (tanto si se ha tratado de funcionarios públicos como de personal contratado por entidades del tercer sector para la gestión privatizada de dichos dispositivos). Estos hechos han sido denunciados en la prensa local y han sido objeto de reclamación formal ante la administración afectada (aunque en otra manifestación de racismo institucional, estas reclamaciones escritas no hayan tenido respuesta del Ayuntamiento ni del Defensor (??) del Pueblo regional). El despido improcedente y la presión a entidades solidarias «políticamente afines» ha sido también utilizado indirectamente como instrumento de discriminación, a fin de «acallar» voces de inmigrantes discrepantes con el gobierno local.

tienden a traducirse en una «praxis habitualizada» que puede concretarse en un conjunto de modelos de intervención que (re)producen de forma sistemática una acción específica con inmigrantes y sus problemáticas.

3 MODELOS IMPLÍCITOS, ETNOCENTRISMO Y PREJUICIOS EN LOS PROFESIONALES DEL ÁREA DE INMIGRACIÓN

La implementación de las políticas sociales destinadas a la integración de las personas migrantes depende en buena medida de los/las profesionales de los servicios sociales, al menos en este ámbito del bienestar y en lo que a sus aspectos prácticos se refiere. Estos profesionales (seamos trabajadores sociales, educadores sociales, animadores, mediadores u otras figuras⁽¹²⁾) hemos sido socializados profesionalmente en base a modelos de intervención de tipo clínico-terapéutico, que no se evidencian como los más apropiados para abordar la atención a esta nueva diversidad migratoria con vistas a su «integración» en la sociedad. El propio concepto de integración deber ser revisado en estos contextos de intervención social de carácter multicultural y multiétnico. En definitiva, no todos los modelos teóricos y metodológicos de intervención profesional en el ámbito social son adecuados, oportunos ni pertinentes, analizados en perspectiva intercultural y bajo el prisma de la construcción de una ciudadanía inclusiva.

Además, y aunque nos resulte incómodo, tenemos que tomar conciencia de que a veces nuestra forma de trabajar con y para las personas inmigrantes se basa en valores, presupuestos y estereotipos que pueden alimentar nuevas formas de racismo y que nos impiden reconocer las reales necesidades de las personas. Esto no debería asombrarnos, puesto que «las ciencias sociales han contribuido ampliamente a la invención del racismo, a su formulación doctrinaria y erudita» (Wieviorka, 1992). Durante mucho tiempo la antropología, la psicología, la sociología, la psiquiatría, la pedagogía han contribuido a transformar la diferencia en desigualdad, a justificar y legitimar el racismo. En la base de nuestras formas de diseñar programas de intervención, de nuestra forma de comprender los problemas sociales, de nuestras prácticas de trabajo cotidiano con las personas inmigrantes se encuentran modelos implícitos. Estos modelos implícitos de intervención son el marco a través del cual interpretamos, comprendemos y actuamos. En definitiva, toda forma de intervención implica y supone una determinada forma de concebir la realidad, al

(12) Para no hacer farragoso el texto, en adelante emplearemos la expresión trabajadores sociales «a la francesa», es decir, englobando a todas las familias profesionales de los servicios sociales y la acción social, sean éstos diplomados en trabajo social, educación social, animación, psicología, pedagogía u otra disciplina profesional de la rama.



igual que toda forma de concebir implica o conlleva una determinada forma de intervenir, seamos o no conscientes de ello. Estos modelos de intervención (re)producen de forma sistemática una acción específica con inmigrantes y sus problemáticas y una específica visión de las personas inmigrantes⁽¹³⁾. En muchas ocasiones se trata de modelos basados en esquemas universalizantes a partir de conceptos particulares o que exacerbaban las diferencias culturales. No debemos olvidar que la forma de encuadrar un problema determina la forma de resolverlo y en no pocos casos, la mayor dificultad para una eficaz intervención social estriba en un mal encuadre del problema (falso, distorsionado, erróneo, reduccionista o sesgado) que nos imposibilita e impide su correcta solución. Un modelo de intervención es un conjunto coherente de pensamientos y conceptos referidos a teorías, sentimientos, actitudes y acciones construidas en base a unas categorías de población que dibujan una guía de intervención social en relación con una problemática concreta. Los modelos son, por tanto, una construcción simplificada y esquemática de la realidad, que aportan una explicación de la misma y que conforma un esquema general referencial que guía la práctica. Los modelos dependen de cómo se conciben las causas del problema, de las formas en que el técnico-profesional interpreta la ayuda, de los valores y la ética desde los que se analiza la situación, de la forma en que se concibe al inmigrante que vive el problema, de la naturaleza de la relación que se establece entre el agente social y el «usuario» inmigrante.

Simplificando podemos decir que existen dos grandes sesgos que caracterizan a muchos de nuestros modelos implícitos de intervención y que, aunque tengamos buena voluntad, a veces alimentan la construcción de barreras entre «nosotros» y «ellos»: el sesgo etnocéntrico y el sesgo culturalista. En el primer caso aplicamos nuestras categorías a otras realidades olvidando que pueden existir diferencias: adaptamos la realidad a las categorías en lugar de las categorías a la realidad. En el segundo caso exacerbamos y damos demasiada importancia a las diferencias culturales. Aunque pueda parecer extraño, los dos sesgos no son incompatibles, al contrario, la mayoría de las veces se presentan, aunque en dimensiones diferentes, al mismo tiempo. Esto porque se trata de dos sesgos que tienen una lógica común: la simplificación y el reduccionismo propio de los estereotipos.

Sesgo etnocéntrico: A menudo asumimos que las personas o las situaciones son mucho más parecidas de lo que realmente son, percibiendo similitudes cuando en realidad hay ciertas diferencias y creemos que las categorías que

(13) Un desarrollo más pormenorizado de estos modelos puede consultarse en M^a J. Aguilar (2010) «Modelos de intervención social con inmigrantes e interculturalidad: un análisis crítico», en Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política, vol. Monográfico especial «Sociedad e Innovación en el siglo XXI», febrero 2010, pp. 77-94.



utilizamos en nuestro trabajo son universales y se puedan aplicar en todos los contextos. Un ejemplo de este tipo de sesgo señalado por Buraschi (2010) es la discusión sobre si los menores extranjeros no acompañados (MENAs) hay que considerarlos adultos o adolescentes. En materia de derechos no hay duda que sean menores, pero a la hora de diseñar programas educativos, itinerarios de inserción laboral o interpretar eventuales conflictos el debate está hoy en día bastante abierto. Aunque no podemos entrar en el detalle de esta discusión, un elemento que podría ser útil considerar es que no se trata de decidir si los MENAs son adultos o menores adolescentes, sino de preguntarnos si nuestras categorías de análisis son aplicables a la realidad social y cultural de los MENAs o si hay que negociar (directamente con ellos) «nuevas» formas de concebir la adolescencia. Desde este punto de vista resulta claro que las categorías conceptuales de «adolescencia» y «juventud» que utilizamos son construcciones sociohistóricas, culturales y relacionales que están en un proceso constante de cambio y significación.

Las características del *sesgo culturalista* son la exageración de los factores culturales y la esencialización de la cultura. Los efectos de este sesgo es que interpretamos el comportamiento de las personas únicamente por su pertenencia (real o supuesta) a una determinada cultura: «Dime de dónde vienes y te diré quién eres». Es propio del sesgo culturalista *confundir las diferencias sociales con las diferencias culturales*: «culturizando a ultranza todas las situaciones sociales se oculta la incapacidad o falta de voluntad del Estado para resolver de manera satisfactoria la nueva realidad social, o es, una vez más, la pantalla tras la que se ocultan los verdaderos debates que nuestra sociedad no acaba de afrontar» (Martín, 2004:355-356). Además, se confunden dos conceptos que deberían ser muy diferenciados: sociedad y cultura. Sociedad y cultura no son equivalentes, ya que en todas las sociedades actuales es posible identificar la existencia de varias y diversas culturas. Es, por tanto, un error considerar que a una sociedad le corresponde una sola cultura, o en dar al término cultura una acepción uniformadora que, sobre todo en España y en las sociedades de nuestro entorno, no tiene. En una misma sociedad están conviviendo pautas culturales totalmente diferenciadas, y ello es así sin necesidad de tener en cuenta las pautas culturales que introduce la inmigración. Hay comportamientos de personas autóctonas que se distancian notablemente de lo que son los comportamientos *medios* del resto de la sociedad, y no por ello se les discute si son o no son parte de esta sociedad.

Con el sesgo culturalista se exagera el «hecho diferencial», se hace hincapié en determinados elementos de la identidad de la persona excluyendo a otros: «De la misma manera que algunas desigualdades han sido naturalizadas, otras han sido culturalizadas, esto es, se atribuye a diferencias culturales aque-



llo que muchas veces se debe, sobre todo, a disparidades sociales» (Da Cunha, 2007:74). Esta tendencia se nota especialmente en la fase de diagnóstico y análisis de los problemas de integración: la delincuencia, el fracaso escolar, la pobreza se explican a través de variables culturales como los factores religiosos, la «mentalidad», la «orientación hacia el presente», el «fatalismo», etc. Este modelo de intervención tiende a exotizar la pobreza, subestima los factores económicos y sociales y sobrestima los factores culturales. Un ejemplo de este sesgo es el uso del término «inmigrantes de segunda generación» para identificar a los hijos o hijas de las personas inmigrantes que han nacido en el país de recepción. En este caso se utiliza un término que, no sólo es equivocado (no se trata de inmigrantes), sino que privilegia una dimensión (la cultural, la inmigración) eliminando o minimizando otras: La segunda generación formada por aquellos que nacen o se socializan en el lugar de destino, arrastra los estigmas del origen y los traumas de la migración, pero al mismo tiempo forman parte por cultura y destino de la sociedad de acogida.

Octavio Vázquez y Mercedes González analizaron la percepción que tienen los trabajadores sociales de la realidad social de la inmigración. A lo largo de su investigación se constató la presencia constante de estereotipos y prejuicios que condicionaban el diagnóstico que estos profesionales hacían de la realidad de las personas inmigrantes, entre los cuales hay que destacar: «el carácter descuidado y poco atento de los inmigrantes respecto a la documentación; los inmigrantes no saben lo que es el asociacionismo; los inmigrantes son ignorantes y descuidados, la religión musulmana es un todo homogéneo y los musulmanes son fatalistas». Además, a la hora de interpretar el fenómeno religioso, se aplican categorías propias de nuestro horizonte cultural: «religiosidad católica secularizada». Además, estos autores subrayan cómo se suele mirar al Islam en clave de resignación: «Detectamos la tensión que existe entre dos mentalidades de naturaleza diferente: los trabajadores sociales de corte racionalista, autónomos y basados en derechos que quieren conseguir algo para el inmigrante y sus hijos y, sin embargo, él confía la solución de su problema a Alá y no al trabajo, las gestiones o los derechos que pudiera tener. La tensión deviene en incomprensión y en valoración negativa del otro: la resignación no es procedente en un Estado moderno donde los individuos tienen derechos que, para ser ejercidos, tienen que ser conquistados. Por tanto, vemos que la valoración que hacemos de la religión musulmana no se puede deslindar de otros elementos que están presentes en la realidad con los que conforma un todo coherente que orienta nuestro comportamiento, y el de los inmigrantes, en la realidad social en la que nos situamos. Nos parecen bien los aspectos externos de la misma: la fiesta o el Ramadán, pero tenemos más dificultades para aceptar que la religión oriente el comportamiento de los



individuos ante la resolución de un problema aunque, en determinadas ocasiones, se pueda convertir en un aliado de los trabajadores sociales cuando no pueden resolver la problemática que plantean los inmigrantes» (Vázquez y González, 2002). Estos autores subrayan cómo los trabajadores sociales que utilizan este marco interpretativo para interpretar y valorar los comportamientos de los inmigrantes musulmanes suelen considerar incomprensibles y malinterpretar elementos como el papel de la autonomía personal y de la mujer o el rol y las funciones de los hijos⁽¹⁴⁾.

Finalmente, los modelos implícitos tienen consecuencias importantes en la intervención social con inmigrantes, se trata de ser conscientes de que las categorías que consideramos neutrales están, a menudo, estrechamente relacionadas con un determinado contexto cultural: Si decidimos otorgar una condición básicamente flexible a las especificidades culturales (flexible socialmente) entonces hay que aplicarlo a todas las partes de las relaciones sociales y no únicamente a las que nos resultan extrañas o las que se sitúan en posiciones de clara inferioridad (demandantes de ayudas, clientes de servicios escolares y sociales...). Los trabajadores sociales desempeñamos una intervención que está siempre condicionada por la construcción que realizamos del Otro, y somos «uno de los principales personajes de los procesos de construcción institucional del Extranjero» (Muñoz, 1993: 77). En no pocos casos hemos elaborado una imagen del otro, del inmigrante, como una persona desvalida, frágil, vulnerable y carenciada, un sujeto pasivo asistible, con el que sólo cabe entablar una relación de carácter paternalista, ya que no lo consideramos capaz de gobernar su vida. Con ello se ha impedido su desarrollo autónomo y le hemos mantenido en una situación pasiva y dependiente, consolidando su posición de subalteridad, instalados en una retórica de minorización. El diagnóstico se sigue realizando como un peritaje exterior a los interesados a quienes no se les consulta ni se les hace participar activamente en el mismo. Del mismo modo, en no pocas organizaciones de acción solidaria, con frecuencia se han formulado proyectos de intervención sin tomar en consideración la participación de los propios interesados, con lo que la potencial eficacia de las intervenciones se ha visto seriamente mermada. En otros casos se distorsiona la visión del inmigrante, al que se clasifica como «bueno» o «malo» en función de su mayor o menor proximidad con las normas sociales, interviniendo desde modelos clínicos que tienden a interpretar su situación de marginación como inadaptación, falta de voluntad o desvío que hay que corregir «normalizando» sus comportamientos.

(14) Con respecto al Islam y las mujeres musulmanas no sólo los trabajadores sociales, el resto de la sociedad expresa no pocos prejuicios al respecto (Véase: M. Djaouida (2000) «Mujeres musulmanas: estereotipos occidentales versus realidad social», en *Papers*, nº 60, pp. 291-304).



En la mayor parte de los casos, la intervención profesional desde los servicios sociales se desarrolla desde modelos diagnósticos propios de enfoques clínicos nord-occidentales, que habitualmente tienden a etiquetar la realidad en función de las características de la oferta, sin plantearse seriamente la exploración comunitaria de las potencialidades y recursos propios. Es lo que Donzelot denomina la «domesticación del sujeto», y que necesariamente pasa por una individualización de los problemas de la exclusión, la pobreza o la desigualdad de la población inmigrante, a los que se niega su carácter social (Proccaci, 1999). Al centrar la mirada en las características del pobre en lugar de en el trabajo, se separan los problemas de la pobreza de los problemas laborales y el sistema sigue incuestionado e incuestionable.

Llegados a este punto cabría formularse una pregunta: *¿es posible eliminar el racismo institucional en la implementación de las políticas sociales, al menos en lo que respecta a la intervención de los profesionales de ayuda?*

4 EL CHOQUE CULTURAL Y LAS RELACIONES INTERCULTURALES EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES SOCIALES⁽¹⁵⁾

Como ya se ha señalado anteriormente, «hay que tener en cuenta que la mayoría de nosotros/as ha sido socializado en horizontes culturales relativamente monoculturales y etnocéntricos y, a menudo, no tenemos las herramientas para gestionar la incertidumbre y el estrés que genera la relación con personas cuyos comportamientos no logramos comprender y prever. La incompreensión es doble: no sabemos interpretar los comportamientos ajenos (incertidumbre explicativa) y no logramos prever las posibles reacciones (incertidumbre predictiva). Esto significa que para trabajar eficazmente en un espacio multicultural no son suficientes la buena voluntad y las actitudes positivas hacia la diversidad, es necesario tener las competencias para comprender la diversidad, gestionar los conflictos y relacionarse eficazmente. Nuestros valores y creencias pueden no ser suficientes cuando nos encontramos en situaciones complejas y ambiguas. Los valores y las creencias tienen que estar acompañados por conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas que nos permitan manejar eficazmente las situaciones conflictivas o ambiguas. Sin estas competencias el encuentro intercultural se puede transformar en choque cultural y alimentar el racismo y la xenofobia» (Buraschi, 2011).

Una de las propuestas metodológicas más interesantes y pertinentes para el reciclaje profesional y la formación de los trabajadores sociales que han de

(15) Este apartado es una síntesis de elaboración propia a partir de las propuestas originales citadas.



Intervenir en contextos multiculturales, es sin duda el enfoque de los incidentes críticos formulado inicialmente por Margalit Cohen-Emerique (1997, 1980 y 1990) que ha sido desarrollado posteriormente por otros profesionales y expertos. Es imprescindible abordar el choque cultural y las relaciones interculturales como un aspecto central de la relación de ayuda profesional en el campo de los servicios sociales y las políticas sociales. Los profesionales de la ayuda, trabajadores sociales, educadores, animadores y psicólogos, confrontados en su trabajo con personas inmigrantes y con sus familias, se interrogan sobre su capacidad para establecer relaciones culturales basadas en la comprensión y la aceptación de las diferencias, y posteriormente consideran que algunas de sus evaluaciones y acciones son erróneas. Esta autora ha sido una de las primeras en interesarse por estos aspectos de la formación en la relación intercultural, mostrando que para los individuos es difícil y lento adquirir la percepción, la comprensión e incluso el respeto a la diferencia. Nuestras percepciones selectivas, el miedo al extranjero y a lo extraño, los prejuicios etnocéntricos, las tendencias a la esquematización y a la banalización desde la aprensión hacia otra cultura, y finalmente, las actitudes de desvalorización e incluso el racismo, son filtros y pantallas cognitivos y afectivos, obstáculos al desarrollo de una apertura a la cultura del otro, al reconocimiento y a la tolerancia de las diferencias.

Se trata del choque cultural definido como una reacción de desorientación, de frustración o de rechazo, de rebelión y de ansiedad; en resumen, una experiencia emocional e intelectual que se manifiesta en quienes, situados por circunstancias o por profesión fuera de su contexto sociocultural, están comprometidos en acercarse al extranjero; este choque es un medio muy importante de toma de conciencia de la propia identidad, en la medida en que éste es retomado y analizado.

Aunque pueden abarcar otras dimensiones, son cuatro las principales áreas o segmentos culturales en los que las personas en su práctica profesional dicen que han vivido choques en sus encuentros con otra cultura, cuatro áreas que están en el origen de tensiones y reacciones de rechazo. Se trata de:

- Choques relativos a la percepción diferencial del espacio y del tiempo.
- Choques asociados a diferencias en la estructura del grupo familiar: sistemas de roles, y en particular el rol de la mujer, modos de comunicación entre sus miembros y modos de control social y finalmente actitudes educativas hacia los niños.
- Choques debidos a dos tipos de sociabilidad: donaciones (o dotes), intercambios entre las personas y códigos de decencia.



- Choques en relación a los tipos de demanda de ayuda que el inmigrante solicita a los trabajadores sociales, en relación con dos concepciones tanto del hombre y de sus necesidades, como del sistema de ayuda mutua y solidaridad específico al grupo de pertenencia.

Estos conflictos culturales vividos por las personas en su práctica profesional durante sus relaciones interculturales, coinciden en las tres primeras áreas con las experiencias vividas por los inmigrantes confrontados con la sociedad de acogida, tal y como se describen en los estudios sobre aculturación. Podríamos decir si se trata de experiencias diferentes o idénticas y responder a la siguiente pregunta: en las relaciones interculturales, ¿el conflicto cultural es el mismo cuando pertenecemos a una población mayoritaria cuya cultura está valorada, o cuando pertenecemos a un grupo minoritario cuya cultura es ignorada o desvalorizada? La cuarta área está vinculada a la especificidad profesional de la persona en su práctica profesional: la interacción en situación ayudante-ayudado; su análisis permitirá cuestionarse sobre la especificidad de la acción social y socioeducativa con los inmigrantes.

El análisis de los incidentes críticos demuestra que en este tipo de relaciones interculturales el choque cultural no sólo está asociado a un límite de tolerancia de las diferencias particulares. También lo está con zonas o segmentos culturales más relacionados con la incomprensión y los malentendidos, y, de forma general, son más conflictivos que otros ya existentes en el seno de la sociedad de acogida en plena mutación social. A nivel personal, el choque está relacionado con imágenes que no afloran siempre a la conciencia: percepción del tiempo y del espacio, noción de la persona, de la familia, imágenes de los roles masculinos o femeninos, roles de parentesco, modos de educación infantil y, en especial, imágenes del rol de la escolarización en la promoción social y en el cambio hacia lo moderno. Todas estas imágenes crean actitudes, emociones, juicios, e incluso orientaciones de acción que intervienen en el encuentro intercultural del trabajador social con una familia inmigrante. Pueden ser origen de malentendidos, de enfrentamientos e incluso de medidas inadecuadas mucho más dramáticas tratándose de una relación de ayuda. La diferencia del otro la aceptaremos tanto menos en la medida que nos refleja esa imagen contra la cual se intenta construir una nueva identidad. La reivindicación e incluso el militantismo para la igualdad del rol de la mujer, la nueva definición de los roles parentales, la defensa de su individualismo y de la libertad contra las presiones familiares y religiosas, el liberalismo en la educación infantil, la importancia de la promoción social gracias a la mayor escolarización y, en una palabra, todos estos valores, actitudes punta de la modernidad, son muy profundos en este grupo de socio-profesionales.



La diversidad de los procesos de aculturación en sus aspectos conflictivos, tanto en el seno de la sociedad española como en todas las que están al frente de la modernidad, hay que estudiarlos paralelamente a los de los inmigrantes, con el fin de reconocer el cambio continuo de los paisajes sociales y culturales de los individuos y los grupos. La creciente complejidad de lo real hace que su interpretación sea imposible mediante una simplificación teórica o ideológica. Ahí se encuentra uno de los aspectos del enfoque intercultural que cualquier formación debe tener en cuenta. Pero, ¿es suficiente una formación para conseguir una verdadera comunicación y comprensión intercultural? Nuestra respuesta es reservada. Los códigos ajenos a los nuestros implican tanta sutileza que es difícil para una persona extranjera poder captar todas las sutilezas. Así, por ejemplo, los códigos explícitos e implícitos que rigen las relaciones familiares de una familia magrebí musulmana y que tienen como objetivo asegurar la perennidad de dos valores fundamentales: la autoridad sin límites del padre y la separación de los sexos, son muy difíciles de comprender por un occidental cuando tiene como misión intervenir en estas familias en caso de crisis.

También creemos que la intervención del trabajador social en las familias inmigrantes debe tener como primer objetivo situarse en el tejido social en el que se incluyen estos inmigrantes, grupos o familias, refugio de la cultura de origen, y localizar a las personas próximas capaces de servir de mediadores en este encuentro intercultural. De ese modo, estas personas podrán ayudar en la comunicación y colaborar con el trabajador social para movilizar las fuerzas de apoyo, de ayuda, de solidaridad con las personas o las familias en crisis. Estos mediadores (que podrían ser trabajadores sociales del mismo origen cultural; de ahí la necesidad de formarlos) permitirían también neutralizar el elemento de presión de la aculturación o incluso de la asimilación que existe de forma más o menos explícita en el trabajador social cuando se encuentra con un «usuario» inmigrante. Efectivamente, incluso si éste se produce en las mismas zonas que son causa de enfrentamiento y de crisis para el inmigrante, la vivencia del encuentro no es la misma por ambos lados y las dificultades de este encuentro pueden reducirse a un simple problema de comunicación. Podemos decir que para el profesional, este encuentro es una simple relación intercultural, pero que para el inmigrante se trata de una experiencia interétnica. La experiencia interétnica es una experiencia de aculturación, confrontada a unos modelos diferentes; el inmigrante está obligado a adaptarse a éstos, cualesquiera que sean los sentimientos que esta confrontación despierta en él y cualquiera que sea la amenaza que pesa sobre su propia imagen. Se ve incitado a realizar una reforma, una reestructuración de sus puntos de referencia, de sus códigos de comportamiento y de forma general de su identidad. También puede, negándose a la adaptación, reforzar algunos de sus



valores de origen, incluso hacerlos más rígidos. Sus opciones son diferentes cuando se trata de conductas socio-profesionales con respecto a las cuales debe adaptarse a cualquier precio, o de comportamientos dentro de la familia, del grupo de origen que intenta preservar a como sea.

Para el profesional de la ayuda, las relaciones interculturales reunidas en el método de los incidentes críticos no van tan lejos. Se limitan a encuentros con la diferencia sin obligación de cambio. Si en él existe malestar, miedo, incompreensión, rechazo a la diferencia y amenaza a su identidad, siempre le quedará la posibilidad de preservarse en tanto que mayoría, y además, podrá marcar la distancia impulsando al cambio, negando la existencia de la identidad del otro. ¿Cómo preservarse? ¿Cómo intentar reencontrar la seguridad quebrantada por un choque cultural? Para responder a esta pregunta utilizaremos nuestra experiencia con varios grupos de formación: son las frasecitas que se dicen a los inmigrantes cuando sus normas no se corresponden con las nuestras: «*Ahora, ustedes viven en España, ya no están en su país, no es lo mismo*». O reacciones recogidas durante los cursos: «*¡Por qué debo yo aceptar todas las diferencias, hacer concesiones y por qué no las hacen ellos con nosotros!*». O: «*Nosotros también tenemos derecho a la diferencia. ¡Si hacemos concesiones ya no somos nosotros mismos!*». Algunos de los incidentes críticos, aunque no tengan esta perspectiva, reflejan esta idea de presión o de cambio, especie de relación de fuerzas que se establece en reacción a un choque cultural demasiado amenazante para la identidad.

Esta presión al cambio, esta aculturación obligada bajo la cobertura de una ayuda a conceder o de un progreso a hacer, a realizar, no son apropiadas en un profesional de la acción social; reflejan una actitud general, la de no tener en cuenta la identidad de estas minorías, hacerlas «invisibles»; como grupos y como individuos, los inmigrantes no existen a no ser por sus diferencias cotidianas demasiado visibles y estigmatizadas.

Bennani, que se ha interesado por los problemas del inmigrante, enfermo o accidentado laboralmente y su relación con los médicos, personal sanitario de los hospitales o dispensarios y los empleados de la seguridad social, describe también esta relación en la que el profesional que posee el poder tiene derecho a una subjetividad, pero no el que está por debajo de él; mientras que uno se agranda el otro tiende a anularse... Este análisis muestra la existencia de una relación de fuerzas. No se puede negar la situación dominante-dominado en todos los encuentros interculturales entre el inmigrante y los diferentes servicios públicos. Queda por señalar hasta qué punto el medio de los profesionales de la acción social, comparados con otros grupos de profesionales, es crítico con su práctica y demandante de formación.

En mi modesta opinión, creo que la formación es imprescindible (condición necesaria), pero no es suficiente. Es preciso estar en condiciones de desarrollar competencias interculturales, principalmente en el diagnóstico (aunque no sólo), y llevar a cabo estrategias de intervención basadas en la potenciación, el fortalecimiento y la defensa activa de las minorías.

5 HACIA UN MODELO DE TRABAJO SOCIAL INTERCULTURAL (TSI)

Frente a los modelos implícitos mencionados en el apartado 3, parece pertinente proponer la necesidad de una intervención social con inmigrantes que elimine el racismo institucional y cuyo eje central de actuación persiga el empoderamiento y la defensa activa; y al que me atrevo a denominar como «Trabajo Social Intercultural (TSI)»⁽¹⁶⁾. A partir de nuestra visión crítica de diversos modelos de intervención, y tomando siempre como referencia nuestras propias experiencias prácticas en el campo de la intervención social con inmigrantes llevadas a cabo por nuestro grupo de investigación-acción (GIEMIC) en la última década⁽¹⁷⁾, propongo algunas reflexiones teóricas y propuestas de intervención social centradas en enfoques antirracistas, de potenciación y defensa activa de los derechos de las minorías. Sólo desde este tipo de enfoques entendemos que puede garantizarse una práctica profesional que elimine el racismo institucional que actualmente está presente en no pocas actuaciones llevadas a cabo desde los servicios, programas y políticas sociales públicas, y que favorezca una intervención social eficaz en contextos multiculturales.

En español no hay un término equivalente a *empowerment*, por lo que se ha castellanizado el término inglés, traduciéndolo por «empoderamiento», que era una palabra inexistente en nuestro idioma. Con esta expresión designamos los procesos de fortalecimiento y potenciación para el ejercicio activo de la ciudadanía. Hablamos también de auto-sostenibilidad y ciudadanía, como conceptos

(16) Llevamos aplicando y desarrollando en la práctica profesional este modelo de intervención desde el año 2004, en nuestro trabajo con inmigrantes residentes en diferentes lugares de España, principalmente en Castilla-La Mancha y Canarias. El primer proyecto colectivo autogestionado con migrantes subsaharianos fue desarrollado en Albacete en 2007 y tuvo carácter transnacional. En 2008 se implementó otro proyecto participativo denominado «*Kademelakéye: Formación y mediación; fortalecimiento y potenciación; interculturalidad*». Un análisis más extenso del proceso de intervención y sus resultados ha sido presentado en el último congreso internacional de desarrollo comunitario y animación sociocultural, celebrado a finales de 2009 en Montreal, y que ha sido publicado recientemente en la revista canadiense *Journal Sociocultural community development and practices*, con el título «Ciudadanía intercultural y animación: una experiencia innovadora para el empoderamiento de colectivos inmigrantes». Allí se analizan los problemas y dificultades, así como los logros y potencialidades de esta intervención. (Disponible en: http://www.atps.uqam.ca/numero/n1/pdf/ATPS_AguilarIdanez_2010.pdf)

(17) Una primera propuesta sistemática de nuestro modelo, en lo que a perfil profesional se refiere, fue publicada en M^a J. Aguilar (2004) «Trabajo social intercultural: una aproximación al perfil del trabajador social como educador y mediador en contextos multiculturales y multiétnicos», en Portularia. Revista de Trabajo Social, vol. 4, pp.153-160.



que refuerzan la idea de potenciación o fortalecimiento. De lo que se trata es de asegurar el poder necesario para que las personas puedan conocer, elegir, decidir y actuar. Es decir, actuar como ciudadanos. Respecto al término *advocacy* podemos decir otro tanto: como no existe su equivalente en castellano, debemos entenderlo en este contexto como defensa activa de los derechos de las minorías. Un concepto más cercano al trabajo social anti-opresivo que a otro tipo de perspectivas.

Nuestra propuesta se fundamenta, entre otras, en las críticas que desde la ideología antirracista se han venido formulando a los modelos clásicos de bienestar (tanto en sus versiones weberianas como marxistas). Según la perspectiva marxista, el racismo es una ideología que, además de excluir a determinadas personas de los servicios de bienestar, asegura que el Estado concentre la violencia y/o el racismo institucional contra estos grupos. Por lo tanto, una política social antirracista tiene que tener como objetivo la «eliminación de la subordinación racial institucionalmente estructurada» (Denney, 1992). Según la perspectiva weberiana, la abolición del prejuicio y la discriminación es posible dentro de la sociedad capitalista, siempre y cuando se reste importancia al concepto de etnicidad y se enfatice más el de clase.

En todo caso, este modelo se formula desde análisis teóricos sobre las formas dominantes del discurso y el racismo de las élites ya mencionados en el apartado 1 (Van Dijk, 2000 y 2001), incluyendo el racismo institucional puesto en práctica desde las políticas e intervenciones sociales. Tiene otra de sus referencias teóricas más relevantes en las propuestas de Bárbara B. Solomon⁽¹⁸⁾ (1976), particularmente en sus conceptos de potenciación o empoderamiento (*empowerment*) y defensa activa (*advocacy*). Asimismo, el modelo se formula desde algunas perspectivas de Paulo Freire, ya clásicas en la animación, el trabajo social y la pedagogía, y particularmente en su concepto y propuesta educativa de «pedagogía del oprimido» (Freire, 1970). Y también es deudor de un estilo y un modo de entender el trabajo social y rol del trabajador social, más cercano a Saul Alinsky (1946, 1962 y 1971) que a otros pioneros del trabajo social.

Conviene recordar aquí la afirmación de Augusto Boal cuando decía que quien en Europa dice que no hay oprimidos es que es un opresor (Boal, 1985). Desde esta perspectiva consideramos «oprimidos» a los grupos y sujetos que no pueden expresarse por condiciones de subalteridad, como ocurre en el caso de los inmigrantes (aunque no sólo con los inmigrantes).

(18) Algunos de estos planteamientos pueden coincidir con las ideas de referencia que están en la base del modelo teórico de trabajo social comunitario de acción social de K. J. Rothman (1968) «Three Models of Community Organization Practice», en *Social Work Practice 1968*, New York, Columbia University Press; y (1970) «Contemporary Community Organization in the United States», en *Centro Sociale*, 23-24.



En este modelo utilizamos las estrategias propias del empoderamiento para reducir, eliminar, combatir o invertir las valoraciones negativas que desde el conjunto de la sociedad en general, y desde el poder y sus grupos en particular, se hacen de los inmigrantes. El empleo y fortalecimiento de redes de apoyo mutuo, la utilización de la capacitación como transferencia de saberes, habilidades y tecnologías, capacidad para tomar decisiones y organizarse, de interpretar, proyectar y actuar colectivamente, etc., son algunos ejemplos de estas estrategias, donde no se niega el conflicto, sino que se trabaja con él, y desde él cuando es preciso. Por ello, el empoderamiento exige un compromiso para mantener servicios socioeducativos y programas de intervención social efectivamente igualitarios y para enfrentarse a valoraciones negativas fuertemente arraigadas, incluso en la cultura técnico-profesional e institucional. Se trata, en definitiva, de implementar procesos de diálogo, comprensión y mejora, utilizando conceptos, técnicas y estrategias propias del trabajo social emancipatorio y radical para fomentar la mejora y la autodeterminación de los participantes⁽¹⁹⁾. Es decir, para el desarrollo de habilidades que permitan a las personas, organizaciones y comunidades mejorar por sí mismos sus actuaciones, y favorecer el cambio social necesario para que las situaciones resulten más justas y equitativas.

Las competencias interculturales (conjunto de conocimientos, actitudes y destrezas) que los profesionales debemos adquirir para trabajar de forma eficaz en contextos multiculturales, de acuerdo al modelo propuesto, se resumen en las siguientes:

Principales dimensiones de las competencias interculturales (Buraschi, 2011)⁽²⁰⁾

COMPETENCIA MINDSET:

1. Humorismo y mente intercultural (curiosidad, tolerancia a la ambigüedad, creatividad, apertura hacia la diversidad, cambio de perspectiva).

(19) En el GIEMIC estamos desarrollando y difundiendo algunos materiales de formación para el desarrollo de competencias interculturales, a partir de la sistematización crítica y contrastada de nuestras experiencias de formación e intervención basadas en este modelo. Como una referencia más amplia en contenidos a este modelo excedería notablemente la limitada extensión de este artículo, referencio aquí a modo de ejemplo, las dos últimas publicaciones que han sido editadas como material de autoformación y que pueden solicitarse gratuitamente: M^º José Aguilar (2008). «Ciudadanía intercultural. Materiales y propuestas desde la Sociología Visual», Albacete, GIEMIC-UCLM (publicado en DVD) y Daniel Buraschi (2011). «Herramientas para las buenas prácticas profesionales», Tenerife, Mosaico-Espacio Plural para la Educación Social.

(20) En el trabajo conjunto que algunos miembros del GIEMIC llevamos a cabo en esta línea de investigación-acción (principalmente Daniel Buraschi y María José Aguilar), consideramos este resumen de competencias interculturales como un listado abierto y en construcción. Cada competencia se adquiere mediante algunas técnicas y estrategias apropiadas de formación que aquí no se mencionan por motivos de espacio.



COMPETENCIAS SKILLSET:

2. Concientización intercultural (ser conscientes de: los elementos implícitos que conforman nuestra perspectiva; del carácter relativo de estos elementos; del origen de nuestro marco implícito, de las metas, las expectativas y experiencias que han contribuido a formarlo; y de las implicaciones y consecuencias de nuestras creencias y supuestos implícitos).
3. Comprender otros marcos de referencia (comprender la lógica implícita en otras perspectivas culturales, construir claves hermenéuticas para interpretar el significado del comportamiento de otras personas, aprender a aprender).
4. Sensibilización intercultural (autoconciencia emocional, actitud positiva ante la diversidad, empatía intercultural).
5. Asertividad intercultural (ser consciente del impacto relacional de la comunicación; comprender la influencia del contexto; identificar los estilos comunicativos verbales y no verbales propio y ajeno; saber crear canales de comunicación rompiendo las barreras de la comunicación; tener la capacidad de conceptualizar, de explicarse, de presentarse de forma apropiada, de llegar a un grado aceptable de comprensión recíproca y gestionar la interacción de forma adecuada y eficaz).
6. Gestión creativa de los conflictos (análisis del conflicto, revalorización y reconocimiento, explorar alternativas).

En este modelo y perspectiva de intervención social, el trabajador social (sea profesional o voluntario) tiene un papel muy diferente y diverso⁽²¹⁾: frente al clásico papel de experto gestor y organizador, en este enfoque puede ser un facilitador, un colaborador, un defensor, un mediador o un formador, dependiendo de las dinámicas generadas por el proceso de intervención. Nuestra acción se convierte así en un instrumento pedagógico y político de fortalecimiento emancipatorio de organizaciones, personas y grupos. Muchos estudiosos pueden percibir este tipo de intervención como un movimiento social y político. En realidad esta propuesta tiene —como todas— un carácter político, quizás más explícito que otras, al visualizar la intervención como un instrumento transformador de los programas sociales, dando mayor énfasis a la autodeterminación de los participantes y al aprendizaje emancipatorio o liberador, por lo que se refiere al proceso metodológico.

(21) Véase M^a J. Aguilar (2004) «Trabajo social intercultural: una aproximación al perfil del trabajador social como educador y mediador en contextos multiculturales y multiétnicos», en Portularia. Revista de Trabajo Social, vol. 4, pp.153-160.



El concepto de autodeterminación es un fundamento básico de este modelo, que se define como un conjunto de habilidades interrelacionadas, tales como: habilidad para identificar y expresar necesidades; establecer objetivos o expectativas y trazar un plan de acción para alcanzarlas; identificar recursos; hacer elecciones racionales entre cursos de acción alternativos; desarrollar actitudes apropiadas para conseguir los objetivos; evaluar resultados, etc. También hablamos de autoestima, fortalecimiento de vínculos relacionales y motivación para construir proyectos de futuro, como componentes del concepto de autodeterminación.

De algún modo se trata de un abordaje de tipo psicosocial, pues el proceso de fortalecimiento se refiere fundamentalmente a las tentativas para ganar control, obtener recursos necesarios y entender críticamente el propio ambiente social.

El proceso es potenciador en la medida en que apoya y estimula a individuos y grupos a desarrollar sus habilidades volviéndose autónomos para resolver los problemas y tomar decisiones. A nivel individual los resultados pueden observarse a través de la percepción del control de la situación, la sociabilidad y los comportamientos dirigidos a la acción. En las organizaciones, los resultados pueden incluir el desarrollo de redes organizacionales, la captación de recursos y la definición de políticas. En la comunidad, los resultados pueden ser analizados por la evidencia de procesos de inclusión social, convivencia pluralista y construcción de proyectos colectivos de mejora del entorno y la calidad de vida.

Ahora bien, este modelo nos exige tanto a los trabajadores sociales como al resto de operadores sociales implicados (seamos profesionales o voluntarios), la capacidad para encontrar explicaciones alternativas de cualquier comportamiento, y especialmente aquellas que quisiéramos rechazar como falsas; habilidad para sopesar condicionantes, y una empatía sincera que debemos saber expresar. Nuestra propuesta es sencilla: debemos comenzar desviando la mirada de los condicionantes políticos, de nuestras propias instituciones, de las racionalidades y maneras en las que pensamos y activamos la inmigración «problematizando» su presencia, dando lugar a la creación de las diferencias y desigualdades, y legitimando los lugares que les hacemos ocupar en el mundo y en nuestras sociedades (tan auto-satisfechas como inhumanas).

Ya dijo Albert Einstein que «es más fácil desintegrar un átomo que un prejuicio», sin embargo, es posible pensar las intervenciones sociales de otro modo si somos capaces de conceptuar la realidad de manera diferente, si somos capaces de hacer ese desvío de nuestra mirada...



No quisiera terminar sin recordar que estas reflexiones son una invitación al debate, siempre y necesariamente abierto, colectivo y plural, que nos permitirá transitar nuevos caminos más a tono con los valores universales que tanto proclamamos y tan poco practicamos... Y éste es, además y deliberadamente, un final abierto, porque «donde todos piensan igual es que nadie piensa mucho».

6 BIBLIOGRAFÍA

- AGRELA, B. (2006): *Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante*. Granada: Universidad de Granada (Tesis doctoral).
- (2009): «De los significados de género e inmigración (re)producidos en las políticas sociales y sus consecuencias para la acción e integración social» en CACHÓN, L. y LAPARRA, M. (eds.) (2009): *Inmigración y políticas sociales*. Pp. 239-267. Barcelona: Bellaterra.
- AGUILAR, M^a. J. (2004): Trabajo social intercultural: una aproximación al perfil del trabajador social como educador y mediador en contextos multiculturales y multiétnicos. *Portularia. Revista de Trabajo Social*, vol. 4. Pp.153-160.
- (2006): «Inmigración, integración e interculturalidad» en ALTED, A. (dir.) (2006): *De la España que emigra a la España que acoge*. Pp. 556-569. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero y Caja Duero.
- (2008): *Ciudadanía Intercultural: Materiales y propuestas desde la Sociología Visual*. Albacete: GIEMIC-UCLM. (Editado en DVD-Vídeo).
- (2010): Modelos de intervención social con inmigrantes e interculturalidad: un análisis crítico. *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, vol. Monográfico especial «Sociedad e Innovación en el siglo XXI. Pp. 77-94.
- (2011): Ciudadanía intercultural y animación: una experiencia innovadora para el empoderamiento de colectivos inmigrantes. *Journal sociocultural community development and practices*, n° 1. Pp. 22-47 http://www.atps.uqam.ca/numero/n1/pdf/ATPS_AguilarIdanez_2010.pdf
- AIERDI, X y BILBAO, S. (2009): «La opinión de la sociedad de acogida sobre las políticas sociales dirigidas a los inmigrantes» en CACHÓN, L. y LAPARRA, M. (eds.) (2009): *Inmigración y políticas sociales*. Pp. 105-147. Barcelona: Bellaterra.
- ALINSKY, S. (1946): *Reveille for radicals*. Chicago: Chicago University Press.
- (1962): *Citizen participation and community organization in planning and urban renewal*. Chicago: Industrial Areas Foundation.
- (1971): *Rules for radicals*. New York: Vintage Books.



- BAÑÓN, A. M. (2002): *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Murcia: Universidad de Murcia.
- BATAILLE, P. y WIEVIORKA, M. (1994): *Racisme et xénophobie en Europe : Une comparaison internationale*. Paris: La Découverte.
- BOAL, A. (1985): *Teatro del Oprimido/2: Ejercicios para actores y no actores*. México: Nueva Imagen.
- BULMER, M. y SOLOMOS, J (eds.). (1999): *Racism*. New York: Oxford University Press.
- (2004): *Researching race and racism*. London-New York: Routledge.
- BURASCHI, D. (2010): «Racismo y xenofobia. Aspectos psicosociales y estrategias de intervención» en AGUILAR M^a J. (dir.) (2010): *Materiales didácticos del master en inmigración e interculturalidad*. Albacete: GIEMIC-UCLM.
- (2011): *Herramientas para las buenas prácticas profesionales*. Tenerife: Mosaico-Espacio plural para la educación social.
- COHEN-EMERIQUE, M. (1997) : La négociation interculturelle phase essentielle de l'intégration des migrants. *Hommes et migrations*, n° 12. Pp. 9-23. (Existe traducción al castellano: COHEN-EMERIQUE, M. (2003): La negociación intercultural y la integración de los inmigrantes. *Políticas sociales en Europa*, n° 13-14. Pp. 27-36.)
- (1980): Élément de base pour une formation à l'approche des migrants et plus généralement à l'approche interculturelle. *Annales de Vaucresson*, n° 17. Pp. 116-139.
- (1990) : Le modèle individualiste du sujet, écran à la compression de personnes issues de sociétés non occidentales. *Cahiers de sociologie économique et culturelle (ethnopsychologie)*, n° 13. Pp. 3-8.
- DOANE, A y BONILLA-SILVA, E. (2003): *White Out: The Continuing Significance of Racism*. London: Routledge.
- ESPELT, E. (2006): La paradoja del racismo aversivo hacia los inmigrantes: un estudio experimental. *Revista de Psicología Social*, n° 21. Pp. 1-20.
- ESPELT, E. (2009): *¿Somos racistas? Valores solidarios y racismo latente*. Barcelona: Icaria.
- EVENS FOUNDATION (ed.). (2001): *Europe's new racism causes, manifestations, and solutions*. New York: Berghahn Books.
- CEA, M^a Á.(2004): *La activación de la xenofobia en España ¿qué miden las encuestas?* Madrid: CIS.
- (2007): *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- y VALLES, (2010): «Reflexividad xenófila frente a competencia xenófoba en tiempos de crisis: una comparativa europea de los discursos ante la inmigración y las mi-



- norías étnicas» en FES (2010): *X Congreso Español de Sociología*, Pamplona, (Editado en CD-Rom).
- CHECA, J.C. y ARJONA, M^a.Á. (2007): Factores explicativos de la segregación residencial de los inmigrantes en Almería. *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXV, n^o 48. Pp. 173-200.
- DA CUNHA, M.I. (2007): *Diferencias sociales y diferencias culturales*. En: BARAÑANO, A. et. al. (coords.) *Diccionario de relaciones interculturales, diversidad y globalización*. Madrid: Complutense.
- D'APPOLLONIA, A.CH (1988): *Los racismos cotidianos*. Barcelona: Bellaterra.
- DENNEY, D. (1992): *Racism and Antiracism in Probation*. London: Routledge.
- FRANCÉ, A. (1999): Intervención social con población inmigrante: peculiaridades y dilemas. *Migraciones*, n^o 5. Pp. 9-16.
- GOODY, J. (2004): *Islam in Europe*. Cambridge: M.A. Polity Press.
- JAVALOY, F. (1994): El nuevo rostro del racismo. *Anales de Psicología*, vol. 10, n^o 1. Pp.19-28.
- KALPAKA, A. y RÄTHZEL, N. (eds.).(1992): *Rassismus und Migration in Europa*. Hamburg: Argument.
- LARIO, M. (coord.). (2006): *Medios de comunicación e inmigración*. Murcia: Convivir sin racismo-CAM Obra Social.
- LEGRAIN, P. (2008): *Inmigrantes: tu país los necesita*. Madrid: Intermón-Oxfam.
- MANZANOS, C. (1999): *El grito del otro: arqueología de la marginación racial*. Madrid: Tecnos.
- (2003): «Percepción y actitudes hacia los inmigrantes en la sociedad de llegada. Estrategias de adaptación por parte de los sujetos inmigrantes» en MANZANOS, C. (coord.) (2003): *Trabajo social y educación social con inmigrantes en países receptores y de origen*. Málaga: Algibe. Pp. 123-170.
- MARTÍN, G. (2004): Emigración e Islam en AUBARELL, G. y ZAPATA-BARRERO, R. (eds.). (2004): *Inmigración y procesos de cambio*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.
- MOUALHI, D. (2000): Mujeres musulmanas: estereotipos occidentales versus realidad social. *Papers*, n^o 60. Pp. 291-304.
- MUÑOZ, M. (1993): «La construcción social del extranjero como asistible: Las políticas locales de asistencia social» en PROVANSAL, D. (coord.) (1993): *Migraciones, segregación y racismo*. Tenerife: Asociación Canaria de Antropología. Pp 73-84.
- NAVAS, M. (2002): «Una aproximación psicosocial a la inmigración africana en un municipio del poniente almeriense: causas, consecuencias y políticas futuras» en II CONGRESO SOBRE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA (2002): *España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo*. Madrid. Publicación en CD-ROM.



