

II PLAN

Estratégico de

**CIUDADANÍA**

**E INTEGRACIÓN**

(2011-2014)



## **INDICE GENERAL**

### **PRESENTACIÓN**

#### **PRIMERA PARTE: FUNDAMENTOS DEL PLAN**

##### **1.- Evaluación del Plan Estratégico 2007-2010**

##### **2.- Ante un nuevo ciclo migratorio: diagnóstico de situación y tendencias**

##### **3.- Marco jurídico y normativo de la inmigración y gestión de la diversidad**

##### **4.- Políticas europeas de integración e inclusión social**

##### **5.- Premisas, principios y objetivos del Plan**

#### **SEGUNDA PARTE: ÁREAS DE INTERVENCIÓN**

##### **6.- Áreas específicas**

6.1. Acogida

6.2. Empleo y promoción económica

6.3. Educación

6.4. Salud

6.5. Servicios sociales e inclusión

6.6. Movilidad y desarrollo

##### **7.- Áreas transversales**

7.1. Convivencia

7.2. Igualdad de trato y lucha contra la discriminación

7.3. Infancia, Juventud y Familias

7.4. Género

7.5. Participación y Educación Cívica

#### **TERCERA PARTE: GOBERNANZA DEL PLAN**

##### **8. La gobernanza de las políticas de integración de los inmigrantes**

##### **9. Gestión, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico**

##### **10. Presupuesto**

## PRIMERA PARTE: FUNDAMENTOS DEL PLAN

## 1.- Evaluación del Plan Estratégico 2007-2010

# Capítulo 1: evaluación del plan estratégico 2007-2011

---

La evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 se llevó a cabo según lo previsto en dicho Plan y con paso previo al diseño y formulación de este segundo PEI 2011-2014. Lo que sigue a continuación es una síntesis del resumen ejecutivo del Informe Final de Evaluación del Plan anterior. Dicha evaluación está basada en: a) los Informes anuales de Seguimiento, la Evaluación intermedia realizada por una consultora externa y correspondiente al periodo 2007- 2008, c) la consulta de amplia documentación complementaria facilitada desde la DGII; d) las aportaciones sobre el primer plan de los participantes en los diez Encuentros celebrados para la elaboración del presente Plan (con participación de unas 300 personas) ye) las sesiones de reflexión conjunta el equipo de la DGII y el grupo consultor.

Ante todo, se ha de indicar que la evaluación general del PEI por parte de las muchas personas consultadas es **claramente positiva**. En sus documentos y comentarios se han referido al Plan como algo que ha servido de “marco común de referencia”, ha supuesto el “diseño y respaldo de una estrategia común”, ha aportado “guía y método”, ha sido decisivo por su “aporte financiero”, ha “permitido reforzar líneas de trabajo” o “ha facilitado la complementariedad y coordinación de los proyectos así como el trabajo de las administraciones y las entidades sociales”.

Resumiremos primero las principales conclusiones de la evaluación y expondremos posteriormente algunas de las principales recomendaciones.

## 1.- Conclusiones de la evaluación

### 1.1.- Sobre la génesis y formulación del plan

Se valora positivamente el proceso de elaboración abierto a la participación consultiva de instituciones y de la sociedad civil organizada. Ha motivado una amplia aceptación y reconocimiento de sus grandes principios y líneas de intervención, las cuales marcan una clara evolución en las políticas de integración de inmigrantes existentes hasta la fecha. Incorpora un enfoque de ciudadanía y de integración bidireccional frente a una concepción predominantemente asistencialista y unidireccional. Ha quedado confirmada la validez del Plan considerándose los objetivos estratégicos y globales del mismo cumplían con el criterio de pertinencia y coherencia externa en relación tanto con el contexto en que fue formulado como con las estrategias supranacionales en las que se enmarca y más directamente con los lineamientos y directrices de la Unión Europea.

No obstante, se ha podido presentar una falta de agilidad en la adaptación y respuesta a los cambios producidos durante la fase de ejecución, motivados principalmente por los efectos de la crisis

económica en la actividad y el empleo. El PECEI encaraba el fenómeno migratorio con una concepción del mismo como un proceso definitivo (partida, llegada y asentamiento estable de la población migrantes) más que a una dinámica flexible, móvil, circular y transnacional.

Igualmente, los objetivos generales del Plan tienen una alta relación y coincidencia con el diagnóstico realizado y son coherentes internamente con los principios y áreas de intervención definidas. Ha existido un nivel medio de coherencia interna entre objetivos generales, áreas, programas, medidas y resultados del Plan. Se muestran debilidades en relación con la gran amplitud de las medidas relacionadas y su, en algunos casos, difícil articulación operativa de cara a una gestión eficaz de las mismas y útil en términos de seguimiento. Por último, se adolece de la ausencia de formulación de un sistema de seguimiento y evaluación que incorpore un sistema de indicadores, de fuentes de verificación y de referencias presupuestarias para su evaluación.

## **1.2.- Sobre la gestión, ejecución y gobernanza del Plan**

El Plan Estratégico ha tratado de hacer efectivos los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad y crear un marco de cooperación y gobernanza donde poder insertarse iniciativas de las diferentes administraciones públicas y de la sociedad civil. Si bien la formulación y diseño en términos conceptuales y teóricos goza de amplia aceptación y reconocimiento, lo referido a su gestión y seguimiento muestra aspectos mejorables.

A nivel presupuestario y financiero se hay que destaca en el proceso evaluador como extraordinariamente positivo el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo (FAAIIRE). A pesar de que se considera preocupante el recorte de 2010 a la dotación del Fondo, hay que valorar como muy positivo el importante esfuerzo acometido desde 2005 con su creación y su inclusión en la arquitectura del PECEI en 2007. Se valora positivamente que el PECEI incorporase un cuadro presupuestario global asociado que incluía un detalle anualizado, por áreas y por departamentos ministeriales financiadores. A efectos de seguimiento, se ha observado deficiencia en la ausencia de información presupuestaria asociada a programas y/o medidas.

Uno de los principales logros reconocidos ha sido la creación de un modelo de gobernanza relacional y abierto a la participación de diferentes actores (estado, comunidades autónomas, municipios y sociedad civil) en base a criterios de integralidad, complementariedad y subsidiariedad. Sin embargo, se detectaron limitaciones y debilidades en la coordinación tanto entre los distintos niveles de la administración como, en ocasiones, entre las administraciones y las entidades sociales. Sobre todo en lo que se refiere al intercambio de una información de seguimiento que estuviese definida de manera común, homogénea y comparable entre unidades y departamentos.

Es relevante el hecho de que las entidades locales han podido participar tanto de los planes innovadores como del Fondo al establecerse, mediante los Convenios anuales, un mínimo de recursos que las CCAA han debido transferir a los municipios. Este hecho ha permitido la dotación de recursos y la prestación de servicios de acogida e integración de inmigrantes, así como la implementación de proyectos piloto y acciones innovadoras que han generado experiencias de

aprendizaje y prácticas replicables. Se ha constatado asimismo, y se valora positivamente, la progresiva introducción, aunque desigual en enfoques y contenidos, de programas y proyectos que se sitúan en el ámbito de la mediación (educativa, laboral, social, vivienda, etc) y de la convivencia intercultural.

Se han detectado dificultades en la asignación presupuestaria de algunas actuaciones asociadas a ejes transversales al resto de ejes de tipo más sectorial. Es el caso de actuaciones del área de mujer, infancia, igualdad o sensibilización, las cuales bien pueden ser transversales, a otras como acogida, empleo o educación.

Se ha constatado por parte de los actores un débil conocimiento, visibilidad y difusión del PEI más allá de quienes están involucrados a nivel de responsabilidad y ejecución técnica o administrativa de políticas migratorias y programas sociales. La información de seguimiento y evaluación prevista en el documento de formulación del PEI no ha sido elaborada en el plazo que hubiese sido necesario en términos de oportunidad y utilidad.

### **1.3.- Sobre los resultados del plan**

#### **1.3.1.- Resultados de ejecución presupuestaria. Un aporte económico decisivo.**

⇒ **Mobilización de un importante volumen de fondos para la igualdad, ciudadanía e interculturalidad, la cooperación y la gobernanza**

Se han empleado diferentes instrumentos y programas, entre los que destaca el Fondo FAIIRE como pilar financiero y de participación de las CCAA y las entidades locales en las políticas de integración. Junto a este instrumento, otros programas de colaboración con las entidades sociales han permitido completar este diseño.

Tabla 1

**Presupuesto previsto y ejecutado**

**Eficacia presupuestaria y peso de cada Área de intervención en el total ejecutado**

AREAS	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	% EFICACIA PRESUPUESTARIA EJECUTADO/ PREVISTO	% AREAS s/TOTAL EJECUTADO
ACOGIDA	463.885.622,00	412.395.583,66	88,9%	17,7%
EDUCACIÓN	836.551.635,00	687.799.608,01	82,2%	29,6%
EMPLEO	207.095.600,00	796.006.622,27	384,4%	34,2%
VIVIENDA	32.269.228,00	13.693.224,36	42,4%	0,6%
SALUD	71.772.202,00	56.434.380,84	78,6%	2,4%
SERVICIOS SOCIALES	80.483.650,00	79.684.399,41	99,0%	3,4%
INFANCIA Y JUVENTUD	101.036.136,00	94.705.517,43	93,7%	4,1%
IGUALDAD DE TRATO	36.205.050,00	16.367.407,51	45,2%	0,7%
MUJER	33.733.220,00	36.658.821,66	108,7%	1,6%
PARTICIPACIÓN	30.717.757,00	36.710.287,11	119,5%	1,6%
SENSIBILIZACIÓN	54.497.166,00	42.761.524,01	78,5%	1,8%
CODESARROLLO	56.769.824,00	46.502.419,49	81,9%	2,0%
<b>TOTALES</b>	<b>2.005.017,091</b>	<b>2.325.339.989,76</b>	<b>116,0%</b>	<b>100%</b>

El PECE ha movilizado, de manera transversal, y éste es otro de sus principales logros, un importante volumen de fondos (una media de 581.334.997 €/año) aplicados en doce áreas de intervención, entre las cuales destacan, como se ha señalado, las de Educación, Empleo y Acogida (81,5% de los fondos ejecutados en el período 2007-2010), muy por encima de todas las demás. En un segundo bloque de importancia por presupuesto ejecutado destacan las áreas de Infancia/Juventud y de Servicios Sociales.

**1.3.2.- Resultados de realización de programas y cumplimiento de objetivos**

⇒ **Un Plan con un alto nivel de eficacia en el cumplimiento de objetivos y programas**

El Primer PECE contó con 12 áreas, 42 objetivos, 113 programas y 361 medidas, presentando el siguiente nivel de eficacia. Como se puede apreciar en la Tabla 2, el grado de cumplimiento es bastante satisfactorio en términos generales.



Tabla 2  
Grado de cumplimiento de Objetivos, Programas y Medidas

AREAS PECEI	OBJETIVOS (Obj) PROGRAMAS (Prog) MEDIDAS (Med)	% Cumplimie nto Total	% Cumplimient	% No Cumplimiento
ACOGIDA	2 Obj / 6 Prog / 26 Med	64%	36%	0%
EDUCACIÓN	7 Obj / 18 Prog / 56 Med.	72%	28%	0%
EMPLEO	7 Obj / 18 Prog / 57 Med.	72%	22%	6%
VIVIENDA	4 Obj / 9 Prog / 20 Med	44%	56%	0%
SERVICIOS SOCIALES	3 Obj / 9 Prog / 22 Med	66,7%	0%	33,3%
SALUD	3 Obj / 11 Prog / 33 Med	64%	36%	0%
INFANCIA Y JUVENTUD	3 Obj / 8 Prog / 32 Med	75%	0%	25%
IGUALDAD DE TRATO	3 Obj / 8 Prog / 23 Med	75%	12,5%	12,5%
MUJER	3 Obj / 6 Prog / 24 Med	50%	34%	16%
PARTICIPACIÓN	3 Obj / 8 Prog / 21 Med	100%	0%	0%
SENSIBILIZACIÓN	3 Obj / 8 Prog / 23 Med	100%	0%	0%
CODESARROLLO	3 Obj / 6 Prog / 27 Med	33,4%	33,3%	33,3%
<b>TOTAL</b>	<b>42 Objetivos 113 Programas</b>	<b>70,2%</b>	<b>24,5%</b>	<b>5,3%</b>

Fuente: Elaboración Propia. Ver metodología en Informe Final de Evaluación.

De forma ponderada puede afirmarse que **se han alcanzado los objetivos/ programas previstos en un 70,2%**; un 24,5% de éstos se han alcanzado parcialmente o están en proceso de alcanzarse; finalmente, un 5,3% de los programas/objetivos o bien no se han alcanzado o bien no ha podido acreditarse su cumplimiento en el período analizado.

La anterior aproximación cuantitativa, de valor meramente indicativo y estimativo, permite poner de manifiesto una serie de cuestiones de gran calado. Primero, se ha alcanzado una parte significativa de los programas y, por ende, de los objetivos pretendidos, en **ámbitos tan cruciales como el empleo, la educación, la acogida o la sensibilización**. Segundo, lo anterior se ha logrado en base a la **colaboración y corresponsabilidad de las diferentes CCAA y de las entidades locales**, reflejo de la importancia del Estado como elemento clave en la cohesión y solidaridad interterritorial. Esto ha permitido que **numerosas entidades locales también acometiesen la tarea de elaborar Planes** de Integración, de Convivencia y de Ciudadanía y **que se contase con la debida especialización y conocimiento de la realidad** en la implementación de programas.

#### 1.4.- Sobre los impactos del plan

En el Informe Final de Evaluación se distinguen tres bloques en la evaluación de los impactos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010: su incidencia con relación a las finalidades sociales del Plan- esto es, **integración y la cohesión social**.- su repercusión en la formulación y ejecución de **políticas públicas y la acción institucional** y su efecto en **Tercer Sector y las iniciativas sociales**.

### 1.4.1.- Impactos sobre la integración y la cohesión social

#### Impulso de la integración de las personas inmigrantes

El PEI ha supuesto un intenso y fructífero trabajo por la integración y la cohesión social en un contexto de fuerte crecimiento del flujo migratorio y de crisis económica. Durante su período de vigencia (2007-2010), el Plan: **a)** supuso un gasto total de 2.325 millones de euros, y ello a pesar de la importante disminución presupuestaria (-15%) del último año del período PEI; **y b)** destinó a las políticas de integración **un 16% más de los recursos inicialmente previstos.**

#### Avances en la adaptación de la sociedad española y las Administraciones

La integración también supone la adaptación o acomodación del conjunto de la sociedad ante los retos complejos del fenómeno migratorio. Esta dimensión de la integración suele ser minorizada cuando no directamente ignorada a la hora de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas concernientes a migración. La contribución del PEI (2007-2010) en esta materia puede calificarse de beneficiosa y significativa en base a las variadas y relevantes líneas de actuación llevadas a cabo, entre las que pueden destacarse las cuatro siguientes:

- \* Acciones de estudio y sensibilización que han promovido una **mejor comprensión** de los procesos y fenómenos migratorios.
- \* La promoción de **espacios de encuentro y convivencia** entre la población inmigrante y la autóctona, así como actividades de sensibilización dirigidas a ambas poblaciones.
- \* Apoyo a proyectos que tienen por objeto la mejora del tratamiento de la inmigración por los **medios de comunicación**, en particular en el ámbito local y regional.
- \* **Transferencias** de conocimientos y buenas prácticas.

Para ello, se han utilizado una rica variedad de instrumentos: se han organizado y promovido congresos, seminarios y actividades de sensibilización; estudios relacionados con la percepción de la inmigración; publicaciones y materiales de sensibilización (guías, materiales didácticos, folletos, etc.)

Puede resaltarse que el indicador de eficacia del **área de Sensibilización** ha sido excelente, pues el logro en el cumplimiento de sus programas/objetivos **ha sido del 100%**, siendo la única área que ha alcanzado este porcentaje.

No obstante, hay que resaltar una de las dificultades y aparente contradicción a las que se enfrenta el área de Sensibilización, ya que resulta de difícil valoración y medición el impacto real de los mensajes difundidos, existiendo además la sensación de que a pesar de que en general la sociedad "declare" o se "manifieste" favorable a estos mensajes, a la vez, la opinión pública parece alejada de un modelo de integración bidireccional e intercultural.

#### Contribuciones a la lucha contra la discriminación

El conjunto de realizaciones del PEI en este campo crucial y emergente ha tenido un considerable impacto al ir situando este ámbito en la agenda pública e ir creando mecanismos para poder intervenir con la eficacia necesaria. Los principales proyectos desarrollados tienen que ver con la **transversalización del principio de igualdad** de trato y no discriminación, los **estudios** realizados con relación a la discriminación, la promoción de actuaciones de **formación a determinados agentes**, el fomento de actividades e iniciativas de **sensibilización**, el refuerzo de los **mecanismos de prevención y asistencia a las víctimas** de discriminación,, el apoyo al desarrollo del **Consejo para la promoción de la Igualdad de Trato y la no discriminación** o, finalmente, la puesta en marcha y desarrollo del **Observatorio Española contra el Racismo y la Xenofobia** (OBERAXE), adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Ahora bien, todo parece indicar que estamos solo ante los comienzos de una ingente tarea por desarrollar a pesar de los importantes avances en el ordenamiento jurídico en los últimos años en la lucha contra la discriminación.

### **Repercusiones en la promoción de convivencia intercultural y la cohesión social**

En el proceso evaluador se destacó reiteradamente que en diferentes programas y regiones se haya dado una aproximación y enfoque interculturales como medio de adaptarse a una realidad y una población diversa. En gran parte de los programas y proyectos se ha pretendido incorporar este enfoque a través de: a) la **formación de profesionales** en interculturalidad (profesorado, trabajadores/as sociales, educadores, personal de la administración...) o a nuevas figuras en este ámbito (mediadores o educadores interculturales), b) **programas de sensibilización**, c) la **introducción del enfoque intercultural en otros ámbitos** como el empleo, la vivienda o la salud. y d) **acciones específicas para facilitar y armonizar la convivencia**.

De esta forma el PEI ha contribuido de manera singular, sin enfatizarlo o formularlo explícitamente como tal, a la promoción de la convivencia intercultural, aspecto éste que se ha convertido en nuclear en la formulación de las nuevas políticas públicas.

#### **1.4.2. Impactos sobre la formulación y ejecución de las políticas públicas y la acción institucional**

Consideremos ahora un segundo bloque de repercusiones e incidencias del PEI, el que hace referencia a la agenda pública en esta materia y, más concretamente, a la formulación y realización de políticas públicas migratorias en materia de integración social y gestión de la diversidad.

#### **Impacto notable en la conformación de la agenda pública**

El PEI **ha supuesto un avance y giro en la política migratoria de España**, al enfocar la cuestión migratoria desde un modelo de ciudadanía inclusiva, así como **un impulso decidido de las políticas de cooperación, concertación y corresponsabilidad del conjunto de las administraciones**. El PEI 2007-2010 **ha situado el enfoque de la ciudadanía en la agenda** de las políticas públicas de las diversas administraciones, y ha influido positivamente en el tratamiento del tema en el Tercer Sector.

En este aporte del Plan han sido claves tres aspectos: primero, el enfoque ciudadano está incorporado en los **principios del Plan** como tal. Además el primero –Igualdad y no discriminación- se

vincula al de ciudadanía, puesto que ésta supone una titularidad compartida de derechos y deberes. Segundo, es de resaltar la **concepción amplia de ciudadanía**, incorporando no sólo lo relativo a igualdad de derechos y deberes sino también a la **ciudadanía social**. Finalmente, está presente no solo en los principios y su desarrollo sino **en el énfasis de parte de los programas y medidas del Plan**, si bien es deseable en el futuro una mayor transversalidad y coherencia.

Un aspecto de particular relieve en el enfoque ciudadano es el ejercicio de los derechos políticos. Deben remarcarse los esfuerzos realizados por avanzar en el impulso de la participación política y el derecho al voto a través del aumento del número de Acuerdos sobre el ejercicio de Derecho de Sufragio Activo para los Ciudadanos Extranjeros No Comunitarios Residentes en España en las Elecciones Municipales. No obstante y a pesar del avance, al seguirse un criterio de reciprocidad, aún queda una larga lista de países cuyos nacionales en España no tienen reconocido el derecho de sufragio activo.

### Modelo de acción concertada con otros departamentos de la administración central

El PECE ha constituido un **marco de identificación y de establecimiento de mínimos** para la acción en materia de integración por parte de los diversos agentes sociales y las Administraciones Públicas. En otros términos, ha generado un **proceso de gestión institucional cooperativa**, liderado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, gestionando una media del 46,6% del presupuesto e ejecutado durante el período contemplado.

Tabla 3

### Presupuesto ejecutado en el Ministerio de Trabajo y en otros Ministerios

PECE 2007-2010	TOTAL	%
<b>MTIN- TOTAL DGII</b>	<b>1.083.592.159</b>	<b>46,60%</b>
DG Política Social Subvención IRPF	40.965.864,95	1,76%
Inspección de Trabajo y Seg.Social	682.043,00	0,03%
SPEE (INEM)	716.101.201,00	30,80%
DG Inmigración	11.808.617,53	0,51%
<b>MTIN- TOTAL Otras Unidades MTIN</b>	<b>769.557.726,48</b>	<b>33,09%</b>
Ministerio Justicia	755.161,64	0,03%
Ministerio de Educación	381.219.572,77	16,39%
Ministerio de Sanidad y Consumo	44.801.019,60	1,93%
Ministerio de Igualdad	20.785.103,03	0,89%
Ministerio de Fomento	243.710,00	0,01%
Ministerio de la Presidencia	2.337.960,31	0,10%
Ministerio de Cultura	143.000,00	0,01%
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	21.904.577,00	0,94%
<b>OTROS MINISTERIOS</b>	<b>472.190.104,35</b>	<b>20,31%</b>
<b>TOTAL PECE 2007-10</b>	<b>2.325.339.989,79</b>	<b>100,00%</b>

Se han llevado a cabo importantes actuaciones por otras áreas del MTIN, donde destaca por su peso presupuestario, con casi un 31%, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE-MTIN). El Plan ha contado con la implicación de otros Ministerios, entre los que ha destacado el Ministerio de Educación (MEC) con un 16,4%. Estos tres organismos han gestionado el 94% del total ejecutado.

### **Aporte económico decisivo para el desarrollo de políticas y programas autonómicos y municipales**

Hay que resaltar la **importante inyección de recursos aportados a las CCAA** tras la aprobación del FAIIIRE en 2005 y que respecto al año anterior supuso en conjunto un +1.475%. En el año 2006, el incremento anual también fue importante (52%). Después de un incremento del 9,6% en 2007, en 2008 y 2009 su dotación permaneció estable. Destaca la reducción del 65% en el año 2010 como consecuencia de los recortes presupuestarios establecidos en los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

El MTIN ha transferido a las CCAA con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (658.172.901,19€ en el período 2007-10) De dicho importe las CCAA han transferido al menos un 40% a las entidades locales para su gestión (263.269.160,5 € entre 2007-10).

Si a esto unimos que las aportaciones al Fondo realizadas por la Administración central han sido complementadas y cofinanciadas en un 30% como mínimo por las CCAA estamos ante un Plan que, tal y como se planificó, se ha basado en la corresponsabilidad de las diferentes Administraciones Públicas para su diseño y desarrollo.

### **Avance hacia un modelo de política concertada entre las tres administraciones: limitaciones y cuestiones pendientes a futuro.**

Se ha acometido un **doble esfuerzo global**: desde 2005 la creación del Fondo y, desde 2007, el diseño y realización del PEI. Ambos elementos han constituido **pilares de un nuevo modelo en las políticas** relativas a inmigración que apuesta por la integralidad y transversalidad de actuaciones en este ámbito.

Aun así, siguen existiendo elementos de índole política e institucional que periódicamente inciden en los procesos de formulación y gestión del Fondo. En los grupos de trabajo y seminarios convocados se apuntó la existencia de prácticas locales y autonómicas en las que se da la paradoja de que siendo financiadas por el PEI resultan incoherentes con sus premisas y principios. Esta "incoherencia" también se advierte, a veces, entre los planteamientos de política general del estado central y la política particular en tal o cual comunidad autónoma o municipio.

Esta diversidad de las diferentes prácticas/políticas autonómicas y/o locales puede apreciarse en cuestiones como el empadronamiento, la tarjeta Sanitaria, el enfoque 'intercultural', la integración del alumnado de origen extranjero, las limitaciones al derecho a la formación profesional, la atención en los servicios sociales de las personas inmigrantes en situación irregular, los requisitos exigidos por cada CCAA para el acceso a la vivienda protegida, las condiciones exigidas para el acceso a rentas mínimas.

### Repercusión relevante en la concepción y diseño de los planes autonómicos y municipales

Otro elemento esencial y positivo del PECEI es que **ha servido de referencia inspiradora y de encuadre a la hora de configurar planes autonómicos y municipales**. Entre 2005-2010, se ha ido virando en España de planes específicos de inmigración a planes más comprensivos de ciudadanía, y en este giro positivo, el PECEI ha jugado un papel de acicate, ejemplo y referencia al actuar como marco de referencia y elemento integrador de este modelo.

Los Planes de Acción del FAIIRE han actuado en el período 2005-2008 como aproximaciones o cuasi-planes integrales de integración, contribuyendo a armonizar o dar coherencia a la heterogeneidad de planteamientos autonómicos.

No obstante, se ha venido señalando que no se debe obviar el peligro de las prácticas dispares en los distintos territorios y la existencia de discursos y prácticas incoherentes con el PECEI 2007-2010.

### Otros impactos: los proyectos innovadores de integración por entidades locales

Junto al Fondo, **han existido otros instrumentos para hacer partícipes a los municipios en la política de integración, destacando la convocatoria de subvenciones** cofinanciada por el MTIN-DGII y a partir de 2009, con convocatorias anuales paralelas financiadas por el Fondo Europeo de Integración (FEI), para programas innovadores de integración de inmigrantes desarrollados por entidades locales.

Este instrumento ha representado un total ejecutado de 29.564.556 € durante el período 2007-2010 lo que supone un 1,27% del gasto total realizado por el PECEI y la financiación de 928 **proyectos de municipios** de las diferentes CCAA.

Tabla 4

#### Proyectos innovadores de integración desarrollados por entidades locales en el marco del PECEI

AREAS	PROYECTOS INNOVADORES EN LOS MUNICIPIOS
ACOGIDA	135
EDUCACIÓN	45
EMPLEO	66
VIVIENDA	59
SERVICIOS SOCIALES	96
SALUD	15
INFANCIA Y JUVENTUD	117
IGUALDAD DE TRATO	16
MUJER	79
PARTICIPACIÓN	120
SENSIBILIZACIÓN	179
CODESARROLLO	1
<b>TOTALES</b>	<b>928</b>

### 1.4.3.- Impactos sobre el tercer sector y las iniciativas sociales

En este campo la incidencia del PECEI 2007-2010 ha sido también considerable y altamente positiva y reconocida desde el momento en que, además de servir de **marco de referencia programático y de reconocimiento institucional** a su papel y labor concreta, ha posibilitado su actuación en diversas áreas mediante **la provisión de fondos, la asistencia y asesoramiento**.

Se ha manifestado, de forma unánime y reiterada, que el PECEI **ha influido en los planes estratégicos y operativos de las Organizaciones Sociales** y ha sido un **referente tanto como marco orientador como en el terreno de la aplicación práctica**, constituyéndose en **referencia clave para la intervención** en los procesos sociales asociados a los flujos migratorios en España. De hecho en los seminarios realizados se le llegó a calificar como el “mejor intento de articular un plan global”.

No obstante, a pesar de ser una referencia clave **no se considera que se haya convertido en un modelo de gestión perfectamente identificado**, pero sí se reconoce ampliamente que el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración ha propuesto un discurso, unos principios y valores básicos, un enfoque positivo y ciudadano acerca de la manera de afrontar la migración.

#### **Impacto relevante en la acción y desarrollo de las organizaciones no gubernamentales**

En el ámbito del PECEI ha habido varios instrumentos para canalizar dicho impulso: subvenciones nominativas o directas, subvenciones de la convocatoria del régimen general; convenios de colaboración para actuaciones complementarias, convenios para atención de menores no acompañados, Fondo Europeo de Refugiados, Fondo Europeo de Retorno. Convenios y subvenciones para programa de retorno, Foro para la Integración Social de los y las Inmigrantes, finalmente, Subvenciones con cargo a la “asignación tributaria del IRPF”

Dentro de las líneas de intervención previstas en el Marco de Cooperación del Fondo FAIIRE se han ido presentando anualmente medidas encaminadas al impulso del Tercer Sector y de su capacidad de gestión. Al menos, **durante el período 2007-10, las entidades sociales han gestionado el 16,13% del PECEI**. Decimos como mínimo pues, adicionalmente, tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales y con cargo a las asignaciones que les correspondían del Fondo FAIIRE, han realizado a su vez, dentro de su ámbito competencial, bien convocatorias de subvenciones, bien convenios o contratos administrativos. **Con lo cual el anterior porcentaje sería finalmente superior**.

Para el período de ejecución 2007-2010, se ha realizado un gasto en este ámbito de **110.995.587 € ejecutado por 1.082 proyectos de entidades**, lo que ha supuesto una contribución media por actuación de 102.583 €.

Tabla 5

**Proyectos gestionados por entidades sociales en el marco del PECl**

AREAS	Nº DE PROYECTOS GESTIONADOS POR ENTIDADES SOCIALES
ACOGIDA	374
EDUCACIÓN	77
EMPLEO	208
VIVIENDA	7
SERVICIOS SOCIALES	23
SALUD	34
INFANCIA Y JUVENTUD	54
IGUALDAD DE TRATO	48
MUJER	84
PARTICIPACIÓN	92
SENSIBILIZACIÓN	71
CODESARROLLO	10
<b>TOTALES</b>	<b>1082</b>

**Impacto favorable en el fortalecimiento del asociacionismo inmigrante**

En los seminarios celebrados se valoró positivamente el apoyo dado al asociacionismo inmigrante dentro del PECl y el apoyo que, en general, ha recibido en el conjunto de las Comunidades Autónomas. La evaluación constata y pone de manifiesto que se han llevado cabo esfuerzos importantes para fomentar la participación de las personas inmigrantes a través de estrategias, vías e instrumentos diversos, entre los cuales cabe destacar: a) el **fomento del asociacionismo inmigrante**, a través de apoyo económico y de asistencia y apoyo técnico a las organizaciones (asesoramiento, formación, la mejora de la comunicación, implantación de sistemas de gestión y calidad, mejora de los procesos de trabajo); b) el **reconocimiento de la representación e interlocución** colectiva de los inmigrantes y el desarrollo de espacios de diálogo y de participación formal como el **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes** y c) acciones encaminadas a promover la participación de los inmigrantes **como ciudadanos de pleno derecho** en los espacios públicos, los servicios generales y todos los mecanismos generales de ejercicio de la ciudadanía.

**Incidencia en la formación y capacitación de los actores institucionales y sociales**

El impacto en capacitación es uno de los más resaltables al tratarse de un requisito esencial para la correcta realización y éxito de las políticas de integración. La repercusión formativa ha tenido lugar por diferentes vías: a) en el **marco de actuación del Fondo FAAIRE** (formación de profesionales en interculturalidad, transferencia de conocimientos y buenas prácticas, impulso de la capacidad de gestión), b) **actuaciones del Servicio Público de Empleo Estatal**, b) **actuaciones del Ministerio de**



**Educación** (como formación permanente del profesorado; programa de educación compensatoria; formación del personal en investigación e innovación; programa de nuevas tecnologías aplicadas a la educación, d) los **Programas de ayuda humanitaria y de urgencia** a recién llegados gestionados en su mayoría por ONGs.

En un efecto multiplicador, **tanto en las actuaciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas como por las entidades locales y las entidades sociales, se ha incorporado intensamente la dimensión formativa** encontrando acciones de este tipo en casi todas las áreas y en los diferentes instrumentos de ejecución. Asimismo, **se ha favorecido la transferencia de buenas prácticas** vinculadas a los procesos generados y a los proyectos realizados.

Por último, en este impacto formativo también destaca otro instrumento del PEI que se ha venido denominando 'Actuaciones complementarias' destinadas a la generación y transferencia de conocimientos y que han estado vinculadas a actuaciones para la realización de estudios e investigaciones o acciones formativas, de intercambio/aprendizaje o de sensibilización, por lo general convenidas con entidades académicas, profesionales y sociales. Dichas actuaciones (*tipo 2*) han supuesto 67 convenios (59,8% del total de convenios suscritos en el total de dichas actuaciones) por un importe de 6,9 millones de euros (22,3% del total).

## 2.- Principales recomendaciones y propuestas

A continuación se hace un resumen de las recomendaciones y propuestas más importantes de cara a futuras actuaciones. Se amplían y figuran de forma más detallada en el Informe de Evaluación Final. Las sugerencias se agruparon en tres bloques, según se referían al diseño, la gobernanza, el seguimiento y evaluación.

Un primer bloque de recomendaciones, en relación con el diseño y enfoque del Plan, plantea tanto revisiones y mejoras como algunos elementos del Primer Plan Estratégico a los que dar continuidad. En primer lugar seguir apoyándose en los Principios inspiradores del Plan que se han demostrado válidos y valorados, aunque mejorando algunos aspectos que se han incorporado en el Segundo Plan. En segundo lugar dar continuidad al modelo de políticas de integración de inmigrantes que se inició apostando por el enfoque de ciudadanía, por la integralidad y transversalidad de actuaciones. Asimismo, es importante profundizar en el marco de cooperación, participación y corresponsabilidad del conjunto de las administraciones, las organizaciones sociales de apoyo a los inmigrantes, las asociaciones de inmigrantes, las organizaciones sindicales y empresariales y el mundo académico.

Relacionado con los principios, se ha señalado que el de igualdad tiene el riesgo de quedar identificado o reducido a la no discriminación, perdiendo el énfasis en lo tocante a la igualdad de derechos y deberes así como a igualdad de oportunidades. También se propone definir con más precisión el principio de Interculturalidad y desarrollarlo más de cara a la implementación de los programas y proyectos para evitar el riesgo de caer en posiciones superficiales y/o culturalistas, reformulándolo en el marco de la convivencia intercultural. Por último, se recomienda incorporar la Inclusión social como cuarto principio del PEI, tal y como se ha hecho.

La evaluación final especifica algunas propuestas para la mejora de la formulación y diseño del Segundo Plan que se han tenido en cuenta a la hora de su elaboración. En cuanto a su concepción,

propone revisar la concepción del fenómeno migratorio explicitada para incorporar elementos que la hagan más amplia y flexible tanto ante situaciones de movilidad, circularidad, retornos, transnacionalidad, etc., como ante realidades imprevistas como, por ejemplo, la actual irregularidad sobrevenida como efecto de la crisis. Es preciso incorporar elementos de flexibilidad en la gestión en el diseño de futuros planes.

En relación con la estructura del Plan apuesta por revisarla prestando más atención a su dimensión operativa y a la formulación de Programas y Medidas de forma que resulten operacionales y evaluables, no solo con un afán omnicompreensivo y totalizador. También señala las deficiencias existentes en relación con la evaluación y seguimiento: carencia de un sistema de indicadores, retrasos en la ejecución de las evaluaciones planificadas, pobreza en las fuentes de verificación, incoherencia y heterogeneidad de los sistemas de recogida de datos y de información.

Un segundo bloque de recomendaciones se refiere a la gobernanza del Plan. El punto de partida de las reflexiones y sugerencia en este ámbito es que el esquema de gobernanza seguido es reconocido como uno de los principales logros del Plan, en el sentido que el PEI no ha sido un proyecto exclusivo del Estado sino que se ha configurado como un marco de cooperación multinivel en el que podían insertarse las iniciativas de las distintas Administraciones Públicas y también de la sociedad civil.

Se recomienda continuar apostando por la implicación de los actores y apoyando tanto a los municipios y entidades locales, por ser el nivel municipal el más próximo al ciudadano, como a la participación de la sociedad civil y las entidades sociales, ya que su papel ha resultado fundamental en el proceso de adaptación mutua que supone la integración.

Los instrumentos de gobernanza deben ser actualizados. Entre los financieros, se estimula que se continúe impulsando el Fondo FAIIRE como pilar financiero y de cooperación con las CCAA y el resto de instrumentos de gestión y financieros (convenios, programas piloto, subvenciones). Se propone complementar dicho modelo con la articulación de programas marco interterritoriales los cuales establezcan un marco de actuación y de financiación de proyectos con unos objetivos y líneas programáticas que les sean propios. Entre los órganos de consulta y de gestión se indica la necesidad de adecuarlos a las nuevas normativas y realidades (Conferencia Sectorial de Inmigración, las modificaciones previstas en la Ley de igualdad de trato...)

Otro aspecto preocupante lo constituyen los riesgos derivados de las prácticas dispares en los distintos territorios y la existencia de discursos y prácticas incoherentes con la formulación estratégica y programática del Segundo Plan. Ante esta y otras cuestiones relevantes (como el escenario sociodemográfico a largo plazo) se anima a que se tengan en cuenta elementos de pacto o consenso político que permitan escapar de las dinámicas y tensiones más cortoplacistas que a veces se producen en torno a las políticas de integración y ciudadanía.

Por último, en relación con la gobernanza, se recomienda adoptar mecanismos más efectivos de difusión del Plan: distribuir una versión más sencilla, realizar alguna campaña en los medios de comunicación, visibilidad en las actuaciones cofinanciadas por alguno de sus instrumentos, etc.

El tercer bloque de propuestas se articula en torno al seguimiento y evaluación del Plan. Se recomienda desarrollar e implementar un eficaz Sistema de Seguimiento que, estando en coherencia con los Objetivos-Líneas-Medidas, facilite tanto las evaluaciones periódicas del Plan como su evaluación intermedia y final. En este sentido se ha hecho especial énfasis en el Segundo Plan en el desarrollo de este punto. El sistema de evaluación debería ser homogéneo tanto para los actores públicos implicados como para los diferentes instrumentos financieros existentes. Se sugiere en este punto homologarlo con formatos e instrumentos utilizados ya por la Agencia General de Evaluación.

Es preciso definir elementos metodológicos básicos o comunes para los diferentes actores en función de los instrumentos utilizados. Para ello se sugiere emplear formatos por programas y medidas que incluyan aspectos como: objetivos, presupuesto por programa/medida, órgano/s responsables de la ejecución, colectivos o personas destinatarias e indicadores de cumplimiento con sus fuentes de verificación asociadas. Este sistema debería incluir un Cuadro Básico de Indicadores (de partida, de proceso, de logro o resultado, y de impacto).

Otros aspectos a mejorar son la coordinación tanto entre las propias unidades administrativas del MTIN como entre Ministerios y la necesidad de identificar claramente cuáles son los actores públicos responsables de llevar a cabo determinadas actuaciones o programas, lo que permitiría una mejor identificación de los actores y de los programas y medidas que están bajo su responsabilidad, facilitando de esa forma el seguimiento y evaluación posterior.

## 2.- Ante un nuevo ciclo migratorio: diagnóstico de situación y tendencias

# Capítulo 2: Ante un nuevo ciclo migratorio: diagnóstico de situación y tendencias

---

## INTRODUCCIÓN

### TRANSNACIONALIZACIÓN Y NUEVA GOBERNANZA

Se suele contemplar a la migración como un fenómeno que sucede de los países en desarrollo a los países desarrollados de Europa, América del Norte y Australasia. Ello es cierto pero solo en parte, dado que hay otros aspectos del fenómeno migratorio internacional que, al no ser tenidos en cuenta, la imagen que prevalece no solo es parcial sino distorsionada.

En efecto, por una parte, la mayor parte del desplazamiento no se produce entre estos dos tipos de naciones y ni siquiera entre naciones. La gran mayoría de quienes cambian su lugar de residencia habitual lo hace al interior de su propio país: los **migrantes internos** suman aproximadamente 740 millones de personas, casi cuatro veces la cantidad de aquellos que se desplazaron a otro país.

Por otra parte, de estos últimos **migrantes internacionales**, apenas algo más de una tercera parte se cambió de un país en desarrollo a uno desarrollado, esto es, menos de 70 millones de personas. La gran mayoría de los 214 millones de migrantes internacionales se traslada bien de una nación en desarrollo a otra, bien entre países desarrollados. En general, el común denominador es que quienes migran por voluntad propia lo hacen a lugares donde las condiciones son mejores; más de tres cuartas partes de los migrantes internacionales se dirigen a un país con un nivel de desarrollo humano superior al de su lugar de origen. Aproximadamente la mitad son mujeres.<sup>1</sup>

El contexto migratorio mundial actual se caracteriza por los siguientes rasgos:

- una **intensificación de las relaciones transnacionales** y sus diferentes modalidades y sentido de los flujos (refugiados, migrantes laborales, reagrupación, turismo, personal de empresas, estudios, desplazamientos por catástrofes y conflictos, entre otros.)
- una ampliación del número de países de **emigración, inmigración y tránsito**, solapándose estos tres aspectos en un buen número de ellos;
- la **creciente incorporación de la cuestión migratoria** a las realidades sociales y las agendas públicas de cada vez más países, formando parte de su desarrollo económico y del debate político e imaginario social;
- procesos de **circularidad** entre países de destino y de origen, con formas variadas en cuanto al carácter de su cualificación y a su estacionalidad;

- flujos de **retorno** tanto periódicos y provisionales como permanentes,
- establecimiento y mantenimiento de **vínculos entre destino y origen**, nexos de variado tipo (familiares, comunitarios, económicos, comerciales, comunicacionales, afectivos, asociativos, políticos e identitarios) sobre los que se generan redes y campos sociales transnacionales cuya naturaleza, lógica y dinámica superan las fronteras de los estados nación;
- **reorientación de los flujos** según los cambios de la economía global, en la que ya existen personas con “perfiles de migrantes itinerantes”, cuyo destino depende y varía en el tiempo acorde a las condiciones laborales y socioeconómicas.

Todo ello desafía la gestión de los flujos migratorios (desde la política de visados y permisos a las de control de fronteras, pasando por lo convenios bilaterales; etc) las políticas de integración e interculturalidad (con los énfasis actuales en la necesidad de generar cohesión, convivencia y nueva ciudadanía) y la políticas de cooperación al desarrollo con los países de origen (nuevas articulaciones entre migración y desarrollo, replanteamientos en materia de cooperación y papel de las ONGs, revisión e impulso de las planteamientos de la integración transnacional tanto en el plano macro como micro o de proyectos).