- PROCCACI, G. (1999): «Ciudadanos pobres: la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar» en GARCIA, S. Y LUKES, S. (eds.) (1999): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- PROVANSAL, D. (1999): « ¿De qué inmigración hablamos? De los conceptos a las prácticas sociales» en CHECA, F. Y SORIANO, E. (eds.). (1999): *Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación*. Barcelona: Icaria.
- ROTHMAN, K. J. (1968): *Three Models of Community Organization Practice*. Social Work Practice. New York: Columbia University Press.
- (1970): *Contemporary Community Organization in the United States*. *Centro sociale*, 23-24. Citado por DAL PRA, M. (1987): *Lineamenti di servizio sociale*. Roma: Astrolabio.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. (2004): «La inmigración no regularizada en España y el País Vasco. El criptorracismo español» en MANZANOS, C. (coord.).(2004): *Trabajo social y educación social con inmigrantes en países receptores y de origen*. Pp. 55-72. Málaga: Aljibe.
- SAN ROMÁN, T. (ed.). (1986.): *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*. Madrid: Alianza.
- SOLANA, J.L. (2002): «Análisis y reflexiones en torno a una década (1990-1999) de intervención y Trabajo Social con población inmigrante (Un ejercicio de antropología aplicada al Trabajo Social)» en CHECA F. (ed.) (2002): *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*. Pp. 300-310. Barcelona: Icaria.
- SOLÉ, C. y FLAQUER, L. (eds.). (2005): *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- SOLOMON, B. B. (1976): *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*. New York: Columbia University Press.
- SOS RACISMO. (2009): *Informe anual*. Disponible en <http://www.mugak.eu/gunea/sosracismo/Informes/inf09>
- VAN DIJK, T.A. (2000): *New(s) Racism*. En: COTTLE, S. (ed.) *Ethnic minorities and the media*. Pp. 33-49. Buckingham: Open University Press.
- (2001): «*Critical Discourse Analysis*». en TANNEN, D. SCHIFFRIN, D. Y HAMILTON, H. (Eds.). *Handbook of Discourse Analysis*. Pp. 352-371. Oxford: Blackwell.
- (2005): *Discourse and Racism in Spain and Latin America*. Amsterdam: Benjamins.
- (2006): «Discurso de las élites y racismo institucional» en LARIO, M. (coord. (2006): *Medios de comunicación e inmigración*. Pp.15-34. Murcia: Convivir sin racismo-CAM Obra Social.
- VÁZQUEZ, O. y GONZÁLEZ, M. (2002): *Violencia simbólica hacia los inmigrantes: la presencia de las diferencias culturales*. *Alternativas. cuadernos de trabajo social*, nº 10. Pp. 357-368, disponible en <http://hdl.handle.net/10045/5678>



WIEVIORKA, M. (1992): *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.

— (1998) : *Le racisme: Une introduction*. Paris: La Découverte.

— (2002) : *El nuevo racismo*. La Vanguardia, 25/02/2002.

WODAK, R. y VAN DIJK, T.A. (eds.). (2000): *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*. Klagenfurt: Drava Verlag.

ZAMORA, J.A. (2005): Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción. *Arbor*, vol. CLXXXI, nº 713. Pp. 53-66.



Acompañamiento e intervención social con enfoque de participación. Espacio «Ellacuría» de personas y colectivos de personas migrantes para la construcción de una nueva ciudadanía

Andrea Ruiz Balzola

Doctora en Antropología por la Universidad de Deusto, Área de Interculturalidad de la Fundación Ellacuría
a.balzola@centroellacuria.org

Edith Ulloa Chévez

Psicóloga y Máster en Innovación Social, Área de Participación de la Fundación Ellacuría.
e.ulloa@centroellacuria.org

Fecha de recepción: 26/10/2011

Fecha de aceptación: 17/11/2011

Sumario

1. Introducción.
2. Intervención y Participación Social.
3. El Centro Ellacuría y la Participación Social de las Personas y Colectivos de Personas Inmigrantes.
4. Buenas Prácticas: Torre de Babel y Jóvenes Hemen.
5. Conclusión.
6. Bibliografía.

RESUMEN

En el contexto actual de nuestras sociedades, caracterizadas cada vez más por la diversidad, toman cada vez mayor relevancia aquellos mecanismos o estrategias que permitan generar espacios de encuentro a través de la participación de las personas, independientemente de cual sea el origen de éstas. En este sentido, el presente artículo trata de recoger y analizar dos experiencias de procesos participativos: el espacio de Torre de Babel y el proyecto Hemen, entendidos ambos como dos procesos y espacios en el que se pretende que la participación sea generadora a su vez de mayor participación.

Palabras clave:

Inmigración, Diversidad Cultural, Intervención, Participación, Igualdad, Buenas Prácticas.



ABSTRACT

In the current context of our societies, increasingly characterised by diversity, mechanisms and strategies that enable meeting spaces to be created through the involvement of people, regardless of their origin, are becoming more and more significant. In this connection, this paper seeks to outline and examine two experiences of participative processes: the Torre de Babel (Tower of Babel) and Hemen projects, understood as two processes and spaces aimed at participation as a means of generating further participation.

Key words:

Immigration, Cultural Diversity, Intervention, Participation, Equality, Good Practices.



1 INTRODUCCIÓN

Actualmente, los procesos migratorios constituyen parte de un proceso global que está generando grandes debates y no poca confusión. Los cambios, tan rápidos y complejos, que se están produciendo en nuestras sociedades representan un desafío tanto para los científicos sociales como para agentes políticos y sociales, que se ven desbordados ante los nuevos escenarios y las nuevas perspectivas. El fenómeno de la globalización, con sus dimensiones económicas, políticas y culturales, está cuestionando y reconfigurando estructuras jurídico-políticas claves como el estado-nación y la ciudadanía. En este mundo cambiante, los fenómenos migratorios ocupan un lugar central como un factor de cambio estructural para la mayoría de las sociedades actuales y, sin duda, una de las cuestiones claves aquí es cuáles van a ser los canales por los que estas minorías de personas migrantes se van a incorporar a la nueva sociedad. Y, en concreto, nos interesa destacar en este ámbito la pregunta de cuáles van a ser los mecanismos de participación social y ciudadana de las personas migrantes en nuestro país.

Con esta pregunta como horizonte pretendemos abordar en este capítulo dos experiencias de procesos participativos: el espacio de Torre de Babel y el proyecto Hemen, entendidos ambos como dos procesos y espacios en el que se pretende que la participación sea generadora a su vez de mayor participación.

2 INTERVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Antes de dar paso a la descripción y el análisis de estas prácticas queremos en lo que sigue acercarnos a la comprensión del concepto de participación y su vinculación con los procesos de integración de las personas migrantes. En este sentido, creemos que una primera cuestión a tratar y desde la que posicionarnos es la consideración de las personas migrantes como sujetos. Esta afirmación puede parecer una obviedad, pero vista la realidad de nuestras sociedades quizás no lo sea tanto.

Hoy en día las personas migrantes están muy presentes en los discursos políticos, en los medios de comunicación, el diseño de políticas públicas, etc. Pero esta continua presencia revela muchas veces un tratamiento de las perso-



nas migrantes como si de objetos se tratase, es decir, que la presencia de las personas migrantes en los discursos y medios es una presencia en tanto que objetos. Así, las personas migrantes se convierten en objeto de discurso, de políticas públicas, de diversas investigaciones, etc. Desde esta consideración que llamaremos objetual de las personas migrantes la pregunta que nos hacemos en tanto que sociedades receptoras es: ¿Qué hacer con la migración? Por el contrario, aquí vamos a partir de una consideración radicalmente distinta de los procesos migratorios que está en la base de lo que vamos a entender y trabajar como participación. Las personas migrantes son sujetos, múltiples sujetos que actúan y piensan, dicen y deciden. Y desde aquí la pregunta se desplaza y nos convoca a todos como sociedad: ¿Qué hacer en la migración? Esta pregunta apela a nuestra responsabilidad, a la de toda la ciudadanía, en la construcción de canales y espacios en los que fomentar y generar la participación social de todos. Creemos necesaria esta distinción entre la consideración de la persona migrante como objeto/sujeto y la consiguiente auto reflexión de qué posicionamiento y actitud asumimos sobre esta sociedad cada vez más diversa, cada vez más compleja.

Aclarado este punto, podemos preguntarnos ahora qué es participación. Tomamos aquí la definición elaborada por Carlos Giménez para quien la participación es: *«estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir en, etc. Participar es incidir, influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, copartícipe, cooperante, coautor, coresponsable»* (2002). Si consideramos esta definición podemos extraer una serie de líneas o si se quiere principios que constituyen los elementos fundamentales de lo que entendemos por participación:

- Protagonismo de las personas: desde la distinción que hemos establecido desde el comienzo entre la consideración de las personas migrantes como objetos o como sujetos, este elemento se constituye en parte esencial de cualquier proceso participativo. En este sentido, hay que superar la mirada, muy común en nuestra sociedad, que considera a la persona migrante como mera beneficiaria o destinataria de políticas públicas o de programas de intervención que quieren fomentar la participación. Tal y como señala Migallón Sanz el reconocimiento del protagonismo de las personas migrantes: *«implica superar la visión y percepción de las personas migrantes como objetos y considerarlos como sujetos activos, lo que exige reconocimiento, la legitimación y la superación de la visión y de las actitudes asistencialistas»* (2005: 29).

- El carácter o dimensión relacional de la participación, es decir, que la participación se concreta en la interacción entre diferentes personas. No hay que perder de vista que esta interacción siempre se concreta en una situación social, económica, política y cultural determinada. Esto supone que la participación no se produce siempre en un plano de igualdad, lo que nos lleva al siguiente principio.
- La igualdad de trato y de oportunidades: una cuestión clave, más aún cuando estamos hablando de las personas migrantes, un colectivo que en no pocas ocasiones se sitúa frente a las sociedad receptora en serias condiciones de desigualdad. Por tanto, los procesos participativos han de enmarcarse en el contexto más amplio de los derechos humanos y en el marco de una ciudadanía que se reclama para todos. Sin duda, la participación genera y construye ciudadanía, pero también es necesaria para la participación pública y política en un plano de igualdad.

3 EL CENTRO ELLACURIA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS Y COLECTIVOS DE PERSONAS INMIGRANTES

Son estos principios los que articulan y dan sentido a gran parte de la labor que la Fundación Social Ignacio Ellacuría desarrolla. Esta fundación es una entidad de intervención social, nacida en el 2006, fruto del esfuerzo de la Compañía de Jesús en la Provincia de Loyola y en colaboración con la Comunidad de Vida Cristiana CVX y la Compañía de María. Con el objetivo claro de construir una sociedad que desde el reconocimiento de la diversidad fomente y defienda el ejercicio de los derechos y deberes de toda persona como ciudadano, la Fundación Ellacuría trata de garantizar:

- Que las personas migrantes se sientan acogidas, convivan y participen junto a las personas y colectivos de las personas nativas.
- Que las organizaciones en las que conviven personas migrantes y personas nativas tengan un creciente protagonismo social.
- Que la sociedad receptora se transforme a través de la incorporación de las aspiraciones vitales de las personas migrantes.

Desde este marco, el proyecto que desarrolla la Fundación Ellacuría pretende facilitar espacios participativos colectivos y mixtos, entre población migrante y población nativa, donde se puedan elaborar, desarrollar e integrar los procesos migratorios; compartir y formular en modo propositivo las inquietudes vinculadas a dinámicas de participación ciudadana en las que todas



las personas con indiferencia de su origen tienen mucho que aportar y mucho que aprender.

Se persigue, así, que estos espacios sean lugares óptimos para el empoderamiento de las personas participantes quienes, desarrollando todos sus recursos personales, deben ser agentes activos. La dimensión relacional de la participación implica aquí que las relaciones entre todos los participantes, tanto con experiencia migratoria como sin ella, ha de establecerse en un plano de igualdad. Por otra parte, los profesionales han de ser elementos que apoyen para facilitar, generar, estructurar y vertebrar estos espacios, pero donde sean los interesados los protagonistas del espacio creado y, por tanto, también responsables de los resultados.

4 BUENAS PRÁCTICAS: TORRE DE BABEL Y JÓVENES HEMEN

Desde la Fundación, parte de estos espacios son los que constituyen el proyecto Torre de Babel y Hemen. Se trata de espacios no formales y de, por tanto, una dimensión social de la participación frente a una dimensión más política o pública. Sin embargo, desde cada ámbito ambas dimensiones remiten a la participación de las personas migrantes en tanto que ciudadanos. Y aquí la cuestión de la participación se vincula con los modelos y las políticas diseñados bajo ellos de integración de las personas migrantes. Si partimos de la caracterización de la integración como un proceso bidireccional que implica a todos sus protagonistas, personas autóctonas y de diversos orígenes, no podemos dejar de reconocer y visibilizar la importancia que la participación de todos y todas tendrá en ese proceso. La sociedad que construyamos desde el reconocimiento del Otro, del diferente, y desde la plena asunción del principio de igualdad en el plano de los derechos y los deberes de la persona, depende de nosotros aquí y ahora. Por ello la cuestión de la participación nos lleva y nos remite a la cuestión de la ciudadanía. Es en este empeño en el que la Fundación Ellacuría viene trabajando a partir de procesos y experiencias de participación como las que a continuación pasamos a presentar.

4.1. Grupo de Encuentro Torre de Babel: un espacio para la igualdad y el empoderamiento

Como en la introducción hemos avanzado, la Fundación Social Ignacio Ellacuría realiza una seria apuesta por la construcción colectiva de la nueva ciudadanía. Es precisamente en este marco en el que surge y se desarrolla el grupo de encuentro «Torre de Babel». Se trata de un espacio de encuentro dirigido tanto a personas inmigrantes como a personas autóctonas en el que las



personas puedan expresar y compartir las experiencias vitales, con sus planos afectivos y emocionales, ligadas a los procesos migratorios. Hay toda una serie de cuestiones, tales como la diversidad cultural y la diversidad religiosa, en las que las personas migrantes y quienes componen la sociedad receptora se ven inmersas, procesos complejos en los que como nuevos y viejos vecinos se generan dudas, inquietudes, respuestas y aprendizajes.

En este nuevo contexto, la experiencia colectiva «Torre de Babel» tiene como objetivo principal fortalecer y ampliar la red de apoyo social, conocer los recursos y el entorno, y consolidarse como un espacio agradable y familiar donde cada persona se sienta valorada y con posibilidades de dar y compartir desde su propia trayectoria vital, desde su saber y hacer. Las formas de trabajo utilizadas en el grupo están basadas en la acción-reflexión-acción y en una metodología participativa que permite el intercambio de experiencias y saberes y el empoderamiento de las personas participantes.

El recorrido temporal de este grupo es ya de cinco años y en la actualidad se dinamiza por un equipo mixto compuesto por las propias mujeres participantes, una voluntaria y una profesional de la Fundación Ellacuría. Este equipo mixto se reúne semanalmente para preparar y trabajar los temas y las dinámicas que en las tardes de los sábados tienen lugar. En términos generales participan de forma estable en el grupo, que es de carácter abierto, un promedio de veinte personas al año. Desde la Fundación se facilitan los medios materiales y el acompañamiento para la realización del plan de trabajo.

En cuanto al perfil de las personas participantes tenemos que señalar que en su mayoría son mujeres latinoamericanas con edades comprendidas entre los veinticinco y sesenta años de edad. Muchas de ellas trabajan en el servicio doméstico en régimen interno a pesar de que en un porcentaje significativo cuentan con estudios universitarios. Además de ellas, también participan regularmente en este espacio personas autóctonas, tanto hombres como mujeres. En términos generales contamos con gente de muy diversa procedencia:

A lo largo de estos cinco años el grupo se ha convertido en un espacio clave para la formación y la validación de competencias, una cuestión especialmente significativa dado el momento de crisis económica, con altas tasas de desempleo y serias dificultades en el acceso a cursos homologados, que atraviesa nuestra sociedad. Ante esta realidad y las necesidades que en ella se están generando, las mujeres se organizan entre ellas para ofrecer y dar ellas mismas cursos durante los fines de semana, que les puedan facilitar el acceso al mundo laboral. En esta área de formación para el empleo y la mejora de competencias profesionales participan asiduamente un promedio de ochenta personas al año en su mayoría mujeres.



Presentamos a continuación la ficha técnica de Torre de Babel:

CALENDARIO Y HORARIO

Reunión del grupo sábados por la tarde.
Grupo vinculado a procesos formativos de 16:00-18:00
Grupo de encuentro: 17:00-20:00

NECESIDADES QUE ATIENDE

- Contar con un grupo de referencia-ampliar la red social.
- Manejar los sentimientos de soledad y aislamiento social vinculado a la migración.
- Participar y sentido de pertenencia.
- Compartir experiencias y saberes.
- Poner en valor las competencias y formación realizada en país de origen.
- Conocer y defender los derechos.
- Formación humana y profesional.

PERSONAS DESTINATARIAS

Mujeres y hombres con experiencia migratoria y autóctonas mayores de edad.

REQUISITOS PARA FORMAR PARTE DEL GRUPO: (criterios que se toman en consideración para otorgar prioridad en el acceso)

- Mujeres migradas trabajadoras en servicio doméstico en régimen de internas.
- Personas motivadas en compartir y aprender de la diversidad cultural.
- Niñ@s menores de edad descendientes de las personas participantes del grupo.

ACCIONES DIRECTAS DEL PROYECTO

- Reuniones semanales del grupo
- Llamadas de seguimiento
- Atención personalizada a personas del grupo que ameriten apoyo por su situación vital

NÚMERO DE PERSONAS QUE PARTICIPAN EN LA DINAMIZACIÓN DEL PROYECTO

- 2 personas que conozcan el ritmo de las actividades en su conjunto.
- Comisiones de trabajo que funcionan según actividad y tema. Dos personas por comisión.

FORMA DE ORGANIZARSE EN EL EQUIPO PARA DESARROLLAR LAS ACCIONES

- Reuniones semanales del equipo dinamizador personal de la Fundación, voluntariado y personas participantes.
- Coordinar con equipos internos de la Fundación actividades de sensibilización y trabajo en red.

PERSONAS BENEFICIADAS:

20 personas por año de forma estable.
60 personas vinculadas a grupos puntuales según temas de formación.
3 talleres de formación por año adicionales a la dinámica y temática propia del grupo.
80 personas vinculadas a la plataforma Torre de Babel por año.

INDICADORES DE IMPACTO:

- 6 personas del grupo se implican de forma estable para facilitar los talleres de formación.
- 2 personas voluntarias de la Fundación se comprometen al año para acompañar el grupo.
- Se conforman dos comisiones estables de trabajo: comunicación externa y fiestas.
- Se cuenta con equipos de 4 a 10 personas para las actividades de sensibilización y participación en red fuera del grupo: arcos del mundo, festival gentes del mundo, jornadas de intercambio con colegios, encuentro de todos y todas, etc.
- Personas participantes del grupo, dinamizan otras actividades o grupos: grupo de ocio, taller de geriatría, taller de artesanías, taller de literatura.

RELACIONES EXTERNAS DEL PROYECTO

Participación en red con entidades de mujeres migradas-kafeminista.
Contacto con personas expertas para temas puntuales de formación con la Universidad de Deusto, Alboan, institutos y colegios, asociaciones de personas migradas y culturales.

FORMA DE RETROALIMENTAR LAS ACCIONES DEL PROGRAMA Y DE RECIBIR LAS VALORACIONES DE USUARIOS DEL PROYECTO

Cada año se hace una sesión de evaluación, se pasa una encuesta de satisfacción y una celebración para recoger los frutos del año. Ver anexo: dinámica del árbol.



Los temas generales propuestos por los miembros del grupo y que mayor interés han suscitado en el trabajo desarrollado a lo largo del curso son:

- Habilidades para la Vida que ayuden a la expresión de emociones y sentimientos respecto a la experiencia migratoria y el choque cultural, favoreciendo el proceso de integración a la sociedad de acogida.
- Red de recursos sociales y de ocio de Bilbao.
- Legislación sobre trabajo doméstico, ley de extranjería, trámites de residencia y arraigo, etc.
- Derechos y deberes de ciudadanía.
- Sistema educativo y reagrupación familiar, etc.
- Celebración de cumpleaños y eventos especiales.
- Género e inmigración: mi ser mujer y hombre en esta cultura.

Resulta de interés recoger la definición que del propio grupo recogen estas personas como: *«Un grupo acogedor, sociable e intercultural integrado por personas de varios países, abiertas a la comunicación, con capacidad de escucha y similitud de intereses y valores. En general, todas las actividades de la asociación están abiertas a cualquier persona, hombre o mujer, autóctona o inmigrante, de cualquier edad, al tiempo que estamos dispuestas a participar en otras iniciativas que promuevan la integración y la convivencia»*. Es interesante subrayar en la auto percepción del grupo el que se trate de un espacio participativo de carácter abierto cuya actividad no se agota en el propio grupo, sino que sirve también de espacio o plataforma desde la que fomentar y generar más espacios de participación y comunicación.

Muy significativo resulta también recoger los testimonios de diferentes personas en cuanto a las experiencias y aprendizajes de este espacio que es Torre de Babel. Así, una de las mujeres comenta cómo: *«En el grupo he crecido como persona descubriendo un aprendizaje vital: vivir esta experiencia de inmigración, disfrutando a plenitud cada momento. Nosotros los que venimos de otra realidad podemos quedarnos ensimismados en nuestra nostalgia dedicándonos sólo a trabajar y viviendo sólo para el momento en el que vamos a regresar a nuestros países. En el grupo he aprendido a valorar la cultura, la gente y las posibilidades que este país nos ofrece a mí y a mi familia, a la vez que comparto con otros la riqueza cultural que traigo de mi país. Por supuesto que no olvido a mi gente ni a mis raíces pero sé también que aquí tengo la tarea de ser feliz. Por ello, juntos en el grupo celebramos la vida y nos apropiamos de herramientas para integrarnos a esta sociedad sin dejar de ser lo que somos»*. Consideramos que es importante, tal y como muestran las palabras



de esta persona, el carácter intercultural que en grupos como el de Torre de Babel se añade a la participación. Una participación en un plano de igualdad se realiza en este caso desde el reconocimiento del otro, un reconocimiento que es precisamente el que me permite reconocirme a mí como nueva vecina o ciudadana.

Otra de las mujeres alude a la dimensión afectiva y emocional del espacio generado desde la que se genera la escucha y la comprensión mutua. Es esta una dimensión que quizás queda menos visibilizada, pero que sin duda tiene una importancia fundamental. Dice esta persona: *«Al quedarnos en la casa viendo TV divierte pero no enseña, es otra sensación aquí uno quita penas, se alegra, sabe que hay otras que pasan situaciones parecidas y que al escucharnos nos entendemos y nos apoyamos»*. Otra de las dimensiones que se mencionan es que se trata de un espacio en el que a través del trabajo conjunto las personas emprenden un proceso de empoderamiento a través del conocimiento de sus derechos: *«Venir aquí es aprender derechos, estar informados una se siente más fuerte, más segura porque sabemos que somos alguien»*.

Las percepciones que hemos recogido y comentado surgen sin duda de la participación activa que se concreta en múltiples y variadas actividades. Presentamos a continuación, para poder precisamente mostrar las prácticas que consolidan y dotan de contenido a este espacio participativo, un breve listado de las mismas:

Nos divertimos

- Celebración de cumpleaños.
- Paseos- café grupo de ocio.
- Parrillada- barbacoa.
- Excursión de fin de curso.

Aprendemos

- Habilidades para la vida:
 - Empatía, comunicación asertiva y relaciones interpersonales.
 - Pensamiento creativo y pensamiento crítico.
 - Toma de decisiones y solución de problemas y conflictos.
- Manejo de emociones y sentimientos y manejo de tensiones y estrés.
- Autocuidado.



- Taller de informática:
 - Manejo de cuenta de correo electrónico para facilitar la comunicación con familiares en el país de origen y sus amigos en Bilbao.
 - Buscador Google: noticias y curiosidades.
 - Búsqueda de vuelos y tarifas.
- Manualidades y artesanías del mundo.
- Taller de Literatura.
- Empoderamiento de la mujer e Igualdad entre hombres y Mujeres.
- Situación de la Mujer inmigrante.
- Derechos de Ciudadanía.
- Ley de Extranjería.
- Taller de Reflexoterapia y manejo del estrés.
- Curso de geriatría y autocuido- cómo cuidar a los demás y a nosotras mismas.
- Temas que ayuden a la creación de un grupo de referencia. Respeto, la comunicación, la escucha, liderazgo participativo, etc.

Participamos- trabajo en red

- Arroces del mundo.
- Festival gentes del mundo.
- Encuentro intercultural de Todos y Todas –organizado por Harresiak Apurtuz.

Denunciamos y reivindicamos

- Violencia intrafamiliar.
- Ley de extranjería.
- Empadronamiento y acceso a servicios básicos: salud, educación y vivienda.
- Retos y buenas prácticas sobre mujer e inmigración.
- Situación laboral de la mujer inmigrante.
- World-café: sobre servicio doméstico, «De la casa a mesa de diálogo social».



Convivimos y acompañamos

- Recordatorios o celebraciones religiosas por la muerte de un familiar en origen.
- Despedida de las personas que regresan a visitar a sus familias en país de origen.
- Despedida-funeral de un compañero del grupo que falleció.

A lo largo de estos cinco años hemos tenido grandes logros, hemos visto crecer y salir adelante a muchas personas, pero también hemos llorado con los momentos difíciles que nos ha tocado vivir por circunstancias y experiencias de gente del grupo. Gente que ha retornado a sus países porque aquí ya no encontraba salidas, gente que cumplió su etapa migratoria y regresa con los suyos, también hemos vivido juntos la pérdida de compañeros. En este sentido, no podemos dejar de destacar lo que aporta el grupo a las personas y el propio aporte personal al grupo:

Qué nos aporta el grupo	Y qué apporto yo a Torre de Babel
Solidaridad	Tiempo
Conocimiento de otras personas y experiencias	Cariño
Diferentes culturas	Compañía
Quererme más (autoestima)	Reflexiones y capacidad de lucha.
Alegría	Mi creatividad.
Amistad «Pensar que el sábado vemos a las amigas me hace sentir bien, me da ilusión»	Lo que soy y quiero ser.
Cobijo y seguridad	Alegría
Intercambio de experiencias.	Ayuda y solidaridad.
Información/orientación y formación.	Mi forma de ver el mundo.
Reivindicar derechos como ciudadan@s.	Mi escucha.
Empoderamiento, reconocer mi ser de mujer y hombre.	Mis ganas de trabajar en equipo.
Sentimiento de familia/Apoyo social/respaldo.	Mi opinión
Compartir afinidades, problemas y sentimientos parecidos	Mi cultura-mis platos, mi cocina.
Un espacio distendido y relajado.	«Somos de diferentes lugares, edades y nos entendemos, nos sentimos cariño.»



Qué dificultades hemos tenido	Cómo las hemos resuelto
Falta de constancia	Comisiones rotatorias y por temáticas para facilitar la participación según los tiempos e intereses de las personas
Desconocimiento del Idioma	Esforzarnos por aprender en la práctica, abrimos a participar en el grupo.
Falta de recursos económicos y materiales	Solidaridad y unión entre nosotr@s. Hacer un fondo común para necesidades puntuales.
Falta de puntualidad y compromiso.	Ajustar los horarios y fomentar encuentro, con espacios para la comunicación (trabajar hacia adentro para conocernos más).
Protagonismo, imposición de ideas.	Comisiones de trabajo organizadas según intereses.
Desconocimiento de habilidades y recursos de cada persona y como grupo.	Espacios de participación en los que tod@s mostremos nuestras habilidades. Organizar cursos de diferentes temáticas: cocina, artesanías, geriatría, talleres literarios, informática, etc.
Desconocimiento de la cultura de llegada y del entorno	Organizar un grupo de ocio y tiempo libre para recorrer en grupo los barrios y conocer los recursos.

En último lugar, aunque no por ello de menor importancia, queremos recoger toda una serie de factores que son los que han posibilitado la creación, el desarrollo y la consolidación de esta experiencia participativa.

- Apertura y convivencia entre gente de diferentes orígenes, culturas y religiones.
- Respeto a las diferencias y cuidar lo que nos une.
- Grupo heterogéneo y abierto a todas las personas: mujeres, hombres, autóctonas y migradas.
- Definir un día y hora estable de reunión- semanal.
- Realizar los contenidos y la programación de forma participativa y desde la realidad y necesidad de la gente del grupo.
- Combinar espacios formativos, de celebración, reivindicativos y de acogida incondicional.
- Liderazgo rotatorio y compartido basado en tareas concretas, competencias y habilidades personales.
- Disponer de locales como punto de referencia.
- Servicio de guardería para acoger y facilitar la participación de mujeres con criaturas.



- La importancia de la dimensión colectiva que ayuda al contraste de situaciones, intercambio de experiencias y vivencias dando lugar a importantes cambios personales, grupales y cambios de las instituciones implicadas.

4.2. Experiencia de relación y encuentro juvenil intercultural. Proyecto «Hemen» de Jóvenes extranjeros emancipados en Vizcaya

El Programa Hemen es un espacio de acompañamiento a los jóvenes extranjeros emancipados que salen de los centros de menores de Vizcaya al cumplir su mayoría de edad, y que tiene como objetivo apoyar su transición a la vida social adulta. Este programa se concreta en un consorcio formado entre diferentes entidades sociales (Cáritas, Cear Euskadi, Ellacuría, Harribide, Izangai y Peñascal) y los propios jóvenes. Una de las ideas fundamentales que sostiene este proyecto es que se parte de las propias capacidades y potencialidades sociales, formativas, interculturales y de participación que estos jóvenes poseen como miembros de la sociedad vizcaína. El Programa, a través de sus diferentes propuestas, trata de evitar que este colectivo quede invisibilizado y estigmatizado. Así, trata de valorar positivamente la fuerza de su proyecto migratorio y vital, y sus capacidades juveniles que son a la vez sociales, formativas o laborales, pero también culturales, interculturales o políticas.

En este contexto, el colectivo de jóvenes extranjeros emancipados desarrolla todos los años diferentes experiencias de encuentro con otros jóvenes que pertenecen a instituciones de educación formal y no formal del entorno. Se trata de superar la brecha que se genera por el desconocimiento mutuo entre los jóvenes; una frontera debida a un proceso de guetización de los espacios juveniles (el no compartir espacios públicos de socialización y de relación). Atravesar esta frontera supone contrastar los imaginarios de ambos colectivos juveniles, estereotipados muchas veces por los medios de comunicación social. La propuesta que se desarrolla desde hace ya tres años es generar encuentros, pautados pero a la vez muy autogestionados, entre estos colectivos de jóvenes diferentes en origen, cultura y religión, formación y experiencia vital, pero sobre todo diferentes en el espacio social que ocupan. Sin embargo, a pesar de las diferencias, el encuentro se plantea desde el énfasis en las características que comparten: son adolescentes en búsqueda, protagonistas de su proceso educativo y vital, con una identidad en construcción.

El objetivo siempre es el análisis y superación de los prejuicios y barreras sociales y culturales que codifican sus imaginarios juveniles. Estos encuentros generan siempre, además de resultados individuales y grupales para los participantes, una propuesta de sensibilización en el entorno en forma de materiales



audiovisuales, pequeñas campañas o pequeñas experiencias de movilización social conjunta, con sus participantes como protagonistas. Los principales logros de estos encuentros juveniles interculturales han sido y están siendo:

- El abordaje sincero y auténtico de la lógica del prejuicio y sus dimensiones estructurales, sociales, culturales y comunitarias.
- El contraste del desarrollo juvenil de búsqueda de la identidad propia en un contexto multicultural, especialmente entre una dimensión de construcción personal de identidades múltiples y una dinámica social contextual de exclusión de la diferencia.
- Los participantes experimentan también un proceso de militancia social en causas juveniles «justas» compartidas, como son la tolerancia, el valor positivo de la diversidad, la necesidad de encontrar nuevas maneras de participación social, etc., que ponen horizontes comunes a colectivos cuya diversidad estaba siendo gestionada hasta entonces en un código cerrado mutuo.
- Los jóvenes extranjeros emancipados tienen la experiencia de ser portavoces de su propia vivencia y han reivindicado, con dignidad y reconocimiento, su espacio de participación y aporte social.
- Los jóvenes han descubierto su participación en la lógica de los prejuicios y la exclusión en su entorno adolescente y se sienten protagonistas de la construcción en su contexto de una sociedad más integradora, más inclusiva.
- Ambos colectivos han ocupado espacios sociales adultos: han sido protagonistas de acciones de sensibilización en ámbitos educativos formales y no formales de Vizcaya.

Las entidades sociales que formamos parte del consorcio «Hemen» hemos reconocido, a través de estas experiencias:

- La capacidad de los jóvenes de compromiso personal y grupal en espacios donde pueden y debe gestionar responsablemente la diversidad (cultural, social, familiar, etc.).
- Hemos perdido el miedo a una intervención educativa abierta en la que las actividades pueden cambiar, modificarse o ampliarse en función del proceso que van viviendo los jóvenes participantes.
- Reconocemos que las acciones educativas juveniles desarrolladas en contextos muy diversos de ocio, institucionales y vitales tienen, justamente por esa diversidad, muchos puntos de palanca para avanzar



desde una situación de facto que podríamos denominar multicultural hacia otra caracterizada por la comunicación e interacción intercultural.

- Esta experiencia nos invita a reflexionar sobre el enfoque unidireccional de muchas de nuestras propuestas educativas y sociales, ya que sugiere posibilidades nuevas para proponer relaciones más simétricas e inclusivas en el ámbito de nuestras intervenciones.

5 CONCLUSIÓN

Hemos tratado de recoger y explicar dos procesos o experiencias de participación que, en términos generales, podemos considerar satisfactorios en cuanto a los logros obtenidos. Creemos que dos han sido las cuestiones clave que han hecho posible este buen desarrollo de las experiencias. En primer lugar, la consideración de que cuando hablamos de procesos de participación como mecanismos para la construcción de una nueva ciudadanía son las personas quienes han de ser protagonistas de los mismos. Quizás resulte una obviedad para el lector lo dicho, pero no olvidemos que cuando de personas de origen migrante se trata la tendencia a convertirlos o tratarlos como objetos de políticas o programas invalida la dimensión individual (con sus biografías, deseos, esperanzas, frustraciones, etc.).

En segundo lugar, el marco necesario e ineludible para estas experiencias de participación ha de estar constituido por los derechos humanos y la construcción de una ciudadanía más inclusiva. Es importante no perder de vista que las relaciones que se establecen en estos procesos se dan muchas veces en un plano de desigualdad (económica, jurídica, laboral, etc.) que pueden estar relacionados en ocasiones con las características socio-culturales de las sociedades de origen de las personas, pero que en la mayor parte de los casos se relacionan con un sistema, el nuestro, que genera estas desigualdades frente al que viene de fuera.

6 BIBLIOGRAFÍA

BAUBÖCK, R. (2004): «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales» en AUBARELL, G. Y ZAPATA, R. (eds.) (2004): *Inmigración y procesos de cambio*. Pp. 177-215. Barcelona, Icaria.

CONTRERAS, J. (1994): *Los retos de la Inmigración. Racismo y Pluriculturalidad*. Talasa: Madrid.



- DORRONSORO ÁLVAREZ, I. (2002): «Ciudadanos y extranjeros. Nacionales y extraños» en: AIERDI, X. (2002): *Inmigración: Nuestros miedos e inseguridades*. Tercera Prensa- Hirugarren Prentsa: Donostia.
- DE LUCAS (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao: Fundación BBVA.
- GIMÉNEZ, C. (2005): Convivencia: conceptualización y sugerencias para la praxis. *Puntos de Vista* n° 1, abril-mayo.
- GIMÉNEZ, C. (2002): La dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo. En RUBIO, M^a J. y MATEOS, S. (coords.) (2002): *La Exclusión Social. Teoría y Práctica de la Intervención*. Pp. 99-127. Madrid: CCS.
- SILVINA (coords.) *La Exclusión Social. Teoría y Práctica de la Intervención*. Pp. 99-127. Madrid: CCS.
- MARTÍN ARANGO, I. (2007): Trabajo social con población inmigrante: un enfoque transcultural. *Acciones e Investigaciones Sociales* n° 23. Pp. 71-82.
- MIGALLÓN S. (2005): Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural. *Puntos de Vista* n° 2. Pp. 23-49.
- MORÁN, M^a L. (2003): Jóvenes, inmigración y aprendizajes de ciudadanía. *Estudios de Juventud* n° 60.
- RIVAS NINA, M. (1995): La participación social y las redes sociales de los inmigrantes en España: análisis desde una perspectiva psicosocial comunitaria. *Cuadernos de Relaciones Laborales* n° 6, Universidad Complutense de Madrid.



Bibliografía

- ANDUEZA-IMIRIZALDU, I. (2009): *Indagando en la Discriminación, para Avanzar en la Integración*. A Coruña: Paper presented at the VI Congreso sobre las Migraciones en España.
- AGENCIA DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIÓN EUROPEA (2009): *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS)*.
- AGRELA, B. (2006): *Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante*. Granada: Universidad de Granada (Tesis doctoral).
- (2009): «De los significados de género e inmigración (re)producidos en las políticas sociales y sus consecuencias para la acción e integración social» en CACHÓN, L. y LAPARRA, M. (eds.) (2009): *Inmigración y políticas sociales*. pp. 239-267. Barcelona: Bellaterra.
- AGUILAR, M.; LAPARRA, M. (2001): «Las empresas de inserción. Algunas reflexiones para seguir avanzando» en PALLARÉS, J.; PELEGRÍ, X. y AMÉZAR, J. (2001): *Yacimientos profesionales para el Trabajo Social. Nuevas perspectivas de intervención*. Madrid: Mira Editores.
- AGUILAR, M. (2004): Trabajo social intercultural: una aproximación al perfil del trabajador social como educador y mediador en contextos multiculturales y multiétnicos. *Portularia. revista de trabajo social*, vol. 4. Pp.153-160.



- (2006): Inmigración, integración e interculturalidad. en ALTED, A. (dir.) (2006): *De la España que emigra a la España que acoge*. Pp. 556-569. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero y Caja Duero.
- (2008): *Ciudadanía Intercultural: Materiales y propuestas desde la Sociología Visual*. Albacete: GIEMIC-UCLM. (Editado en DVD-Vídeo).
- (2010): Modelos de intervención social con inmigrantes e interculturalidad: un análisis crítico. *Inguruak. revista vasca de sociología y ciencia política*, vol. Monográfico especial «Sociedad e Innovación en el siglo XXI». Pp. 77-94.
- (2011): Ciudadanía intercultural y animación: una experiencia innovadora para el empoderamiento de colectivos inmigrantes. *Journal sociocultural community development and practices*, nº 1. Pp. 22-47 http://www.atps.uqam.ca/numero/n1/pdf/ATPS_AguilarIdanez_2010.pdf
- AIERDI, X Y BILBAO, S. (2009): «La opinión de la sociedad de acogida sobre las políticas sociales dirigidas a los inmigrantes» en CACHÓN, L. y LAPARRA, M. (eds.) (2009): *Inmigración y políticas sociales*. Pp. 105-147. Barcelona: Bellaterra.
- ALINSKY, S. (1946): *Reveille for radicals*. Chicago: Chicago University Press.
- (1962): *Citizen participation and community organization in planning and urban renewal*. Chicago: Industrial Areas Foundation.
- (1971): *Rules for radicals*. New York: Vintage Books.
- ALONSO, J. (eds.) (2010): *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro*, Barcelona: CIDOB.
- APARICIO, R., Y TORNOS, A. (2002): *El Estado de bienestar y la inmigración en España*, Madrid: Imserso (OPI).
- ARRIAGADA, I. (2006). *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003). Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. En I. Arriagada & F. Miranda (Comps.), *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (págs. 13-29). Santiago de Chile: CEPAL.
- (2004). *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social*. Guía conceptual y metodológica. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005). *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL-Coperazione Italiana.
- ARRIAGADA, I. & MIRANDA, F., (Comps.). (2003a). *Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos. Volumen I*. Santiago de Chile: CEPAL.



- (2003b). *Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos. Volumen II*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003c). Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. *Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural* (pág. 313). Santiago de Chile: CEPAL.
- ARRIBA, A., CALZADA, I. Y DEL PINO, E. (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*, Madrid: CIS.
- ARROW, K. J., SEN, A. K., & SUZUMURA, K. (2002). *Handbook of Social Choice and Welfare*. Amsterdam: El Sevier Science B.V.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración de los Derechos Humanos*.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES. (1997): «El pacto local en materia de Servicios Sociales.» *Revista Cuadernos de Trabajo Social*. Nº 10. Pp. 267-276.
- ATRIA, R. (2003). Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo. En R. Atria, et. al (Comps). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 581-590). Santiago de Chile: CEPAL.
- (2002). *Capital social y pobreza, Asociatividad y capacidad de movilización en las estrategias de reducción de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- AYALA, L (cor) (2008): «Desigualdad, pobreza y privación» en *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- BALDWIN-EDWARDS, M. Y ARANGO, J. (1999): *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*, London: Frank Cass.
- BANCO MUNDIAL. (1999). *Capital Social en Español*. Recuperado el Septiembre de 2010, de <http://web.worldbank.org>
- BAÑÓN, A. M. (2002): *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Murcia: Universidad de Murcia.
- BARBA SOLANO, C. (2009). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- BARRIGA, L.; BREZMES, M^a.J.; GARCÍA, G. y RAMÍREZ, J.M. (2010): *IV Dictamen del Observatorio: desarrollo e implantación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*. ASOCIACIÓN ESTA-



- TAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES DE ESPAÑA. Disponible en www.directoressociales.com/
- BATAILLE, P. Y WIEVIORKA, M. (1994) : *Racisme et xénophobie en Europe : Une comparaison internationale*. Paris: La Découverte.
- BAUBÖCK, R. (2004): «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales» en AUBARELL, G. Y ZAPATA, R. (eds.) (2004): *Inmigración y procesos de cambio*. Pp. 177-215. Barcelona, Icaria.
- BELIS, V; MORENO, A. (2002): Evolución del sistema de servicios sociales en la comunidad valenciana. *Revista Arxius de Ciències Socials*, nº 11. Pp. 8-29.
- BOAL, A. (1985): *Teatro del Oprimido/2: Ejercicios para actores y no actores*. México: Nueva Imagen.
- BOLÍVAR ESPINOZA, G. A. & FLORES VEGA, L. (2011). Discutir el campo del capital social desde un enfoque transdisciplinario. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, N° 29, 55-80.
- BOLÍVAR ESPINOZA, G. (2009). Sen y algunos escritos en la constitución del campo del Desarrollo Humano (Bibliografía anotada de Amartya Sen). *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, N° 23, 413-426.
- BOUDON, R. (2003). *Bonnes raisons*. Paris: Puf.
- BOURDIEU, P. (1986). The forms of capital. En J. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, OIJ. (2008). *Juventud y cohesión social en iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL, OIJ.
- (2007). *Juventud en iberoamérica; tendencias y urgencias*. Buenos Aires: CEPAL, OIJ.
- BULMER, M. Y SOLOMOS, J (eds.). (1999): *Racism*. New York: Oxford University Press.
- (2004): *Researching race and racism*. London-New York: Routledge.
- BURASCHI, D. (2010): «Racismo y xenofobia. Aspectos psicosociales y estrategias de intervención» en AGUILAR M^a J. (dir.) (2010): *Materiales didácticos del master en inmigración e interculturalidad*. Albacete: GIEMIC-UCLM.
- (2011): *Herramientas para las buenas prácticas profesionales*. Tenerife: Mosaico-Espacio plural para la educación social.



- CACHÓN, L. (2004): «España y la Directiva 2000/43: de la “ocasión perdida” a una legislación general sobre igualdad de trato», *Tiempo de Paz*, 73, verano: 13-22.
- CACHÓN, L. (2006): «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)» en AJA, E. y ARANGO, J (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica* (1985-2004), pp. 175-201. Barcelona: Fundación CIDOB.
- CACHÓN, L. (2008) : La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. *Política y Sociedad*, Vol. 45 (1), pp. 205-235.
- CACHÓN, L y LAPARRA, M. (2009) : «Sistema migratorio, mercado de trabajo y régimen de bienestar: el nuevo modelo del sur de Europa» en CACHON, L y LAPARRA, M (eds.), *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra, pp. 19-50.
- CACHÓN, L. (2009a): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos.
- CACHÓN, L. (2009b): «Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España», *Documentación Social*, 154: 105-118. Madrid: Cáritas Española.
- CACHÓN, L (2011a): «Spain: Bill for a new comprehensive anti-discrimination law to be adopted», *European Anti-discrimination Law Review*, 12, July: 71-73.
- CACHÓN, L (2011b): «Aprender para una mejor convivencia: las experiencias europeas de conflictos ligados a la inmigración vistas desde la realidad española», en L Cachón (dir), *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia*, Barcelona, Hacer: 431-497.
- CAIXA DE CATALUNYA (2006): Razones demográficas del crecimiento del PIB per cápita en España y la UE-15., *Informe semestral I/ Economía española y contexto internacional*. Barcelona: Caixa Catalunya.
- CARRASCO, R. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005): *La protección social de los inmigrantes no comunitarios*. Cuadernos de Relaciones Laborales 23 (2), 69-99.
- CASADO, D., FANTOVA, F. (2007): *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre la autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas España.
- CASADO, D. (2007): «Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales» en — (2008): «Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades» en *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- CASADO y FANTOVA (2007): *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre la autonomía y dependencia*. Madrid, Cáritas España.
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (2001): *Manual de servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CEA D'ANCONA, M. Á. (2004): *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué Miden las Encuestas?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.



- (2007): *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2008): *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2008*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- (2009) *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- (2010) *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- CEA, M.^a Á. y VALLES, M. A. (2010): «Reflexividad xenófila frente a competencia xenófoba en tiempos de crisis: una comparativa europea de los discursos ante la inmigración y las minorías étnicas» en FES (2010): X Congreso Español de Sociología, Pamplona, (Editado en CD-Rom).
- CEBOLLA BOADO, H y GONZÁLEZ FERRER, A. (2008): *La inmigración en España (2001-2007). De la gestión de los flujos a la gestión de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (2004): *Sondeos sobre la juventud española, dirigidos a población española de ambos sexos, de entre 15 y 29 años (nº 2580)*.
- (2008): *Sondeos sobre la juventud española, dirigidos a población española de ambos sexos, de entre 15 y 29 años (nº 2767)*.
- (2007): *Estudio sobre discriminaciones y su percepción (nº 2745)*.
- (2007): *Discriminaciones y su percepción*.
- (2008): *Barómetro diciembre 2008*.
- CEOBANU, A. M. y ESCANDELL, X. (2010): Comparative Analyses of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research. *Annual Review of Sociology*, 36, pp. 309–328.
- CHOPIN, I. y UYEN DO, T. (2010): *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 27 EU Member States, Croatia, FYROM and Turkey compared*, Bruselas: Comisión Europea.
- CHECA, J.C. y ARJONA, M^a.Á. (2007): Factores explicativos de la segregación residencial de los inmigrantes en Almería. *Revista internacional de sociología*, vol. LXV, nº 48. Pp. 173-200.
- CEDODHAS HOUSING EUROPE (2007). *Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. Bruselas: European Social Housing Observatory.
- CES (2002): *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*. Madrid, Consejo Económico y Social, Informe 3/02.



- CIDE (2006): «El alumnado extranjero en el sistema educativo español (1996-2007)», *Boletín de Temas Educativos* 16, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- CIZMESIJA, A., GAVRIL`CHENKO, I., y PAGELS, N. (2000): *Labour-market and Discrimination. An investigation in Denmark, Germany, Austria and Sweden*. Göttingen: Stadt Göttingen.
- COATSWORTH, J. & TAYLOR, A. (1998). *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin America Studies.
- COLEMAN, J. (2001). Capital social y creación de capital humano. *Zona abierta* 94/95, 47-81.
- (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Editorial Harvard University Press.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, C. (2004): *Libro Verde. Igualdad y no Discriminación en la Unión Europea Ampliada*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COENDERS, M.; LUBBERS, M. y SCHEEPERS, P. (2005): *Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey, Summary* (Informe). Belgium: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- COHEN-EMERIQUE, M. (1997) : La négociation interculturelle phase essentielle de l'intégration des migrants. *Hommes et migrations*, n° 12. Pp. 9-23. (Existe traducción al castellano: Cohen-Emerique, M. (2003): La negociación intercultural y la integración de los inmigrantes. *Políticas sociales en Europa*, n° 13-14. Pp. 27-36).
- (1980): Élément de base pour une formation à l'approche des migrants et plus généralement à l'approche interculturelle. *Annales de vaucresson*, n° 17. Pp. 116-139.
- (1990) : Le modèle individualiste du sujet, écran à la compression de personnes issues de sociétés non occidentales. *Cahiers de sociologie économique et culturelle (ethnopsychologie)*, n° 13. Pp. 3-8.
- COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI) (1998): *ECRI General Policy Recommendation n° 4 on National Surveys on the Experience and Perception of Discrimination and Racism from the Point of View of Potential Victims*.
- (2007): *General Policy Recommendation n° 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*. pág. 5.
- CONDE-RUIZ, J. I., ESTRADA GARCÍA, A. Y OCAÑA, C. (2007): «Efectos económicos de la inmigración en España» en DOMÍNGUEZ, R. (ed.) *Inmigración: crecimiento económico e integración social*, Santander: Universidad de Cantabria.
- CONSEJO DE MINISTROS (2011): *Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación*, remitido a Madrid: Cortes Generales.



- CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO (2010): *Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España*.
- (2010) *Informe de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación*.
- (2010): *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas*.
- CONTRERAS, J. (1994): *Los retos de la Inmigración. Racismo y Pluriculturalidad*. Talasa: Madrid.
- CORDERO, G. y MARTÍN, I. (2011) *Quiénes son y cómo votan los españoles de izquierdas*. Madrid: Libros de la Catarata/Fundación Alternativas.
- DAVID, M. B., & ORTIZ MALAVASSI, L. M. (2003). El capital social y las políticas de desarrollo rural. ¿Punto de partida o punto de llegada? En R. Atria, et. al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 447-490). Santiago de Chile: CEPAL.
- DA CUNHA, M.I. (2007): *Diferencias sociales y diferencias culturales*. En: Barañano, A. et. al. (coords.) *Diccionario de relaciones interculturales, diversidad y globalización*. Madrid: Complutense.
- D'APPOLLONIA, A.CH (1988): *Los racismos cotidianos*. Barcelona: Bellaterra.
- DENNEY, D. (1992): *Racism and Antiracism in Probation*. London: Routledge.
- DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD. (2002): *Plan para la integración social de la población inmigrante*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- DE LUCAS (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao: Fundación BBVA.
- DINWIDDY, J. (1995). *Bentham*. Madrid: Alianza Editorial.
- DIRVEN, M. (2003). Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión. En R. Atria, et. al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 397-446). Santiago de Chile: CEPAL.
- DOANE, A Y BONILLA-SILVA, E. (2003): *White Out: The Continuing Significance of Racism*. London: Routledge.
- DOBB, M. (1988). *Teorías del valor y de la distribución desde Adam Smith. Ideología y teoría económica*. México: Siglo XXI.
- DOLADO, J.J., Y P. VÁZQUEZ (2008): *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*, Madrid: FEDEA.



- DÖRR, S y FAIST, T. (1997): Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands. *European Journal of Political Research*, Vol. 31, (4), pp. 401-426.
- DORRONSORO ÁLVAREZ, I. (2002): «Ciudadanos y extranjeros. Nacionales y extraños» en: AIERDI, X. (2002): *Inmigración: nuestros miedos e inseguridades*. Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa: Donostia.
- DURKHEIM, É. (2005). *La división social del trabajo*. México: Colofón.
- DURSTON, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En R. Atria, et. al. (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 147-202). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: CEPAL.
- (1999). Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL*, 103-118.
- DURSTON, J., MIRANDA, F. (Comps.). (2001a). *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Vol. I*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2001b). *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Vol. II*. Santiago de Chile: CEPAL.
- EL PAÍS (8-8-2011) «la crisis eleva un 36% la petición de ayuda en servicios sociales».
- ESPELT, E. (2006): La paradoja del racismo aversivo hacia los inmigrantes: un estudio experimental. *REVISTA DE PSICOLOGÍA SOCIAL*, n° 21. Pp. 1-20.
- (2009): *¿Somos racistas? Valores solidarios y racismo latente*. Barcelona: Icaria.
- ESPING-ANDERSEN, (1990): Gösta. *The three worlds of Welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- EUROSTAT (2009): *Population by Citizenship*.
- EVENS FOUNDATION (ed.). (2001): *Europe's new racism causes, manifestations, and solutions*. New York: Berghahn Books.
- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- FAVELL, A. (2001): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Basingstoke: Macmillan-Palgrave.
- FILGUEIRA, F. (2009). *El desarrollo maniataado en América Latina. Estados superficiales, desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.



- FISCALÍA PROVINCIAL DE BARCELONA (2010): *Memoria del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación*.
- FLORES, M. & RELLO, F. (2003). Capital social: virtudes y limitaciones. En R. Atria, et al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 203-227). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- FRADES, J. (2010): El gasto social en Europa y en la Unión Europea. *Revista Documentación Social*, n° 157. Pp. 47-69.
- FRANCÉ, A. (1999): Intervención social con población inmigrante: peculiaridades y dilemas. *Migraciones*, n° 5. Pp. 9-16.
- FUKUYAMA, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En R. Atria, et al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 203-227). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile: CEPAL.
- (1999). *La gran ruptura*. Madrid: Atlantida.
- FUNDACIÓN PFIZER (2008): *Estudio sobre la inmigración y el sistema sanitario público español*, www.fundacionpfizer.org.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2008-10): *Discriminación y comunidad gitana*.
- GALLO RIVERA, M. T. & GARRIDO YSERTE, R. (2009). *El capital social. ¿Qué es y por qué importa?* Madrid: IUAES-Universidad de Alcalá.
- GARCÍA, C. (2004): «Discriminación» en: LAPARRA-NAVARRO, M., AGUILAR, M., & GARCÍA, C. (2004.) *Evolución y Situación Actual de Población Inmigrante Extracomunitarias en Navarra*. Encuesta 2003. Iruñea: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra - Nafarroako Gobernuko Ongizate, Kirol eta Gaztedi Saila.
- GARCÍA G., RAMÍREZ, J.M. (1992): *Los Nuevos Servicios Sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza, Certeza.
- GARRIDO, L. (2005): «La inmigración en España» en GONZÁLEZ, J.J., Y REQUENA, M., *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid: Alianza Editorial.
- GEREMEK, B. (1989) *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Madrid: Alianza.
- GINSBURG, N. (1992): *Divisions of welfare: A critical introduction to comparative social policy*. London: Sage.
- GIMÉNEZ, C. (2002): La dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo. En RUBIO, M^a J. y MATEOS, S. (coords.) (2002): *La Exclusión Social. Teoría y Práctica de la Intervención*. Pp. 99-127. Madrid: CCS.



- (2005): Convivencia: conceptualización y sugerencias para la praxis. *Puntos de Vista* n° 1, abril-mayo.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011): *Boletín Oficial del Estado*, n° 78, 1 de abril de 2011, pp. 34220-34223. «Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 2011, por el que se formalizan para el ejercicio 2011 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 66.600.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos».
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2005). México: Oportunidades y capital social. En I. Arriagada (Ed), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza* (págs. 61-97). Santiago de Chile: CEPAL-Coperazione Italiana.
- GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C., Y B. ÁLVAREZ MIRANDA (2005): *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de la opinión pública*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, 6.
- GOODY, J. (2004): *Islam in Europe*. Cambridge: M.A. Polity Press.
- GUINEA MARTÍN, D. Y MORENO FUENTES, F.J. (2008): «Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y exclusión social», en *VI Informe sobre exclusión social en España 2008*, Fundación FOESSA, Madrid.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1995): Pasado, presente y futuro de los Servicios Sociales Españoles. *Revista de Acciones e Investigaciones Sociales*. n° 3. Pp 33-52.
- (2001): El Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España. *Revista española de investigaciones sociológicas*, n° 93. Pp. 89-132.
- HABERMAS, J. (1999): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- HAMMAR, T. (1990): *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Warwick: Avebury.
- HAMMAR, T y LITHMAN, Y. G. (1989): La integración de los migrantes: experiencias, conceptos y políticas. En OCDE. *El futuro de las migraciones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 347-385.
- HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION. (1995) : *Liens culturels et intégration. Rapport au Premier ministre*. Paris: La Documentation française.
- HERRERA, M., TRINIDAD, A., Y SORIANO, R. M^a. (2006): «Ciudadanía, política social e inmigración», *Sistema* 190-191, 105-142.
- HOLTMAAT, R. (2006): *Cataliyst for change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC: existence, independence and effectiveness*, Bruselas, Comisión Europea.



- HOPENHAYN, M. (2003). Disyuntivas epistemológicas y políticas tras la noción de capital social: debate en curso. En I. Arriagada, & F. Miranda (Comps.), *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (págs. 291-294). Santiago de Chile: CEPAL.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2009): *Explotación estadística del Padrón Municipal*.
- IKUSPEGI (2004): *Percepciones, valores y actitudes de la población vasca hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- (2008) *Barómetro 2007. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- (2009) *Barómetro 2008. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*. Bilbao: Ikuspegi.
- (2010) *Barómetro 2009. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- (2011) *Barómetro 2010. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, Bilbao: Ikuspegi.
- ITURBIDE, R., & GARCÍA, Á. (2009) «Familia» en: LAPARRA-NAVARRO, M., MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., y GARCÍA DE EULATE, T. (2009): *Encuesta 2008. Inmigración en Navarra*. Pp.337-360. Pamplona-Iruña: Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo (Universidad Pública de Navarra) y Oficina de Atención a la Inmigración.
- JAVALOY, F. (1994): El nuevo rostro del racismo. *Anales de psicología*, vol. 10, n° 1. Pp.19-28.
- JIMENO SERRANO, J.F. Y MORENO FUENTES, F. J. (2007): *La sostenibilidad económica y social del modelo migratorio español*. Colección Foro n°14, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- KALPAKA, A. Y RÄTHZEL, N. (eds.).(1992): *Rassismus und Migration in Europa*. Hamburg: Argument.
- KHAN, A. y KAMERMAN, S. (1987): *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI.
- KLIKSBERG, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 85-102.
- LACAYO, C. (2003). Participación ciudadana, desarrollo local y descentralización. Lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua en proceso de transformación. En R. Atria, et. al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 339-360). Santiago de Chile: CEPAL.

- LAPARRA-NAVARRO, M. (2003): «Discriminación» en LAPARRA-NAVARRO, M. (Ed.).(2003): *Extranjeros en el Purgatorio. Integración Social de los Inmigrantes en el Espacio Local*. pp. 233-244. Barcelona: Edicions Bellaterra S.L.
- (2003): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra-Gobierno de Navarra.
- (2004): La travesía del desierto en las rentas mínimas en España. *Revista Documentación Social*, nº 135. Pp.57-76. Madrid: Cáritas Española.
- (2008): La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra. *Política y Sociedad*. Vol. 45, (1), pp. 167-186.
- (2009) : *Evaluación del Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra 2002-2006*. Pamplona: Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte. Edición electrónica en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/0C35C220-5BE4-45F0-8FA58BA5743EFF94/138821/InformeEvaluacionparaweb.pdf>
- LAPARRA-NAVARRO, M., AGUILAR, M., & GARCÍA, C. (2004): *Evolución y Situación Actual de Población Inmigrante Extracomunitarias en Navarra. Encuesta 2003*. Iruña: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra - Nafarroako Gobernuko Ongizate, Kirol eta Gaztedi Saila.
- (2009): *Encuesta 2008. Inmigración en Navarra*. Pamplona-Iruña: Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo (Universidad Pública de Navarra) y Oficina de Atención a la Inmigración.
- LARIO, M. (coord.). (2006): *Medios de comunicación e inmigración*. Murcia: Convivir sin racismo-CAM Obra Social.
- LASCORZ A; PARDO M. (1992): «La Organización en la práctica de los servicios sociales» en FERNÁNDEZ, T. y ARES, A. (coords.) (1992): *Servicios Sociales: Dirección, Gestión y Planificación*. Madrid, Alianza Editorial.
- LAS HERAS, P. (1988): «Presentación de las leyes» en PERDOMO, J.G.; *Servicios sociales. Leyes Autonómicas. Análisis, guía de aplicación, regulación de Consejos y Estructura Orgánica de las Consejerías Competentes*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- LAS HERAS, P. (2002): El sistema público de servicios sociales: contribución del trabajo social, desafíos, oportunidades y estrategias. *I Jornada de Servicios Sociales Municipales*. Organizadas por la Universitat de València. Octubre.
- LECHNER, N. (2002). El capital social como problema cultural. *Revista Mexicana de Sociología*, 91-109.
- (2000). Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. En B. Kliksberg, & L. Tomassini, (Comps) *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo* (págs. 19-58). Argentina: BID-FCE.
- LEGRAIN, P. (2008): *Inmigrantes: tu país los necesita*. Madrid: Intermón-Oxfam.



- LINARES, E. y MARÍN, M. (1992): España y la C.E.E.: un reto para los servicios sociales. *Revista Documentación Social*. Nº 87. Pp-38-58. Madrid: Cáritas Española.
- LYNCH, J. Y G. D. SMITH (2005): «A life course approach to chronic disease epidemiology», *American Review of Public Health* 26, 1-35.
- MAKKONEN, T. (2007): *European Handbook on Equality Data*. Bruselas: Comisión Europea.
- MALGESINI, G y GIMÉNEZ, C. (1997): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso.
- MANZANOS, C. (1999): *El grito del otro: arqueología de la marginación racial*. Madrid: Tecnos.
- (2003): «Percepción y actitudes hacia los inmigrantes en la sociedad de llegada. Estrategias de adaptación por parte de los sujetos inmigrantes» en MANZANOS, C. (coord.) (2003): *Trabajo social y educación social con inmigrantes en países receptores y de origen*. Málaga: Algibe. Pp. 123-170.
- MARSHALL, T. H. (1950): *Class, Citizenship and Social Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTÍN ARANGO, I. (2007): Trabajo social con población inmigrante: un enfoque transcultural. *Acciones e Investigaciones Sociales* nº 23. Pp. 71-82.
- MARTÍN, G. (2004): Emigración e Islam en AUBARELL, G. y ZAPATA-BARRERO, R. (eds.). (2004): *Inmigración y procesos de cambio*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.
- MARTÍN, A. (2009): *Les étrangers en Espagne*. Madrid: CSIC.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008): Políticas autonómicas de integración de inmigrantes: el ámbito de los Servicios Sociales. *Servicios Sociales y Política Social*, nº 84, pp. 9-25.
- (2009): La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork. *Migraciones*, nº 26, pp. 115-146.
- (2010): La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 85, pp. 31-46.
- (2011): *La incidencia de la crisis en el colectivo inmigrante en Navarra. Encuesta 2010*. Pamplona: Gobierno de Navarra, Oficina de Atención a la Inmigración.
- MARÍ-KLOSE, P. (dir.) (2009): *Informe de la inclusión social en España 2009*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya.
- MARÍ-KLOSE, P. (dir.) (2011): *Informe de la inclusión social en España 2011*. Barcelona: CIIMU-Catalunya Caixa (en prensa).



- MÉNDEZ LAGO, M. (2007): «Actitudes de los españoles ante la inmigración: una mirada desde las encuestas» en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.) *La inmigración en España en 2006*. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 68-81.
- MIGALLÓN S. (2005): Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural. *Puntos de Vista* n° 2. Pp. 23-49.
- MILL, J. S. (1984). *El utilitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MILLÁN, R., & GORDON, S. (2004). Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, No. 4 (Oct. - Dec., 2004), 711-747.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2010): *Datos y cifras. Curso escolar 2009-2010*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2010): *plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, 2007-2008*. Madrid.
- MONTAÑO, S. (2003). Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza. En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 361-378). Santiago de Chile: CEPAL.
- MORÁN, M^a L. (2003): Jóvenes, inmigración y aprendizajes de ciudadanía. *Estudios de Juventud* n° 60.
- MORENO FUENTES, F.J. (2004): *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- MORENO FUENTES, F.J., Y BRUQUETAS CALLEJO, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Colección de Estudios Sociales n° 31, Barcelona: Fundación La Caixa.
- MOREAU, G. (2000): Quelques éléments de comparaison entre les politiques 'd'intégration' de l'Allemagne, du Canada, de la France, de la Grande Bretagne, de l'Italie et des Pays-Bas. *Journal of International Migration and Integration*, vol. 1, n° 1, pp. 101-120.
- MORENO, G. (2003) *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- MORENO, L. (2002): «Bienestar mediterráneo y supermujeres». *Revista Española de Sociología* 2, 41-57.
- MOUALHI, D. (2000): Mujeres musulmanas: estereotipos occidentales versus realidad social. *Papers*, n° 60. Pp. 291-304.



- MOULIER-BOUTANG, Y y PAPADEMETRIOU, D. (1994): Sistemas y políticas migratorios: análisis comparativo de sus resultados. *Desarrollo*, nº 24, pp. 3-14.
- MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA (2001-2011): *Informe Raxen*.
- MUÑOZ, M. (1993): «La construcción social del extranjero como asistible: Las políticas locales de asistencia social» en PROVANSAL, D. (coord.) (1993): Migraciones, segregación y racismo. Tenerife: Asociación Canaria de Antropología. Pp 73-84.
- MUÑOZ, J. (2009): Los Servicios Sociales de atención primaria en España. *Revista Zerbitzuan*, 46. Diciembre. Pp. 141-148.
- NACIONES UNIDAS. (2008). *Situación y desafíos de la juventud en iberoamérica*. El Salvador: Naciones Unidas.
- NAVAS, M. (2002): «Una aproximación psicosocial a la inmigración africana en un municipio del poniente almeriense: causas, consecuencias y políticas futuras» en II CONGRESO SOBRE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA (2002): España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo. Madrid. Publicación en CD-ROM.
- NAVARRO, V. (2006): *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- NORWEGIAN EQUALITY AND ANTI-DISCRIMINATION OMBUD AND DANISH INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS (2006): *Common Measures of Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*.
- NÚÑEZ GARCÍA, S. (2003). Género y programas de combate a la pobreza en México: ¿reconocimiento del capital social? En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 379-394). Santiago de Chile: CEPAL.
- OCAMPO, J. A. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México: CEPAL.
- (2003). Capital social y agenda del desarrollo. En R. Atria, & e. (Coord), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 25-31). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- OECD (2010): *OECD reviews over migrant education. Closing the gap for immigrant students. Policies, practices and performance*, Paris: OECD.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): «Inmigración y economía española: 1996-2005». <http://www.la-moncloa.es>
- OFICINA PARA LA NO DISCRIMINACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2010): *Memoria anual*.
- OIT. (2003): *La Hora de la Igualdad en el Trabajo. Informe Global con Arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Tra-*



- bajo. Paper presented at the Conferencia Internacional del Trabajo. 91ª Reunión, Ginebra.
- OLIVER, J. (2010): «El mercado de trabajo de la inmigración 2007-2010: los cambios 2009/2010 en el marco de la crisis» en AJA, E., ARANGO, J., Y OLIVER.
- OPAM (2009): *La evolución de las actitudes de los andaluces ante la inmigración en 2009: una exploración cualitativa*. Sevilla: Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, 2009 (Colección Tema OPAM, nº 1).
- (2011) *Informe Anual 2010 «Andalucía e Inmigración»*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía.
- OPINA. (2010): La Incidencia de la Crisis en el Colectivo Inmigrante en Navarra. *Enfoques. Boletín del observatorio permanente de la inmigración en navarra*. nº 9, pp. 14-15.
- OSTROM, E., AHN, T., & OLIVARES, C. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1, 155-233.
- OTERO, J.V. (dir.), R. CASADO Y P. TOBES (coord.) (2010): *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- PAJARES, M. (2009) *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Ministerio de trabajo e Inmigración.
- PÉREZ YRUELA, M y RINKEN, S. (2005): *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeia).
- PROCCACI, G. (1999): «Ciudadanos pobres: la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar» en GARCIA, S. Y LUKES, S. (eds.) (1999): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- PROVANSAL, D. (1999): « ¿De qué inmigración hablamos? De los conceptos a las prácticas sociales» en CHECA, F. Y SORIANO, E. (eds.) (1999): *Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación*. Barcelona: Icaria.
- PUTNAM, R. (2003). *El declive del Capital Social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, Vol. 6, 65-78.
- (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- (1993b). The Prosperous Community. Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 13, 35-42.
- REAL INSTITUTO ELCANO (2002-2011): *Barómetro del Real Instituto Elcano*.



- REHER, D., Y B. SÁNCHEZ (2009): «La excepcionalidad española», *El País*, 18/09/2009.
- RINKEN, S. y PÉREZ YRUELA, M. (2007) *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- RINKEN, S. y VELASCO DUJO, S. (2010): La evolución de la opinión pública andaluza ante la inmigración: indicios de estabilidad y cambio en época de crisis económica. *Migraciones*, nº 28, pp. 55-86.
- RINKEN, S. (2011): «La evolución de las actitudes ante la inmigración en tiempos de crisis económica: un análisis cualitativo» en Aja, E., Arango, J. y Oliver Alonso, J. (eds.), *Y después de la crisis, ¿qué? Anuario de inmigración y de políticas de inmigración en España* (edición 2010). pp.24-47. Fundación CIDOB, Barcelona.
- RINKEN, S.; SILVA, M.; VELASCO, S. y ESCOBAR, M^a.S. (2009) *Opiniones y actitudes de los andaluces ante la inmigración (II): entre la estabilidad y el cambio*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- RINKEN, S.; ESCOBAR, M^a.S. y VELASCO, S. (2011) *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (III): más allá del discurso funcionalista*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- RIVAS NINA, M. (1995): La participación social y las redes sociales de los inmigrantes en España: análisis desde una perspectiva psicosocial comunitaria. *Cuadernos de Relaciones Laborales* nº 6, Universidad Complutense de Madrid.
- ROBISON, L. J., et.al. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. En R. Atria, et. al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 51-114). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- (2006): «La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar», *Sistema* 190-191, 309-326.
- ROIG, E. (2002): Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CCAA y los Entes Locales en materia de inmigración. En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, pp. 119-238.
- ROTHMAN, K. J. (1968): *Three Models of Community Organization Practice*. Social Work Practice. New York: Columbia University Press.
- (1970): Contemporary Community Organization in the United States. *Centro sociale*, 23-24. Citado por DAL PRA, M. (1987): *Lineamenti di servizio sociale*. Roma: Astrolabio.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. (2004): «La inmigración no regularizada en España y el País Vasco. El criptorracismo español» en MANZANOS, C. (coord.).(2004): Trabajo



- social y educación social con inmigrantes en países receptores y de origen. Pp. 55-72. Málaga: Aljibe.
- SAN ROMÁN, T. (ed.). (1986.): *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*. Madrid: Alianza.
- SAYAD, A. (1991): *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. Bruxelles: De Boeck.
- SAINSBURY, D. (2006) : Immigrant's social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16(3), pp. 229-244.
- SARABIA, A. (2008): Propuestas de mejora en la organización y gestión de los servicios sociales. Diagnóstico funcional y sugerencias de cambio en CASADO, D. (2008): *Seminario de Intervención y Políticas Sociales: Anotaciones a la LAAD*. Madrid: Polibea.
- SARASA, S. (2000): La última red de Servicios Personales en ADELANTADO, J. (ed.) (2000): *Cambios en Estado del Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-UAB.
- SCHNEIDER, F. (2010): *The influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase*, ShadEcO-ECD2010.doc.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2011): *II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- SILVINA (coords.) *La Exclusión Social. Teoría y Práctica de la Intervención*. Pp. 99-127. Madrid: CCS.
- SOLANA, J.L. (2002): «Análisis y reflexiones en torno a una década (1990-1999) de intervención y Trabajo Social con población inmigrante (Un ejercicio de antropología aplicada al Trabajo Social)» en CHECA F. (ed.) (2002): *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales*. Pp. 300-310. Barcelona: Icaria.
- SOLÉ, C. Y FLAQUER, L. (eds.). (2005): *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- SOLOMON, B. B. (1976): *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*. New York: Columbia University Press.
- SOPEMI. (2008): *International Migration Outlook 2008*. Paris: OECD.
- SOS RACISMO (1995-2010): *Informe anual sobre la situación del racismo en todo el Estado español*.
- SUBIRATS, J. (2005): Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz*, Vol I, n° 60, pp. 18-37.



- SUBIRATS, J. (DIR.); ADELANTADO, J.; FERNÁNDEZ, M.; GIMÉNEZ, M.; IGLESIAS, M.; RAPOPORT, A.; SAN MARTÍN, J. (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el Cambio Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- SUNKEL, G. (2003). La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 303-338). Santiago de Chile: CEPAL.
- SUZUMURA, K. (2002). Introduction. En K. j. Arrow, A. K. Sen, & K. Suzumura (Coords), *Handbook of social choice and welfare* (págs. 1-32). Amsterdam: El Sevier.
- (2002). Introduction. En K. j. Arrow, A. K. Sen, & K. Suzumura (Coords), *Handbook of social choice and welfare* (págs. 1-32). Amsterdam: El Sevier.
- TEDDLIE, C. y TASHAKKORI, A. (2009): *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. California: Sage.
- TRILLA, C. Y J. LÓPEZ (2009): «Alquiler o propiedad. Un debate mal enfocado». Vicenç Navarro (coord.) *La situación social en España III*, Madrid: Fundación Largo Caballero.
- TURNER, E. (2011). Desarrollo y Pobreza en: México, Argentina, Brasil y Chile. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, No. 29, 181-207.
- UEOP,(2006). *Capital social: confianza, redes y asociacionismo en 13 países del mundo*. España: Fundación BBVA.
- UNION EUROPEA (2000): *Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*.
- UNION EUROPEA (2000): *Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*.
- UNIÓN EUROPEA (2007- 2009): Discriminación en la UE, Especial Eurobarómetro 317, noviembre de 2009; 296, julio de 2008; 262, enero de 2007.
- UNZURRUNZAGA, A. (2005): Desigualdad y Discriminación a través de la Normativa de Extranjería. *Mugak*. n° 30, pp. 7-14.
- UPHOFF, N. (2003). El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 115-145). Santiago de Chile: CEPAL.
- WEBER, M. (2000). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- VAN DIJK, T.A. (2000): *New(s) Racism*. En: Cottle, S. (ed.) *Ethnic minorities and the media*. Pp. 33-49. Buckingham: Open University Press.

- (2001): *Critical Discourse Analysis*. en TANNEN, D. SCHIFFRIN, D. Y HAMILTON, H. (Eds.) Pp. 352-371. Handbook of Discourse Analysis. Oxford: Blackwell.
- (2005): *Discourse and Racism in Spain and Latin America*. Amsterdam: Benjamins.
- (2006): «Discurso de las élites y racismo institucional» en LARIO, M. (coord. (2006): *Medios de comunicación e inmigración*. Pp.15-34. Murcia: Convivir sin racismo-CAM Obra Social.
- VÁZQUEZ, O. Y GONZÁLEZ, M. (2002): Violencia simbólica hacia los inmigrantes: la presencia de las diferencias culturales. *Alternativas. cuadernos de trabajo social*, nº 10. Pp. 357-368, disponible en <http://hdl.handle.net/10045/5678>
- VILÀ, A. (2003): Els Serveis Socials a Catalunya. Una visió històrica. Universitat de Girona, en <http://www.tdx.cesca.es/TDX-0329104-140533/>
- UCEDA, X. (2010): Una radiografía dels serveis socials valencians. *Revista TSNova*, nº 1. Pp. 9-22.
- WERNER, H. (1997): «Integration of Foreign Workers into the Labour Market- France, Germany, The Netherlands and Sweden» en C. o. Europe (Ed.) (1997): *Measurement and Indicators of Integration*. Pp. 163-177. Germany: Council of Europe Publishing.
- WIEVIORKA, M. (1994): La gran mutación: precondiciones del auge racista en Francia. En Jesús Contreras (comp.), *Los retos de la inmigración. Racismo y pluriculturalidad*. pp. 57-80, Madrid: Talasa.
- WILKES, R y CORRIGALL-BROWN, C. (2011): «Explaining Time Trends in Public Opinion: Attitudes Towards Immigration and Immigrants». *International journal of comparative sociology*, 52 (1-2), pp. 79-99.
- WIEVIORKA, M. (1992): *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.
- (1998) : *Le racisme: Une introduction*. Paris: La Découverte.
- (2002) : *El nuevo racismo*. La Vanguardia.
- WODAK, R. Y VAN DIJK, T.A. (eds.). (2000): *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*. Klagenfurt: Drava Verlag.
- ZAMORA, J.A. (2005): Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción. *Arbor*, vol. CLXXXI, nº 713. Pp. 53-66.



Tribuna Abierta

- 
- 1** **Inmigración, crisis económica y Estado de bienestar en España.**
*María Bruquetas Callejo, Pau Marí-Klose
y Francisco Javier Moreno Fuentes* **209**
 - 2** **Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios.**
F. Xabier Uceda-Maza **235**
 - 3** **Los avatares del capital social en América Latina estancamiento, desigualdad y pobreza.**
Gardý Augusto Bolívar Espinosa y Leonel Flores Vega **259**



Inmigración, crisis económica y Estado de bienestar en España

María Bruquetas Callejo

Universidad de Amsterdam
M.D.M.BruquetasCallejo@uva.nl

Pau Mari-Klose

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)
pau.mari.klose@cchs.csic.es

Francisco Javier Moreno Fuentes

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)
javier.moreno@cchs.csic.es

Fecha de recepción: 25/10/2011

Fecha de aceptación: 18/11/2011

Sumario

1. Introducción.
2. La inmigración y los diferentes ámbitos de protección social en España.
3. Conclusiones: más allá de la crisis.
4. Bibliografía.

RESUMEN

En el presente artículo analizamos las causas de los déficits de integración de los inmigrantes en nuestro sistema de bienestar, prestando atención tanto a las dificultades derivadas de la propia naturaleza de dicho sistema, como a las vinculadas al profundo deterioro de la situación económica experimentado por nuestro país en los últimos años. Este deterioro ha repercutido claramente tanto sobre la situación de las poblaciones de origen inmigrante, como sobre la efectividad de las políticas de protección social.

Palabras clave:

Inmigrantes, Integración, Riesgos Sociales, Estado de bienestar y Protección social.

**ABSTRACT**

This paper examines the causes of deficiencies in the integration of immigrants in our welfare system, focusing both on the difficulties deriving from the nature of the system itself, and on those linked to the sharp decline in Spain's economic situation in the last few years. This decline has clearly impacted on the situation of immigrant populations, and on the effectiveness of social protection policies.

Key words:

Immigrants, Integration, Social Risks, Welfare State and Social Protection.



1 INTRODUCCIÓN⁽¹⁾

El Estado de bienestar español ha mostrado su capacidad de adaptarse razonablemente bien a los retos de integración que el asentamiento de la población inmigrante implica. Por una parte, ha incorporado a sus programas de aseguramiento social al conjunto de los trabajadores extranjeros con un empleo formal. Esto ha sido posible mediante la mera aplicación de los principios Bismarckianos de nuestro régimen de bienestar según los cuales los ciudadanos reciben prestaciones proporcionalmente a las contribuciones hechas a la Seguridad Social. Además, el Estado de bienestar ha extendido sus programas basados en criterios de residencia (salud, educación, servicios sociales y políticas de vivienda) hasta constituir esquemas de protección de carácter universalista.

A pesar de esto, la cobertura de los riesgos sociales (desempleo, enfermedad, pensiones, etc.) a los que está expuesta la población de origen inmigrante en nuestro país dista mucho de ser suficiente. Los inmigrantes presentan tasas de pobreza sustancialmente superiores a los autóctonos, se encuentran infra-representados entre los perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo, sufren condiciones residenciales más precarias, y encuentran mayores dificultades para acceder a los servicios sanitarios y educativos. Todo esto evidencia la existencia de una brecha entre las necesidades objetivas y las respuestas proporcionadas desde el ámbito de las políticas públicas.

2 LA INMIGRACIÓN Y LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Las principales características del sistema de protección social español son la combinación de programas de aseguramiento social (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) con otros de vocación universalista (educación, sanidad, servicios sociales), un importante grado de dependencia de la familia

(1) La presente contribución está basada en una investigación empírica en la que hemos abordado las interrelaciones entre Estado de bienestar e inmigración en España (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011). Ha sido redactada a partir de la evidencia empírica generada en los proyectos INMEBEA (*Inmigración y Estado de Bienestar en la España Autónoma*, Plan Nacional de I+D, Ref. SEJ2007-67521/CPOL) y WAE (*Welfare Attitudes in a Changing Europe*, Plan Nacional de I+D, Ref. CSO2008-02874-E/SOCI), y durante el desarrollo del proyecto SOLFCARE (Solidaridad Familiar, Cambio Actitudinal y Reforma del Estado de Bienestar en España: El Familismo en Transición, Plan Nacional de I+D, Ref. CSO 2011-27494).



como proveedor principal de atención y cuidado para sus miembros, así como un alto nivel de descentralización (Moreno, 2002). Exponente del régimen bienestar mediterráneo, el Estado de bienestar español se caracteriza además por su nivel de gasto social relativamente bajo en comparación con el resto de países de la Europa desarrollada.

El acceso de los extranjeros a la protección social en este régimen se produce a través de dos vías principales: la participación en el mercado de trabajo y la afiliación a la Seguridad Social (pensiones, prestaciones por desempleo), y la residencia en el territorio (sanidad, educación y determinados programas de servicios sociales o de ayuda a la vivienda). Estos esquemas de protección social juegan un papel crucial en la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora.

2.1. Seguridad Social

Durante los años de crecimiento económico iniciados a mediados de los 90 los inmigrantes llegados a España desde países en vías de desarrollo encontraron trabajo en empleos que la población autóctona rechazaba por su dureza, baja remuneración y/o precarias condiciones laborales. La compatibilidad de este flujo migratorio con un nivel de paro sustancialmente superior a la media europea y una tasa de actividad relativamente baja se explica fundamentalmente por el incremento de las expectativas laborales de la población española, su escasa disposición para la movilidad geográfica o funcional, y la baja calidad del empleo generado. Muchas actividades económicas basadas en el uso intensivo de mano de obra, bajos salarios y precariedad laboral fueron asumidas por trabajadores inmigrantes, que contribuyeron de esta manera a facilitar la supervivencia de sectores productivos que de otra manera hubiesen probablemente desaparecido.

En el periodo 1996-2007, la economía española creó casi 8 millones de empleos, pasando de 12,6 millones de ocupados en 1996, a 20,5 millones en el segundo trimestre de 2007 (más del 40% de todo el empleo generado en la OCDE en ese periodo). La mitad de esos nuevos empleos fueron ocupados por extranjeros, que pasaron de representar el 4% de los afiliados a la Seguridad Social en 2001, a más del 10,5% en octubre de 2011.

El sistema de Seguridad Social constituye el núcleo originario principal del Estado de bienestar español. Financiado a través de las cotizaciones de trabajadores y empresarios, está compuesto por una serie de esquemas de aseguramiento frente a riesgos sociales vinculados al ámbito laboral (desempleo, invalidez, jubilación). La lógica contributiva en la que se fundamentan



dichos programas de aseguramiento social implica que el criterio básico de definición del derecho de acceso sea haber cotizado al sistema durante un determinado periodo de tiempo, de modo que la pensión o subsidio que eventualmente recibirá el trabajador es proporcional a la duración y cuantía de su cotización previa. La nacionalidad no desempeña ningún papel en la definición de los criterios de acceso a las prestaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ya que tanto autóctonos como extranjeros con permiso de trabajo y un empleo en la economía formal acceden a dichos sistemas en igualdad de condiciones.

Durante los últimos años, el porcentaje de extranjeros entre los afiliados al INSS ha permanecido prácticamente estable, entre el 10 y el 11% en el caso de los varones, y en torno al 10% en el caso de las mujeres. De acuerdo con las cifras publicadas por el INSS, en octubre de 2011 había 17,2 millones de cotizantes, de los cuales casi 1,8 millones eran extranjeros (un 81% no comunitarios y un 19% comunitarios). Los residentes procedentes de países en vías de desarrollo presentan tasas de actividad considerablemente superiores a las de la población autóctona (81,4%, frente a 73,1%) (Oliver, 2010), lo que en 2009 implicó que las cotizaciones a la Seguridad Social de los inmigrantes (8.080 millones de €) aportasen más a la balanza fiscal que todo el gasto social asociado a la inmigración (6.500 millones de €) (Otero, 2010).

La principal excepción a la lógica contributiva de los esquemas de aseguramiento social del INSS la constituyen los programas no contributivos de jubilación y de invalidez. Esos esquemas, de cuantías relativamente escasas y condicionados a la comprobación de rentas, cubren tanto a españoles como a extranjeros residentes legales que, no habiendo cotizado durante los periodos legalmente estipulados, cumplan los requisitos para solicitar dichas prestaciones.

La comparación de las pirámides demográficas muestra como la mayoría de los extranjeros asentados en España se encuentran en la franja de edad entre los 20 y los 40 años, y están por tanto claramente sobre-representados en la población en edad de trabajar. La inmigración económica ha contribuido al rejuvenecimiento de la población española, constituyendo una aportación neta a las arcas del INSS, algo que continuará siendo así al menos durante las dos próximas décadas. Esto resulta particularmente relevante, ya que, al igual que ocurre en el resto de países del Sur de Europa, el sistema de protección social español dedica una parte muy importante de sus recursos al pago de las pensiones de jubilación. La inmigración ha contribuido a elevar temporalmente la ratio de cotizantes sobre pensionistas a cerca del 2,5, con lo que habría retrasado en casi cinco años la entrada en déficit del sistema de pensiones español (anteriormente prevista para el año 2023 y pospuesta ahora al 2028).



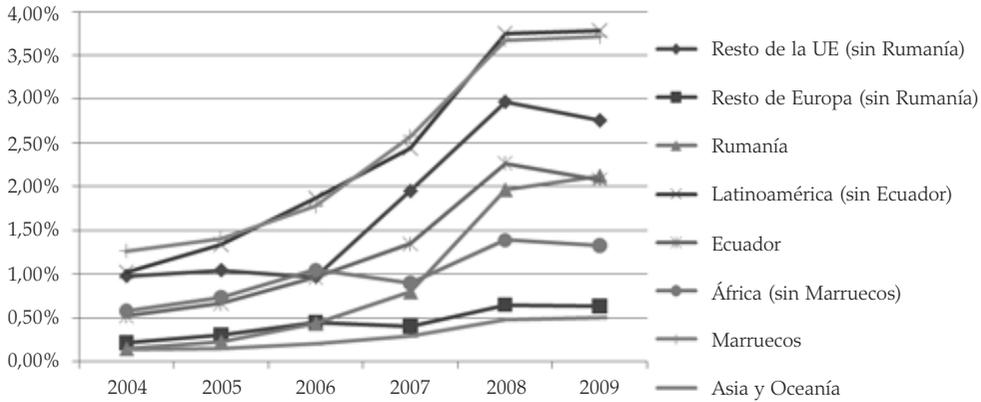
En la actualidad, menos del 1% de los beneficiarios de pensiones en España son extranjeros, más de la mitad de los cuales son ciudadanos comunitarios. Francia (con 16.400 pensionistas) y Alemania (con 9.400) ocupan las primeras posiciones en la lista de perceptores de prestaciones por jubilación en España. Los colectivo de inmigrantes económicos aparecen bastante por detrás en dicho listado con Marruecos en tercer lugar (con aproximadamente 8.000 pensionistas) y Argentina (con unos 2.200) que ocupa la novena posición.

Tras el pico de ocupación de 2007, la crisis económica global que ha afectado de manera muy importante a la economía española ha destruido más de 2,2 millones de empleos. La EPA del tercer trimestre de 2011 marcaba un record en la tasa de desempleo en la presente crisis, con un 21,5% de personas sin empleo (la más alta desde 1996). Aunque como señala Oliver (Oliver, en Aja *et al.*, 2010) el desempleo entre los inmigrantes no comenzó a aumentar hasta casi un año más tarde que el de los autóctonos, estos colectivos comenzaron a asumir una parte desproporcionadamente alta de los costes de la crisis en forma de desempleo a partir de principios de 2009. De los 427.000 parados inmigrantes en el tercer trimestre de 2007, se pasó a los cerca de 1,2 millones del tercer trimestre de 2011. La tasa de desempleo agregada de la población inmigrante superaba así el 32,7%, en comparación con el 19,5% de los autóctonos. Aquellos colectivos de trabajadores inmigrantes empleados en los sectores más afectados por la crisis han sufrido de modo más directo las consecuencias en términos de desempleo. Así, los grandes perdedores han sido los inmigrantes africanos, con tasas de paro cercanas al 50%, lo que se explica por tratarse de un colectivo muy masculinizado y empleado en el sector de la construcción, la agricultura y nichos poco cualificados del sector servicios. Los inmigrantes latinoamericanos presentan tasas de desempleo superiores al 35%, una posición intermedia atribuible a la mayor feminización de este colectivo. Por último, los inmigrantes asiáticos tienen tasas de desempleo ligeramente inferiores a la de los autóctonos, debido a la mayor propensión de estos colectivos a trabajar en el seno de sus propias comunidades y en iniciativas de empresariado étnico.

En el caso de las mujeres inmigrantes los datos de afiliación a la Seguridad Social muestran una tendencia algo inesperada, ya que inicialmente no sólo no disminuyeron, sino que aumentaron su participación laboral. La explicación de este proceso está ligada a su mayor implicación en sectores menos expuestos a la crisis, por lo que resistieron mejor en sus empleos que los varones inmigrantes. Esta situación ha comenzado a cambiar en los últimos meses en los que la crisis ha minado también las oportunidades de empleo para las mujeres inmigrantes.



Gráfico 1. Beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo como % del total



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Como muestra el Gráfico 1, los colectivos extranjeros han aumentado considerablemente su presencia entre los perceptores de prestaciones por desempleo. Así, en los últimos cinco años, estos grupos casi triplicaron su presencia entre los perceptores de prestación, pasando de representar el 5,8% de los beneficiarios a finales de 2006, al 15,1% en noviembre de 2010. La cuantía y duración de las prestaciones recibidas por los inmigrantes desempleados están directamente vinculadas a la duración y magnitud de sus contribuciones previas. La alta tasa de temporalidad entre los inmigrantes (60,2% en 2007, muy superior a la de los trabajadores autóctonos situada en el 39,2%), así como la menor duración de sus carreras laborales, contribuyen a explicar que la tasa de cobertura de la prestación por desempleo entre los inmigrantes sea relativamente baja. Según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal, a finales de 2010 la tasa de cobertura de la población extranjera desempleada era de aproximadamente el 40% frente al 78% de los trabajadores autóctonos en paro. Además, a partir de ese momento el porcentaje de desempleados protegidos por dichos esquemas comenzó a descender de manera notable entre los trabajadores extranjeros al agotar la duración de las prestaciones contributivas.

Tabla 1. Perceptores de prestaciones por desempleo contributivas y asistenciales

	Extranjeros		Autóctonos		Total	
	Prestación contributiva	Subsidio asistencial	Prestación contributiva	Subsidio asistencial	Prestación contributiva	Subsidio asistencial
2006	59.709	18.078	660.675	542.152	720.384	558.702
2007	89.375	21.640	690.830	555.627	780.205	575.675
2008	162.745	39.804	938.134	609.506	1.100.879	646.186
2009	240.511	131.004	1.384.281	836.057	1.624.792	960.888
2010	200.067	259.755	1.271.759	1.185.473	1.471.826	1.445.228
2011*	154.251	194.106	1.118.045	1.055.528	1.272.296	1.249.634

* Datos del mes de Septiembre.

Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín de estadísticas laborales.

Una vez agotado el derecho a una prestación contributiva los desempleados dejan de percibirla y, caso de reunir las condiciones específicas de cada programa, pueden pasar a recibir un subsidio de carácter asistencial por un periodo de tiempo limitado.⁽²⁾ Estos programas de ayudas para desempleados sin derecho a prestación por desempleo están también abiertos a los extranjeros en situación regular. Por su carácter asistencial constituyen tan sólo una ayuda transitoria para situaciones de particular dificultad socio-económica. Como puede observarse en la tabla 1, el número de perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo, tanto autóctonos como extranjeros, experimentó un incremento constante desde el inicio de la crisis y hasta el año 2009. A partir de ese momento, las prestaciones de carácter contributivo comenzaron su tendencia descendente (ante el agotamiento de los derechos de percepción de este tipo de programas), al tiempo que las prestaciones asistenciales continuaban aumentando, ya que muchos de los que dejaban de cobrar prestaciones pasaban a percibir subsidios por desempleo. En 2011 los subsidios han comenzado también a agotarse, por lo que la tasa de cobertura de desempleo comienza a descender, aumentando así el porcentaje de personas desempleadas totalmente excluidas de los programas de protección social. El descenso es más acusado entre los extranjeros. El número de perceptores de prestaciones contributivas entre extranjeros se ha reducido entre 2010 y 2011 en un 22,9%. Entre los autóctonos, el número de perceptores ha disminuido en

(2) Diversos programas funcionan bajo este epígrafe: Subsidio por desempleo (por finalización de prestación contributiva, no haber cubierto el periodo mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva, ser emigrante retornado, o haber sido excarcelado), Subsidio y Renta agraria para trabajadores eventuales agrarios (Andalucía y Extremadura), Programa temporal de prestación por desempleo e inserción (informalmente conocido como los «400€»), y la Renta Activa de Inserción (vinculada a la participación en políticas activas de empleo para desempleados de larga duración, mayores de 45 años, emigrantes retornados, víctimas de violencia doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva).



el mismo periodo un 12,1%. Por lo que se refiere al número de subsidios asistenciales, se observa la misma pauta, lo cual nos da una pista de hasta qué punto las poblaciones de origen inmigrante están perdiendo el apoyo de estos programas de protección social a un ritmo más acelerado. Esto puede acarrear problemáticas de particular gravedad puesto que afectan a personas con redes de solidaridad informal mucho más frágiles que las de la población autóctona.

A finales de 2011, de los 4,3 millones de inscritos en los servicios públicos de empleo, más de 1,6 millones no percibían ningún tipo de prestación o subsidio. Es decir, 3 de cada 10 parados ya no recibe ningún tipo de transferencia de renta para hacer frente a la falta de empleo. Esta situación resulta particularmente grave cuando afecta a los integrantes de los más de 1,4 millones de hogares en los que todos sus miembros están desempleados. Según datos de la EPA del primer trimestre de 2011, la proporción de hogares con algún miembro activo en que ninguna persona trabajaba había alcanzado del 10,3% en el primer trimestre de 2011 (frente al 3,6% en 2007). Esta proporción era sensiblemente superior en los hogares activos donde vivía alguna persona extranjera: 18,7%.

La participación en sectores informales de la economía constituye la única posibilidad de acceder a un puesto de trabajo para los inmigrantes indocumentados, así como para muchos trabajadores autóctonos e inmigrantes con permiso de trabajo que no logran encontrar un empleo en la economía formal. Los trabajadores empleados en la economía sumergida no cotizan a la Seguridad Social y están, por tanto, excluidos de los sistemas de aseguramiento social de carácter contributivo, lo que incrementa su vulnerabilidad ante los riesgos del ciclo vital asociados al empleo. El papel estructural de la economía sumergida en el sistema productivo español representa por tanto un importante obstáculo al acceso de los inmigrantes a los programas de aseguramiento social.⁽³⁾ Conscientes de esta situación las autoridades españolas han puesto en práctica diferentes mecanismos destinados a hacer emerger la economía sumergida a través de procesos de regularización (tanto de los inmigrantes indocumentados, como de la contratación irregular). Estos mecanismos tienen por objeto actuar contra la pérdida de recaudación fiscal y la competencia desleal que plantean las empresas que no pagan las cotizaciones sociales y tienen por tanto costes laborarles más bajos. En plena crisis, la última de estas iniciativas destinadas a hacer emerger el empleo irregular (RD 5/2011) se ha saldado con un rotundo fracaso, lo cual apunta a la importancia atribuida por

(3) Por su propia naturaleza, se desconoce la dimensión precisa de las actividades económicas que escapan a la acción reguladora e impositiva del Estado en España, aunque diversas estimaciones coinciden en cuantificarlas entre un 20 y un 23% del PIB, cuando la media de los países de la OCDE estaría aproximadamente en el 14% en 2010 (Schneider, 2010). La actividad económica sumergida se concentra fundamentalmente en la construcción, la agricultura y particularmente en el sector servicios (restauración, limpieza, servicio doméstico y tareas de cuidado) (Baldwin-Edwards y Arango, 1999).



las empresas españolas a la contratación informal como mecanismo de flexibilización y reducción de costes laborales.

2.2. Servicios Sociales

Según el art. 14 de la Ley 4/2000, los extranjeros residentes tienen derecho a los mismos servicios y prestaciones sociales que los españoles, mientras que los inmigrantes en situación administrativa irregular sólo pueden acceder a los servicios y prestaciones básicas. Esta distinción no se encuentra apoyada en una legislación común sobre el contenido de los servicios sociales básicos y específicos. A esta falta de claridad se suman los problemas propios de un sistema configurado como mecanismo de protección asistencial (previa demostración de necesidad) para aquellos que no pueden acceder a otro tipo de programas.