Estos nuevos retos están poniendo sobre el tapete de los gobiernos y las sociedades civiles la **necesidad de buscar y lograr nuevas formas de gobernanza** en materia de relaciones transnacionales. Una nueva gobernanza que parta de la corresponsabilidad de los países, gobiernos y organismos internacionales para regular de forma positiva y proactiva los flujos migratorios, que enmarque de forma eficaz la cuestión migratoria en el marco general de desarrollo mutuo y compartido, que adecue los objetivos y mecanismos a las realidades transnacionales mencionadas y que genere sociedades de ciudadanía plural e inclusiva

### **ESPAÑA: CAMBIO DE CICLO MIGRATORIO**

España es un país con un alto nivel de desarrollo humano (ocupa el lugar 20 en el ranking mundial de Naciones Unidas) con alta esperanza de vida, buen nivel educativo y sanitario, y alto grado de desarrollo económico, ocupando un lugar importante en la Unión Europea y en la OCDE. Por tal razón ha sido, y sigue siendo, un destino de atracción de inmigración, aunque el alto nivel de desempleo, la caída de la renta y el resto de efectos de la crisis económica están, por un lado, ralentizando esa tendencia e incluso generando retornos de inmigrantes a sus países de origen o a otros destinos, y, por otro lado, estimulando la salida de población autóctona, en menor medida. En el año 2010 se estima que España ocupe el octavo lugar en el ranking mundial de países con mayor número de población extranjera.<sup>ii</sup>

España es un caso excepcional en la historia europea: el país recibió 5 millones de nuevos habitantes en menos de 10 años, hasta representar actualmente el 12% de la población. Visto desde la perspectiva general de la nueva década, este proceso ha sido claramente de desarrollo en ambos polos: impacto positivo en la sociedad española y efectos también positivos para los países de origen. La historia continúa y la cuestión migratoria sigue siendo un reto que reclama responsabilidad conjunta, respeto y beneficio mutuo, tareas compartidas entre inmigrantes y autóctonos, apoyos desde los planes de integración y de ciudadanía en el ámbito local, autonómico y estatal.

El primer PECE se gestó en una coyuntura de crecimiento económico e incremento considerable del flujo de inmigración, pero hubo de desarrollarse con el advenimiento de la crisis económica y la consiguiente ralentización del flujo migratorio. En contraste este segundo PECE se ha diseñado en un momento en que la crisis económica no acaba de remitir y en el que la revitalización económica no acaba de llegar. Por lo tanto, se trata de un PECE II que atendiendo a esta coyuntura de crisis y a su duro impacto - sobre el desempleo, las hipotecas, las difíciles situaciones personales y familiares, la extensión de las situaciones de especial vulnerabilidad - mira más lejos que la mera coyuntura y afronta los retos actuales de la cuestión migratoria.

El punto de partida en este sentido es que nos encontramos en un **cambio de ciclo migratorio**, Hay diversos rasgos y características de la situación actual (2011) que avalan esta idea:

- considerable nivel de **asentamiento y arraigo** de millones de personas de origen extranjero: esas personas ya no son tanto "inmigrantes" como nuevos residentes, vecinos, etc.
- amplio sector de **nacionalizados** como españoles, muchos de ellos con doble nacionalidad, y en cualquier caso con todos los derechos de los españoles, y que sin embargo son percibidos preferentemente como inmigrantes
- segmento amplio de personas de origen extranjero que viven en **familia**, con toda o parte de la familia nuclear y, en su caso, extensa, tras los amplios procesos de reagrupación familiar, de derecho y de hecho
- intensos procesos de **diversificación social**, en lo cultural, lo lingüístico y lo religioso, así como en diferentes ámbitos entre los que destacan los barrios, las escuelas, los centros de salud y las empresas.
- existencia de un nutrido segmento de la **juventud con padres extranjeros**, según el Instituto Nacional de Estadística 743.024 al término del año 2010.
- **procesos de concentración** residencial, comercial, educativa y comunitaria. Hay numerosos barrios con alta presencia de población de origen extranjero; y ello plantea la necesidad de evitar procesos de guetización, mantener y mejorar la calidad de vida del conjunto de sus habitantes y generar espacios de convivencia.
- participación por primera vez en las **elecciones municipales** de mayo de 2001 también por parte de extranjeros extracomunitarios, que incide enormemente en dimensión política de la integración así como en la política local, como paso inicial de una tendencia que se irá desarrollando

El II PECE debe responder a este cambio de ciclo migratorio que lleva aparejado un paso más con respecto al anterior: el paso **de un nivel satisfactorio de coexistencia** -una coincidencia en tiempo y espacio de carácter pacífico- **a un nivel óptimo de convivencia**, la cual supone la

interacción y relación armoniosas<sup>1</sup>. En esta nueva etapa juegan un papel clave las ideas de ciudadanía, interculturalidad y democracia. Más concretamente, debemos centrarnos en la noción de ciudadanía en un contexto de diversidad cultural que, como el propio PEI I expresaba, implica “el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política”. En este sentido, se pretende cumplir con el Objetivo 4 de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: *“Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas”*.

A pesar del gran crecimiento económico experimentado durante más de una década, la sociedad española aún tiene pendiente el gran desafío de conseguir una mayor inclusión social para todos, inmigrantes y autóctonos, que implicaría reducir drásticamente las tasas de pobreza y otros indicadores de vulnerabilidad y exclusión social, ampliando la igualdad de oportunidades y el acceso de todas las personas a sus derechos fundamentales, tal como marca la Constitución Española y el Tratado de Lisboa de la Unión Europea, que entró en vigor en diciembre de 2009. Estos objetivos figuran en el Programa Nacional de Reformas 2011-2020, que el gobierno de España ha elaborado recientemente en el marco de la Estrategia Europa 2020.

A continuación se abordan con detalle los rasgos anteriores como parte del diagnóstico de situación al que responde el II PCI. La elaboración de este diagnóstico se ha llevado a cabo, además de mediante el análisis de las fuentes estadísticas y estudios disponibles, mediante la participación de casi los trescientos participantes en los nueve grupos de trabajo y seminarios convocados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes entre octubre y febrero de 2011.

## **1. APOORTE DEMOGRÁFICO Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL**

### **Demografía.**

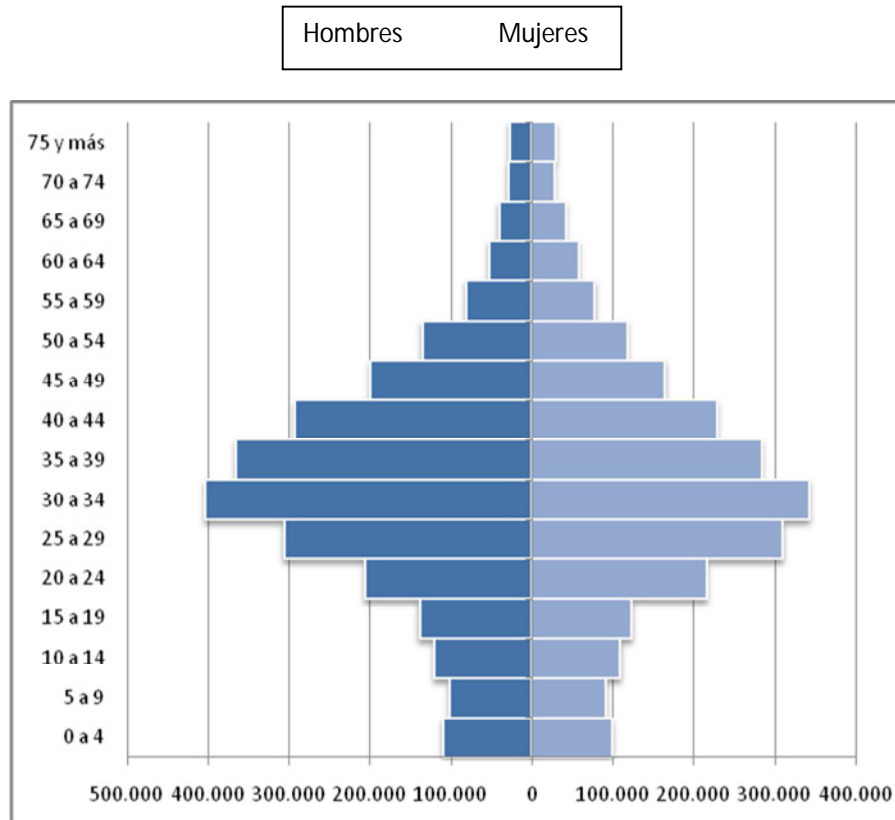
La inmigración ha contribuido a dinamizar la situación de estancamiento demográfico previo, debido a la incorporación de habitantes (mayoritariamente jóvenes) y al repunte de las tasas de natalidad. Con un saldo anual medio cercano a las 500.000 personas entre 1998 y 2007, la inmigración explica la mayor parte del extraordinario crecimiento de la población total del país, que ha pasado de 39,8 en 1998 a 47,0 millones de habitantes en 2010.<sup>iii</sup> La población inmigrante presenta una pirámide de población ancha en las edades jóvenes adultas (especialmente en la franja de 30 a 24 años), con una base y una cúspide estrechas, debido a que sus descendientes y ascendientes no están en España.

---

<sup>1</sup> Carlos Giménez “Convivencia: conceptualización y sugerencias para la praxis” . **Puntos de Vista**, número 1, páginas 7-32. Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid



Gráfico II-1  
Estructura de edad y sexo del total de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. 31-12-2010



Fuente: Fuente de elaboración propia facilitada por el Observatorio permanente de inmigración. (OPI)

La baja tasa de natalidad de los autóctonos, unida a la mayor juventud de los nuevos ciudadanos, explica que éstos tengan cada vez más peso en el crecimiento vegetativo, hasta llegar al 24,19 del total de nacidos en 2009.

Gráfico II-2.  
Evolución de los nacidos en España de madre y/o padre extranjero y total de nacidos, 1996-2009

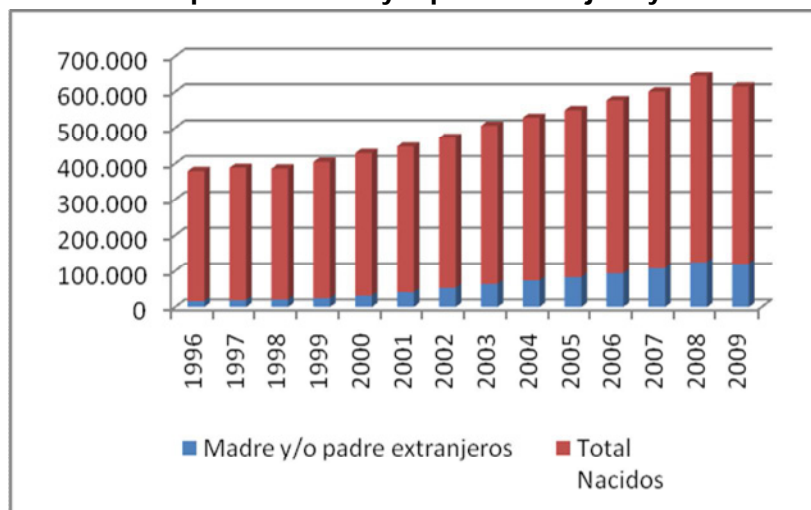


Tabla II.1  
Evolución de los nacidos en España de padres extranjeros y su proporción en el total de nacidos  
(1996-2009)

Año	Madre y/o padre extranjeros	Total Nacidos	% s/total
1996	16.449	362.626	4,54
1997	19.126	369.035	5,18
1998	20.706	365.193	5,67
1999	24.486	380.130	6,44
2000	31.319	397.632	7,88
2001	40.985	406.380	10,09
2002	52.740	418.846	12,59
2003	63.591	441.881	14,39
2004	73.457	454.591	16,16
2005	82.296	466.371	17,65
2006	93.152	482.957	19,29
2007	108.051	492.527	21,94
2008	125.014	519.779	24,05
2009	119.721	494.997	24,19

Fuente: Fuente de elaboración propia facilitada por el Observatorio permanente de inmigración. (OPI)

Analizando el patrón de fecundidad de las mujeres extranjeras y españolas entre 1996 y 2006, se observa que el primero es diferente, porque tienen más hijos y a edades más tempranas, siendo **muy acentuada la diferencia para el grupo de mujeres de menores de 19 años**. La fecundidad de las españolas resultó de 1,33 hijos por mujer, y la de las extranjeras llegó a 1,67 hijos por mujer en 2009 (media 1,38).<sup>iv</sup> Esta tendencia podría "ajustarse" en los años siguientes como producto de la interacción social, conllevando **un acercamiento en las pautas de fecundidad entre ambos grupos de mujeres**.<sup>v</sup> Otro dato relacionado con el repunte demográfico es el **aumento constante de la proporción de matrimonios con al menos uno de los dos cónyuges extranjeros**, del 10,09% en 2011 al 24,19% en 2009, como se aprecia en el Gráfico siguiente.

Gráfico II-3.  
Evolución de matrimonios celebrados en España con al menos uno de los cónyuges extranjero y total de matrimonios



Fuente: INE

### *Distribución territorial.*

Considerando la distribución por comunidades autónomas, vemos que la mayor concentración se da en Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía, que suman el 67,44% del total de extranjeros. Como diferencias se aprecia que Cataluña tiene una población más masculinizada que las tres restantes, aunque la tónica es que haya más hombres en todas las comunidades autónomas.

Tabla II-2

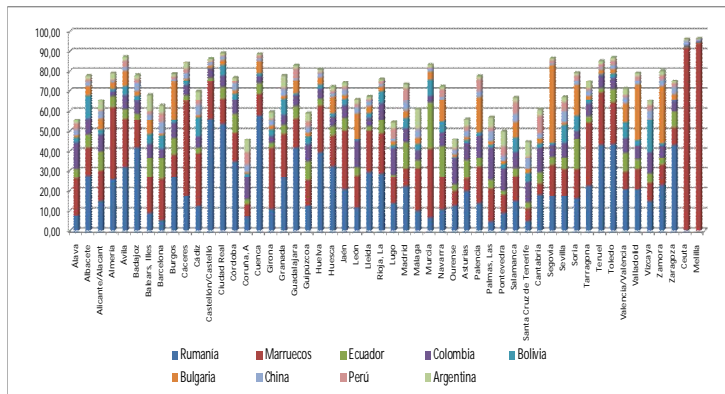
#### **. Población extranjera por sexo, comunidades y provincias y nacionalidad.**

	<b>Total Extranjeros</b>		
	<b>Ambos sexos</b>	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Total</b>	5747734	3017935	2729799
<b>ANDALUCIA</b>	704056	368056	336000
<b>ARAGÓN</b>	173086	95076	78010
<b>ASTURIAS (PRINCIPADO DE)</b>	49286	24412	24874
<b>BALEARS (ILLES)</b>	242256	125095	117161
<b>CANARIAS</b>	307379	156393	150986
<b>CANTABRIA</b>	39201	20051	19150
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	169498	89358	80140
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	229554	126385	103169
<b>CATALUÑA</b>	1198538	645245	553293
<b>COMUNITAT VALENCIANA</b>	893759	470549	423210
<b>EXTREMADURA</b>	39356	20654	18702
<b>GALICIA</b>	109670	55223	54447
<b>MADRID (COMUNIDAD DE)</b>	1079944	542398	537546
<b>MURCIA (REGION DE)</b>	241865	136145	105720
<b>NAVARRA (C. FORAL DE)</b>	71369	38819	32550
<b>PAIS VASCO</b>	139369	71900	67469
<b>RIOJA (LA)</b>	46680	25507	21173
<b>Ceuta</b>	3995	2046	1949
<b>Melilla</b>	8873	4623	4250

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Revisión del Padrón municipal 2010. Datos a nivel nacional, comunidad autónoma y provincia.

Gráfico II-4.

**Distribución de las 9 nacionalidades de origen más representativas de la población inmigrante por provincia**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Revisión del Padrón municipal 2010.

En el Gráfico II-4 se observa claramente como **Ceuta y Melilla** cuentan con más de un 90% de población marroquí. Estas dos ciudades autónomas tienen una situación única con respecto al resto de las provincias.

Otras provincias con **presencia marroquí superior al 30%** del total de población inmigrante son Cáceres (48%), Almería (36,18%), Murcia (35%) Girona (30,5%) y Tarragona (32%).

La **población rumana representa entre el 40 y el 60%** de la inmigración en las siguientes provincias: Cuenca (58 %), Castellón (56 %), Ciudad Real (54 %), Badajoz (42%), Guadalajara (42%), Toledo (43,5%), Teruel (43 %) y Zaragoza (43%).

***Análisis de la incorporación de población inmigrante según distintos tipos de hábitat.***

Al considerar la incorporación en el territorio, se aprecia que **la población inmigrante se ha distribuido en todo el territorio nacional, asentándose en grandes ciudades, en ciudades intermedias, en zonas periurbanas, en “islas de población” rodeadas por territorio no urbanizado y en las propias zonas rurales.**<sup>vi</sup> También se ha producido una **concentración por nacionalidades de origen**, lo cual se explica por el hecho de que las personas inmigrantes se hallan involucradas en redes de familiares y de amigos.

A continuación distinguiremos seis tipos de hábitats:

- 1.- Rural = municipios de menos de 5000 habitantes, siempre que su distancia a un núcleo de más de 50000 sea inferior a 20 Km.

2.- Islas de Población= municipios entre 5.000 y 50.000 habitantes, que se encuentran a una distancia superior a 20 Km. de núcleos con población superior a 50.000 habitantes

3.- Suburbano= municipios con población entre 5.000 y 50.000 habitantes que se encuentran a menos de 20 Km. de alguno con más de 50.000, más aquellos municipios pequeños entre 2.000 y 5.000 y que no están incluidos en el grupo denominado "rural"

4.- Ciudad= municipios con una población entre 50.000 y 500.000 habitantes.

5.- Gran ciudad = municipios con más de 500. 000 habitantes

6.- Canarias = municipios del archipiélago como un único grupo, sin atender a los criterios clasificatorios del resto debido a su peculiar situación geográfica y a su naturaleza insular.

La tabla II.3 recoge, por un parte, lo que dichos tipos de hábitats representan en el conjunto del territorio español y, por otra parte, qué porcentaje de población extranjera radica en ellos y que porcentaje de mujeres inmigrantes

Tabla II-3

**Distribución de la población inmigrante por tipo de hábitat y porcentaje de mujeres sobre el total, en 2007 y 2010**

Hábitat	Número de municipios	% Municipios	% Población 2010 (2007)	% Superficie	% Población inmigrante 2010 (2007)	% de mujeres inmigrantes (sobre el total inmigrantes) 2010 (2007)
Rural	6594	81,3	11,4 (11,6)	68,3	5,9 (4,3)	45,1 (43,7)
Isla de población	543	6,7	19,7 (16,0)	19,1	8,0 (7,7)	47,8 (42,9)
Suburbano	760	9,4	16,1 (19,0)	6,4	9,7 (6,5)	44,5 (46,7)
Ciudad	118	1,5	32,1 (32,1)	4,2	9,9 (8,1)	48,1 (47,5)
Gran Ciudad	6	0,1	16,3 (16,7)	0,5	12,6 (10,9)	49,7 (49,8)
Canarias	87	1,1	4,5	1,5	7,0 (6,3)	49,4 (48,5)
Total	8109				9,4 (7,7)	47,6 (47,0)

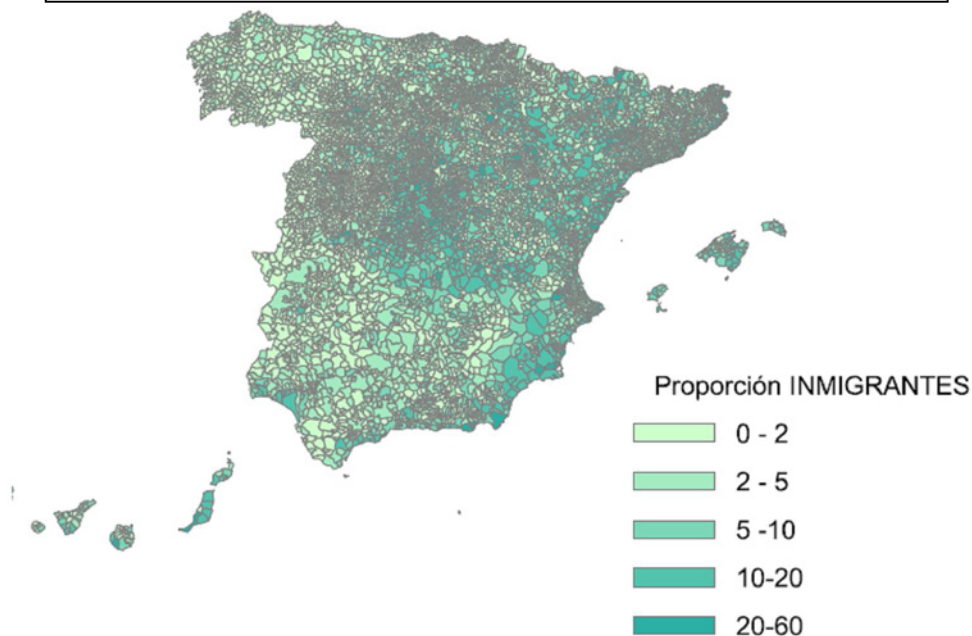
Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE. Datos del Padrón Municipal a 1/1/2010 y comparación con los del 2007 ()<sup>vii</sup>

Con respecto a la intensidad y composición de la inmigración<sup>2</sup> respecto de los diferentes ámbitos municipales, y comparando la situación existente en 2010 con respecto a la de 2007 se observa que:

- **La proporción de personas inmigrantes se ha incrementado en todos los hábitats** en el periodo considerado especialmente en los municipios suburbanos y en menor medida en las islas de población y en Canarias, Ceuta y Melilla.
- Las personas inmigrantes tienen **mayor presencia en las zonas de características más urbanas**, que suelen corresponderse con municipios de mayor tamaño, y este patrón se mantiene entre 2007 y 2010.
- En la población inmigrante **predominan ligeramente los hombres sobre las mujeres** (una diferencia inferior a 6 puntos porcentuales) especialmente en los municipios de menor tamaño, si bien en estos entre 2007 y 2010 la tendencia ha sido hacia una composición paritaria en todas las zonas.

El mapa II-1 presenta la proporción de personas inmigrantes en cada municipio respecto de su población total. Puede apreciarse que **las zonas con municipios con mayor porcentaje de personas inmigrantes se encuentran en la mitad Este del país**, especialmente en la franja mediterránea, el valle del Ebro, Madrid y sus alrededores y todo el corredor que va desde Madrid hasta Valencia, Alicante y Murcia. Por el contrario, en la mitad occidental de la península, incluido el Sudoeste, se observa que el porcentaje que supone la población inmigrante sobre el total es mucho menor.

Mapa II-1. **Proporción de la población inmigrante por municipio**



*Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE. Padrón Municipal a 1/1/2010.*

<sup>2</sup> Se considera población inmigrante a la población extranjera de nacionalidad no perteneciente a la Unión Europea de los 25 (es decir, los nacionales de Rumanía y Bulgaria se consideran personas inmigrantes)

Según los países de origen, se aprecia que **más del 70% de la población inmigrante residente en España proviene tan solo de nueve países diferentes y se distribuye de forma diferente según la procedencia en los tipos de hábitat.**

Tabla III-4

**Distribución de la población inmigrante por hábitat y por país de origen**

	Tipo de hábitat						TOTAL
	Rural	Suburbano	Isla de población	Ciudad	Gran ciudad	Canarias C y M	
Rumanía	38,3	21,6	25,2	16,3	11,9	4,7	18,9
Marruecos	21,0	21,7	26,0	17,2	6,3	12,4	17,1
Ecuador	4,5	7,2	8,0	9,0	13,9	3,6	9,1
Colombia	3,8	6,1	4,8	7,5	7,0	13,9	6,7
Bolivia	2,4	3,5	3,4	5,2	7,6	2,7	4,8
Bulgaria	9,0	3,5	4,6	3,8	2,2	1,9	3,9
China	0,6	2,4	1,9	4,1	5,8	5,1	3,6
Perú	1,2	2,3	1,1	3,2	6,2	1,6	3,2
Argentina	1,8	3,5	2,5	3,1	2,8	6,0	3,0
Resto	17,4	28,1	22,5	30,7	36,2	48,0	29,7

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE. Padrón Municipal a 1/1/2010

Si se comparan los resultados de la Tabla III-4 (para 1 de enero de 2010) con los procedentes del Padrón municipal a 1 de enero 2007 pueden apreciarse algunos cambios tanto cuantitativos como cualitativos. La tabla III-5 presenta las tasas de variación en el porcentaje de personas procedentes de cada uno de los países y hábitats para el total de España entre 2007 y 2010.

Tabla III-5.

**Tasa de variación del porcentaje de personas inmigrantes en España según principales países y tipo de hábitat**

	Tipo de hábitat						TOTAL
	Rural	Suburbano	Isla de población	Ciudad	Gran ciudad	Canarias C y M	
Rumanía	17	8	40	21	23	60	24
Marruecos	-1	-17	20	4	1	10	3
Ecuador	-28	-34	-18	-23	-27	-19	-27
Colombia	-15	9	-31	-12	-9	-10	-12
Bolivia	-34	-22	-22	-14	-11	-12	-16
Bulgaria	0	-14	43	7	6	33	10
China	40	51	-5	16	24	22	16
Perú	12	0	-43	11	4	9	6
Argentina	-31	-3	-48	-28	-23	-21	-27
Resto	-7	24	-18	4	12	-1	4

Fuente: elaboración propia a partir de información del INE. Padrón Municipal de 2007 y 2010

### **Cambios entre 2007 y 2010**

De los cambios experimentados en los últimos tres años pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- **Los nueve países de origen mayoritarios para la población inmigrante en 2007 lo siguen siendo en 2010**, si bien el ranking entre ellos se ha alterado en algunos casos, ya que la dinámica de crecimiento ha sido diferente entre unos y otros. Así, los originarios de Rumanía, Bulgaria y China han aumentado su peso relativo en más del 10% mientras que los procedentes de los países de América Latina, con excepción de los peruanos, han perdido peso relativo.
- **En 2010 el país mayoritario pasó a ser Rumanía**, con un 24% de crecimiento global y suponiendo el 18,9% del total de personas inmigrantes. Su crecimiento ha sido superior al global en Canarias y en las Islas de Población y menor que la media en las áreas suburbanas.
- **Los originarios de China ya suponen un 3,6% del total** de personas inmigrantes, y han crecido un 16% a nivel global, y han ganado peso relativo especialmente en los municipios Suburbanos, Rurales y en las Grandes Ciudades, mientras que han perdido peso en las Islas de Población.
- **Los procedentes de Marruecos**, que en 2007 eran los más numerosos, **mantienen su peso relativo** alrededor del 17%, perdiendo peso en los municipios suburbanos y aumentándolo en las islas de población.
- **Los ecuatorianos han reducido su peso relativo** en un 27%, pasando de ser el 12,4% de las personas inmigrantes a ser el 9,4%. Este descenso se ha producido en todos los ámbitos. A un nivel menor, puesto que representan un porcentaje menor de la población de origen inmigrante **ha sucedido lo mismo con los argentinos y con los colombianos** (especialmente en las islas de población).
- **Rumanos y marroquíes son las nacionalidades más frecuentes en todos los tipos de municipios con la excepción de las grandes ciudades**, donde los marroquíes tan sólo representan el 6% y los ecuatorianos acompañan a los rumanos como segundo origen más numeroso (13%). En Canarias, Ceuta y Melilla, los más numerosos son los de origen colombiano (13%) seguidos de los originarios de Marruecos (12%).

**Hay una menor variedad de nacionalidades en los municipios rurales**, con respecto a la gran ciudad o Canarias. Puede apreciarse que en las zonas rurales las principales 9 nacionalidades acumulan casi el 83% de las personas inmigrantes, mientras que en los dos hábitats citados ese porcentaje disminuye hasta al 63% en el caso de las Grandes ciudades y al 52% en el caso de Canarias, Ceuta y Melilla.

## **2. SITUACIÓN ADMINISTRATIVA Y ACCESO A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA**

Desde el punto de vista del estatuto jurídico, otros rasgos de la situación actual en la que se pone en marcha el PEI II son, por un lado, la ralentización en el crecimiento anual de las personas con registro o tarjeta de residencia y, por otro lado, la continuación del incremento notable del número de nacionalizados (si bien con menor tasa anual de crecimiento en 2009)

El Gráfico II-5 indica la evolución de las personas con registro o tarjetas de residencia en vigor (4.926.608 para 2010) La Gráfica II-6 muestra por otra parte la mayor equiparación en los últimos años (2008-2010) en el número de permisos de régimen comunitario y de régimen general, situación que ya se daba ante del 2000 pero que desde entonces había cambiado debido al mayor aumento de los permisos de régimen general entre 2000 y 2007.





El

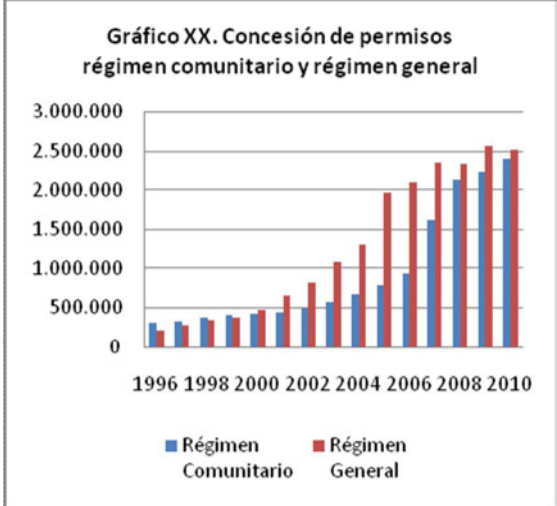
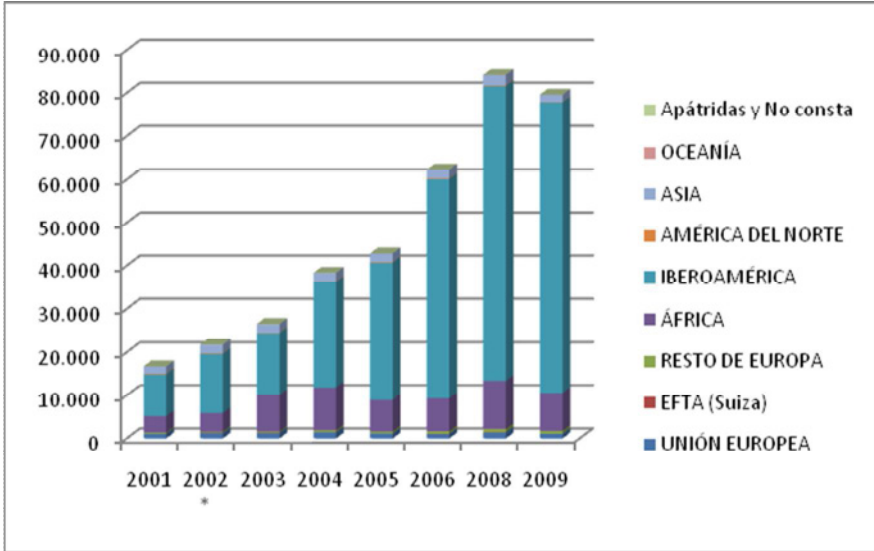


Gráfico II-7 siguiente muestra el **acceso creciente a la nacionalidad española, con un descenso en 2009**, en el que se aprecia la gran presencia de los procedentes de Iberoamérica (9.713 en 2001 a 67.243 en 2009, con Ecuador y Colombia como principales países de origen), seguido por el menor peso de los procedentes de África. El aumento de las nacionalizaciones se debe en tres cuartas partes a la residencia legal permanente de dos años, y el resto de los casos a otros tres motivos: la vía del matrimonio, la residencia legal de larga duración y el nacimiento en España. En efecto, en 2009, en el 75,8% de los casos, la razón de concesión fue la residencia legal permanente de dos años o más. El 11,4% se debió al matrimonio con una persona española, el 6,7% a tener diez años de residencia legal y el 4,6%, por haber nacido en España.

Gráfico II-7.

Evolución de las concesiones de nacionalidad española por residencia y nacionalidad anterior 2001-2009



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Estadísticas, varios años.

### 3. TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA COTIDIANA, RECURSOS PÚBLICOS Y DIVERSIDAD CULTURAL

#### *Regeneración urbana.*

La incorporación de las personas de origen extranjero a los espacios urbanos ha generado cambios en su fisonomía y dinámica, surgiendo nuevas realidades cotidianas en los barrios y comercios, diversificándose los servicios y mercados. Este proceso ha dado lugar a nuevas situaciones en buena parte de las ciudades caracterizadas ahora por un nivel de representación multicultural, La diversidad cultural ha concitado nuevos espacios de manifestación artística, de creatividad y de ocio. Las ciudades españolas con mayor población han visto intensificado sus procesos de cosmopolitismo y algunos de sus barrios se caracterizan ya por un componente de fusión entre diversidad, arte y ocio, constituyendo un nuevo atractivo turístico.

Dentro de las grandes ciudades como Madrid o Barcelona, han crecido barrios en zonas periféricas y con baja dotación de infraestructuras, o muy céntricas y deterioradas, en los que la tasa de población extranjera es muy superior a la media; la confluencia de estas circunstancias ha dificultado la vecindad con los habitantes autóctonos residentes. Según algunos estudios, los vecinos de origen español tienden a distinguir entre el rechazo hacia la presencia de extranjeros en abstracto, y su aceptación más o menos distante de algunos inmigrantes concretos que conocen personalmente. Existe un contraste entre la percepción que tiene la población mayoritaria del barrio de los inmigrantes indistintos y estereotipados (como inmigrantes en general, o como marroquíes, colombianos, rumanos, etc.) y la opinión que se forman de los individuos con quienes tienen un trato personal, como vecinos, compañeros de trabajo o amigos. Por su parte, los inmigrantes desean superar ese rechazo en abstracto dándose a conocer para ganarse la confianza de los españoles. El problema radica en que los estereotipos que se crean los autóctonos a partir de algunas experiencias negativas se generalizan y difunden mucho más que las experiencias positivas o neutras.<sup>viii</sup> Como soluciones que han funcionado y por las que se debe seguir apostando se encuentran los servicios de mediación vecinal para la resolución de conflictos; las actividades de encuentro y conocimiento mutuo en el barrio; la dotación adecuada de infraestructuras y servicios públicos y, en general, la prevención de la formación de guetos, desde el punto de vista de la planificación urbanística.<sup>ix</sup>

#### *Sostenimiento de las zonas rurales en peligro de despoblación.*

Tomando en consideración las 22 provincias españolas más afectadas por la despoblación en el siglo XX, se observa una **disminución importante del ritmo de despoblación** en esta década; los datos muestran que la causa fundamental de esta reducción es el fuerte ritmo al que ha crecido la población residente nacida en el extranjero. Esto ha tenido como consecuencia, además, que el número de provincias cuyas áreas rurales pierden población haya pasado de 22, entre 1991 y 2000, a 13, entre 2000 y 2008. La variación de los nacidos en España ha seguido siendo negativa, lo que



implica que **en ausencia de inmigración procedente del exterior la pérdida de población se habría seguido produciendo** en las provincias analizadas al ritmo anterior. Se deduce, en consecuencia, que el futuro demográfico de las zonas rurales más despobladas depende crucialmente de la inmigración.<sup>x</sup> La aportación de la población extranjera, fundamentalmente familias con niños, a pueblos y comarcas con baja densidad demográfica, algunas en peligro de desaparición, **ha permitido el mantenimiento de la actividad agraria y de los servicios públicos como ambulatorios y escuelas rurales**, y por lo tanto ha tenido

una importancia mayor que la que permite inferir de los datos cuantitativos.

Tanto en los hábitats urbanos como rurales, la presencia de personas inmigrantes y sus vínculos transnacionales con los países de origen han generado un nuevo interés en la población autóctona por acercarse a la realidad de dichos países a través de innumerables jornadas, cursos, festivales, ferias y encuentros interculturales. A lo largo de la década, los planes autonómicos y locales de integración han favorecido esas acciones y han buscado fórmulas adecuadas y adaptadas a sus circunstancias para actuar a favor de la inclusión social de toda la población.

### **Ajuste entre oferta y demanda en los servicios públicos de bienestar.**

El rápido incremento de la población residente en España ha potenciado los desajustes en la oferta de algunos servicios públicos de bienestar, siendo sus consecuencias bastante variadas. Por un lado, es claro que ha aumentado la demanda de acceso a algunos servicios (por ejemplo, a la vivienda protegida, a la sanidad, a guarderías públicas, a los servicios sociales). Por otra lado, también es evidente los esfuerzos realizados por proveer de más medios y por ajustar el servicio a las nuevas particularidades de la demanda. En ese siempre difícil equilibrio entre una nueva demanda, con importante particularidades, y una oferta que trata de ajustarse, se han producido situaciones negativas, si bien es preciso no generalizar ni dejar de ver los aspectos positivos. Así, en algunas ocasiones, ha afectado a la calidad de los servicios. En otros casos se producen situaciones de saturación en la prestación, lo cual afecta el nivel de acceso.

En la década pasada se desarrolló el proceso de ajuste entre la nueva demanda y la actualización de la oferta de servicios públicos de bienestar. Actualmente, la detención del ritmo de incorporación de población impone una orientación diferente, en la que se capitalicen los logros alcanzados y se prime la calidad sobre la cantidad.

### **El reto de la equidad en la educación.**

Colegios e institutos han ido incorporando los temas relativos a la diversidad cultural y la realidad de los países de origen de los estudiantes extranjeros en sus programas educativos, abriendo espacios para desarrollar valores de respeto y conocimiento de realidades diferentes. Se han desarrollado crecientes y nuevos recursos para apoyar a los estudiantes extranjeros en su incorporación a la

enseñanza obligatoria en España. Este proceso no ha estado exento de conflictos y se ha insistido en los riesgos de deterioro de la calidad de la enseñanza.

La evolución del alumnado extranjero no universitario se aprecia en el Gráfico III-8, en el que se observa que el número actual se sitúa en los 755.587 estudiantes, el cual representa el 10% aproximadamente, de un total de 7.600.000 matriculados. Como era previsible, los mayores porcentajes se concentran (con más del 12% del total) en las comunidades autónomas en las que existe mayor población de origen inmigrante, Cataluña, Madrid y Valencia, pero también en Murcia, Navarra y Baleares. Aunque la mayoría de los alumnos de origen extranjero acuden a centros públicos, existe un promedio de 18% que lo hace a centros privados, particularmente en Enseñanzas deportivas (82,6%), Educación especial (33%), PCPI (27,6%), Formación Profesional (21,6%) y ESO (21%).

Tabla III-6. Alumnado extranjero no universitario, por titularidad del centro y enseñanza. 2008-2009.

TODOS CENTROS	LOS	Total	CENTROS PÚBLICOS	% Públi cos	% Privad os
<b>Total</b>		755587	619931	82,0	18,0
<b>Ed. Infantil</b>		126920	103920	81,9	18,1
<b>Ed. Primaria</b>		308896	258176	83,6	16,4
<b>Ed. Especial</b>		3312	2219	67,0	<b>33,0</b>
<b>ESO</b>		216585	171046	79,0	<b>21,0</b>
<b>Bachilleratos (1)</b>		33493	27891	83,3	16,7
<b>Formación Profesional (2)</b>		32193	25251	78,4	<b>21,6</b>
<b>PCPI (4)</b>		8719	6309	72,4	<b>27,6</b>
<b>EE. Artísticas (3)</b>		3928	3616	92,1	7,9
<b>Idiomas</b>		21495	21495	100,0	0,0
<b>EE. Deportivas</b>		46	8	17,4	<b>82,6</b>

Fuente: Instituto nacional de estadística (INE) INEBase. "Educación, enseñanzas anteriores a la Universidad"

Con respecto a los estudios universitarios, se observa en la Tabla III-7 que el porcentaje de alumnado extranjero que los cursa es del 2,7% del total de estudiantes para 1º y 2º ciclo y grados. Entre éstos, el 64,8% son estudiantes de origen extracomunitario. La proporción de estudiantes que acude a universidades privadas es algo más baja, un 2,2% del total.

Tabla III-7.

**Número total de estudiantes extranjeros matriculados en 1er y 2º ciclo y grados, por tipo de universidad, tipos de centro y procedencia**

	Total	Universidades Públicas		Universidades Privadas y de la Iglesia Católica
		C. Propios	C. Adscritos	
<b>Total Estatal</b>	<b>1.377.228</b>	<b>1.177.309</b>	<b>53.301</b>	<b>146.618</b>
<b>Total Extranjeros</b>	<b>37.230</b>	<b>32.898</b>	<b>1.132</b>	<b>3.200</b>
<b>UE 27</b>	13.115	11.549	357	1.209
<b>No UE</b>	24.115	21.349	775	1.991
<b>% Extranjeros</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>
<b>UE 27</b>	35,2	35,1	31,5	37,8
<b>No UE</b>	64,8	64,9	68,5	62,2

Fuente: Ministerio de Educación, Avance de la estadística de estudiantes universitarios. Curso 2008-09, Tabla 1.4.

El porcentaje de estudiantes extranjeros graduados es bastante inferior, 1,4% del total (2.598), con respecto al total (187.883) en 2008-2009, tanto en los centros universitarios públicos como privados. Más del 60% de ese alumnado graduado es de origen extracomunitario.

La inversión de mayores recursos en educación, hasta aproximarse a la media europea de inversión educativa en relación con el PIB, es algo crucial para el conjunto de la población y del sistema educativo. Dentro de ese marco general y común, el proceso de incorporación al sistema educativo del alumnado de origen extranjero reclama esfuerzos denodados para conseguir que dicho proceso se haga con éxito. Una de las metas de la Estrategia Europa 2020, recogida en el Programa Nacional de Reformas, es que los estudiantes mejoren las tasas de éxito en la etapa educativa obligatoria y amplíen sus estudios a posteriori. El déficit es más importante entre los jóvenes de origen extranjero, siendo un objetivo a conseguir que, al menos, consigan los niveles de la población joven autóctona en ambas cuestiones. Al mismo tiempo, se debe continuar con las políticas de educación inclusiva, que han funcionado positivamente, pero que deben seguir profundizándose. Las universidades españolas se han hecho eco del cambio social de la inmigración y de la nueva realidad culturalmente diversa, y se han avocado a investigar los nuevos procesos con numerosas tesis doctorales y proyectos de investigación, así como a transmitir los nuevos saberes, a través de cursos de expertos, másters y programas de doctorado, en todas las comunidades autónomas. Se han implantado nuevas titulaciones y orientaciones laborales, como la de educación intercultural y mediación intercultural, que han contribuido a mejorar los procesos de incorporación. Entre 1990 y 2000 se editaron 88 libros con la temática inmigración, y entre 2001 y 2010 estos ascendieron a 558.<sup>xi</sup>

***Sanidad: recursos, calidad y diversidad.-***

El personal sanitario también ha modificado sus pautas de atención, incorporado la diversidad cultural y ampliando su conocimiento de patologías endémicas de otras latitudes y hemisferios, para lo cual se han realizado numerosos programas de formación y de extensión educativa, y se han puesto en práctica servicios de mediación cultural e interpretación en diferentes idiomas, por parte de varias comunidades autónomas.

Aunque las necesidades sanitarias de las personas inmigrantes no difieren de las autóctonas por grupo de edad, **algunos estudios han detectado un uso más intensivo de las urgencias hospitalarias**; este uso se va ajustando en el tiempo, según se conocen las pautas de funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. A pesar de que la oferta sanitaria pública se ha incrementado en los últimos años, **la percepción de saturación en ciertos servicios ha aumentado en algunas zonas**. También debe decirse que, como sucede con otros servicios, una parte de la población inmigrante, con rentas medias y altas, también es cliente de servicios sanitarios prestados por aseguradoras privadas.<sup>xii</sup> Para evitar conflictos entre los usuarios de los servicios sanitarios, autóctonos e inmigrantes, las comunidades autónomas deben asegurar que la dotación de recursos sanitarios sea proporcional al tamaño de la demanda, se conciencie sobre el uso responsable y se asegure la calidad de la atención, incorporando los aspectos de diversidad cultural en la práctica habitual.

### ***Solidaridad, participación social y política.***

Las personas inmigrantes han generado un fuerte capital social, con miles de asociaciones de ayuda mutua, de cooperación, sensibilización cultural y amistad creadas en estos años, diseminadas en todo el territorio, que se han fortalecido con el compromiso de sus integrantes, de personas y entidades autóctonas, y de las acciones de integración y ciudadanía con sus pueblos de procedencia. En un estudio realizado en 2009 se registraron 488 asociaciones de extranjeros en las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid, Murcia, Valencia y provincia de Barcelona; 150 de ellas estaban organizadas por personas de origen latinoamericano, 126 por oriundos de África Subsahariana, 58 por europeos del Este, 47 por asiáticos, 41 por personas del Magreb, 55 por personas no asociadas a ninguna zona de origen en concreto y 11 de personas procedentes de EU15.<sup>xiii</sup> **La mayor parte de las asociaciones son de reciente creación** (posterior a 2005) y se dedican al mantenimiento y difusión de la propia cultura (89% de las asociaciones); servicios a determinados grupos de personas (83%); actividades políticas (76%); integración del propio colectivo nacional (62%); actividades recreativas (54%); cooperación con el país de origen (27%); actividades religiosas (18%).<sup>xiv</sup>

Paralelamente, han surgido entidades en apoyo de la población inmigrante formadas mayoritariamente por españoles y se han abierto nuevos espacios destinados a la inmigración dentro de las entidades sin ánimo de lucro que integran el Tercer Sector de Acción Social. Estas ONG movilizan cientos de miles de voluntarios y emplean a un numeroso personal técnico en programas de acogida, intervención social e intercultural, dirigidos a prevenir y combatir la pobreza, la exclusión y la discriminación, mejorar la empleabilidad, el acceso y mantenimiento del empleo; en el marco de la crisis económica, operan ofreciendo asistencia y apoyos para reorientar los itinerarios personalizados para que las personas encuentren las mejores opciones dentro de las nuevas situaciones del mercado.

Estos vínculos crecientes entre la población inmigrante y la población autóctona se han traducido en un aumento de la solidaridad internacional. En esta década se ha profundizado la cooperación al desarrollo y humanitaria con los países de origen de las personas inmigrantes y, particularmente, se ha reforzado la línea de Movilidad y desarrollo. Los proyectos y acciones de integración transnacional están destinados a la mejora del bienestar y la lucha contra la pobreza en los países de origen de las

personas inmigrantes y a favor de una integración positiva en España, y están a cargo de asociaciones de inmigrantes y entidades sociales, y en algunos casos en consorcio con otras instituciones. La línea de intervención de Codesarrollo está señalada en el PEI I y figura en el Plan Director de la Cooperación Española; cuenta también con el apoyo generalizado de las consejerías de inmigración y cooperación locales y autonómicas.

Algunas personas inmigrantes se han convertido en líderes cívicos dentro de sus comunidades y han dado el salto hacia la política local, autonómica y nacional (en algunos casos, han conciliado este activismo con la representación política de las comunidades emigradas en sus propios países). Este proceso de incorporación política se va produciendo progresivamente, contándose también con un ritmo de nacionalizaciones importante. La adquisición de la nacionalidad española genera situaciones de doble ciudadanía que permite, en algunos países, la participación política y electoral también en el país de origen. Miles de residentes permanentes y ciudadanos naturalizados - 50.740 extracomunitarios y 414.921 europeos - se inscribieron en el censo electoral para participar en las elecciones locales de mayo de 2011y, en el caso de los comunitarios también en las autonómicas . Esta cifra es aún baja con respecto al total de personas que tenían la posibilidad de participar (190.852 y 1.121.376, respectivamente).

#### **4. APORTE ECONÓMICO CLAVE Y SITUACIONES DE DESEMPLEO**

La aportación de la inmigración al crecimiento económico de España es indudable. Durante esta década la integración masiva de población inmigrante ha supuesto un impulso económico fundamental, tanto por su incorporación al mercado laboral, que demandaba esta nueva fuerza de trabajo, como por su aportación al desarrollo del propio tejido económico, integrándose como oferentes y demandantes de bienes y servicios. Su aportación al cuidado y servicios de proximidad ha favorecido el mantenimiento, acceso o movilidad, según los casos, de las mujeres españolas con respecto al trabajo; y, en otro orden de cosas, ha constituido un apoyo o respiro para las personas cuidadoras habituales. Otro aspecto no menos significativo ha sido su aportación como contribuyentes, tanto a través de los impuestos indirectos que gravan el consumo, como por los impuestos directos en su carácter de trabajadores por cuenta ajena o empresarios.

##### ***Incorporación de capital humano.***

Desde un punto de vista económico, la inmigración aporta a España un capital humano importante, debido a la formación académica y la experiencia profesional previas que traen la mayor parte de los inmigrantes adultos de sus países de origen y que, con frecuencia, exceden la cualificación requerida para los empleos que ocupan.

Tabla III-8.

**Nivel educativo de la población extranjera y española mayor de 16 años, por tramos educativos, en 2007 y 2010**

	Extranjeros		Españoles	
	2007	2010	2007	2010
<b>Población mayor de 16 años</b>	<b>4.373.800</b>	<b>4.757.000</b>	<b>33.523.100</b>	<b>33.728.400</b>
<b>% s/ total (promedio año)</b>	90%	89%	84%	83%
<b>Nivel educativo</b>				
<b>Analfabetos y educación primaria</b>	26%	24%	33%	31%
<b>Educación Secundaria y formación laboral</b>	<b>55%</b>	<b>55%</b>	<b>43%</b>	<b>44%</b>
<b>Educación Superior</b>	19%	21%	24%	25%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa.

Durante la fase de expansión, 2000-2005, la inmigración supuso un aumento de la mano de obra y una reducción del desajuste entre vacantes y oferta de trabajo, gracias al aumento de la oferta, mayor flexibilidad, mayor movilidad geográfica, entre otros factores. Los trabajadores extranjeros pasaron de representar el 1,2% en 1996 al 12,1% en 2005. Esta llegada masiva de inmigrantes **ha impulsado en 3,2 puntos porcentuales el crecimiento anual del Producto Interior Bruto per cápita en España** durante la década 1995-2005 **y explica más del 50% del crecimiento del PIB** de los últimos cinco años. Sin la inmigración, **el PIB habría caído un 0,6% anual en esos años, en lugar del avance del 2,6% registrado**. Según el Banco de España, **su impacto sobre el aumento de la renta por habitante entre 2001 y 2005 fue del 25%**.

Este proceso de inserción laboral ha sido compatible con una notable reducción de la tasa de paro de los nativos. La inmigración no sólo no ha creado paro, sino que **ha reducido el paro estructural en 2 puntos porcentuales** entre 1996 y 2005, al ampliar el mercado de demanda de bienes y servicios, y al aportar mayor flexibilidad al mercado laboral. Concretamente, la incorporación de mujeres inmigrantes a los servicios de cuidado y de proximidad en el ámbito doméstico ha favorecido la mejora de la tasa de actividad y, como consecuencia, de la tasa de ocupación de las mujeres españolas (en 2010, 178.736 hogares dieron de alta a trabajadoras domésticas en la seguridad social, frente a 40.102 de 1999). De acuerdo con los datos oficiales, **por cada punto de aumento en la proporción de inmigrantes aumenta en 0,6 puntos la tasa de actividad femenina**. Por tanto, la inmigración explicaría el 30% de los 12,5 puntos de aumento de la tasa de actividad femenina entre 1996 y 2005.<sup>xv</sup>

Analizando el período 2000 y 2009, **el impacto económico total**, en lo que al sector privado se refiere, **se podría cifrar la contribución al PIB en el 13,2%**, siendo especialmente relevante la aportación en todos los sectores, salvo en el industrial y en el de los servicios no de mercado (servicios públicos).<sup>xvi</sup>



### **Empresariado inmigrante.**

La inmigración es diversa en cuanto a proyectos, situaciones y condiciones sociales, pero todas las personas que residen legalmente en España deben de cumplir con unos requisitos y procedimientos que pueden ralentizar el cumplimiento de esas expectativas. Como los permisos de trabajo que se conceden inicialmente son de carácter laboral, esto condiciona el modo de incorporación al trabajo, que se decanta por el régimen general, por cuenta ajena; sin embargo, la estadística muestra que **en cuanto se supera este primer condicionante, un porcentaje importante de la población de origen extranjero se dedica a las profesiones liberales y a la actividad empresarial**, afiliándose al régimen de trabajadores autónomos. Estas empresas de bienes y servicios se dirigen a la población en general (dentistas, diseñadores, fontaneros, tiendas, etc.), a la provisión específica para los connacionales (alimentación, productos culturales, etc.) o a la población extranjera, por su condición de inmigrada (necesidades de comunicación, de envío de remesas, asesorías jurídicas, inmobiliarias).

**El empresariado inmigrante** (particularmente en las grandes ciudades, Barcelona, Madrid y Valencia) **está creando nuevos puestos de trabajo** que cubren inmigrantes y autóctonos, al tiempo que propicia la transformación productiva de las economías urbanas. Inmigrantes y autóctonos desarrollan un nuevo modelo, sustentado en la mercantilización y marketing en torno a la diversidad y el uso comercial de la presencia de los grupos étnicos y de sus símbolos (música, alimentación, ropa, etc.). Aunque debido a la crisis muchas empresas han debido cerrar, **en febrero de 2011 el 11,19% de las personas inmigrantes estaba afiliada al régimen de trabajadores autónomos**, en número parecidos entre europeos y extracomunitarios.

Tabla II-8

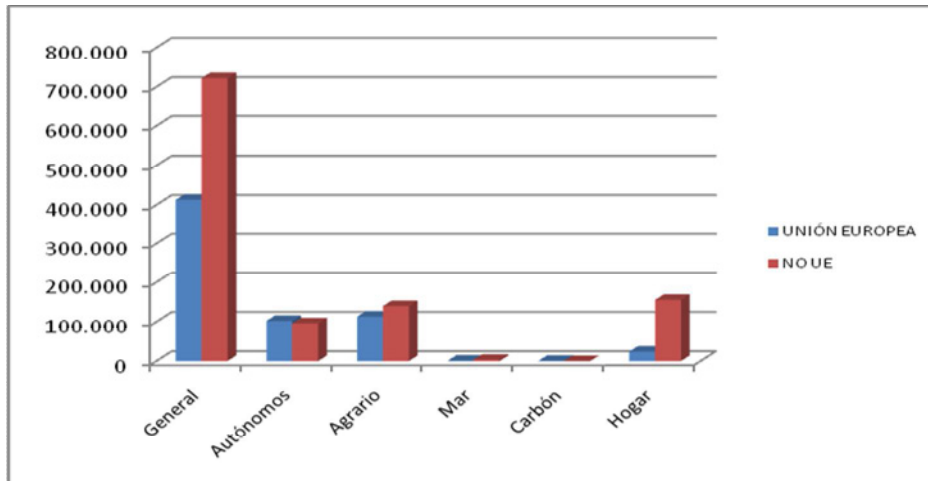
#### **Afiliación de las personas extranjeras a los Regímenes de la Seguridad Social en febrero de 2011**

<b>REGÍMENES</b>	<b>General</b>	<b>Autónomos</b>	<b>Agrario</b>	<b>Mar</b>	<b>Carbón</b>	<b>Hogar</b>	<b>TOTAL</b>
<b>UNIÓN EUROPEA</b>	412.896	102.229	113.167	945	531	23.511	653.279
<b>NO UE</b>	722.078	95.763	139.911	3.497	19	155.225	1.116.494
<b>Totales regímenes</b>	1.134.974	197.992	253.078	4.442	550	178.736	1.769.773
<b>% sobre Total</b>	64,13	11,19	14,30	0,25	0,03	10,10	100,00

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social, febrero de 2011.

Gráfico III-9

**Afiliación a la Seguridad Social por regímenes de la población extranjera europea y extracomunitaria en febrero de 2011**



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011), Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social. Febrero.

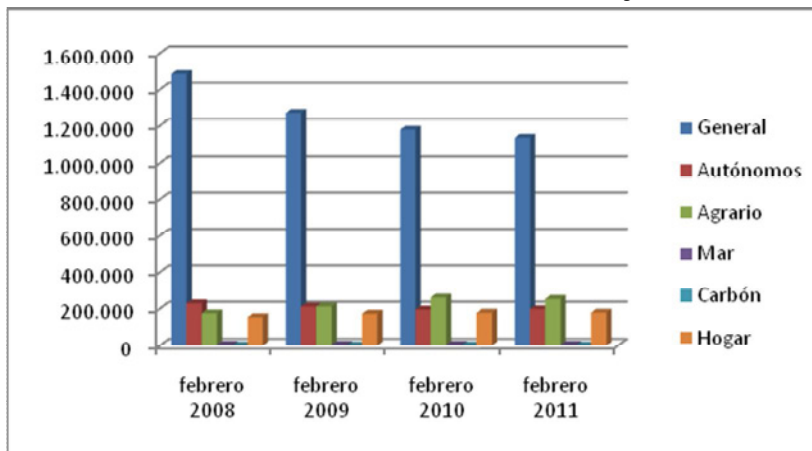
**Empleo.**

La mayor parte de la población inmigrante adulta está trabajando por cuenta ajena, afiliada en la Seguridad Social al régimen general. En general, las personas trabajadoras inmigrantes ocupan puestos de trabajo más precarios y temporales que los españoles, aunque las estadísticas permiten observar diferencias por procedencia. Los extranjeros de la Unión Europea (UE-25) que trabajan están menos expuestos a los trabajos precarios que los mismos españoles. Sin embargo, si observamos las tasas de temporalidad de los trabajadores de Europa del Este, de los africanos, y en menor medida de los latinoamericanos, éstas alcanzan cifras muy altas y muy superiores a las de los trabajadores españoles.

El efecto de la crisis en la afiliación de las personas inmigrantes a la Seguridad Social es evidente. **Entre febrero de 2008 y el mismo mes de 2011 se perdieron 350.133 afiliaciones al régimen general;** 30.673 al régimen de trabajadores autónomos; 304 al de trabajadores del mar y 98 al de trabajadores del carbón. Sin embargo, se produjo un crecimiento de las afiliaciones al régimen agrario, con 78.198 afiliaciones más, y al régimen de empleados del hogar, con 24.839. Es decir, se produjo un trasvase hacia estas dos actividades, con lo cual **la pérdida de afiliaciones fue de 278.171 en los cuatro años de la crisis.**

Gráfico II-9

**Evolución de la afiliación de las personas extranjeras a los regímenes de la Seguridad Social entre febrero de 2008 y febrero 2011**



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social, febrero de 2011.

Las afiliaciones están muy concentradas en dos comunidades autónomas, Cataluña (22,01%) y Madrid (21,70%), a las que siguen Andalucía (12,02%), Valencia (10,96%), Murcia (4,75%), Canarias (4,50%), Castilla La Mancha (4,20%), Aragón (3,38%) y el resto, con porcentajes inferiores al 3%. En Cataluña y Madrid, la mayor parte de las personas están afiliadas al régimen general (294.804 y 292.345, con un peso del 75,6% y 76,12 % respectivamente), pero existen diferencias importantes: en Cataluña los afiliados al régimen de trabajadores autónomos representan el 10,5%, mientras que en Madrid son el 8,8%; en el régimen agrario catalán se encuentra el 4,47%, frente al 0,87% en el caso madrileño. Por su parte, en Madrid hay una mayor afiliación al régimen de trabajo doméstico (14,2% frente al 9,2%).

**El problema del paro y el retorno a los países de origen**

A partir de 2008, el impacto de la crisis económica sobre los sectores económicos de la construcción y de los servicios ha producido un **aumento diferencial del desempleo de la población inmigrante** (con respecto a la población autóctona) que había ocupado los puestos de trabajo más precarios y de reciente creación. No obstante, este impacto negativo es heterogéneo a nivel territorial, por origen, por cualificación, por sexo y por edad. En estos tres años **se ha destruido el doble de empleo entre los españoles que entre las personas inmigrantes**, cuya entrada se ha ido reduciendo. Por lo tanto, el 29% de tasa de paro entre la población inmigrante actual (cuya tasa de actividad es mayor que la autóctona) refleja **no tanto una pérdida de empleo, como el hecho de que las personas llegadas recientemente no han podido encontrar empleo**, como se aprecia en la Tabla correspondiente a la distribución por Sector (Tabla II-10).<sup>xvii</sup>

También existen diferencias notables entre las personas de origen comunitario y las de origen extracomunitario. Con datos del Paro Registrado, del Servicio Público de Empleo, en diciembre de 2010 en total hay 5.504.411 personas demandantes de empleo. Los principales sectores afectados

son Servicios (2.371.939), Construcción (753.067) e Industria (491.638). De ese total, 605.838 son de origen inmigrante (el 11%), de los cuales hay 361.084 hombres y 244.754 mujeres.

Con respecto al peso en el total de personas extranjeras desempleadas, el número de extracomunitarias (408.572) duplica al de las comunitarias (196.669). Si se observa por edad, esta diferencia es especialmente notable entre los tramos comprendidos entre 16-19; 30-34; 40-44 y 45-49 años. Otra característica destacada es que **el 56% de todas las personas que buscan empleo proceda de sólo cuatro países** y, concretamente, Marruecos represente casi la mitad de todas ellas, como se observa en la Tabla siguiente.

Tabla II-9  
**País de origen de las personas demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo en diciembre de 2010**

<b>País de origen</b>	<b>Personas que buscan empleo</b>	<b>% sobre total</b>
<b>Marruecos</b>	140.787	23,24
<b>Rumanía</b>	94.827	15,65
<b>Ecuador</b>	54.645	9,02
<b>Colombia</b>	38.059	6,28
<b>Subtotal</b>	<b>328.318</b>	<b>54,19</b>
<b>Total general</b>	<b>605.838</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Servicio Público de Empleo Estatal (2010), Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Diciembre.

El resto de personas desempleadas (45,81%) están distribuidas entre muchos países de origen; con respecto a su peso en el total, destacan Bulgaria (3,79%), Italia (3,03%), Portugal (2,81%), Perú (2,47%), Bolivia (2,30%), Argentina (2,05%), Ucrania (1,93%) y República Dominicana (1,78%).

La distribución por Sectores, que se aprecia en la Tabla II-10, muestra que los principales sectores en los que se encuentran demandantes de empleo inmigrantes es el de la Construcción (17,1%), aunque esto se debe mayoritariamente a la población extracomunitaria, mientras para los comunitarios el principal Sector con paro es el de los Servicios. En esta Tabla se puede observar el elevado porcentaje de personas "sin empleo anterior" (14%), entre los que encontramos casi el doble de extracomunitarios, que de europeos.

Tabla II-10 . Distribución de los demandantes de empleo por origen y Sector en diciembre de 2010

SECTOR	Total extranjeros	% sobre total del Sector	Origen UE	Origen no UE	Espanoles	Total
AGRICULTURA	39.406	10,9	12.988	26.418	321.790	361.196
INDUSTRIA	45.057	6,5	15.935	29.122	641.817	686.874
CONSTRUCCIÓN	150.933	17,1	43.513	107.420	729.477	880.410
SERVICIOS	305.811	9,8	100.527	205.284	2.811.611	3.117.422
SIN EMPLEO ANTERIOR	64.631	14,0	24.302	40.329	393.878	458.509
<b>Total</b>	<b>605.838</b>	<b>11%</b>	<b>197.265</b>	<b>408.573</b>	<b>4.898.573</b>	<b>5.504.411</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Servicio Público de Empleo Estatal (2010), Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Diciembre.

Con respecto a las prestaciones por desempleo, el 14% de las personas demandantes de empleo no ha tenido empleo anterior en España, por lo que carece de derecho a prestaciones; en el resto, la trayectoria laboral media es más breve, porque la incorporación es reciente. El gasto total en prestaciones por desempleo en 2009 y 2010 oscila entre los 2.500.000 miles de euros y los 2.900.000 miles de euros y la cantidad de beneficiarios era de 2.994.245, de los cuales 441.448 (14,75% del total) eran extranjeros en noviembre de 2010. Entre ellos, los países de procedencia de las personas beneficiarias son Marruecos (22,05%), Rumanía (14,22%), Ecuador (10,91%) y Colombia (6,66%).

Para mejorar las situaciones descritas es urgente aplicar políticas de formación y reciclaje que favorezcan las posibilidades de integración y de progreso profesional de los inmigrantes. En este sentido, resulta necesario profundizar en las políticas que permitan, por una parte, mejorar la condición social de la población inmigrante y, por otra, aumentar su capacidad de inserción competitiva en la economía española.

A consecuencia de la crisis, **los inmigrantes más jóvenes (hasta 34 años) son los que han optado por irse (como lo han hecho también 550.000 jóvenes españoles)**; estos datos deberían tenerse en cuenta en el momento de la recuperación económica.<sup>xviii</sup> Afectadas por la falta de trabajo, miles de estas personas han decidido retornar a sus países de origen, una parte de ellas capitalizando la prestación por desempleo en destino. Según datos de 30 de noviembre de 2009, los solicitantes de este programa eran 9.114 personas extranjeras en desempleo, de las cuales habían sido concedidas 6.767, es decir, el 74% de las presentadas.<sup>xix</sup>

Otra parte de los retornos se gestiona a través del Programa de retorno voluntario por razones humanitarias. Hasta el 3 de diciembre de 2009 habían retornado 10.220 personas, un total de 6.671 entre los años 2003 y 2008 (ambos inclusive) y 3.549 (más de la mitad del total acumulado de años anteriores) en los once primeros meses de 2009.; el entorno hostil generado por el desempleo y la crisis influye en el aumento de las situaciones de vulnerabilidad que permiten acogerse a estos programas.<sup>xx</sup> Sin embargo, la mayor parte de los retornos voluntarios se realiza por sus propios medios. Según el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), **el número de personas extracomunitarias residentes en España bajó un 6,5% (140.000) en los nueve primeros meses de 2010**, notándose un mayor descenso entre las de origen latinoamericano, con residencia legal, que llegan a más de un 1.700.000. Supuestamente, 33.000 sudamericanos han dejado la Península, siendo los ciudadanos de Ecuador, Argentina (16,9%) y Colombia (11,4%) los que más descendieron en nueve meses. Por su parte, el número de peruanos bajó un 5,78%, el de brasileños un 6,11%, el de cubanos en un 5,23% y los bolivianos un 2,28%.

### ***Trabajo en la economía sumergida.***

La disponibilidad de trabajadores en situación precaria de documentación y con deudas contraídas en origen y fuertes necesidades de supervivencia alimenta la economía sumergida, estimada por la OCDE en el 20% del PIB, que era preexistente a la llegada de la inmigración, y que se da más intensamente en los sectores de la construcción, la agricultura, el servicio doméstico y los servicios de proximidad.<sup>xxi</sup> Coinciden los estudios que trabajar en la economía sumergida implica condiciones laborales inversas a las del empleo estable, en el segmento formal del mercado de trabajo, cuyas condiciones se hallan reguladas y consensuadas por parte de los agentes sociales.<sup>xxii</sup>

Para prevenir este tipo de situaciones que dan lugar a la explotación laboral se han puesto en marcha iniciativas de contratación de personas en origen, garantizando condiciones de trabajo dignas, en algunos casos implicando la residencia regular posterior y, en otros trabajos de carácter estacional, con el compromiso de retorno a sus países de procedencia. Es necesario intensificar los esfuerzos para evitar la incorporación de la población inmigrante a la economía sumergida, pues esta vía es deficitaria en cuanto al acceso a derechos de bienestar y de protección, así como a la contribución fiscal, siendo fuente de vulnerabilidad social. Por otra parte, se debe evitar que por problemas de gestión de la documentación, se pueda provocar cualquier tipo de “irregularidad sobrevenida” (originada en la imposibilidad de renovación de los permisos debido a la situación coyuntural de desempleo).

### ***El compromiso de las remesas.***

Muchas personas inmigrantes, particularmente aquellas que tienen familiares dependientes en el país de origen, ahorran para enviarles remesas dirigidas a la atención de sus necesidades humanas y la mejora de su bienestar, a la construcción o adquisición de una vivienda y para actividades productivas. Además de todo ello, las remesas tienen un impacto macroeconómico altamente positivo. En el tercer trimestre de 2010, las personas inmigrantes residentes en España enviaron remesas por valor de 1.955 millones de euros, un 3,5% más que el mismo periodo de 2009, en el que el envío fue de 1.888 millones de euros. Esta cifra está lejos del récord histórico de marzo de 2008, con 8.550 millones de euros, pero presenta un nivel cercano al de 2007, anterior a la crisis. Estos envíos de fondos son muy resistentes a los vaivenes económicos, debido a que se mantienen por el compromiso afectivo y relacional, lo cual explica que, a pesar del ciclo negativo de la economía, el volumen de envíos se esté recuperando a comienzos de 2011.<sup>xxiii</sup>

### ***Ampliación del mercado de consumo.***

El consumo representa en España alrededor del 60% del Producto Interior Bruto. Todas las personas inmigrantes residentes actúan como consumidores, generando cambios en el mercado de bienes y servicios, a través de la ampliación y diversificación de la demanda. Las partidas y distribución del gasto son diversas, de acuerdo con las características socioculturales y económicas de las personas y sus familias.

La inmigración genera un volumen de compra-venta de 400.000 automóviles usados cada año, alcanzando una tasa de motorización similar a la española (400 vehículos por cada 1000

habitantes).<sup>xxiv</sup> Otro proceso destacado es su **alto grado de bancarización** (importante también en comparación con el bajo nivel de inclusión financiera en sus países de origen). En 2008 éste nivel se calculaba en el 76,6% de los trabajadores (con trabajo legal) y el 40% del resto de inmigrantes, restando un potencial del 21% y del 48%, respectivamente. Esto constituía una oportunidad de mercado, dado que el potencial de bancarización de la población española para entonces era del 2%, es decir prácticamente agotado. La entrada de Cajas y Bancos en el servicio de remesas, ha supuesto una rebaja significativa de las comisiones en estos últimos años.<sup>xxv</sup> Como se ha señalado, el 18% de los niños y jóvenes de origen extranjero escolarizados asiste a centros privados. Las empresas aseguradoras privadas de salud también han visto un crecimiento espectacular de su negocio debido a la incorporación de inmigrantes a la sociedad española.<sup>xxvi</sup>

La alimentación tiene una gran importancia social y antropológica, que está relacionada con la reciprocidad y el intercambio, la sociabilidad, la normalización y las formas de entender el mundo.<sup>xxvii</sup> Los hábitos alimentarios (alimentos, hábitos, reglas, procedimientos, sustancias adicionales, prácticas, mobiliario) han sido considerados como un factor importante para observar la integración de un grupo a una nueva sociedad y su capacidad de perduración, a pesar de la influencia del entorno.<sup>xxviii</sup> Los estudios del consumo alimentario de la población inmigrante refieren unos hábitos de consumo dicotómico, ya que por un lado conservan sus costumbres (45%) y, por otro, se adaptan a las características del mercado español y local (55%); a más del 70% le gusta la comida española.<sup>xxix</sup>

Las personas inmigrantes realizan llamadas telefónicas a su país, envían bienes de consumo, productos manufacturados, medicinas, además de las mencionadas remesas de dinero y viajan ellas mismas para visitas y reencuentro con los familiares (el denominado “turismo de raíces”). En consecuencia, se genera un cauce bidireccional de capitales, bienes y personas que dinamiza las economías del país emisor y del receptor. Se trata de demandas generales (no específicas de una cultura), sino de la condición de emigración, que implican la apertura o refuerzo de rutas de transporte aéreo, aumento del negocio de las comunicaciones, de las empresas de logística y mensajería, de traducción y gestión, entre otras.

La oferta que se genera para abastecer a la demanda de la inmigración también despierta interés en la población autóctona, la cual experimenta nuevos sabores que se han incorporado progresivamente a la dieta de las familias, nuevas formas de vestido, expresiones musicales, prácticas deportivas, bailes, danzas y hábitos de salud, idiomas (árabe, chino, etc.), las cuales son tendencias compartidas con el mercado globalizado. El incremento del turismo de la población española hacia los países de origen de los inmigrantes residentes en España, es otra de las características de esta década (Marruecos recibió el 6,0% de los viajes al extranjero realizados por los residentes en España en 2009 y América Latina, el 9%).<sup>xxx</sup>

Estas nuevas demandas desarrollan nuevo tejido empresarial o se cubren por la oferta de las empresas españolas existentes u otras creadas por el empresariado autóctono. Las agencias de publicidad lanzan campañas de marketing y publicidad especialmente concebidas para estos perfiles de consumidores y trabajadores.

Un estudio de 2006 calculó que **cerca del 32% de los compradores de viviendas eran extranjeros**, con una media de 40.000 pisos anuales hasta 2008; entonces se les consideraba el segmento más dinámico en la demanda de vivienda de primera y segunda mano. Aspectos vinculados a la vivienda son los electrodomésticos y los muebles, cuya tendencia a la compra es superior en los extranjeros que en los habitantes autóctonos, quienes en muchos casos se encuentran en una primera fase de equipamiento del hogar. Con la crisis inmobiliaria y financiera posterior, estas situaciones pueden haber cambiado. Algunas de las personas inmigrantes que han comprado su vivienda con créditos, que se han quedado en desempleo y que carecen de redes que les brinden apoyo económico, se han visto **afectadas por la “crisis de las hipotecas”**, que conlleva la pérdida del bien adquirido y el mantenimiento de la deuda. Las políticas de viviendas sociales no han cubierto este déficit, por lo que **se registran procesos de sinhogarismo, infraviviendas, y exclusión residencial**, que deberán ser tenidos especialmente en cuenta no sólo por su importancia específica, sino también por la posible interacción conflictiva con los vecindarios.<sup>xxxix</sup>

## 5. LA VULNERABILIDAD SOCIAL

**La mayor parte de la población de origen extranjero tiene una vida normalizada.** Sin embargo, **la crisis y particularmente el desempleo tienen consecuencias negativas que generan una profundización de las situaciones de pobreza y exclusión social** preexistentes, así como la llegada a esa situación de personas y familias que, antes de 2008, tenían una situación socioeconómica estándar. La incorporación a la economía sumergida y la situación de irregularidad administrativa son circunstancias contrarias al reconocimiento de estos problemas, así como a la correspondiente asignación de recursos para su solución.

Debe tenerse presente, como han señalado informes de organizaciones sociales, la multidimensionalidad de las problemáticas de vulnerabilidad. Por lo que respecta las personas inmigrantes con hijos a los problemas de desempleo, bajo ingresos familiares y “no llegar a fin de mes” vienen a sumarse con frecuencia problemáticas de documentación y/o deudas y/o mala salud<sup>xxxix</sup>.

Las organizaciones sociales también han venido destacando en los últimos años el incremento de las cifras de irregulares que atienden, personas que han perdido su permiso de residencia al perder el empleo. Estas situaciones no sólo afectan a la persona inmigrante, sino los familiares reagrupados y nacidos en España, con el consiguiente riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza<sup>xxxix</sup>.

Varios informes de organizaciones de acción social destacan el peligro de que la crisis económica conduzca a una mayor exclusión social, que se suma a las manifestaciones de hostigamiento, rechazo y racismo. Entre los problemas principales se encuentran la falta de perspectivas laborales para las personas en paro, la dificultad para acceder o mantener una vivienda digna, así como las dificultades para la regularización administrativa y para la reagrupación familiar.<sup>xxxix</sup> El mantenimiento de estas situaciones puede conllevar un deterioro de la salud y un aumento de la conflictividad social.<sup>xxxix</sup>



### ***Tráfico de personas.***

Uno de los problemas más graves asociados a la irregularidad es la existencia de tráfico de personas, mayoritariamente mujeres. Este tráfico está asociado al ejercicio de la prostitución, actividad que no es considerada laboral, pero que tampoco está prohibida, razón por la cual resulta una vía para la incorporación de personas las cuales, además de ser víctimas de tráfico, pueden ser víctimas de explotación sexual. La Ley Orgánica 2/2009, en su Título II, recoge un nuevo artículo referido a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, a quienes se les ofrece la posibilidad de obtener una autorización por circunstancias excepcionales y que pretende facilitar la denuncia de estos hechos.

### ***Menores no acompañados.***

La llegada de menores extranjeros no acompañados, aunque no es significativa cuantitativamente, activa la cuestión de protección por parte de las Administraciones públicas. Se trata de varones, con edad cercana a los 15 años, procedentes de África subsahariana y del Magreb, con su familia en origen. Alrededor del 70% de estos menores procede de familias numerosas con escasos recursos económicos, repartiéndose el 30% restante entre los casos de menores que proceden de familias económicamente bien situadas y los casos de menores en situación de calle en sus países de origen. Estos jóvenes suelen abandonar prematuramente sus estudios para buscar un trabajo que permita suplir las carencias económicas familiares. A pesar de estas experiencias previas, carecen de una formación adecuada para incorporarse con garantías al mercado laboral español.

Sus motivaciones y expectativas migratorias son fundamentalmente económicas. Una vez que entran en España, sus expectativas migratorias no pueden cumplirse fundamentalmente por cuestiones de documentación; en muchos de los casos no han alcanzado aún la edad laboral mínima y carecen de la formación adecuada. Otras características son el desconocimiento del idioma, la carencia de documentación, y la alta movilidad una vez entran en los centros de acogida.<sup>xxxvi</sup> La Ley Orgánica 2/2009, en su Título II, ha introducido modificaciones que pretenden mejorar la integración de los menores extranjeros no acompañados, y que van desde la posibilidad de su repatriación al país de origen, hasta garantizar, cuando ésta no resulte la respuesta idónea, las mejores condiciones para asegurar la plena integración de los mismos en la sociedad española, que debe ser un objetivo expreso del conjunto de las políticas llevadas a cabo por las distintas Administraciones públicas.

### ***Incidencia de la violencia de género***

. Los datos han comprobado que la confluencia de factores como la precariedad, la irregularidad y los patrones de violencia generan un riesgo mayor para las mujeres inmigrantes, con respecto a las autóctonas. En 1999 fueron 7 (el 14%) las mujeres inmigrantes asesinadas en España, de un total de 54, según datos del Instituto de la Mujer. En 2007 las víctimas de origen extranjero se elevaron a 28 (el 39,4%), entre las 71 fallecidas registradas. La Tabla II-11 y el Gráfico II-9 muestran la evolución del problema, tanto del origen de las víctimas, como de los agresores.

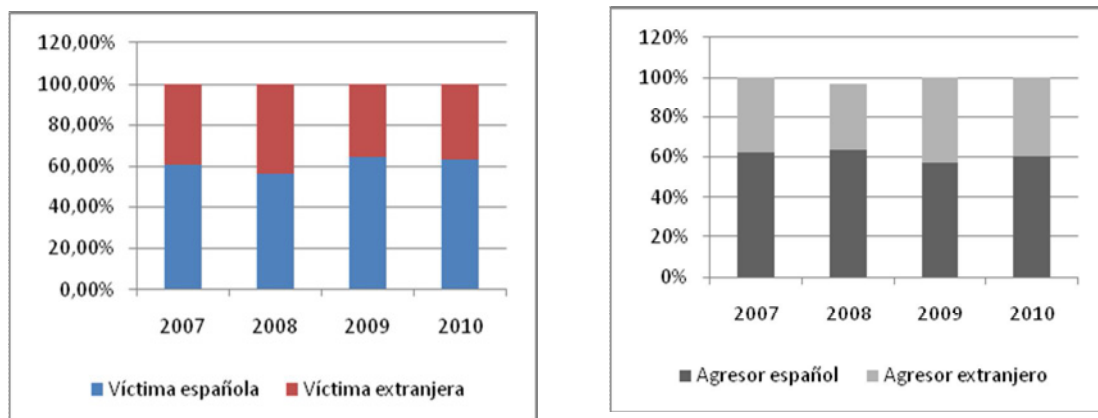
Tabla II-11.

**Víctimas mortales por violencia de género y agresor, por origen, años 2007-2010**

	2007		2008		2009		2010	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Víctimas mortales</b>								
<b>Española</b>	43	60,6	43	56,6	36	64,3	46	63
<b>Extranjera</b>	28	39,4	33	43,4	20	35,7	27	37
<b>Total</b>	71		76		56		73	
<b>Agresor</b>								
<b>Español</b>	44	62	48	63,2	32	57,1	44	60,3
<b>Extranjero</b>	27	38	28	33,8	24	42,9	29	39,7

Gráfico II-9

**Víctimas mortales por violencia de género según nacionalidad y agresor, por origen, años 2007-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de 2007, 2008, 2009 y 2010. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Secretaría de Estado de Igualdad, Víctimas mortales por violencia de género; ficha resumen.

En la estadística de llamadas recogidas en el Servicio de Información y Asesoramiento Jurídico en materia de Violencia de Género 016, entre el 2003 y el 2010 se registraron 22.987 con datos sobre origen. El 93,5% de las españolas manifestaron que su agresor era español y el 6,5% que era extranjero, mientras que el 65,0% de las extranjeras manifestó que su agresor era extranjero y el 35,0% que era español. En cifras, 1.079 españolas dijeron ser maltratadas por extranjeros y 2.278 extranjeras que eran maltratadas por españoles.<sup>xxxvii</sup> En el marco de la Ley Orgánica 2/2009, en noviembre de 2010 se emitió la Instrucción conjunta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y de la Dirección General de Inmigración, que estableció autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a favor de la mujer extranjera víctima de violencia de género. Sin embargo, este problema requiere de acciones más coordinadas y de mayor calado, para ser erradicado.

## 6. TENDENCIAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA, DISCRIMINACIÓN Y POLÍTICAS DE IGUALDAD DE TRATO

Los estudios de opinión de la población española avalan la existencia de una orientación mayoritaria hacia la obtención de la nacionalidad, la capacidad de votar en las elecciones locales y, por último, de votar en las elecciones generales, aunque crece la idea de que estas posibilidades estén condicionadas por la capacidad de las personas inmigrantes de aceptar y cumplir con las normas y leyes que rigen para el conjunto de la sociedad. La crisis económica que se viven en el momento de redactar este nuevo Plan coincide con un incremento del discurso limitador de los nuevos flujos y de la preferencia de los autóctonos con respecto al empleo y los recursos del bienestar. Sería un error que avanzara la percepción equivocada de que la igualdad no es una necesidad básica, sino *“una cuestión secundaria de la que se puede prescindir en tiempos de crisis”*.

Por otra parte, en el año 2010 se presentaron 212 casos con indicios claros de discriminación y racismo al Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, el cual es un órgano colegiado de la Administración General del Estado (Real Decretos (1262 /2007 y 1044/2009) compuesto por integrantes de la Administración General del Estado (7), comunidades autónomas (4), municipios (3), sindicatos (2), empresarios (2) y ONG (10). Las denuncias realizadas por parte de las personas afectadas se refieren no sólo al ámbito privado (16%) y particular (27%), sino también al público (57%), particularmente al trato recibido en la administración y los cuerpos de seguridad. En un 60% se trata de acciones sufridas directamente, repartidas en los siguientes ámbitos: acceso a bienes y servicios (25%), cuerpos y fuerzas de seguridad (22%), empleo (20%), educación y vivienda (11% respectivamente) y a otros (servicios de salud, justicia, medios de comunicación y otros), con porcentajes más bajos.<sup>xxxviii</sup>

Para evitar la pérdida de la calidad democrática y de la relevancia del enfoque de los derechos, se deben tener en cuenta estas tendencias en la formulación de políticas de formación de funcionarios, de lucha contra la discriminación como eje transversal de las políticas públicas y en la legislación por la igualdad de trato, aplicable tanto al ámbito privado y especialmente al público, incentivando el papel del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

Para continuar avanzando, desde este segundo PECEI, es necesario seguir mejorando los resultados y procesos que se han evaluado como positivos y, además, transformar las dificultades observadas, en posibilidades.

<sup>i</sup> Naciones Unidas, Informes sobre Desarrollo Humano, “Cómo y por qué se mueve la gente”.

<sup>ii</sup> Generalitat de Catalunya, Plan de ciudadanía e inmigración 2009-2012, pag. 11.

<sup>iii</sup> Datos del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>iv</sup> Instituto Nacional de Estadística (2011), Movimiento Natural de la Población e Indicadores Demográficos Básicos. Primer semestre año 2010. Datos avanzados. Notas de prensa, 27 de enero.

<sup>v</sup> Sarrible, Graciela (2010), Fecundidad diferencial de distintas subpoblaciones de mujeres en España: una diferencia no tan grande, en Papers, 95/3, pp. 859-870.