En el caso de la población inmigrante indocumentada, cada comunidad autónoma ha resuelto de diferente manera la cuestión del acceso a su red de servicios sociales, de modo que mientras en algunas comunidades se flexibilizan los requisitos para facilitar el acceso de estos grupos a los programas generales, en otras se establecen sistemas paralelos especializados en atender a dichos colectivos.

Entre las prestaciones gestionadas por los servicios sociales se encuentran también las de «última red» a los que se accede mediante mecanismos exclusivamente asistenciales: pensiones no contributivas y rentas mínimas de inserción. La extensión de este tipo de prestaciones a los inmigrantes ha estado rodeada del temor a un recurso masivo, a la desincentivación a la participación laboral o a que se generen «turismos asistenciales». Potencialmente, la población inmigrante tendría una tendencia a recurrir a los servicios sociales en mayor medida que la población autóctona debido a su vulnerabilidad (vinculada a su precaria inserción laboral, a sus débiles redes de solidaridad y a su reciente asentamiento) y a la cobertura imperfecta que reciben de otros sistemas de protección. A pesar de la escasez de datos a este respecto, se pueden rechazar estos temores, ya que las estrictas condiciones de elegibilidad a los programas de «última red» restringen considerablemente el acceso a este tipo de prestaciones. Así, según datos del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), los extranjeros representaron aproximadamente el 13,7% de los usuarios en 2008, porcentaje muy próximo al 11,5% que representaban en el conjunto de la población.

De hecho, si nos fijamos en el número total de intervenciones, el colectivo inmigrante reduce significativamente su presencia hasta el 6,8% de las actuaciones de los servicios sociales. Ese mismo año los inmigrantes representaban



el 11,2% de los beneficiarios de rentas mínimas de inserción en España, lo cual indica una clara infra-representación teniendo en consideración que los inmigrantes constituyen una proporción mayor de la población en riesgo de exclusión social. Así, las tasas de pobreza de los inmigrantes son sustancialmente superiores a las de los autóctonos: casi el 30% entre los inmigrantes de Latinoamérica, África y Asia frente a algo más del 18% de los ciudadanos de nacionalidad española (umbral del 60% de la mediana de la renta). Si manejamos un umbral del 40% de la mediana, la tasa de pobreza se reduce al 6,1% entre la población autóctona, pero se dobla entre los inmigrantes de Europa del Este y alcanza un 50% mayor entre la población del resto del mundo. Por último, por debajo del umbral de pobreza severa (25% de la media de la renta) se sitúan el 3% de la población autóctona, casi el 7% de los inmigrantes de Europa del Este y el 5,4% de los inmigrantes del resto del mundo.

Los datos disponibles muestran que el itinerario de la población inmigrante en estos programas puede calificarse de «exitoso», es decir, estancia breve y rápida incorporación al mercado laboral. La prestación constituye una ayuda puntual que evita el deterioro de las situaciones y en algunos casos permite otro tipo de intervenciones de los servicios sociales. Resulta, sin embargo, muy posible que la presencia de estas poblaciones entre los perceptores de este tipo de prestaciones se incremente en el futuro debido a procesos de reagrupamiento familiar, y por la llegada a la edad de jubilación de los colectivos de inmigrantes que han participado de forma precaria en el mercado de trabajo y no han podido asegurarse una pensión de jubilación de carácter contributivo. Cabe destacar la paradoja de que estas prestaciones, destinadas a cubrir las necesidades de la población más desfavorecida, generalmente excluyen a los inmigrantes indocumentados, presumiblemente uno de los colectivos sociales más vulnerables.

Los inmigrantes también presentan un uso diferenciado de los servicios sociales. Según los datos del SIUSS, el 60% de las intervenciones con inmigrantes tuvieron por objeto proporcionar información, orientarles respecto a derechos, o derivarles hacia otras instituciones (frente al 45% de los autóctonos). Las actuaciones para la inserción social doblaron a las de los autóctonos (10,7%, frente a 5,7%), y la cobertura de necesidades de subsistencia significó un 27% de las intervenciones con usuarios inmigrantes (frente a un 22% de los autóctonos). En cambio, las intervenciones de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio de los inmigrantes apenas supusieron un 3% (frente al 22% de los usuarios españoles). Estos diferentes perfiles de uso reflejan la mayor juventud y la auto-selección de la población inmigrante, pero pueden apuntar también a diferentes pautas de intervención por parte de los servicios sociales, que en ocasiones tienden a desviar a los usuarios inmigrantes hacia organizaciones del tercer sector.



Desde comienzos de los 90 algunas administraciones locales y regionales comenzaron a desarrollar servicios de atención especializada para los inmigrantes, que venían a complementar a los mecanismos generalistas basados en el principio de normalización. A diferencia de la estrategia normalizadora que intenta canalizar las necesidades de los inmigrantes a través de los esquemas generales para toda la población, los servicios especializados se basan generalmente en la creación de redes de apoyo gestionadas por organizaciones del tercer sector y financiadas con fondos públicos. En este proceso, la iniciativa social aporta ventajas evidentes en cuanto a conocimiento, flexibilidad y capacidad de adaptación. El trabajo con entidades sociales facilita además la intervención rápida y la aplicación de soluciones ad-hoc. Asimismo, las organizaciones del tercer sector social están contribuyendo a introducir coherencia en las intervenciones de distintos niveles de la administración, al fundirlas en su actividad cotidiana combinando fuentes de financiación, interviniendo a través de diferentes proyectos sobre el mismo colectivo, coordinándose con otras entidades, etc. El peligro reside, sin embargo, en que pueden surgir redes paralelas especializadas en la atención a la población inmigrante, dispositivos que corren el riesgo de estigmatización y segregación de sus usuarios.

La crisis ha tensionado el modelo español de prestación de servicios sociales. Según datos remitidos por las Comunidades al gobierno, el paso de 2008 a 2009 supuso un incremento del 36% en el número de usuarios que se acercaron a los servicios sociales para demandar ayuda, de cerca de seis a algo más de ocho millones (*El País*, 8 de agosto de 2011). En este contexto de incremento acusado de la demanda, el presupuesto para servicios sociales se ha recortado en muchos ayuntamientos y autonomías, generando incapacidades para afrontar nuevas necesidades. Aunque se carecen todavía de datos desagregados suficientemente detallados, cabe esperar que la presión sobre los escasos recursos disponibles se haya incrementado especialmente en zonas de elevada concentración de población extranjera procedente de países menos desarrollados. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, en 2010 la tasa de riesgo de pobreza de la población extranjera que no procedía de países de la UE se situaba ya en el 36,1% (frente a una tasa del 19,3% de la población autóctona). En tres años (desde 2007 a 2010) la tasa de riesgo de pobreza en la población extranjera de fuera de la UE se había incrementado en 8,3 puntos. La misma tasa de la población autóctona había aumentado en apenas un 0,6%. La proporción de inmigrantes que se enfrentaron a situaciones de carencia se situó también muy por encima de la población autóctona. El 69,3% de las personas extranjeras procedentes de fuera de la Unión Europea reconocían en 2010 que no tenían capacidad para afrontar gastos imprevistos (frente al 34,5% de la población española), el 15,2% indicaba que no podía permitirse mantener



la vivienda con una temperatura adecuada (frente al 6,9% de los españoles), y el 4,4% declaraba que no podía permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días (frente al 2,2% de los españoles).

El desajuste entre necesidades y recursos sociales ha generado conflictos localizados territorialmente, especialmente cuando éstos han sido atizados políticamente. La emergencia del tema de la inmigración en la esfera política local y autonómica constituye la materialización de esas tensiones, así como los primeros indicios del espacio existente para la politización de la inmigración en la sociedad española. Una muestra de la utilización política de las actitudes de desconfianza hacia los inmigrantes fue la estigmatización de los beneficiarios marroquíes del programa de RMI en Cataluña en el verano de 2011. Con esta estrategia el gobierno autónomo pretendió introducir severos recortes en dicho programa sin tener que asumir un coste social y electoral por ello.

2.3. Vivienda

Entre los retos de integración de la población inmigrante a los que se ha enfrentado nuestro país durante los años de expansión económica se encuentra, sin duda, la provisión de viviendas. La llegada masiva de población inmigrante alimentó la demanda, especialmente en el mercado de alquiler, un mercado de por sí poco dinámico en un sistema con un fuerte predominio de la vivienda en propiedad. A ello hay que añadir el hecho de que, desde su llegada a España, muchos de estos inmigrantes han cambiado varias veces de vivienda y de régimen de tenencia, conformando trayectorias residenciales relativamente complejas en comparación con las de la población autóctona, entre quienes la movilidad residencial tiende a ser bastante reducida. Según datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) realizada en 2007, una cifra bastante elevada de inmigrantes (71%) ha cambiado de vivienda desde que llegó a España. Esto convierte a las personas de origen inmigrante en un colectivo especialmente vulnerable en un contexto de escaso desarrollo de políticas de vivienda. La práctica inexistencia de políticas de promoción de viviendas en alquiler ha condicionado las elecciones residenciales realizadas por las familias de origen inmigrante, abocándolas a alquilar viviendas en precarias condiciones de habitabilidad, así como a adoptar decisiones de compra que entrañaban elevados riesgos financieros.

La capacidad financiera de la inmensa mayoría de las personas que llegan a España excluye la compra de una vivienda, al menos en una primera etapa del proceso migratorio. Así, la mitad de las personas de origen extranjero han accedido a su primera vivienda a través de un alquiler. La otra mitad se distribuye en un amplio abanico de opciones: algo más del 25% vivieron en situación de cesión gratuita, con familiares o amigos, o en espacios cedidos



por la empresa para la que trabajaban; un 11,5% vivía en realquiler, confinados a espacios dentro de viviendas compartidas con el propietario u otros inquilinos; y tan sólo el 4% accedieron a su primera vivienda en régimen de propiedad (fundamentalmente personas con alto poder adquisitivo, procedentes en su mayoría de países desarrollados).

Tan solo el 0,1% de los extranjeros entrevistados en la ENI señalaba que su primera vivienda había sido alquilada a una institución pública. Este porcentaje aumentaba ligeramente si en lugar de interrogar a los entrevistados por su primera vivienda se les pregunta por su vivienda actual. Así, el 0,2% de los inmigrantes que llevaban hasta cuatro años en España indicaban que su vivienda de alquiler era de titularidad pública; entre los que llevaban entre 5 y 9 años, dicho porcentaje era del 0,5%; y entre los que llevaban 10 o más años el porcentaje se elevaba al 1,0%. Aunque resulta difícil dilucidar con total certeza a partir de datos de encuesta, se trata en cualquier caso de porcentajes muy bajos, en que además los inmigrantes se encuentran infra-representados. *CECODHAS Housing Europe (2007)* ha estimado que el alquiler social o público, fuera de mercado, alcanza en nuestro país escasamente el 1% del parque total de vivienda. En la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2009, el porcentaje total de personas entrevistadas que indican que viven en alquiler o realquiler a precio inferior al de mercado es del 2,7%. Estas cifras nos sitúan muy por debajo de los porcentajes de alquiler social en la mayoría de los países de la Unión Europea (Trilla y López 2009:488). Teniendo en cuenta los altos índices de vulnerabilidad social de los colectivos inmigrantes, los datos obtenidos en la ENI sugieren claramente que los inmigrantes no ocupan las escasas viviendas de alquiler social o público en las tasas proporcionales a su representación en los segmentos de población más vulnerable.

Además, una proporción importante de la población inmigrante tiende a ocupar viviendas en edificios degradados, ya sea en zonas urbanas de infravivienda y en barrios históricos, o en zonas tradicionales de acogida de colectivos nacionales que emigraron algunas décadas atrás y ahora han encontrado oportunidades de realojamiento en viviendas de mayor calidad de carácter suburbano. En estas condiciones, los problemas de habitabilidad e inadecuación de las viviendas a las necesidades de sus miembros son bastante comunes. Entre los problemas más acuciantes se encuentra la falta de espacio o el hacinamiento. Según datos de la ENI 2007, el 31% de las personas extranjeras residen en una vivienda que presenta problemas de falta de espacio, y un 12,3% vive en condiciones de hacinamiento.⁽⁴⁾ Estas cifras son muy superiores

(4) Se consideran viviendas con falta de espacio aquéllas donde vive más de una persona por habitación. Se produce hacinamientos cuando en la vivienda viven más de 1,5 personas por habitación.



a las del conjunto de la población que reside en España. Estimaciones realizadas a partir de la ECV 2007 indican que, en el conjunto de la población, el 6,6% de las personas vivía en condiciones de falta de espacio y el 1,4% de hacinamiento, porcentajes marcadamente inferiores a los de la población inmigrante (P. Marí-Klose, Antón y M. Marí-Klose, 2011).

Es conveniente apuntar que dentro del colectivo de personas extranjeras aparecen situaciones bastante dispares. Las experiencias de mayor adversidad se producen en las primeras etapas del proyecto migratorio. Al llegar a España, el 45,4% de los inmigrantes residieron en una vivienda que presentaba problemas de falta de espacio, y el 21,9% vivían en una situación de hacinamiento. Estas situaciones están especialmente extendidas cuando la modalidad de tenencia es el sub-arriendo en una vivienda donde reside también el propietario. El 63,9% de las personas que se encontraban en una vivienda de estas características experimentaba una situación de falta de espacio, y el 36,7% de hacinamiento. Entre los inmigrantes que llevan cinco o más años en España, la situación mejora sensiblemente, ya que el porcentaje de personas inmigrantes que sufren problemas de falta de espacio se reduce al 26,3% y el de personas que viven en situación de hacinamiento al 9,6%. Estos datos nos sugieren que las situaciones de mayor precariedad residencial se producen en las primeras etapas de la experiencia migratoria, cuando a menudo están ligadas a proyectos individuales (a veces incluso concebidos como transitorios). Pero también ponen de manifiesto que los procesos de arraigo que se producen con el paso del tiempo eliminan tan sólo parcialmente la brecha entre la población inmigrante y la autóctona en lo que se refiere a las condiciones residenciales.

Más llamativa es la reducción paulatina de la brecha entre inmigrantes y autóctonos en el porcentaje de personas que viven en una vivienda de la que son propietarios. En 2007, la proporción de propietarios alcanzaba el 12,1% entre los inmigrantes que llevaban hasta 4 años en España, 29,4% entre los que llevan entre 5 y 9 años en España, y el 60% entre los que llevan más de 10 años.⁽⁵⁾ Estos datos sugieren que un número considerable de personas inmigradas han tenido acceso a fuentes de financiación para sufragar la compra de una vivienda. Significa también que muchos de ellos han tenido que hacer frente al pago de la vivienda en un contexto de encarecimiento de este bien, incurriendo en altos niveles de endeudamiento.

Las decisiones de compra de estos nuevos propietarios han venido determinadas tanto por las facilidades insólitas para obtener financiación en un periodo de expansión económica y del crédito, como por las expectativas optimistas de

(5) En el conjunto de la población española, el 83,5% de las personas vivía en una vivienda en propiedad.

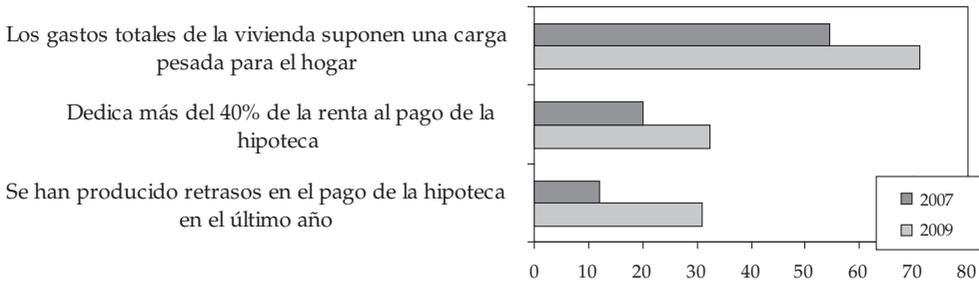


revalorización inmobiliaria. Pese al acentuado incremento del precio absoluto de la vivienda experimentado durante estos años, la compra de este bien se antojó, tanto para inmigrantes como para autóctonos, como la opción residencial óptima. Las razones para ello eran poderosas. Según estimaciones que tienen en cuenta el rédito teórico que un arrendatario recibía por la cantidad que tendría que haber destinado al pago de entrada de una vivienda en caso de haberla comprado, así como las desgravaciones fiscales existentes, la compra de una vivienda resultaba (en el periodo 1999-2007) menos costosa anualmente que el pago del alquiler de una vivienda de similares características, aún sin introducir en el cálculo las expectativas de revalorización (CES 2002, Trilla y López 2009). A estas condiciones favorables a la compra, hay que añadir la práctica universalización del crédito. En un contexto de bonanza laboral y bajos tipos de interés, las posibilidades de financiar la compra de vivienda a través de crédito hipotecario se expandieron, abriendo vías de acceso a la propiedad a franjas de la población tradicionalmente circunscritas al mercado de alquiler. Gran número de personas inmigrantes (al igual que muchos autóctonos que hasta esa fecha no habían podido permitirse el acceso a una vivienda en propiedad) optaron por convertirse en titulares de hipotecas, sorteando sin excesivas dificultades los laxos requisitos de acumulación previa de capital (para financiar la entrada a una vivienda) y de solvencia económica exigidos por las entidades financieras.

Lo que a corto plazo se antojaba como la decisión más razonable, a medio plazo ha abocado a muchos hogares inmigrantes a situaciones de considerable vulnerabilidad residencial, que han agravado otros riesgos de exclusión social. Como hemos señalado anteriormente, el contexto de crisis ha debilitado la capacidad económica de muchas de estas familias, disparando hasta límites difícil de asumir el esfuerzo financiero que deben realizar para conservar su vivienda. De acuerdo con las evidencias obtenidas a partir de la ECV 2009, en los hogares de una de cada tres personas nacidas fuera de la UE-25 se destina más del 40% de la renta total del hogar al pago de la hipoteca. Un porcentaje similar reconoce que en el hogar se han producido retrasos en el pago de la hipoteca en el último año. El incremento en la prevalencia de situaciones críticas es muy importante, y no tiene parangón en ningún otro segmento poblacional. Con las encuestas y las muestras disponibles es difícil anticipar las consecuencias que imponen los elevados costes de la vivienda sobre el bienestar material de las familias de origen inmigrante, ni determinar cuántos perderán sus viviendas, pero cabe esperar que en los hogares para los que los gastos financieros de la vivienda representan una carga importante, puedan presentarse con el tiempo otras formas de vulnerabilidad residencial relacionadas con las condiciones de la vivienda, su adecuación a las necesidades de las familias y toda una serie de incertidumbres sobre su futuro residencial.



Gráfico 2. Vulnerabilidad residencial de personas de origen inmigrante* propietarios de viviendas en 2007 y 2009.



* Personas nacidas fuera de la UE25.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV de 2007 y de 2009.

En este sentido, la crisis ha disparado el número de ejecuciones hipotecarias y expulsiones de viviendas de inquilinos morosos. Las estadísticas sobre sentencias por falta de pago en arrendamientos urbanos y de las ejecuciones hipotecarias publicadas por el Consejo General del poder Judicial y el Instituto Nacional de Estadística no permiten estimar en qué medida los incrementos notorios de la inestabilidad residencial se están concentrando en los hogares inmigrantes, pero algunos datos de carácter micro apuntan en esa dirección. En la ECV 2009 se preguntaba a los entrevistados sobre expectativas de cambio de vivienda en los seis meses siguientes a la entrevista y las motivaciones que había detrás de estos cambios. El 0,9% de la población (416.000 personas) anticipaban perder su vivienda como resultado de un abandono forzoso.⁽⁶⁾ Si ceñimos el análisis a la población extranjera podemos comprobar que el 6,6% de este colectivo (196.000 personas) preveía encontrarse en esta situación en 2009, es decir, el 47% de las personas que anticipaban encontrarse en esta situación (P. Marí-Klose, Antón y M. Marí-Klose, 2011). En la mayoría de los casos, el abandono forzoso de la vivienda supone mudarse a otra vivienda más asequible, pero que probablemente se encuentre en peores condiciones de habitabilidad, o no satisfaga adecuadamente las necesidades de los residentes. Esto significa que, junto a los inconvenientes, costes y problemas que genera el proceso de expulsión y traslado a una nueva vivienda, muchas de las personas abocadas a esta situación experimentan un empeoramiento de sus condiciones residenciales, que en casos extremos, puede empujarlas a la infravivienda o el «sin-hogarismo».

(6) Por abandono forzoso se entiende, a partir de las respuestas de la ECV, el cambio de hogar motivado porque 1) el propietario ha comunicado al inquilino la finalización del contrato, 2) el propietario le ha notificado que abandone la vivienda y debe hacerlo porque no tiene contrato formal, 3) se produce desahucio/embargo, y 4) se producen problemas económicos para sufragar el coste de la vivienda.



Evidencias como éstas acreditan el fuerte impacto que la crisis está teniendo en el colectivo inmigrante. Los efectos laborales y residenciales de la crisis están erosionando las principales bases de integración social de un modelo que, aun presentando déficits importantes en la provisión pública de bienestar, había garantizado a las personas extranjeras empleo y había alumbrado expectativas de mejora residencial y acumulación patrimonial.

2.4. Sanidad

El sistema sanitario público español ha tendido a expandir su rango de cobertura hasta alcanzar a la práctica totalidad de la población residente en nuestro país, entendiendo el derecho a la atención sanitaria como un derecho humano básico. La Ley 4/2000 vino a ampliar la cobertura sanitaria a los inmigrantes indocumentados, aunque en la práctica han permanecido algunos obstáculos a la hora de hacer efectivo dicho derecho, especialmente para la obtención de tarjeta sanitaria o en relación al co-pago de medicamentos.⁽⁷⁾ Sin embargo, la universalización de la atención sanitaria no garantiza la equidad en el acceso, ya que ésta no implica que exista un nivel común de prestaciones, ni un uso similar de los servicios por parte de los distintos grupos de la población. Los datos de la ECV en el periodo entre 2004 y 2008 muestran que, en general, la población de origen inmigrante afirma con mayor frecuencia que los autóctonos no haber podido acceder a tratamientos médicos. Además, los encuestados inmigrantes tienden a justificar esta falta de acceso en base a la escasez de recursos económicos o de tiempo con mayor frecuencia que los españoles.

En nuestro análisis elaboramos cuatro categorías de hogares dependiendo del número indicadores de exclusión económica y social que les afectaban: hogares integrados (no afectados por ningún indicador de exclusión), precariamente integrados (afectados por 1 indicador de exclusión), vulnerables (afectados por 2 ó 3 indicadores), excluidos (4 o más indicadores). De acuerdo con este análisis, los extranjeros que viven en hogares «excluidos» tienen un riesgo relativo 9,1 veces mayor que el de los autóctonos de acceder a la atención sanitaria a través de programas asistenciales, y para aquellos extranjeros que viven en hogares «vulnerables» dicho riesgo llega a ser 42,4 veces mayor. El 5,2% de la población «pobre» (situada por debajo del umbral del 60% de la mediana de la renta) y el 8% de los individuos pertenecientes a hogares «excluidos» declara no tener acceso al sistema sanitario público. La gran mayoría de las personas en esta última categoría son inmigrantes indocumentados.

(7) Otros países europeos como Alemania o los Países Bajos limitan considerablemente el acceso a la sanidad de algunos colectivos de inmigrantes, en particular aquellos en situación administrativa irregular.



Igualmente, diversos indicadores confirman que inmigrantes y autóctonos hacen un uso claramente diferenciado de los servicios sanitarios. En la actualidad, los extranjeros consultan un 7% menos al médico de cabecera que la población autóctona y un 16,5% menos al médico especialista. En cambio, los extranjeros recurren con más frecuencia a los servicios de urgencias: ésta fue la vía por la que el 65% de los extranjeros accedieron a tratamiento hospitalario, frente a un 57% en el caso de los españoles. Las razones para estas diferencias en el uso del sistema sanitario son múltiples, desde la menor disponibilidad de tiempo para utilizar el sistema de manera normalizada, hasta las diferentes culturas de uso de las prestaciones sanitarias derivadas de las experiencias en los países de origen. Este uso diferencial conlleva sobrecargas en la demanda, particularmente en los Centros de Atención Primaria de barrios con concentración de población inmigrante, así como en los servicios de urgencias hospitalarias (Guinea y Moreno Fuentes, 2008). Esta concentración de la demanda puede repercutir en un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y, por tanto, en una sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos.

En consonancia con el menor uso de las prestaciones sanitarias que hacen los inmigrantes, las encuestas indican que su estado de salud es en general mejor que el de los autóctonos. Mientras que una tercera parte de la población autóctona afirma encontrarse regular o mal de salud, la percepción de tener una salud mala/regular aparece tan sólo en uno de cada cuatro africanos, aproximadamente en uno de cada cinco europeos, y en uno de cada seis latinoamericanos. No obstante, es importante señalar que controlando las respuestas por la edad de los entrevistados encontramos que la ventaja relativa de los extranjeros desaparece: a igualdad de edad, los europeos del Este tienen un riesgo 2,5 veces mayor que los autóctonos de tener una salud regular o mala, los africanos un 37% y los latinoamericanos un 41% más de riesgo de tener una salud regular.

Las implicaciones de la crisis económica sobre el ámbito de la salud y de la sanidad no son tan inmediatas como en otros ámbitos de política social abordados en secciones anteriores, pero la relación entre privación material, recortes presupuestarios y la salud de la población son claras en el medio y largo plazo. La literatura especializada ha acreditado profusamente los efectos perniciosos de las situaciones de exclusión económica en el presente sobre el estado de salud en etapas más avanzadas del ciclo vital, así como en el incremento de riesgos de mortalidad prematura (Lynch y Smith 2005). En este sentido, es previsible que el empeoramiento de las condiciones de vida acrecentado por la crisis económica en muchos hogares donde viven personas extranjeras termine cristalizando en un incremento de sus tasas de morbili-



dad. El hecho de que se levanten nuevas barreras de acceso a los servicios sanitarios en un contexto de recorte de las prestaciones públicas puede agravar estas tendencias. De nuevo el ejemplo de Cataluña apunta en esta dirección, al haberse planteado desde el gobierno autónomo la voluntad de exigir un periodo mínimo de residencia en territorio de esa Comunidad para materializar el acceso de los extranjeros indocumentados a las prestaciones del sistema sanitario público. Las dificultades jurídicas de poner en marcha este tipo de obstáculos al acceso son grandes, pero de llevarse a la práctica, significaría una reducción significativa en las posibilidades de recibir atención sanitaria en caso de necesidad para determinados colectivos de origen inmigrante, con el potencial impacto que esto podría tener sobre su salud.

2.5. Educación

Pese a que la legislación garantiza el derecho de acceso de los menores inmigrantes a la enseñanza obligatoria, los datos muestran que los niños y niñas inmigrantes tienen una incorporación subordinada al sistema educativo español, en inferioridad de oportunidades respecto a los alumnos nativos, lo que contribuye a unos peores resultados educativos. Si bien el acceso de los inmigrantes al sistema educativo no plantea problemas mayores, los obstáculos aparecen tanto en el acceso a determinados tipos de centro como a determinados itinerarios formativos. Los datos son ilustrativos. Por lo que se refiere al acceso a los centros, el 82% del alumnado extranjero se concentra en centros públicos, frente a un 14,1% que asiste a centros privados concertados, y a un 3,8% que asiste a centros privados no concertados (MEC, 2010). Además, los alumnos inmigrantes tienen más del doble de probabilidades de asistir a centros educativos con alta concentración de alumnado extranjeros, y más probabilidades de asistir a centros con alumnado en situación de desfavorecimiento (OCDE, 2010:36). La concentración de alumnos inmigrantes en determinadas escuelas no sólo refleja las pautas residenciales de las familias inmigrantes, sino también una dinámica selectiva alimentada por las estrategias de evitación de muchos padres autóctonos, las políticas de admisión de gran parte de los colegios concertados y determinadas políticas públicas. Particularmente, las políticas desarrolladas por los gobiernos conservadores favoreciendo el principio de libertad de enseñanza sobre el de igualdad de oportunidades educativas han servido para reforzar las dinámicas selectivas de escuelas y padres.

A la segregación escolar se superponen fenómenos de segmentación por itinerarios. En España el 45% de los jóvenes estudian itinerarios académicos o generales (Bachillerato), y el 38% Ciclos Formativos (MEC, 2010). Los jóvenes



extranjeros, por el contrario, tienen menos probabilidades de estudiar Bachillerato. Según datos del CIDE 2006, los estudiantes extranjeros sólo suponían el 4% de los estudiantes de Bachillerato, frente al 5,2% de los estudiantes en Ciclos Formativos (CIDE, 2006). Particularmente significativa es la fuerte presencia de alumnos inmigrantes en Programas de Garantía Social (12,8%), a los que acceden aquellos alumnos que no han sido capaces de superar la ESO.

Estas condiciones escolares, lejos de contribuir a corregir situaciones de desventaja social que repercuten negativamente sobre los rendimientos escolares, pueden llegar a agravarlas. En la prueba de comprensión lectora del informe PISA 2009, las puntuaciones de alumnos nativos y de alumnos inmigrantes de primera generación (no nacidos en España) alcanzaban 60 puntos de diferencia (OCDE, 2010). Las brechas entre estudiantes inmigrantes y autóctonos en rendimientos escolares se evidencian también claramente en los riesgos de abandono escolar prematuro. Así, la proporción de jóvenes de 16 a 24 años sin titulación postobligatoria y que no siguen estudiando es bastante más elevada entre los menores de origen inmigrante (44%) que entre los autóctonos (28%) (Marí-Klose *et al.*, 2009).

Al igual que sucede con el sistema sanitario, los efectos de la crisis sobre el ámbito educativo en relación a la inmigración no van a ser, previsiblemente, inmediatos. Dado el carácter universal de su rango de cobertura, no cabe en principio esperar implicaciones significativas en términos de acceso de las poblaciones de origen inmigrante. Ahora bien, los recortes que se están planteando en los presupuestos educativos pueden amenazar la capacidad de los centros de desarrollar programas de atención específica y acompañamiento a los estudiantes extranjeros y sus familias, lo que puede redundar a la larga en mayores dificultades de integración socio-educativa de estos colectivos. Por otra parte, las mayores dificultades socio-económicas que experimentan muchas de las familias extranjeras pueden crear contextos de adversidad que supongan una traba adicional para el éxito escolar de los menores de origen inmigrante.

3 CONCLUSIONES: MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

La inmigración ha constituido uno de los principales elementos dinamizadores de la actividad económica en nuestro país durante los últimos años, contribuyendo a la consolidación del sistema de protección social. El modelo de crecimiento económico vigente en nuestro país durante los últimos lustros, basado en el desarrollo de sectores de actividad intensivos en factor trabajo y baja productividad, requería abundante mano de obra y la llegada de inmi-



grantes de países en vías de desarrollo ha respondido a dicha demanda. La inmigración de las últimas décadas ha permitido la expansión de ese modelo de crecimiento: con su trabajo las poblaciones de origen inmigrante han contribuido a la supervivencia (al menos temporal) de sectores de actividad económica, generando de este modo riqueza y manteniendo empleos en nuestro país. Con su incorporación al mercado de trabajo español la mano de obra inmigrante ha dotado a éste de mayores dosis de flexibilidad (en términos de contratación, de condiciones laborales y salariales, y de movilidad geográfica y funcional), particularmente en determinados sectores y nichos de actividad, actuando al mismo tiempo como «colchón amortiguador» de los efectos más negativos de la crisis sobre la mano de obra autóctona. El papel de la inmigración en la prestación de servicios domésticos y asistenciales ha favorecido asimismo el incremento de la tasa de actividad femenina, propiciando de este modo el aumento de la renta de los hogares. Por otra parte, la inmigración se ha convertido en un factor equilibrador del presupuesto de la Seguridad Social, al actuar los extranjeros como contribuyentes netos del sistema y demandar escasas prestaciones del mismo. Esto es particularmente cierto en relación con los programas de pensiones de jubilación, que constituye el grueso del gasto del sistema de protección social en nuestro país.

En un contexto de expansión, la inmigración evidenció las fortalezas de nuestro régimen de bienestar, reflejadas en su capacidad de incluir a los recién llegados en los esquemas de protección social existentes. Sin embargo, a día de hoy, los azotes sociales provocados por la crisis nos posicionan ante las debilidades de dicho sistema, expresada en el tensionamiento de los programas, desequilibrios en la distribución de recursos e incapacidades para responder a determinados incrementos de la demanda localizados en el territorio. A los retos «intrínsecos» que nuestro sistema de bienestar ha de afrontar (debilidades propias) vienen a sumarse un nuevo reto «extrínseco» derivado del fuerte impacto de la crisis sobre poblaciones más vulnerables, y del corolario de recortes presupuestarios que amenaza la financiación de los diferentes programas de protección social.

El fuerte impacto de la crisis sobre las poblaciones de origen inmigrante en términos de empleo ha significado que estos grupos han recurrido de modo creciente a las prestaciones y subsidios por desempleo. En los últimos meses, sin embargo, se perciben ya síntomas del agotamiento de los derechos de acceso a este tipo de programas, lo cual deja a estos colectivos en situación de particular vulnerabilidad económica y social. A ello hay que añadir situaciones de intensa vulnerabilidad residencial, derivadas de las cargas financieras que supone el pago de la vivienda, que acarrearán una descapitalización de estos hogares. Ante este panorama nos enfrentamos, sin duda, a riesgos crecientes de



fractura social entre poblaciones autóctonas e inmigrantes. En estas condiciones conviene prestar mucha atención a la evolución de las actitudes negativas de la población autóctona y a la relevancia creciente que están adquiriendo los argumentos sobre utilización y abuso de recursos públicos por parte de los inmigrantes. Estas actitudes y discursos, aunque claramente inconsistentes con la evidencia empírica acumulada hasta ahora, amenazan con erosionar la legitimidad de los sistemas públicos de protección social (y así su sostenibilidad futura), especialmente si siguen siendo alimentados interesadamente por «empresarios políticos» en un contexto de competición partidista.

4 BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO, R. y TORNOS, A. (2002): *El Estado de bienestar y la inmigración en España*, Madrid: Imserso (OPI).
- ARRIBA, A., CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*, Madrid: CIS.
- BALDWIN-EDWARDS, M. y ARANGO, J. (1999): *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*, London: Frank Cass.
- CARRASCO, R. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005): «La protección social de los inmigrantes no comunitarios», Cuadernos de Relaciones Laborales 23 (2), 69-99.
- CAIXA DE CATALUNYA (2006): «Razones demográficas del crecimiento del PIB per cápita en España y la UE-15», *Informe semestral I/ Economía española y contexto internacional*. Barcelona: Caixa Catalunya.
- CEA D'ANCONA, M.A. (2007): *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2008): *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CEDODHAS Housing Europe (2007). *Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. Bruselas: European Social Housing Observatory.
- CES (2002) La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España. Madrid, Consejo Económico y Social, Informe 3/02.
- CIDE (2006): «El alumnado extranjero en el sistema educativo español (1996-2007)», *Boletín de Temas Educativos* 16, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- CONDE-RUIZ, J. I., ESTRADA GARCÍA, A. y OCAÑA, C. (2007): «Efectos económicos de la inmigración en España», en DOMÍNGUEZ, R. (ed.) *Inmigración: crecimiento económico e integración social*, Santander: Universidad de Cantabria.



- DOLADO, J.J. y P. VÁZQUEZ (2008): *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*, Madrid: FEDEA.
- EL PAÍS (8-8-2011) «La crisis eleva un 36% la petición de ayuda en servicios sociales».
- FUNDACIÓN PFIZER (2008): *Estudio sobre la inmigración y el sistema sanitario público español*, www.fundacionpfizer.org.
- GARRIDO, L. (2005): «La inmigración en España», en González, J.J., y Requena, M., *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. y B. ÁLVAREZ MIRANDA (2005): *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de la opinión pública*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, 6.
- GUINEA MARTÍN, D. y MORENO FUENTES, F.J. (2008): «Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y exclusión social», en *VI Informe sobre exclusión social en España 2008*, Fundación FOESSA, Madrid.
- HERRERA, M., TRINIDAD, A. y SORIANO, R. M^a. (2006): «Ciudadanía, política social e inmigración», *Sistema* 190-191, 105-142.
- JIMENO SERRANO, J.F. y MORENO FUENTES, F. J. (2007): *La sostenibilidad económica y social del modelo migratorio español*, Colección Foro n^o14, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- LAPARRA, M. (ed.) (2003): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Barcelona: Bellaterra-Gobierno de Navarra.
- LYNCH, J. y G. D. SMITH (2005): «A life course approach to chronic disease epidemiology», *American Review of Public Health* 26, 1-35.
- MARTÍN, A. (2009): *Les étrangers en Espagne*. Madrid: CSIC.
- MARÍ-KLOSE, P. (dir.) et al. (2009): *Informe de la inclusión social en España 2009*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya.
- (dir.) et al. (2011): *Informe de la inclusión social en España 2011*. Barcelona: CIIMU-Catalunya Caixa (en prensa).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2010): *Datos y cifras. Curso escolar 2009-2010*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica.
- MORENO, L. (2002): «Bienestar mediterráneo y supermujeres», *Revista Española de Sociología* 2, 41-57.
- MORENO FUENTES, F.J. (2004): *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social.



- MORENO FUENTES, F.J. y BRUQUETAS CALLEJO, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*, Colección de Estudios Sociales nº 31, Barcelona: Fundación La Caixa.
- OECD (2010): *OECD reviews over migrant education. Closing the gap for immigrant students. Policies, practices and performance*, Paris: OECD.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): «Inmigración y economía española: 1996-2005», <http://www.la-moncloa.es>.
- OLIVER, J. (2010) «El mercado de trabajo de la inmigración 2007-2010: los cambios 2009/2010 en el marco de la crisis», en AJA, E., ARANGO, J. y OLIVER ALONSO, J. (eds.), *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro*, Barcelona: CIDOB.
- OTERO, J.V. (dir.), R. CASADO y P. TOBES (coord.) (2010): *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- REHER, D. y B. SÁNCHEZ (2009): «La excepcionalidad española», *El País*, 18/09/2009.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006): «La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar», *Sistema* 190-191, 309-326.
- SCHNEIDER, F. (2010): *The influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase*, ShadEcOECD2010.doc.
- TRILLA, C. y J. LÓPEZ (2009) «Alquiler o propiedad. Un debate mal enfocado», Vicens Navarro (coord.) *La situación social en España III*, Madrid: Fundación Largo Caballero.



Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios

F. Xabier Uceda-Maza⁽¹⁾
Universitat de València
frances.ucedam@uv.es

Fecha de recepción: 16/10/2010
Fecha de aceptación: 08/03/2011

Sumario

1. Introducción.
2. Contextualización, encuadre y concepto de los Servicios Sociales.
3. Evolución de los Servicios Sociales.
4. Articulación en los nuevos escenarios.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

RESUMEN

El sistema de los Servicios Sociales es el más joven de los sistemas de protección, habiéndose desarrollado intensamente en los últimos treinta años. Constituye uno de los pilares del Estado de Bienestar conjuntamente con el sistema de salud, la educación y las pensiones. Para su desarrollo, ha sido fundamental la descentralización en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. En los últimos años han surgido nuevos escenarios que afectan al sistema y diferentes formas de incardinación en las Comunidades Autónomas.. A nuestro juicio los nuevos escenarios son: la ausencia de un marco estructurador y financiero para la Red Básica, el impacto del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, el debate, alcance y concepción de las rentas mínimas y la aprobación de nuevos marcos normativos. Se concluye que es necesario definir un umbral básico de protección social para el conjunto del Estado.

Palabras clave:

Servicios Sociales, Rentas Mínimas, Plan Concertado y Dependencia.

(1) Trabajador Social y Sociólogo. Ha sido profesor de Trabajo Social y Servicios Sociales en las Universidades de València y Pública de Navarra. Actualmente investigador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València y trabajador social del M.I. Ayuntamiento de Burjassot (València).



ABSTRACT

The Social Services System is the youngest of the protection systems, having been intensely developed over the last thirty years. It is one of the pillars of the Welfare State along with the health, education and pensions systems. Pivotal to its development has been the decentralisation of the Autonomous Regions and Local Corporations. In the last few years new scenarios have emerged that affect the system and different manners of inclusion of the Autonomous Regions. In our view, the new scenarios are: the absence of a structural and financial framework for the Basic Network; the system's impact on autonomy and care for dependents; the debate, scope and conception of minimum incomes; and the approval of new regulatory frameworks. It is concluded that a basic threshold must be defined for social protection, applicable nationwide.

Key words:

Social Services, Minimum Income, Concerted Plan and Dependency.



1 INTRODUCCIÓN

El Sistema de Servicios Sociales de España se ha desarrollado intensamente en los últimos treinta años adquiriendo identidad suficiente para ser reconocido como un instrumento fundamental de nuestro Estado del Bienestar, constituyendo uno de sus pilares, conjuntamente con el sistema de salud, la educación y las pensiones.

El objeto de este artículo es describir y analizar la evolución del sistema de Servicios Sociales, haciendo hincapié en la complejidad de la articulación de los diversos niveles de las administraciones públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales)⁽²⁾ y en las desigualdades territoriales en las nuevas configuraciones.

A nuestro juicio y de acuerdo con Muñoz (2009), en la actualidad vive un momento clave, en el que está en juego su consolidación como cuarto pilar del Estado del Bienestar, o su absorción y sumisión por el sistema de atención a la dependencia. Su desarrollo ha sido explicado por Casado (2007) y Rodríguez Cabrero (2004), entre otros, proponiendo diferentes etapas más o menos coincidentes en el tiempo: a) etapa de crisis del modelo residual y benéfico que tiene lugar durante los años 70; b) segunda etapa que discurre a lo largo de los años 80, denominada de institucionalización; c) tercera etapa, que arranca con los años 90, denominada de consolidación relativa y crítica del sistema; y d) última etapa, desde el año 2000, donde se plantea universalizar una serie de prestaciones sociales básicas.

Asumiendo esta clasificación de etapas, en este artículo y por interés de presentación de los argumentos, se han considerado únicamente dos fases en el desarrollo de los Servicios Sociales: a) desarrollo, consolidación e identificación del sistema y b) articulación en los nuevos escenarios. Previamente a desarrollar estas fases consideremos imprescindible aludir a su contextualización, encuadre y concepto.

(2) En adelante AGE, CC.AA y CC.LL.



2 CONTEXTUALIZACIÓN, ENCUADRE Y CONCEPTO DE SERVICIOS SOCIALES

Puesto que encuadramos los Servicios Sociales como el VI pilar del Bienestar, es imprescindible contextualizarlos en el Estado del Bienestar en España, encuadrarlos en su dimensión sustantiva y fijar posiciones en la conceptualización.

2.1. El Estado del Bienestar en España

Cabe interpretar la historia del siglo XX, al menos en Europa, como el resultado de un juego entre la lógica del capitalismo (que con la generalización del trabajo asalariado introduce una profunda fractura social), y la lógica de la democracia (que extendiendo el estatuto de ciudadanía posibilita un proceso no sólo simbólico, sino de homogeneización social). El resultado de todo ese proceso ha sido la configuración de un impresionante mecanismo de integración social, no exento de contradicciones y conflictos, que denominamos Estado de Bienestar o Social (Aguilar y Laparra, 2001).

El modelo de Bienestar Social en España se desarrolla, al igual que en Europa, a partir de los Sistemas de Protección Social surgidos del Pacto Social (capital-trabajo/Estado), cuya expresión más significativa son los Sistemas de Seguridad Social. Los conflictos sociales que caracterizaron los últimos años de la dictadura, la presión democrática, la crisis económica y el auge de las clases medias han sido identificados como los factores que propician el desarrollo del estado de bienestar democrático en España a finales de los años setenta.

Según Rodríguez Cabrero (2004) es el resultado de una serie de procesos convergentes y, en parte, contradictorios que se sintetizan en: a) un proceso de universalización desigual de los servicios y prestaciones económicas, con diferentes ritmos de institucionalización, condicionados por la coyuntura económica y política y que no se hallan cerrados como es el caso de la protección por desempleo, la sanidad y la educación; b) una amplia politización de las políticas sociales, negociación y conflicto social y sindical formarán parte esencial de la dinámica del Estado de Bienestar español. La negociación de las políticas sociales se ha construido de forma habitual sobre un eje de contención del gasto social; c) un proceso de descentralización de las políticas sociales en las diferentes CC.AA.; d) un proceso selectivo, pero creciente, de privatización del Estado de Bienestar que se materializa en la expansión de la producción privada de servicios financiados por el Estado como los conciertos de Educación y Sanidad, asociaciones y sector voluntario, etc.; y por último, e) se ha caracterizado por no garantizar la participación ciudadana en los servicios públicos.



Asimismo, otra característica fundamental en su desarrollo ha sido la escasa inversión en protección social⁽³⁾ del PIB en relación a otros países del entorno. De hecho se parte del 18% en el año 1980 y llega a su máximo en 1993 con el 24%. En este mismo periodo, en la UE-15 se invertía de media entre el 27-28%. A partir del año 1994 en España se inicia un periodo de declive hasta descender en el año 2002 al 19,8% y permanecer prácticamente congelado en años sucesivos en la horquilla del 20-21% hasta el año 2007 (el incremento que se está produciendo en los ejercicios del 2008 y 2009 alrededor de 4%, se debe a las prestaciones y subsidios por desempleo), lejos de la media de la UE-15 y de la UE-27, que se halla en torno al 26-27% y muy alejado de países como Francia con el 30,5%, o Suecia con el 29,7%⁽⁴⁾. Además, la estructura del gasto (ej. del 21% del PIB del 2007) se ha concentrado casi en exclusividad en pensiones (sumando jubilación e invalidez, el 10,9%), sanidad (6,4%) y relativamente en desempleo (2,4%), siendo muy deficitaria en familia (1,2%), exclusión social (0,34%) y vivienda (0,32%).

Lo relevante de esta evolución es que España no ha sido capaz de acercarse a la media de la Eurozona en términos de protección social ni siquiera en los momentos más brillantes de la economía. Pese a estas consideraciones, España ha consolidado un modelo de Estado de Bienestar que ha desarrollado los sistemas de protección y ha creado los mecanismos de articulación entre la democracia y el capitalismo que favorecen la paz y la cohesión social, aunque de forma *insuficiente*, como defiende Navarro (2006), o con importantes *déficit de inclusividad*⁽⁵⁾ (Subirats *et al.*, 2007).

En este contexto y afectado por lo expresado anteriormente, veamos a continuación el encuadre y conceptualización de los Servicios Sociales⁽⁶⁾.

(3) El capítulo de protección social lo configuran todos los gastos en transferencias y servicios públicos del estado de bienestar, excepto educación.

(4) Dejando a un lado las comparaciones en proporción al PIB (que incorporan nuestro menor nivel de renta relativa), si analizamos el gasto social por habitante en paridades de poder de compra (corregidas las diferencias de poder de compra del dinero entre países), el gasto por persona en políticas sociales suponía en 2007 en España el 84,7% de la media de la UE-27 (respecto a la UE-15, ese porcentaje suponía el 74%). Resulta significativo que España en el año 2007, con un PIB per cápita y en paridades de poder de compra que suponía el 105% de la UE-27, tuviese un gasto social por habitante que no llegaba al 85% (Frades, 2010:57).

(3) La proximidad de España a los niveles medios de renta de la UE ha sido compatible, como señalan Ayala *et al.* (2008) con el hecho de que los niveles de desigualdad de los últimos años sean similares a los de los primeros años de la década de los 90 del pasado siglo. Las elevadas tasas de crecimiento del empleo del periodo 1997-2007 no se han traducido en mejoras en la distribución de la renta, lo que se explica tanto por la distribución inicial de las rentas primarias (salariales, sobre todo), como por los límites de la intervención pública entre 1995 y 2005 en cuanto a gasto social y recortes fiscales.

(4) En adelante SS.SS.

(5) En nuestro pasado reciente, como señala De las Heras (2002), se dan en el estado español diferentes sistemas o modos de acción social, de carácter parcial y asistencial: la Beneficencia Pública, la Asistencia Social y los Seguros Sociales sobre los que realiza su anclaje el sistema actual de SS.SS.; no obstante, la evolución histórica ubicó los seguros sociales en el sistema actual de seguridad social separándolos de los SS.SS. Sobre la beneficencia pública (desarrollada por los ayuntamientos y las diputaciones) y la asistencia social (organizada a partir de la Seguridad Social), emerge el nuevo sistema de SS.SS.