<sup>vi</sup> El 90% aproximadamente de la población española se concentra en el 20% de los municipios, cuya superficie es tan solo el 30% del territorio, y la mitad de la población vive en ciudades de más de 50.000 habitantes, mientras que tan solo el 10% vive en entornos clasificados como "rurales". En este apartado se analiza una tipología de hábitat, definida por el tamaño de la población del municipio y, de forma complementaria, la distancia<sup>vi</sup> al municipio más próximo con población superior a 50000 habitantes, considerando un valor umbral de 20 km. Otros criterios complementarios de los dos anteriores han sido el porcentaje de población ocupada en el sector primario<sup>vi</sup> (agricultura, ganadería y pesca y minería) y el ser o no capital de provincia. Según esta tipología, se registra un predominio del hábitat rural en gran parte del territorio, especialmente en el interior de la mitad norte de España. Destaca la existencia de "coronas" de municipios clasificados como suburbanos alrededor de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.) y en las franjas costeras, especialmente la mediterránea. El hábitat denominado "isla de población" es más frecuente en la mitad sureste de la Península que en el resto del territorio.

<sup>vii</sup> Notas de la Tabla. 1. Que tengan un porcentaje de ocupados en el sector primario superior al 10%. Aunque este umbral del 10% puede parecer muy pequeño, hay que tener en cuenta que duplica el porcentaje para el conjunto de España. Según los datos del cuarto trimestre de la Encuesta de Población Activa (EPA) de 2010, tan sólo el 4,4% de la población ocupada lo está en la agricultura. 2. Algunos municipios con más de 50000 habitantes también están incluidos en este grupo (por ejemplo, el municipio de El Ejido (Almería), si el porcentaje de población ocupada en el sector primario es superior al 10% y parece razonable pensar que encajan mejor en este grupo que en el de "ciudades". Así mismo, algunas capitales de provincia de menos de 50000 habitantes se han pasado al grupo de "ciudades" por motivos inversos, al pensar que su condición de capitalidad añade funciones y servicios más acordes con los del resto de "ciudades". 3. Por consiguiente son municipios que rodean a las grandes ciudades y se espera que actúen en gran medida como "municipios dormitorio", esto es, que una parte bastante importante de su población trabaje, compre o disfrute del ocio en la ciudad cercana, existiendo elevados flujos de "commuting" diario entre ambos núcleos. 4. Sin embargo, están excluidos aquellos municipios que cuentan con más de un 10% de población ocupada en el sector primario y si están incluidos aquellos municipios capitales de provincia que, sin llegar a superar el umbral inferior de población requerido en este grupo, se ha considerado que, debido a esa capitalidad, comparten más rasgos con este grupo que con el denominado "islas de población".

<sup>viii</sup> González Enríquez, Carmen y Berta Álvarez-Miranda (2006), Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Permanente de la Inmigración, Documento del OPI N° 6, pág. 168.

<sup>ix</sup> Una experiencia que ha sido valorada como buena práctica es el Servicio de Mediación Social Intercultural (SEMSI), un programa de intervención que el Ayuntamiento de Madrid contrató a la Universidad Autónoma de Madrid, entre 1997 y 2007. Su objetivo general era favorecer la integración social de la población inmigrante extranjera residente en el Municipio de Madrid mediante la filosofía y la metodología de la mediación y más específicamente de la mediación intercultural. La ciudad de Barcelona, a través de su departamento de Bienestar Social, también presta estos servicios de mediación intercultural.

<sup>x</sup> Collantes, Fernando; Vicente Pinilla, Luis Antonio Sáez y Javier Silvestre (2010), "El impacto demográfico de la inmigración en la España rural despoblada", en Real Instituto El Cano, Sección Demografía, Población y Migraciones Internacionales

<sup>xi</sup> Datos de la base de datos de libros editados en España, título "inmigración", ente 1990 y 2000 y entre 2001 y 2010. Ministerio de Cultura, ISBN España, consulta realizada en abril de 2011.

<sup>xii</sup> JIMÉNEZ-MARTÍN, Sergi; Natalia JORGENSEN y José María LABEAGA (2009), "Inmigración y demanda de servicios sanitarios", en AA.VV, Efectos económicos de la inmigración en España. Monografías FEDEA y Marcial Pons.

<sup>xiii</sup> Aparicio Gómez, Rosa y Andrés Tornos Cubillo (2010), Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración N°26, pág. 52.

<sup>xiv</sup> Aparicio Gómez... loc. cit., pp. 77-78.

<sup>xv</sup> Informe de la Oficina Económica del Presidente, Sebastián, Miguel (2006), Inmigración y economía española: 1996-2006. Madrid, 15 de noviembre.

<sup>xvi</sup> Del Arce, Rafael (2010), El impacto económico de la inmigración en España, 2000-2009: antes y después de la crisis. Revista ICE (Información Comercial Española), N° 854, mayo-junio.

<sup>xvii</sup> Diputación de Barcelona, el Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), la Fundación Ortega-Marañón, Unicaja, la Asociación Catalana de Solidaridad y Ayuda a los Refugiados (ACSAR) y el Centro de Estudios Andaluces (2011) Anuario 2010. Inmigración y Crisis Económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro. Barcelona.

<sup>xviii</sup> Anuario 2010...Ibidem.

- <sup>xix</sup> Otras 398 habían sido denegadas, 1.763 (un 19% del total) fueron objeto de renuncia o desistimiento y el resto (186) estaba en trámite. Por nacionalidad, los ecuatorianos superan el 43% del total de solicitudes, siendo colombianos (18%), argentinos (10%), peruanos (8%) y brasileños (5%) los otros grupos destacados. Red Europea de Migraciones (2009), Programas y estrategias referentes al retorno asistido y reintegración en terceros países. España, Septiembre, pág. 21. La Red Europea de Migraciones ha sido creada por la Decisión del Consejo 2008/381/CE y está financiada por la Unión Europea.
- <sup>xx</sup> El grupo más numeroso de las personas acogidas a este programa de retorno asistido son los bolivianos. Les siguen los argentinos, los brasileños, los colombianos y los ecuatorianos, y por detrás hay otro conjunto de grupos latinoamericanos como los uruguayos, los chilenos, los hondureños, etc. Aparte de los latinoamericanos, el único grupo que destaca es el de los rumanos, que ocupa el noveno lugar en la relación de personas retornadas entre 2003 y 2009. Apenas hay subsaharianos y asiáticos acogidos. Red Europea de Migraciones (2009), loc. cit, pág. 20.
- <sup>xxi</sup> Schneider, Friedrich, Andreas Buehn y Claudio E. Montenegro (2010), "Shadow Economies all over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007", 8 de junio. Documento de referencia del Banco Mundial para " In from the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor, a World Bank regional report on the informal sector in Central, Southern Europe and the Baltic countries (Task number P112988).
- <sup>xxii</sup> Solé, Carlota, "Inmigración irregular y mercado de trabajo", en AA.VV. (2010), Implicaciones de la economía sumergida en España. Madrid, Círculo de Empresarios, XXVI Edición del libro marrón, Septiembre, pág. 256.
- <sup>xxiii</sup> Datos de Banco de España y Remesas.org, 2011.
- <sup>xxiv</sup> Datos de FACONAUTO para 2006 y estimación del volumen de mercado en el 15% del estudio de Carfax/IESE en 2011.
- <sup>xxv</sup> Saavedra, Belén (2008), "Impacto de la Inmigración en el negocio bancario", en II Simposio internacional de inmigración. Inmigración y desarrollo: las remesas. Fundación Ciudadanía y Valores. Madrid, 28 de marzo.
- <sup>xxvi</sup> Jiménez-Martin, Sergi y Natalia Jorgensen (2009), "Inmigración y demanda de seguros sanitarios", en Gaceta Sanitaria, Volumen 23, N° Supl.1, pp. 19-24.
- <sup>xxvii</sup> Gracia Arnaiz, Mabel (coord.) (2002), Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España. Barcelona, Ariel.
- <sup>xxviii</sup> Se ha señalado que el posicionamiento en cada uno de los siguientes "estilos alimentarios" serviría para establecer el "grado de integración sociocultural del colectivo inmigrante": alimentario dicotómico (adopción de costumbres alimentarias de la sociedad receptora junto con el mantenimiento y revitalización de prácticas de origen, readaptadas); alimentario dual (mezcla de alimentos originarios y de destino y riesgo de pérdida de las tradiciones de origen) y alimentario de total adaptación (incorporación total de los nuevos hábitos en detrimento de los de origen). Martin Cerdeño, Victor (2005). "Alimentación e inmigración. Un análisis de la situación en el mercado español", en Distribución y consumo N° 80, marzo-abril p. 18.
- <sup>xxix</sup> Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2008), "Los hábitos alimentarios de la inmigración. Actualización 2007". Serie de Estudios de Comercialización de C. Nielsen.
- <sup>xxx</sup> Instituto de Estudios Turísticos, FAMILITUR (2010), Encuesta de los movimientos turísticos de los españoles. Informe anual 2009, pág. 75.
- <sup>xxxi</sup> La vivienda es un espacio que, cuando está habitado, se transforma en un hogar, en algo personal y privado que será parte de vida social del ser humano, su espacio privilegiado. El hogar es el ámbito en el cual se establecen la vidas y referencias sociales, donde se construye la identidad, una familia; el lugar donde se produce la socialización. Por lo tanto, es una necesidad social de primer orden. Sin embargo, la crisis ha expulsado a varias decenas de miles fuera de sus viviendas.
- <sup>xxxii</sup> Cruz Roja Española (2011): Boletín sobre Vulnerabilidad Social número 4.
- <sup>xxxiii</sup> Cáritas (2010) La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas.
- <sup>xxxiv</sup> EAPN ES, Plataforma del Voluntariado de España, Plataforma de ONG de Acción Social (2010), Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una estrategia de inclusión social 2020 en España, Octubre, pág. 18.
- <sup>xxxv</sup> Sayed-Ahmad Beiruti, Nabil (2010), "Experiencia de migración y salud mental. Hacia un nuevo modelo de salud", en Luisa Melero Valdés (coord.), La persona más allá de la migración. Manual de intervención psicosocial con personas migrantes. Valencia, CEIMIGRA, capítulo 7.
- <sup>xxxvi</sup> Red Europea de Migraciones, Punto de Contacto Nacional de España (2009) La Política de Acogida, Repatriación y Acuerdos para la Integración de los Menores Extranjeros No Acompañados.

xxxvii Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Secretaría de Estado de Igualdad (2010), Información estadística de violencia de género. Informe mensual, octubre.

xxxviii Datos de denuncias analizadas correspondientes al año 2010 al Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

### **3.- Marco Jurídico y Normativo de la Inmigración y Gestión de la Diversidad**

# CAPÍTULO 3: MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO SOBRE INMIGRACIÓN, ASILO Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

---

Revisado según las observaciones de la Unidad de apoyo de la Dirección General de Inmigración

Este capítulo consiste en la presentación de la normativa y legislación actualizadas sobre inmigración (incluyendo la igualdad de trato y la protección contra la discriminación), asilo y refugio. Se presenta la evolución de la legislación nacional, teniendo en cuenta los desarrollos comunitarios en la materia. Con motivo de la redacción del nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2011-2014), se mencionan en este capítulo las principales modificaciones en cuanto a la normativa aplicable al derecho de extranjería, con independencia de las ya previstas en el anterior Plan y que todavía se encuentran en vigor.

La [“Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”](#) ha sido reformada en cuatro ocasiones desde su aprobación. Las tres primeras reformas son las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre. De todas las reformas que ha tenido la indicada Ley Orgánica cabe destacar, por su mayor calado, la que se llevó a cabo pocos meses después de su entrada en vigor a través de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Algunos de los cambios que introdujo esta última ley motivaron la presentación de varios recursos de inconstitucionalidad contra la misma. El Tribunal Constitucional ha resuelto los indicados recursos de inconstitucionalidad, entre otras, en las sentencias 236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre, reconociendo que la exigencia que la indicada ley imponía a los extranjeros para el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga, de que tuvieran residencia legal en España, constituía una restricción injustificada y, por tanto, contraria a la Constitución, ya que según la misma los indicados derechos alcanzan a todas las personas por el hecho de serlo. Consecuentemente con ello, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de los artículos de la ley Orgánica 4/2000 que regulaban los indicados derechos fundamentales.

Otro desarrollo significativo fue el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005*), en su modificación dada por el Real Decreto 1019/2006, de 8 de septiembre (*BOE núm. 228, de 23 de septiembre*). La cuarta y última reforma es la vigente [Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#) que modifica la LO 4/2000, de 11 de enero. Las modificaciones introducidas afectaron a todos sus Títulos y 50 de los 71 artículos de la Ley han sido revisados. Además se incorporan al texto varios nuevos preceptos. Es, por tanto, la más



importante reforma de las realizadas tras la aprobación de la vigente Ley de Extranjería en el año 2000. Esta nueva reforma se produce por tres causas:

- (1) La necesidad de incorporar a dicha Ley Orgánica la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dando para ello una nueva redacción acorde con la Constitución, a los artículos de la misma que se han declarado inconstitucionales.
- (2) La necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico, a través de la indicada Ley Orgánica, las Directivas europeas sobre inmigración que están pendientes de transposición o que no se han transpuesto plenamente.
- (3) La necesidad de adaptar la referida Ley Orgánica a la nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley.

Los objetivos que persigue la ley vigente son los siguientes:

1. Establecer un marco de derechos y libertades de los extranjeros que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.
2. Perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo.
3. Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios e instrumentos de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España, agravando el régimen sancionador en este caso y, reforzando los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país.
4. Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.
5. Adaptar la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, y a las competencias estatutarias en materia de acogida e integración, así como potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias que, asimismo, inciden en materia de inmigración y reforzar la cooperación entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a los ciudadanos.
6. Reforzar e institucionalizar el diálogo con las organizaciones de inmigrantes y con otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en la definición y desarrollo de la política migratoria.

Desde la perspectiva de la integración y ciudadanía que recoge este nuevo PECEI, consideramos particularmente relevante reproducir una parte del nuevo articulado, ya que en él se recoge el mandato para las principales directrices que contiene.

a) El nuevo artículo 2 bis, referido a *La política inmigratoria*.

1. Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.<sup>a</sup> de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

2. Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios:

- a) la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea;
- b) la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo;
- c) la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía;
- d) la igualdad efectiva entre mujeres y hombres;
- e) la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley;
- f) la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas;
- g) la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas;
- h) la persecución de la trata de seres humanos;
- i) la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social;
- j) la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

3. El Estado garantizará el principio de solidaridad, consagrado en la Constitución, atendiendo a las especiales circunstancias de aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una especial incidencia.”

b) El Artículo 2 ter., *Integración de los inmigrantes*.

“1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y

hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

3. La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.

4. De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo.»

Las principales novedades del Reglamento de Extranjería, en elaboración, se refieren al derecho de defensa, asistencia letrada y justicia gratuita. Tienen un singular tratamiento los aspectos siguientes:

- Las situaciones jurídicas derivadas de la irregularidad sobrevenida.
- El procedimiento de arraigo laboral y familiar como vías de acceso excepcional a la autorización de residencia y trabajo.
- La migración circular y retorno voluntario.
- Renovación de las autorizaciones y residencias de larga duración.
- La regulación de las situaciones de colectivos vulnerables, como menores, mujeres víctimas de violencia de género, así como la trata de personas y refugiados se examina con cierto detalle buscando la máxima protección de estos grupos de personas.
- Las garantías jurídicas en los procedimientos sancionadores son analizadas especialmente tratando de dotarles de la máxima seguridad jurídica.

En el momento actual, hay tres tipos de permisos para residir legalmente en el Estado español:<sup>xxxix</sup>

- Certificado de registro de régimen comunitario. Los permisos están regulados por el Real Decreto 240/2007, que articula la entrada, la libre circulación y la residencia de los miembros de la Unión Europea, más Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza, (países UE-27+4) y de sus familiares. Todos tienen derecho a circular, residir y, con algunas restricciones para rumanos y búlgaros, también a trabajar en el territorio español.
- Autorización de residencia de régimen general. Permisos regulados por la Ley 4/2000, sobre Derechos y Libertades de la Población Extranjera en el Estado Español y su Integración Social, más conocida como "Ley de Extranjería". Este régimen se aplica a las personas extranjeras no incluidas en el régimen comunitario, es decir, miembros de países no comunitarios y de Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza, y a sus familiares.

- Autorización de estancia por estudios. Se concede inicialmente por un periodo de validez igual a la duración prevista de los estudios. Eventualmente, la autorización también cubre cónyuge e hijos e hijas menores de 18 años.

La falta de autorización de residencia o estancia deja a quien tiene la nacionalidad de un tercer país en situación de irregularidad y de gran vulnerabilidad, con graves consecuencias legales, sociales y económicas; no se tiene derecho a trabajar, a obtener documentación, a la libre circulación, a la participación pública, a las ayudas en materia de vivienda, a las prestaciones de la Seguridad Social, etc.

## REGLAMENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

El 15 de abril de 2011 el Consejo de Ministros aprobó el proyecto definitivo Real Decreto sobre Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. El Reglamento pretende consolidar un modelo de inmigración regular, ordenado y vinculado al mercado de trabajo, a la vez que garantizar mayor rigor, objetividad y transparencia en los procedimientos administrativos de extranjería. Además, objetiva criterios necesarios para los trámites que deben realizar los ciudadanos extranjeros, agiliza los procedimientos e introduce las nuevas tecnologías en las tramitaciones.

### Movilidad y promoción del retorno voluntario

El nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería establece mecanismos para fomentar y garantizar la movilidad y el retorno voluntario de los ciudadanos extranjeros a sus países de origen. Así, para quienes se acogen a estos programas determina un procedimiento más ágil y con más garantías.

### Mayor rigor ante incumplimientos en la contratación

El Reglamento también exige mayor estabilidad a los contratos entre empleadores españoles y trabajadores extranjeros. De este modo, la norma impide al empleador que no haya cumplido los compromisos asumidos contratar a otro trabajador extranjero en los tres años siguientes.

### En diálogo con las administraciones y la sociedad civil

El nuevo Reglamento ha llegado al Consejo de Ministros tras el trámite de audiencia e información pública, y oído el Consejo de Estado. El texto ha sido objeto de acuerdo en la mesa de diálogo social y ha sido sometido a un amplio proceso de diálogo, tanto con las Administraciones como con la sociedad civil.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO

La regulación del derecho de asilo en España data de 1984, año en que la [Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado](#), vino a desarrollar el mandato contenido en el apartado cuatro del [artículo 13 de la Constitución](#). Esta norma, primera que abordaba la institución del asilo en un marco democrático y de libertades, sufrió una profunda revisión en 1994, con el fin de adecuar el ordenamiento español a la rápida evolución en la cantidad y en las características de las solicitudes de asilo que se produjo en el contexto de la Unión Europea en la segunda mitad de los años 80 del pasado siglo. Contribuyó, además, a corregir las deficiencias

detectadas en su aplicación y a avanzar en el régimen de protección a los refugiados, a los que, a partir de entonces, se concede el derecho de asilo en un contexto europeo de progresiva armonización de las legislaciones nacionales de asilo.

Desde esta primera modificación, se ha desarrollado una política europea de asilo, que arranca con el Tratado de Ámsterdam de 1997 y que ha producido un extenso elenco de normas comunitarias que debieron ser incorporadas al ordenamiento jurídico interno mediante los oportunos cambios legislativos. De entre estas normas destacan, por afectar al núcleo de todo sistema de asilo, la [Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional](#) y al contenido de la protección concedida; la [Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado](#); y el Capítulo V de la [Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados](#).

La transposición de esta legislación de la Unión Europea ha supuesto la total acogida en nuestro ordenamiento de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, tal y como se recoge en las Conclusiones de Tampere de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004, pues contiene las bases para la constitución de un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales, partiendo de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sobre el estatuto de los refugiados como piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de las personas refugiadas.

A su vez, desde una perspectiva de ámbito nacional, la sanción de la [Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria](#), introduce una serie de disposiciones, dentro del margen que comporta la normativa europea, que responden a su voluntad de servir de instrumento eficaz para garantizar la protección internacional de las personas a quienes les es de aplicación y de reforzar sus instituciones: el derecho de asilo y la protección subsidiaria, en un marco de transparencia de las decisiones que se adoptan. Una de ellas es el lugar destacado que se concede a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Otra es la introducción de un marco legal para la adopción de programas de reasentamiento, en solidaridad con la Comunidad Internacional en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

La nueva Ley, además de adaptarse a los criterios que se desprenden de la doctrina y de la jurisprudencia de los tribunales en materia de asilo, incluye también los contenidos del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (BOE núm. 256, de 25 de octubre). También se ha tenido en cuenta el Real Decreto 865/2001 de 20 de julio, Reglamento de reconocimiento del Estatuto de apátrida.

## LEGISLACIÓN DE IGUALDAD DE TRATO Y PROTECCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

La Unión Europea ha insistido en garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación a través de diversos instrumentos jurídicos, destacándose las dos Directivas comunitarias específicas, 2000/43 y 2000/78. Estas Directivas comunitarias de protección frente a la discriminación establecen un marco europeo de lucha contra la discriminación obligatorio para los Estados que debía incluir al menos los siguientes contenidos:

- I. Prohibición de discriminación y elementos definitorios
- II. Organismo independiente para la defensa de la Igualdad de Trato y la No Discriminación
- III. Previsión de Infracciones y sanciones
- IV. Legitimación de organizaciones
- V. Resarcimiento a las víctimas

La transposición realizada por la ["Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social"](#) no contemplaba de manera exhaustiva estos contenidos y se sancionó sin el suficiente debate público, en un ámbito que requiere sensibilización y visibilización pública.

Por otra parte, diversos informes recientes han señalado que es necesario retomar y reforzar el alcance y aplicación de la lucha contra la discriminación, sobre todo en el actual contexto de crisis económica, algunos de los problemas que pretenden encarar las mencionadas Directivas se han agravado.

De acuerdo con el Eurobarómetro especial sobre Discriminación (2009), "Más de la mitad de los españoles (en una proporción ligeramente mayor que la media europea) dice no conocer sus derechos en el caso de ser discriminados o acosados."<sup>xii</sup> Por otra parte, las opiniones del estudio indican que los ciudadanos en España son más propensos que los europeos en general a considerar que se está haciendo suficiente en su país para combatir todas las formas de discriminación (55%). Este resultado está en la línea del resultado obtenido en 2008 en España, mientras que los resultados sobre este tema en Europa en general han progresado.<sup>xiii</sup> Por lo tanto, si nos comparamos con la situación europea, sí se observa que existe una necesidad de mejorar el aspecto protector: siguiendo la misma fuente, "al igual que con los europeos en general, si fueran víctimas de discriminación o acoso, los ciudadanos en España se pondrían en contacto primero con la policía, y luego con un abogado y los tribunales. No obstante, mientras un tercio de los europeos se dirigirían a continuación a una organización para la igualdad de oportunidades, solamente un 18% de los encuestados en España actuarían de esa forma, prefiriendo en cambio dirigirse a un sindicato o a una asociación."<sup>xiii</sup> En suma, la discriminación en nuestro país "no se halla tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víctimas".

De allí la necesidad de una Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, que se encuentra actualmente en fase de Anteproyecto, aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de enero de 2011. En dicho texto se señala que “el derecho a la igualdad y la no discriminación no puede ser abordado sólo como una cuestión de minorías”, porque son temas que afectan a toda la sociedad.

### **Antecedentes legislación internacional, comunitaria y nacional**

Los textos internacionales y europeos ratificados por España configuran la igualdad y la no discriminación como un derecho autónomo no dependiente de otros derechos:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 26;
- Consejo de Europa: Protocolo número 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos: constituye la igualdad y la no discriminación como un derecho autónomo, no dependiente de otros.
- Unión Europea: Tratado de Lisboa artículo 2 y artículo 9 (antiguo artículo 13).
- Las citadas Directivas comunitarias de protección frente a la discriminación establecen un marco europeo de lucha contra la discriminación obligatorio para los Estados.
- Son antecedentes en la legislación española los Artículos 14 y 9.2 de la Constitución y las **Leyes de Igualdad**: LIONDAU, Ley 62/2003, Ley 1/2004 de Medidas Protección contra la Violencia de Género, Ley 13/2005 de modificación Código Civil y derecho a contraer matrimonio, LOIE, y Ley 3/2007 de rectificación registral mención relativa al sexo.

### **Objetivos generales de la futura ley**

La futura ley se propone consolidar legislativamente la igualdad y constituirse en un mínimo común denominador normativo que contenga las definiciones y garantías básicas del derecho antidiscriminatorio. Además, busca dar cobertura a las discriminaciones actuales y también a las futuras. Como se ha señalado, esta iniciativa mejora y completa la vigente ley 62/2003, al transponer de manera más adecuada las Directivas comunitarias de protección frente a la discriminación. Un objetivo fundamental se impulsar la aplicación transversal de la igualdad de trato y la no discriminación en las políticas públicas.

Dentro de los objetivos específicos, cabe señalarse que la futura ley busca dos muy importantes: prevenir y erradicar cualquier forma de discriminación, por un lado, y proteger y reparar a las víctimas, por otro.

Entre las características, señalamos que se trata de:

- Una ley de garantías: pretende garantizar el ejercicio del derecho más que reconocer nuevos derechos.
- Una ley de derecho antidiscriminatorio, más que de derechos sociales.
- Una ley general: frente a las leyes sectoriales, opera a modo de legislación general de protección ante cualquier discriminación.
- Una ley integral respecto a los ámbitos de la vida y a los motivos de discriminación. Como **ámbito subjetivo de aplicación**: se aplica a todas las personas, incluidas las personas jurídicas. Como **ámbito objetivo de aplicación**: se refiere a todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y

social y singularmente: empleo público y privado y trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia, afiliación y participación, educación, sanidad, prestaciones y servicios sociales, acceso a bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda, y medios de comunicación y publicidad. Con respecto a los **motivos de discriminación**: se citan el nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El Título I de la Ley contiene, en el capítulo I, una parte básica de definiciones acordes con los avances doctrinales y jurisprudenciales en la materia. Es preciso destacar en este título la definición y regulación de la discriminación múltiple y de las medidas de acción positiva adecuadas a este tipo específico de discriminación por su especial trascendencia para el desarrollo de las políticas de igualdad dirigidas a las mujeres, especialmente vulnerables a este tipo de discriminación cuando al motivo de discriminación por razón de sexo se le añade cualquier otro motivo previsto en la Ley. Por otra parte, en el capítulo II se regula la prohibición de discriminación en distintos ámbitos: empleo y trabajo, educación, sanidad, vivienda, servicios sociales y acceso a los bienes y servicios ofertados al público, limitando el derecho de admisión por lo que se refiere al acceso a estos últimos.

El Título II fija, en su capítulo I, medidas relativas a la tutela judicial y actuación administrativa contra la discriminación, ofreciendo como pretensiones posibles de la acción la declaración de nulidad, cese, reparación, prevención, indemnización de daños materiales y morales, y regulando las reglas de la carga de la prueba. Por otro lado, prevé la designación por el Fiscal General de un Fiscal de Sala para promover y coordinar las actuaciones penales en este ámbito, así como fomentar la formación especializada. En su capítulo II, recoge el mandato a los poderes públicos de promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y tiene en cuenta la importancia de la dimensión transversal de la igualdad de trato y no discriminación, por lo que establece la necesidad de elaborar una Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y no Discriminación, como instrumento principal que permitirá planificar toda la actividad del Estado en la materia. Asimismo, se incluye el principio de colaboración entre todas las Administraciones Públicas. Además, en cumplimiento de las observaciones de diversos organismos internacionales se establece el deber de los poderes públicos de recoger y sistematizar datos con vistas al diagnóstico de la realidad y al diseño de las políticas más adecuadas.

El Título III de la Ley regula una de sus principales novedades, relativa a la tutela institucional, y más concretamente a la creación de la Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, un organismo independiente, unipersonal y basado fundamentalmente en la autoridad de su titular, que ofrezca protección frente a la discriminación y promueva el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio.

Con respecto a este nuevo organismo que centraliza competencias: se contempla la fusión de varios organismos -Subdirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación, la Subdirección de Igualdad de trato de la Dirección General de Discapacidad, el Observatorio de Racismo y la Xenofobia (en Trabajo e Inmigración), entre otros- en otro órgano independiente denominado 'Autoridad Estatal para la Igualdad de Trato y la No Discriminación'. Esta entidad prestará asistencia a los afectados y promoverá fórmulas de mediación o conciliación entre las partes con su consentimiento. Esta Autoridad podrá investigar por cuenta propia la existencia de posibles



situaciones de discriminación y ejercerá acciones judiciales en defensa de los derechos derivados de la igualdad de trato.

El Título IV de la Ley recoge el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación, una exigencia de la trasposición de las directivas antidiscriminatorias, pero que actualmente solo se dan en el ámbito laboral y en relación con la discapacidad, y cuya existencia fortalecerá las funciones de mediación o conciliación de la Autoridad. Se establece el régimen general de infracciones y sanciones común para todo el territorio del Estado y las normas específicas para su aplicación por la Administración General del Estado. Dentro de las infracciones, se distinguen aquellas calificadas como “leves, graves y muy graves” y se definen las conductas constitutivas de cada una de las infracciones. Con respecto a las sanciones, se fija que las infracciones serán sancionadas con multas; se prevén sanciones accesorias y sustitución de sanciones y se definen los criterios de graduación de las sanciones, teniendo en cuenta los supuestos de discriminación múltiple.

<sup>xxxix</sup> También se puede residir legalmente con el reconocimiento del estatuto de refugiado en vigor o con una autorización de residencia como solicitante de asilo, pero son cifras muy pequeñas y la distribución por comunidades autónomas es poco precisa, ya que tienen libertad de circulación y, habitualmente, no notifican los cambios de residencia. En cuanto a las personas que tienen el estatuto de asilado, la cifra es muy exigua, ya que la mayoría de solicitudes son desestimadas.

<sup>xi</sup> Por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE núm. 52, de 2 de marzo), en su redacción dada por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio (BOE núm. 174, de 21 de julio), por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio (BOE núm. 174, de 21 de julio) y por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre (BOE núm. 256, de 25 de octubre) y por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE núm. 6 de 7 de enero de 2005).

<sup>xii</sup> Special Eurobarometer 317. Discrimination in the EU in 2009. Fieldwork May-June 2009. Report Publication November 2009. Pregunta QE10 ¿Conoce usted sus derechos si es víctima de discriminación o acoso? [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_fact\\_es\\_es1.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_es_es1.pdf)

<sup>xiii</sup> Por otra parte, las opiniones del estudio indican que los ciudadanos en España son más propensos que los europeos en general a considerar que se está haciendo suficiente en su país para combatir todas las formas de discriminación (55%). Este resultado está en la línea del resultado obtenido en 2008 en España, mientras que los resultados sobre este tema en Europa en general han progresado. Pregunta QE9 En general, ¿diría que en (NUESTRO PAÍS) se realiza suficiente esfuerzo para luchar contra todas las formas de discriminación?

<sup>xiiii</sup> QE15T Si fuera víctima de discriminación o de acoso, ¿a quién preferiría informar sobre su caso? ¿En primer lugar? ¿Y después? ¿Y por último?

## 4.- Políticas Europeas de Integración e Inclusión Social

# Capítulo 4: Políticas europeas de inmigración y asilo

---

Desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999, la integración ha constituido uno de los pilares fundamentales de lo que se ha dado en llamar una *política común de inmigración y asilo*. Entonces se señaló que “la Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”.

Durante la década pasada, se ha producido un proceso de armonización en la política migratoria, cuya expresión ha sido una serie de comunicaciones, programas y acuerdos, así como Directivas y normas comunitarias que afectan al Derecho de Extranjería de los Estados europeos y que se han transpuesto a la legislación española.

El 4 y 5 de noviembre de 2004 se aprobó el **Programa de La Haya**, “Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE”, que se desarrolló en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, “**Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia**” ([COM \(2005\) 184](#)). Este Programa fue el marco europeo en el que se puso en funcionamiento el primer PEI 2007-2010.

## PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

Un hito importante es el [Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo \(PEIA\), de 24 de septiembre de 2008](#). El PEIA constituye un compromiso político de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros que ha establecido las prioridades políticas y las directrices de actuación para el desarrollo de la política en materia de inmigración y asilo. El PEIA contiene compromisos concretos en materia de integración, en favor de una inmigración legal y ordenada, la lucha contra la inmigración ilegal y la integración de los inmigrantes legales mediante un equilibrio de derechos y deberes:

*“La inmigración internacional puede contribuir al crecimiento económico de la Unión Europea en su conjunto, así como facilitar recursos a los inmigrantes y a sus países de origen y, por lo tanto, contribuir a su desarrollo. Puede representar una oportunidad porque es un factor de intercambio humano y económico y permite que las personas realicen sus aspiraciones. Sin embargo, es necesario gestionar la inmigración de forma que se tenga en cuenta la capacidad de acogida de Europa en términos de su mercado laboral, alojamiento, servicios sanitarios, escolares y sociales, y proteger a los inmigrantes del riesgo de ser explotados por redes criminales.”*

Para ello, en este Pacto se recogen acciones para “organizar la inmigración legal” por parte de la UE, entre las que se destacan:

- Aumentar el poder de atracción de la UE para los trabajadores altamente cualificados y adopte nuevas medidas para facilitar en mayor medida la acogida y movilidad de estudiantes e investigadores;
- Garantizar que estas políticas no empeoren la fuga de cerebros fomentando la migración circular;
- Regular la migración familiar de forma más eficiente;
- Reforzar el intercambio de información mutua sobre migración;
- Mejorar la información sobre las posibilidades y condiciones de la inmigración legal;
- Establecer políticas ambiciosas para promover la integración armoniosa de los inmigrantes;
- Promover el intercambio de mejores prácticas en materia de acogida e integración y en las medidas de la UE para respaldar las políticas nacionales de integración.

Con el objetivo de crear una auténtica política común de inmigración y asilo que tuviera en cuenta el interés colectivo de la UE, así como los intereses individuales de los Estados Miembro, el Consejo Europeo de Bruselas volcó los compromisos del Pacto en el [Programa de Estocolmo](#). “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”. Este Programa fue adoptado por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2009, en reemplazo del Programa de La Haya que regía desde 2005. EL Programa establece las prioridades de la Unión Europea respecto al espacio de **libertad, seguridad y justicia** durante el periodo 2010 - 2014.

## TRATADO DE LISBOA

El [“Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea” \(2007/C 306/01\)](#), en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, establece un marco jurídico reforzado para impulsar la nueva Europa, reforzando los objetivos de inclusión social (artículo 4.2): “la política social” (4.2.b) y “la cohesión económica, social y territorial” (4.2.c).

La inserción de un artículo 10: « En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

En su artículo 79 (antiguo 63) desarrolla las bases para una política de inmigración común.

“1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:

- Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
- La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;
- La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

3. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

5. El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.”

## CAMBIOS EN EL DERECHO COMUNITARIO

Durante el período de vigencia del PECE se han aprobado otras medidas importantes, que se exponen a continuación.

- La Decisión [2007/435/CE](#), por el que se establece el Fondo Europeo de Integración de nacionales de terceros estados. El FEI apoya las acciones nacionales que facilitan el desarrollo y la aplicación de procedimientos de admisión pertinentes, diseñados para apoyar el proceso de integración; apoyan el desarrollo y la aplicación del proceso de integración, en especial en relación con los nacionales de terceros países recién llegados al país de acogida; mejoran la capacidad de los países de la UE de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas de integración de los nacionales de terceros países; apoyan los intercambios de información y las buenas prácticas en y entre los países de la UE, mediante el desarrollo, la aplicación y la evaluación de políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países.

- En la Decisión 575/2007 se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios. Su misión es “promover el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en el marco de unas normas comunes y del principio de la gestión integrada del retorno” (artículo 41)<sup>3</sup>

- A través de la Decisión 2008/381 se establece la [Red Europea de Migraciones](#). Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0045:0065:ES:PDF>

instituciones de los Estados Miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. La Red Europea de Migraciones también pone dicha información al alcance del público en general.

- Se incorpora también la [Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008](#), del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal. En su artículo 1 “establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos”. En su Artículo 5, sobre “No devolución, interés superior del niño vida familiar y estado de salud” se expresa que, al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta: a) el interés superior del niño, b) la vida familiar, c) el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate, y respetarán el principio de no devolución”.
- Se aprueba la [Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009](#), por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.
- Con respecto a la admisión, estancia y residencia, destaca una nueva Directiva, que se debe incorporar al PECE II. Se trata de la [Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado](#). Establece que los Estados Miembro tengan en cuenta **sus prioridades, las necesidades del mercado laboral y sus capacidades de acogida**. Los nacionales de terceros países interesados deben disponer de la posibilidad de solicitar la **tarjeta azul UE o un permiso de residencia nacional**.
- El Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea (JAI), reunido el 3 de junio de 2010 en Luxemburgo, aprobó el Plan de Acción sobre Menores Extranjeros no Acompañados, que España ha venido promoviendo desde 2009 y que supone la culminación de un intenso esfuerzo político en esta materia coincidiendo con el término de la Presidencia Española. Las medidas, que contemplan la prevención de la salida de los menores en los países de origen, tendrán siempre en cuenta el interés de estos.<sup>4</sup>
- Con respecto al ámbito del asilo, la Unión Europea ha aprobado un reglamento para crear un [Sistema Europeo Común de Asilo](#) destinado a ofrecer un estatuto a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución (COM/2008/0825 final - COD 2008/0242/). Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes. El SECA cuenta con normas en materia de procedimiento, condiciones de acogida, definición común del estatuto de refugiado, de determinación del estado responsable para conocer de una solicitud (Reglamento de Dublín), así como para el cotejo e intercambio de huellas de los solicitantes de asilo (Eurodac).

<sup>4</sup> <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/201006/INM20100603.htm>

## 5.- Premisas, Principios y Objetivos del Plan

## CAPÍTULO 5: PREMISAS, PRINCIPIOS, ÉNFASIS Y OBJETIVOS Y PROGRAMAS DEL PLAN

---

La integración social, entendida como un proceso bidireccional, de adaptación mutua y de acomodación, y que afecta al conjunto de la ciudadanía, tanto a los autóctonos como a los de origen extranjero es un proceso multidimensional y complejo que plantea desafíos políticos y prácticos que es preciso afrontar. Esta concepción se contrapone a la idea de que la “integración” es sólo responsabilidad de las minorías.

Una política orientada a hacer posible y efectiva la integración debe gestionar el proceso de la incorporación de las personas inmigradas en su nueva sociedad, debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y debe poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada. El resultado que busca la política de integración con este proceso es la consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la sientan como suya. Este doble sentido de pertenencia sólo es posible si las políticas de integración logran sus objetivos.

Esta tarea se contempla en el artículo 9.2 de la Constitución Española, cuando señala 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; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Este papel de los poderes públicos no debe ocultar el hecho de que la integración de los inmigrantes es responsabilidad de todos: de las administraciones, pero también de la sociedad receptora en su conjunto y especialmente de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos inmigrantes mismos, con su disposición positiva a integrarse en pie de igualdad con la población autóctona en su nueva sociedad. Esto implica tanto disponer de líneas de actuación e intervención como de medidas de educación cívica y sensibilización que faciliten y promuevan los esfuerzos de todos por comprender y respetar a los diferentes y adecuar las actuaciones e intervenciones realizadas por todos los agentes sociales.

En esa responsabilidad compartida, uno de los papeles de la Administración General del Estado es adecuar la administración y su personal - en todo aquello relacionado con la organización, programas y capacitación- a los nuevos retos de nuestra sociedad diversa y establecer un marco político que oriente las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre la población autóctona y de origen extranjero. Un marco que, respetando los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas, pueda servirles de referencia. Un encuadre que oriente las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes. El primer Plan Estratégico definió ese marco político de integración en España de modo consensuado y



con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo. Este segundo Plan Estratégico da continuidad a ese esfuerzo para el periodo 2011-2014.

Las Premisas constituyen las bases para la elaboración del Plan Estratégico. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración desde diferentes Administraciones Públicas, tanto en la Unión Europea como en España.

Los Principios son los ideales y valores propios de una sociedad democrática y de un estado social de derecho que aportan las líneas políticas que inspiran y dan coherencia al Plan Estratégico y a todas sus líneas de actuación. Estos principios son la igualdad, la ciudadanía, la inclusión y la interculturalidad.

Los Énfasis son las prioridades o apuestas más relevantes del Plan y constituyen un conjunto de ocho ideas fuerza e hilos conductores a la hora de dar coherencia a la formulación de objetivos, líneas de actuación y medidas.

Los Objetivos son las diez metas generales que el Plan Estratégico pretende conseguir y que a su vez se concretan en objetivos más específicos para cada una de las diferentes áreas de actuación en las que se articula el Plan.

## 5.1. Premisas del Plan Estratégico

Dado que las premisas sobre las que se configuró el primer Plan Estratégico se consideraron válidas y vigentes en el proceso participativo para la elaboración de este segundo Plan se ha optado por mantenerlas. Dichas premisas son las siguientes:

- 1ª La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua.
- 2ª La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, la sociedad civil organizada, incluyendo las organizaciones de inmigrantes y el conjunto de la ciudadanía.
- 3ª La concepción del Plan como un marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
- 4ª La necesidad de adoptar un enfoque integral o global, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración y gestión de la diversidad.
- 5ª La idea de que las políticas de integración y gestión de la diversidad se dirigen al conjunto de la ciudadanía, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
- 6ª La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

### 1. La integración como proceso bidireccional

La primera premisa es la concepción de la integración como "*proceso bidireccional, de adaptación mutua*" que requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y autóctonos, así como de las instituciones del país de acogida, y que busca la consecución de una sociedad inclusiva

que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades.

La integración es un proceso continuo, dinámico y que se produce, en fases y aspectos distintos, a corto, medio y largo plazo.

- La integración es bidireccional porque afecta tanto a las personas inmigrantes, como a la sociedad receptora, a sus miembros y a sus instituciones. Y esa bidireccionalidad supone el reconocimiento por ambas partes de derechos y obligaciones.
- La integración supone una adaptación mutua, entre los ciudadanos por nacionalidad y los nuevos ciudadanos por residencia que se instalan en España.
- En este proceso bidireccional de adaptación mutua, todos han de respetar la referencia de valores básicos mínimos establecidos por la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales, vigentes en España y en la Unión Europea.

En concreto, estos valores son los que establecen el Título Preliminar y el Título Primero de la *Constitución Española*. El artículo 1 señala que “España se constituye en un Estado Social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Y de acuerdo con el artículo 10.1 “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social”.

En cuanto concierne a derechos y libertades fundamentales, ha de tenerse siempre presente el artículo 10.2 de la Constitución, que establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España”. A continuación, el Título Primero establece todo un conjunto de valores que constituyen la base de una sociedad democrática avanzada.

Estos valores se sintetizan en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, reformado por el Tratado de Lisboa: “*La Unión se fundamenta en valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres*”

El objetivo de la Unión es promover estos valores, además de la paz y el bienestar de sus pueblos (art. 3.1 TUE; ex art. 2), a los que se unen otros objetivos más específicos tales como el fomento de la justicia y la protección social, la lucha contra la exclusión social y la protección de los derechos del niño (art. 3.3 TUE, ex art. 2).

Este respeto de los valores comunes de la *Constitución Española* y de la Unión Europea no es incompatible con la defensa y fomento de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes, porque eso es precisamente el valor del pluralismo. Al contrario, esas tradiciones culturales deben ser respetadas y valoradas positivamente, siempre que respeten aquellos valores comunes. Lo común y compartido no impide la diferencia, la

pluralidad, ser diversos: edad, género, nacionalidad y lugar de nacimiento (tanto migrantes internos como externos), profesión, formación, clase social... La diversidad no se entiende como problema o como carencia sino como una realidad enriquecedora que hay que respetar y gestionar positivamente.

En este proceso bidireccional, las instituciones de la sociedad receptora deben garantizar una equiparación de los derechos y deberes de las personas inmigrantes con las autóctonas y las condiciones para hacer efectivos esos derechos y poder cumplir esas obligaciones en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades.

Como señala el Consejo de la Unión Europea en los “Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”, “los Estados miembros son responsables de garantizar activamente que todos los residentes, incluidos los inmigrantes, comprendan y respeten toda la gama de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos por el derecho de la Unión Europea y de los Estados miembros, y de que disfruten de ellos y puedan acogerse a la protección que dichos valores, derechos, responsabilidades y privilegios otorgan”.

La integración de las personas inmigrantes en la sociedad receptora va más allá de este marco normativo y formal de derechos y obligaciones y de igualdad de oportunidades, pero éste es un requisito imprescindible para que aquella se produzca. Conlleva la integración de la dimensión jurídica de los derechos y la mejora de las políticas de equidad. Supone interrogarse acerca de las posibilidades reales de que determinados sectores de la población accedan a los bienes sociales, culturales y económicos. Pero también supone preguntarse, aun cuando no aparezcan barreras explícitas, por el contexto donde se ha producido el conocimiento, las habilidades y la capacitación de las personas que permite acceder a una serie de oportunidades y no a otras.

Este proceso bidireccional de acomodación requiere que las instituciones españolas y comunitarias se adapten para acoger a todos los ciudadanos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y esto último implica la incorporación de pautas interculturales en cada una de las instituciones; requiere que los españoles reconozcan y valoren la necesidad y las aportaciones de la inmigración y reconozcan a las personas inmigrantes como ciudadanos con plenitud de derechos en términos de igualdad y sin ningún tipo de discriminación; y requiere también que las personas inmigrantes busquen su integración, respetando los valores constitucionales y el marco jurídico establecido de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las normas sociales de su nuevo país. De esta manera se estarán sentando las bases para la construcción de un marco de convivencia común e inclusivo.

## **2. La integración, una responsabilidad compartida**

La segunda premisa sobre la que se construye el Plan Estratégico es que la responsabilidad del proceso bidireccional de adaptación mutua de autóctonos e inmigrantes debe ser *compartida* y, por tanto, debe involucrar al conjunto de administraciones públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONGs, asociaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad receptora en su conjunto. Este hecho implica el reconocimiento de la existencia de múltiples agentes sociales que participan en el ámbito de la integración.

Si entendemos por gobernanza la incorporación a la gestión de los poderes públicos y a la toma de decisiones de principios como apertura, participación y responsabilidad, una buena práctica de la gobernanza de la integración de la población inmigrada exige una cooperación más estrecha entre todos los actores que tienen un papel en este campo y una complementariedad de sus actuaciones: además de las distintas Administraciones Públicas, los interlocutores sociales, las ONGs y actores organizados de la sociedad civil, las organizaciones de inmigrantes y los ciudadanos en general, sean autóctonos o inmigrantes.

En este sentido, la participación del conjunto de los actores sociales es un eje indiscutible en el desarrollo del Plan. El liderazgo desde las Administraciones Públicas debe ir acompañado del diálogo y la colaboración de las muchas organizaciones sociales que trabajan directa o indirectamente con las personas inmigrantes. El presente Plan Estratégico incide especialmente en la búsqueda y planificación de fórmulas de gestión, consulta y/o coordinación que permitan la participación del máximo posible de agentes sociales.

Además, la política de integración e interculturalidad en la que se vuelve a basar este segundo Plan Estratégico necesita ser compartida y estar basada en el consenso, puesto que para ser eficaz ha de mantenerse en el tiempo y no experimentar excesivos cambios en sucesivas legislaturas. La necesidad de este consenso se refiere a las distintas Administraciones Públicas implicadas en las políticas de integración, pero también a la ciudadanía. Sólo construyendo paulatinamente este amplio consenso social y desarrollando políticas públicas que partan y que se apoyen en dicho consenso, se podrá conseguir una sociedad inclusiva y evitar procesos de exclusión y de segregación social.

### **3. El Plan Estratégico como marco para la cooperación**

La tercera premisa con la que se ha proyectado este Plan Estratégico, y que conecta con la anterior, es que éste ha de tener el carácter de un *marco para la cooperación* de ámbito estatal. El Plan se concibe en el ámbito estatal porque, respetando los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones Públicas, las políticas de integración afectan al conjunto de las actuaciones públicas y de las organizaciones y agentes sociales en el conjunto del Estado.

El Plan Estratégico pretende ser un instrumento capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones en favor de la integración de los inmigrantes, algunas de las cuales se vienen desarrollando tanto por las distintas Administraciones Públicas como por la sociedad civil. Tendrá, por tanto, un carácter de *marco de cooperación* en el que puedan seguir articulándose distintas iniciativas de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil orientadas en esa dirección.

Estas actuaciones pueden estar ya en marcha, como es el caso de los planes de muchas Comunidades Autónomas o de numerosos Ayuntamientos o pueden adoptarse precisamente como consecuencia de la dinámica que el Plan Estratégico pretende generar, sobre todo mediante la aprobación de planes integrales de actuación en el ámbito local.

El Plan Estratégico se ha elaborado también para favorecer la toma en consideración de las posibilidades y las problemáticas ligadas a la cuestión migratoria en todas las políticas públicas, tanto

de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, cada una en el ámbito de sus competencias.

El Plan Estratégico pretende ser también el motor de nuevos procesos de cooperación y de partenariado entre Administraciones Públicas y la sociedad civil organizada en actuaciones orientadas a favores una sociedad más inclusiva.

#### **4. Enfoque integral o global respecto de la inmigración, la integración y la diversidad**

La cuarta premisa sobre la que se construye el Plan Estratégico es su enfoque *integral* o global, puesto que la integración y la gestión de la diversidad son procesos que afectan a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas y de los grupos sociales.

Un enfoque global de la inmigración, y la integración y la gestión de la diversidad viene siendo recomendado por las instituciones europeas desde las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 y diversas Comunicaciones de la Comisión Europea desde el año 2000. La Conferencia Ministerial celebrada en Zaragoza en torno a la integración de los inmigrantes en la UE, impulsada por la Presidencia Española, señaló la necesidad de “incorporar los temas de integración en todos los ámbitos de actuación pertinentes, garantizando el diálogo, la coordinación institucional y la transversalidad, así como la participación de los distintos niveles de la Administración (europeo, nacional, regional y local) en el proceso de integración”. En este contexto, la Comisión Europea presentó el informe titulado “La consolidación del marco europeo para la integración”, centrado en cuatro prioridades estratégicas para la integración: promover los valores europeos; recoger las sensibilidades/percepciones de los ciudadanos y de los inmigrantes; crear módulos e indicadores para la gobernanza e la política de integración; y promover una política de integración transversal.

La política integral debe contemplar la aceptación de la diversidad y el desarrollo de mecanismos de gestión de dicha diversidad. La Declaración Universal de la Unesco sobre Diversidad Cultural eleva la diversidad cultural a la categoría de “patrimonio común de la humanidad” y se erige su defensa en imperativo ético indisoluble del respeto de la dignidad de la persona. La Conferencia Ministerial de Zaragoza propone “considerar la diversidad cultural como una oportunidad para el progreso económico y social de Europa y como una herramienta de lucha contra la discriminación, y adoptar un planteamiento global que cuente con la participación de las principales partes interesadas para estimular la gestión de la diversidad y el intercambio de experiencias, así como las iniciativas empresariales”.

Este enfoque holístico de las políticas de integración e interculturalidad exige que mantenga una relación coherente y complementaria con las políticas de inmigración y con aquellas otras políticas públicas relevantes al respecto.

Exige abordar, además de los aspectos económicos, laborales, educativos, sanitarios, de alojamiento y sociales de la integración, las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos de los inmigrantes. Y exige hacerlo en un marco global y coherente a largo plazo que tenga en cuenta las diversas condiciones regionales o locales y las necesidades específicas de grupos particulares.

## 5. La universalidad de las actuaciones públicas

La quinta premisa del Plan Estratégico es la de la *universalidad* de las actuaciones y el acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios públicos y privados.

Las actuaciones públicas en materia de integración deben ir dirigidas al conjunto de la población y este principio de universalidad implica que los inmigrantes deben recibir una atención normalizada dentro

de esos servicios. Este es un principio que debería inspirar tanto los servicios públicos como los privados de carácter general. Siendo lo anterior válido en anteriores momentos del proceso migratorio, lo es más hoy día si cabe: a medida que pasa el tiempo y en el nuevo ciclo migratorio en el que se inscribe este segundo Plan Estratégico es aún más relevante y necesario esta premisa de universalidad y normalización.

La normalización debe ser entendida como un proceso general de incorporación del conjunto de población a los servicios y recursos sociales existentes en las mismas condiciones y mediante los mismos procedimientos, complementándose ese criterio general con un principio subsidiario de especialización para los casos de necesidades particulares no generalizables por parte de algún colectivo o perfil social determinado.

Sin embargo, en la coyuntura actual sigue habiendo algunas fases del proceso de inmigración (como la acogida) o aspectos del proceso de integración (como la enseñanza de las lenguas oficiales en España) que pueden exigir intervenciones o servicios específicos en algunos campos, al menos con carácter temporal. En general, cabe señalar que las intervenciones de carácter específico que pueden requerir algunos aspectos del proceso de integración están orientadas a la superación de situaciones de desventaja, hasta conseguir la plena autonomía e igualdad en el acceso a los servicios establecidos para el conjunto de la población. En este sentido, universalidad e igualdad son los dos conceptos centrales que vertebran la actuación de las Administraciones Públicas.

No obstante, las políticas de normalización, a pesar de los esfuerzos realizados, continúan necesitando ser repensadas, redimensionadas de modo que se adecúe la oferta de servicios existentes, con el fin de dar respuesta a las diferentes necesidades y a la situación diversa de cada una de las personas que quiere integrarse en la sociedad.

## 6. La integración como elemento transversal en las políticas generales

La sexta y última premisa en la que se basa el Plan es la idea de que *las políticas de integración y gestión de la diversidad deben incorporarse de modo transversal a todas las políticas públicas orientadas a los ciudadanos.*

Una de las metas que debe cumplir este Plan Estratégico es hacer que las políticas públicas generales que inciden en la situación de la población inmigrada y en las relaciones de ella con la población autóctona, tanto dentro de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, tengan en cuenta en su formulación y ejecución el hecho de la inmigración y sus características, necesidades y demandas específicas.

Entendemos la transversalidad como estrategia una metodológica que responde a problemáticas comunes e interrelacionadas presentes en las actuaciones, dispositivos y programas y no como problemática separada de éstos. Esta perspectiva transforma la concepción, métodos y criterios con que se diseñan, aplican y evalúan las políticas públicas dirigida a todos para que integren perspectivas como género, interculturalidad o ciudadanía. Implica la introducción de ejes, problemáticas y temáticas comunes, compartidas en todos los ámbitos y áreas de trabajo.

El Consejo de la Unión Europea ha incluido esta cuestión de la transversalidad de la integración de la población inmigrada en las políticas públicas dentro de los “Principios Básicos Comunes para la Política

de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”: “Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas”. La Presidencia Española de la Unión Europea impulsó en la Conferencia Ministerial celebrada en Zaragoza la idea de transversalidad de las políticas públicas, recogida en en el texto final: *“La integración de los inmigrantes debe mejorarse consolidando en mayor medida la transversalidad de las políticas de integración, como son la participación ciudadana, la integración en el mercado laboral, la inclusión social, las medidas contra la discriminación y la igualdad de oportunidades”*.

En este sentido, el objetivo de la integración y la interculturalidad debe ser asumido como una nueva política transversal o de *mainstreaming*, como lo está siendo la perspectiva de género o la medioambiental. Por tanto, la integración de la población inmigrada y la gestión intercultural de la diversidad han de ser objetivos que persigan las políticas públicas en materias como educación, sanidad, vivienda o servicios sociales y deben ser también principios rectores que se incorporen expresamente en planes nacionales como los orientados a favorecer la situación del empleo o de la inclusión social o el futuro plan de sensibilización y prevención contra la violencia de género.

## 5.2. Principios del Plan Estratégico

Cuatro principios inspiran la acción estratégica que se diseña en este Plan, los objetivos que propone y las actuaciones que pretende poner en marcha o fomentar:

1º El principio de Igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.

2º El principio de Ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

3º El principio de Inclusión, que implica la creación de procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan que se esté en condiciones de gozar de los [derechos sociales](#) y ejercer la participación ciudadana superando el estatus de persona [asistida](#) y la [estigmatización](#) que conlleva la pobreza, la marginación y la exclusión.

4.- El principio de Interculturalidad, como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

## 1.-Igualdad

El principio de igualdad busca la construcción y consolidación de una sociedad justa. Igualdad como equiparación de derechos y obligaciones básicas de la población inmigrada y autóctona; igualdad de trato y no discriminación por razón de origen racial o étnico, nacionalidad, sexo, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otro motivo; e igualdad de oportunidades como garantía de una sociedad inclusiva.

Pero, además, esta igualdad de trato y de oportunidades es también condición imprescindible para la cohesión social, puesto que ésta se pone en riesgo si no se posibilita la movilidad social, si no se combaten decididamente las discriminaciones que puedan afectar a sectores de la población y, en definitiva, si no se evita que puedan existir sobre un mismo territorio ciudadanos de primera y de segunda categoría.

La Constitución Española establece en su artículo 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; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Respondiendo a ese mandato constitucional, el Plan Estratégico diseña un conjunto de medidas tendentes a reconocer formalmente y a hacer efectivos para las personas inmigrantes los mismos derechos y obligaciones que tiene la población autóctona. El Plan Estratégico está atravesado por la lógica de la igualdad de trato y de la lucha contra la discriminación en la línea establecida por las Directivas 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 y 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Estas directivas han sido calificadas por el Parlamento Europeo, en su **Resolución de 14 de enero de 2009**, como “norma mínima” y fundamentos para una “política exhaustiva contra las discriminaciones”, insistiendo en la necesidad de tomar en cuenta las recomendaciones de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales de 2008 y la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre, consideraciones recogidas en el actual anteproyecto de Ley de Igualdad de Trato.

Las mujeres inmigrantes pueden sufrir una doble discriminación: por el hecho de ser mujeres y por el hecho de ser inmigrante. Por ello, el Plan Estratégico presta una atención particular para garantizarles la igualdad de trato y de oportunidades en las distintas esferas de las intervenciones públicas y de la vida social. Además existen otros factores de discriminación y exclusión social, como los que pueden afectar a la población Roma procedente del Este Europa, a las personas discapacitadas o a otros colectivos o minorías, que se superponen a la discriminación por la condición de persona inmigrante y refuerzan si cabe, las situaciones de desigualdad o de exclusión.



Con el objeto de contrarrestar todos estos factores de discriminación y de promover una sociedad inclusiva, el Plan Estratégico establecerá o fomentará políticas compensatorias que hagan posible la igualdad de oportunidades de todas las personas inmigrantes en la sociedad española.

## 2.-Ciudadanía

El segundo principio del Plan Estratégico es el de *ciudadanía*. A los efectos de este Plan se entiende la ciudadanía como una relación democrática entre sujetos libres e iguales en el marco del Estado de derecho. La ciudadanía implica tres dimensiones: titularidad, pertenencia y legitimidad institucional o, dicho de otra manera; a) la titularidad de derechos y deberes por parte de las personas, b) que pertenecen a la comunidad política donde está establecida esa titularidad, y c) existiendo unas instituciones legítimas que deben garantizar esos derechos y velar por el cumplimiento de esos deberes. Desde hace unas décadas viene planteándose a nivel mundial la necesidad de evolucionar hacia una nueva ciudadanía que no limite ésta a la nacionalidad, planteándose el avanzar tanto en el plano de la ciudadanía política y jurídica como en el de la ciudadanía social o cívica. Todos estos elementos están recogidos en los siguientes planteamientos, desde la convicción que la perspectiva de la ciudadanía es fundamental – junto con el énfasis en la igualdad, la interculturalidad y la inclusión, para avanzar en el abordaje de la inmigración y en la políticas de integración y gestión de la diversidad cultural.

Para lograr una sociedad cohesionada e integrada no es suficiente la consecución de la igualdad efectiva de derechos y obligaciones, sino que debe ser posible una participación *activa* en la configuración de la propia sociedad. Es precisamente la disposición de cauces de participación en la gestión de los asuntos públicos y en la conformación de los espacios sociales lo que permite hablar de la incorporación de nuevos ciudadanos y ciudadanas a nuestra sociedad.

La Comisión Europea comenzó a plantear el concepto de “ciudadanía cívica” ya desde su Comunicación de noviembre de 2000. Por “ciudadanía cívica” se entiende un conjunto de derechos y obligaciones cívicos, sociales, económicos y culturales de los inmigrantes, que dan lugar a la igualdad de trato y de oportunidades entre población inmigrada y autóctona y al reconocimiento de derechos de participación en la vida pública. Este reconocimiento de los inmigrantes como ciudadanos es un requisito imprescindible de una sociedad inclusiva porque, como señaló el Consejo Económico y Social Europeo en 2002, “la Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos”.

En este sentido, el principio de ciudadanía implica avanzar en el reconocimiento de plenos derechos de participación cívica, económica, social, cultural y política a la población inmigrada. Este reconocimiento de plenos derechos no garantiza por sí solo el éxito de la integración, de ese proceso bidireccional de adaptación mutua, pero es una condición necesaria para que la integración pueda producirse.

Sólo si los cauces de participación en los asuntos públicos y en la conformación de la sociedad están abiertos, en plano de igualdad, a todos los ciudadanos y ciudadanas, podrá generarse en la población inmigrada un sentimiento de pertenencia a su nueva sociedad.

El estatus de ciudadano o ciudadana en un Estado democrático ha de incluir la participación en la vida pública, comenzando por la “ciudadanía en la ciudad”, por su participación en el ámbito municipal. Además de los cauces de participación que para ello establece la Ley de Bases del Régimen Local, la Constitución prevé también la posibilidad de otorgar a ciudadanos extranjeros, mediante ley o tratado internacional, derechos de voto en el ámbito local, con la sola condición de que esta posibilidad sea recíproca, es decir, que los españoles también dispongan del derecho de sufragio en las elecciones locales de los países de los que proceden las personas inmigrantes autorizadas a votar en España. Este derecho de participación en los asuntos locales ha sido también abierto en otros países de la Unión Europea a las personas extranjeras que tienen la condición de residentes de larga duración. En el caso de España un paso crucial en ese camino de extensión de los derechos políticos y de presencia en la esfera pública ha sido la participación de los residentes extranjeros, de aquellos países con los que se han firmado acuerdos de reciprocidad, en las elecciones municipales de junio de 2011.

Más allá del derecho de sufragio en el ámbito municipal, la Constitución reserva los derechos de participación política a los ciudadanos españoles. Por tanto, aquellos ciudadanos y ciudadanas inmigradas que quieran alcanzar el máximo grado de participación han de adquirir la nacionalidad española, han de avanzar en su compromiso y pasar a integrar la comunidad política que conforma la sociedad española.

Pero, sin necesidad de llegar a ese último nivel de participación, la condición de residente de larga duración debe proporcionar igualmente un conjunto de derechos, obligaciones y cauces de participación que permitan a tales personas inmigrantes entenderse como ciudadanos y ciudadanas.

### **3.- Inclusión**

En este segundo Plan Estratégico se ha incorporado la Inclusión como un nuevo principio que complementa los tres que ya inspiraron el primer Plan. La introducción de este principio se debe a la necesidad de incidir en el proceso de creación de las condiciones necesarias para que sea posible una sociedad más igualitaria en términos socioeconómicos. El resto de principios señalan la necesidad del reconocimiento de los derechos y obligaciones, de la igualdad de trato, y el ejercicio efectivo de la participación social. El principio de Inclusión recuerda que, para que ello sea posible, es necesario impulsar procesos, llevar a cabo actuaciones e implantar medidas en dos planos claves de la vida social: por un lado, durante las etapas de socialización y formación de las personas; y, por otro lado, en los mecanismos de redistribución de la riqueza y de los bienes sociales, económicos y culturales.. Las situaciones de desventaja, segregación, marginación o riesgo de exclusión social impiden o dificultan que se acceda a los derechos, recursos, servicios y oportunidades en las mismas condiciones. El presente Plan estratégico propone, además de seguir esforzándonos en superar las barreras discriminatorias, analizar los contextos familiares, escolares y de otro tipo donde se generan los conocimientos, habilidades, capacitaciones y los procesos de formación que permiten a unas personas y no a otras acceder a una serie de oportunidades. La Inclusión como principio supone tomar conciencia acerca de las posibilidades reales de que diversos sectores de la población accedan o no a los bienes sociales, culturales y económicos.

Existen factores estructurales que inciden en la desigual distribución de la riqueza y los bienes. A ello se unen las representaciones sociales negativas y estigmatizadas acerca de determinados colectivos. Todo ello conduce a la precariedad e insuficiencia de recursos y a la vulnerabilidad de las redes

sociales y relacionales, así como de sus capacidades y dinamismos personales. La Comunicación de la Comisión Europea titulada *“La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial”*, insiste en que “la pobreza, en sus múltiples facetas, incluye la falta de ingresos y de recursos materiales suficientes para vivir dignamente; un acceso inadecuado a servicios básicos, como la asistencia sanitaria, la vivienda y la educación; la exclusión del mercado de trabajo; y el trabajo precario. Estos elementos son la raíz de la pobreza y explican cómo las personas y sus familias acaban estando socialmente excluidas”. Estas consideraciones están en la línea de los planteado en el Plan Nacional de Inclusión social (PNAIS)

La exclusión social viene derivada de tres aspectos clave: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual. El enfoque de este II Plan Estratégico coloca a la persona como sujeto del bienestar y se centra en las oportunidades y capacidades necesarias para poder construir un proyecto de vida propio, para tomar decisiones, actuar por uno mismo y así poder participar en su entorno y sociedad. De este modo, el enfoque de la Inclusión trata de superar algunas visiones del bienestar que resultan un tanto economicistas, utilitaristas, centradas en las necesidades o basadas exclusivamente en el ingreso y los bienes.

La Declaración de Zaragoza, que recoge las conclusiones del Consejo Ministerial, nos recuerda la importancia de la inclusión social: “Así pues, los principales ámbitos de actuación que resultan

pertinentes a la hora de controlar los resultados de las políticas de integración son los siguientes: empleo; educación; inclusión social, y ciudadanía activa”. La Comunicación ya mencionada sobre la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, al hablar del fenómeno migratorio señala los mecanismos básicos de la inclusión: “el proceso de pasar a formar parte de una sociedad nueva es muy complejo y exige esfuerzos en diversos ámbitos.

Comprende el acceso al mercado de trabajo, la vivienda, los servicios públicos (en especial los de bienestar y educación), los servicios privados (bancos, seguros, etc.), la constitución de relaciones sociales y culturales con la comunidad y la participación en los procesos políticos”.

En conclusión, la incorporación de este principio supone abordar el conjunto de decisiones, normas y principios considerados razonables para garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes para toda la población. Involucra también la concepción de un Estado activo, que mediante sus políticas públicas trata de remover los obstáculos que impiden el desarrollo de las personas en igualdad de condiciones y oportunidades.

#### **4. Interculturalidad**

La diversidad es algo consustancial a la realidad y la vida. En el caso de las sociedades humanas todas tienen componentes de diversidad en mayor o menor grado y con unos u otros perfiles y relaciones entre los grupos diversos. Hoy día y en el mundo globalizado, junto a los procesos de uniformización se dan otros de diversificación cultural, étnica, lingüística y religiosa. Las migraciones internas e internacionales son uno de los procesos de generación de diversidad. Todos los países, regiones, municipios e incluso cada ciudadano enfrenta crecientemente el reto de cómo abordar la diversidad circundante, qué actitud adoptar y cuales comportamientos considerar válidos.

A lo largo de la historia han existido muy distintos idearios y planteamientos a la hora de abordar o tratar la diversidad de la sociedad. Hoy día esos diferentes modelos de gestión de la diversidad tienen plena vigencia. Ha habido y hay enfoques y políticas que responden claramente a modelos de exclusión, esto es, de regular la diversidad de tal forma que amplios sectores de la población quedan discriminados, segregados y marginados. Ha habido y hay, por el contrario, planteamientos y políticas que responden a modelos de inclusión ya sea aparente como el asimilacionismo ya sea real como el pluralismo cultural.

Este Plan Estratégico se guía por el principio de interculturalidad entendiendo el interculturalismo como un modelo sociopolítico y ético de gestión incluyente de la diversidad. Además de la igualdad de las culturas y del necesario respeto y valoración positiva de la diversidad, el interculturalismo pone el énfasis – a diferencia del multiculturalismo y de forma complementaria pero también crítica y alternativa a éste- en lo común y lo que une, en la interacción positiva entre los diferentes, de cara a desarrollar relaciones no solo de respeto sino de aprendizaje mutuo, cooperación y regulación pacífica y preventiva de la conflictividad.

La diversidad cultural es uno de los valores y de las riquezas inherentes al pluralismo español y europeo, de ahí que se halle amparada por diversas normas constitucionales y europeas. Además, la

concepción de la integración como un proceso de mutua adaptación impone también respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigrantes y niega la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española. Pero la defensa de la diversidad no debe llevar al mantenimiento de grupos culturales aislados entre sí, ni a una consideración ahistórica o acrítica de las culturas. El principio de interculturalidad exige reconocer y respetar las diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos.

Por otra parte, no cabe negar que en ocasiones las diferencias culturales existentes en el seno de una población cada vez más diversa pueden conducir a conflictos, que habrá que abordar con los instrumentos del diálogo constructivo y el compromiso, dentro del marco de opciones que abren la Constitución y las leyes. En los “Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”, el Consejo de la Unión Europea se ha manifestado en un sentido muy similar. En concreto, en el octavo de dichos principio señala lo siguiente:

“La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional. Las culturas y religiones introducidas por los inmigrantes pueden facilitar un mayor entendimiento entre los pueblos, la transición de los inmigrantes hacia la nueva sociedad y el enriquecimiento de ésta (...). No obstante, los Estados miembros tienen también la responsabilidad de garantizar que las prácticas culturales y religiosas no impidan a las personas migrantes ejercer otros derechos fundamentales o participar en la sociedad de acogida. Ello reviste particular importancia en lo que se refiere a los derechos y la

igualdad de la mujer, a los derechos e intereses del niño, y a la libertad de practicar o no una determinada religión. En definitiva, los mejores medios para abordar los conflictos de convivencia ligados a diferentes prácticas culturales o las cuestiones relacionadas con prácticas culturales y religiosas inaceptables que entren en conflicto con los derechos fundamentales y con los valores básicos de la UE son, como señala el Consejo, el diálogo intercultural e interreligioso constructivo, la educación, un discurso público basado en la reflexión y el apoyo a las expresiones culturales y religiosas que respeten los valores, derechos y leyes nacionales y europeos. Sobre estos elementos cabe construir una convivencia armoniosa.

En un escenario previsible de futuro, caracterizado por la presencia en el mismo territorio de un conglomerado de distintas creencias, religiones y culturas, resulta necesario garantizar un marco normativo y axiológico que facilite la convivencia y permita gestionar los conflictos inherentes al propio hecho de convivir. La convivencia se basa en la primacía de los derechos individuales sobre los colectivos, en el respeto a la pluralidad de opciones y proyectos personales y colectivos, y en la existencia de un Estado aconfesional que ampara y promueve la efectividad de dichos derechos.

El principio de *interculturalidad* se configura, por tanto, como la pauta básica que, de acuerdo con la concepción de integración inherente al presente Plan Estratégico, debe regir la relación entre personas y grupos de distintas culturas, a fin de garantizar a un tiempo la cohesión social basada en principios

constitucionales compartidos y el respeto y la valoración positiva de la diversidad.

### **5.3.- Énfasis del Plan**

El anterior Plan Estratégico 2007-2010 pretendía contribuir a la construcción de una sociedad justa, inclusiva y cohesionada, en la que la convivencia de todos se desarrolle sobre valores y normas comunes, respetando la diversidad de las personas y de los grupos sociales. Se ha avanzado mucho en este periodo en la lucha por la igualdad y por el ejercicio de los derechos y deberes. El presente Plan Estratégico 2011-2014 mantiene la vocación ciudadana del anterior y busca que las personas residentes en España se incorporen en la sociedad española en condiciones de equidad y participen de modo activo en la configuración de la vida pública.

En el periodo que iniciamos seguimos manteniendo como horizonte la misma finalidad, adaptada a unas nuevas condiciones: consolidación de los proyectos migratorios, residencia de larga duración, diferencias en el acceso y uso de los servicios públicos por razón de origen, mayor precariedad socioeconómica y de pobreza motivada por el desempleo, la existencia de experiencias positivas de convivencia e integración junto con el aumento tanto del riesgo de racismo, xenofobia y discriminación como de la segmentación social y laboral.

Por tanto, el presente Plan da continuidad a la búsqueda de la inclusión, la justicia y la cohesión social y tiene como finalidad última contribuir al desarrollo social y a la mejora de la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía española en condiciones de equidad, asegurando el acceso a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a través de la construcción de un proyecto de

sociedad compartido, diverso, plural y reconocido como legítimo en un contexto de cambio provocado, entre otras cosas, por los flujos migratorios.

Para ello el Plan Estratégico debe seguir fomentando que la integración de las personas de origen extranjero se produzca a través del ejercicio efectivo de los derechos y el cumplimiento real de las obligaciones de un modo similar al de los españoles. Los objetivos, líneas de actuación y medidas que se definan deben ayudar a establecer las condiciones para que esto sea posible, continuar mejorando la adecuación de los servicios públicos orientados a todos los ciudadanos y generar realidades y espacios sociales incluyentes. Lugares y actividades en que las personas, los estilos de vida y las diferencias jueguen del lado de la cohesión y construcción de la sociedad española y no de la construcción de barreras u del rechazo. Nos enfrentamos al reto de superar las situaciones límite a las que llevaría una sociedad fragmentada, llena de barreras de todo tipo; no sólo físicas, sino también de tipo ideológico, cultural, social y económico. La exclusión, la desigualdad y la proliferación de los viejos y nuevos racismos deshumanizan las relaciones expulsando real y simbólicamente a los que dejan de ser ciudadanos.

Los ejes más importantes sobre los que se articula el presente Plan Estratégico responden al análisis de la realidad llevado a cabo, sobre la base de que se está abriendo un nuevo ciclo migratorio, tal y como se ha detallado en el capítulo 2 dedicado al Diagnóstico. Los énfasis de este segundo PEI, que marcan las prioridades del Plan y sirven como ejes transversales de actuación, son los diez siguientes:

#### **1.- Derechos y deberes:**

Garantía del ejercicio de los derechos y del acceso a los sistemas públicos de protección y bienestar social en igualdad de condiciones, y exigencia del cumplimiento pro cada cual de sus obligaciones en el marco de una ética de la responsabilidad.

#### **2.- Gestión positiva de la diversidad:**

Acción institucional y social encaminada al respeto de las diversidades de origen, culturales, étnicas, lingüísticas y religiosas y a la interacción y sobre las semejanzas, lo común y lo compartido.

#### **3.- Lucha contra la discriminación:**

Promoción de la igualdad de trato y lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.

#### **4.- Inclusión:**

Fomento de la equidad socioeducativa, la inclusión social y la calidad de vida.

#### **5.- Desarrollo local:**

Vinculación positiva entre desarrollo local e inmigración, con el impulso de la generación de riqueza, empleo y promoción económica, así como de calidad de vida para todos y de enriquecimiento del tejido social de los municipios.

#### **6.- Convivencia ciudadana intercultural:**

Promoción de espacios de convivencia intercultural en los distintos ámbitos de la vida social, pasando de la coexistencia a la convivencia y previniendo y superando las situaciones de hostilidad.

### **7.- Barrios como espacios claves de la cohesión:**

Impulso específico de la interacción positiva y de la convivencia comunitaria intercultural en las localidades con mayor presencia de diversidad cultural.

### **8.- Participación social:**

Dinamización general de la participación ciudadana, impulso de la asociacionismo, incorporación de los inmigrantes a los ámbitos generales de la participación, con especial relevancia al derecho de voto;

### **9.- Formación:**

Formación del conjunto de actores institucionales y sociales para un desempeño adecuado de su función en materia de inmigración, asilo y gestión de la diversidad.

### **10.- Gobernanza multinivel**

Y cooperación territorial: gestión del Plan con el conjunto de las administraciones y los agentes sociales; participación en la ejecución, seguimiento y evaluación del PECEI.

## **5.4.- Objetivos generales del Plan Estratégico**

Como consecuencia de esos énfasis y ejes, y siempre en contextos en los que la diversidad cultural es significativa, los objetivos generales del Plan Estratégico son los siguientes:

**Objetivo General 1.-** Garantizar el pleno ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos.

**Objetivo General 2.-** Generar oportunidades económicas y de empleo que garanticen la calidad de vida.

**Objetivo General 3.-** Mejorar los niveles de acceso y uso de los Sistemas Públicos, especialmente educación, salud, empleo, servicios sociales y dependencia, por parte del conjunto de la ciudadanía y en condiciones de equidad.

**Objetivo General 4.-** Adecuar las políticas públicas sectoriales y las estructuras de los servicios públicos a los retos y demandas de una sociedad diversa.

**Objetivo General 5.-** Adaptar los sistemas de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada en todo el territorio nacional a las necesidades actuales derivadas de la evolución de los flujos migratorios, asegurando que les proporcionen un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.

**Objetivo General 6.** Fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.

**Objetivo General 7.-** Reforzar la equidad en todas las etapas del Sistema Educativo, incluida la universitaria, la permanencia y el éxito académico.

**Objetivo General 8.-** Reducir los niveles de exclusión social, marginación y pobreza, con especial énfasis en la población infantil y juvenil.

**Objetivo General 9.-** Contribuir al desarrollo de una cultura democrática y participativa así como a la legitimidad institucional.

**Objetivo General 10.-** Impulsar procesos de construcción y desarrollo sociocomunitario que promuevan la convivencia intercultural, la mejora de las relaciones sociales, vecinales y laborales, el respeto a la diferencia y la gestión de la diversidad en un proyecto compartido de sociedad.

### **5.5.- Programas principales del Plan**

Uno de los instrumentos para la puesta en funcionamiento del presente Plan Estratégico es la ejecución de grandes Programas Interregionales de ámbito estatal con vocación plurianual. Estos Programas convierten los principales objetivos del Plan Estratégico en prioridades de intervención. Desarrollan los énfasis y líneas estratégicas centrales definidos previamente asegurando la coherencia de criterios, metodologías y actuaciones con los principios y premisas del Plan, posibilitando que se actúe de modo transversal e interterritorial para garantizar un uso efectivo de los recursos.

El desarrollo de estos Programas supone un modo de gestión coordinado y multinivel que integra a los distintos agentes que intervienen en el Plan: administración europea, estatal, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, ONGs del ámbito de la inmigración y asociaciones de inmigrantes, así como el tejido empresarial y los sindicatos, que desarrollarán actuaciones en el ámbito de sus competencias. Incorpora diversos instrumentos financieros como convenios, subvenciones o gestión directa.

Los programas previstos son:

#### **1.- Programa de Gestión de la diversidad en la empresa.**

El mercado laboral es uno de los espacios más significativos para la integración en una sociedad como la nuestra. La mejora de las condiciones de vida laboral y la mejora de la productividad mediante la gestión de la diversidad es uno de los retos más importantes a los que debemos esforzarnos. El objetivo de este programa es convertir la Gestión de la Diversidad en un compromiso corporativo.

#### **2.- Programa de Promoción de la Convivencia Ciudadana Intercultural en barrios (Plan de Barrios) .**

Los énfasis del Plan proponen tanto la convivencia como el espacio local, como objetivos claves del Plan Estratégico. El barrio o la pequeña localidad son algunos de los ámbitos privilegiados de



intervención, allá donde se dan relaciones vecinales y de proximidad. El Plan de Barrios es un programa transversal que implicará la incorporación de actuaciones relacionadas con varias áreas de intervención dirigidas a la regulación del conflicto, la igualdad de trato, la construcción de espacios de sociabilidad, los derechos sociales o la participación comunitaria.

Las grandes líneas de actuación serán el fomento de la cohesión social y la mejora de las competencias para afrontar la crisis y se desarrollará a través de convenios con entidades locales que integren a los actores presentes en su ámbito territorial.

### **3.- Programa de actuación sobre la enseñanza de la lengua/s.**

Se han venido desarrollando diferentes programas y actividades de enseñanza de lenguas a la población inmigrantes.

Dando continuidad a lo anterior y con objeto de dotarlas de mayor calidad y reconocimiento, se plantea un método abierto y progresivo que permita sentar las bases para una política en materia de enseñanza de lenguas. Pretende avanzar en tres direcciones: elaboración de un curriculum de referencia, la formación y cualificación del profesorado, y la acreditación y reconocimiento de la enseñanza.

### **4.- Programa de Actuación Integral contra el Racismo y la Xenofobia: Extensión de Oficinas Antidiscriminación.**

El Plan Estratégico ha situado como uno de los énfasis principales la garantía del ejercicio de derechos y la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. La evolución de la percepción sobre el fenómeno migratorio y el crecimiento de actitudes y conductas discriminatorias y racistas suponen que

la promoción de la igualdad de trato se haya convertido en una importante preocupación.

Después de haber puesto en marcha diversas iniciativas y experiencias, y la redacción del anteproyecto de ley de Igualdad de Trato, el momento actual se centra en el diseño de una Estrategia Integral de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia que prevea actuaciones integradas dirigidas a la prevención, la denuncia, la protección y la asistencia a Víctimas. Además, la educación cívica, la sensibilización deben permitir la toma de conciencia de la sociedad sobre la importancia y dimensión real de este fenómeno y servir para transformar las representaciones y actitudes sobre el otro diferente en coherencia con los principios democráticos y de igualdad que fundamentan nuestra sociedad.

Es preciso para ello el desarrollo de medidas y dispositivos que aseguren el cumplimiento de los objetivos transversales previstos en distintas áreas de intervención, para ello se propone la creación y extensión de las Oficinas Antidiscriminación.

### **5.- Programa de Formación del Funcionariado en Gestión de la Diversidad.**

Uno de los elementos recurrentes en todas las áreas de intervención ha sido la necesidad de capacitar a los agentes sociales que intervienen en cada ámbito. Asegurar el acceso a los sistemas públicos de protección y bienestar social en igualdad de condiciones es uno de los elementos claves

de la integración y la equidad, lo que implica que el funcionariado presente en estos servicios públicos esté sensibilizado y capacitado.

La mejora de la calidad de los servicios públicos revertirá no sólo en la población de origen extranjero, sino en el conjunto de la población a través de la gestión de la diversidad cultural. Algunos de los efectos serán la mejora de la atención, la prevención de la conflictividad, la reducción del tiempo de atención, la racionalización del uso de los servicios, el aumento de la eficacia y la eficiencia o la adaptación de los sistemas a realidades diversas.

Este programa prevé el desarrollo de acciones formativas: cursos, seminarios, jornadas, etc. dirigidos al funcionariado y empleados públicos, fundamentalmente en educación, sanidad, empleo, servicios sociales, seguridad y justicia.

#### **6.- Programa de Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria intercultural**

El tejido asociativo y fundacional y, en general, las entidades sociales constituyen uno de los agentes clave en la gobernanza del Plan Estratégico. Es preciso establecer cauces de comunicación que permitan la colaboración, coordinación y también que asuman la ejecución actuaciones y medidas.

Este programa prevé la formación del personal del Tercer Sector en materia de metodología de animación comunitaria, de convivencia social intercultural, de gestión de la diversidad que pueda favorecer el desarrollo de proyectos locales. Es complementario al Plan Barrios.

#### **7.- Programa de Fomento de la Participación Ciudadana y el Asociacionismo.**

La participación ciudadana debe crear condiciones para el ejercicio de la ciudadanía. Durante estos años se han desarrollado instrumentos de participación sectorial como los Foros, el asociacionismo inmigrante o la extensión del derecho del voto que han permitido mejorar los niveles de integración. En este proceso hay luces y sombras, entre ellas los bajos niveles de participación de la población de

origen extranjero en asociaciones y organizaciones de carácter general, la debilidad del tejido social inmigrante o su presencia más allá del ámbito sectorial.

Este programa se dirige a consolidar los mecanismos ya existentes, a mejorar la presencia de población de origen extranjero en ámbitos comunes de participación, a crear o fortalecer órganos sectoriales o específicos de participación en contextos de diversidad, a reforzar el tejido asociativo o continuar la expansión del derecho del voto entre la población de origen extranjero.

#### **8.- Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía.**

Puesta en marcha, mediante la cooperación de las administraciones y las organizaciones sociales, de una matriz de indicadores generales de integración y de indicadores de ejecución del PEI (de partida, proceso, resultado e impacto),

## SEGUNDA PARTE: ÁREAS DE INVESTIGACIÓN

## 6. Áreas Específicas

## 6.1. Área de Acogida

## 6.1. Área De Acogida

### 1.-Introducción.

La acogida, como primera etapa del proceso de integración, es una fase de importancia crucial en las trayectorias migratorias. En coherencia con las premisas y principios del presente Plan Estratégico, la acogida implica una atención integral que permita acceder a unas condiciones básicas de vida y que promueva la aceptación y participación social, cultural y política de la población recién llegada en su proceso de incorporación a la sociedad española, así como reforzar la capacidad de la sociedad que acoge a los inmigrantes para adaptarse a la diversidad.