(6) Actualmente existe un consenso en considerar a los SS.SS. dentro de las seis ramas, sistemas o políticas sociales asentados en el ámbito del bienestar social: asistencia sanitaria, servicios educativos, protección social del trabajo, política de rentas personas o ga-



2.2. Encuadre y conceptualización de los Servicios Sociales

Dentro del conjunto de los derechos humanos se acepta comúnmente la existencia de un subconjunto, el de los *derechos sociales*, que forman parte de la denominada segunda generación de derechos humanos. Se distinguen de los derechos civiles y políticos por su carácter prestacional, es decir, el hecho de que el ejercicio del derecho se traduce, necesariamente, en el uso o disfrute por parte de la persona de un recurso o servicio. Es clave su accesibilidad que depende de: a) la declaración, enmarque o forma del derecho; b) los procesos, procedimientos y programas instituidos y los recursos puestos a disposición para hacer efectivos los derechos sociales; y c) la situación de (incluidas las capacidades y recursos disponibles para) las y los potenciales reclamantes de los derechos (Fantova, 2008:23). En este sentido, los derechos sociales han de estar enmarcados en una política social, en un sistema de protección social, etc., que viabilicen su concreción, pues responden a necesidades que en un determinado contexto social hemos definido como protegibles para las personas de una colectividad. A ello responden los sistemas de protección social y en especial el que nos ocupa, es decir, los Servicios Sociales.

Desde esta perspectiva, a nivel normativo internacional quedan encuadrados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Y en el marco europeo en la Carta Social de 1961 que recoge en su artículo 14 el *derecho a los beneficios sociales de los servicios sociales*, y actualizados en la Carta de los Derechos Fundamentales de 2007 en su artículo 34, referido a *seguridad social y ayuda social*.

Respecto al Estado Español, la Constitución define a España como un estado social y democrático de derecho. Un estado, que además de garantizar los derechos y libertades civiles y democráticas, se compromete con la garantía de derechos sociales a toda la ciudadanía. En el texto constitucional se obliga a los poderes públicos a poner en marcha los sistemas públicos de educación, asistencia sanitaria, seguridad social; se reconoce el derecho al empleo y a una vivienda digna al conjunto de la ciudadanía. Por lo que respecta a la protección social, establece en su Art. 9.2 *que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*. Y en el Art. 41, *que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad especialmente en caso de desempleo*. El texto constitucional no contempla de forma

rantía de ingresos (salario mínimo, fiscalidad, seguros, subsidios), protección social de la vivienda y servicios sociales. Así Kahn y Kamerman en 1977 se referían a los servicios sociales como el sexto sistema emergente (Khan y Kamerman, 1987).



directa los Servicios Sociales (expresión sólo utilizada en el artículo 50 cuando se refiere a la protección a la tercera edad), aunque se recoge la protección a la familia y la infancia, las personas con minusvalías, las minorías y la anteriormente mencionada tercera edad. La asistencia social aparece señalada en el artículo 148.1.20, como una de las competencias que pueden asumir las CC.AA., y será en este artículo donde se apoye la configuración del nuevo sistema, de naturaleza descentralizada política y administrativamente en las CC.AA.

Como sostiene Gutiérrez Resa (1995), desde esta formulación el modelo se extiende a toda la ciudadanía y a situaciones de necesidad, y cubrirá ámbitos que se habían encuadrado tradicionalmente en la *asistencia social* (incluirá prestaciones no contributivas, como en el resto de países europeos). Los Servicios Sociales y la Asistencia Social quedan encuadrados en el bloque de las prestaciones complementarias de la Seguridad Social. Las competencias autonómicas permiten separar los SS.SS. de la Seguridad Social. Como organismos, los SS.SS. dispondrán del INSERSO como instituto gestor, en el seno de la Seguridad Social, aunque transferido a determinadas CC.AA.; y la Asistencia Social disponía hasta 1985 del INAS, organismo que desapareció con la transferencia a las CC.AA.

A partir de la democratización de las instituciones se constituyen los SS.SS. (aunque con un anclaje importante del pasado)⁽⁷⁾; son, por tanto, el sistema de protección más joven del Estado Español. Comienzan a construirse sobre la base de la teoría de la necesidad, lo que implica en un primer momento su carácter residual que viene a paliar los fallos, carencias, desajustes y exclusiones que provocan el resto de sistemas que configuran la política social (Belis y Moreno, 2002). A nuestro juicio, en la actualidad es uno de los cuatro pilares del Estado del Bienestar⁽⁸⁾, junto con el sistema de pensiones, sanidad y educación. Es de plena competencia autonómica, por tanto no existe un marco estatal que lo defina a diferencia de los otros sistemas, descentralizados de una forma o de otra, pero siempre con una legislación básica estatal. Es el único sistema donde la administración local ejerce amplias competencias (desde la primera Ley de Beneficencia de 1822), por tanto, es fundamental la armonización entre las CC.LL. y las CC.AA. Se organiza en SS.SS. de Atención Primaria (dependencia local) y Especializados (dependencia autonómica); los primeros

(7) Coincidimos con CASADO y FANTOVA cuando señalan que «*el nivel de atención especializada no debe absorber el grueso de la demanda que plantean las clases sociales de usuarios con alguna circunstancia especial (problemas familiares, infancia, discapacidad, etc.), sino que debe seguir un criterio minimalista o subsidiario respecto a la atención primaria*» (2007:29).

(8) Las leyes autonómicas en este ámbito se refieren a un sistema público o de responsabilidad pública, cuyo carácter se concreta mediante la asignación de competencias a los órganos legislativos y ejecutivos para diseñar los modelos y establecer los derechos de los ciudadanos, así como la coordinación general, la planificación y la ordenación de dicho sistema.



constituyen la estructura básica del sistema público de SS.SS., siendo su finalidad conseguir unas mejores condiciones de vida de la población mediante una atención integrada y polivalente, y los segundos deben entenderse como aquellos que requieren el desarrollo de una atención específica (nivel secundario) a usuarios/as con circunstancias especiales⁽⁹⁾.

Coincidimos con GARCÍA y RAMÍREZ (1992) en concebir los SS.SS. como un *sistema público para la garantía universal de derechos sociales*, dentro de las nuevas estrategias del bienestar social; y con CASADO al conceptualizarlos como:

«La rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo inmediato el bienestar individual para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún lado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales» (Casado, 2007:36).

Su definición como sistema público⁽¹⁰⁾ no excluye la participación de la iniciativa social (asociaciones no lucrativas y fundaciones) y de empresas comerciales, etc., sino que hace hincapié en la responsabilidad pública en la ordenación, planificación y gestión del sistema⁽¹¹⁾. Fruto de nuestra historia, de la organización administrativa y competencial en España, así como de decisiones políticas en el sistema de servicios sociales actuales confluyen diferentes estructuras e iniciativas: a) Servicios Sociales de la Seguridad Social; b) Servicios Sociales autonómicos; c) el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia; d) las Rentas Mínimas, y e) Programas para situaciones especiales (apoyo a familias, inmigración, mujer, etc.).

Como se puede deducir es un sistema complejo, que precisa de gobernanza multinivel (nivel primario y secundario), colaboración entre las administraciones públicas (CC.LL., CC.AA. y AGE) y cooperación social (asociaciones y fundaciones, empresas) para su consolidación como cuarto pilar del Bienestar Social. A continuación efectuamos un análisis de su desarrollo contextualizando el proceso histórico reciente y los escenarios actuales.

(9) Se cuestiona, y a nuestro juicio correctamente, que los SS.SS. actuales sean propiamente un sistema debido a las imperfecciones de su funcionamiento y la debilidad de algunas relaciones y coordinaciones que presentan en la práctica. (Casado y Guillén, 2001). No obstante, mantendremos a lo largo del artículo esta noción, tanto por la utilización que realiza de ella la legislación como por su vocación de serlo.

(10) Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos. Esta ley de consenso, posicionó a las personas con discapacidad en los parámetros de los derechos universales reconocidos en la Constitución.

(11) Ley 26/1990, de 20 de diciembre. Con ella se extinguen la Ley de 1961 (FAS) y la LISMI (1982) en cuanto a garantía de ingresos y se introduce la prestación por hijo a cargo con discapacidad para las unidades familiares de bajos ingresos.



3 EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Como ya mencionamos, con la Constitución se produce un avance decisivo en las políticas sociales y obviamente en los SS.SS., pero tal y como sostiene Gutiérrez Resa (2001), no se consolida un sistema de protección social en materia de SS.SS., que sí se producirá fundamentalmente por impulso de las CC.AA. y los ayuntamientos. En el ámbito estatal fueron hitos fundamentales de la extensión de la asistencia social del estado, la aprobación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)⁽¹²⁾ y las pensiones no contributivas⁽¹³⁾.

Entre 1982 (País Vasco) y 1992 (Cantabria), todas las CC.AA. promulgaron leyes de acción social y/o servicios sociales con objetos materiales bastante homogéneos. Así mismo, en el curso de 1983 y 1984 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social preparó un borrador de Ley Nacional de Servicios Sociales⁽¹⁴⁾ que configurará el marco general para el conjunto del Estado Español; ésta fracasó⁽¹⁵⁾ por la velocidad con que se anticiparon algunos gobiernos autonómicos para dotarse de una legislación propia *que reforzaba el valor de los recursos cognitivos y simbólicos que poseían; y finalmente, por la reducida prioridad política que en aquellos momentos suponía el sector, ya que los políticos locales a menudo identificaban los servicios sociales con una función benéfica* (Sarasa, 2000).

En este contexto se produce la aprobación de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, que establece la obligatoriedad⁽¹⁶⁾, por parte de los ayuntamientos, de prestar servicios sociales y de promoción y reinserción social en los municipios⁽¹⁷⁾ de más de 20.000 habitantes, aunque no se especifique el contenido de las prestaciones, figuras profesionales, ratios... dado que ello se deja a la legislación de las CC.AA. Y a las Diputaciones se les asignan competencias de coordinación, asistencia y acción supramunicipal.

(12) El borrador de la Ley preveía la integración de los SS.SS. en la Seguridad Social. De este modo se disponía de base competencial de la administración central, toda vez que la constitución reserva al estado la normativa básica y el régimen económico de la Seguridad Social. Sus objetivos eran: garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su derecho al bienestar social y conseguir la unificación de los SS.SS., dispersos entre distintas entidades públicas dentro de cada nivel territorial. Casado y Fantova (2007:129).

(13) Un elemento importante fueron los conflictos positivos de competencia que promovió la Xunta de Galicia. El Tribunal Constitucional en su sentencia 148/86, de 25 de diciembre, consideró que no había conflicto de competencia puesto que en el ámbito de la acción social existía concurrencia o complementariedad de intereses y competencias.

(14) Los Ayuntamientos podían no prestarlos, pues la ley incluía la posibilidad de solicitar a las CC.AA. la correspondiente dispensa de la obligación (Art. 36.1).

(15) En realidad ya la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Régimen Local asignaba capacidad y competencia en materia de asistencia social a los municipios y a las provincias.

(16) En adelante Plan Concertado.

(17) Hallamos los tres conceptos en las leyes, refiriéndose a lo que finalmente recibirá el nombre de SS.SS.



Esta etapa inicial de construcción del sistema de SS.SS. se caracteriza por la ausencia de ley nacional que establezca las pautas comunes en el conjunto del territorio, que concrete las prestaciones mínimas, el sistema de financiación y los canales de coordinación y conexión entre el sector público y el resto de agentes prestadores de servicios; la siguiente etapa se inicia con la puesta en marcha desde la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales⁽¹⁸⁾. Es un programa que se desarrolla desde la cooperación y la concertación de las administraciones (AGE, CC.AA. y CC.LL.), con la finalidad de conjuntamente crear una red de atención de Servicios Sociales Municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad en igualdad de condiciones independientemente de su territorialidad.

El Plan Concertado se fundamenta en cuatro compromisos: gestión, cofinanciación, colaboración técnica e información. Define las prestaciones básicas (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y prevención de la marginación e inserción social) y los equipamientos prioritarios (centros de SS.SS., albergues y centros de acogida). Actuará sobre la base de la subvención y el reparto de financiación entre las tres administraciones al 33%. Adquiere gran relevancia, pues a los tres años de su puesta en marcha triplica el número de centros y el de personas que trabajan en los mismos (Linares y Marín, 1992). De hecho, en el año 1988 son 247 municipios acogidos al Plan y con un índice de cobertura del 3,22%, que en el año 1990 alcanzan a 6.256 municipios con el 81,44% de cobertura (Plan Concertado, 2007-2008:32).

En las CC.AA., prosigue la aprobación de las Leyes autonómicas de SS.SS. que asumen la competencia en Asistencia Social/Servicios Sociales/Acción Social⁽¹⁹⁾. Mantienen entre ellas una fuerte homogeneidad y similitud. Los denominadores comunes superan con creces sus diferencias, *las cuales, en la mayoría de los casos no van más allá de lo cosmético* (De las Heras, 1988:16). Asimismo, para cubrir los flecos del sistema se aprobarán los Planes Nacionales: Drogodependencias, Igualdad de Oportunidades, Lucha contra la exclusión social, Minorías étnicas, Cooperación Social (mediante asignación del 0,5% del IRPF), etc.

Otro de los programas por los que se reconoce a los SS.SS. son las denominadas Rentas Mínimas de Inserción que aun no formando parte de las

(18) Junto con las Pensiones No Contributivas, Asistenciales (FAS), SGIM (LISMI), Prestación por hijo a cargo no contributiva, complementos a mínimos de las pensiones, renta activa de inserción y otras prestaciones asistenciales dispersas en diferentes sistemas.

(19) A partir de este acuerdo pueden formar parte de la red básica los siguientes equipamientos: centros de Servicios Sociales, albergues, centros de acogida, comedores sociales, centros sociales de estancia diurna, oficinas de información y asesoramiento sobre necesidades y recursos sociales y, mini-residencias y pisos tutelados.



prestaciones básicas de los SS.SS. (forman parte de la Garantía de Ingresos⁽²⁰⁾), y siendo discutido en su momento sobre el sistema que habían de incardinarse, acabaron siendo insertadas en las estructuras de SS.SS. y constituyendo uno de sus elementos de identificación. Su implantación en las CC.AA. (sin respaldo presupuestario de la AGE) tuvo lugar en un proceso concatenado entre 1989 y 1993, y se localizaron de forma residual dentro del sistema de protección social español. Son gestionadas por los SS.SS. y tienen como rasgo común, aunque no único, ofrecer un ingreso mínimo garantizado en situaciones de necesidad. Su financiación fue exclusivamente de las CC.AA., y se produjo, en diferente grado, la integración en la Red Básica de los Servicios Sociales de las CC.LL.

En virtud de este proceso se consolida en España el Sistema Público de SS.SS. que se identifica por: a) ser normativizado desde las CC.AA.; b) definiendo dos niveles (la atención primaria en los ayuntamientos y la especializada en las CC.AA.); c) se configura como la última red de protección social (con la presencia de las rentas mínimas); d) desde los principios de igualdad, universalidad, responsabilidad pública, solidaridad y participación de la sociedad civil; y e) desde la definición de una figura básica del sistema: el/la trabajador/a social.

Pese a la consolidación del sistema, cabe señalar debilidades que lastrarán su desarrollo en el futuro: a) la AGE no ejerce sus competencias en materia de legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, para desarrollar los SS.SS. propios de la misma; b) ninguna de las leyes de SS.SS. establece prestaciones garantizadas jurídicamente (siguieron sin concretar los medios y los mecanismos necesarios para hacer efectivos los derechos contemplados); c) el Plan Concertado se estructura sobre la base de subvención y no consigue avanzar en la conformación de un mínimo común denominador entre todas las CC.AA. y CC.LL. para el conjunto de la ciudadanía; d) la universalidad de los SS.SS. queda en entredicho, pues los mismos siguen dotándose de una financiación manifiestamente inferior a la necesaria para cubrir la demanda, no ya potencial, sino manifiesta (para ajustar ésta a la oferta racionada se recurre a la selección de los aspirantes en función de sus circunstancias, no sólo específicas de la demanda técnica, sino también socioeconómicas), por tanto, en este sentido no se supera la discrecionalidad a la que se acusaba al sistema anterior; y e) las Entidades Locales, pese a su papel central, seguirán teniendo una posición subsidiaria con respecto a las CC.AA., especialmente en lo que respecta a la financiación y a la toma de decisiones (Vilà, 2003, Casado, 2007, De las Heras, 2002, Muñoz, 2009).

(20) En la comisión de seguimiento de 18-1-95, se aprueban los siguientes: personal (máximo 70%), prestaciones/programas (mínimo 20%), mantenimiento (sin límite) e inversión (sin límite).



A partir de estas fortalezas y debilidades debía haberse estructurado la articulación en los nuevos escenarios que a continuación presentamos.

4 ARTICULACIÓN EN LOS NUEVOS ESCENARIOS

Utilizamos la denominación de nuevos escenarios en la medida en que transforman los SS.SS. consolidados hasta el momento, incorporan avances y retrocesos, así como la incertidumbre de configuración en las diferentes CC.AA. Éstos los concretamos en: la ausencia de un marco estructurador y financiero para la Red Básica, el impacto en el sistema con la aprobación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, el debate, estructuración y consolidación de las rentas mínimas de inserción y la aprobación de las Leyes de SS.SS. de segunda generación.

4.1. La ausencia de un marco estructurador y financiero para la Red Básica

A partir de los años 90 y con el sistema relativamente consolidado, se introducen en 1994 los acuerdos de flexibilización en el Plan Concertado, que permiten que se extienda la cobertura, no sólo a los SS.SS. generales, sino también a los incluidos en el primer nivel de intervención⁽²¹⁾. Supone generar una nueva situación en cuanto al contenido de la red básica, suprimiéndose como elemento de referencia para la presentación anual de los proyectos, los mapas y estableciendo, en cuanto a financiación, un acuerdo denominado *Límites de las prestaciones básicas de Servicios Sociales por Áreas de Gasto*⁽²²⁾. Su consecuencia es la imposibilidad de concretar unas mínimas condiciones de homogeneidad en: la ratio de población, la tipología y la composición de las plantillas o la propia estructura organizativa de los centros de SS.SS. (Lascorz y Pardo, 2002).

La asociación de directores y gerentes en SS.SS. (1997:267-269), realizó un comunicado calificando estos acuerdos de:

«...una salida en falso, una renuncia a cumplir los objetivos por los que el plan fue creado; traiciona el espíritu original de la concertación y pone de manifiesto la incapacidad de sus gestores para desarrollar la red básica prevista y su falta de imaginación para redefinir los acuerdos originales, manteniendo el sentido público (...) el plan concertado suponía la garantía de derechos ciudadanos en unos mínimos

(21) En la actualidad, centenares de municipios se enfrentan a una crisis fiscal y han iniciado ya un severo ajuste que incluye dejar de prestar servicios educativos, sociales, etc. Diario «El País» de 21/03/2010.

(22) «Los ayuntamientos arrastran una deuda histórica de más de 4.200 millones de euros por la prestación de servicios impropios (...) la descentralización ha quedado interrumpida en las CC.AA». Discurso de Fco. Vázquez ante la Comisión de Entidades Locales del Senado (07/02/2005). www.femp.es



homogéneos para el conjunto del territorio, y no una simple vía de financiación de servicios sociales, complementaria a los acuerdos autonómicos negociados en su día con las correspondientes transferencias.»

No sólo el declive se produce por el vaciado de contenido, sino también por la escasa e insuficiente financiación del mismo. Su articulación en base al modelo de subvención conlleva la inexistencia de criterios de mínimos para realizar las consignaciones presupuestarias más allá de la voluntad política del gobierno establecida cada año. El resultado se observa en la tabla 1, donde el Plan Concertado sufre a partir del año 2000 una *congelación* de los fondos de la AGE (y por primera vez se reduce en 2011) y un incremento mínimo por parte de las CC.AA., siendo los valedores del sistema las CC.LL. Los datos evidencian una mayor aportación de las CC.LL., que del 41,48% en 1988 han pasado al 60,61% en 2009; un descenso de las CC.AA. del 32,80% al 29,72% en 2009; y un declive pronunciado del Ministerio que ha pasado de 25,72% en 1988 al 10,20% en 2009. En sus inicios, el Plan Concertado contemplaba la financiación al 33% de cada una de las administraciones públicas, y en estos momentos las CC.LL. aportan más del 60% de la financiación.

En consecuencia nos hallamos ante *la paradoja* de derechos y prestaciones que son definidos desde el ámbito exclusivamente autonómico y se financian desde el ámbito local⁽²³⁾, haciendo depender las prestaciones de la voluntad política y de la capacidad económica de los ayuntamientos⁽²⁴⁾. En palabras de Casado (2008:421), *se ha optado por la descentralización territorial de estilo decimonónico, sin asegurar previamente la capacidad de gestión y financiera de todas las corporaciones locales.*

(23) Según anteproyecto de presupuestos.

(24) En adelante SAAD.

Tabla 1. Evolución de la financiación del Plan Concertado (1988-2011)

	MTAS	MTAS	MTAS	CC AA	CC AA	CC AA	CC AA	CC LL	CC LL	CC LL	TOTAL	%
	PARTICIP.		PARTICIP.		PARTICIP.		PARTICIP.		PARTICIP.		(*)	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	(€)	%
1988	25,72	9,009	32,80	11,491	41,48	14,532	35,032					
1989	20,91	15,025	33,18	23,836	45,91	32,978	126,93				71,839	105,07
1990	25,83	33,056	33,20	42,480	78,22	52,420	58,95				127,956	78,11
1991	25,14	45,611	32,10	58,238	37,10	77,591	48,02				181,440	41,80
1992	24,22	49,283	8,05	65,048	11,69	89,136	14,88				203,467	12,14
1993	20,73	51,765	27,47	68,581	5,43	129,350	45,12				249,696	22,72
1994	18,43	51,765	27,97	78,582	14,58	150,554	16,39				280,901	12,50
1995	16,52	60,095	22,59	82,188	4,59	221,538	47,15				363,821	29,52
1996	16,47	63,190	5,15	93,139	13,32	227,333	2,62				383,662	5,45
1997	17,30	69,176	24,88	99,499	6,83	231,208	1,70				399,883	4,23
1998	17,02	72,121	4,26	113,652	14,22	238,053	2,96				423,826	5,99
1999	17,03	76,786	6,47	120,068	5,65	254,082	6,73				450,936	6,40
2000	16,83	84,036	9,44	130,846	8,98	284,435	11,95				499,317	10,73
2001	16,91	89,022	5,93	148,446	13,45	289,063	1,63				526,531	5,45
2002	15,55	90,802	2,00	166,052	11,86	327,013	13,13				583,687	10,89
2003	14,01	90,802	0,00	183,281	10,38	374,096	14,40				648,180	11,01
2004	12,45	90,802	0,00	202,009	10,22	436,609	16,71				729,420	12,53
2005	10,94	90,802	0,00	232,403	15,05	506,625	16,04				829,830	13,77
2006	10,05	90,799	-0,003	264,902	13,98	548,177	8,20				903,878	8,92
2007	9,48	94,892	0,00	304,662	15,01	601,812	9,78				1.001.366	10,79
2008	9,52	95,092	0,21	333,045	25,72	570,410	4,06				998.548	10,47
2009	10,20	95,092	0,00	277,108	-16,79	565,011	-0,94				932.212	-6,64
2010	--	96,174	1,13	N/C	--	N/C	--	N/C	--		N/C	--
2011 ²⁵	--	84,174	-12,47	N/C	--	N/C	--	N/C	--		N/C	--

A partir de 1991 se excluye Navarra y desde 1999 se incluyen Ceuta y Melilla. (*) Cantidad en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias del Plan Concertado e información Ministerio Sanidad y P. Social.

(25) Esta Comunidad encuadra la dependencia en Sanidad, cuando el SAAD no define ninguna prestación sanitaria. Lo cual, a nuestro juicio, es grave pues supone entender la promoción de la autonomía y atención a la dependencia como subsidiaria del sistema sanitario.



La no existencia de unos criterios para la consignación presupuestaria conlleva que cada año en función de la voluntad política sea establecida y que en estos momentos sea la administración más débil la que garantice el sostenimiento de la Red Básica ante la renuncia de la AGE y de las CC.AA. al Plan Concertado como instrumento de cooperación entre las tres administraciones para el de la Red Básica.

Las memorias del Plan Concertado no ofrecen información relativa a nivel local, pero la observación de los estudiosos revela desigualdades extremas en el mismo, las cuales afectan a: a) la inversión por población; b) la cuantía y disposición de los recursos; y c) al régimen de acceso a los mismos (Sarabia, 2008).

Tabla 2. Plan Concertado. Gasto por hab. Año 2007

CC.AA	Gastos por hab. (euros)
Andalucía	28,35
Aragón	20,28
Asturias	35,53
Baleares (Illes)	40,05
Canarias	25,29
Castilla-La Mancha	23,61
Castilla y León	41,80
Catalunya	22,26
Extremadura	13,22
Galicia	22,02
La Rioja	14,72
Madrid	19,14
Murcia	12,41
C. Valenciana	15,66
Ceuta	12,77
Melilla	71,59
Total (media estatal)	24,01

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social. Plan Concertado 2007-2008, p. 78.

Sirva como ejemplo el gasto por habitante según CC.AA. reflejado en la memoria del Plan Concertado del ejercicio del 2007, observándose en la tabla 2 que las diferencias entre CC.AA. son muy pronunciadas, ya que el menor gasto se produce en Murcia con 12,41 euros frente a la de mayor gasto que es Castilla y León con 41,80 euros (sin contar Melilla con 71,59 euros).

4.2. El impacto del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia

La Ley de la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia ha supuesto un salto cualitativo en la protección social en España. Las políticas de promoción de la autonomía personal constituyen una dimensión fundamental de cualquier estrategia de mejora de la inclusión social, y sin lugar a dudas, un incremento de la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y de sus *cuidadores/as*, en general, son políticas de bienestar y seguridad en una sociedad cada vez más compleja. Para hacer efectivos los derechos que establece, crea el Sistema para la Atención a la Autonomía y Dependencia⁽²⁶⁾ en el que participan todas las administraciones públicas y cuya finalidad principal, según el preámbulo, es *garantizar unas condiciones básicas y el establecimiento de un derecho subjetivo*. El SAAD nace con la vocación de integración en los SS.SS. existentes (autonómicos y locales), de hecho se concibe como una red de utilización pública que comprende centros y servicios (art. 6.2), cuyas prestaciones se integrarán en las redes de SS.SS. de las CC.AA. (Art. 3.0 y 6.3). El modelo se basa en la cooperación interadministrativa y *responderá a una acción coordinada y cooperativa de la participación, en su caso de las Entidades Locales* (art. 1.2).

La fuerza con que emerge el SAAD frente al denostado Plan Concertado u otros programas es evidente, de hecho la AGE le destina el 93% del presupuesto frente al 6% del Plan Concertado o el escaso 1% de los programas para familias en situaciones especiales. El interés se centra en la puesta en marcha del SAAD, que ha sido concebido como una política de Estado. La ley se configura a partir del derecho subjetivo (prestaciones garantizadas), novedad en el ámbito de lo social en el marco estatal.

Tabla 3. Inversión de la AGE en: Plan Concertado (2009), SAAD (2009), Familias en situaciones especiales (2008) y Rentas Mínimas (2008/9)

Plan Concertado	%	SAAD	%	Fam.Sit.Esp.	%	Rentas Mínimas	%	Total AGE
95.092.360	6	1.561.960.859	93	17.622.840	1	-0-	0	1.674.676.059

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Sanidad y Política Social.

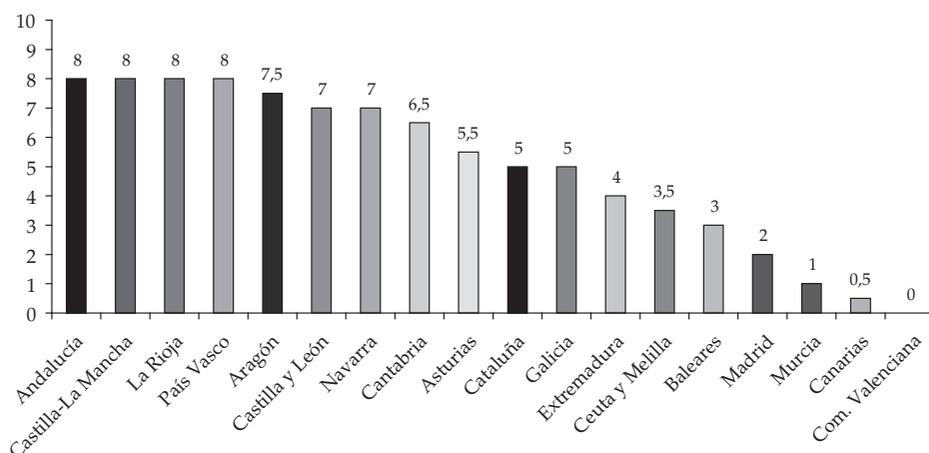
En su desarrollo se están produciendo importantes diferencias entre unas CC.AA. y otras, cuestión que queda reflejada ampliamente en el *IV Dictamen del Observatorio sobre Desarrollo e Implantación Territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* (Barri-

(26) Real Decreto 727/2007, sobre intensidad de protección de los servicios y cuantías.



ga, Brezmes, *et al.*, 2010), que valora la implantación y el desarrollo de la ley en las diferentes CC.AA. de los siguientes ítems: normativa, apoyo ayuntamientos, equilibrio prestaciones/servicios, solicitudes, dictámenes, prestaciones sin especificar, coordinación con las entidades locales, nuevas leyes autonómicas, integración en los SS.SS. e innovación y buenas prácticas. De la realización de este seguimiento resulta el gráfico A, donde se observa la disparidad en su aplicación y desarrollo entre las CC.AA.

Gráfico A. Puntuación obtenida de la aplicación del cuestionario por CC.AA.



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Pese a que el SAAD se define en el ámbito de los SS.SS. y el catálogo de prestaciones son las propias (servicio de prevención, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, atención residencial, prestación económica con carácter excepcional para el cuidado en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no formales y el apoyo para la contratación del asistente personal), la participación de los ayuntamientos es imprescindible, pero no queda establecida en la Ley. En este sentido se producen situaciones entre CC.AA. muy diferenciadas: a) CC.AA. donde se ha integrado el SAAD en los SS.SS.: Aragón, Andalucía, Galicia, Castilla y León, País Vasco, Navarra, Cataluña, Islas Baleares, Castilla-La Mancha; b) Otras donde se está produciendo una integración parcial: Asturias, La Rioja y Madrid; y c) aquellas donde no existe integración: Canarias, Cantabria, C. Valenciana, Extremadura⁽²⁷⁾ y Murcia. Si relacionamos el

(27) Por otra parte, se están produciendo disfunciones como incluir obligatoriamente para el acceso a los recursos el reconocimiento de la dependencia, relegando a la no atención a otras situaciones que pueden ser igual o más urgentes que no tienen reconocida la dependencia (ej. C. Valenciana).



gráfico y el nivel de integración en los SS.SS. comprobamos que allá donde no se está produciendo ésta, peor se está desarrollando el SAAD. (*Ibíd.*).

Otro aspecto importante del desarrollo de la ley que está visualizando las desigualdades territoriales parte de la intensidad de protección de los servicios⁽²⁸⁾. Las cuantías económicas quedan fijadas en función del grado y nivel y la ayuda a domicilio (módulos de horas mensuales de atención) para el resto de prestaciones (teleasistencia, centros de día y de noche, residencia permanente y temporal) dependerá de la existencia y cobertura de los recursos en las diferentes CC.AA., siendo muy desigual su situación⁽²⁹⁾.

Son muchos los interrogantes de una ley que en su corta existencia ya ha transitado por tres ministerios, excesiva la disparidad en su aplicación según CC.AA. y carente de marco de integración en los SS.SS. (incluso se ha diseñado un nuevo programa informático de gestión denominado SISAAD, al margen del SIUSS implantado en los SS.SS. desde hace años).

4.3. Las Rentas Mínimas de Inserción

Una vez puestas en marcha las Rentas Mínimas de Inserción, con sus similitudes y diferencias, poco han avanzado en los últimos años. De hecho, Laparra (2004) identifica este periodo como la *travesía del desierto*, pues son escasas las CC.AA. que han procedido a mejorar sus Rentas Mínimas e incluso algunas, como la C. Valenciana, han estado en la práctica sin ella entre los años 2002 y 2009⁽³⁰⁾.

En la actualidad sólo en cuatro CC.AA. nos hallamos ante rentas vinculadas al derecho subjetivo (Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco). Es muy clarificadora la categorización que realiza Laparra (2004) al identificar tres tipos de situaciones en función del nivel de cobertura (proporción de hogares) y el gasto por receptor: a) comunidades generosas, tienen niveles de cobertura bajo, pero conceden un volumen alto de recursos para cada usuario (normalmente porque se incluye aquí las actividades de inserción): Asturias, Cataluña, Castilla y León, Madrid y Castilla-La Mancha; b) comunidades con programas restrictivos, el gasto por usuario y nivel de cobertura es reducido: Galicia, Islas Baleares, Aragón, Murcia, La Rioja, Andalucía, Extremadura, Cantabria y la C. Valenciana; y c) comunidades con niveles de cobertura alto: País Vasco y Navarra.

(28) Sin derogar el Plan de Medidas de Inserción, la Generalitat en el año 2002 reduce la financiación un 84% en relación al 2001, y así en años sucesivos hasta prácticamente su desaparición (Uceda, 2010).

(29) Umbral U (60) = 60% de la renta mediana equivalente. Datos extraídos del Foessa (2008:110).

(30) Aprobada en Pamplona (diciembre 2009) en el marco del Foro Pro-positivo para una estrategia inclusiva: *Exclusión y Ciudadanía*. Véase www.eapn.es



Las Rentas Mínimas de Inserción se debaten entre el doble derecho: derecho a un ingreso mínimo y el derecho a la inserción. En el País Vasco, en Navarra o en Madrid se ha ido asentando la concepción del doble derecho (un derecho a la protección económica y otro a la inserción), cuya interrelación se plantea de tal forma que la inserción no sea una excusa para la desprotección social (*Ibíd.*).

Por el contrario, en el resto de comunidades se ha hecho dominante la concepción más autoritaria de la contraprestación, según la cual se entiende que los perceptores deben pagar con determinadas obligaciones la deuda que contraen con la sociedad. En un contexto en el que tampoco los recursos orientados a la inserción se han desarrollado sustancialmente, esta concepción no ha podido tener otro efecto que reducir la capacidad protectora de estos programas y reforzar sus aspectos punitivos.

La articulación del derecho a la inserción queda en entredicho si no existen equipos y programas que la viabilicen. En este sentido, existen CC.AA. que no incorporan equipos para su implantación, ni programas, ni actuaciones específicas, recayendo toda la responsabilidad sobre la ya saturada estructura básica de SS.SS.

Sirva como ejemplo comparativo la diferencia actual entre la Renta Básica de Navarra y la Renta Garantizada de Ciudadanía de la C. Valenciana, donde el esfuerzo de la Generalitat Valenciana en *prestaciones* es sumamente escaso, como se puede observar en la tabla 4, donde la inversión para el año 2010 es de 2 € por persona, frente a los 45,96 € de Navarra (se incluye en Navarra el presupuesto para el programa de empleo social protegido). Las diferencias entre las dos comunidades serían mayores si se reflejara la inversión en equipos de inserción o acompañamiento (inexistentes en la C. Valenciana y denominados en Navarra, Equipos de Inserción Sociolaboral). La justificación de menor porcentaje de población pobre en la C. Valenciana frente a Navarra no sirve, pues Ayala *et al.* (2008:110) ubica la tasa de pobreza en la C. Valenciana en el 16,9% frente al 9,8% de Navarra.

Tabla 4. Rentas Mínimas de la C. Valenciana y de la C. Foral de Navarra

Año 2010	Presup. Prestac.	Población	Equi. Insc.	Prog. Acomp.	Iners. Persona/ R. Mínima	Tasa ³¹ Pobreza U(60)
Navarra	23.000.000	619.013	Si	5.450.000	45,96€	9,8
C. Valenciana	10.300.000	5.094.675	No	No	2,02€	16,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales (DOCV y BON).

(31) Umbral U (60) = 60% de la renta mediana equivalente. Datos extraídos del Foessa (2008:110).



Asimismo, en estos momentos surgen propuestas interesantes como la del País Vasco, que prevé traspasar la renta básica a los Servicios de Empleo para garantizar así una mayor coordinación de las prestaciones económicas y articulación con el conjunto de programas encuadrados en las denominadas políticas activas de empleo.

4.4. Una cuestión clave: Las leyes de segunda generación

En la última década se están aprobando nuevas leyes autonómicas de SS.SS. Éstas anuncian la configuración de dos modelos de SS.SS. diametralmente diferentes en España. Habrá que diferenciar entre aquellas leyes que avanzan al encuadrar los SS.SS. en el ámbito del derecho subjetivo (estableciendo prestaciones garantizadas), por tanto de ciudadanía (Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Cataluña, Navarra y País Vasco); y aquellas otras que siguen moviéndose en el ámbito de las prestaciones no garantizadas (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, C. Valenciana, Murcia, Madrid, Galicia y La Rioja).

Este hecho no es baladí, que los SS.SS. se enmarquen en el ámbito del *derecho subjetivo* supone un cambio de relación entre los ciudadanos y la administración proveedora de servicios, y ello implica un cambio de procedimiento y de metodología, así como de conciencia ciudadana, es decir, los SS.SS. son exigibles ante el orden jurisdiccional (como el derecho a la educación o a la salud) y, continuar en el ámbito asistencial supone que se hallan sujetos a limitaciones presupuestarias, organizativas y valorativas sobre su conveniencia o no, es decir en la discrecionalidad.

Otra de las innovaciones en los marcos normativos es la previsión de integración en el catálogo de servicios de las prestaciones garantizadas por el SAAD; en este camino se pronuncian las leyes de Aragón, Islas Baleares y Cataluña que dotan de coherencia al nuevo entramado generado y lo insertan en la estructura de los SS.SS.

5 CONCLUSIONES

Los SS.SS. quedan enmarcados en el Estado de Bienestar y encuadrados en los derechos sociales que ha de garantizar el Estado. Es el sistema de protección más descentralizado y desconcentrado de España, siendo esto clave en su desarrollo y consolidación, de tal manera que sólo está regulado por las CC.AA. Si bien ha sido positivo, también ha conllevado desigualdades territoriales importantes en la atención de las personas, ya que no existe ningún



instrumento que asegure los mínimos derechos sociales que ha de tener la ciudadanía, independientemente de la CC.AA. e incluso de la localidad de residencia.

En España no se ha producido la segunda descentralización, es decir, desde las CC.AA. a las CC.LL., y sin embargo, por historia y evolución del sistema, éstas últimas asumen grandes responsabilidades en su desarrollo. Hasta la actualidad ha sido un éxito para los SS.SS., pero la situación de insuficiencia financiera de las CC.LL. está suponiendo un estancamiento e incluso una reducción de los mismos.

Actualmente, de los cuatro ejes de identidad del sistema (prestaciones plan concertado, SAAD, rentas mínimas y apoyo a familias en situaciones especiales), la AGE está desarrollando su acción concentrada en el del SAAD, que asume ya el 93% de su esfuerzo económico. Asimismo su implantación está visualizando las desigualdades existentes en las CC.AA. (servicios y recursos implantados en los territorios). La integración del SAAD en la Red Básica es clave para el fortalecimiento de ambas estructuras. El escenario futuro ideal es la conformación de una sola red. Existen CC.AA. que están ahondando en la doble red (una para las prestaciones básicas y otras para las del SAAD).

Las rentas mínimas son claves en la concepción de última red de protección social. El escenario futuro pasa por un acuerdo de Estado (AGE, CC.AA. y CC.LL.) que garantice el doble derecho, el de protección económica y el de incorporación social. Asimismo, es necesario abrir el debate sobre la ubicación de las rentas mínimas en función de su eficacia, si en los sistemas de empleo (junto a las otras prestaciones de garantía de ingresos) o en el sistema de servicios sociales.

La disparidad de leyes y programas existentes configuran un sistema fragmentado, con grandes déficit de coordinación entre las administraciones, catálogos desiguales y un sistema de derechos sociales en los que predomina la discrecionalidad; no obstante, existe una tendencia al reconocimiento de derechos subjetivos en algunas prestaciones en las últimas reformas de las leyes de servicios sociales. Es preciso avanzar en los SS.SS. hacia un marco de derecho subjetivo, donde se estructure las prestaciones garantizadas y las responsabilidades de cada una de las administraciones. Al igual que en los otros sistemas, ha de definirse un umbral mínimo de Estado (básico) que indudablemente pueda ser mejorado por las CC.AA y las CC.LL.

Sin duda, abogamos por una reordenación de los SS.SS. que no está exenta de tensiones ideológicas (concepción del Estado del Bienestar), institucionales



(niveles de descentralización y gobernanza) y sociales (calidad prestacional, relación público o privado, etc.). Por otra parte, el escenario de crisis y de desigualdad creciente en las sociedades postindustriales va a seguir por largo tiempo y la importancia de los sistemas de bienestar social será cada vez mayor. Desde esta perspectiva asumimos la declaración de Pamplona⁽³²⁾ al señalar que:

«La respuesta a la crisis debería ser, por tanto, la ocasión para hacer frente con decisión a este déficit estructural de una —España social escasa—: no se trata sólo de lograr un patrón de crecimiento más equilibrado entre los sectores económicos, sino de mejorar la cohesión social, de reducir las desigualdades y de acabar con la pobreza y la exclusión social, al menos en sus expresiones más severas».

6 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M. ; LAPARRA, M. (2001): «Las empresas de inserción. Algunas reflexiones para seguir avanzando» en PALLARÉS, J.; PELEGRÍ, X. y AMÉZAR, J. (2001): *Yacimientos profesionales para el Trabajo Social. Nuevas perspectivas de intervención*. Madrid: Mira Editores.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES. (1997): «El pacto local en materia de Servicios Sociales.» *Revista Cuadernos de Trabajo Social*. Nº 10. Pp. 267-276.
- AYALA, L (cor) (2008): «Desigualdad, pobreza y privación» en *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- BARRIGA, L.; BREZMES, M^a.J.; GARCÍA, G. y RAMÍREZ, J.M. (2010): *IV Dictamen del Observatorio: desarrollo e implantación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*. ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES DE ESPAÑA. Disponible en www.directoressociales.com/
- BELIS, V; MORENO, A. (2002): Evolución del sistema de servicios sociales en la comunidad valenciana. *Revista Arxius de Ciències Socials*, nº 11. Pp. 8-29.
- CASADO, D., FANTOVA, F. (2007): *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre la autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas España.
- CASADO, D. (2007): «Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales» en CASADO y FANTOVA (2007): *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre la autonomía y dependencia*. Madrid, Cáritas España.

(32) Aprobada en Pamplona (diciembre 2009) en el marco del Foro Pro-positivo para una estrategia inclusiva: Exclusión y Ciudadanía. Véase www.eapn.es



- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (2001): *Manual de servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CASADO, D. (2008): «Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades» en *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.
- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- FRADES, J. (2010): El gasto social en Europa y en la Unión Europea. *Revista Documentación Social*, nº 157. Pp. 47-69.
- GARCÍA G., RAMÍREZ, J.M. (1992): *Los Nuevos Servicios Sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza, Certeza.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1995): Pasado, presente y futuro de los Servicios Sociales Españoles. *Revista de Acciones e Investigaciones Sociales*. nº 3. Pp 33-52.
- GUTIÉRREZ-RESA, A. (2001): El Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España. *Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 93. Pp. 89-132.
- KHAN, A. y KAMERMAN, S. (1987): *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI.
- LAPARRA, M. (2004): La travesía del desierto en las rentas mínimas en España. *Revista Documentación Social*, nº 135. Pp.57-76. Madrid: Cáritas Española.
- LASCORZ A; PARDO M. (1992): «La Organización en la práctica de los servicios sociales» en FERNÁNDEZ, T. y ARES, A. (coords.) (1992): *Servicios Sociales: Dirección, Gestión y Planificación*. Madrid, Alianza Editorial.
- MUÑOZ, J. (2009): Los Servicios Sociales de atención primaria en España. *Revista Zerbitzuan*, 46. Diciembre. Pp. 141-148.
- NAVARRO, V. (2006): *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- LAS HERAS, P. (1988): «Presentación de las leyes» en PERDOMO, J.G.; *Servicios sociales. Leyes Autonómicas. Análisis, guía de aplicación, regulación de Consejos y Estructura Orgánica de las Consejerías Competentes*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- LAS HERAS, P. (2002): El sistema público de servicios sociales: contribución del trabajo social, desafíos, oportunidades y estrategias. *I Jornada de Servicios Sociales Municipales*. Organizadas por la Universitat de València. Octubre
- LINARES, E. y MARÍN, M. (1992): España y la C.E.E.: un reto para los servicios sociales. *Revista Documentación Social*. Nº 87. Pp-38-58. Madrid: Cáritas Española
- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2010): plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, 2007-2008. Madrid,.



- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- SARABIA, A. (2008): Propuestas de mejora en la organización y gestión de los servicios sociales. Diagnóstico funcional y sugerencias de cambio en CASADO, D. (2008): *Seminario de Intervención y Políticas Sociales: Anotaciones a la LAAD*. Madrid: Polibea.
- SARASA, S. (2000): La última red de Servicios Personales en ADELANTADO, J. (ed.) (2000): *Cambios en Estado del Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-UAB.
- SUBIRATS, J. (DIR.); ADELANTADO, J.; FERNÁNDEZ, M.; GIMÉNEZ, M.; IGLESIAS, M.; RAPOPORT, A.; SAN MARTÍN, J. (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el Cambio Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VILÀ, A. (2003): Els Serveis Socials a Catalunya. Una visió històrica. Universitat de Girona, en <http://www.tdx.cesca.es/TDX-0329104-140533/>.
- UCEDA, X. (2010): Una radiografía dels serveis socials valencians. *Revista TSNova*, n° 1. Pp. 9-22.



Los avatares del capital social en América Latina: estancamiento, desigualdad y pobreza

Gardy Augusto Bolívar Espinoza*

Universidad Autónoma Metropolitana
abe88@hotmail.com

Leonel Flores Vega⁽¹⁾**

Universidad Autónoma Metropolitana.
hemaus@live.com.mx

Fecha de recepción: 06/06/2011

Fecha de aceptación: 30/11/2011

Sumario

1. Introducción. 2. Pobreza y capital social. 3. Instituciones y referencias. 4. Bibliografía.

RESUMEN

La apertura de la economía de bienestar hacia los estudios sobre la elección social y la equidad en los años cincuenta, estableció las condiciones para que, a partir de los noventa, se transitara desde el concepto de crecimiento económico al de desarrollo integral. En la región, las estrategias, experiencias y escritos de la CEPAL en torno al capital social ofrecen un campo privilegiado y seductor para el análisis sobre su pertinencia en las políticas públicas futuras de superación de la pobreza y del desarrollo. Está pendiente la consolidación de esta categoría como referente analítico debido a su debilidad teórica y a la dificultad de su operacionalización, entre otros problemas. El artículo propone un ordenamiento de la producción de la CEPAL desde 1999 hasta 2006, fecha en que este concepto prácticamente desaparece de las publicaciones del organismo. Se pretende contribuir a la comprensión del concepto de capital social, colocándolo en el ámbito específico de las teorías del desarrollo y de su comportamiento en las últimas décadas, para hacer posible abrir una discusión ordenada de su estatuto ideológico.

Palabras clave:

Capital social; Desarrollo; América Latina, ideología.

(1) Autores: *Filósofo y sociólogo chileno, doctor en ciencia política de la Universidad de París 1, Sorbona, profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, de la Ciudad de México. ** Leonel Flores Vega, Maestrante en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y responsable técnico de informes cuantitativos del Laboratorio de investigación social de ciencias sociales (PROMEP)



ABSTRACT

The opening of the welfare economy in respect of research on social choice and fairness in the 1950s laid the groundwork for a shift, from the 1990s onwards, from the concept of economic growth to that of integrated development. In the region, strategies, experiences and works by CEPAL concerning social capital offer a privileged and seductive sphere for the analysis of its place in future public policies aimed at overcoming poverty and fostering development. Consolidation of this category as a benchmark for analysis remains pending due to its theoretical weakness and the difficulties inherent to rendering it operational, among other problems. This paper proposes an orderly arrangement of the CEPAL's work between 1999 and 2006, when this concept all but disappeared from its publications. The aim is to enhance understanding of the concept of social capital, placing it in the specific sphere of theories of development and of its performance in the last few decades, so as to facilitate an orderly discussion of its ideological framework.