La acogida, por tanto implicará no sólo el desarrollo de exigencias dirigidas exclusivamente a la población atendida, sino también el desarrollo de instrumentos, herramientas y servicios que permitan dar el apoyo, la orientación y los conocimientos necesarios para crear unas condiciones mínimas que faciliten la integración, el acceso a los recursos y bienes sociales y el ejercicio de derechos y deberes. Sólo será posible en un marco que posibilite la gestión activa de los flujos migratorios y el desarrollo de servicios y programas de acogida adecuados a los perfiles de las personas que llegan a España.

El cuarto de los Principios Básicos Comunes Sobre Integración, aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en noviembre de 2004, señalaba algunos de los aprendizajes necesarios en el proceso de acogida: "Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración". El sexto establece que "el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración". El desarrollo de los principios básicos comunes implica para los Estados miembros que debe promoverse una integración como proceso recíproco que permita mejorar la participación de los inmigrantes, aumentar la cohesión social e incorporar enfoques de la diversidad en las sociedades de acogida.

Ya en el año 2006, la Resolución del Parlamento Europeo sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea propuso la incorporación de prioridades y medidas en las acciones de los países miembros de la Unión Europea, "programas que implican un compromiso recíproco entre el país receptor y los inmigrantes".

En relación con el empleo y la formación inicial, establece que deben incluir "medidas como la distribución de material informativo adecuado, la oferta de programas de formación a cargo de las autoridades públicas y los interlocutores sociales, así como el reconocimiento de la cualificación profesional de los inmigrantes, teniendo en cuenta especialmente a las mujeres inmigrantes, entre las que la tasa de desempleo suele ser mayor".

Por otro lado, señala la importancia de la educación cívica, el conocimiento de la sociedad de acogida: "desea también sensibilizar a los inmigrantes sobre los valores fundamentales de la Unión

Europea permitiéndoles, al mismo tiempo, adquirir los conocimientos básicos acerca del funcionamiento de la sociedad receptora; subraya la importancia de fomentar el aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida y de organizar cursos de educación cívica". En relación con la lucha contra el racismo y la discriminación invita a "examinar actos legislativos adecuados en materia de acción positiva para los inmigrantes en todos los ámbitos apropiados".

Señala a mujeres y refugiados como colectivos específicos de atención. Las estrategias de integración contemplan la prevención de los malos tratos, instando al desarrollo específico de medidas que "proporcionen a las mujeres inmigrantes información de fácil acceso sobre la legislación del país de acogida sobre igualdad de género y los derechos y la protección que se deriven de dicha legislación, y sobre los recursos jurídicos o administrativos". Insta a los Estados miembros a que tomen "medidas de integración destinadas a los refugiados durante la fase de acogida, tales como cursos de idiomas o actividades de trabajo voluntario".

Por último, la prevención de la exclusión social de los recién llegados es uno de los objetivos de esta estrategia, la Resolución "pide, además, que se creen nuevas estructuras, apoyándose en las existentes, para permitir a los inmigrantes integrarse en la sociedad de acogida con el fin de evitar la exclusión social de los recién llegados".

En nuestro país el I Plan Estratégico, se ha convertido en el instrumento de desarrollo de una política de acogida a personas inmigrantes y refugiadas durante su periodo de vigencia. Desarrolló una serie de instrumentos y de programas de acogida, evolucionando hacia un sistema de acogida integral formado por dispositivos fundamentalmente territoriales (autonómicos y locales) gestionados por diversos agentes sociales y administraciones públicas. Estos dispositivos se han integrado en una Red estatal de acogida, aunque insertos en el tejido social local y desarrollados en colaboración con las entidades sociales para llevar a cabo una intervención integral, cercana y personalizada.

La evaluación del I Plan Estratégico 2007-2010 ha señalado como un resultado positivo la creación y consolidación de esta red. Los programas generales de acogida integral han incluido acciones de derivación a los servicios públicos de carácter general, enseñanza de la(s) lengua(s) de la sociedad de acogida e itinerarios de inserción. Las acciones contempladas han sido de carácter diverso, siendo las más significativas:

- Información, orientación y acompañamiento,
- Formación y aprendizaje de idiomas,
- Asesoría jurídica,
- Traducción e interpretación,
- Derivación a servicios públicos de carácter general,
- Formación ocupacional
- Inserción social y laboral (itinerarios individualizados de inserción).

Además de los programas incorporados en la Red de Acogida, se han desarrollado actuaciones dirigidas a la acogida especializada en situaciones de vulnerabilidad, incluyendo alojamiento y manutención y una atención diferenciada a trabajadores inmigrantes agrícolas y temporeros en campañas específicas, así como un conjunto de programas específicos.

## 2.- Diagnóstico.

La descripción anteriormente realizada de la ejecución del I Plan Estratégico en el área de acogida nos lleva a una primera conclusión: la existencia de una red de acogida integral consolidada a escala estatal que ha ido adaptándose a la realidad de los flujos migratorios de nuestro país. Existe un sistema de acogida que atiende muy diversos perfiles y situaciones. Las organizaciones sociales están implicadas en los procesos de acogida y desarrollan programas de atención con objetivos muy diversos.

En segundo lugar, hemos de constatar que los flujos migratorios han disminuido y la llegada de personas extranjeras se ha reducido significativamente. Las modificaciones no son sólo cuantitativas, también ha cambiado la vía y forma de entrada en nuestro país: han aumentado las reagrupaciones familiares y se ha reducido de forma drástica la contratación en origen y las entradas irregulares. También se han modificado los perfiles de las personas que llegan y por tanto de sus necesidades.

Este hecho no deja de ser resultado de la situación de crisis, que siendo una realidad que no cambiará de forma inmediata, a medio y largo plazo volverá a experimentarse un aumento de inmigrantes en relación con las necesidades del mercado laboral. Por otro lado las tendencias en la gestión de flujos migratorios contemplan la necesidad de la atracción de talento y de perfiles de migrantes cualificados adaptados a sectores emergentes y productivos del tejido económico. Estos datos señalan la necesidad de mantener los mecanismos de gestión de flujos migratorios y conservar los dispositivos y sistemas de acogida existentes. Consecuencia de la reflexión anterior es que el objetivo de acogida debe mantenerse pero redimensionándolo a la nueva realidad de los flujos y manteniendo los mecanismos existentes adaptados a una intensidad de flujos menor, posibilitando que se adapten a una realidad cambiante.

Sigue siendo necesario el desarrollo de actuaciones relacionadas con el conocimiento del medio, el aprendizaje de lenguas, la residencia temporal, el acceso a servicios... Mientras en el I Plan Estratégico esta área era prioritaria, en el presente Plan existe un desplazamiento de la prioridad a otras áreas relacionadas con la convivencia, la equidad y la existencia de proyectos migratorios estables: empleo, educación, lucha contra el racismo o convivencia en barrios.

Una diferencia con la situación anterior es el aumento de la llegada de personas por la vía de reagrupación familiar. Sus necesidades son diferentes a las de los perfiles migratorios anteriores, en parte marcadas por la existencia previa de una red familiar de acogida. Aparecen otras situaciones y necesidades tales como la información específica sobre el procedimiento de reagrupación, la adaptación de menores reagrupados, la adecuación de los servicios públicos o la participación del tejido social local. Las actuaciones incipientes en este ámbito se dirigen a la acogida, inserción y prevención de conflictos e incorporan actuaciones relacionadas con la creación de espacios de encuentro, implicación ciudadana, grupos de autoayuda, metodologías participativas o el acompañamiento y orientación en el entorno escolar.

Se constata que hay niveles diferentes en la normalización del acceso de la población de origen extranjero a los servicios públicos, lo que afecta a la población en la fase de acogida inicial. En ocasiones no hay correspondencia entre la realidad y los principios y criterios de normalización e igualdad en el acceso. Se debería trabajar específicamente la evaluación de la realidad de estos servicios y su mejora de modo transversal en todas las áreas.



Debemos hacer referencia a la necesidad de mantener la congruencia de las políticas de acogida existentes con las premisas y principios del Plan Estratégico así como el marco normativo y político de la Unión Europea. Las medidas y actuaciones deben de contemplar los criterios de normalización y equidad en el proceso de integración y evitar responsabilizar exclusivamente al inmigrante de dicho proceso.

Por último, hemos de destacar que el esfuerzo realizado en los últimos años en este área ha impulsado la proliferación de experiencias, programas e instrumentos de acogida, incluyendo experiencias piloto de programas dirigidos a la reagrupación familiar. El conocimiento y transferencia de buenas prácticas ya existentes a lugares donde aún no existe un desarrollo de dispositivos de acogida es una de las necesidades a atender.

**Objetivos, líneas de actuación y medidas.**

<b>Objetivo</b>	<b>Línea de actuación</b>	<b>Medidas</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes</b>
1.- Proporcionar a las personas atendidas las herramientas necesarias para alcanzar un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona.	1.1 Desarrollo y aplicación de Programas Introdutorios a la sociedad de acogida	1.1.1 Continuidad en el diseño y aplicación de módulos introductorios a la sociedad de acogida.		
		1.1.2. Fomento de programas que contemplen actuaciones y proyectos introductorios en la sociedad de acogida		
	1.2 Desarrollo y aplicación de proyectos de acogida integral de colectivos específicos.	1.2.1 Fomento del desarrollo de proyectos comunitarios de acogida con la participación de la población de origen extranjero ya residente		
		1.2.2 Promoción de proyectos de acogida integral adaptados a personas de origen extranjero pertenecientes a colectivos específicos		
		1.2.3 Promoción de proyectos de acogida integral a personas procedentes de procesos de reagrupación familiar		
		1.2.4 Continuar con la mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de la información de solicitantes de asilo.		
		1.2.5 Promoción de programas de integración de familias inmigrantes en zonas rurales despobladas		
	1.3- Puesta en marcha de un Plan de actuación para el impulso de la enseñanza de las lenguas	1.3.1-Adaptación del currículum al MCER comenzando por los niveles básicos A1 y A2		
		1.3.2-Formación de		

		profesorado y apoyo a la programación curricular.		
		1.3.3- Apoyo al acceso a una acreditación adecuada en el marco del DELE.		
2.- Adaptar y mantener la Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral en todo el territorio nacional, a las necesidades actuales de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.	2.1 Adecuación de los dispositivos de acogida.	2.1.1 Mantenimiento y adaptación de los dispositivos de acogida en situaciones de emergencia.		
		2.1.2 Asistencia inicial a inmigrantes en situaciones de emergencia.		
		2.1.3 Promoción de la evaluación y análisis de calidad de los programas y servicios de acogida desarrollados.		
		2.1.4 Mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de la información de la Red Estatal de Dispositivos de Acogida, tanto pública y concertada.		
		2.1.5 Mantenimiento de proyectos de acogida integral adaptados a solicitantes de asilo, refugiados y personas bajo sistemas de protección internacional.		

## 6.2. Área de Empleo y Promoción Económica

## 6.2. Área De Promoción Económica Y Empleo

### 1.- Introducción.

El Tratado de la Unión Europea establece en su artículo 3, apartado 3, que la Unión tenderá al pleno empleo, combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social. Desde entonces el empleo es considerado un asunto de bien común. El artículo 12 de la Carta Social Europea señala que se compromete “a proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido”. El Consejo de Luxemburgo, en el año 1997, diseñó la Estrategia Europea para el Empleo que ha ido evolucionando desde entonces. El anterior Plan Estratégico se desarrolló en el marco de la Estrategia de Lisboa presentada en 2005, dirigida al crecimiento y la creación de más empleos y de mejor calidad.

En relación con el fenómeno migratorio, continúan siendo válidos los “Principios Básicos Comunes sobre integración” comunicados por la Comisión Europea en septiembre de 2005. En ellos se señala que el empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración. La Comisión propuso, entre otras cosas:

- prevenir las discriminaciones en el mercado laboral;
- implicar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las medidas de integración;
- fomentar la contratación de emigrantes y apoyar la creación de empresas por éstos.
- entablar un debate con las empresas sobre la integración;
- e incluir la competencia intercultural en las políticas de contratación y formación.

El Consejo Europeo de junio de 2010 adoptó una nueva Estrategia de Empleo Europa 2020, estableciendo un nuevo ciclo de diez años que se extiende hasta el año 2020, a partir de un conjunto de directrices. La decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros ofrece una guía detallada para que los Estados miembros definan y apliquen sus programas nacionales de reforma dirigidos a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El modelo de crecimiento planteado tiene implicaciones en el presente Plan pues aporta un marco cohesionador e integrador en el que el empleo juega un papel en la lucha contra la exclusión y en la integración social de las personas de origen extranjero.

La comunicación de la Comisión del 3 de marzo de 2010 “Europa 2020- Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” define el “crecimiento inteligente” como el impulsado por el conocimiento y la innovación, que implica “mejorar la calidad de la educación, y garantizar el acceso universal a la misma, así como a consolidar los resultados de la investigación y la actividad empresarial”.

Entre otras acciones a impulsar enumera la promoción del espíritu emprendedor, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, y la ayuda a que las ideas creativas puedan generar crecimiento, empleos sostenibles y de calidad, así como cohesión territorial, económica y social.

El “crecimiento integrador” supone una visión inclusiva del empleo y busca construir una sociedad cohesionada en la que se capacite a las personas para su participación activa en la sociedad y la

economía. Los Estados miembros deben “garantizar a todos los ciudadanos acceso (al empleo) y oportunidades a lo largo de toda su vida, reduciendo así la pobreza y la exclusión social mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral, especialmente para las mujeres, los trabajadores de mayor edad, los jóvenes, las personas con discapacidad y los emigrantes en situación regular”. Esta indicación señala la necesidad de incluir la perspectiva de igualdad de género, integrada en todos los ámbitos de las políticas de empleo. En España ya se está dando respuesta a esta recomendación mediante instrumentos como la Ley de Igualdad o la difusión del Enfoque integrado de Género (*mainstreaming*) entre otros.

Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros propuestas por el Consejo son:

a. Aumentar la **participación de mujeres y hombres en el mercado laboral**, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.

La meta principal de la UE es alcanzar un índice de ocupación de mujeres y hombres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años del 75 % para 2020, incrementando la participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad, los trabajadores con bajas cualificaciones e integrando mejor a los inmigrantes en situación regular.

b. Conseguir una **población activa cualificada** que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.

El objetivo perseguido es la mejora de la capacitación de los trabajadores mediante la complementariedad de la educación básica, una formación profesional atractiva e incentivos eficaces para el aprendizaje permanente tanto para los trabajadores como para los desempleados. El Consejo propone la superación de los estereotipos de género y políticas de inmigración e integración adaptadas.

c. Mejorar la calidad y los resultados de los **sistemas educativos y de formación** en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.

Relacionado con las políticas educativas, los objetivos principales de la UE consistirán en reducir las tasas de abandono escolar a menos del 10 % y en aumentar al 40 % como mínimo la proporción de la población de entre 30 y 34 años que ha finalizado un ciclo de enseñanza superior o equivalente.

d. Promover la **inclusión social** y luchar contra la pobreza.

La ampliación de las oportunidades de empleo constituye un aspecto esencial de las estrategias integradas de los Estados miembros para prevenir y reducir la pobreza y fomentar la plena participación en la sociedad y en la economía. La meta es sustraer al menos a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y marginación

A escala estatal, el Informe del Plan Nacional de Reformas del año 2.009 es el primero que se presenta en un contexto de recesión y crisis económica. Comienza un proceso en el que se van sucediendo diversos planes, medidas y reformas para afrontar la situación iniciada el año anterior. En primer lugar se diseñó el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) siguiendo las directrices acordadas en el Consejo Europeo de diciembre de 2008. Posteriormente se han puesto

en marcha diversas medidas para impulsar las transiciones laborales, incrementando la movilidad y reduciendo los periodos en el desempleo.

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social de España (2008-2010) incluyó entre sus objetivos fomentar el acceso al empleo, promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social. Este Plan contempló entre sus objetivos prioritarios apoyar la integración social de los inmigrantes.

Las principales políticas y mecanismos relacionados con el empleo en el ámbito de la inmigración han sido:

- La concertación permanente con empresarios y sindicatos para determinar las **necesidades del mercado de trabajo español**, en relación con la mano de obra inmigrante (determinación del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura; mecanismos de contratación y formación en origen; regulación de los flujos migratorios y mecanismos de acogida e integración por parte de las empresas...)
- Desarrollo de **itinerarios integrados de inserción sociolaboral** para inmigrantes combinando acciones formativas, de orientación, acompañamiento e intermediación laboral.
- Desarrollo de acciones de **formación profesional especializada** en sectores con alto potencial de empleabilidad.
- Fomento de la **iniciativa empresarial** y el trabajo por cuenta propia o asociado.
- **Formación en diversidad e interculturalidad** de profesionales responsables de los servicios de orientación, acompañamiento e intermediación laboral.
- Acciones de información, sensibilización y formación en materia de **prevención de riesgos laborales** y de **seguridad, higiene y salud** en el trabajo.
- Acciones para **sensibilizar** al empresariado en especial y a toda la sociedad en general sobre la integración de inmigrantes en el mercado laboral y la **lucha contra la discriminación** en el mercado laboral de la población inmigrante.

En este último periodo se están tomando iniciativas para afrontar las nuevas realidades. La integración de los subsistemas de formación ocupacional y de formación continua en un único subsistema de formación profesional para el empleo aprobada por Real Decreto 395/2007. La Orden 718/2008, de 7 de marzo, desarrolla el mencionado Real Decreto en materia de formación de oferta. La reciente reforma laboral también contempla el desarrollo de red de una red de agencias privadas de colocación, que ya está comenzando a crearse. A escala legislativa, es significativo señalar como el reciente Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 2/2009 de Extranjería, aprobado por Real Decreto 557/2011, aborda la regulación de las diferentes autorizaciones, con el objetivo de evitar la irregularidad sobrevenida, ampliando los supuestos de renovación de autorizaciones, entre otras disposiciones.

Por último, hemos de destacar la importancia del área de Empleo en el I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. La evaluación señala que se ha convertido en una de las Áreas claves en la

ejecución del I Plan por volumen de gasto ejecutado, por el valor cualitativo de sus acciones y su vinculación directa con otras áreas como educación y acogida. En el período 2007-09 ha alcanzado el 30,1% del presupuesto ejecutado por el conjunto del PECEI, lo que supone más de 529 millones de euros, mayoritariamente (un 85 %) proveniente del Servicio Público Empleo Estatal SPEE y más de un 6 % del Fondo de Apoyo.

## 2.- Diagnóstico

El diagnóstico de esta área de intervención se ve marcado por el punto de inflexión que supuso la crisis económica iniciada en el año 2008 y que ha tenido un impacto especialmente importante en el mercado laboral y en el aumento de la tasa de desempleo hasta porcentajes que, según la Encuesta de Población Activa (EPA), superan el 20%. Este porcentaje es marcadamente superior en el caso de la población extranjera, que en 2010 superaba el 30%.

Para entender la situación actual en el contexto español, hemos de analizar cómo fue el crecimiento y desarrollo de la economía en los años anteriores. Este crecimiento se ha apoyado en los sectores de Servicios y Construcción, donde la mano de origen extranjero ha resultado fundamental. En el período 2001 a 2007, la aportación al crecimiento real del PIB fue en el caso del Sector Servicios del 72 %, y en el de la construcción del 18%. La aportación del sector primario, del energético y del industrial disminuyó respecto a periodos anteriores, suponiendo su aportación menos del 10 %.

Las características de estos sectores, intensivos en mano de obra, hacen comprender que en los últimos 15 años España presentara una de las tasas más bajas de productividad de la Unión Europea, configurando un modelo productivo que permitía el crecimiento económico por la acumulación de trabajo y de capital de inversión no tecnológico más que por la mejora de la productividad. Una de las consecuencias fue la necesidad de incorporar un volumen muy alto de mano de obra al mercado laboral que precisó de la llegada de flujos migratorios. En concreto, aumentó la afiliación a la Seguridad social un total de 5,7 millones de trabajadores y trabajadoras, el más alto de la Unión Europea.

Según la EPA, en el último trimestre de 2010, de los 23,1 millones de personas activas, 3,6 son extranjeros (un 15,5 %), y de ellos 1,1 comunitarios (contando los procedentes de Rumania y Bulgaria). Si observamos entre los ocupados, de un total de 18,4 millones, son extranjeros 2,5, un porcentaje algo menor que los activos (13,5%), y entre ellos, 0,78 comunitarios. Esta diferencia porcentual se explica por el mayor número de trabajadores extranjeros en paro. Casi una cuarta parte del volumen de parados es población extranjera, lo que se traduce en que más del 30% de los trabajadores extranjeros se encuentran en una situación de paro. La crisis económica ha tenido mayor incidencia en los sectores que han tenido un mayor crecimiento en los últimos 15 años, precisamente aquellos donde se ha incorporado mayoritariamente la mano de obra extranjera.

En el Informe Inmigración y Mercado laboral 2010, Pajares observa que este aumento de la tasa de desempleo no ha significado un desplazamiento de la población extranjera en la economía sumergida. El análisis de los datos indica que la pérdida de empleo entre los trabajadores extranjeros se ha dado tanto en el reglado como en el sumergido, y que comparando los datos de la EPA la



pérdida de empleo sumergido puede ser incluso mayor. La diferencia entre los que están ocupados y los que están afiliados a la Seguridad Social muestra que la distancia entre ambas estadísticas se ha acortado durante 2009, lo que indica menor proporción de empleo sumergido.

En las siguientes tablas podemos observar como continúan existiendo diferencias entre las características de la población trabajadora autóctona y extranjera y cómo han evolucionado desde el 2005 hasta ahora. La población trabajadora extranjera se caracteriza por unas tasas de actividad significativamente más elevadas en todos los grupos de edades que la autóctona, también las de ocupación. Los trabajadores extranjeros están empleados casi en su totalidad como asalariados del sector privado, con una presencia simbólica en el sector público y un menor número de trabajadores por cuenta propia. La población autóctona mantiene una presencia significativa en el sector público e inferior en el privado.

Tabla 1

Indicadores de actividad, ocupación y situación profesional en trabajadores autóctonos y extranjeros

	Extranjeros		Autóctonos	
	2007	2010	2007	2010
<b>Población Mayor 16 años</b>	<b>4.373.800</b>	<b>4.757.000</b>	<b>33.523.100</b>	<b>33.728.400</b>
% s/Total (promedio año)	90%	89%	84%	83%
<b>Población Activa</b>	<b>3.294.700</b>	<b>3.674.400</b>	<b>19.109.700</b>	<b>19.447.100</b>
<b>Tasa Actividad Total (media año)</b>	76%	77%	57%	58%
16-24 años	10%	8%	6%	5%
25-34 años	31%	29%	16%	15%
<b>Ocupados (f.año)</b>	<b>2.887.000</b>	<b>2.596.000</b>	<b>17.589.900</b>	<b>15.950.800</b>
Tasa Ocupación s/PPA (f.año)	66%	55%	52%	47%
<b>Situación profesional (% s/f.año)</b>				
Asalariados del sector privado	89%	90%	65%	63%
Trabajador por cuenta propia	11%	10%	19%	18%
Asalariados del sector público	1%	2%	16%	20%

Fuente: Ramón Mahía a partir de datos EPA (INE). Datos a finales de año :(4T) para 2007 y (3T) para 2010.

Continúa existiendo un mercado laboral muy segmentado, tanto horizontalmente (por sectores) como verticalmente (por categoría profesional). En cuanto a la distribución por sectores, sigue existiendo una presencia mayor de hombres extranjeros en la construcción y de mujeres en servicios.

Tabla 2

Distribución sectorial de los trabajadores autóctonos y extranjeros

Reparto Sectorial (Datos 2008.I)	Extranjeros		Nativos (Española y DN)	
	H	M	H	M
Agricultura	7%	3%	5%	3%
Industria	16%	7%	22%	10%
Construcción	40%	1%	18%	2%
Servicios	38%	89%	56%	85%

Fuente: Ramón Mahía a partir de datos EPA (INE). Datos a finales de año :(4T) para 2007 y (3T) para 2010.

En cuanto a la categoría y ocupación profesional, podemos observar que la presencia de extranjeros sigue siendo mayor en las de inferior cualificación y consideración: peones, trabajos no cualificados, dependientas, empleadas domésticas.

Tabla 3  
Principales ocupaciones de los trabajadores extranjeros según género

<b>4 Principales Ocupaciones de trabajadores Extranjeros (sobre lista de 21 ocupaciones)</b>	
Trabajadores cualif. contruc. , excepto oper. maquinaria	22%
Otros trabajadores no cualif. comercio y otros servicios	14%
Peones agricultura y pesca	12%
Peones de la construcción	9%
<b>Subtotal</b>	<b>57%</b>
<i>Esos mismos trabajos en los españoles suponían un</i>	<i>29%</i>

<b>4 Principales Ocupaciones de trabajadoras Extranjeras (sobre lista de 21 ocupaciones)</b>	
Empleadas domésticas y otro pers. limpieza de int. edificios	27%
Trabajadoras servicios de restauración	16%
Otras trabajadoras no cualif. comercio y otros servicios	10%
Dependientes de comercio y asimilados	7%
<b>Subtotal</b>	<b>61%</b>
<i>Esos mismos trabajos en las españolas suponían un</i>	<i>24%</i>

Fuente: Ramón Mahía a partir de datos EPA (INE). Datos a finales de año :(4T) para 2007 y (3T) para 2010.

El contexto actual se caracteriza por la **intensificación de las situaciones de vulnerabilidad** de algunos grupos, a las que se han incorporado personas que anteriormente tenían unas condiciones socioeconómicas suficientes. Una consecuencia es el aumento de la población en riesgo de exclusión social, aunque este análisis no puede restringirse exclusivamente a la población extranjera. Sin embargo, en esta estructura diferenciada y segmentada del mercado laboral, podemos afirmar que el impacto de la crisis, aun afectando a todos, ha tenido una mayor incidencia entre los trabajadores extranjeros, que en líneas generales sufren una mayor vulnerabilidad por diversos factores:

- Mayor exposición salarial.
- Mayor concentración sectorial.
- Menor diferenciación laboral – familiar.
- Una biografía laboral que limita la adaptabilidad a los cambios de la demanda, la movilidad sectorial,...
- Una trayectoria laboral “breve” que abarata el despido, limita el acceso y la cuantía de las indemnizaciones por desempleo, prestaciones,...
- Menor conocimiento de los recursos adaptativos: re-inserción laboral, autoempleo,...
- Una menor dimensión y alcance de las redes sociales y familiares.

- Un estatus administrativo provisional que limita su adaptabilidad por los plazos o restricciones.

Existen también **factores que pueden servir para atenuar la vulnerabilidad** de los trabajadores de origen extranjero: una mayor movilidad geográfica y una edad media menor que la autóctona. Estas características pueden aumentar su adaptabilidad y resistencia ante las dificultades. En relación con la discriminación de origen étnico en el ámbito laboral, la mayor parte de las resoluciones judiciales referidas a situaciones de discriminación presentan como víctimas a trabajadores en situación irregular, siendo menor el número de casos que afectan a ciudadanos extranjeros residentes. Este dato nos indica que existe una relación entre las situaciones discriminatorias con el trabajo encubierto y la economía sumergida.

Una de las consecuencias de la pérdida del empleo que lleva a situaciones de riesgo de exclusión social es la situación de 'irregularidad sobrevenida' de aquellas personas para quienes el desempleo dificulta poder renovar sus permisos de residencia y trabajo y que en su trayectoria sociolaboral se encontraban alejados de situaciones de precariedad y/o vulnerabilidad. Ya hemos señalado la existencia de reformas legislativas dirigidas a poder amortiguar este problema. Otros perfiles vulnerables son los jóvenes, con una tasa de desempleo particularmente alta, y las mujeres extranjeras, que han sufrido un retroceso en sus condiciones laborales y en el tipo de ocupación, aumentando las condiciones de precariedad, sobre todo en el servicio doméstico.

Los cambios del mercado laboral generan **nuevas necesidades** de cara a las políticas a seguir y las consiguientes vías de intervención:

- **Adecuación en los itinerarios** de intermediación laboral. La formación y la demanda del mercado caminan a velocidades y con criterios distintos. Se detecta entonces la necesidad de contar con un sistema de intermediación eficiente, en la coordinación entre instituciones, en la caracterización de los perfiles de los desempleados y de los perfiles demandados por el mercado laboral.

- Es preciso **conocer los sectores económicos que pueden emerger** en un nuevo modelo productivo y que pueden absorber la mano de obra excedente. Es preciso identificar cuáles son los nichos laborales que precisarán de trabajadores y qué competencias serán necesarias en ellos. El conocimiento y seguimiento de la realidad del mercado laboral, del empleo y de la actividad económica, será por lo tanto un objetivo del II PECEI.

- El análisis detallado de los sistemas actuales de formación, intermediación y políticas activas de empleo indica la necesidad **de transformarlos y adaptarlos**, no tanto de crear nuevos dispositivos. La formación aparece como una de las fórmulas para la recualificación y readaptación de los trabajadores y trabajadoras con un enfoque más integral, permitiendo el desarrollo de otras competencias básicas (sociales, comunicacionales) y el fortalecimiento de las redes personales y de apoyo.

Ha de hacerse hincapié en la **discriminación que persiste en el mundo del trabajo**, cuestión que en el marco de la crisis comienza a verse agravada más aún. Apenas existen estudios que hayan determinado con rigor la discriminación que sufren los trabajadores extranjeros en el mercado laboral, pero hay indicios claros de que tal discriminación existe. Así, parecieran recrudecerse las

prácticas de rechazo a la contratación de extranjeros y las preferencias por el trabajador autóctono. No obstante, hay que tener bien presente que la discriminación laboral no se reduce al momento del acceso al empleo, sino que también debe visibilizarse lo que ocurre al interior de las empresas, donde por lo general al trabajador extranjero se le termina ubicando en las posiciones más bajas de las jerarquías internas, sin consideración de las cualificaciones o desempeños con que cuentan. La gestión de la diversidad se presenta actualmente como un valor para las empresas. Este nuevo paradigma está poco asumido en España, pero está, en cambio, bastante desarrollado en otros países industrializados.

Finalmente, es necesario hacer una referencia a la alerta respecto del actual **desaprovechamiento de capital humano** por parte de la sociedad española derivados de la dificultad de homologación de las titulaciones. La problemática de la homologación de títulos viene derivada de la gestión administrativa que provoca plazos de resolución demasiado amplios al no agilizar los procesos de homologación de estas titulaciones.

### 3.- Objetivos, líneas de actuación y medidas

Objetivo	Línea de actuación	Medidas	Indicadores	Fuentes
1.- Promover la actividad económica con el fin de generar oportunidades de empleo a escala local.	1.1. <i>Mejora del conocimiento de la realidad socioeconómica</i>	1.1.1. Fomento de iniciativas que permitan la observación y conocimiento de la situación socioeconómica, la identificación de sectores laborales emergentes y las oportunidades existentes en contextos locales.		
		1.1.2. Generación de conocimiento sobre las experiencias empresariales y de autoempleo desarrolladas por extranjeros y de las oportunidades económicas latentes favorecidas por los flujos migratorios.		
	1.2. <i>Dinamización económica a escala local</i>	1.2.1. Apoyo a actuaciones dirigidas al fortalecimiento y revitalización del tejido comercial.		
		1.2.2. Programas de apoyo local para el estímulo de emprendimientos individuales y creación de microempresas por autóctonos y extranjeros.		
		1.2.3. Fomento de iniciativas de Economía Social y apoyo a empresas de inserción.		
	2.- Promover el acceso al empleo mediante la adecuación de las competencias de la población trabajadora a las demandas y oportunidades del mercado laboral.	2.1.- <i>Políticas activas de empleo: Formación, fomento de la contratación y acciones de información y orientación.</i>	2.1.1. Fomento de programas y proyectos de itinerarios integrados de inserción sociolaboral adecuados a la realidad económica actual, especialmente a los que están en riesgo de "irregularidad sobrevenida".	
2.1.2 Fomento de la formación profesional para el empleo adaptada a las necesidades del mercado laboral, con especial atención a los nuevos yacimientos de empleo				
2.1.3 Potenciación de los servicios individualizados de intermediación en el mercado laboral, públicos y privados con especial atención a los colectivos definidos como prioritarios en el Plan Nacional de Reformas				
2.2 <i>Mejora de la gestión</i>		2.2.1 Agilización de los procedimientos y mejora de la coordinación para la obtención y renovación de las autorizaciones de trabajo		
		2.2.2 Formación de los profesionales de los servicios de empleo públicos y privados en todas las materias relacionadas con la inmigración		

		2.2.3 Evaluación del funcionamiento del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura y otros dispositivos de gestión de las migraciones		
<b>3.- Reducir la situación de precariedad y segmentación del mercado laboral</b>	<b>3.1 Mejora de las condiciones de trabajo y lucha contra la contratación irregular y la explotación laboral</b>	3.1.1. Refuerzo y ampliación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo, con planes de intervención por sectores y territorios en materia de en el trabajo.		
		3.1.2. Fomento de campañas de información y formación sobre los derechos y deberes de los trabajadores en el ámbito laboral y de Seguridad Social.		
	<b>3.2. Fomento de la calidad del empleo.</b>	3.2.1. Análisis del Régimen Especial de Empleados de Hogar y propuesta de adaptación en línea convergente con el Régimen General.		
		3.2.2. Refuerzo y ampliación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo, con planes de intervención por sectores y territorios en materia de salud y seguridad en el trabajo.		
		3.2.3 Potenciación de las campañas de información y formación sobre normas de seguridad en el trabajo		
		3.2.4. Apoyo a actuaciones dirigidas a la incorporación de trabajadores de origen extranjero a sectores en los que están infrarepresentados: formación, información y acceso a certificaciones de profesionalidad .		
		3.2.5. Fomento de estudios dirigidos a conocer los factores que favorecen la segmentación sectorial y profesional del mercado de trabajo.		
<b>4.- Promover la igualdad de trato y combatir el racismo y la discriminación en el mercado de trabajo y en las empresas.</b>	<b>4.1. Elaborar una estrategia contra el racismo y la xenofobia en el mercado laboral dentro de la estrategia nacional integral</b>	4.1.1. Desarrollo de programas que contemplen la lucha contra el racismo: prevención, denuncia, sanción		
		4.1.2 Identificación de la información relacionada con la ITSS existente en sus planes de intervención en el campo de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial y étnico.		
		4.1.3. Impulso a la formulación y ejecución de Planes de gestión de la diversidad en empresas.		

## 6.3. Área de Educación

### 6.3. Area De Educación

#### 1.- Introducción.

La educación es un derecho reconocido en la Constitución Española y un elemento fundamental de la organización social, garante del ejercicio ciudadano y de la igualdad, de la libertad y de la integración. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), regula la estructura y organización del sistema educativo en sus niveles no universitarios. En ella se reiteran los principios y derechos reconocidos en la Constitución defendiendo su carácter de ley de **calidad con equidad para todos**, criterios de fondo que ya inspiraron el planteamiento y desarrollo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2004-2007 y que vuelven a ser piezas claves en la formulación del II PEI 2011-2014.

La LOE de 2006 reafirma el **carácter de servicio público de la educación**, concibiéndola como un servicio esencial de la comunidad. Configura un **modelo de carácter inclusivo** e insiste en la **igualdad de trato y no discriminación** de las personas bajo ninguna circunstancia. La educación escolar debe ser asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de **igualdad de oportunidades**, con **garantía de regularidad y continuidad** y **adaptada** progresivamente a los cambios sociales.

Los principales objetivos del sistema educativo en relación con el conjunto de la población son:

- mejorar la educación y los resultados escolares,
- conseguir el éxito de todos en la educación obligatoria,
- aumentar la escolarización en infantil, en bachillerato y en ciclos formativos,
- aumentar las titulaciones en bachillerato y en formación profesional,
- educar para la ciudadanía democrática,
- fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida,
- reforzar la equidad del sistema educativo y
- converger con los países de la UE.

El Primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración insistió en la necesidad de tener en cuenta lo anteriormente expuesto, especialmente las desigualdades iniciales de tipo económico, social y cultural que dificultan el acceso, eliminando los mecanismos que fomentan esas desigualdades y manteniendo y promocionando en el sistema educativo al alumnado en situación de desventaja. Reconociendo los principios y propuestas de la legislación vigente, **otorgó un papel central a la Educación** dentro de su filosofía y de su planificación operativa.

Durante el periodo de ejecución del I Plan Estratégico hasta la actualidad ha continuado aumentando el alumnado de origen extranjero presente en la escuela, aunque con menor intensidad que en etapas anteriores. Se ha consolidado la diversidad cultural como una realidad y un reto.



A escala europea, la Educación se ha incorporado por primera vez como prioridad en la **Nueva Estrategia Comunitaria** puesta en marcha en marzo de 2011, en parte consecuencia de los esfuerzos ya iniciados durante la Presidencia Española. Si queremos reforzar el modelo social europeo, luchar contra la exclusión y avanzar hacia la sostenibilidad, también habrá que reforzar las políticas educativas en todas las políticas europeas. La educación y la formación forman parte de la futura **estrategia UE 2020** que define los objetivos de Europa para los próximos años. La educación se ha convertido en uno de

los motores del crecimiento económico y del empleo para la próxima década, con un papel fundamental, ayudando a fomentar la cohesión social y la integración.

Los dos objetivos principales de la UE en materia de educación y formación son, por un lado, **reducir la proporción de abandonos escolares a menos de un 10 %** y, por el otro, **aumentar la proporción de adultos de entre 30 y 34 años de edad que hayan completado un ciclo de educación superior o equivalente hasta un 40 %**. Las medidas adoptadas para la población en su conjunto se convierten en especialmente pertinentes en el caso del alumnado de origen extranjero. Además, contribuirán a lograr los objetivos de otros ámbitos, como el aumento de la tasa de empleo, el fomento de la investigación, el desarrollo y la reducción de la pobreza y el riesgo de exclusión social.

Para el cumplimiento de los principios y objetivos enumerados, el **modelo de escuela inclusiva** implica un concepto que supera la noción de integración escolar, pareja a las “necesidades educativas especiales”. El modelo inclusivo presupone concebir **una escuela que crea sentido de comunidad y que acepta el compromiso de lograr el éxito para todas las personas a partir de ofrecer respuestas educativas adecuadas a cada una**. El énfasis de la escuela inclusiva no se sitúa en que el nuevo alumnado se adapte a las normas, hábitos, estilos y prácticas educativas existentes en el modelo escolar imperante, sino establecer los cambios institucionales, curriculares y didácticos para adaptar la escuela a las necesidades educativas de todo el alumnado.

El centro de atención se sitúa en la **creación de entornos inclusivos**, lo cual implica:

- a) el respeto, la comprensión y la atención a la diversidad cultural, social e individual;
- b) el acceso en condiciones de igualdad a una educación de calidad; y
- c) la estrecha coordinación con otras políticas sociales.

En todos estos puntos se deben tener en cuenta las expectativas y las demandas de las partes interesadas y los actores sociales, buscando su implicación. Cabe destacar que la LOE incentiva la colaboración entre familia y escuela, fomentando una mayor participación y responsabilidad de los alumnos y de las familias. En cuanto al profesorado, le presta especial atención como figura indispensable del sistema educativo, impulsa su formación permanente y adecua la formación inicial al sistema de grados y postgrados del Espacio Europeo de Educación Superior.

La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modifica en su regulación los derechos de educación, reconociéndolos plenamente hasta los dieciocho años. En su articulado (Art. 9), establece que *“Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el*

*deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas postobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social."*

Hemos de asumir los Objetivos de la Educación para la década 2010-2020, que tienen como punto de partida la puesta en marcha del **Plan de Acción 2010-2011** por el Ministerio de Educación. Este Plan

reúne un conjunto de actuaciones específicas, renovables anualmente, entre las que cabe destacar los siguientes: primero, la **necesidad urgente de reducir el abandono escolar**; segundo, **incrementar el número de jóvenes que obtienen el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria**, y, en tercer término, aumentar asimismo el número de aquellos que continúan su formación postobligatoria, en particular mediante la Formación Profesional de Grado Medio.

Los objetivos contenidos en el Plan de Acción 2010-2011 se corresponden plenamente con los que se deben formular en relación con los flujos migratorios y las necesidades y realidades detectadas. De los trece objetivos formulados son de especial relevancia para el área de Educación del presente Plan los relacionados con el **éxito y equidad educativa**, la **dimensión social y la convivencia** escolar y el **reconocimiento de la diversidad e interculturalidad**.

Finalmente, hemos de señalar que en la evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 el área de Educación, por volumen de gasto ejecutado (el mayor de todas las áreas de intervención) y por el valor cualitativo de sus acciones, ha supuesto, junto a Acogida y Empleo, una de las Áreas claves en la ejecución, resultados e impactos del Plan. En el período 2007-09 la inversión en el Área de Educación ha supuesto el **32,2% del presupuesto ejecutado por el conjunto del PECEI**, lo que significa más de 566 millones de euros, 272 de ellos procedentes del Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de los Inmigrantes y a su Refuerzo Educativo.

## **2.- Diagnóstico.**

La incorporación de alumnado de origen extranjero ha continuado incrementándose, aunque de modo más moderado, como consecuencia del cambio del escenario migratorio.

El I PECEI ya señaló que la incorporación del alumnado de origen extranjero al sistema educativo español plantea tanto beneficios potenciales como retos: el capital humano aportado, la diversidad como dinamizadora del desarrollo social y el papel de la educación en la incorporación activa en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad de acogida.

A pesar de los esfuerzos realizados y de haberse dado pasos y avances significativos en el campo educativo, lo cierto es que los principales rasgos de la realidad socioeducativa señalados ya en aquel momento siguen vigentes en la actualidad, si bien con algunas novedades tal y como se enumera a continuación:

- La limitación de los recursos
- Las diferentes problemáticas con respecto a equidad educativa. En este sentido, los aspectos más preocupantes siguen siendo la concentración de alumnado inmigrante, el riesgo de tendencias de segregación, y las altas tasa de fracaso escolar y absentismo relacionados con deficiencias en la calidad educativa, con mayores índices en el alumnado de origen extranjero.
- Carencias y necesidades del alumnado extranjero en el momento de su incorporación al sistema educativo, muchas veces en situación de desventaja.
- En relación con el profesorado persiste la necesidad de formación inicial, continua y específica, de potenciación de su labor en la atención de la diversidad y de la adecuación de sus expectativas.
- La necesidad de extender e intensificar la educación en valores, ciudadanía e integración, fundamentalmente relacionada con la lucha contra actitudes y prácticas racistas, xenófobas e intolerantes, y el desarrollo de programas de integración y convivencia.
- La implicación familiar y su incorporación a la vida de los centros escolares y las comunidades educativas.
- Por último, y con respecto a la formación continua, la constatación de la baja escolarización en etapas no obligatorias y el abandono escolar, el papel clave de la formación permanente y la necesidad de ofertar educación para personas adultas.

Veamos a continuación seis retos de la situación actual socioeducativa en los que se hace especial énfasis en el actual Plan:

### ***La coherencia del modelo educativo***

En la actualidad, aunque la legislación educativa promueve el modelo inclusivo, en muchos casos se continúan desarrollando un conjunto de prácticas más cercanas al modelo compensatorio, centrándose básicamente muchas de las actuaciones en medidas de refuerzo y apoyo. Parece existir un modelo más enfocado a las aulas de compensación y centrado en la edad y nivel académico del alumnado nuevo que llega, que en reconocer las trayectorias educativas llevadas a cabo por el alumnado de origen extranjero. Aun siendo necesaria la existencia de las actuaciones de compensación, refuerzo y apoyo, se debe considerar la necesidad de fortalecer el modelo de escuela inclusiva y el desarrollo de estrategias orientadas desde esta perspectiva.

### ***La equidad educativa.***

Los estudios realizados en este campo muestran una distribución desequilibrada del alumnado de origen extranjero entre los diferentes tipos de centros educativos. Continúa existiendo el fenómeno de concentración escolar de este alumnado en centros escolares concretos y la consiguiente tendencia a un proceso de segregación en la escuela, lo que aumentaría la exclusión y marginación social. Existe una distribución desigual del alumnado entre centros situados en barrios con altos y bajos porcentajes de residentes de origen extranjero, pero también se produce esa distribución desigual dentro de los propios barrios. La composición étnica y la valoración de las características sociales del alumnado del centro son algunos de los criterios más importantes en la elección de centro escolar por parte de las familias para sus hijos e hijas. Este hecho puede tener un impacto en la calidad educativa y en las trayectorias escolares del alumnado. Es preciso garantizar una educación de igual calidad en aquellos casos que se identifiquen situaciones de inequidad.

Un aspecto que contemplar este nuevo Plan de Ciudadanía e Integración es el relativo a las dificultades a la hora de evaluar los aprendizajes del alumnado extranjero por la aplicación de metodologías descontextualizadas y la inexistencia de instrumentos concretos. Por ejemplo, se ha destacado en el proceso participativo de análisis de la realidad llevado a cabo para la elaboración del Plan, el hecho de que no exista un instrumento que mida el nivel de aprendizaje de la lengua.

La inequidad desemboca en una desigualdad de oportunidades. En el caso del alumnado se detecta, en general, un desencanto, una ausencia de expectativas de movilidad social.

### ***Acceso a etapas no obligatorias y superiores***

Los altos niveles de fracaso escolar del conjunto de la población escolarizada se siguen intensificando aún más en el caso del alumnado de origen extranjero. El abandono temprano y la no consecución del

objetivo de la titulación académica de secundaria están en la base de la infra representación en las etapas de Bachillerato y Universidad de este alumnado. En este sentido, el problema más importante ya no es acceder al sistema educativo en las fases de escolarización más tempranas, sino el poder mantenerse en el mismo.

### ***Situación lingüística***

Una de las cuestiones detectadas en el proceso de reflexión colectiva llevado a cabo ha sido la relación entre la falta de integración en el sistema educativo de la población inmigrante debido al desconocimiento de la lengua vehicular y el retraso curricular de esta población. Un factor clave lo constituye el hecho de que la enseñanza en la lengua de instrucción no se ha garantizado de forma suficiente.

### ***Profesorado***

La experiencia nos dice que el profesorado ha tenido que realizar un importante esfuerzo en adaptar su práctica docente para atender las demandas de un alumnado diverso que debe ser reconocido. El conocimiento y experiencia adquiridos requieren de una continuidad en el apoyo a su tarea.

Un rasgo de la realidad educativa sigue siendo la necesidad de que el profesorado reciba formación específica, tanto en herramientas pedagógicas generales en contextos multiculturales como en instrumentos específicos de gestión inclusiva y eficaz de la diversidad sociocultural en la escuela. Esto se relaciona con la persistencia de elementos de rigidez del sistema de formación reconocida para el profesorado, especialmente en lo relativo al reconocimiento y validez de la formación adquirida, cuestión clave para incentivar estas actividades entre los docentes y garantizar el reconocimiento de méritos en los currículos formativos de los profesores. Por otro lado, resulta llamativa la ausencia de profesores de origen extranjero en los centros educativos, lo que se ha considerado en las reflexiones llevadas a cabo en la configuración del Plan como un elemento que podría mejorar algunos problemas detectados.

### ***Trabajo comunitario, entorno y comunidad educativa***

Otro de los rasgos caracterizadores de la realidad socioeducativa es la persistencia de situaciones de falta de conexión entre el trabajo en la escuela y el trabajo educativo y comunitario en su entorno. Para una adecuada articulación entre la escuela, la comunidad y la familia se contemplan en el actual Plan dos líneas de trabajo, una, de carácter interno, que afecta al propio centro y otra en relación con el entorno. Se trata de recolocar en la agenda educativa el trabajo comunitario reforzando los lazos sociales en los territorios locales.

La importancia de este proceso, radica en el hecho de que una adecuada implementación del modelo de escuela inclusiva debe apoyarse en el entorno social en el que tienen lugar las relaciones sociales y educativas. Por consiguiente, esta línea de actuación debe ir dirigida a fomentar los procesos de intervención mediante, entre otros, la figura del mediador (profesional o entre pares) y promover procesos de animación e implicación comunitaria en el ámbito educativo.

Se perciben como fortalezas del momento actual un conjunto de rasgos que denotan la sensibilidad intercultural ya instalada en el sistema educativo. Como ejemplo de ello se pueden identificar, entre otros elementos, las buenas prácticas existentes en temas de convivencia intercultural o de integración de las familias, las experiencias de comunidades de aprendizaje, los grupos interactivos, la existencia de programas de acogida, los planes de convivencia escolar, los programas de mediación social intercultural en el ámbito educativo, las iniciativas de mediación entre pares, y las actuaciones innovadoras de atención a la diversidad.

A modo de conclusión de este punto de análisis de la realidad, podrían recogerse los siguientes **elementos de síntesis** que orientan las medidas posteriores:

- En cuanto al modelo educativo, resulta necesario un discurso articulado a partir de la necesidad de una escuela inclusiva para todo el alumnado.
- Es preciso establecer medidas globales y específicas para todos los grupos sociales destinadas al éxito académico de todo el alumnado, y a la promoción de valores y actitudes que permitan la construcción de identidades compartidas.
- La necesidad de contextualizar cualquier medida dirigida al alumnado de origen extranjero en un proyecto educativo –colectivo- de inclusión y éxito escolar para todo el alumnado.

- El reconocimiento y promoción de todas las identidades culturales con un énfasis especial en la lengua propia del alumnado.

### 3.- Objetivos, líneas de actuación y medidas

#### *Objetivo*

**1. Garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad independientemente del origen.** La incorporación del alumnado de origen extranjero debe asegurar que la distribución del alumnado en los centros escolares prevenga e impida altos niveles de segregación y de concentración. De este modo se incidirá en los efectos que provocan dicha concentración en la desigualdad y la marginalización de la población segregada. La estrategia de universalización de un modelo de escuela inclusiva de calidad independientemente de las características y composición del centro escolar concreto debe permitir mejorar la equidad e igualdad de oportunidades.

#### *Líneas de actuación y medidas.*

##### **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.** Fomento de la distribución equilibrada del alumnado a través de actuaciones de orientación e información sobre la gratuidad de la enseñanza en centros públicos y concertados y los criterios de admisión.

**1.1.3.** Desarrollo de programas que movilicen a la comunidad educativa en la difusión y conocimiento positivo de sus centros escolares.

##### **1.2. Mejora de los procesos de acceso y permanencia en el sistema educativo**

**1.2.1.** Creación de protocolos, instrumentos y herramientas de evaluación de las competencias del alumnado e identificación de sus necesidades educativas para la asignación de curso.

**1.2.2.** Apoyo al profesorado para el desempeño de sus tareas en los procesos de evaluación y acceso, así como en la adecuación de sus expectativas y visión sobre el alumnado que se incorpora al sistema educativo.

**1.2.3.** Mejora de los mecanismos de difusión del sistema de becas y ayudas y revisión del sistema y de los requisitos de acceso para garantizar la igualdad de oportunidades<sup>5</sup>.

**1.2.4.** Impulso de las actuaciones de la inspección educativa en relación con el acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo del alumnado inmigrante.

##### **1.3. Prevención del absentismo escolar y el abandono temprano.**

**1.3.1.** Realización de actuaciones dirigidas a la prevención del absentismo escolar y abandono temprano, en coordinación con otros agentes socioeducativos, con especial incidencia en entornos extraescolares en situación de riesgo de exclusión.

**1.3.2.** Fomento de programas de educación de calle y de animación sociocultural para la prevención del absentismo y abandono escolar.

<sup>5</sup> El Plan de Acción del Ministerio de Educación 2010-2011, en su objetivo nº 9 denominado "dimensión social de la educación: becas y ayudas al estudio", se plantean medidas dirigidas a la mejora de los mecanismos de difusión del sistema de becas, así como a garantizar la igualdad de oportunidades.

**1.3.3.** Fomento de actuaciones dirigidas a prevenir el absentismo escolar y el abandono temprano del alumnado<sup>6</sup>

**1.3.4.** Apoyo a actuaciones de coordinación de la escolarización en situaciones de movilidad laboral geográfica de madres y padres.

**1.4. *Desarrollo del modelo de escuela inclusiva en relación con el acceso e integración del alumnado.***

**1.4.1.** Promoción de actuaciones dirigidas a la creación de entornos inclusivos en la escuela y al fortalecimiento de la comunidad educativa, especialmente las familias.

**1.4.2.** Apoyo a proyectos de acogida educativa, seguimiento e integración del alumnado y sus familias en los centros de enseñanza.

**1.4.3.** Apoyo a la formación de mediadores educativos interculturales y a su participación en los programas de acogida e integración existentes en el centro.

**1.4.4.** 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. Promover el éxito escolar en las etapas obligatorias y no obligatorias y contribuir a la reducción de las desigualdades.** Es necesario diseñar estrategias ante los elevados niveles de fracaso escolar y la baja presencia de estudiantes de origen extranjero en Educación Infantil, Bachillerato y Universidad, especialmente en territorios en situación de precariedad, menor nivel socioeconómico o riesgo de exclusión. Las medidas y actuaciones deben ser coherentes con un modelo inclusivo y reconocer los conocimientos y saberes de origen, de modo que no se centren exclusivamente en medidas compensatorias y de refuerzo.

**Líneas de actuación.**

**2.1. *Desarrollo de estrategias inclusivas de orientación y acompañamiento.***

**2.1.1.** Promoción de actuaciones dirigidas a la mejora de las expectativas del alumnado y de las familias en relación con la escuela.

**2.1.2.** Apoyo a programas y proyectos de orientación y acompañamiento de los recorridos escolares del alumnado en contextos de desventaja.

**2.1.3.** Impulso de programas, proyectos, y actuaciones innovadoras dirigidas a la promoción de la incorporación de alumnado de origen extranjero en los niveles superiores del sistema educativo.

**2.1.4.** Apoyo a actuaciones para el diseño de metodologías específicas y la puesta en marcha de experiencias de comunidades de aprendizaje, escuela inclusiva, grupos interactivos u otros modelos relacionados que favorezcan el éxito escolar.

**2.1.5.** Fomento de actividades para la difusión de experiencias, intercambios y transferencia de buenas prácticas en relación con la escuela inclusiva.

**2.2. *Refuerzo educativo***<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> El Ministerio de Educación, planteó y acordó en la Conferencia Sectorial de 28 de septiembre de 2010, un conjunto de 17 Programas de Cooperación Territorial con una memoria económica 2011-13, entre los cuales hay uno específico, el programa nº 7, denominado programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación para prevenir el absentismo, que recoge esta medida.

<sup>7</sup> Tal y como queda recogido en la LOE (art. 80 y 81), las Administraciones Educativas desarrollan medidas dirigidas a la compensación de los efectos de situaciones de desventaja social, con el fin de que todos adquieran los objetivos de la educación y la formación. Además, las actuaciones desarrolladas para alcanzar el objetivo nº 9 del Plan de Acción del Ministerio de Educación 2010-2011 denominado "dimensión

**2.2.1.** Aplicación de programas de apoyo y refuerzo educativo en centros de educación primaria y secundaria, incluyendo el apoyo a los profesionales.

**2.2.2.** Fomento de acciones que permitan compensar los efectos de situaciones de desventaja social para alcanzar los objetivos de la educación y formación.

**2.2.3.** Refuerzo de las actuaciones de educación del alumnado de origen extranjero en áreas no estrictamente curriculares (alimentación, higiene, costumbres...)

**2.3. Promoción del acceso del alumnado inmigrante a los ciclos de educación infantil<sup>8</sup>.**

**2.3.1.** Incremento de las plazas para alumnos de 0 a 6 años, especialmente en la franja de 0-3 años.

**2.3.2.** Fomento de actuaciones de información y orientación a familias inmigrantes sobre educación infantil.

**2.3.3.** Apoyo a programas innovadores para niños de 0-3 años.

**2.4. Promoción del acceso del alumnado en etapas post-obligatorias para favorecer la igualdad de oportunidades.**

**2.4.1.** Desarrollo de programas de cualificación profesional inicial, así como ciclos formativos y otros programas de formación profesional por parte de administraciones públicas y entidades privadas<sup>9</sup>.

**2.4.2.** Actualización y nuevo diseño de cualificaciones profesionales, Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, atendiendo a la evolución de las necesidades del sistema productivo y a las posibles demandas sociales, lo que permitirá una mayor oferta y mejora de la calidad de la formación profesional.

**2.4.3.** Apoyo a actividades que incentiven el acceso y la permanencia de los alumnos en las etapas no obligatorias del sistema educativo de acuerdo con sus potencialidades<sup>10</sup>.

**2.4.4.** Incremento de ayudas para realizar estudios post-obligatorios<sup>11</sup>.

**2.5. Mejora de la oferta de formación profesional adaptándola a las necesidades de los inmigrantes adultos.**

**2.5.1.** Apoyo al aprendizaje de lenguas, usos sociales y laborales básicos de la sociedad de acogida y de los módulos transversales previstos en la formación profesional y de adultos.

**2.5.2.** Fomento de la elaboración de materiales de apoyo a la educación de adultos que integren la perspectiva intercultural.

**2.5.3.** Fomento del desarrollo de acciones formativas en horarios compatibles con el trabajo.

**2.5.4.** Adecuación de la oferta de formación profesional a las necesidades y posibilidades de desarrollo de los países de origen.

## Objetivo

---

social de la educación: becas y ayudas al estudio", o el objetivo nº 12 "Educación Inclusiva, diversidad e interculturalidad: derecho a la diferencia sin diferencia de derecho", así como algunos Programas de Cooperación Territorial como el *Plan PROA* (programa nº 4) o el Programa de reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación (programa nº 7), o los contratos programa con los centros para el incremento del éxito escolar (programa nº 6) recogen las medidas 2.2.1 y 2.2.2.

<sup>8</sup> El Programa de Cooperación Territorial nº 1 "Programa Educa 3" recoge, entre sus objetivos, el aumento de plazas en centros de Educación Infantil y el apoyo a programas innovadores para niños de 0 a 3 años, de modo que quedan incluidas las medidas 2.3.1 y 2.3.3.

<sup>9</sup> Para dar respuesta a los objetivos del Plan de Acción del Ministerio de Educación 2010-2011 nº 3 (*Flexibilidad del sistema educativo. Estudios postobligatorios. Educación a lo largo de la vida*) y nº 4 (*la formación profesional como instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico*), se desarrollan actividades en este sentido. Así mismo, el Programa de Cooperación Territorial nº 7 (*Programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación*), también incluye este tipo de acciones.

<sup>10</sup> Para dar respuesta a los objetivos del Plan de Acción del Ministerio de Educación 2010-2011 nº 3 (*Flexibilidad del sistema educativo. Estudios postobligatorios. Educación a lo largo de la vida*) y nº 4 (*la formación profesional como instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico*), se desarrollan actividades en este sentido.

<sup>11</sup> El objetivo nº 9 del Plan de Acción del Ministerio de Educación 2010-2011, *Dimensión social de la educación: becas y ayudas al estudio*, incluye la formación postobligatoria y recoge este tipo de ayudas.



**3. Adaptar y reforzar las capacidades de los centros y las comunidades educativas para construir en ellos espacios de convivencia** social e intercultural. La transformación del contexto escolar genera nuevas realidades que requieren de una adaptación y transformación de varios aspectos de la escuela. Para ello es preciso apoyar estrategias para la gestión de la diversidad, la mejora de la convivencia, el fomento de la participación e implicación del conjunto de la comunidad educativa (directivos, docentes, familias, estudiantes, AMPAS). La convivencia intercultural es un horizonte que implica el desarrollo de mecanismos de conocimiento, de respeto a la diversidad, de interacción positiva en un contexto de igualdad.

### **Líneas de actuación.**

#### **3.1. Promoción de la convivencia intercultural.**

**3.1.1.** Fomento de programas y proyectos de educación intercultural, animación sociocultural, educación a través del arte y otras metodologías innovadoras que favorezcan la convivencia.

**3.1.2.** Desarrollo de programas de mediación socioeducativa intercultural y de prevención del conflicto

**3.1.3.** Promoción de la incorporación de personal docente de origen extranjero.

**3.1.4.** Apoyo a actuaciones dirigidas a favorecer el conocimiento recíproco y eliminar los estereotipos que provocan actitudes discriminatorias<sup>12</sup>.

**3.1.5.** Puesta en marcha de proyectos de investigación-acción educativa para la mejora de la convivencia escolar.

**3.1.6.** Apoyo a la elaboración de planes de convivencia interculturales.

**3.1.7.** Identificación y transferencia de buenas prácticas de gestión de la diversidad en el ámbito español<sup>13</sup>.

#### **3.2. Fomento de la participación e implicación de la comunidad educativa.**

**3.2.1.** Desarrollo de programas de fortalecimiento de las AMPAS y de formación de padres y madres.

**3.2.2.** Puesta en marcha de proyectos socioeducativos que sean impulsados y llevados a cabo por miembros de la comunidad educativa, especialmente el fomento de la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos.

**3.2.3.** Apoyo a iniciativas que supongan el fortalecimiento de las estructuras democráticas y participativas de los centros o la creación de nuevos espacios de participación.

#### **3.3. Aprendizaje de las lenguas de la sociedad de acogida.**

**3.3.1.** Fomento del diseño y aplicación de cursos innovadores de aprendizaje de las lenguas vehiculares y de recursos didácticos adaptados a las distintas necesidades.

**3.3.2.** Apoyo a la formación especializada del personal docente en la enseñanza de las lenguas.

**3.3.3.** Apoyo a iniciativas innovadoras dirigidas a la adecuación del diseño curricular que incorpore los saberes existentes en la comunidad educativa.

<sup>12</sup> El Observatorio Estatal para la Convivencia Escolar y las actuaciones dirigidas a alcanzar el objetivo nº 10 del Plan de Acción del Ministerio de Educación 2010-2011, *Convivencia y educación en valores: implicación de la familia, del profesorado y de la sociedad*, desarrollan acciones en este sentido.

<sup>13</sup> Actuaciones en este sentido forman parte de proyectos consolidados del Ministerio de Educación, especialmente las incluidas en el CREADE (Centro de Recursos para la Atención a la Diversidad en Educación).

### **3.4. *Mantenimiento de las lenguas y culturas de origen*<sup>14</sup>.**

**3.4.1.** Promoción de la firma de acuerdos con los países de origen de la población inmigrante para el desarrollo de actuaciones de mantenimiento de las lenguas y culturas de origen.

**3.4.2.** Fomento de acciones relacionadas con las lenguas y culturas de origen del alumnado inmigrante que vayan dirigidas al alumnado o a la comunidad educativa en su conjunto.

**3.4.3.** Impulso al reconocimiento curricular del conocimiento de lenguas vehiculares de los países de origen del alumnado inmigrante.

**4. *Impulsar la integración de escuela con su entorno como espacio de convivencia territorial y comunitaria.*** La escuela se ha de vincular a su entorno territorial y comunitario y favorecer la creación de redes de colaboración con otros actores. Esto permitirá generar espacios de convivencia, socialización y pertenencia y la construcción, organización y desarrollo de la comunidad. Esta vinculación permitirá la incorporación de metodologías utilizadas por la educación no formal.

#### **Líneas de actuación.**

##### **4.1. *Fortalecimiento de redes locales vinculadas al centro escolar***

**4.1.1.** Creación o refuerzo de comisiones mixtas y mesas de trabajo con la incorporación de distintos actores: del sistema educativo, voluntariado, ONGs, empresas, otras administraciones...

**4.1.2.** Articulación de estructuras de coordinación local con los servicios sociales en el territorio.

**4.1.3.** Fomento de la colaboración entre los centros, las diferentes administraciones, en particular los ayuntamientos, y las organizaciones sociales para la creación y formalización de redes de información, acompañamiento y apoyo.

##### **4.2. *Fomento de actuaciones de animación comunitaria en los centros educativos.***

**4.2.1.** Promoción de la educación no formal y de las actividades extracurriculares a través de la colaboración con Ayuntamientos, ONGs y la articulación de redes sociales.

**4.2.2.** Desarrollo de programas específicos dirigidos a jóvenes más vulnerables, basado en una metodología no formal y con participación de distintos agentes educativos.

**4.2.3.** Apoyo a programas de acompañamiento y apoyo a familias vulnerables en coordinación con otros actores.

**4.2.4.** Creación o potenciación de Centros Escolares Abiertos que impliquen la flexibilización los horarios de apertura y cierre de los centros y permita la rentabilización de los recursos existentes para la comunidad.

**4.2.5.** Promoción de programas de educación no formal, socioculturales, deportivos, de tiempo libre y en periodos vacacionales en coordinación con otros agentes.

**4.2.6.** Mejora de las bibliotecas escolares con el desarrollo de programas de animación a la lectura y ampliación del horario de atención fuera del horario escolar<sup>15</sup>.

#### **Objetivo**

<sup>14</sup> Un ejemplo de medidas de este tipo son el Programa de Lengua y Cultura Marroquí, con el Reino de Marruecos, entre otros.

<sup>15</sup> El Programa de Cooperación Territorial nº 3 "*programa leer para aprender. Leer en la era digital*" recoge, entre sus actuaciones, la mejora de las bibliotecas escolares. Así mismo, el Programa de Cooperación Territorial nº 4, "*Plan PROA*", recoge entre sus actuaciones el uso de las bibliotecas como recurso de aprendizaje y ocio, lo que incluye su apertura más allá del horario escolar.

**5. Contribuir a la formación ciudadana del alumnado de modo que prevenga contra episodios de racismo y xenofobia** en el marco de un modelo de convivencia intercultural fundamentado en los Derechos Humanos.

#### **Líneas de actuación.**

##### **5.1. Promoción de la educación cívica y para la ciudadanía.**

**5.1.1.** Apoyo a proyectos que favorezcan la integración curricular transversal de la educación en valores y para la ciudadanía<sup>16</sup>.

**5.1.2.** Desarrollo de programas de Educación para la ciudadanía

**5.1.3.** Promoción de los Derechos Humanos en el entorno escolar.

**5.1.4.** Apoyo a proyectos de voluntariado en la escuela.

##### **5.2. Articulación de una estrategia de lucha contra el racismo en la Escuela.**

**5.2.1.** Promoción de mecanismos de detección y protocolos de intervención en caso de incidentes o actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias.

**5.2.2.** 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.

**5.2.3.** Desarrollo de programas de Educación contra el Racismo y la Xenofobia.

**5.2.4.** Apoyo a la aplicación de programas innovadores que desarrollen la Pedagogía Antirracista

#### **Objetivo**

**6. Fortalecer la pluralidad de agentes del sistema educativo.** De modo transversal a todos los objetivos, los actores presentes en el entorno del centro escolar educativa (profesorado, familias, comunidad educativa, asociaciones) deben mejorar la capacidad para su desempeño profesional y para la ejecución del Plan mediante la capacitación, la dotación de recursos, la generación de conocimiento e investigación, competencias en diseño de programas, la creación de herramientas pedagógicas, didácticas y evaluativas, transferencia de buenas prácticas.

#### **Líneas de actuación.**

##### **6.1. Creación y difusión de instrumentos**

**6.1.1.** Actualización y creación de centros de recursos para la convivencia y la educación intercultural en los distintos niveles del sistema (CREADE, comunidades...) que permita la elaboración y difusión de estudios e investigaciones, materiales y recursos didácticos.

**6.1.2.** Creación de instrumentos homologados que cubran las necesidades específicas derivadas de las trayectorias escolares existentes en contextos de diversidad.

##### **6.2. Fortalecimiento de las capacidades de la comunidad educativa**

**6.2.1.** Capacitación del profesorado en competencias interculturales y en metodologías de enseñanza-aprendizaje para contextos de diversidad cultural y lingüística.

<sup>16</sup> El programa de Cooperación Territorial nº 2 "Programa para la consolidación de las competencias básicas como elemento esencial del currículum", así como las acciones del Ministerio de Educación dirigidas a la consecución del objetivo nº 10 "Convivencia y educación en valores: implicación de la familia, del profesorado y de la sociedad" se relacionan con esta medida.

**6.2.2.** Formación específica en interculturalidad, respeto y gestión de la diversidad y prevención de conductas y actitudes racistas y xenófobas a los actores presentes en los centros y aquellos de su entorno que colaboren con ellos.

**6.2.3.** Reforzamiento de la educación 2.0.

**6.2.4.** Desarrollo de Planes formativos dirigidos a la Comunidad Educativa cuyos contenidos y temáticas sean coherentes con el presente Plan.

**6.2.5.** Fomento de la creación de redes de personal docente con el fin de intercambiar conocimientos y buenas prácticas en materia de convivencia intercultural y educación en contextos diversidad.

**6.2.6.** Inclusión, dentro de la formación curricular de los profesores, de estrategias en el ámbito de la interculturalidad y la gestión de la diversidad cultural en los centros educativos.

**6.2.7.** Apoyo a programas innovadores de formación-reflexión-acción de intervención en el aula.

## **7. Mejorar los procedimientos de las acreditaciones profesionales y homologación de títulos.**

Aprovechamiento del capital humano facilitando la homologación de títulos e incrementando el reconocimiento de las competencias y cualificaciones académicas y profesionales, que permita tanto favorecer la inserción laboral de la población.

**7.1.** Mejorar los procedimientos de convalidación y homologación de títulos.

**7.1.1.** Mejora de la información a la población inmigrante sobre los procedimientos de homologación y convalidación de titulaciones.

**7.1.2.** Mejora y agilización los procedimientos de homologación y convalidación de las titulaciones académicas.

**7.1.3.** Celebración y actualización de convenios sobre reconocimiento de equivalencias de grados académicos entre España y los países de origen.

**7.2.** Mejorar los procedimientos de las acreditaciones profesionales.

**7.2.1.** Implantación de procedimientos de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y otras vías no formales de formación que permita la acreditación oficial de las mismas, favoreciendo su puesta en valor con el fin de facilitar tanto la inserción e integración laboral y la libre circulación en el mercado de trabajo, como la progresión personal y profesional.

**7.2.2.** Desarrollo de los instrumentos de apoyo al procedimiento aplicando procedimientos y metodologías comunes que garanticen la validez, fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación.

## 6.4. Área de Salud

## 6.4. AREA DE SALUD

### 1.- Introducción.

El derecho a la salud es un principio básico en la legislación internacional y española. El modelo sanitario español tiene como objetivo garantizar el acceso de la población extranjera a la atención sanitaria en igualdad de condiciones que el conjunto de la población autóctona. El anterior Plan Estratégico (2007-2010) reconocía que el acceso a las prestaciones del sistema sanitario público y a una asistencia sanitaria de calidad es uno de los elementos que condicionan la integración de los inmigrantes y su plena participación en la sociedad de acogida.

Los principales instrumentos legales y normas internacionales que abordan el ámbito de la salud reconocen el derecho a un acceso a la asistencia médica sin discriminación para todas las personas. El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (Art. 12). El Comité de los Derechos Económicos y Culturales, creado para supervisar el cumplimiento de este Pacto Internacional señala la obligación de los Estados de “respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o personas detenidas, representantes de las minorías, solicitantes de asilo o inmigrantes ilegales, a los servicios de promoción de la salud, preventivos, curativos y paliativos; abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado”.

La Unión Europea ha establecido los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de los países miembros. En junio de 2006 el Consejo enunció como valores esenciales la universalidad, el acceso a una atención sanitaria de calidad, la equidad y la solidaridad. Hemos de entender esta universalidad incluyendo a la población de origen extranjero. La Comunicación de la Comisión “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos” de junio de 2008, señala que para que sea posible la integración de los inmigrantes “se debe aplicar los sistemas de seguridad social del mismo modo a inmigrantes que a ciudadanos de la UE”. Recoge así lo establecido en los Principios Básicos Comunes sobre Integración, que afirman que la legislación de la UE prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en el ámbito de la atención sanitaria entre otros.

En octubre de 2007 la Comisión Europea adoptó una nueva Estrategia Sanitaria, plasmada en la edición del Libro Blanco “Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE”. Sobre la base de la Agenda de los Ciudadanos, “la política comunitaria en el ámbito de la salud debe tomar como punto clave de partida los derechos de los ciudadanos y de los pacientes. Este aspecto engloba la participación y la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones, así como las competencias necesarias para el bienestar”.

En España, las bases legales de la atención sanitaria se fundamentan en la Constitución, donde se define en el Art. 43 de la misma, la protección de la salud como un derecho social. Este artículo establece la responsabilidad de las Administraciones públicas sanitarias que “en el ámbito de sus competencias, garantizarán la ausencia de cualquier forma de discriminación en el acceso a los servicios y en las prestaciones sanitarias” entre otras razones por origen racial o étnico.

La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social dedica el artículo 12 al derecho a la asistencia sanitaria. En su punto primero afirma que “Los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles”. También reconoce este derecho, sin mencionar condiciones, a las mujeres embarazadas, los menores de 18 años y a los que se encuentren en España para una atención de urgencia, accidente o enfermedad grave.

El contexto normativo de igualdad de trato no impide que aún existan situaciones de desigualdad y diferencias entre la población autóctona y extranjera en el uso del sistema sanitario, sus necesidades o sus prácticas relacionadas con la salud. No hemos de olvidar que las barreras al acceso al Sistema Sanitario de Salud pueden ser de otro tipo: estructurales, culturales, de información o de comunicación. Además, la desigualdad en las condiciones socioeconómicas de vida acaba afectando a la propia salud de las personas de origen extranjero y dificultando su bienestar.

La equidad en el acceso a los servicios de promoción de salud, los de prevención de la enfermedad y a la atención médica para todas las personas que se encuentran en España es, además de un acto de justicia y de cumplimiento de los derechos humanos, una cuestión de efectividad de la salud pública. La prevención de epidemias o de extensión de enfermedades requiere que no existan colectivos o personas excluidas de la atención preventiva y sanitaria. Garantizar el derecho a la salud a todas las personas, entre otros objetivos permite poder hacer frente a los riesgos existentes para la salud pública y actuar ante situaciones de emergencia.

En este sentido, merece la pena resaltar las conclusiones sobre “Equidad y Salud en Todas las Políticas”, aprobadas por el Consejo de Ministros EPSCO y que constituyen uno de los principales resultados de la presidencia española de la UE que tuvo lugar en el primer semestre de 2010 y con las que España ha querido contribuir a la reducción de las desigualdades sociales en salud desde una visión global que integrara la salud en todos los ámbitos. En concreto, una de las conclusiones recoge la necesidad de que las políticas aseguren que la ciudadanía, y particularmente todos los niños y niñas, jóvenes y mujeres embarazadas, puedan hacer pleno uso de sus derechos de acceso universal a la atención sanitaria, tanto en los servicios de promoción, como en los de prevención y cuidado de la salud.

Asimismo en marzo de 2010 en Madrid, durante la Consulta Global sobre salud de los Migrantes organizada conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional de Migraciones y el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, el Gobierno español enfatizó de nuevo la relevancia de garantizar el pleno derecho a la salud y el acceso a los cuidados de salud a todas las embarazadas, niños y niñas migrantes sea cual fuere su situación legal y señaló como un elemento clave garantizar el acceso universal a la salud.

Pensar en la salud pública requiere ampliar las vistas más allá de la atención sanitaria. Los determinantes sociales de la salud, además del propio sistema sanitario, incluyen otros factores con mayor repercusión aún sobre la salud como la educación, la vivienda, las condiciones laborales o el nivel de ingresos, entre otros. . Esto implica la toma de conciencia acerca de la importancia de las políticas no sanitarias en la salud por parte de la ciudadanía. El Plan Estratégico 2011-2014 pretende

integrar diferentes enfoques en el abordaje de la promoción de la salud, la salud comunitaria y de la prevención de las enfermedades, e incorporar herramientas e instrumentos de la intervención social que se centren en necesidades y problemas que son de interés para las personas de la comunidad. Ejemplos de ello son los programas de mediación sanitaria, la identificación de actores en los programas de salud comunitaria, la gestión de la diversidad en el ámbito sanitario, o la formación en competencias interculturales de los profesionales sanitarios.

## 2.-Diagnóstico

Parte de los elementos del diagnóstico contenidos en el I Plan Estratégico pueden considerarse plenamente vigentes en la actualidad. Entre los condicionantes, podemos citar: la convivencia en zonas de elevado riesgo social, las dificultades de acceso a la red sanitaria, y los problemas de comunicación asociados al idioma y las diferencias culturales

En relación con el acceso al Sistema Sanitario de Salud, la cobertura entre la población de origen extranjero es muy alta. A pesar de la garantía legal del derecho a la protección de la salud, se detectan determinadas situaciones que suponen barreras, a veces insalvables, que dificultan o incluso impiden su relación con el sistema sanitario.

Existen personas de origen extranjero que aún carecen de tarjeta sanitaria. Siguiendo el dictamen emitido por el Foro para la Integración social de los Inmigrantes de fecha 2007, las barreras para acceder a la red sanitaria por parte de las personas inmigrantes, serían las siguientes:

- El desconocimiento de los trámites a realizar (unido, a veces, con la falta de interés y tiempo para realizar los correspondientes trámites)
- Las dificultades para empadronarse.
- La falta de documentación de identidad, que se da más frecuentemente en personas provenientes del África subsahariana.
- Existen diferencias en la rapidez del tratamiento de las solicitudes de tarjetas sanitarias y en los propios requisitos administrativos que exigen en los distintos territorios autonómicos.
- La existencia de un número significativo de personas bien en situación de irregularidad, bien pertenecientes a colectivos de gran movilidad que no se han empadronado.

En relación con la estructura del Sistema Nacional de Salud, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes señala que “persiste una importante falta de adecuación de los protocolos de funcionamiento respecto a las modificaciones en los perfiles sociales, demográficos y culturales de las poblaciones a las que han de atender. Esta falta de adecuación puede traducirse en una atención insuficiente a las necesidades sanitarias de los colectivos inmigrantes, en un seguimiento ineficaz de los tratamientos proporcionados y por lo tanto en desigualdades en salud”.

Los informes del Foro señalan que la visión de los profesionales sanitarios y la presión asistencial son algunos de los factores que determinan la atención prestada. Los profesionales de la salud han realizado un esfuerzo considerable para la adaptación a una nueva realidad derivada por los flujos migratorios. Entre otras cuestiones, se ha impulsado la formación y capacitación en competencias interculturales y el cambio de actitudes ante el fenómeno de la inmigración. Estos esfuerzos han



mejorado la atención sanitaria prestada, aunque es preciso continuar trabajando para la prevención de la aparición de actitudes paternalistas y para conseguir que la salud se entienda como un derecho.

El acceso a la salud también es condicionado por otros elementos relacionados con la situación personal: el insuficiente nivel de conocimiento sobre los derechos y pautas de utilización del sistema sanitario, su funcionamiento y recursos, por parte de la nueva población usuaria, en especial, durante los primeros meses de su estancia en el país, lo que puede provocar un mal uso de algunos servicios (como la atención de urgencia) o que no se reciba la atención necesaria. , el tiempo disponible para poder acudir a la consulta o bien el hecho de poder asumir el coste de la medicación o tratamiento por parte de personas en situación de pobreza o precariedad. De igual modo, las condiciones de trabajo (horarios, situación contractual, respecto de los derechos laborales, etc.) pueden ser motivo de una menor utilización de los servicios.

Por último, la organización de las instituciones sanitarias puede favorecer o dificultar la utilización de sus servicios. En relación con la población de origen extranjero es de especial relevancia la existencia o no de traducción e interpretación cuando sea necesaria y la adaptación cultural de los mensajes en contextos de diversidad. Las prácticas sociosanitarias relacionadas con las diferencias culturales es otro de los elementos importantes a tener en cuenta. El comportamiento y la relación que se establece con el sistema sanitario están influidos por los distintos conceptos de salud y de enfermedad y las prácticas preventivas y curativas usadas con anterioridad, a lo que hay que añadir las diferencias en el funcionamiento del sistema sanitario del territorio de origen. La diversidad lingüística y cultural afecta a la comunicación. Incluso hablando el mismo idioma, las expresiones coloquiales, el tono de voz o el comportamiento no verbal pueden suscitar distorsiones en la comunicación.

Una de las necesidades que continúan siendo prioritarias en este Plan Estratégico es organizar actuaciones dirigidas a gestionar esta diversidad cultural. Se han realizado adaptaciones en la atención que es preciso transferir. Por ejemplo, la modificación en la pauta alimenticia que implica la celebración del mes de Ramadán ha provocado que durante su celebración haya facultativos que modifican la posología de los medicamentos cada 12 o 24 horas. El crecimiento de programas de medición en la sanidad es otro ejemplo.

Los esfuerzos realizados por las Comunidades Autónomas han sido notables a la hora de mejorar la atención sanitaria de personas de origen extranjero, quedando camino por recorrer. Se ha de señalar el hecho positivo de que varias Comunidades Autónomas han articulado medidas que permiten acceder a la sanidad pública a las personas en situación de exclusión social que no tienen acceso a la tarjeta sanitaria y que padecen problemas de salud.

En relación con los problemas concretos de salud existe una dificultad en obtener datos cuantificables de los distintos sistemas de registros sanitarios y conocer en profundidad la realidad de este segmento de la población. La información disponible es aportada por una multiplicidad de estudios realizados en el ámbito de la salud, con la limitación de que la mayoría se centran en territorios locales o espacios geográficos reducidos.

Se puede afirmar que los problemas de salud más frecuentes entre la población de origen extranjero no distan mucho de los que afectan a la población autóctona. Sin embargo, existen factores

específicos tales como el estrés y los cambios producidos por las trayectorias migratorias, las rupturas de vínculos afectivos y sociales, las condiciones de trabajo precarias o la habitabilidad del alojamiento. Una de las manifestaciones de la influencia de la precariedad de las condiciones de vida es la mayor vulnerabilidad que la población de origen extranjero puede tener frente a problemas como la tuberculosis o la infección por VIH y el cuidado de la salud mental.

Así mismo, se ha constatado que las mujeres extranjeras utilizan los servicios preventivos con menor frecuencia que las autóctonas. En líneas generales presentan una mayor vulnerabilidad que los hombres debido a la mayor carga soportada con una mayor propensión a presentar alteraciones psicológicas causadas por el desarraigo, el estrés, la ansiedad y la adaptación, una mayor incidencia de enfermedades de transmisión sexual.

En el caso de las mujeres de origen extranjero se detecta una inercia en las pautas reproductivas que se refleja en una mayor tasa de natalidad. Hay intervenciones sociales que apuntan a un déficit de educación sanitaria entre algunas mujeres de origen extranjero en cuestiones relacionadas con la planificación familiar. Algunas consecuencias de lo anterior son un mayor número de embarazos no deseados, así como una menor frecuencia en la realización de mamografías y de citología vaginal entre las mujeres de origen extranjero con respecto a las autóctonas.

Las diferencias en las campañas de vacunación de los países de origen, generalmente más incompletas, plantea un reto en los servicios de pediatría en la atención a niños y niñas nacidos fuera de España. Se ha de atender a la actualización y/o adecuación de los calendarios de vacunación y al trabajo de educación sanitaria con las familias de los niños y niñas inmigrantes, en líneas generales menos acostumbrados a acciones preventivas. Según los estudios las niñas y niños de padres extranjeros pero nacidos en España reciben una atención pre y post natal completa, y el cuidado preventivo adecuado.

En relación con el uso que se hace del sistema sanitario, los estudios coinciden en conclusiones similares. La población de origen extranjero utiliza con menor frecuencia que la autóctona la mayoría de los servicios sanitarios. Las mayores diferencias están en la visita al médico especialista y los servicios preventivos. En el caso de la consulta al médico general y la hospitalización estas diferencias son menores. Aún así, el estudio de la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria aseguraba que mientras los españoles van al médico de cabecera una media de 8,3 veces al año, los inmigrantes acuden en 4,7 ocasiones. Otro estudio más local, elaborado por la misma institución y médicos de Atención Primaria de Zaragoza reducía la diferencia de las visitas en ese territorio, que aún así era de 4,2 (extranjeros) frente al 6,7 de los autóctonos. Las diferencias en el uso indican una menor cobertura real de los servicios sanitarios entre la población de origen extranjero.

Por otro lado, los instrumentos de recogida de información son poco sensibles a la situación diferencial como sujetos de las personas que han inmigrado: falta de traducción de los cuestionarios, de adaptación de las preguntas a su situación personal y características culturales (por ej. familias transnacionales, etc.). La Base de Datos de Población Protegida por el Sistema Nacional de Salud, está actualmente en fase de desarrollo, y puede cubrir las carencias en materia de información de modo que permita en un futuro próximo su utilización en la planificación sanitaria (municipal, autonómica o estatal).