Key words:

Social Capital, Development, Latin America, Ideology.



1 INTRODUCCIÓN

La primera aparición relevante del concepto de *capital social* a nivel mundial, ocurre en las publicaciones de Bourdieu y Coleman, en 1987 y 1988; diez años después, en múltiples publicaciones, irrumpe en América Latina mediante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Junto a otras instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL se convierte, en la región, en correa de transmisión de una discusión mundial sobre el desarrollo y la pobreza, en la cual destaca el concepto de capital social. Las peripecias de esta categoría en la CEPAL desaparecen abruptamente en 2006, por lo menos en las publicaciones habituales de este organismo. Sin embargo, en este periodo de seis años, las publicaciones, programas, políticas, investigaciones y debates fueron intensos y se tradujeron en importantes políticas públicas que todavía funcionan.

El concepto del capital social fue impulsado durante dos administraciones: la de José Antonio Ocampo (1998-2003) y la de José Luis Machinea, (2003-2008). Su inauguración la dieron dos artículos publicados en la Revista de la CEPAL en 1999: «Construyendo capital social comunitario» de John Durston y «Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo» de Bernardo Kliksberg. El último escrito de esta etapa fue «Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza» de Irma Arriagada, manual que resume las principales discusiones sobre el tema y promociona el protagonismo de las personas en las estrategias de desarrollo. Entre los años 1999 y 2006, se editaron cerca de 20 trabajos sobre capital social en la CEPAL que abordaron temáticas referidas al enfoque conceptual, a la implementación de programas sociales y a su ciclo global y, a guías y manuales para su aplicación. Cada uno de los volúmenes publicados mezcla estos componentes de maneras diversas: por ejemplo el de «Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma» contiene una parte teórica, seguida de algunas experiencias en programas sociales.

La pregunta más general del presente trabajo se refiere al significado de la producción bibliográfica de este corto pero intenso periodo de discusión, en lo concerniente a la relación entre el concepto de capital social y el desarrollo entendido como crecimiento, equidad y bienestar. En términos más precisos: ¿en qué medida el capital social, como recurso poco explorado, pudiera contribuir



a resolver con mayor eficacia los problemas de la pobreza?; o, ¿la equidad y la justicia pudieran atenuarse mediante la «creación» de capital social? En fin, ¿el capital social tal como aparece en las publicaciones de la CEPAL, constituye un campo acabado desde donde se pueden encontrar herramientas teóricas y metodológicas para abordar con relativo éxito las exigencias de un desarrollo con justicia y equidad en América Latina?

Como la mayoría de los autores o gestores que escriben en este periodo, pensamos que el capital social es una categoría que podría servir para ayudar a resolver los agudos problemas de crecimiento, desigualdad y pobreza, pero al mismo tiempo, habría consenso en su ambigüedad teórica y la consecuente dificultad metodológica que supone: problemas en la traducción cuantitativa y operacional, y en las formas para ponerlo en práctica. La falta de crítica teórica o, la aceptación del paradigma sin reflexión, no sólo empobrece los fines a los cuales está destinada la lucha por la pobreza, sino también hace que el conjunto aparezca abigarrado y contenga posturas que en el fondo son contradictorias.

Nuestra perspectiva se acerca más a la teoría del valor-trabajo. Dentro de ese marco el *capital social* aparece sosteniendo, contradictoriamente, que *los capitales tradicionales* no son sociales; o, al contrario, estos capitales aspirarían a cubrir todo lo social. El capital social sería una parte del *capital* (su parte social) distinta del capital constante (C.c.), maquinarias y energía (capital circulante); del capital variable (C. v.), la fuerza de trabajo; y, totalmente diferente, del capital financiero y la renta de la tierra. En circunstancias que todo capital es social pero que lo social no es todo capital.

En esta perspectiva este *capital social* podría ser visto de dos perspectivas no contradictorias: por un lado, sería un sector que todavía no se ha incorporado al desarrollo capitalista o, por otro, correspondería a sectores marginados y empobrecidos a los cuales se debe proteger, por estar al margen del desarrollo capitalista. Dicho en términos tradicionales: o, sería por una parte, una especie de *población relativa* o, algo así como un *ejército de reserva* o, por otra parte, una población pauperizada, lumpen en vista de desaparecer o sobrevivir en situaciones extremas. Pero, en ambos casos a *esta sociedad*, se le exigiría que se *empodere* para participar en el proceso de reproducción del capital o, se *empodere* y actúe en su favor con sus propios medios: lo que le queda de solidaridad, cultural, cohesión, no capitalistas. Opción interpretativa que no considera el carácter principalmente destructor del capital: de la solidaridad y la cohesión social y, concentrador hegemónico excluyente de la riqueza social.

En este escrito se trata de mostrar la diversidad de proposiciones y aportes del periodo antes citado, a fin de preparar una discusión sobre sus carencias



teóricas para luego avanzar en los desafíos metodológicos que eviten la ideología. El trabajo de recopilación y análisis de las publicaciones emprendido en la CEPAL es demasiado amplio y no sería posible reseñar cada uno de los trabajos realizados, pero si ordenarlos y clasificarlos para su análisis en profundidad.

Este artículo se refiere sólo a la discusión sobre el concepto del capital social en su conexión con los temas del crecimiento, la desigualdad y la pobreza en la CEPAL. En otro artículo nos hemos referido al proceso mundial de construcción de las teorías del desarrollo, implementadas después de la Segunda Guerra Mundial y su consecución en el campo del capital social (Bolívar Espinoza & Flores Vega, 2011)

En la primera parte, se exponen las teorías tradicionales sobre el desarrollo, ejemplificada mediante algunos indicadores que las han acompañado en algunos de los países de mayor crecimiento de la zona. En la segunda parte, se reseña el uso del concepto del capital social en América Latina. Se ordenan fenomenológicamente los distintos temas y enfoques sobre el capital social a través de sus publicaciones y acciones. Se presentan las investigaciones en curso, las alternativas metodológicas y sus componentes para finalizar con algunos alcances sobre los problemas ideológicos que presenta el uso del concepto de capital social.

2 POBREZA Y CAPITAL SOCIAL

2.1. Crecimiento, desigualdad y pobreza en América Latina

Los profundos desafíos posteriores a la Segunda Guerra Mundial afectaron sensiblemente los objetos de estudios de las ciencias sociales y, en especial, los referidos a la pobreza en los países de América Latina. En un principio el crecimiento económico pareció ser la solución a este flagelo pero la explosión del tema de la desigualdad puso en evidencia la insuficiencia de ese enfoque. Se trataba de desigualdades de todo tipo: entre las regiones y países y al interior de éstos entre diversos sectores de las sociedades. Esta situación provocó arduos debates en las instituciones nacionales e internacionales. Poco a poco se llegó a la convicción que los bajos índices de desarrollo no respondían solamente a problemas técnicos si no que estaban correlacionados con la debilidad de las instituciones y de la cohesión social. El desarrollo dejaba de ser un problema económico, de crecimiento, para convertirse en un problema político y ético.



En los años cincuenta, la pobreza y la desigualdad se retoman en el contexto de un permanente debate moderno, pero bajo nuevos auspicios. La discusión de la *elección social* en sus vertientes económica y política en el famoso seminario protagonizado por Kenneth Arrow, Amartya Sen y John Rawls en los setenta, es paradigmática. En él se discute, en un mismo contexto cuestiones que antes corrían por carriles diferentes: la *economía de bienestar*, la *democracia*, y la *justicia*. Paralelamente, el deterioro de las ideas socialistas, la profundización de la guerra fría, y la hegemonía creciente del neoliberalismo inauguraban un amplio y difuso campo conformado por nuevas categorías y enfoques metodológicos. Este nuevo referente sepulta tanto al materialismo histórico como a las nuevas ciencias sociales norteamericanas. Se comienza a delinear una opción alternativa al economicismo para explicar, intervenir y generar oportunidades para los individuos. En forma significativa se recuperan de la sociología clásica, las viejas «relaciones sociales» y la «solidaridad», desdichadas por la economía neo-clásica. Desde los setenta, al abrigo de la extensa literatura elaborada por Amartya Sen, sobre los tópicos de la pobreza del hambre y su superación esta nueva perspectiva permanece vigente en el debate contemporáneo (Bolívar Espinoza, 2009).

En este ámbito, la categoría del *capital social* surge junto a otros conceptos a fines como los de: el capital humano, el desarrollo humano y la calidad de vida, entre otros. Son varios los enfoques que atacan estos temas, como: el estudio de los campos, las nuevas perspectivas históricas y antropológicas, el individualismo metodológico y las distintas perspectivas de la elección racional. En este nuevo campo se retoma el concepto de «capital» como el centro del debate, aunque se desaloja a su más importante tratadista. El capital humano, el productivo, el cultural, el natural, convergirán con uno «nuevo»: el «capital social». Se les hace aparecer estrechamente relacionados y se considera que sería imposible desarrollar alguno de ellos sin que haya algún efecto positivo en los otros. Desde la perspectiva del *capital social* los bienes socio-emocionales se conectan con el intercambio y la supervivencia económica; a pesar que, se estima, el impacto logrado por el uso del capital social con fines económicos es menos eficiente que los *capitales tradicionales*: funcionarían más bien como un apoyo fundamental. Es decir, el capital social sería un medio que auxilia al capital económico, por la falta de acceso de las personas a éste último. Discusiones sobre cuestiones, metodológicas y de medición y, sobre las principales causas de la falta de desarrollo y sus consecuencias se vuelven cotidianas.



Las etapas de la reflexión sobre el desarrollo

A principios del siglo XVI, la población de América Latina era más pobre que la de España y Portugal. En la actualidad la brecha es mucho mayor: el ingreso per cápita era probablemente 50% mayor que el promedio latinoamericano y en la actualidad es alrededor del 300% mayor. El ritmo de crecimiento económico entre América Latina y Estados Unidos —Producto Interno Bruto (PIB) per cápita— empieza a separarse en el siglo XVII, crece en el XVIII y se amplifica en el siglo XIX. A principios del siglo XX, el 75% de las familias en Estados Unidos eran dueños de sus tierras en zonas rurales, mientras que en Argentina era inferior al 10% y, en México, inferior al 3%. En 1776 las diferencias de prosperidad entre Estados Unidos y México y Brasil eran mínimas.

Cuadro 1. PIB per cápita como % del nivel de los EUA: 1800-1994

País	1800	1850	1900	1913	1950	1994
Argentina	102	n/d	52	55	41	37
Brasil	36	39	10	11	15	22
Chile	46	n/d	38	40	33	34
Colombia	n/d	34	18	18	19	24
México	50	37	35	35	27	23
Perú	41	n/d	20	20	24	14

Fuente: Robinson, J. en Fukuyama, F, 2006, 201. Nota: n/d = no disponible.

En el siglo XIX, en 1900, Estados Unidos, el país más próspero del mundo, presenta un nivel de ingresos promedio del 400% superior al de América Latina. A partir de 1880 los países de América Latina comenzaron a crecer pero no lograron revertir la brecha (Robinson, J. en Fukuyama, F.; 2006, 197-200 Apud. Turner, loc. cit.). En las primeras 3 décadas del siglo XX el PIB per cápita de Brasil aumentó en un 85%; el de los EUA, lo hizo en un 71%; el de Argentina en un 50%; y, el de México, sólo creció en 34% (Coatsworth & Taylor, 1998)⁽²⁾.

Desigualdad y crecimiento (1970 y 1980)

Para las sociedades latinoamericanas, la década de los setenta fue la última en que la desigualdad de los ingresos se atenuó. A partir de la década de los

(2) Los EUA, Japón y Alemania han mantenido trayectorias similares de incremento del PIB per cápita, de 1970 al 2010. Japón redujo su brecha con respecto a los EUA, entre 1970 y 1987, incluso llegó a superarlo entre 1988 y 1999. Alemania alcanzó a los EUA entre 1988 y 1997 y luego amplió su brecha entre 1997 y 2003. Todos han mantenido trayectorias crecientes en el largo plazo.



ochenta la brecha entre ricos y pobres se ensancha; mientras los organismos internacionales proponen ajustar los regímenes de bienestar para superar el crecimiento con desigualdad. La inviabilidad del modelo de sustitución de importaciones; la imposibilidad de las políticas sociales en desmedro de un creciente déficit fiscal; el debilitamiento del proyecto industrializador «hacia dentro»; el debilitamiento de los estados nacionales; la crisis de la deuda externa pública, están en la base del estancamiento y el incremento de la desigualdad (Barba Solano, 2009, pág. 197).

Las políticas de estabilización y ajuste a fines de los ochenta, suponían al crecimiento económico como factor determinante para superar la pobreza junto a la reducción del gasto social, la focalización del gasto social, y el combate al déficit fiscal con el objetivo de compensar a los sectores sociales desfavorecidos. Resultado de ello, se optó por el ingreso de nuevos actores financieros internacionales que se suelen vincular con el Consenso de Washington. El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), son referencias obligadas para analizar la situación actual de regímenes de bienestar en la región.

En los noventa se continúa deteriorando la desigualdad⁽³⁾ y los niveles de desarrollo se estancan. Mediante el Banco Mundial se invirtió en capital humano: infraestructura e innovaciones en el ámbito rural en salud, educación y seguridad social. A mediados de esa década se busca la gobernabilidad, la desregulación y la flexibilización laboral a fin de favorecer la inversión productiva y se propicia la transformación del seguro social en un sistema de pensiones para fortalecer los mercados financieros (Barba Solano, 2009; Filgueira, 2009).

En los comienzos del siglo XXI, hay un reconocimiento de que el crecimiento se tradujo en la desigualdad en la distribución del ingreso. La receta es la dotación de activos físicos y humanos a los pobres para reducir la vulnerabilidad y la impotencia de éstos ante las crisis económicas y las catástrofes naturales; se complementa con nuevas nociones del paradigma: el «empoderamiento», la seguridad económica y social. Sin embargo, se reconoce que durante los últimos treinta años que la política económica no ha sido la panacea para alcanzar el desarrollo (Fukuyama, 2003). Pero también debe entenderse que el desarrollo social no puede depender sólo de la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos asegurar el logro de objetivos sociales (CEPAL, 2000).

La esencia del desarrollo como señala la CEPAL (2000), radica en no sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico, por

(3) El 20% más rico de la población dispone en A.L. el 52,94% del ingreso, mientras en África del Norte y Medio Oriente (45,35%). En el otro extremo el 20% más pobre sólo accede al 4,52% del ingreso, el menor porcentaje internacional inferior que el de África del Norte y Medio Oriente (6,90%) (Kliksberg, 1999, pág. 14).



el contrario, progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades. Esto significa que el desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias de consumo de las personas, que, por legítimas que sean, no agotan las aspiraciones respecto de la calidad de vida.

Brecha de ingreso de América Latina y los países desarrollados

En los años setenta la brecha entre los ingresos per cápita Argentina y EUA corresponde a una quinta parte; en 1989 y 1991 se amplía a la décima parte; y, aunque se estrecha temporalmente en la década de los noventa, aumenta nuevamente entre 2002 y 2006 (Turner, 2011). Brasil y México cerraron la brecha en la década de los setenta con los EUA: sus ingresos per cápita llegaron a poco menos de la quinta parte. En los años ochenta su producto per cápita representa un décimo del PIB de los EUA como consecuencia de las crisis económicas provocadas por el cambio de modelo, el endeudamiento externo y por las políticas de estabilización. En los años noventa, nuevamente se va a ir cerrando la brecha que los separa de los niveles de ingreso alcanzados por los EUA y los países desarrollados, pero esa tendencia se vuelve a revertir en los primeros años del nuevo siglo. Actualmente, en 2009, Argentina, Brasil, Chile y México tienden a converger su producto per cápita a 1/6 del PIB per cápita de los EUA. Las diferencias entre los ingresos per cápita de estos países tienden a cerrarse y a converger hacia un valor medio de 10 mil dólares entre el 2002 y el 2004. Luego se vuelven a abrir en 2007: su producto per cápita aumenta poco y erráticamente, mientras que en el caso de los EUA, Canadá y Japón se observa un aumento sostenido y un aumento de más de 10 mil dólares en los 3 casos (Turner, 2011).

Distribución del Ingreso de México, Argentina, Brasil y Chile: 1980-2002

En México el 60% de la población de menor ingreso que recibía el 13% del ingreso en 1963, lo mejoró hasta alcanzar el 23% en 1984. A partir de ese año y hasta el 2000 se estabilizó alrededor del 20%. Las clases medias, formadas por los deciles VI al X, también incrementaron su participación de un 34% en 1963, a un 39% en 1984, para reducir su participación a 1/3 del ingreso hasta el 2000. El 10% de la población más rico que recibía la mitad del ingreso, en 1963, redujo su participación hasta un 38%, en 1984 y posteriormente, volvió a incrementarla hasta alcanzar entre el 45% y el 50% del ingreso. En Argentina el 60% de la población de menor ingreso redujo su participación del 33%, en 1980, al 27%, en el 2002, al igual que las clases medias, formadas por los deciles VI al IX, que redujeron su participación del 36%, en 1980, al 32%, en 2002.



Por su parte el decil más rico incrementó su participación del 31%, en 1980, al 41%, en 2002 (CEPAL, 2006). En Brasil entre 1980 y 2002, se observa que el 60% de la población de menor ingreso mantuvo la misma proporción del ingreso de tan sólo 21% entre 1980 y 2002, las clases medias formadas por los deciles VI al IX, sufrieron una pérdida al reducirse la proporción del ingreso que reciben del 37% al 33%, mientras que el 10% de los más ricos, aumentó su participación del 42% al 46% (CEPAL, 2006). En Chile entre 1980 y 2002, como se observa no hubo cambios importantes en la distribución del ingreso, de manera que el 60% de la población con menor ingreso ha estado recibiendo un 26% del ingreso, las clases medias, deciles VI al IX, han estado recibiendo un 35% del ingreso, participando el 10% de los más ricos con el 39% del ingreso (CEPAL, 2006).

Evolución de la Pobreza en México, Argentina, Brasil y Chile: 1980-2005

El 60% de la población rural en América Latina, vive en la pobreza y en la pobreza extrema: la tercera parte de la población (CEPAL, 2006). En 1980, 136 millones de personas, el 40% de la población de América Latina, vivía en la pobreza, 73 millones de ellos habitaban en el campo y el resto, 63 millones, en las ciudades; 62 millones de los pobres eran indigentes y 40 millones de ellos vivían en el campo, como se observa en el Cuadro 4. A lo largo de los años ochenta la pobreza se incrementó tanto en números absolutos, a 200 millones de personas, como relativos, para representar el 48% de la población total.

Cuadro 2. Pobreza e Indigencia en América Latina 1980-2005 (millones de habitantes)

	POBREZA			INDIGENCIA		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1980	62,9	73	135,9	22,5	39,9	62,4
1990	121,7	78,5	200,2	45	48,4	93,4
1997	125,7	78,2	203,8	42,2	46,6	88,8
1999	134,2	77,2	211,4	43	46,4	89,4
2002	146,7	74,8	221,4	51,6	45,8	97,4
2004	146,5	71	217,4	47,6	40	87,6
2005	137,9	71,1	209	41,8	39,3	81,1

Fuente: CEPAL; Panorama Social de América Latina; 2006; p. 59.

Entre 1990 y 2002, el número de pobres se incrementó en forma absoluta de 200 a 221 millones y descendió a 209 millones entre 2002 y 2005, en términos



relativos la pobreza se redujo del 48% de la población al 40%, entre 1990 y 2005; 81 millones de esos 209 millones de pobres, eran indigentes, la mitad de ellos, habitaban en las ciudades y la otra mitad en el campo.

2.2. El ámbito teórico

Sociología y Economía

El concepto de capital social ha sido utilizado por distintos autores y en distintas épocas, pero, Lyda Judson Hanifan lo utiliza por primera vez en 1916 cuando describe algunos centros comunitarios en escuelas rurales. Posteriormente, en la década de los sesenta, Jane Jacobs lo vuelve a usar para explicar las densas redes de las áreas urbanas de uso mixto que constituían una forma de capital social que desafiaba la seguridad pública. En la década de los setenta Glenn Loury e Iván Light emplean la expresión para analizar el problema del desarrollo económico de las áreas centrales de las grandes urbes.

El capital social evoca la conjunción de la Economía y la sociología. Desde la primera, la economía clásica aporta la noción de riqueza y, posteriormente, las teorías del valor intentarán dar fundamento al modo de producción capitalista moderno (Dobb, 1988). La motivación que tienen los individuos cuando se reúnen en el mercado es intercambiar bienes y servicios, valores. La acción de los individuos puede ser egoísta o solidaria y, racional, valórica o reactiva a fin de maximizar los beneficios al relacionarse con otros individuos. La categoría de capital social en su vertiente economicista hereda enfoques que lo ubican en la tradición del vasto campo epistemológico del utilitarismo, generalmente representada por Bentham pero en un contexto aún más amplio y complejo: la encrucijada en que surge el mundo político y económico moderno, el siglo XVIII (Mill, 1984; Dinwiddy, 1995).

El contexto en que se formula el utilitarismo y el manejo que de él se hizo posteriormente en la economía neoclásica, es una muestra de su polisemia. Bentham se inscribe en el gran crisol del pensamiento ilustrado cuyo centro de discusión sería el de la libertad, aunque ésta tiene otros destinos que los del neoliberalismo. La presencia en la discusión ilustrada de los valores y el destino de la sociedad se renueva en los años setenta, desde el seno de la economía, incorporando dos influyentes meta-enfoques que todavía tienen mucho que decir por un lado, la *Social choice* y el *Welfare* (Arrow, Sen, & Suzumura, 2002; Suzumura, 2002). Los parentescos más cercanos que habitualmente se le atribuyen al capital social son el Individualismo Metodológico, el Rational Choice y la Teoría General de Juegos. Estos enfoques tampoco gozan de unanimidad en lo referente a sus alcances teóricos y estatutos en su aplicación a los estudios sociales. Su traslape con el capital social lejos de aclarar, multiplican las



dificultades para aprehender el concepto. Al mismo tiempo, la tendencia a la formalización propiciada por la tradición matemática anglosajona en la teoría económica y la tendencia a convertir estos procedimientos en recursos nuevos en la sociología, configuran un campo confuso, sugerente pero no nuevo. A lo menos hay que mencionar la corriente francesa y especialmente a Turgot y Condorcet entre muchos que se deslindan en buena medida de estos enfoques.

Desde la sociología, Durkheim y Weber, el capital social se traduce como «solidaridad» y «sentido de la acción» intermediarios de la acción colectiva (Fukuyama, 1999). Como antecedentes distinguidos Alexis de Tocqueville y Karl Marx referentes del «arte de la asociación». Durkheim enfatizó la necesidad y el funcionamiento de las relaciones sociales tanto para la sociología como para la economía, aunque el fin es distinto. En esencia se daban de la misma manera, por ejemplo Durkheim señalaba «...que el intercambio mercantil presupone la existencia de normas sociales no económicas que dictan, por ejemplo, que los compradores y vendedores negociarán pacíficamente en lugar de sacar un arma y tratar de robarse y asesinarse mutuamente» (Fukuyama, 1999, pág. 199). En la *División social del trabajo* plantea: que a menor división del trabajo la vinculación entre los individuos (solidaridad mecánica) se incrementa; y, que la modernización erosiona tales vínculos y crea obligaciones que obligan al individuo a una interdependencia funcional (solidaridad orgánica). La cohesión es un momento de la solidaridad social necesaria para que los integrantes de una sociedad sigan ligados a ella con una fuerza análoga a la generada por la solidaridad mecánica, lo cual requiere que sus lazos se hagan más fuertes e incluyan ideas y sentimientos que los unan (Durkheim, 2005). Desde la perspectiva weberiana, la acción social es una conducta humana (consistente en un hacer externo o interno o bien, en un omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. La «acción social» por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por el sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo (Weber, 2000). La significación de la acción social es que siempre está dirigida a otras personas y no es resultado de un estímulo cualquiera. Y, el sentido de la acción no sólo es el del entendimiento sino que puede estar orientada por valores o por buenas razones (Boudon, 2003, págs. 99-122).

Por otra parte, dos corrientes principales destacan: las «definiciones estructurales» fundamentalmente referidas a Bourdieu y Coleman y las definiciones culturales cuyo mejor representante sería Putnam. La tradición intelectual de la que proviene cada autor, explica los rasgos fuertes, distintivos: Bourdieu, abraza la tradición de Durkheim tanto sociológica como antropológica; Coleman, inscribe su trabajo en la tradición de la elección racional, postula una teoría de la acción basada en el intercambio social. Putnam, por su parte, se



adhiera a una perspectiva republicana, ligada a las tradiciones políticas que apelan al carácter virtuoso de las relaciones (Millán & Gordon, 2004).

La primera se ubica, en «el agregado de recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo»: acceso a la información, obligaciones que se desprenden de la confianza mutua, o aprovechamiento de las normas sociales cooperativas. La referencia material de este enfoque se encuentra en las redes. Estas tienen historia y continuidad puede estar cerradas, unidireccionales, simétricas, horizontales o, sus contrarios; los vínculos pueden ser fuertes, débiles o frecuentes; con puentes hacia otras redes, o volcados a su interior, etc... «(...) la pertenencia a un grupo es la que brinda a cada uno de los miembros el respaldo del capital socialmente adquirido, una credencial que les permite acreditarse, en los diversos sentidos de la palabra». El capital social se conformaría por redes sociales, que los individuos establecen a fin de obtener beneficios, para ello, es necesario que la red sea estable, útil y movable para cuando tengamos que recurrir a ella. El grado de capital social que se posea dependerá de la capacidad que tengan los individuos de expandir sus redes y del volumen de capital social ostentado por las personas con las que se relaciona. Esto dotará a los individuos de mayores y mejores oportunidades en la reproducción del capital económico y cultura (Bourdieu, 1986, pág. 249).

James Coleman (1990) en su artículo «Social Capital in the Creation of Human Capital» resalta el papel de la confianza y de la reciprocidad en las relaciones sociales como medios para obtener el mayor capital social. Estas relaciones deben estar mediadas por diversas normas que favorecen determinadas conductas y constriñen a otras. Las normas deben ser respetadas si se pretende obtener ayuda cuando se tiene un problema relacionado con los bienes públicos de ahí que el capital social también pueda beneficiar a colectividades. Coleman desarrolla su perspectiva desde el punto de vista funcional, pone énfasis, no en lo que es, sino en los beneficios que puede brindar a los individuos. Es decir, el valor que tiene para los individuos los distintos recursos a los que puede recurrir, para facilitarse el acceso a sus intereses. Esto consolida la estructura social —fundamento de la sociología— donde los individuos no están aislados, sino que están relacionados con independencia de sus acciones, además de ser coercitivos, pero al mismo tiempo facilita las condiciones para que pueda actuar y beneficiarse de los atributos que posee dicha estructura (Coleman, 1990). Coleman identifica varias formas de capital social: las obligaciones y las expectativas, que se refieren al intercambio de favores, más o menos formal; el empleo de amigos y conocidos como fuentes de información; las normas, sean internas al individuo o fundadas en un sistema de incentivos y sanciones; las relaciones de autoridad y las organizaciones. Coleman señala que el capital social es un bien



público por cuanto sus beneficios no sólo son captados por los actores involucrados en una relación social sino por otros; por ejemplo, un vecino puede ser apático frente a la organización comunitaria de su barrio y aun así, disfrutar de los beneficios de las acciones de esa organización (Coleman, 1990, págs. 315-318). Según Coleman «El uso del concepto de capital social es parte de una estrategia teórica general (...) a partir de la acción racional pero rechazando las premisas extremadamente individualistas que suelen acompañarla. La concepción del capital social como recurso para la acción es una forma de introducir la estructura social en el paradigma de la acción racional» (Coleman, 2001, pág. 47). Coleman relega a un segundo plano la aplicación del capital social a cambio de la urgencia de resolver un problema teórico. Antes, se dice partidario del paradigma de la elección racional que, él mismo, ayuda a crear. Se trata que el concepto resuelva la distancia entre individuos y la superestructura. Distancia que se produce entre la postura metodológica del *rational choice* como perspectiva explicativa del comportamiento social y la postura estructural (Coleman, 1990). Este enfoque, es una construcción que supone a los individuos aislados y portadores de una racionalidad instrumental destinada a satisfacer las necesidades propias de satisfacer, en primer término, las necesidades del individuo.

La segunda, se refiere a un campo subjetivo: valores y actitudes cuyo centro es la confianza generalizada, vinculada a un «juicio moral» conectado con la «cultura política». Se podría decir que para Putnam la virtud cívica es capital social. Los temas que recurren a este concepto son variados y amplios: la creación de Capital Social; la efectividad de las instituciones democráticas; el desarrollo económico; y la acción colectiva. En las investigaciones sobre capital social, éste aparece ya sea como variable dependiente o independiente: ya sea el conjunto de causas y procesos implicados en su formación; o, sus consecuencias.

El mayor aporte de Robert Putnam surge con su famoso estudio en Italia, en el que muestra algunas evidencias empíricas sobre la relación que existe entre los componentes del capital social —la confianza, las normas de reciprocidad y las redes— y un alto desempeño gubernamental (Putnam, 1993a). En el debate sobre la relación entre asociatividad, confianza y compromiso cívico, Robert Putnam ha sostenido que las asociaciones cívicas o de voluntariado constituyen espacios de interacción social en los que se facilita el aprendizaje de actitudes y conductas cooperadoras, incrementan la interacción cara a cara y crean condiciones para el desarrollo de la confianza que junto a las experiencias de cooperación de sus miembros, tienden a generalizarse al conjunto de la sociedad (Putnam, 2003; Putnam, 1993b).

Los individuos generan un ambiente de confianza, con normas de reciprocidad claras, redes, asociatividad, confianza y compromiso cívico que mejoran



la eficacia de la sociedad facilitando la acción coordinada. Las organizaciones que no dependen del gobierno coadyuvan sustancialmente a la formación de capital social, precisamente porque generan distintos tipos de interacciones, facilitando procesos de cooperación solidarios que generan confianza, además hacen accesibles los bienes y servicios públicos que el gobierno no logra brindar (Putnam, 1993a). Putnam (1993a) examina al capital social en términos del grado de participación de la sociedad civil como medida del número de votantes, lectores de periódicos, miembros de grupos corales y clubes de fútbol, y confianza en las instituciones públicas. El norte de Italia, donde todos estos indicadores son altos, muestra tasas significativamente más elevadas de gobernabilidad, de rendimiento institucional y de desarrollo, aun cuando se controlan otros factores ortodoxos. En su trabajo sobre los Estados Unidos, Putnam (1995) utiliza un enfoque similar, combinando información de fuentes académicas y comerciales para demostrar la caída persistente en el largo plazo de las reservas de capital social en Estados Unidos. Putnam da validez a la información recogida de varias fuentes frente a los hallazgos de la Encuesta Social General, reconocida ampliamente como una de las más fiables sobre la vida social americana (Banco Mundial, 1999).

Por otra parte, el campo del capital social encuentra otra explicación en el marco de la acción colectiva (Ostrom, Ahn & Olivares, 2003). Este sirve de cimiento para las normas, las formas en las que se construyen las redes, las organizaciones y las instituciones que permiten la interacción social y el desarrollo de las sociedades, las cuales además generan una serie de efectos colaterales como las identidades o la información social. Reúne así, recursos benéficos para los individuos y las comunidades al existir lazos sociales que se traducirán en recursos financieros; también le da poder al individuo frente la comunidad conforme aumentan sus lazos sociales, de solidaridad y reciprocidad (Bourdieu, 1986). Forma elementos socioculturales que son universales: memoria social, identidad, religión, vecindad, amistad, parentesco, reciprocidad, y elementos emocionales; estos factores contribuyen a la formación de capital social⁽⁴⁾ (Durstun, 2003).

Pobreza y capital social en América Latina

Actualmente, en América Latina el campo de discusión se centra en la pobreza entendida como privación de bienes y servicios materiales, pero también, como la falta de estima, respeto e inclusión (Robison, et.al, 2003, pág.

(4) Siguiendo a Woolcock (2001) existen al menos siete campos en los que se ha venido utilizando la teoría del capital social: 1) la familia y los jóvenes; 2) la escuela y la educación; 3) la vida de las comunidades; 4) el trabajo y las organizaciones; 5) la democracia y la gobernanza; 6) los problemas de la acción colectiva; y 7) el desarrollo económico (Gallo Rivera & Garrido Yserte, 2009).



81). Se piensa que las situaciones derivadas del estancamiento han originado malestar y falta de cohesión social: violencia, inseguridad, exclusión social, rezago educativo, ausencia de competitividad, problemas laborales y de empleo, problemas políticos por falta de un marco institucional eficaz, pobreza, violación de derechos humanos, retos urgentes para las políticas públicas, donde el capital social sería una de las estrategias adecuadas para su solución (Ocampo, 2003).

Desde el paradigma del capital social, se sostiene que: «...una de las causas importantes de la pobreza [y la desigualdad] persistente es la falta de capital social que tienen los pobres dentro de redes ricas en recursos» (Robinson, et.al, 2003, pág. 87). La gente pobre además de bienes y servicios materiales, intercambia bienes socio-emocionales; cuando se relacionan, recurren a redes y espacios en los que se apoya cuando se requiere. Sin embargo, no utilizan estos recursos como un instrumento para el desarrollo. Se piensa que el capital social en su dimensión instrumental alude a su convertibilidad en otras especies de capital, especialmente a su potencial para incrementar la capitalización económica a través de la optimización y fortalecimiento de la confianza, las redes y el empoderamiento de una comunidad (Miranda, 2003). De esta manera el capital social contribuiría al desarrollo de las capacidades e incrementaría los niveles de calidad de vida de la gente.

Durston define el capital social como el contenido de ciertas relaciones sociales —que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación—, que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo (Durston, 2003, pág. 147). Tres son los principales componentes del capital social: 1) las fuentes y la infraestructura, es decir, el rol de la cultura (valores, normas y costumbres internalizadas desde la infancia) 2) los determinantes que impone la estructura social (interacciones sociales que generan reglas del juego y normas institucionalizadas) y 3) las consecuencias y resultados de estas acciones, que pueden ser positivas o negativas (Flores & Rello, 2003). Según el director de la CEPAL el capital social se refiere «(al) conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad. Se trata, pues, de un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, con énfasis, a diferencia de otras acepciones del término, en las redes de asociatividad de las personas y los grupos» (Ocampo, 2003, pág. 26).

Desde la CEPAL se intenta justificar el uso del «capital social» como «metáfora» o una metonimia. Sin embargo, no queda claro que papel jugaría en el caso del capital social, cada uno de los términos que componen este recurso



lingüístico. Más bien, como indica la evidencia, lo social de este «nuevo» capital es un adjetivo, por lo demás no muy novedoso, afirmarí, que el capital sería social, en oposición a otros capitales, los cuales: ¿no serían sociales? Se trataría de un «vehículo» pero no se define cuál es el «fundamento» que permitiría enriquecer el significado del «tenor»: «Los recursos son instrumentalidades que pueden ser aplicadas a la consecución de ciertos fines. En cuanto tales, son acumulables, transferibles, y aplicables a fines productivos. Es la noción de “recurso” lo que fundamenta la metáfora de la asociatividad tratada como “capital”» (Atria, 2002). Es decir, lo que se entendería por capital social serían, recursos. El «capital social» sería diferente al financiero y al de recursos materiales, la diferencia pareciera que este capital social tuviera una existencia etérea, mientras los otros «concreta» y, en aras de un realismo empírico pareciera ser adecuado darle la concreción del capital a las asociaciones humanas. El capital social se convierte en un «recurso social» propio de los individuos⁽⁵⁾, que se alimenta por relaciones, redes e interacción social, y no se puede reproducir si no se pertenece a distintos grupos sociales. La intensidad de este tipo de interacciones es la que proporciona un alto capital social, las personas que sean ubicadas aquí tienden a desarrollarse en distintos ámbitos sociales que pueden ir desde la escuela, el trabajo, clubes, entre otros. En tanto, las personas con bajo capital social sobrecargarán las pocas relaciones sociales que tengan, y exigirán mayores servicios públicos del Estado (Flores & Rello, 2003; UEOP, 2006).

El capital social es un activo acumulable, el respeto de ciertas normas, brindar un grado de confianza a las demás personas, solidarizarse cuando alguien de la estructura social lo requiere, ser recíproco en la medida de lo posible con los apoyos recibidos, resultado de las relaciones sociales. Estas variables fortalecen a los individuos frente a los problemas sociales, fomentando las capacidades individuales y colectivas. Este escenario genera un ambiente propio para que la solidaridad, la cooperación, el asociacionismo, redes sociales se generen y permitan compartir información valiosa y disminuir así la incertidumbre acerca de las conductas de los otros. Esto a su vez se traduce en toma de decisiones colectivas sólidas, en donde los resultados de esas decisiones serán legítimas, y así se lograrán resultados equitativos para todos los participantes (Lechner, 2000; Lechner, 2002).

Esta consideración integral del desarrollo obliga a tener en cuenta: la estabilidad macroeconómica, la revisión de las estrategias para el desarrollo

(5) El capital social se desarrolla fundamentalmente en: la familia, primera instancia de socialización; las comunidades al interactuar por el bien común; las empresas al formar redes de confianza en la organización; la sociedad civil al ofrecer oportunidades de participación; el Estado al buscar el bienestar de la sociedad por mencionar algunas.



productivo, el mejoramiento de los encadenamientos entre desarrollo económico y social, y el fortalecimiento de la ciudadanía. Es en la cohesión social de la sociedad donde se encuentra una alternativa importante para el desarrollo económico mediante la identificación de los propósitos colectivos sobre todo la asociatividad, que es el fundamento del paradigma del capital social. Se entiende que la pobreza y la desigualdad han impactado la condición de vida, que a su vez posiciona a las personas en la sociedad. La respuesta inmediata es darles poder a las personas para que sean capaces de mitigar o superar esa condición mediante los activos que poseen las personas en sí mismas: como la experiencia y las habilidades personales, la segunda a los derechos, que se garantizan a las personas cuando convive en una sociedad, y los terceros se refieren a las relaciones sociales que se traducen en redes sociales, que al funcionar conecta un sinnúmero de oportunidades para las personas que son parte de ella (Arriagada, et.al, 2004).

El problema en debate ya no es si la desigualdad es buena o mala para el desarrollo económico. El problema es que los niveles y las formas de desigualdad actuales de América Latina son simplemente incompatibles con cualquier ruta posible de desarrollo humano, y lo son porque, entre otras cosas, son incompatibles con el desarrollo económico. De alguna forma, la desigualdad se ha expandido a un conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas que inhiben la constitución de círculos virtuosos entre las diferentes esferas del desarrollo (Filgueira, 2009, págs. 175-176).

Entre los principales desafíos planteados a futuro, se encuentran: la necesidad de formación y mantención de capital social en las zonas altamente desiguales y segmentadas; y, examinar las mejores formas de eslabonamiento entre organizaciones de base y Estado para eliminar aspectos negativos del desarrollo latinoamericano, como son el clientelismo y la corrupción. De extrema importancia es el fortalecimiento de los actores sociales más débiles: las mujeres pobres urbanas y rurales, así como grupos rurales e indígenas; y, el rendimiento de cuentas de la gestión pública en sus niveles municipales, regionales y nacionales (Atria, 2003).

Mediante estudios empíricos que revelen constantes generalizables, se podría evaluar cualitativamente relaciones socioculturales específicas en los sectores y grupos sociales en condición de pobreza, haciendo posible mejorar el diseño de programas y proyectos, potenciando la confianza y la cooperación existentes y evitando conflictos entre los diversos agentes involucrados (Ocampo, 2003). El capital social visibiliza una serie de problemas que las políticas públicas y las teorías dominantes no consideran, sobre todo porque al ser bienes no tangibles a diferencias de las dimensiones económicas, éstas úl-



timas parecieran más importantes. Sin embargo, si se considera el funcionamiento de las relaciones sociales en los distintos grupos en el proceso de implementación de una política pública, se conocerán las reacciones y comportamientos de los grupos ante determinada política. Además que la parte social constituye una dimensión poco explorada de la calidad de vida que no tiene nada que ver con la estandarización de indicadores económicos (Bebington, 2005).

Algunas reflexiones en las ciencias sociales se han dirigido a indagar sobre la cuantificación o medición de distintos indicadores. En lo que respecta al capital social la discusión sobre cuáles son los indicadores y las dimensiones adecuadas que permiten acercarse más a la realidad son múltiples y por ello, menos son los acuerdos de que variables se deben considerar. Sin embargo, en la práctica se ha utilizado la Encuesta Mundial de Valores, el Latino barómetro, y encuestas locales de cada país en las que se han utilizado variables como: confianza social, compromiso cívico, normas de reciprocidad, relaciones sociales, participación en organizaciones, acción colectiva, percepciones sobre el respeto a los derechos y a la ley, redes sociales, etc.

«A medida que aumenta el capital social colectivo de un país, sus instituciones gozan de una mayor aceptación general y mejora la capacidad de negociación e intercambio. Por el contrario, en los países que tienen redes limitadas y desconectadas de capital social, las instituciones formales que suelen existir son remplazadas por instituciones informales que dependen de relaciones personalizadas, y cuyas posibilidades de intercambio son más reducidas» (Robison, et.al, 2003, pág. 53).

3 INSTITUCIONES Y REFERENCIAS

3.1. El capital social en las instituciones: CEPAL

Algunas instituciones internacionales como el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL, en especial esta última, han adoptado el paradigma del capital social con el objetivo primordial de impulsar el desarrollo y la superación de la pobreza y la reducción de la brecha de la desigualdad a través de políticas públicas que propicien transferencias económicas y de crecimiento que incrementen el capital social. El desarrollo supone una visión integral que en sí misma es fuente de desarrollo y no sólo un paliativo para la pobreza y la desigualdad que interrumpe los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza. La visión integral de desarrollo implica algo más que la mera complementariedad entre políticas sociales, económicas, ambientales y de



ordenamiento democrático, y capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía (Arriagada, et.al, 2004).

La CEPAL ha establecido dos ejes, el primero se refiere a la necesidad de mantener un equilibrio entre el mercado y el interés público y el segundo data sobre un modelo de políticas públicas que favorezca el interés común, que no se limitan a las acciones estatales (CEPAL, 2000; Ocampo, 2003). El impulso mayor debe provenir de la acción pública dirigida a combatir los problemas estructurales que reproducen la pobreza y la desigualdad de generación en generación: la mala distribución de las oportunidades educativas y ocupacionales, la pronunciada desigualdad en la distribución de la riqueza, la elevada dependencia demográfica, y las dimensiones étnicas y de género que las acompañan. Las políticas serían las artífices de fomentar el desarrollo apostando a apoyar el «campo material» de la política que es donde se vislumbraría un mayor impacto y constituiría por antonomasia la fuente de legitimidad del quehacer del Estado. El Estado tiene una misión histórica como la de la protección de los derechos y libertades básicas de las personas sin obviar su legendaria función de proteger la vida y garantizar la seguridad. Hoy día se le atribuye un cometido más: la del promotor del desarrollo por medio de políticas públicas bien diseñadas e implementadas de forma pertinente y eficaz (CEPAL, 2000; Arriagada, et.al, 2004).

Se trata de enfrentar los problemas de la pobreza y la desigualdad, por ejemplo, mediante el mejoramiento de la enseñanza pública y, en especial, la educación para adultos; la transferencia de tecnología; la formación de dirigentes, para impulsar la pertenencia a redes, organizar mercados, mejorar los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, evitar la delincuencia, etc., para enfrentar los desafíos de la pobreza y la desigualdad hacia la ejecución de políticas públicas (CEPAL, 2000; Ocampo, 2003; Robison, et.al, 2003; Atria, 2003; Fukuyama, 2003; Ocampo, 2005). Esta concepción pone acento en la inclusión de los individuos en posición de desigualdad y en la gestación de instituciones formales de asociación y participación que impulsen estrategias para *empoderar* a los individuos al interior de los grupos y, poner a su disposición el capital inherente de las relaciones sociales. El trabajo sustancial de la CEPAL ha considerado que la inversión en el capital social, tiene un efecto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad. De igual manera, la reducción de la pobreza y la desigualdad influye de manera positiva en el incremento de la cohesión social.

El aporte que puede tener el capital social para revertir los niveles de desigualdad y pobreza radica en el impulso de la participación en todas las esferas de la vida cotidiana. Esto tiene mayor impacto si se trabaja a partir de



las tradiciones e ideas propias de las comunidades, ya que éstas constituyen a menudo un capital social cognoscitivo latente. Para hacer más robusto el capital social es menester que haya personas que impulsen y coadyuven a la creación de funciones, normas y procedimientos que impulsen a toda la sociedad⁽⁶⁾ (Uphoff, 2003).

Se han desarrollado en América Latina varios acercamientos empíricos, desde la generación de un índice que permita medir el grado de capital social, hasta algunas experiencias de proyectos y programas en que los principios del capital social han sido aplicados, explícita o implícitamente. Esto nos permite detectar algunas líneas generales sobre la manera en que el capital social puede aportar a la reducción de la pobreza y la desigualdad, aplicando el modelo teórico a la realidad a la que las personas se enfrentan día a día (Durston, 2003).

En este sentido, el paradigma del capital social es una herramienta que cubre al menos tres fases como campo de estudio —para estudiar la desigualdad existente en los países latinoamericanos—, el primero como un modelo teórico; el segundo como diagnóstico para el conocimiento de la realidad (Ocampo, 2003); y el tercero, la implementación de acciones dirigidas por programas y proyectos para hacer frente a los problemas detectados en la fase anterior. El capital social según Atria (2003) se compone de dos dimensiones: la primera se refiere al capital social entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo; la segunda, se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales.

3.2. Referentes del capital social

En América Latina el uso de la categoría *capital social* se inaugura, principalmente, bajo el auspicio institucional de la CEPAL en 1999. Desde esa época se desarrollan varios proyectos, talleres, seminarios, conferencias y estudios, de los cuales el último de ellos data del año 2006. Simplificando, tres trabajos marcan la investigación sobre el capital social en Latinoamérica. En primer término, el artículo de John Durston (1999) «Construyendo capital social comunitario»; el segundo, «Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma», compilado por Raúl Atria y otros (2003) en el cual participan investigadores de la CEPAL y de la Universidad del Estado de Michigan. Y, en tercer lugar, «Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza» editado por Irma

(6) Las distintas sociedades por muy distintas que sean, cuentan con personas elegidas de manera institucional o por tradición que velan por los asuntos públicos. Deben éstos asumir los desafíos y buscar las alternativas que generan las redes con otras sociedades y la posible producción y reproducción de los distintos tipos de capitales, dado que el capital social puede impulsar un amplio desarrollo de la capacidad humana, tanto individual como colectiva, de transformar la vida de la gente y de las comunidades.



Arriagada (2005), en el que se presentan estudios sobre el capital social y los programas de reducción de la pobreza de la región. Alrededor de estos tres escritos se ubican varios trabajos que dan cuenta de los esfuerzos en los distintos niveles de análisis y con distintos niveles de profundidad (ver cuadro 3). En estos abordajes teóricos y analíticos se consideraron aquellos que tenían como eje articulador los desafíos para el desarrollo de la región latinoamericana.

Con el artículo de John Durston (1999) se traslada la discusión a la región latinoamericana explorando el concepto del *capital social comunitario*. En este escrito se propone que el desarrollo sea impulsado por el capital social como antídoto a la pobreza y la desigualdad a través de la presencia cotidiana e inherente de las personas y esboza algunas líneas sobre cómo la cultura puede ser un camino para generar el desarrollo. En un estudio posterior Durston (2000) retoma la «forma comunitaria de capital social» resaltando la importancia del enfoque cómo lente de aproximación a la realidad latinoamericana. Señala la posibilidad de que el Estado y la comunidad articulen esfuerzos para la construcción de capital social. Uno de sus aportes se consolida con el establecimiento de cuatro formas de capital social: individual, grupal, comunitario, puente, de escalera y, societal que abren la posibilidad para que las personas construyan y se apropien de las normas, las instituciones y las organizaciones que generan cooperación y confianza (Durston, 2002). Esta visión la ejemplifica en el caso de las comunidades campesinas de Chiquimula, en Guatemala, donde se logró transformar la cultura individualista, de dependencia y dominación, con el apoyo de formas de reciprocidad de la cultura campesina; el surgimiento de una «ventana de oportunidad» de cambios favorables a la constitución de un actor social campesino; y la internalización de capacidades de autogestión comunitaria (Durston, 1999).

En segundo lugar, en la Conferencia Internacional «Hacia un nuevo paradigma: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe» se discuten los resultados que se presentan en un texto publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Universidad del Estado de Michigan en Santiago de Chile, en septiembre de 2001 (Atria, et.al, (Comps), 2003). Aquí se presenta al capital social como uno de los paradigmas que puede incentivar el desarrollo en la región mediante su influencia en la gestión de las políticas públicas de combate a la pobreza y la desigualdad (Ocampo, 2003; Fukuyama, 2003; Atria, 2003). Se formula que mientras mayor sean los niveles de capital social, menos posibilidades hay de que se reproduzcan la pobreza y la desigualdad en la medida que proporciona bienes económicos y socioemocionales. Además es una reserva (stock), que produce un flujo de beneficios y una acción colectiva mutuamente beneficiosa (Uphoff, 2003) que se activa fundamentalmente en tiempos de necesidad, riesgo u oport-



tunidad (Durston, 2003). Siete temas propuso el encuentro donde se aborda el análisis del capital social: su relación con el desarrollo, las políticas públicas, la pobreza urbana, la dimensión de género, el mundo rural y la sostenibilidad ambiental mediante perspectivas teóricas y analíticas, así como enfoques disciplinarios heterogéneos. Asimismo, se señala que el desafío para el enfoque en favor del desarrollo es la extensión de las redes de capital social en la gente más necesitada (Díaz-Albertini Figueras, 2003), que se encuentra también en las zonas urbanas (Sunkel, 2003) y que hay ejemplos que muestran la utilidad del capital social (Lacayo, 2003). Hay sectores de la población como las mujeres, los jóvenes, los campesinos y otros grupos vulnerables (Dirven, 2003; Bebbington, 2003) generalmente excluidos que los conduce a la pobreza, pero hay instrumentos como el capital social, el capital humano y el financiero (David & Ortiz Malavassi, 2003) que apoyan al «empoderamiento» de las mujeres (Montaño, 2003), al igual que ciertos mecanismo jurídicos como los que se han establecido en México y que confluyen con otros para lograr una mayor equidad de género (Núñez García, 2003).

Cuadro 3. Bibliografía sobre el capital social publicadas en la CEPAL (1999-2006)

1999	• Construyendo capital social comunitario. Diciembre (Durston).
2000	• ¿Qué es el capital social comunitario? Julio (Durston).
2001	• Capital social y políticas públicas en Chile, II Volúmenes. Octubre (Compiladores: Durston y Miranda).
2002	• El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural; diádas, equipos, puentes y escaleras. Noviembre (Durston). • Panorama social de América Latina 2001-2002. Capítulo IV. Noviembre (CEPAL).
2003	• Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Enero (Compiladores: Atria, Siles, Arriagada, Robison, Whiteford). • Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999-2002. Febrero (Durston y Duhart). • Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile. Mayo (Miranda y Monzón) • Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. Volúmenes. Septiembre (Compiladoras Arriagada y Miranda). • Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos. II Volúmenes. Octubre (Compiladoras Arriagada y Miranda). • Brasil: Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil. Noviembre (Navarro).
2004	• Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica. Agosto (Arriagada, Miranda y Pávez)

**Cuadro 3. (Continuación)**

2005	<ul style="list-style-type: none"> • Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza. Septiembre. (Editora: Arriagada).
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza. Julio (Arriagada). • Capital social y gestión participativa en la cuenca de Pátzcuaro. Diciembre (Durston y López) • Capital social, asentamientos urbanos y comportamiento demográfico en América Latina. (Rosero-Bixby).

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos publicados en la CEPAL (Libros, Estudios y Revistas).

El tercer momento se expresa en la publicación «Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza» publicado en 2005 bajo la edición de Irma Arriagada, resultado de un Seminario internacional (Arriagada (Ed.), 2005). Los trabajos se agrupan en tres apartados: en el primero se muestra el panorama general sobre los problemas conceptuales que implican distintas concepciones y el proceso de operacionalización para su aplicación a programas específicos para la reducción de la pobreza y cómo éstos se traducen en estrategias de vida, pero también en problemas clientelares (Bebbington, 2005; Durston, 2005). El segundo, refiere a programas específicos de reducción de la pobreza: en México con el Programa Oportunidades; en Chile con el Programa Chile Solidario, Chile Barrio, Seguridad Ciudadana en las poblaciones de La Legua y La Victoria, y los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario; en Argentina con el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa Social Agropecuario (PSA), Plan Trabajar y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD); y por último Brasil con el Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la aplicabilidad del concepto de capital social. En la última sección se presentan algunos puntos sobre las experiencias obtenidas, resultado de las evaluaciones de programas específicos de combate a la pobreza, mostrando cómo el capital social está implícitamente en el contenido de la política social. Se postulan varias recomendaciones para el diseño de las políticas públicas desde el enfoque del capital social, dado un Estado con pocas capacidades para realizar cursos de acción específicos, por ello el desafío es aportar elementos analíticos y herramientas que apoyen a los programas sociales orientados a la superación de la pobreza.

En estudios posteriores se ha presentado la caja de herramientas completa, que inició con el intercambio de experiencias de investigación en el área urbana y rural, e identificar aspectos vinculados al capital social que favorecen u operan en desmedro de las políticas sociales. Se pretendió aclarar los desafíos metodo-



lógicos y analíticos relacionados con el concepto y aportar insumos para un futuro instrumento de capacitación para funcionarios públicos encargados de llevar a cabo los programas (Arriagada & Miranda, (Comps.), 2003c). Continuó con algunos lineamientos teóricos y metodológicos para la realización de diagnósticos de redes sociales desde el enfoque del capital social, y recomendaciones generales para la ejecución de proyectos sociales en el nivel local (Arriagada, et. al., 2004). Se han agregado algunos estudios de caso con programas sociales desde el enfoque del capital social, en donde se parte de preguntas preliminares, un diagnóstico, posibles impactos y una guía metodológica para diagnóstico de redes de capital social en el nivel local (Arriagada, 2006).

Con base en los distintos estudios presentados por la CEPAL (Atria, et.al, (Comps), 2003; Arriagada (Ed.), 2005) el capital social se observa una distribución desigual en las sociedades latinoamericanas; que establece la existencia de activos que no son enteramente utilizados por los sectores desfavorecidos (pobres, ancianos, mujeres, jóvenes, etc.). Este es el mayor desafío que asume la CEPAL, mediante distintos estudios (Arriagada & Miranda (Comps.), 2003c; Arriagada, et.al, 2004; Arriagada, 2006;) presenta herramientas específicas para superar la pobreza y la desigualdad. Esto significa que el individuo perteneciente a una sociedad posee la capacidad de construir capital social⁽⁷⁾, dado que es parte de las relaciones sociales cotidianas. Al realizar las actividades diarias está presente la identidad compartida, trabajo colectivo que condesciende a metas comunes. Aunado a ello, es menester, la capacidad del Estado para hacer respetar el imperio de la ley, formular políticas, rendirle cuentas a los ciudadanos (Fukuyama, 2003). Este tipo de asociatividad permite hacer frente a una sociedad latinoamericana compleja, segmentada económica y socialmente a través de su vinculación —tanto en un diagnóstico, como en un plan de acción de los programas y políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza y la desigualdad que establece la agenda para el desarrollo en América Latina, que no puede abstraerse de la política y de las instituciones políticas (Ocampo, 2003; 2005).

3.3. Las estrategias y experiencias del capital social

Estrategias

Las políticas, por tanto, serán estratégicas en la medida que se desplacen hacia el empoderamiento del campo educativo para propiciar el despliegue de

(7) El capital social a su vez ha sido fragmentado en distintos tipos de capital social: 1) Capital social individual: contratos diádicos y redes ego centradas, 2) Capital social grupal: trabajo en equipo; facción; un líder, 3) Capital social comunitario y de barrio: sistema complejo inteligente, 4) Capital social de puente (individual o comunitario): eslabonamiento de alianzas regional y nacional, 5) Capital social de escalera (individual o comunitario): apoyos potentes, contactos y clientelismos, y 6) Capital social societal: normas e instituciones generalizadas. Para profundizar ver: (Durstón, 2003).



capacidades; hacia el cuidado y preservación del medio ambiente; hacia políticas de inclusión de la mujer para subsanar desigualdades y enfermedades; hacia el campo económico para fortalecer y hacer competitiva la economía; y hacia la política social para revertir los niveles de pobreza. El desarrollo, pues es el principio de las políticas públicas. La forma de crear capital social, no es una fórmula, más bien es un proceso artesanal que se gesta desde las comunidades, desde los grupos vulnerables. Si las políticas públicas se implementan sin considerar las situaciones micro, se corre el riesgo de errar en los objetivos finales. Los programas para superar la pobreza en América Latina, pueden no ser contundentes a la hora de crear y fortalecer capital social, ni nutrir relaciones sinérgicas entre el agente público y las comunidades pobres, sin actuar en el entorno local y regional en que están inmersas.

Durston (2003), ha esbozado tres grandes ejes mediante los cuales se podría acercar la teoría y la práctica para la búsqueda de desarrollo. La primera línea estratégica es la investigación-acción para la consolidación del capital social comunitario. Durston señala la inconsistencia del marco teórico del capital social con la parte empírica: al no ser claro, cuáles indicadores cuantitativos es preciso medir y cómo las mediciones deben ser interpretadas. La asignatura pendiente radica en la necesidad de investigaciones cualitativas que señalen nuevas hipótesis de trabajo más finas. La teoría y la práctica toman tierra en el capital social comunitario en el que se elaboran propuestas de acción que fortalece la capacidad colectiva al gestionar los recursos comunes tangibles e intangibles de una comunidad.

La segunda línea estratégica: formación de equipos sinérgicos entre agente y atendidos, hace hincapié en que la reproducción de la pobreza y la desigualdad reside en que no sólo las agencias, sino también los agentes individuales del desarrollo, mantienen relaciones tecnocráticas y paternalistas con la población pobre. Para impulsar la formación de capital social en comunidades y barrios pobres es menester integrar los recursos de las redes interpersonales que compenetran las relaciones Estado-sociedad, en sustitución del más clásico enfoque de estos dos estamentos como distintos e idealmente aislados uno del otro.

El tercer lineamiento estratégico: formación y respaldo de actores sociales pobres en el entorno municipal, esboza la necesaria interconexión de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que faciliten la canalización de recursos mediante instituciones municipales, estos recursos serán capturados y distribuidos por medio de las relaciones informales y según las reglas no escritas del clientelismo pasivo. Para robustecer el capital social de sectores excluidos y transformarlos en actores sociales válidos, es necesario que el Estado



asuma un papel mucho más proactivo, incubando a las organizaciones embrionarias en sus primeros años, resguardándolas de las acciones de actores locales dominantes por debilitarlas.

El capital social sería un activo que poseen todas las personas; incluso las que tienen menos recursos disponen de éste, y, en las condiciones más adversas, las utilizan. Muy pocos son los activos con los que cuentan las personas en la sociedad latinoamericana y sería un error no aprovecharlos como punta de lanza para el desarrollo. Por lo tanto, éste, es un recurso sustancial clave en cualquier estrategia de superación de la pobreza y la desigualdad. Si bien es cierto que son pocos los activos con los que se cuenta en América Latina, el capital social es un activo del que las personas pueden apropiarse, mediante las relaciones sociales —a diferencia de otros tipos de capitales que requieren mayores capacidades—. La investigación sobre el capital social, se pretende, ha ido más allá de la teoría, enfrentando los complejos escenarios de la realidad social, siguiendo algunos lineamientos de acción conceptuales y metodológicos para programas y proyectos sociales en América Latina (Arriagada, et.al, 2004).

El funcionamiento que las personas pueden tener del capital social se amplía cuando las personas se desenvuelven en un contexto más amplio, de esta manera tienen mejores posibilidades de acceder a mayores oportunidades para el objetivo que deseen. Aunado a ello, deben converger los activos intangibles que se componen por las estructuras formales de asociatividad o capital social formal y el capital social informal. Ahora bien, surge una pregunta ¿Cómo trabajar sinérgicamente con los sistemas socioculturales específicos en cada caso, logrando efectos positivos de capital social en las personas? La tarea más valerosa radica en poner esta caja de herramientas a disposición de los sectores más pobres a fin de formar y acumular varias formas de capital (Durston, 2003).

Los programas del capital social

Este esfuerzo por integrar un campo de estudio ha logrado avanzar en la comprensión de la pobreza y la desigualdad. A partir de ello se han generado iniciativas novedosas para el mejor funcionamiento de los programas sociales, el uso de capital social que se genera al interior de la comunidad, entre grupos de edades tales como el de la juventud, de la equidad de género, entre otros. Se han presentado muchas limitaciones al paradigma que han sido abordadas (Flores & Rello, 2003; Durston, 2003; Arriagada, 2003; Hopenhayn, 2003) pero su implementación en la realidad social ha mostrado sus alcances y que no es mito que las personas se pueden hacer cargo de sus carencias mediante el fortalecimiento continuo del capital social de manera formal e informal.



Las experiencias más tangibles sobre el capital social, cada una de ellas vinculada a alguno de los proyectos impulsados por la CEPAL, han sido vistas desde la perspectiva del desarrollo. En Chile se realizaron estudios de corte cualitativo (Durston & Miranda (Comps.), 2001a; 2001b), cuyo objetivo fue generar hipótesis y modelos de capital social en seis comunidades rurales pobres (Ver cuadro 3). Se consideraron los usos y costumbres de las distintas localidades para conocer la viabilidad de las políticas de desarrollo rural, es decir, se dio un nivel de importancia al tipo de relaciones socio-afectivas a la hora de planear una política pública. En este proceso logran ubicarse los orígenes y las manifestaciones del capital social entre los jóvenes.

Otra experiencia es la referente a la juventud, que enfrenta enormes desafíos⁽⁸⁾. Se ha indagado sobre el capital social juvenil, dando seguimiento a las evaluaciones de programas nacionales, intervenciones comunitarias orientadas a jóvenes de zonas marginales y estudios en torno a la participación social de la juventud a nivel local⁽⁹⁾. La riqueza de este tipo de capital radica en las miradas contrastantes que se presentan sobre la realidad de la juventud, y en los análisis divergentes acerca de políticas y programas de juventud al interior de algunos países. También se han realizado estudios y proyectos de investigación relativos al capital social juvenil en el ámbito del mercado laboral, el empleo y la promoción de investigación para becarios jóvenes (Arriagada & Miranda (Comps.), 2003a; 2003b). Los distintos trabajos presentados reúnen evaluaciones de programas nacionales de juventud, intervenciones comunitarias orientadas a jóvenes de zonas marginales y estudios en torno a la participación social de la juventud a nivel local. Estas visiones debieran ayudar a entender la situación de la juventud en América Latina, que cuenta con muchos desafíos para el desarrollo de la región, pero también se han generado varios instrumentos que amplían las posibilidades de contar con un capital social juvenil más sólido. El acceso a la información de prácticamente todo el mundo empodera a la juventud para que se consolide, fundamentalmente con el uso de las redes sociales de internet como nuevas formas de socialización y organización.

En el mismo sentido se han desarrollado los estudios sobre el capital social y equidad de género que coinciden en que la feminización de la pobreza es un fenómeno real y que no logran combatir los programas de transferencia económica focalizados. En el entendido de que este tipo de políticas públicas requiere un diseño transversal, integral y descentralizado que se traduzca en el empoderamiento de las mujeres. El desafío radica no sólo en la realización

(8) Para conocer la problemática ver: (Naciones Unidas, 2008; CEPAL, OIJ, 2007; 2008).

(9) Estos trabajos son resultados del concurso «Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos», convocado por la División de Desarrollo Social de CEPAL en diciembre del año 2002 y enero del año 2003, a jóvenes investigadores latinoamericanos que se encuentran realizando estudios en áreas vinculadas al capital social y a la juventud.



del diagnóstico de esta situación en cada país latinoamericano, sino también, en principio, si hay políticas del gobierno que se desarrollen con equidad de género y después, sí efectivamente logran que las mujeres tengan mayores niveles de participación en la sociedad (Montaño, 2003).

Esta visión se materializa —por mencionar sólo un ejemplo— en el caso del *Programa Oportunidades en México*, país que desde finales de la década de los ochenta implementó políticas públicas, reconociendo las diferencias de condiciones entre hombres y mujeres⁽¹⁰⁾. Como señala González de la Rocha (2005) en los procedimientos seguidos en este programa «...se comparten experiencias y problemas, se dan consejos, se pasan información relevante y, en general, aprovechan esos espacios para idear formas de solucionar sus problemas cotidianos». Es decir, la participación de la mujer es primaria en cada uno de los procesos, además de ser grupales, incentivan las relaciones sociales a rebasar el mero compromiso, y reivindicar la vida colectiva. Por ello, la continuidad de este tipo de políticas da respuestas a necesidades humanas y genera nuevas formas de interacción y participación entre las mujeres.

El capital social en el campo que nos hemos ubicado ha sido desarrollado fundamentalmente en los programas de superación de la pobreza, para ello se ha construido una guía conceptual y metodológica, algunas de las contribuciones del concepto de capital social en materia de lineamientos de acción que permitan mejorar la ejecución de programas sociales y potenciar los vínculos de las agencias estatales con la población destinataria de programas de superación de la pobreza. Estos lineamientos derivan del conocimiento acumulado sobre cómo están operando diversos programas sociales de América Latina en el nivel local, y aportan criterios básicos para identificar redes de capital social como parte de los activos existentes en una comunidad que se desea intervenir. En lo referente a los programas sociales, su interés por el capital social se ha cifrado en la idea de que las acciones del Estado en materia social debieran cimentarse sobre la condición de no deteriorar el tejido social de los grupos destinatarios (Arriagada & Miranda (Comps.), 2003a; 2003b; 2003c; Arriagada, et.al, 2004; Arriagada, 2006).

3.4. La insuficiencia de teoría

En nuestra perspectiva el concepto de capital social manejado en la CEPAL en el periodo estudiado anteriormente podría verse como una mezcla informal

(10) Algunos de ellos son «Mujeres en solidaridad», «Programa de Educación, Salud y Alimentación», «Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer» por mencionar algunos. El 2 de agosto de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la «Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres» en que se pretende garantizar la igualdad privada y pública entre hombres y mujeres.



y confusa de ciertas tradiciones de la economía y de la sociología. Apela alternativa e intermitentemente, al egoísmo y la solidaridad, la confianza y el interés, al individuo y a las estructuras. Reúne el sustrato de las relaciones sociales *como si* fuera una mercancía y provoca consenso en su carácter simplificador, oscuro, alejado de la realidad pero, muy útil y necesario. En el uso del concepto se asimilan referentes de diferentes y encontradas teorías sin solución de continuidad, por ejemplo, Coleman, Bourdieu y Putnam. El resultado pareciera grave cuando se trata de medir e implementar capital humano para posteriormente aprovecharlo y aumentarlo por la dificultad de construir indicadores coherentes de este fantasma. Menos apremiante, probablemente, es su efecto en los estudios cualitativos. En estos casos, sin embargo, la falta de claridad del concepto incrementa la vasta y frecuente ambigüedad de un sinnúmero de trabajos darían testimonio que se puede decir cualquier cosa de cualquier tema bajo el referente del capital social.

Probablemente, la supuesta utilidad del concepto de capital social, justificaría la indolencia frente a su significación teórica: se trataría de cómo funciona el concepto y no de lo que es. En esta perspectiva podría decirse que el capital social es sólo un enunciado nominal, operacional, una metáfora. Pero, al no ahondar en la teoría, el capital social se transforma en un fin en sí mismo, en una entelequia, que permite excluir del discurso las razones de la falta de crecimiento, de la desigualdad y de la pobreza las que, en el mejor de los casos se podrían explicar por la «falta de capital social».

La orientación actual de la CEPAL propicia y reitera la igualdad de oportunidades, los derechos que amplían la participación, la deliberación pública y la efectiva titularidad social económica y cultural. Recupera la planificación y la prospectiva para la adopción de marcos explícitos para ejercer el gasto público. Insiste en la implementación de políticas públicas, la coordinación institucional y la evaluación de programas como herramientas para fortalecer la arquitectura estatal con vistas a impulsar el desarrollo integral (Cfr. «La hora de la igualdad; brechas por cerrar, caminos por abrir» (CEPAL, 2010). En este planteamiento está ausente el concepto de capital social aunque permanecen muchas de las acciones asociadas a él, pero ahora, explícitamente vinculadas a la gestoría del Estado. Parte de la ambigüedad de las posturas del periodo analizado desaparecen junto con la ausencia del concepto de capital. Las políticas de combate a la pobreza y la desigualdad siguen manteniéndose pero ahora no existe la opción que estas discapacidades se resuelvan por un misterioso y escurridizo capital social.

Es de esperar que el giro de la CEPAL permita despejar las nubes de la incertidumbre que ha producido la precipitada concurrencia de la economía y la

sociología en el concepto de capital social y se avance, derechamente, hacia las obligaciones éticas del Estado que tan enfáticamente presentara hace tiempo, Amartya Sen.

4 BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA, I. (2006). *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003). Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. En I. Arriagada & F. Miranda (Comps.), *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (págs. 13-29). Santiago de Chile: CEPAL.
- ARRIAGADA, I., (Ed.). (2005). *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL-Coperazione Italiana.
- ARRIAGADA, I., et.al. (2004). *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ARRIAGADA, I. & MIRANDA, F., (Comps.). (2003a). *Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos. Volumen I*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003b). *Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos. Volumen II*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2003c). Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. *Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural* (pág. 313). Santiago de Chile: CEPAL.
- ARROW, K. J., SEN, A. K., & SUZUMURA, K. (2002). *Handbook of Social Choice and Welfare*. Amsterdam: El Sevier Science B.V.
- ATRIA, R. (2003). Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo. En R. Atria, et. al (Comps). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 581-590). Santiago de Chile: CEPAL.
- (2002). *Capital social y pobreza, Asociatividad y capacidad de movilización en las estrategias de reducción de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ATRIA, R., et.al, (Comps). (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- BANCO MUNDIAL. (1999). *Capital Social en Español*. Recuperado el Septiembre de 2010, de <http://web.worldbank.org>



- BARBA SOLANO, C. (2009). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- BEBBINGTON, A. (2005). Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza. En I. Arriagada (Ed.), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza* (págs. 21-46). Santiago de Chile: CEPAL-Coperazione Italiana.
- BOLÍVAR ESPINOZA, G. A. & FLORES VEGA, L. (2011). Discutir el campo del capital social desde un enfoque transdisciplinario. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, N° 29, 55-80.
- BOLÍVAR ESPINOZA, G. (2009). Sen y algunos escritos en la constitución del campo del Desarrollo Humano (Bibliografía anotada de Amartya Sen). *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, N° 23, 413-426.
- BOUDON, R. (2003). *Bonnes raisons*. Paris: Puf.
- BOURDIEU, P. (1986). The forms of capital. En J. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, OIJ. (2008). *Juventud y cohesión social en iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL, OIJ.
- (2007). *Juventud en iberoamérica; tendencias y urgencias*. Buenos Aires: CEPAL, OIJ.
- COATSWORTH, J. & TAYLOR, A. (1998). *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin America Studies.
- COLEMAN, J. (2001). Capital social y creación de capital humano. *Zona abierta 94/95*, 47-81.
- (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Editorial Harvard University Press.
- DAVID, M. B., & ORTIZ MALAVASSI, L. M. (2003). El capital social y las políticas de desarrollo rural. ¿Punto de partida o punto de llegada? En R. Atria, et. al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 447-490). Santiago de Chile: CEPAL.
- DIAZ-ALBERTINI FIGUERAS, J. (2003). Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. En R. Atria, et. al,



(Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 247-302). Santiago de Chile: CEPAL.

DINWIDDY, J. (1995). *Bentham*. Madrid: Alianza Editorial.

DIRVEN, M. (2003). Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión. En R. Atria, et. al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 397-446). Santiago de Chile: CEPAL.

DOBB, M. (1988). *Teorías del valor y de la distribución desde Adam Smith. Ideología y teoría económica*. México: Siglo XXI.

DURKHEIM, É. (2005). *La división social del trabajo*. México: Colofón.

DURSTON, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En R. Atria, et. al. (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 147-202). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.

— (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL.

— (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: CEPAL.

— (1999). Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL*, 103-118.

DURSTON, J., MIRANDA, F. (Comps.). (2001a). *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Vol. I*. Santiago de Chile: CEPAL.

— (2001b). *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Vol. II*. Santiago de Chile: CEPAL.

FILGUEIRA, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales, desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.

FLORES, M. & RELLO, F. (2003). Capital social: virtudes y limitaciones. En R. Atria, et al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 203-227). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.

FUKUYAMA, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En R. Atria, et al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 203-227). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile: CEPAL.

— (1999). *La gran ruptura*. Madrid: Atlantida.

GALLO RIVERA, M. T. & GARRIDO YSERTE, R. (2009). *El capital social. ¿Qué es y por qué importa?* Madrid: IUAES-Universidad de Alcalá.



- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2005). México: Oportunidades y capital social. En I. Arriagada (Ed), *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza* (págs. 61-97). Santiago de Chile: CEPAL-Coperazione Italiana.
- HOPENHAYN, M. (2003). Disyuntivas epistemológicas y políticas tras la noción de capital social: debate en curso. En I. Arriagada, & F. Miranda (Comps.), *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (págs. 291-294). Santiago de Chile: CEPAL.
- KLIKSBERG, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 85-102.
- LACAYO, C. (2003). Participación ciudadana, desarrollo local y descentralización. Lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua en proceso de transformación. En R. Atria, et. al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 339-360). Santiago de Chile: CEPAL.
- LECHNER, N. (2002). El capital social como problema cultural. *Revista Mexicana de Sociología*, 91-109.
- (2000). Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. En B. Kliksberg, & L. Tomassini, (Comps) *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo* (págs. 19-58). Argentina: BID-FCE.
- MILL, J. S. (1984). *El utilitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MILLÁN, R., & GORDON, S. (2004). Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, No. 4 (Oct. - Dec., 2004), 711-747.
- MIRANDA, F. (2003). Relatoria final del seminario. En I. Arriagada & F. Miranda, (Comps), *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (págs. 295-306). Santiago de Chile: CEPAL.
- MONTAÑO, S. (2003). Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza. En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 361-378). Santiago de Chile: CEPAL.
- NACIONES UNIDAS. (2008). *Situación y desafíos de la juventud en iberoamérica*. El Salvador: Naciones Unidas.
- NÚÑEZ GARCÍA, S. (2003). Género y programas de combate a la pobreza en México: ¿reconocimiento del capital social? En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 379-394). Santiago de Chile: CEPAL.
- OCAMPO, J. A. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México: CEPAL.



- (2003). Capital social y agenda del desarrollo. En R. Atria, & e. (Coord), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 25-31). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- OSTROM, E., AHN, T., & OLIVARES, C. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1, 155-233.
- PUTNAM, R. (2003). *El declive del Capital Social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, Vol. 6, 65-78.
- (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- (1993b). The Prosperous Community. Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 13, 35-42.
- ROBISON, L. J., et.al. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. En R. Atria, et. al (Comps), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 51-114). Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan.
- SUNKEL, G. (2003). La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma* (págs. 303-338). Santiago de Chile: CEPAL.
- SUZUMURA, K. (2002). Introduction. En K. j. Arrow, A. K. Sen, & K. Suzumura (Coords), *Handbook of social choice and welfare* (págs. 1-32). Amsterdam: El Sevier.
- TURNER, E. (2011). Desarrollo y Pobreza en: México, Argentina, Brasil y Chile. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, No. 29, 181-207.
- UEOP,(2006). *Capital social: confianza, redes y asociacionismo en 13 países del mundo*. España: Fundación BBVA.
- UPHOFF, N. (2003). El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. En R. Atria, et.al, (Comps) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 115-145). Santiago de Chile: CEPAL.
- WEBER, M. (2000). *Economía y sociedad*. México: FCE.



Documentación

- 1** La Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

297





1

La Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia

Sumario

1. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
2. Impulso de la coordinación y cooperación institucional y con la sociedad civil.
3. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.
4. Ámbitos específicos.
5. Convenios y Declaraciones Internacionales relativos al racismo, la discriminación y la xenofobia, ratificados por el Estado español.

El 4 de noviembre de 2011 el Consejo de Ministros aprobó a Propuesta del Ministro de Trabajo e Inmigración la Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Esta Estrategia ha sido sometida a la consulta del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación por origen racial o étnico, la Comisión Interministerial de Extranjería y el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

Dada la relevancia de este documento programático, a continuación se realiza un breve resumen y se exponen literalmente los Objetivos y Medidas a desarrollar en las áreas que contempla la Estrategia, así como la enumeración de Convenios y Declaraciones Internacionales relativos al racismo, la discriminación y la xenofobia, ratificados por el Estado español, que también aparecen como Anexo en este documento.

La Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia reconoce que las actitudes y



manifestaciones discriminatorias y los hechos de violencia y odio por origen racial o étnico están presentes en la sociedad española, pero señala la voluntad de evitar el riesgo que su persistencia podría significar tanto para el pleno disfrute de los derechos fundamentales y las libertades públicas de todas las personas como para la convivencia y la cohesión social del país.

Así, en el marco de los objetivos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración⁽¹⁾ aprobado recientemente, la Estrategia integral responde a la necesidad de articular y dinamizar la acción que desarrollan los poderes públicos y la sociedad civil en la lucha contra el racismo y la xenofobia. La Estrategia integral se dirige a toda la sociedad, aunque contempla situaciones específicas de determinados colectivos, como la población gitana y los ciudadanos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Entre ellos, las personas de origen migrante, refugiadas, menores no acompañados o aquellas que puedan sufrir una discriminación múltiple por razón de género, convicciones religiosas, etc.

El conocimiento de la evolución del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia es un factor clave para la articulación de políticas activas y de medidas de prevención y protección eficaces. Por este motivo, la Estrategia integral ha recogido una serie de objetivos y medidas concretas en diferentes áreas y que poseen un carácter transversal.

Estas áreas son: a) Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia; b) Impulso de la coordinación y cooperación institucional y con la sociedad civil; c) Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y d) Ámbitos específicos (Educación, Empleo, Sanidad, Vivienda, Medios de comunicación, Internet, Deporte y Sensibilización). A continuación se exponen literalmente los Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco que contempla este documento, así como los Convenios y Declaraciones Internacionales relativos al racismo, la discriminación y la xenofobia, ratificados por el Estado español.

1 ANÁLISIS, SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ACCIÓN JURÍDICO PENAL SOBRE RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL, XENOFobia Y OTRAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA

Objetivo 1. Analizar la conveniencia de modificar el artículo 510 del código penal y de incorporar tanto a este delito como al delito de difusión de ideas

(1) http://extranjeros.mtin.es/es/integracionRetorno/Plan_estrategico2011/



que justifican el genocidio (art. 607.2), la necesaria responsabilidad de las personas jurídicas, conforme establece la Decisión Marco 2008/913/JAI.

Objetivo 2. Mejora de los sistemas de recogida de información estadística institucional sobre «incidentes racistas» y xenófobos, discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

- 2.1. Registro de «incidentes racistas y xenófobos» entendiendo por tales: *«cualquier incidente que es percibido como racista por la víctima o cualquier otra persona».*
- 2.2. Recogida de datos sobre el número de denuncias cursadas y el tipo de infracciones penales registradas con componentes racistas, xenófobos u otra forma conexas de intolerancia, en el Sistema Estadístico de Criminalidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- 2.3. Se realizarán las actuaciones tendentes a procurar que la estadística de juzgados, tribunales y fiscalías recoja al menos, datos cuantitativos y cualitativos cuando los datos se refieran a infracciones penales, con motivación discriminatoria, el número de denuncias presentadas, diligencias de investigación de la Fiscalía tramitadas, procedimientos judiciales, tipos de delitos y faltas por los que se dictan las sentencias, número de casos en los que tratándose de delito se aprecia la agravante de discriminación del artículo 22.4 del Código Penal o casos, en que tratándose de juicio de faltas, hubo una motivación discriminatoria, forma de terminación de los procedimientos, las resoluciones de fondo sobre los mismos, las penas y medidas impuestas y en su caso las reparaciones concedidas a las víctimas.
- 2.4. Promover la creación de Servicios de Fiscalías de delitos de odio y discriminación en todas las demarcaciones territoriales en que el número de incidentes e infracciones de este tipo así lo aconseje *y en su caso de una fiscalía de Sala que haga efectivo el principio de unidad de actuación, unificando criterios interpretativos y de actuación y facilite una aplicación eficaz de la normativa penal en esta materia.*
- 2.5. Se llevarán a cabo actuaciones específicas de formación dirigidas a los funcionarios de la Administración de Justicia y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, poniendo énfasis en la adecuada recogida de los «incidentes racistas», mejorando los procedimientos de recolección de incidentes racistas y su precisa contabilización.
- 2.6. Contemplar la posibilidad de desarrollar protocolos de actuación policial frente a incidentes racistas.



- 2.7. Desarrollar un sistema de indicadores que permita facilitar la identificación de un delito de odio, y de forma específica los representados a través de mensajes y simbología del odio.
- 2.8. El personal de seguridad privada para su previa habilitación y posterior ejercicio de sus funciones deberán acreditar la superación de pruebas que demuestren la debida formación en el principio de igualdad y prohibición de discriminación de las personas, muy en particular en el ámbito del ejercicio del derecho de reserva de admisión.
- 2.9. Las empresas de seguridad privada deberán incluir en sus programas de formación continuada la paulatina formación de todo su personal ya habilitado en dicho ámbito.

Objetivo 3. Publicación de los datos estadísticos recabados sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

- 3.1. Publicación de los datos estadísticos referidos en el objetivo 2.2. por parte del Ministerio del Interior.
- 3.2. Publicación de los datos estadísticos referidos en el objetivo 2.3. a través del Ministerio de Justicia.

Objetivo 4. Fomento de encuestas y líneas de estudio para el conocimiento de la situación del racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia *en los ámbitos que se considere más relevante.*

- 4.1. Apoyo al estudio, análisis e identificación de los factores discriminatorios de la normativa a nivel estatal, autonómico y local.
- 4.2. Apoyo al estudio, análisis e identificación de los factores y actores que intervienen en los procesos de discriminación, odio y violencia por motivos de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
- 4.3. Estudio de la cifra sumergida de infracciones penales cometidas y no denunciadas por motivos discriminatorios por causa de su origen racial o étnico, y en su caso por discriminación múltiple por razón de sexo, orientación o identidad sexual, religión o creencias, enfermedad, discapacidad... mediante los correspondientes estudios sociológicos.

Objetivo 5. Introducir los indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación en la elaboración de los estudios, memorias o estadísticas, elaborados o promovidos por las distintas administraciones públicas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato.



Objetivo 6. Continuidad en la elaboración y publicación de datos estadísticos.

- 6.1. Elaboración, publicación y difusión anual del Informe sobre el Racismo y la Xenofobia en España por parte del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- 6.2. Elaboración, publicación y difusión anual del Panel contra la Discriminación elaborado por el Consejo para la Promoción de Igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 6.3. Elaboración, publicación y difusión anual del Informe anual de la Red de Asistencia a Víctimas de discriminación por origen racial o étnico».

Objetivo 7. Contribuir al estudio, investigación y realización de acciones formativas en derecho y políticas antidiscriminatorias.

2 IMPULSO DE LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y CON LA SOCIEDAD CIVIL

Objetivo 1. Desarrollar instrumentos de inclusión y promoción de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico en todas las políticas públicas.

- 1.1. Aprobar una Ley que trasponga de manera más adecuada los objetivos y los fines de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE.
- 1.2. Impulsar el Consejo para la Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas por el origen racial o étnico atendiendo a lo que marca la Directiva 2000/43/CE del Consejo, dotándolo adecuadamente de medios humanos, económicos y materiales que ofrezca protección frente a la discriminación, promueva el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio, asista de manera real y efectiva a las víctimas y ejerza potestad sancionadora en aquellos comportamientos o prácticas antidiscriminatorias no constitutivas de infracción penal.
- 1.3. Impulso de la cooperación entre las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, para integrar la igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de sus respectivas competencias.
- 1.4. Fomento de la inclusión de programas de atención a las víctimas de discriminación en los Planes de actuación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.



- 1.5. Establecimiento de foros de intercambio y contraste de políticas de la igualdad de trato y no discriminación de las distintas Administraciones Públicas.
- 1.6. Fomento de la elaboración de planes y estrategias de sensibilización a nivel autonómico y local.
- 1.7. Impulsar la formación de la Policía Local en interculturalidad, atención a la diversidad y mediación.
- 1.8. Análisis de los temarios de las pruebas de acceso a la función pública, a fin de incluir en los mismos la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.9. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, especialmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ministerio Fiscal, Médicos Forenses, funcionarios de Instituciones Penitenciarias, reforzarán en sus acciones formativas el estudio del racismo, la xenofobia y la formas conexas de intolerancia y discriminación, tanto en los cursos selectivos de acceso al empleo público, como en la formación continua de los empleados públicos.
- 1.10. Introducir los indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación en la elaboración de los estudios, memorias o estadísticas, elaborados o promovidos por las distintas administraciones públicas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato.
- 1.11. Reforzar la actividad ordinaria del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de Personas por Origen Racial o Étnico y del Consejo Estatal del Pueblo Gitano relacionada con la población gitana inmigrante.

Objetivo 2. Mejorar la colaboración con las entidades sociales.

- 2.1. Fortalecimiento de redes de cooperación entre entidades e instituciones que luchan contra el racismo y la xenofobia.
- 2.2. Desarrollo de proyectos comunicativos y de trabajo en red con la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.
- 2.3. Organizar de forma periódica, foros contra el racismo y la xenofobia en colaboración con los órganos o mecanismos ya existentes, para ofrecer la posibilidad de debatir los problemas del racismo y la discriminación en las políticas y sus repercusiones.



- 2.4. Fomentar la participación activa en la Red europea de órganos de igualdad de trato (EQUINET).
- 2.5. Impulsar el intercambio y la cooperación a nivel estatal, regional y local sobre las políticas de igualdad de trato y lucha contra el racismo y la xenofobia a partir de la identificación y difusión de experiencias exitosas y buenas prácticas.
- 2.6. Continuar articulando y promoviendo iniciativas de las administraciones públicas con la sociedad civil, con el fin de dinamizar, aglutinar y dotar de mayor eficiencia a todas las actuaciones dirigidas a luchar contra el racismo y la xenofobia en los diferentes ámbitos de actuación considerados en la estrategia.

3 PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DE RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL, XENOFOBIA Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA

Objetivo 1. Prevenir y luchar contra cualquier forma de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (directa, indirecta, múltiple...), teniendo en cuenta también otros motivos de discriminación como el género, la discapacidad, la religión o creencias y proporcionar atención integral a las víctimas de estas situaciones, para garantizar la igualdad de oportunidades en el disfrute de todos los derechos fundamentales y libertades públicas.

- 1.1. Prevención integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
 - 1.1.1. Fomento del diseño y puesta en marcha de Planes de prevención dirigidos a grupos especialmente vulnerables, teniendo en cuenta a los grupos susceptibles de sufrir discriminación múltiple.
 - 1.1.2. Impulso del papel preventivo de la Red de Oficinas de atención a la discriminación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.
 - 1.1.3. Establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que cumpla con la finalidad preventiva general frente a comportamientos discriminatorios, y permita la adecuada reparación a las vícti-



mas de la discriminación, conforme a la Directiva 2000/43/CE del Consejo.

- 1.1.4. Impulso de programas destinados a desarrollar, por parte de la sociedad civil, actuaciones de prevención general y específica, sensibilización preventiva, voluntariado de intervención y acciones de neutralización de prejuicios y conflictos.
- 1.2. Apoyo y atención integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
 - 1.2.1. Desarrollo de la Red de Oficinas del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, destinadas a atención y apoyo integral de las víctimas.
 - 1.2.2. Fortalecimiento de los servicios de asesoramiento, información y atención a las víctimas.
 - 1.2.3. Desarrollo de sistemas y mecanismos de protección y denuncia de delitos de odio, discriminación racial o xenofobia, a través de protocolos de actuación.
 - 1.2.4. Promoción/Impulso de mecanismos de denuncia innovadores.
 - 1.2.5. Potenciar el apoyo a las organizaciones sociales que trabajan en defensa de las víctimas del racismo, el odio y la intolerancia, a fin de fortalecer su papel de servicio, atención, denuncia y seguimiento de los procedimientos judiciales.

Objetivo 2. Fomentar la inclusión de programas de atención a víctimas de discriminación en los Planes de actuación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Objetivo 3. Capacitar e implicar a los agentes sociales, a los empleados públicos y a los profesionales en prevención y asistencia a las víctimas.

- 3.1. Diseño de programas de formación dirigidos al conjunto de actores institucionales y sociales para un desempeño adecuado de su función en materia de prevención y asistencia a víctimas objeto de discriminación.
- 3.2. Puesta en marcha de una red de operadores jurídicos que trabajen a nivel nacional, regional y local, especialistas en litigación contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.



4 ÁMBITOS ESPECÍFICOS

4.1. Educación

Objetivo 1. Garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad independientemente del origen racial o étnico del alumnado.

1.1. Reducción de la segregación y concentración escolar.

1.1.1. Apoyo a proyectos de mejora de la calidad de la enseñanza que tengan como objeto el estimular, premiar o incentivar a los centros que se ven afectados por la segregación o concentración.

1.1.2. Distribución equilibrada del alumnado a través de actuaciones de orientación e información sobre la gratuidad de la enseñanza en centros públicos y concertados, así como los criterios de admisión.

1.1.3. Desarrollar programas que movilicen a la comunidad educativa en la difusión y conocimiento positivo de sus centros escolares.

1.1.4. Asegurar que todos los Centros educativos financiados con fondos públicos garanticen el derecho a la igualdad en el acceso, la permanencia y la participación del alumnado, el profesorado y las familias.

1.1.5. Garantizar que las administraciones responsables de dictar las normas por las que las comunidades educativas elaboran sus reglamentos de régimen interior incluyan en ellos el derecho a la igualdad de todos sus miembros, impulsando la mejora de los sistemas de inspección para garantizar el cumplimiento de dicho derecho.

1.2. Desarrollo del modelo de escuela inclusiva en relación con el acceso e integración del alumnado.

1.2.1. Promoción de actuaciones dirigidas a la creación de entornos inclusivos en la escuela y al fortalecimiento de la comunidad educativa, especialmente las familias.

1.2.2. Apoyo a proyectos de acogida educativa, seguimiento e integración del alumnado y sus familias en los centros de enseñanza.



- 1.2.3. Apoyo a la formación de mediadores educativos interculturales y a su participación en los programas de acogida e integración existentes en el centro.
- 1.2.4. Apoyo a servicios de orientación e información sobre los recursos educativos existentes en los ámbitos local y autonómico en relación a todas las etapas del sistema educativo.

Objetivo 2. Contribuir a la formación ciudadana del alumnado de modo que prevenga contra episodios de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

- 2.1. Promoción de la educación cívica y para la ciudadanía.
 - 2.1.1. Apoyo a proyectos que favorezcan la integración curricular transversal de la educación en valores y para la ciudadanía.
 - 2.1.2. Desarrollo de programas de Educación para la ciudadanía.
 - 2.1.3. Promoción de los Derechos Humanos en el entorno escolar.
 - 2.1.4. Apoyo a proyectos de voluntariado en la escuela.
- 2.2. Articulación de una estrategia de lucha contra el racismo, la discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en la escuela.
 - 2.2.1. Promoción de mecanismos de detección y protocolos de intervención en caso de incidentes o actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias.
 - 2.2.2. Información a responsables de los centros educativos y comunidad educativa en general, de los argumentos y medidas legales para hacer frente al racismo y la discriminación.
 - 2.2.3. Desarrollo de programas de Educación contra el Racismo y la Xenofobia.
 - 2.2.4. Apoyo a la aplicación de programas innovadores que desarrollen la Pedagogía Antirracista.
 - 2.2.5. Promoción de la formación de los docentes en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia incorporando en los Centros de Recursos y Formación del Profesorado cursos específicos.
 - 2.2.6. Impulso de acuerdos de colaboración entre las editoriales de textos escolares y la administración pública, para la detección y



corrección de posibles contenidos discriminatorios o prejuicios en los libros de texto.

2.2.7. Definición de indicadores que permitan medir de forma fiable los resultados de las intervenciones en materia de sensibilización y prevención para hacer frente a la lucha contra el racismo y la discriminación.

2.2.8. Promoción de programas educativos «innovadores» en materia de co-educación y prevención del racismo y la discriminación.

2.2.9. Elaboración y difusión de materiales audiovisuales para visualizar el racismo y la discriminación como problema social, y reconocer la importancia del papel de la comunidad educativa para combatirla.

4.2. Empleo

Objetivo 1. No podrán establecerse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas para el acceso al empleo por cuenta ajena, incluidos los criterios de selección, en la formación para el empleo, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato de trabajo. Tampoco podrán establecerse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas para el acceso al empleo por cuenta propia.

Objetivo 2. Promover el acceso y la permanencia en el mercado laboral en igualdad de condiciones a las minorías por origen racial o étnico.

- 2.1.** Garantizar que los servicios públicos de empleo, sus entidades colaboradoras y las agencias de colocación públicas y privadas velen por el respeto a la no discriminación por origen racial o étnico.
- 2.2.** Fomentar el diálogo con los interlocutores sociales para la promoción de códigos de conducta y buenas prácticas en el empleo.
- 2.3.** Incorporar en el marco de la negociación colectiva:
 - a)** Las limitaciones, segregaciones o exclusiones para el acceso y permanencia en el empleo.
 - b)** Desarrollar objetivos, mecanismos de información y evaluación periódica sobre las medidas adoptadas para limitar la discriminación por origen racial o étnico.
- 2.4.** Potenciar las acciones formativas dirigidas a los interlocutores sociales con el objetivo de:



- a) Ampliar el conocimiento de la legislación en materia de no discriminación por motivo de origen racial o étnico.
 - b) Incrementar el conocimiento de los derechos que asisten a las víctimas de incidentes racistas y xenófobos en el ámbito laboral.
 - c) Dotar de herramientas para la gestión de la diversidad en la empresa.
- 2.5. Mejorar la información, desagregada por sexo, sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en el empleo estimulando el desarrollo de estudios e investigaciones.
 - 2.6. Llevar a cabo acciones de sensibilización para eliminar la discriminación por origen racial y étnico en el acceso, permanencia y promoción en el empleo.
 - 2.7. Fomentar la realización de acciones de responsabilidad social consistentes en medidas económicas, comerciales, laborales, asistenciales o de otra naturaleza, destinadas a promover condiciones de igualdad de trato y no discriminación en el seno de las empresas o en su entorno social.

Objetivo 3. Promover mecanismos de vigilancia y denuncia de actitudes y manifestaciones racistas y xenófobas en el ámbito del empleo.

- 3.1. Impulsar, en los términos previstos en la normativa aplicable, la labor de vigilancia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre conductas, prácticas, incidentes y manifestaciones que impliquen discriminaciones desfavorables o adversas en el ámbito laboral por razón de origen racial o étnico, ya sea en los criterios de selección o acceso al empleo, en la formación para el empleo, en las modalidades de contratación utilizadas, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato. Para ello la Inspección de Trabajo y Seguridad Social incluirá en su plan anual integrado de actuaciones el desarrollo de planes específicos sobre igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo y en el trabajo.
- 3.2. Impulsar la creación de mecanismos de denuncia, protección y asistencia a víctimas de incidentes racistas y xenófobos en el ámbito del empleo.
- 3.3. Desarrollar la formulación y aplicación de Planes de Gestión de la Diversidad en las organizaciones y fomentar:



- El establecimiento de «Charters de la diversidad», entendidos como declaraciones efectuadas por las propias organizaciones como prueba y compromiso de voluntad de promover la diversidad.
- El establecimiento de «Etiquetas o Labels de la diversidad», y otros «Premios o reconocimientos en diversidad», que premien el compromiso en buscar y lograr el aumento de la diversidad en el trabajo y en sus plantillas.

4.3. Sanidad

Objetivo 1. Facilitar un mejor acceso y aprovechamiento de los servicios de salud, estableciendo una relación normalizada entre el sistema sanitario y las minorías étnicas y raciales.

- 1.1. Desarrollar por parte de las Administraciones públicas sanitarias, en el ámbito de sus competencias, Planes y programas de adecuación sanitaria que incorporen en el eje de no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.2. Impulsar la capacitación y la formación de los profesionales que trabajan en el ámbito sanitario sobre discriminación por origen racial o étnico.
- 1.3. Desarrollo de medidas de mediación sanitaria intercultural y educación entre iguales en el ámbito sanitario.
- 1.4. Adaptación cultural, cuando sea necesario, de materiales didácticos y campañas de sensibilización e información y elaboración de material formativo (guías y recursos técnicos).
- 1.5. Promoción de actuaciones dirigidas a la traducción documental e interpretación.
- 1.6. Establecer un diálogo con los profesionales, el personal de atención, los investigadores y la empresa privada para el desarrollo de medidas de prevención de la discriminación por origen racial o étnico en el sistema sanitario.

Objetivo 2. Establecer mecanismos eficaces de vigilancia y eliminación de la discriminación por origen racial o étnico en el ámbito sanitario.

- 2.1. Impulsar, en los términos previstos en la normativa aplicable, la labor de vigilancia de las autoridades públicas sanitarias sobre incidentes y manifestaciones racistas y xenófobas en el ámbito sanitario.



- 2.2. Desarrollar la creación de mecanismos de denuncia, protección y asistencia a víctimas de incidentes racistas y xenófobos.

4.4. Vivienda

Objetivo 1. Establecer mecanismos eficaces de vigilancia para la eliminación de la discriminación por origen racial o étnico en el ámbito de la vivienda.

- 1.1. Establecer un diálogo con el sector inmobiliario, especialmente con los prestadores de servicios de venta, arrendamiento o intermediación inmobiliaria para que incorporen en sus operaciones comerciales el derecho a la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.2. Impulsar los mecanismos de denuncia y asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico tanto en el acceso a la vivienda como en las condiciones requeridas por los distintos actores sociales del ámbito.
- 1.3. Garantizar que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, respetan el derecho a la no discriminación por origen racial o étnico en el acceso a las viviendas públicas tanto en las políticas de ayudas a las viviendas en propiedad como en las políticas de alquiler de vivienda pública.
- 1.4. Desarrollar acciones mediadoras y comunitarias en barrios con problemáticas de comunicación, conflicto y cohesión.
- 1.5. Desarrollar mecanismos e iniciativas legales dirigidas a evitar la discriminación que se crea a través de la segregación habitacional.
- 1.6. Promover acciones de sensibilización que permitan el conocimiento de los derechos en el ámbito de acceso a créditos para la compra de vivienda.

4.5. Medios de comunicación

Objetivo 1. Fomentar un rol activo de los medios de comunicación en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

- 1.1. Impulso de acuerdos de autorregulación de los medios de comunicación social que contribuyan al cumplimiento de la legislación en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.



- 1.2. Promover acuerdos y convenios con los medios de titularidad pública para promover los valores de igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.3. Analizar las instrucciones y/o recomendaciones del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales sobre no fomento del odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.
- 1.4. Fomentar las acciones de formación y sensibilización de los profesionales de los medios de comunicación, sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
- 1.5. Continuar impulsando estudios y análisis acerca del tratamiento informativo de las minorías por origen racial o étnico en los medios de comunicación.
- 1.6. Apoyar la participación en espacios mediáticos de debate e intervención del movimiento asociativo que lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada.
- 1.7. Promover la participación en los medios de comunicación de las personas inmigrantes y de los grupos minoritarios.
- 1.8. Incentivar el reconocimiento de trabajos en medios de comunicación que proyecten la imagen positiva de la movilidad humana como un proceso global y de desarrollo.

4.6. Internet

Objetivo 1. Intensificar las investigaciones de delitos de motivación discriminatoria cometidos por medio de Internet y redes sociales, en concreto los de provocación al odio, la violencia y la discriminación y de difusión de ideas que justifican el genocidio, previstos en los Arts. 510 y 607.2 del Código Penal, por los Servicios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado especializados en ciberdelincuencia y ciberterrorismo. Así como fomentar la adopción de dicha medida en los cuerpos policiales de las Comunidades Autónomas.

Objetivo 2. Analizar la legislación y evaluar si proporciona una base adecuada para responder a los delitos motivados por racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia o de cualquier otra manifestación de intolerancia asociada en Internet.

- 2.1. Recoger la doctrina sentada por las Sentencias del Tribunal Constitucional, a través de la reforma de la Ley 25/2001, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunidades electrónicas y a las redes públicas, a fin de que la gravedad del hecho punible, a los efectos de llevar a cabo diligencias de investigación que permitan el esclarecimiento de hechos e identificación de autores, no quede determinada únicamente por la calificación de la pena legalmente prevista, sino que se tengan en cuenta otros factores como: la naturaleza de los bienes jurídicos protegidos; la relevancia social de la conducta; la comisión del delito por organizaciones criminales; o la incidencia en el uso de las tecnologías de la información, cuyo abuso facilita la perpetración del delito y dificulta su persecución.
- 2.2. Analizar la conveniencia de modificar la Ley 25/2001, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunidades electrónicas y a las redes públicas, para que el acceso a datos de tráfico y localización, como puede ser el origen de una comunicación, la identidad de las direcciones IP y, a través de ellas, de los comunicantes, que no está amparados por el secreto de las comunicaciones, aunque sí sean datos reservados de carácter personal, puedan obtenerse, como se establecía anteriormente en dicha ley, directamente a través de la policía o bien por el ministerio fiscal, sin necesidad de autorización judicial, a fin de dotar de agilidad a la investigación y permitir una más rápida actuación.
- 2.3. Analizar la conveniencia de modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal para contemplar de forma expresa y específica la posibilidad de que el juez de instrucción pueda acordar, en el marco de una investigación penal, medidas de restricción o interrupción de la prestación de servicios o de retirada de datos de páginas de Internet.
- 2.4. Impulsar la ratificación del Protocolo Adicional sobre tipificación penal de los actos de índole racista y xenófoba cometidos mediante sistemas informativos, del Convenio de Budapest sobre Ciber delincuencia del Consejo de Europa de 23/11/2001 (BOE 17/09/2010).

Objetivo 3. Sostener y promover estrategias internacionales para la lucha contra el racismo y la xenofobia en Internet.

Objetivo 4. Promover la autorregulación de los proveedores y los usuarios de Internet, así como el compromiso de la industria de Internet en adoptar un papel activo frente al problema del odio racista y la intolerancia asociada en Internet y desarrollar e implementar mecanismos de respuesta en lo que respecta a la libertad de expresión.



Objetivo 5. Impulsar la creación de mecanismos de control que impidan que se viertan opiniones de contenido racista o xenófobo en los foros de Internet especialmente en los periódicos digitales.

Objetivo 6. Adoptar mecanismos de alerta y prevención de convocatorias racistas xenófobas y de intolerancia asociada a través de Internet como sucede con conciertos de música del odio y las manifestaciones xenófobas.

Objetivo 7. Apoyar los esfuerzos de las ONG y sociedad civil en el seguimiento de las manifestaciones de odio racista, xenofobia e intolerancia asociada en Internet, y sus esfuerzos por compartirlas, hacerlas públicas y denunciarlas.

Objetivo 8. Apoyar las iniciativas de la sociedad civil y ONG de denuncia ante los tribunales de cuanta acción incite o promueva la discriminación, el odio o la violencia por motivos de racismo, xenofobia e intolerancia asociada.

Objetivo 9. Apoyar a la sociedad civil en explorar las formas de utilizar la popularidad de las redes sociales para combatir el racismo y la intolerancia.

Objetivo 10. Promover programas educativos destinados a niños y jóvenes para neutralizar y prevenir prejuicios y expresiones racistas, xenófobos, anti-semitas, islamófobas o de cualquier otro tipo de intolerancia en Internet.

Objetivo 11. Impulsar iniciativas de Educación para la Tolerancia, los Derechos Humanos y los valores democráticos a través de la red de Internet.

Objetivo 12. Modificar la Ley 34/2002 de servicios de la Sociedad de la Información y Comercio para que cuando resulte necesario para proteger los derechos de la víctima o grupos o personas discriminadas, los jueces puedan acordar, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, de conformidad con la legislación procesal y motivadamente, medidas de restricción o interrupción de la prestación de servicios o de retirada de datos de páginas de Internet.

4.7. Deporte

Objetivo 1. Desarrollar mecanismos para la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en el deporte.

- 1.1. Establecimiento de un sistema de seguimiento sobre situaciones discriminatorias por origen nacional o étnico en los criterios de acceso a la práctica deportiva en todas las federaciones, especialmente en el deporte aficionado e infantil.



- 1.2. Establecer un sistema de registro de manifestaciones o incidentes racistas, xenófobos y de violencia e intolerancia asociada, en especial en los campos de fútbol de categorías senior, con especial atención a los que alberguen grupos ultras.
- 1.3. Extender, en colaboración con el Consejo Superior de Deportes, las recomendaciones y acciones de los organismos internacionales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia a todas las federaciones deportivas.
- 1.4. Promover la formación de todos los estamentos deportivos (dirigentes de clubes y federaciones, de deportistas, entrenadores, cuerpos técnicos, etc.) en racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
- 1.5. Impulso, en colaboración con el Consejo Superior de Deportes, de las investigaciones y estudios sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Colaboración en la aplicación de los Protocolos de actuaciones suscritos al respecto con todos los firmantes, en especial de actuaciones de prevención y protección de las víctimas de actos racistas, xenófobos y de violencia e intolerancia asociada.
- 1.6. Colaborar con la Comisión Estatal y el Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte en la elaboración de estadísticas, encuestas y otras labores previstas en la Ley.
- 1.7. Impulsar la aplicación de todas las medidas estratégicas de prevención, control, sanción y represión de conductas de odio racista, xenófobo e intolerancia discriminatoria o violenta previstas en la Ley y el Reglamento.
- 1.8. Adoptar los instrumentos y procedimientos necesarios para iniciar acciones pertinentes para la expulsión de los estadios de fútbol de quienes participen en incidentes racistas y de violencia e intolerancia asociada, conforme a la Ley y el Reglamento.
- 1.9. Adoptar los mecanismos y requerimientos necesarios ante los Clubs para que regularicen el Libro de Registro de las hinchadas de fútbol e impedir su anonimato, acabando con los privilegios de los grupos ultras y promoviendo la aplicación de sanciones a conductas de racismo y violencia e intolerancia asociada previstos en la Ley y Reglamento, incluido el cierre del estadio, así como las acciones legales previstas ante conductas punibles de racismo, xenofobia e intolerancia y violencia asociada.



- 1.10. Promover medidas de apoyo a la convivencia y a la integración en el deporte (Art. 16 y siguientes Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte), como forma de sensibilización.

Objetivo 2. Desarrollar mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso al deporte incluyendo medidas especiales temporales para los grupos más desfavorecidos.

Objetivo 3. Revisar los estatutos de las distintas federaciones deportivas asegurando que todas las categorías permiten tanto la adhesión como la contratación en el marco de los procedimientos de regulación de flujos migratorios laborales establecidos y/o de la normativa en materia de extranjería de ciudadanos extranjeros no comunitarios.

4.8. Sensibilización

Objetivo 1. Implementar medidas de sensibilización dirigidas a la sociedad en general, a las instituciones públicas, a los medios de comunicación, a los servicios policiales y de seguridad ciudadana, destinadas a prevenir y combatir los prejuicios y actitudes de intolerancia, de conductas sociales discriminatorias, y de odio, violencia racial y xenófoba, favoreciendo el conocimiento mutuo y la interculturalidad.

- 1.1. Realización de foros y jornadas de Intercambio y difusión sobre experiencias y buenas prácticas vinculadas con la sensibilización.
- 1.2. Difundir materiales informativos sobre la evolución de las percepciones de la población en materia de lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación y la intolerancia asociada.
- 1.3. Fomento y realización de actuaciones de difusión de la normativa antidiscriminación entre los actores que trabajan en el ámbito de protección de derechos.
- 1.4. Fomento y realización de actuaciones de difusión de la normativa antidiscriminación europea.
- 1.5. Recomendar a los partidos políticos que eviten la formulación de generalizaciones, así como la criminalización de colectivos por razón de su origen racial o étnico, pertenencia a una creencia o religión, etc.
- 1.6. Recomendar a los partidos políticos que eviten la utilización de un lenguaje peyorativo, racista o discriminatorio en el discurso público, ya que ello contribuye a perpetuar los estereotipos negativos, los prejuicios y las actitudes de rechazo.



1.7. Favorecer un discurso político inclusivo, de comprensión y respeto hacia las diferencias, de convivencia y relaciones positivas, que favorezca el respeto del derecho a la igualdad y promueva el valor de una sociedad diversa para así garantizar el ejercicio activo de la ciudadanía de todas las personas.

1.8. Condenar públicamente los actos de discriminación, rechazo o violencia.

Objetivo 2. Capacitar e implicar a los agentes sociales, a los empleados públicos y a los profesionales vinculados con la administración pública en materia de lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada.

2.1. Desarrollo de acciones formativas: cursos, seminarios, jornadas, etc. dirigidos al funcionariado y empleados públicos, fundamentalmente en educación, sanidad, empleo, servicios sociales, seguridad y justicia.

2.2. Fomento de planes de formación para agentes sociales y profesionales en materia de lucha contra la discriminación.

2.3. Fomento de actuaciones específicas de sensibilización dirigidas a los funcionarios de la Administración de Justicia y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Objetivo 3. Fomento de la realización, por parte de las empresas, de acciones de responsabilidad social, destinadas a promover condiciones de igualdad de trato y no discriminación en el seno de las empresas o en su entorno social, así como de la incorporación de medidas y actuaciones relativas a la gestión de la diversidad cultural en sus políticas de recursos humanos.

Objetivo 4. Incluir la igualdad de trato y no discriminación en todas las políticas públicas.

4.1. Fomento de la elaboración de planes y estrategias de sensibilización a nivel autonómico y local.

4.2. Establecimiento de foros de intercambio y contraste de políticas de la igualdad de trato y no discriminación de las distintas Administraciones Públicas.

4.3. Apoyo a las iniciativas interasociativas, desarrollo de Foros, creación de plataformas o cualquier otra iniciativa que trabajen a favor de la sensibilización contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada.



Objetivo 5. Fomentar planes de estrategias de sensibilización social que estén vinculadas a los planes de convivencia y participación local.

- 5.1. Impulsar acciones de análisis de los niveles de convivencia y conflictividad que se dan a nivel local, en los barrios, en el espacio público, en las comunidades de vecinos, en las escuelas, en el ámbito laboral, asociativo y de ocio y tiempo libre.
- 5.2. Promover espacios de encuentro para que las estrategias de sensibilización sean construidas y elaboradas de manera participativa entre los tres protagonistas claves del ámbito local: la ciudadanía, los técnicos y profesionales y las entidades de la administración pública local.

5 CONVENIOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES RELATIVOS AL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN Y LA XENOFOBIA, RATIFICADOS POR EL ESTADO ESPAÑOL

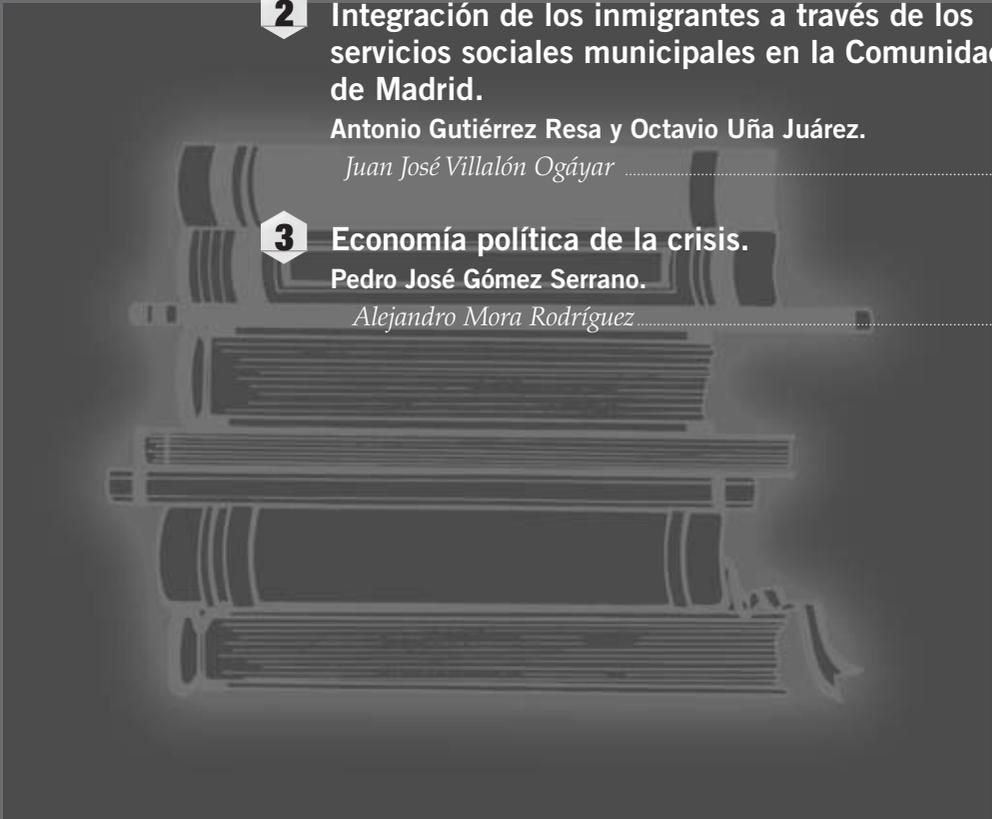
1. Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965, al que se adhirió España por Instrumento de 23 de abril de 1968, entrando en vigor para España, el 4 de enero de 1969.
3. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer, de 18 de diciembre de 1979, ratificada por España el 5 de enero de 1984.
4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, ratificado por España el 27 de abril de 1977 y su Protocolo Facultativo, ratificado el 25 de enero de 1985.
5. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, ratificado por España el 27 de abril de 1977.
6. La Convención sobre Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 6 de diciembre de 1990.
7. Convenio número 97 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores migrantes, de 1 de julio de 1949, ratificado el 21 de marzo de 1967.



8. Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación de 25 de junio de 1958, ratificado por España el 6 de noviembre de 1967.
9. Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 4 de octubre de 1979.
10. Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, firmada por España el 27 de abril de 1978, y ratificada el 6 de mayo de 1980.
11. Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales, del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1995, ratificado por España el 1 de septiembre de 1995.
12. Protocolo nº 7 del Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (C.117), de 22 de noviembre de 1984, firmado por España el 22 de noviembre de 1984, ratificado el 16 de septiembre de 2009 y en vigor en nuestro país desde el 1 de diciembre de 2009.
13. Protocolo número 12 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 13 de febrero de 2008.
14. Convenio sobre el delito cibernético (C. 185), de 23 de noviembre de 2001, ratificado por España el 3 de junio de 2010, y en vigor desde el 1 de octubre de 2010.
15. Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948, al que España se adhirió el 13 de septiembre de 1968, y en vigor desde el 8 de febrero de 1969.
16. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, ratificado por España el 24 de octubre del 2000, y en vigor desde el 1 de julio de 2002.
17. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960, firmada por España el 20 de agosto de 1969, y en vigor desde el 20 de agosto de 1970.



Reseñas bibliográficas

- 1** Experiencia y metodología para un modelo de desarrollo comunitario. El caso de San Cristóbal de los Ángeles.
Alguacil Gómez, J.; Basagoiti Rodríguez, M.; Bru Martín, P.; Camacho Gutiérrez, J.
Aitana Alguacil Denche 321
- 2** Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid.
Antonio Gutiérrez Resa y Octavio Uña Juárez.
Juan José Villalón Ogáyar 324
- 3** Economía política de la crisis.
Pedro José Gómez Serrano.
Alejandro Mora Rodríguez..... 328
- 

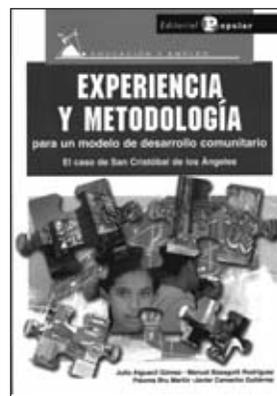


Reseñas bibliográficas

EXPERIENCIA Y METODOLOGÍA PARA UN MODELO DE DESARROLLO COMUNITARIO. EL CASO DE SAN CRISTÓBAL DE LOS ÁNGELES

**ALGUACIL GÓMEZ, J.; BASAGOITI RODRÍGUEZ,
M.; BRU MARTÍN, P.; CAMACHO GUTIÉRREZ, J.**

Madrid: Editorial Popular, 2011.



La emergencia y desarrollo de los procesos de exclusión social y segregación espacial en las grandes ciudades, asociados al desarrollo de la globalización, afectan especialmente a determinadas zonas periféricas de las ciudades donde se acumulan los problemas urbanísticos, sociales y económicos.

San Cristóbal de los Ángeles es un barrio inicialmente aislado, en declive industrial, con deficiencias en cuanto a dotación de infraestructuras y equipamientos y mala calidad residencial.

El bajo nivel de rentas de sus vecinos, la persistente expulsión de la población autóctona residente, unido a la llegada de nuevos residentes inmigrantes

(más del 40% de la población es inmigrante en la actualidad), fracaso escolar elevado, altas tasas de desempleo y el envejecimiento de la población son los atributos principales que hacen de él uno de los barrios más vulnerables de Madrid.

La creciente presencia de inmigración extranjera, mayoritariamente joven, es una oportunidad de futuro, pero pone a corto plazo nuevos problemas sobre la mesa: provisionalidad y movilidad residencial, incremento de los conflictos de convivencia, hacinamiento, escaso poder adquisitivo con un importante impacto en las pautas de ocio como es la «apropiación» de la calle como único espacio posible, profundo desconocimiento entre los diferentes grupos nacionales y étnicos, predominio de la inmigración de primera generación, no adaptada aún a la cultura española y desarraigada, precariedad laboral y duras condiciones de trabajo que afectan a buena parte de los vecinos de San Cristóbal, especialmente jóvenes y mujeres, se agudizan en el caso de los inmigrantes extranjeros, sentimientos de agravio comparativo de la población autóctona en situación de vulnerabilidad, etc.

Para abordar estas realidades complejas, en los últimos años se están desarrollando diversas experiencias de innovación democrática, tales como los Procesos de Desarrollo Comunitario que requieren y demandan instrumentos metodológicos y técnicos que incorporen de forma prioritaria la participación de la ciudadanía.

En mayo de 2004 se inició en el barrio de San Cristóbal un proceso implicativo, cuyo fin último era la generación de un tejido social cohesionado en el barrio, capaz de impulsar un Plan Integral de mejora de las condiciones y calidad de vida de todos los vecinos.

El Proceso de Desarrollo Comunitario de este barrio del sur de Madrid ha supuesto una experiencia singular en este ámbito, al involucrar en su desarrollo a todos los niveles relacionales de la comunidad local y aplicar metodologías participativas de análisis y creatividad social y estrategias innovadoras e interdisciplinares de dinamización, comunicación y mediación.

Este libro alberga la sistematización metodológica de las dos primeras fases de proceso: la Investigación-Acción Participativa, que permitió el acceso al conocimiento de la realidad social del barrio a sectores activos del mismo, así como su implicación en la propia investigación, propiciando la generación estructuras y redes de intercambio, comunicación, diálogo y construcción colectiva; y el Plan de Desarrollo Comunitario, que ha permitido la experimentación de una metodología de intervención y planificación que incorpora a todos los agentes que conforman la comunidad, estableciendo procesos



pedagógicos de participación y articulación entre la población y las instituciones.

El desarrollo comunitario es una tarea que implica a todos por igual; si queremos construir un modelo de desarrollo más equilibrado y sostenible, más convivencial, desde las necesidades sentidas de la ciudadanía, es necesario pensar en otros modelos de planificación política y social, donde la participación ciudadana en el diseño y desarrollo de los procesos sea prioritaria y donde el trabajo en red y la colaboración sea el modo de hacer las cosas.

AITANA ALGUACIL DENCHE

INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

**ANTONIO GUTIÉRREZ RESA
y OCTAVIO UÑA JUÁREZ**

Editorial UNED, 2011



El libro «Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid» es el resultado de un gran esfuerzo investigador realizado por los autores de este libro para mejorar nuestra comprensión de las tendencias actuales en los esfuerzos que se están realizando para la integración de los inmigrantes en los municipios en España.

Las políticas urbanas de lucha contra la exclusión de los extranjeros se unieron hace ya décadas a las políticas nacionales de integración y adquisición de la ciudadanía como una de las vías prácticas esenciales para conseguir una integración plena de los inmigrantes extranjeros. Los países más antiguos de inmigración en Europa, como Francia, Reino Unido, Holanda o Alemania han desarrollado durante décadas programas de lucha contra la exclusión de carácter urbano que han afectado significativamente a los inmigrantes, sin que a veces se dirijan directamente a dicho colectivo. Las estrategias seguidas han sido diversas. Básicamente se han desarrollado dos vías: la vía de la actuación especializada y la vía de la actuación indirecta.

La perspectiva asimilacionista francesa, por ejemplo, ha impedido la práctica política enfocada directamente sobre el inmigrante como tal. Por ello, lo que encontramos es que sus ciudades han desarrollado programas de integración muy importantes, pero dirigidos a la población en general o por barrios específicos, pero no diferenciada por sus rasgos étnicos o culturales. Por el contrario, el Reino Unido sí que ha desarrollado programas de integración social que, desde el reconocimiento de la diferencia, han buscado luchar contra la exclusión y la discriminación en sus barrios. Sin embargo, a día de hoy, nos encontramos con que ambas estrategias políticas no han sido suficientes para la obtención de una buena integración social de los inmigrantes. La tendencia hacia la conformación de guetos y espacios de violencia y discriminación económica, social y política en las grandes ciudades europeas parece ir en aumento cambiando el paisaje de los barrios urbanos y alterando la convivencia pacífica entre todos.

Por ello, está siendo necesario un gran esfuerzo investigador capaz de comprender, por un lado, el continuado fracaso de las actuaciones llevadas a cabo y, por otro, las oportunidades que se abren ante la ciudadanía para luchar desde las urbes contra la discriminación, el racismo, la xenofobia y la exclusión de una parte de sus habitantes reconocidos y diferenciados en función, simplemente, del lugar donde nacieron.

Hasta hoy, junto a las políticas de integración podemos encontrar otras que se ha desarrollado que tenían como objetivo más inmediato el mantenimiento del orden social. Han sido políticas punitivas que han provocado la guetización y la violencia. Cuando estas políticas han primado en las arcas públicas hemos visto cómo se han aislado dentro de las ciudades zonas enteras, barrios, que han quedado al margen de la actuación municipal, casi abandonadas a su suerte, sin recursos propios. En ellas, en otro tiempo, fue posible encontrar instituciones propias de sus habitantes que permitían la solidaridad y el apoyo mutuo. Pero hoy por hoy se han terminado convirtiendo en lugares de violencia, olvido y pobreza extrema en medio del Occidente moderno y avanzado.

El futuro de los barrios de las grandes ciudades está en manos de los Consistorios. Y de las actuaciones que promuevan desde una comprensión adecuada de los problemas de sus barrios y sus habitantes. La mera represión no es una solución a largo plazo. Pero no es un trabajo sencillo.

La actuación integradora de los inmigrantes en las grandes ciudades está conformada en España por tres grandes actores sociales muy importantes: los servicios sociales municipales, las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones del Tercer Sector. Las primeras ejercen su trabajo indiferenciadamente sobre toda la población de los barrios, pues no hacen distinciones sobre la etnia, la religión o la nacionalidad de los habitantes del barrio. Los segundos sí se dirigen hacia una parte exclusiva de los habitantes del lugar, siendo nodo central de las redes de solidaridad y ayuda que se gestan entre ellos, así como lugares de encuentro y de toma de conciencia de las identidades particulares que pueden acompañar y situar a muchos inmigrantes en nuestras ciudades como grupo diferenciado y exclusivo. Y los terceros pueden, pero no siempre es así, hacer diferencias en sus programas de actuación sobre los colectivos concretos.

París, Londres y otras muchas ciudades comenzaron en los años setenta programas de integración social y lucha contra la exclusión que han afectado profundamente a los inmigrantes extranjeros. Pero dichas actuaciones no son un ejemplo de lo que se ha de hacer puesto que tampoco han funcionado del todo en su objetivo latente de mantener la cohesión social. Dichos programas se han encontrado con barreras creadas por los Estados cuando no reconocían

a dicha parte de la población como ciudadanos. Pero también se han encontrado con otro tipo de barreras relacionadas, principalmente con la integración laboral y la coexistencia de redes culturales diversas y a veces muy diferentes en los barrios que no han formado parte, ni han sabido ser integradas dentro del modelo municipal de integración social de los inmigrantes.

El estudio de Gutiérrez y Uña centra su atención en los servicios sociales y las asociaciones de inmigrantes, y no en los barrios concretos de Madrid. Desde esta perspectiva, y entendiendo las actuaciones de ambos como diferentes pero muy relacionadas entre sí, observan a través de su estudio las sinergias que se están produciendo entre ambos tipos de actores. Ello les permite obtener un conjunto de datos asombroso para poder captar aspectos esenciales de la aportación de ambos actores al proceso de integración de los extranjeros, así como las potencialidades que aún no han sido suficientemente explotadas por las políticas públicas actuales.

Los autores han preguntado a los trabajadores sociales y a los inmigrantes de las asociaciones sus opiniones sobre ellos mismos y sobre los otros. Han encontrado aquello en lo que están de acuerdo y aquello en lo que están en desacuerdo. Han comprobado que en muchas ocasiones, los desencuentros se deben a que lo que experimentan ambos colectivos son cosas muy diferentes sobre un mismo hecho, es más, lo perciben de forma distinta y ello hace que no se comprendan entre sí y que no colaboren lo suficiente como para poder aprovechar al máximo los recursos existentes.

A través de todo el estudio se muestra cómo está emergiendo un modelo de integración en Madrid que no es ni el asimilacionista, que ha individualizado extremadamente al usuario de los servicios sociales y se ha vuelto incapaz de reconocer las potencialidades de los sectores asociativos de los inmigrantes y sus recursos integradores, ni el segregacionista que ha particularizado tanto la intervención dirigida a grupos raciales específicos que se ha olvidado en muchas ocasiones de las personas concretas y de la pluralidad propia de los barrios europeos.

El modelo emergente es aquel que entiende al sujeto inmigrante como nodo de unas redes de solidaridad que están más allá del propio individuo, pero que no le son naturales sino voluntarias y en construcción. Esas redes le proporcionan la entrada, el seguimiento, los sentimientos de pertenencia y proximidad. Son redes comprensivas, identificadoras y generadoras de intereses colectivos que no siempre existen, pero que pueden aparecer si se les llama.

Entendido así, la municipalidad genera sus propios recursos individualizados. Desde ellos se gestionan las ayudas y servicios básicos al habitante del

barrio más allá de su integración asociativa, porque se le reconocen derechos individuales al sujeto inmigrante como ser humano, como habitante de la ciudad, en cierto modo, como «ciudadano» en el sentido más primitivo del término. Pero, la gran peculiaridad del modelo que se está gestando deviene de la iniciativa de los trabajadores sociales que buscan y trabajan continuamente para aumentar su coordinación, orientación y asesoramiento con las entidades cívico-sociales que pueden proporcionar esas redes de solidaridad no obligatorias; así como del requerimiento masivo a un aumento de la profesionalidad y formación de ellos mismos en relación a la problemática que abordan.

Aún así, hoy persisten, según sienten los inmigrantes, unas barreras fuertes que les dificultan el acceso a los servicios sociales. Las cuales, les hacen sentirse a menudo discriminados, diferenciados por el trato recibido. Dichas barreras son difíciles de percibir en este estudio y de concretar, pero será esencial quitarlas para que las potencialidades del modelo emergente de intervención aumenten las probabilidades de éxito.

JUAN JOSÉ VILLALÓN OGÁYAR

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CRISIS

PEDRO JOSÉ GÓMEZ SERRANO

Editorial Complutense, Madrid, 2011



Los profesores del Departamento de Economía Aplicada I de la UCM (Economía Internacional y Desarrollo) y su entorno, han vuelto a unir esfuerzos para elaborar una interpretación de la situación económica actual. Si a finales de los ochenta nos ofrecieron dos auténticas obras maestras para entender el funcionamiento del capitalismo desde la II Guerra Mundial hasta finales de los 70, en la llamada *Edad de oro del capitalismo* —PALAZUELOS E. y F. ALBURQUERQUE (coord.) (1990). *Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de posguerra*. Akal. Madrid; y PALAZUELOS E. (coord.) (1988). *Dinámica capitalista y crisis actual*. Akal. Madrid—; ahora nos brindan un nuevo libro, que parece la continuación en el tiempo de los anteriores, al analizar la crisis económica en la globalización. También es un trabajo colectivo en el que se interrogan ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, y ¿cuál es, en detalle, la situación actual? Con las respuestas a estas dos preguntas se atisban algunas propuestas de salida a la crisis. El homenaje que, con este libro, pretenden hacer al economista Ángel Martínez González-Tablas no puede ser más certero, pues éste ha dedicado sus últimos años a desvelarnos los rasgos de la globalización y las fuerzas estructurantes que la modelan (*Economía Política Mundial 2 T*, Ariel, 2007 y *Economía política de la Globalización*, Ariel, 2000).

El momento del lanzamiento del libro resulta muy oportuno porque la economía está inmersa en una doble crisis:

- 1) Por una parte, a la economía real se le acumulan los problemas. La crisis de subdesarrollo y supervivencia no resuelta, que afecta a buena parte de la población mundial, y que se solapa con las crisis ecológicas —que ya han empezado a afectar a las generaciones presentes—, con las crisis económicas de los cuartos mundos —que periódicamente estallan— y ahora, esta es la novedad, con una nueva crisis que afecta al núcleo central de la economía mundial (los países de Europa occidental y EEUU) y que podríamos denominar como «nuestra crisis».
- 2) Por otra parte, la crisis de la economía teórica o académica no es menor que la de la economía real, dominada por la corriente neoclásica, que como seña de identidad tiene el dudoso honor de haber construido un

bunker matemático, tan espeso, que no deja pasar la luz y, mucho menos, las críticas. La economía convencional se encuentra aislada del mundo real, repitiendo una y otra vez las bondades del automatismo perfecto del mercado e incapaz de dar soluciones certeras a las crisis reales, pues su ámbito de análisis no es «este mundo», sino otro mundo utópico o quimérico donde las relaciones económicas funcionan sin rozamientos y sus únicas propuestas de actuación pasan por la exigencia repetitiva de que se deje a los individuos y a las empresas actuar libremente.

Frente a estos dos problemas de gran calado, los autores de este libro nos proponen una comprensión de la realidad económica que tenga en cuenta los procesos históricos, pues sin conocer el origen de la crisis toda reflexión sobre la misma estaría descabezada. Así, en los diferentes capítulos se entiende la crisis actual como un proceso histórico que se ha ido forjando por distintos sujetos e instituciones a lo largo del tiempo. El análisis histórico corta transversalmente el análisis de cada capítulo, utilizando el corto, medio, o largo plazo como campo de reflexión, según las necesidades.

Otra dimensión tenida en cuenta en el estudio es el espacio geográfico. No puede haber análisis certero de la realidad económica actual si no relaciona las diferentes áreas geográficas económicas. Así los capítulos 5 al 9 repasan lo acontecido en EEUU, la UE, América Latina, Asia (China e India, especialmente) y África (subsahariana), reflejando de esta forma que «nuestra crisis» económica no se puede entender adecuadamente, y menos en una economía tan globalizada como la actual, sin conocer cómo repercute en otras regiones, y las interrelaciones que existen entre todas ellas. Se desprenden de dicho análisis al menos dos reflexiones. En primer lugar, que las economías periféricas ya no son tan dependientes de las economías centrales como lo fueron en el siglo XX y, en segundo término, que EEUU y la UE pueden seguir en crisis mientras que Asia y, en menor medida, América Latina, aunque inicialmente estuvieron muy afectados, en la actualidad están alejándose de la misma, entre otras razones por las nuevas relaciones de interdependencia que se están tejiendo entre los países de dichos continentes.

La tercera seña distintiva de este trabajo es que constituye un análisis de economía política y no de economía «a secas», es decir, de *economics*. La propuesta que subyace en los textos y que se quiere hacer explícita desde el propio título del libro es que la economía no es una realidad aislada espacio-temporalmente, como ya hemos señalado, ni aislada de la sociedad. La economía es parte del todo social, y al igual que la sociedad no se puede entender sin abarcar el ámbito social-político, cultural y económico, la economía sólo cobra pleno sentido cuando se la estudia como parte de un todo que le condiciona y con el



que se retroalimenta. Reconocer que el marco institucional construido socialmente condiciona y limita la vida económica es posibilitar que el análisis económico llegue a buen fin. De lo contrario, buena parte de las claves de la investigación son marginadas o simplemente no tenidas en cuenta. El estudio de las relaciones de poder, que los sujetos económicos establecen entre sí, para construir y reconstruir un marco institucional —que sea más afín a sus propios intereses—, está presente a lo largo de todo el libro. Importantes instituciones revolotean en casi todos los capítulos del libro, por ser fuentes de los datos aportados o importantes actores de la dinámica económica que son contemplados en muchos de los apartados. Los capítulos 3 y 12 con estudios específicos de empresas transnacionales, y el 10 sobre la OCDE, reflexionan sobre sujetos económicos que condicionan las políticas nacionales por su propio peso y participan, junto con los Estados, en modelar el marco de juego en el que se desarrolla la economía actual.

Como cuarta y última consideración, merece especial atención el que se haya dedicado un capítulo entero a hablar de las repercusiones de «nuestra crisis» en las economías de África subsahariana, mostrando así la sensibilidad del libro hacia los países periféricos y excluidos; sensibilidad e interés que se complementa con dos capítulos específicos: uno dedicado a la cooperación al desarrollo —recordándonos la dignidad de cada vida humana—; y otro sobre las emigraciones. Esta mirada de la realidad económica, teniendo presente la desigualdad o los excluidos, está presente en buena parte de los capítulos del libro. No podría ser de otra forma en un departamento en el que el espíritu de su fundador —José Luis Sanpedro— sigue vivo.

Desde estas referencias, los distintos capítulos abordan la crisis con rigor y prestando atención a su complejidad. El debate se realiza a distintos niveles de profundidad: yendo y volviendo de las causas más próximas a las estructurales. Las causas próximas están explicadas con brillantez y detalle en el capítulo 1 y se encuentran ligadas al intento de la economía norteamericana de salir de la crisis de las empresas «punto.com» bajando los tipos de interés para reactivar la economía, pero debilitando el negocio bancario tradicional de préstamos, y dando alas a la búsqueda de nuevos clientes (hipotecas *subprime*) por insolventes que fueran, supuestamente respaldados y complacidos por el ascenso paulatino de la burbuja inmobiliaria, y expandiendo el negocio a través de la titularización de derivados. Todo ello fue posible (como se destaca en distintos capítulos, pero especialmente en el 1 —crisis financiera— y en el 6 —al estudiar EEUU—) gracias a la desregulación financiera acontecida años anteriores, que permitió, entre otras cosas, la fusión de bancos comerciales y de inversión, la aparición de derivados cada vez más complejos —difíciles de comprender hasta para sus propios creadores—, y el comportamiento irresponsable de otros

sujetos como las agencias de calificación. Estos fenómenos lograron que el ya de por sí sobredimensionado sector financiero entrara en una dinámica de mayor inestabilidad, poniendo al modelo al borde del precipicio, llevando a los bancos y países que acumulaban las mayores deudas financieras a la bancarrota, y sobre-endeudando a particulares, empresas y Estados.

Estas explicaciones son sólo el primero de los escalones en que profundiza el libro, el siguiente escalón toma dos vías distintas, una profundiza en la línea de la financiarización. Se pregunta qué sujetos económicos estaban detrás de todo este proceso de desregulación financiera y por qué, encontrando respuestas en el comportamiento de las grandes corporaciones no financieras, entidades financieras y segmentos de población con ingresos altos (el capítulo sobre la economía de EEUU), que buscaban maximizar sus ingresos.

La otra línea que complementa la explicación de la crisis actual como crisis financiera hace referencia, para el caso de la UE, a la relación comercial desigual de los Estados que la componen (déficit y superávit comerciales), que les convierte automáticamente en deudores o prestamistas frente al exterior. En época de bonanza tal situación pasó desapercibida, pero contribuyó decisivamente a la gestación de las crisis financieras y de deuda soberana de algunos de sus Estados miembros. En definitiva, las estructuras de especialización productiva de cada país también están en el origen de la crisis financiera. Reflexiones realistas que enriquecen y complejizan el análisis de la crisis económica que nos ocupa.

Lo interesante de las dos explicaciones que, insistimos, son complementarias, radica en la reflexión a que conducen sobre el origen del problema financiero y sus posibles soluciones, ligadas a políticas de demanda. Con demasiada frecuencia se escucha —como un *mantra*— que los ciudadanos (y algunos Estados) hemos vivido por encima de nuestras posibilidades, lo que tiene como corolario que nuestros derechos como ciudadanos tienen ahora que empañarse o recortarse porque no se puede vivir indefinidamente así y muestran cómo evidencia el grado de endeudamiento de los hogares españoles.

Falta añadir que en España, durante los últimos 15 años, los salarios reales y las rentas salariales no han aumentado sino que se han estancado o disminuido. Dicho con otras palabras, el endeudamiento de los hogares se podría haber reducido, en buena parte, si la distribución de la renta entre salarios y beneficios hubiera sido otra. La demanda, vía consumo, no se habría visto estrangulada por el endeudamiento excesivo, porque con mayores rentas salariales no habría sido necesario tal grado de endeudamiento. Además, dicha demanda habría seguido estimulando la oferta productiva y no se habría producido el desvío masivo y creciente de beneficios a actividades financieras

mejor retribuidas que las propias actividades productivas. Al darse este nuevo reparto de las rentas, el capital ha ido donde le reportaba un mayor beneficio, construyendo la sobredimensionada economía financiarizada que hoy conocemos. Además, esa disminución del consumo doméstico ha limitado una mejor especialización productiva interna con respecto a nuestros socios europeos, lo que explica la otra línea argumental de la crisis.

Quedaría aclarar por qué se ha producido ese nuevo reparto entre salarios y beneficios, recortando los primeros y ampliando los segundos. La respuesta nos remite a los datos ofrecidos en el capítulo de EEUU sobre la evolución de las tasas de beneficio. Las corporaciones no financieras en 1966 obtuvieron una tasa de beneficio del 15% reduciéndose al 10% en 1970 y al 5% en 1980. Fue esta caída, junto a la pérdida de poder empresarial (o al aumento de poder de los trabajadores) —como se argumentaba en el libro de 1990 arriba citado—, uno de los factores relevantes que condujeron a pensar en otro modelo que retomara las tasas de beneficio anteriores, y que pudiera ser aplicable en cualquier lugar. Para aquel entonces, los defensores del neoliberalismo ya habían experimentado en el «patio trasero» de USA —con dictaduras latinoamericanas— nuevas fórmulas de organización económica más desreguladas, o mejor expresado: reguladas conforme a otros intereses. En resumen, el aumento de la tasa de beneficio a costa de los salarios y la demanda parece ser una de las causas últimas de la crisis capitalista actual. Pero fue, precisamente, el intento de aumentar la tasa de beneficios lo que impulsó que dejáramos el capitalismo keynesiano y se configurase el capitalismo globalizado. La contradicción está servida, y precisamente el capítulo 4 centra su estudio en las contradicciones capitalistas relacionadas con el mantenimiento de la tasa de ganancia.

En definitiva, se trata de un libro riguroso, que aporta argumentos diferentes a los de la economía convencional para analizar e intentar superar esta crisis desde la perspectiva de la economía política y que abrirá nuevos interrogantes a los lectores, haciéndoles pensar con sus datos y argumentos. Sólo se echa de menos el que no exista un capítulo relacionado con la crisis ecológica, que podrá ser subsanado si se producen siguientes reediciones. Cabe felicitar al coordinador del libro que logró conjuntar el trabajo de 18 profesores en lo que es un sugerente trabajo colectivo, escrito con un lenguaje muy asequible para personas que se acerquen por primera vez a la economía y con suficiente profundidad y solidez como para que sea tenido en cuenta por los expertos en la materia.

ALEJANDRO MORA RODRÍGUEZ

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.

2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1'5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.

3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria), así como las palabras clave.

4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

Libro: CARBONERO GAMUNDI, M.A. (1997). *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

Contribución: URIBARRI, I. (1982). *Cooperativas de vivienda*. En: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

Artículo de revista: NAREDO, J.M. (2000). Ciudades y crisis de civilización. *Documentación social*, abril-junio, n.º 119, pp. 13-37.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es. Teléfono 91 444 13 35).

6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 135 Intervenciones ante la exclusión social	11,00
N.º 136 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	11,00
N.º 137 La Europa de los Gitanos	11,35
N.º 138 Vivienda y alojamiento	11,35
N.º 139 Ciudadanía	11,35
N.º 140 Comunicación y sociedad civil	11,40
N.º 141 La protección social de la dependencia en España	11,40
N.º 142 La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz	11,40
N.º 143 Empleo e inclusión	11,40
N.º 144 La prostitución, una realidad compleja	11,75
N.º 145 Re-pensar la intervención social	11,75
N.º 146 Responsabilidad Social de la Empresa	11,75
N.º 147 Migraciones y desarrollo	11,75
N.º 148 La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social	12,20
N.º 149-150 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ..	16,00
N.º 151 Identidad y procesos de cambio	12,20
N.º 152 Sociedad civil y nuevos movimientos sociales	12,20
N.º 153 Acciones para un futuro sostenible	12,70
N.º 154 Dilemas de la Política Social	12,70
N.º 155 Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos	12,70
N.º 156 Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable.....	12,80
N.º 157 Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?.....	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial	12,80
N.º 159 Ciudadanía Universal y Democracia a Escala Humana.....	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social.....	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social.....	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social.....	13,10

Próximo título

N.º 163 Los valores culturales ¿factores de desarrollo humano o de sumisión?.....	13,10
--	-------

La reducción notable del flujo de inmigrantes a partir de 2009, en un contexto de crisis y estancamiento económico, ha hecho que se reduzca notablemente la atención sobre el proceso migratorio que venían prestando la opinión pública, la clase política y los medios de comunicación. Este paso de la cuestión migratoria a un plano más discreto puede tener un efecto positivo si permite un debate más sosegado y ayuda a encauzar el proceso de toma de decisiones por los canales de la racionalidad, del respeto de los derechos humanos y de la solidaridad. Existe el riesgo, sin embargo, de pensar, confundiendo las encuestas de opinión con las necesidades de la sociedad, que la gestión del proceso migratorio ha dejado de ser una prioridad para la cohesión social. Muy al contrario, una vez asentado en España un volumen significativo de población inmigrante, fruto del intenso flujo migratorio registrado en la segunda mitad de los años 90 y durante la práctica totalidad de la pasada década, la evolución de este grupo de población, en el ámbito laboral, político y social, se ha convertido en un elemento clave para la configuración y las transformaciones de la estructura social, de los procesos de desigualdad y, por tanto, de la cohesión social del conjunto del país.

El énfasis en el debate sobre la inmigración debe trasladarse de la gestión de los flujos hacia las políticas de integración social. Y la lucha contra todo tipo de discriminaciones tiene aquí una relevancia sustancial, máxime en un contexto de reducción de los recursos y de las oportunidades: si hay menos para repartir, el reparto debería ser más justo. Las administraciones públicas han venido desarrollando determinadas medidas de lucha contra la discriminación y de promoción de la igualdad de trato. Conviene ahora conocer en profundidad las implicaciones de estas medidas y conviene también empezar a plantear seriamente el debate sobre su eficacia y sobre la forma en la que podría mejorarse en el futuro.

Con el ánimo de mantener la atención sobre esta problemática y sobre la urgente necesidad de abordarla, el presente número de Documentación Social plantea una serie de artículos que abordan el análisis de las actitudes y de las prácticas discriminatorias en distintos órdenes de la vida social, así como de las políticas generales y de las medidas concretas que se han puesto en marcha para combatirlas. Tanto desde la perspectiva macro como desde las experiencias más concretas hemos querido mostrar cómo la lucha contra la discriminación étnica de la población inmigrante debe ir de la mano de un proceso de reconocimiento de la diversidad cultural por un lado y de promoción de las condiciones sociales orientadas a la plena integración social por el otro.

 **Cáritas**
Española
Editores

ISBN 978-84-8440-482-8



9 788484 404828