Para terminar el análisis, hemos de referirnos a la relación de la salud con la percepción de la población autóctona del fenómeno migratorio. Según el estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) "Actitudes hacia la inmigración" (2008): un 27,9% de los españoles "cree que los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita" y más de un 31% está "más bien de acuerdo" en que la población inmigrante causa una disminución en la calidad de la atención sanitaria. Los datos aportados demuestran que, a pesar de que se mantenga, esta percepción es incorrecta: el uso de la atención sanitaria dista mucho de ser un abuso y su influencia en la atención sanitaria es menor que la de los autóctonos. Consideramos que la escasez de recursos sanitarios y sociales puede generar entre la población autóctona la sensación de competencia por recursos escasos.

**Objetivos, líneas de actuación y medidas.**

Objetivo	Línea de actuación	Medidas	Instituciones responsables	Indicadores	
1.-Garantizar el derecho a la salud a las personas de origen extranjero.	1.1 Eliminación de barreras para el acceso al sistema	1.1.1 Promoción de acciones de carácter informativo y planes de acogida dirigidas prioritariamente a la población de origen extranjero			
		1.1.2 Apoyo a actuaciones que permitan asegurar la atención sanitaria a la población extranjera que no posea la tarjeta sanitaria			
		1.1.3 Fomento de acciones de educación para la salud dirigidas al uso adecuado del Sistema Sociosanitario y el conocimiento y mejora de prácticas sociosanitarias.			
	1.2 Promoción de la salud pública en contextos de diversidad	1.2.1 Fomento de programas de salud sexual y reproductiva dirigidos a mujeres			
		1.2.2 Desarrollo de programas de salud comunitaria			
		1.2.3 Apoyo a proyectos de promoción de la salud y prevención de la enfermedad dirigidos a cambios en los determinantes sociales de la salud.			
		1.2.4 Fomento de la implicación y participación de la ciudadanía, el tejido social y las redes familiares y de apoyo en la políticas y proyectos de salud			
		1.2.5 Apoyo a la mejora de los programas de salud mental			
	2.- Mejorar la capacidad de gestión y actuación de los centros sanitarios en contextos de diversidad	2.1 Capacitación de profesionales sanitarios en la atención a población de origen extranjero	2.1.1 Diseño de programas de formación en materia de gestión de la salud, atención y detección de determinantes sociales de la población de origen extranjero		
			2.1.2 Incorporación de contenidos relacionados con la diversidad en el itinerario formativo inicial del personal sanitario		
2.1.3 Apoyo a programas de formación en diversidad e interculturalidad					
2.1.4 Fomento de la elaboración de material formativo, guías y recursos técnicos					
2.2 Desarrollo de la Gestión de la		2.2.1 Desarrollo de programas de mediación sanitaria intercultural			

	diversidad en el sistema sanitario	2.2.2 Promoción de actuaciones dirigidas a la traducción documental e interpretación		
		2.2.3 Diseño de formas de trabajo y programas adaptados a prácticas relacionadas con la diversidad cultural		
		2.2.4 Desarrollar programas de incentivación y de formación-evaluación continua para la incorporación de programas de promoción de la equidad, atención a la diversidad y de lucha contra la discriminación y el racismo en la práctica profesional cotidiana.		
	2.3 Mejora de los sistemas de gestión, conocimiento e información	2.3.1 Fomento de acciones que mejoren la recogida y tratamiento de datos relacionados con el fenómeno migratorio en los registros sanitarios.		
		2.3.2 Promoción de investigaciones, estudios y análisis de la realidad sanitaria y de los determinantes sociales de la salud entre la población de origen extranjero		
		2.3.3 Acelerar la puesta en marcha de la Base de Datos de Población Protegida del Sistema Nacional de Salud y sistematizar su información para su explotación estadística en estudios de demanda de los servicios de salud.		
		2.3.4 Adecuación de los protocolos de funcionamiento respecto a los perfiles sociales, demográficos y culturales de las poblaciones a las que han de atender		
2.3.5 Impulsar la creación de redes, consejos, mesas participativas que apoyen las estrategias relacionadas con salud e inmigración				

## 6.5. Área de Servicios Sociales e Inclusión

## 6.5 Área de Servicios Sociales e Inclusión

### 1.- Introducción

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 garantiza a las personas y a sus familias una serie de derechos entre los que se encuentran la salud, el bienestar, la alimentación, la vivienda y la asistencia médica, entre otros servicios sociales.

De acuerdo con esta filosofía, ya en el año 2004, el Consejo de la Unión Europea, propone los *Principios Básicos Comunes sobre Integración*, citados en anteriores ocasiones a lo largo de este Plan. El sexto de estos principios señala que “el acceso de los inmigrantes en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones, es un requisito esencial para una mejor integración”.

Es importante señalar que a lo largo de los últimos años, la preocupación de la UE por la aplicación de estas premisas ha quedado patente en la adopción de determinadas medidas con respecto a los Servicios Sociales, que han tenido como consecuencia una serie de avances. Entre estos avances se cuentan la provisión de instrumentos financieros como el Fondo Social Europeo, con las iniciativas comunitarias (Integra, Horizon, Now, Youth, Equal) hasta iniciativas más recientes como el Programa PROGRESS, o los fondos de solidaridad y gestión de flujos migratorios como el Fondo Europeo para la Integración (FEI), el Fondo europeo para el refugio (FER), o el Fondo para el retorno, instrumentos destinados a crear las condiciones necesarias para el bienestar de los individuos, su participación en la sociedad y el desarrollo económico de Europa.

Asimismo, como otra iniciativa de la UE, cabe señalar la dedicación del año 2010 como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión que vino a contemplar una serie de objetivos entre los que se cuentan la promoción de la cohesión social, el reconocimiento del derecho fundamental de las personas en situación de pobreza a vivir con dignidad y el compromiso de los Estados Miembros en la mejora de las condiciones de vida de determinados colectivos, entre las que se pueden citar la población roma como minoría mayoritaria en Europa, para la que se ha identificado la necesidad de elaborar estrategias de integración adaptados a sus especificidades.

Todos los instrumentos citados son de aplicación, no solo a la población de origen extranjero y a las minorías étnicas, reconocidos como colectivos en los que existe una gran proporción de situaciones de vulnerabilidad, sino a todas las personas en peligro de exclusión social, en consonancia con el espíritu de normalización que impregna todo el presente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

Descendiendo ya al ámbito puramente nacional y refiriéndonos más concretamente al colectivo de personas inmigrantes, conviene citar la Ley Orgánica 2/ 2009 de 11 de diciembre sobre derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social (última reforma de la Ley Orgánica 4/2000) cuyo artículo 14 reconoce el derecho a la Seguridad Social y a los Servicios sociales de la población extranjera. El punto 2 de este mismo artículo señala que “*los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales tanto a las generales y básicas como a las específicas en las mismas condiciones que los españoles*”. El punto 3 del mismo artículo establece que

*“Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”*

Asimismo, el recientemente aprobado Reglamento de Desarrollo de la citada Ley, pretende optimizar los principios de la política migratoria reconocidos en la Ley, entre los que se encuentran: la ordenación de los flujos migratorios y la integración social de los inmigrantes.

Además, redundando en los derechos de las personas y en la transversalidad de los Servicios Sociales para todos los colectivos, independientemente de su condición, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIM) contempla abordar el impacto producido por el crecimiento de la inmigración, considerando así al inmigrante como persona susceptible de recibir los servicios sociales de carácter general.

En coherencia con todo este corpus de medidas e instrumentos europeos y españoles, el primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007- 2010 señalaba la obligación de los poderes públicos de eliminar las barreras que impidieran a las personas de origen extranjero el acceso a los servicios públicos, entre ellos los Servicios Sociales e insiste, en esta nueva versión, en la necesidad de recordar a las distintas administraciones la cooperación necesaria para la eliminación de estas barreras.

Refiriéndonos ahora a la distribución competencial establecida por la Constitución en materia de Inmigración e Integración, las Comunidades Autónomas tienen asumidas numerosas competencias en materias que inciden directamente en las políticas de integración, como es el acceso a los servicios sociales de la población inmigrante, y lo mismo ocurre con la administración local. En este sentido, una vez más, hemos de referirnos al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración que a través del *Fondo de apoyo a la acogida y a la integración de los Inmigrantes* ha posibilitado el establecimiento de un marco de cooperación basado en los principios de **subsidiaridad, complementariedad y cooperación institucional**.

## **2.- Diagnóstico**

Es evidente que la inmigración afecta a los sistemas públicos de protección social y que la nueva situación demográfica puede haber sacado a la luz ciertas carencias que ya existían antes de la llegada de personas extranjeras a nuestro país. En estas circunstancias se precisa una mejora en la dotación de los recursos, económicos y humanos dedicados a los Servicios Sociales, ya que se corre el peligro de que las deficiencias en las prestaciones puedan incidir en la percepción negativa de la población autóctona sobre la inmigración, a la que responsabiliza de la falta de recursos.

Cabe señalar además que el Sistema Público de Servicios Sociales está gestionado por las Comunidades Autónomas y por las Corporaciones Locales, administraciones con distintos niveles de presión migratoria y con distintos criterios a la hora de distribuir los recursos. Esto ha tenido como consecuencia situaciones de desigualdad que, en ocasiones se puede traducir en enfrentamientos entre la población emigrada y la autóctona, que es necesario evitar a toda costa en aras de la mejora de la convivencia intercultural.



Dado que la distribución adecuada y justa de los recursos tanto de carácter cualitativo como cuantitativo pasa por el conocimiento de la población sobre la que se ha de intervenir, es evidente la necesidad de tener instrumentos de análisis que permitan conocer las necesidades existentes en todo el territorio nacional.

El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad cuenta con un instrumento: el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) que permite la recogida de datos básicos de usuarios. El Ministerio de Sanidad incorpora los datos aportados por las Comunidades Autónomas y logrará, a través de un adecuado tratamiento, obtener un perfil de los usuarios, una fidedigna información sobre las prestaciones básicas así como una adecuada encuentran la mejora de la calidad de los datos, la aplicación para trabajar en un entorno Web o la determinación de indicadores comunes con otros sistemas de información.

Dado que es claro que el acceso a los servicios sociales debe abordarse desde el acceso normalizado y en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, es claro también que hay que mejorar el Sistema Público de Servicios Sociales en sus aspectos cuantitativo y cualitativo y dado también que este Sistema está gestionado por las CCAA y la Corporaciones locales, urge la definición de criterios comunes y la coordinación de políticas, no solo entre las tres administraciones, sino también entre estas y el Tercer Sector.

### Objetivos, líneas de actuación y medidas.

Objetivo	Línea de actuación	Medidas	Instituciones responsables	Indicadores
1. Garantizar el acceso y uso del conjunto de la ciudadanía en condiciones de equidad.	1.1 Fortalecimiento y adecuación del Sistema Público de Servicios Sociales a contextos de diversidad.	1.1.1 Apoyo a la realización de estudios e investigaciones comparativos de la realidad de la vulnerabilidad y exclusión social de población autóctona y extranjera.		
		1.1.2 Fomento de actuaciones dirigidas a la incorporación en los Planes de Servicios Sociales Locales de instrumentos, procesos de intervención o proyectos dirigidos a la igualdad de acceso.		
		1.1.3 Capacitación del personal técnico de los Servicios Sociales, Administración Pública y Tercer Sector en materia de gestión de la diversidad, competencias interculturales e inclusión social.		
		1.1.4 Diseño de herramientas, metodologías y materiales específicos en materia de diversidad e inclusión.		
		1.1.5 Fomento de la incorporación de figuras profesionales especializadas en diversidad en proyectos dirigidos a la lucha contra la exclusión		
		1.1.6 Fomento de proyectos que atiendan necesidades específicas de la población de origen extranjero en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión.		
	1.2 Coordinación institucional y gestión de la información en materia de vulnerabilidad, inclusión y diversidad	1.2.1 Apoyo a la creación o fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre Administraciones en materia de inclusión social.		
		1.2.2 Fomento de actuaciones dirigidas a crear espacios de coordinación de los servicios sociales con otros ámbitos sectoriales		
		1.2.3 Establecimiento de cauces y mecanismos de comunicación y apoyo con las distintas redes y entidades formales en las que participan entidades locales.		
	2.- Aumentar los niveles de inclusión social de la población en contextos de riesgo de exclusión y diversidad	2.1 Promoción de la equidad e igualdad de oportunidades en contextos de diversidad	2.1.1 Desarrollar actuaciones y proyectos dirigidos a la inclusión social con la colaboración de Comunidades Autónomas y Entidades locales	

		2.1.2 Fomento de proyectos innovadores a favor de la inclusión de inmigrantes con Entidades Locales y el Tercer Sector, con atención a situaciones de especial vulnerabilidad: juventud, atención a mujeres y al proceso de reagrupación familiar, menores y pobreza infantil.		
		2.1.3 Apoyo a proyectos de atención integral a la población situada en asentamientos en condiciones de marginalidad.		

## 6.6. Área de Movilidad y Desarrollo

## 6.6. Área De Movilidad Y Desarrollo

### 1.-Diagnóstico

Las migraciones del siglo XXI están integradas por un proceso dinámico de flujos. Las dinámicas entre los territorios se han visto modificadas por los procesos de la globalización y de establecimiento constante de nuevas formas de relaciones reticulares, tanto en las sociedades de origen y destino, como en los espacios, lugares y países por los cuales se transita en el acto de migrar. La diversidad de circunstancias actuales refieren a fenómenos como la movilidad estacional y circular; las migraciones permanentes; el retorno; la migración a terceros países y la "profesionalización" de las personas migrantes; la fuga/circulación/atracción de talentos; los ciclos cambiantes en los orígenes y destinos migratorios según la economía globalizada.

En su gran mayoría, estos flujos representan oportunidades de progreso para las sociedades de los países emisores, de los países receptores y para las propias personas migrantes y sus familiares. Esta perspectiva es la que se ha impuesto desde el ámbito de Naciones Unidas y de la Unión Europea. En España **esta visión de un impacto altamente positivo de las migraciones** es la que ha prevalecido en la sociedad, favorecida tanto por el desarrollo de políticas por parte del gobierno central y por la mayoría de las Comunidades Autónomas y gobiernos locales, como por la labor de información y sensibilización llevada a cabo por las organizaciones sociales. .

**Es importante destacar el impulso dado por el gobierno a las políticas de codesarrollo, de migración circular y de retorno voluntario, para adaptarlas a las necesidades de la realidad migratoria y para dar respuesta a las necesidades individuales y colectivas de los inmigrantes**, actuando en línea con las orientaciones y directivas comunitarias.

**Con este PEI II se pretende seguir potenciando estos programas y planes para que sean beneficiosos, tanto para las personas implicadas como para ambos países, de origen y de acogida, desde una perspectiva de consolidación de logros y avances**, por lo que se seguirá trabajando con los países de origen para mejorar la coordinación y efectos beneficiosos de estas políticas de codesarrollo, migración circular y retorno voluntario.

### I.- Migraciones y desarrollo

*"La interacción positiva entre migración y desarrollo, tanto de la sociedad receptora como de la de origen de las personas inmigrantes"*

El codesarrollo se registraba tres planos. El primero es el **codesarrollo espontáneo**, fruto de la interacción entre individuos y grupos de las sociedades receptoras y de origen; es decir, una perspectiva específica **transnacional** de las relaciones entre las migraciones y el desarrollo, así como de la incorporación e integración de los inmigrantes en la sociedad receptora. El segundo plano es el **codesarrollo normativo**, correspondiente a **las políticas, los planes y programas, las normas de intervención en materia de codesarrollo**; por lo tanto, se trata del codesarrollo

como instrumento, modalidad de cooperación con la sociedad de origen de los inmigrantes y vía de integración de los inmigrantes en la sociedad receptora. El tercer plano, relacionado directamente con los anteriores, es el **codesarrollo comunitario**, que se realiza a través de acciones sistemáticas, como programas, proyectos, encuentros, cursos, etc., dirigidos a reforzar los vínculos transnacionales, en los que se busca el desarrollo de la sociedad de origen y de la sociedad española, contando con una diversidad de actores, pero concitando el protagonismo de los inmigrantes y sus asociaciones.

Sin embargo, este concepto ha evolucionado tratando de desvincularse de la visión del imperialismo occidental, para centrarse en el ámbito de las relaciones transnacionales. Por ello, el concepto acuñado como "Migraciones y desarrollo" engloba al anterior pero enfatiza el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos e instituciones de los países de desarrollo emisores de flujos, para desarrollar marcos y estrategias regulatorias que permitan que la inmigración tenga un concepto más beneficioso en los países de origen.

El eje transversal es el **transnacionalismo**, concepto que implica el conjunto de procesos por los cuales los migrantes crean y mantienen relaciones sociales "multitrenzadas" que vinculan las sociedades de origen y de destino. En las dos últimas décadas este concepto fue rápidamente adoptado por los investigadores, incorporándose también al debate político de las migraciones. Este PEI II se nutre de la profusa experiencia reciente en el marco del codesarrollo normativo, de programas y proyectos de codesarrollo comunitario, tanto a nivel estatal, como autonómico y local. Las iniciativas de codesarrollo normativo y comunitario tienen su marco de actuación en los campos sociales transnacionales a los que las migraciones dan lugar, entendiendo por tales aquellas realidades económicas, comerciales, familiares, asociativas, políticas o identitarias que se expresan en vínculos y redes entre los países involucrados en los flujos migratorios. El codesarrollo normativo y comunitario son herramientas que tratan de aprovechar esas conexiones para el desarrollo mutuo y equilibrado entre los países de origen y destino.

## 1.-Contexto político

Después de la Cumbre de Tampere de 1999, los planteamientos europeos de la política de codesarrollo se encuentran en la Comunicación titulada "Migración y desarrollo: orientaciones concretas", de 1 de septiembre de 2005, la Comunicación de la Comisión "Plan de política en materia de migración legal", de 21 de diciembre de 2005 y "El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración", de 31 de noviembre de 2006. Los temas destacados para trabajar en los años venideros fueron el apoyo a las remesas; la facilitación de las comunidades de inmigrantes en el desarrollo de los países de origen; el apoyo a la circulación de talentos y la limitación del impacto negativo de la fuga de talentos.

En 2004 la Unión Europea acordó el programa AENEAS, que planteaba la necesidad de diseñar estrategias de asistencia técnica y financiera a terceros países, en materias de inmigración y asilo, con el objetivo expreso de "gestionar mejor los flujos migratorios en todas sus dimensiones". El programa temático "Migración y Asilo" desarrollado en la Comunicación

de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo” ([COM\(2006\) 26](#) final) prolongó las actividades del programa AENEAS en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013. Sigue la línea del [programa de La Haya](#), el cual afirma que la política de la UE debe promover la cooperación con terceros países en materia de migración “en forma de plena asociación, utilizando si procede los fondos comunitarios existentes”. Sus principios rectores consisten en favorecer:

- La relación entre migración y desarrollo;
- La migración económica;
- La prevención y la lucha contra la inmigración ilegal;
- El retorno voluntario y la reinserción de los emigrantes;
- La protección internacional.

La Comisión afirmó asimismo que **el respeto de los principios democráticos, del estado de Derecho, de los derechos humanos y de las minorías constituye un elemento esencial que debe tenerse en cuenta.**

En España, el PECE I estableció que el fomento del codesarrollo debía estar **“en íntima conexión con las políticas de integración”**. En este proceso, se propuso acompañar y potenciar a las asociaciones de inmigrantes con sus comunidades de origen, mediante la constitución de redes transnacionales y alianzas público-privadas. Dichas asociaciones de inmigrantes en los países de acogida deberían ser potenciadas con el fin de hacer posible su participación en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas de migración. El PECE I también mencionó la **vinculación del codesarrollo con la “coherencia de políticas”** siendo de especial relevancia en este punto la consideración del codesarrollo como un ámbito de actuación dentro del Plan Director de Cooperación Española.

Las formulaciones en torno al codesarrollo están vinculadas, entre otros ámbitos, a la utilización de las remesas económicas, primordialmente, como elementos que favorecen el desarrollo de los países de origen, incidiendo en el ahorro y en las reinversiones productivas, derivado del hecho de que las transferencias de capital económico que las personas migrantes hacen periódicamente a sus familias en los países de origen han experimentado un notable crecimiento en los últimos años, llegando a constituirse en una fuente de ingresos externa más importante, cuantitativamente, que la ayuda al desarrollo, el turismo o la inversión extranjera. Se hace necesario considerar el gran potencial que estas transferencias tienen como instrumentos de desarrollo económico en los países de origen de las personas inmigrantes que se encuentran en España y como factor esencial en la participación activa de estas personas en procesos de desarrollo de sus comunidades de origen.

El impacto de las remesas sobre el desarrollo humano de los países de origen es muy importante si se tiene en cuenta que **la mayor parte de estos envíos, especialmente cuando quienes remesan son mujeres, se dirige a mejorar el bienestar de los menores y la familia en origen, invirtiendo en nutrición, vivienda, salud y educación.**<sup>xliv</sup> En épocas de crisis, las remesas representan un compromiso de fidelidad con las familias y las comunidades en origen. Con la integración y el desarrollo asociativo por parte de las personas inmigrantes se han generado **“remesas comunitarias”** o **“remesas colectivas”**, las cuales benefician a la

comunidad, además del grupo humano cercano. Estos **proyectos comunitarios de codesarrollo** tienen además un notable impacto cualitativo y refuerzan los vínculos transnacionales de los migrantes.

Con respecto al impacto en el desarrollo económico, las remesas de los inmigrantes constituyen uno de los principales flujos de divisas para muchos países de origen, con lo cual reportan consecuencias macroeconómicas, además de impactos de carácter local y regional.

No todos los países de origen tendrán la misma capacidad para insertar a su comunidad emigrada en los esfuerzos de desarrollo. El éxito depende en parte de las políticas públicas que desplieguen en relación directa con la estabilidad económica y política del país en general, y tal vez menos con los esfuerzos gubernamentales de vinculación con las comunidades en el exterior. Al crear las condiciones propicias para la inversión extranjera en el país, también se abonan las condiciones adecuadas para promover una mayor inversión de las remesas de los emigrados y sus familiares.

Las migraciones suponen una óptima oportunidad para el intercambio de conocimientos, competencias, tecnología y capital social que no está siendo suficientemente aprovechada, ya que las personas que regresan voluntariamente a su país no se encuentran apoyadas debido a la falta de redes que faciliten la implantación de sus proyectos. Así mismo también es importante subrayar la idea de que el mantenimiento y refuerzo de vínculos entre las diásporas cualificadas con sus sociedades de origen, supone un gran potencial de cara a la implicación y la generación de efectos positivos de desarrollo en estas comunidades.

El PECE II es una continuidad con el anterior Plan, pero **implica el paso hacia una fase de madurez**. En el PECE I se aludía al “carácter experimental de las actuaciones” de codesarrollo. Desde su entrada en funcionamiento, se han llevado a cabo cientos de proyectos de codesarrollo, en los que participaron numerosas organizaciones españolas y de inmigrantes, se han implantado convenios bilaterales con empresas, organizaciones sociales y autoridades de los países de origen, desarrollados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y las CCAA. También se han ejecutado numerosos proyectos enmarcados en el Plan Director de la Cooperación Internacional Española, financiados por el Ministerio de Asuntos Exteriores. El Programa AENEAS de la Unión Europea y su continuación, el Programa “Migración y Asilo”, así como fondos privados, procedentes de la Responsabilidad Social Corporativa, han sido otras importantes fuentes de financiación de programas y acciones de codesarrollo.

## II. Migración circular

***“Todo sistema gracias al cual se facilita la circulación de emigrantes o antiguos emigrantes, o la «ida y vuelta» entre el país de origen y el antiguo país de residencia”.***

La migración laboral temporal organizada se diferencia de la migración permanente organizada en el destino de la misma y en la duración de la estancia. La migración permanente obedece a una doble motivación, demográfica y económica, ya que los gobiernos que la han promovido (Estados Unidos, Argentina, Canadá, entre otros) han buscado incorporar nuevos habitantes permanentes, asentándolos en territorios con baja densidad demográfica, con el objeto de incentivar la actividad económica, incluyendo el mercado laboral.



La migración laboral temporal, en cambio, se organiza con una finalidad concreta: resolver una escasez estacional o puntual de ofertantes de empleo, mediante la incorporación de personas trabajadoras extranjeras que, una vez cumplido el plazo de contratación, se comprometen a retornar a sus países de origen. En algunos casos, esta migración se produce como un ciclo que se repite anualmente, lo cual hace que este proceso se denomine “migración circular”.

Dentro del contexto migratorio mundial, la migración temporal ha aumentado desde 2000 y sigue siendo importante, aunque se haya visto afectada por la recesión económica, a partir de 2008, mucho más claramente en los programas de migración laboral temporal. En el 2008, los países de la OCDE recibieron más de 2,3 millones de migrantes para trabajo temporal, lo cual representa una disminución del 4% después de cuatro años de crecimiento constante, y todas las señales apuntan a un mayor descenso en el 2009. Sin embargo, las características del mercado de trabajo pueden generar nuevas demandas de trabajo temporal en cuanto la recuperación económica se consolide.<sup>xlv</sup>

La migración laboral temporal y circular se ve favorecida por las grandes posibilidades que ofrecen los medios de comunicación y de transporte. Uno de los principales efectos positivos que se quiere potenciar es que este modelo contribuya a vincular tres procesos de desarrollo: el del país de origen, el del país de acogida y el del propio migrante temporal, **una situación de triple ganancia**. Esta interdependencia entre los tres actores principales (Estados de origen/acogida y el propio migrante) implica también que se fomente un escenario de corresponsabilidad en el desarrollo. En términos de motivación personal del propio migrante, se trata de una combinación de necesidad y de oportunidad, en tanto que se parte de la idea que el desplazamiento de personas, fruto de la necesidad particular, puede también transformarse en oportunidad de desarrollo compartido.<sup>xlvi</sup>

## 1.-Contexto político

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 16 de mayo de 2007, sobre “La migración circular y las asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países” ([COM\(2007\) 248](#) final) se centra en dos aspectos: las asociaciones de movilidad y la migración circular.

Por lo que se refiere al contenido de la asociación, la Comisión enuncia una serie de compromisos posibles por parte del tercer país interesado, como la readmisión tanto de sus nacionales, como de personas de otros países que transiten por su territorio antes de llegar al de la UE, la realización de campañas de información orientadas a disuadir a los emigrantes ilegales, el refuerzo de los controles fronterizos y el incremento de la lucha contra el fraude documental. La UE, por su parte, podría conceder mayores posibilidades de movilidad hacia la UE a los nacionales del país en cuestión, respetando las competencias de los Estados miembros. Estas posibilidades podrían incluir, en particular:

- Paquetes de ofertas de varios Estados miembros, con el fin de facilitar el acceso a sus mercados laborales;

- Asistencia financiera o técnica destinada al tercer país, por ejemplo en forma de becas en favor de nacionales que deseen estudiar en la UE, formaciones lingüística o técnica antes de emprender el viaje para emigrantes económicos, programas de reinserción de los emigrantes que decidan regresar a su país, hermanamientos entre las oficinas de empleo de los Estados miembros y sus homólogas del tercer país en cuestión;
- Medidas destinadas a reducir la fuga de talentos (por ejemplo, excluyendo del trato preferencial a las categorías de trabajadores de sectores con problemas) y a fomentar la migración circular o de retorno;
- Flexibilizar los procedimientos de expedición de visados para estancias de corta duración en favor de los nacionales del país tercero Parte en el acuerdo.

Con respecto a la **migración circular**, la Comisión indica que las dos formas principales de migración circular que mejor se adaptan al contexto europeo son:

- La de nacionales de terceros países que residen en la UE; se trata de los hombres y mujeres de negocios nacionales de terceros países que trabajan en la UE y desean iniciar una actividad en su país de origen o en otro tercer país;
- La de nacionales de terceros países establecidos fuera del territorio de la UE; es el caso, en particular, de nacionales de terceros países que desean ocupar un empleo estacional o temporal en la UE, o cursar estudios, antes de regresar a sus países.

Podrían considerarse más medidas como complemento al Plan de política en materia de migración legal, como la adaptación de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Esta Directiva señala que podría incluirse una serie de incentivos destinados a fomentar la circularidad como, por ejemplo:

- Ayudas a la búsqueda de empleo o a la creación de empresas para facilitar la reinserción de los emigrantes que regresan a su país de origen;
- El compromiso por escrito del nacional de un país tercero de regresar voluntariamente a su país de origen al expirar el contrato;
- Celebrar y aplicar acuerdos de readmisión con el fin de garantizar el retorno efectivo de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en el territorio de la UE;
- Establecer criterios para el seguimiento de los programas de migración circular.

Mediante el **Programa de Estocolmo se reforzaron las orientaciones a los países miembros a adoptar una estrategia común a fin de administrar mejor las fronteras y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo. Este Programa también aboga por leyes que garanticen la igualdad de derechos de los inmigrantes en toda la UE** y por una mayor supervisión de las pautas de inmigración y las tendencias del mercado laboral. La UE debe colaborar estrechamente con los terceros países a la hora de gestionar los flujos migratorios.

En España, en la Proposición no de ley 161/001725, aprobada el 18 de mayo de 2010 por la Comisión de Trabajo e Inmigración<sup>xlvii</sup>, el Congreso de los Diputados instó “al Gobierno a intensificar, en el marco del Enfoque Global de la Migración de la Unión Europea, el vínculo entre migración y desarrollo y a que, a tal efecto y mediante el refuerzo de relaciones de cooperación y desarrollo con los países de origen, **explore nuevas vías de movilidad** y estudie, en el ámbito del desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 4/2000 en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, una extensión de los programas de retorno voluntario para incluir nuevos proyectos productivos o de migración circular”.

### III. RETORNO

*El retorno voluntario es el movimiento de una persona que vuelve bien a su país de origen, a su país de nacionalidad o a su país de residencia habitual normalmente después de haber pasado un periodo de tiempo significativo en otro país, de forma independiente o con asistencia.*

La migración es un proceso personal de toma de decisiones, tanto personal como familiar, que se ajusta y varía con el tiempo y los sucesos. A España retornan miles de españoles que han emigrado, otros españoles se marchan a residir al exterior, y lo mismo sucede con las personas inmigrantes. La recesión económica en España y/o las mejores perspectivas en otros destinos han favorecido recientemente un flujo de retorno a los países de origen, que en buena medida se ha producido de forma independiente, al no encontrar empleo o las condiciones de bienestar esperadas. Otras personas, en situación de vulnerabilidad social, han requerido asistencia para poder regresar de forma segura. Se prevé la necesidad de continuar con los apoyos a aquellas personas que se encuentran en necesidades especiales de vulnerabilidad social, a través del programa PREVIE.

#### 1.-Contexto político

Las políticas europeas para el Retorno se expresan en lo establecido por el Fondo Europeo para el Retorno desde el año 2000 y, actualmente, bajo la Decisión nº [575/2007/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el **Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del programa general “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”**. La misión de este Fondo es establecer una gestión y planificación integrada del retorno, con Planes nacionales integrados, consistentes en un conjunto de medidas destinadas a fomentar los programas de retorno voluntario o forzoso de los nacionales de terceros países, especialmente los que han dejado de cumplir las condiciones de entrada y de residencia en el territorio nacional. Otro acto jurídico clave es la Directiva [2008/115/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

En este marco, han destacado tres programas de retorno asistido de ámbito estatal:

- 1) **Retorno voluntario de atención social**, que se dirige a personas en situación de vulnerabilidad social (demostrable con Informe Social) desde 2003;

- 2) **Retorno asistido con reintegración o productivo**, que se dirige a personas que asumen la obligación de poner en marcha un proyecto emprendedor en el país de origen, en funcionamiento desde 2010;
- 3) **Plan de retorno voluntario, que permite regresar al país de origen con la capitalización de la prestación** por desempleo a que se tenga derecho, siempre que haya convenio suscrito bilateral en materia de Seguridad Social (APRE) (con 20 Estados: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Marruecos, México, Paraguay, Perú, Rusia, Túnez, Ucrania, Uruguay y Venezuela).

Los dos primeros están cofinanciados con fondos europeos y del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y gestionados contando con la Organización Internacional de Migraciones y varias ONG de ámbito estatal. Existen algunos programas semejantes a nivel autonómico.

El Programa de retorno voluntario de atención social  **cubre una necesidad importante en la realidad social actual**, atendiendo al impacto de la crisis económica y su consecuencia, el desempleo, que han golpeado especialmente a las personas trabajadoras inmigrantes. Facilita la salida voluntaria de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, resultando funcional a las necesidades de las personas que más lo necesitan. La gestión del Programa a través de entidades de acción social, cercanas a la realidad de la inmigración, es un acierto en tanto que facilita el trasvase de los recursos hacia las personas que los necesitan. Con respecto al programa de retorno productivo, la experiencia de codesarrollo de España en la última década permite abrir un espacio conjunto de trabajo. Una apuesta de calidad indicaría que la gente que quiera y lo necesite no sólo pueda regresar, sino que pueda reincorporarse lo más exitosamente al país de origen. La evaluación de ambos programas ha destacado la necesidad de una mayor difusión de los mismos, entre las personas potencialmente interesadas y en la administración central y autonómica.

Con respecto al APRE, este programa ha sido importante para la reintegración de muchos inmigrantes en sus países de origen, contando con los fondos aportados para el desempleo durante su período laboral en España. No obstante, es necesario mejorar aspectos informativos y de funcionamiento, para aumentar su eficacia y eficiencia, incluyendo acuerdos bilaterales para evitar descapitalizaciones en el proceso.

## **OBJETIVOS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS EN MOVILIDAD Y DESARROLLO**

Para llevar a cabo las líneas de acción y las medidas que se proponen, se deben respetar y aplicar estos cinco principios, de forma transversal:

- 1) ***Asegurar la transparencia en las condiciones migratorias y el respeto por los derechos humanos;***
- 2) ***Garantizar que las acciones que se ejecuten tengan un impacto favorable a las personas inmigrantes, a la sociedad española y a los países de origen, que mejoren sus niveles de desarrollo humano y económico;***

- 3) *Garantizar la participación activa y en igualdad de oportunidades de las entidades de inmigrantes y de otros agentes económicos y sociales implicados;*
- 4) *Aplicar el enfoque de género y de sostenibilidad ambiental en todas las acciones;*
- 5) *Promover el diálogo continuo y acuerdos de corresponsabilidad con los países de origen.*

A continuación, se enuncian los cuatro objetivos, con sus líneas de actuación y medidas asociadas.

**Objetivo 1.- Poner en valor el potencial de desarrollo humano, económico y social, existente en las vinculaciones transnacionales generadas por las migraciones**

**Línea de actuación 1.1.- Estrategias transnacionales innovadoras que incidan en la promoción del desarrollo y en la lucha contra la pobreza en contextos migratorios.**

Medida 1.1.1. Actuaciones dirigidas a aumentar las posibilidades de que las migraciones tengan un impacto positivo en el desarrollo económico de los países de origen y de España.

Medida 1.1.2. Apoyo a programas desarrollados por empresas conjuntas que potencien la transnacionalidad y la innovación como valores añadidos.

**Línea de actuación 1.2. Programa de apoyo y acompañamiento a familias transnacionales<sup>xlviii</sup>**

Medida 1.2.1 Análisis del impacto de las migraciones en los problemas relacionados con la desestructuración familiar vinculada a procesos migratorios

Medida 1.2.2 Apoyo a proyectos que contemplen el acompañamiento integral a familias con riesgo de desestructuración por la separación de sus miembros entre país de origen y destino

Medida 1.2.3 Promoción de actuaciones a cargo de ONG's, asociaciones de inmigrantes y asociaciones juveniles en la atención en el país de origen de hijos e hijas de personas inmigrantes

**Línea de actuación 3.3.- Fomento de los vínculos transnacionales en ámbitos claves: nuevas tecnologías, voluntariado y juventud,**

Medida 3.3.1. Apoyo a intercambios transnacionales relacionados con las TIC, la ciencia, el arte y la cultura.

Medida 3.3.2. Programas de fomento del voluntariado transnacionales entre las personas inmigrantes.

Medida 3.3.3. Impulso de prácticas de jóvenes inmigrantes y españoles en ONG y entidades sin ánimo de lucro, en España y países de origen.

**Objetivo 2.- Consolidar las relaciones transnacionales como enfoque e instrumento válido para el impulso del desarrollo humano.**

**Línea de actuación 2.1. Promoción de la colaboración entre organizaciones y administraciones para la realización de actuaciones de carácter transnacional.**

Medida 2.1.1. Apoyo al fortalecimiento institucional y técnico de las administraciones públicas y organizaciones del país de origen vinculadas al desarrollo social

Medida 2.1.2. Creación de mecanismos de coordinación entre las organizaciones del país de origen y destino y las administraciones implicadas que faciliten la gestión de la integración transnacional.

Medida 2.1.3. Creación de redes que faciliten los procesos de concertación de proyectos productivos de desarrollo comunitario

### **Línea de actuación 2.2. Fomento de acciones dirigidas a que las personas inmigrantes se consoliden como actores de los procesos de migración.**

Medida 2.2.1. Apoyo a las capacidades y cualificaciones de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo.

Medida 2.2.2. Fomento del espíritu emprendedor entre las personas inmigrantes, con particular atención a las mujeres inmigrantes.

Medida 2.2.3. Formación de agentes de desarrollo en la gestión de empresas de economía social y como promotores sociales y de salud.

### **Objetivo 3.- Gestionar de forma positiva y eficaz los procesos de migración circular**

#### **Línea de actuación 3.1. Apoyo e impulso de los programas y experiencias exitosas en migración circular**

Medida 3.1.1. Actuaciones de migración laboral temporal y circular, con capacitación, sistematización y codesarrollo.<sup>xlix</sup>

Medida 3.1.2. Iniciativas de circulación de talentos y proyectos transnacionales de I+D+I, promoviendo el uso de la tarjeta azul de la UE.

#### **Línea de actuación 2.2 Apoyo a los trabajadores temporales**

Medida 3.2.1. Formación y capacitación de trabajadores temporales en función de las demandas del mercado de trabajo.\*

Medida 3.2.2. Actuaciones de mediación y acompañamiento para el acceso a los servicios por parte los trabajadores temporales.

### **Objetivo 4.- Avanzar en la gestión del retorno como una opción más dentro del ciclo migratorio y como proceso voluntario, asistido y exitoso**

#### **Línea de actuación 4.1. Apoyo al retorno de las personas inmigrantes**

Medida 4.1.1. Apoyo a programas de retorno voluntario de personas inmigrantes para el desarrollo de proyectos productivos en el país de origen.

Medida 4.1.3. Fomento de iniciativas de retorno ligadas a proyectos colectivos de codesarrollo

Medida 4.1.2. Retorno voluntario de atención social

Medida 4.3.2. Capitalización de los fondos de desempleo, apoyo al programa APRE.

---

\* (Véase Área específica de Empleo)

#### **Línea de actuación 4.2. Programas específicos para inmigrantes de alta cualificación y para jóvenes**

Medida 4.2.1. Fomento de iniciativas de identificación, sensibilización y apoyo al retorno de personas inmigrantes con alta cualificación.

Medida 4.2.2. Promoción del reconocimiento por parte de los países de origen y destino de las competencias profesionales.

Medida 4.2.3. Apoyo a programas de retorno e inserción sociolaboral en origen de jóvenes ex tutelados formados en España.

#### **Línea de actuación 4.3. Impulso y aprovechamiento de las vinculaciones con España de antiguos residentes**

Medida 4.3.1. Programa de reintegración positiva al país de origen y de gestión de los vínculos con la sociedad española

---

xliv Estudios del INSTRAW, varios casos. <http://www.un-instraw.org/es/md/md-homepage/migration-and-development.html>

xlv OCDE, SOPEMI (2010), Perspectivas de la Migración Internacional: SOPEMI 2010. Resumen en español.

xlvi Zapata-Barrero, Ricard; Rocío Faúndez y Elena Sánchez Montijano (2009), Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC) de trabajadores entre Colombia y España. España. Un modelo a consolidar Un modelo a consolidar Un modelo a consolidar y replicar. GRITIM, Universitat Pompeu Fabra. Informe final del proyecto financiado por International Organisation for Migrations (IOM) y EU Aeneas programme (2007-2008).

xlvii La Comisión de Trabajo e Inmigración aprobó con modificaciones la Proposición no de Ley 161/001725, aprobada el 18 de mayo de 2010 con el objeto de regular la inmigración circular y el retorno voluntario. Fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular y publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 393, de 18 de mayo de 2010.

xlviii PECE I. Programa COD 5. Acompañamiento a familias transnacionales.

xlix Buenas prácticas a considerar: Unió de Pagesos y la Fundació de Pagesos Solidaris y Ayuntamiento Cartaya, Huelva.

## 7. Áreas Transversales



## 7.1. Área de Convivencia

## 7.1 Área De Convivencia

### 1.- Introducción

#### Giro internacional hacia el Living Together

En la última década se observa una tendencia internacional y nacional hacia la promoción de nuevos enfoques en materia de la gestión de la diversidad sociocultural poniendo el acento en la convivencia. En el modelo canadiense de multiculturalismo oficial y de estado, por ejemplo, se ha ido pasando de una fase de énfasis en lo étnico (respeto por las diferencias) a otra de priorizar lo cívico (igualdad de derechos y obligaciones, igualdad de trato) y de ésta a otra en la que el acento se pone en la interacción social o *to live together with*, que en castellano traducimos como convivencia.

El Informe Mundial de la UNESCO 2009, *Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*, reafirma la necesidad de afrontar la diversidad cultural mediante procesos de interacción mutua, apoyo y fortalecimiento de la autonomía y de integrarla en una amplia gama de políticas públicas. Afirma<sup>o</sup> que “la diversidad cultural es un elemento medular de los derechos humanos. Estos derechos hay que “apropiárselos” a nivel local, no como elementos forzosamente impuestos a las prácticas culturales, sino como principios universales emanados de estas prácticas”. La consecuencia será una nueva perspectiva con dos objetivos de fundamental importancia: en primer lugar el desarrollo y, ligado a ello, la edificación de la paz y prevención de conflictos.

En el ámbito europeo se observa también esa tendencia a enfatizar todo lo relativo a convivencia: el paradigma de la *integración*, sobre todo tras su redefinición de 2004 como adaptación mutua y camino bidireccional, llevó a los planteamientos *interculturales* y éstos a los *convivenciales*.

El presente Plan Estratégico incorpora esta área de intervención transversal como un eje clave en su desarrollo. La situación analizada en el diagnóstico general (capítulo II) aporta una visión de las transformaciones sociodemográficas de nuestro entorno que invita a afrontar nuevos desafíos: proyectos migratorios asentados, residencia de larga duración, presencia de hijos e hijas de personas de origen extranjero, personas nacionalizadas, arraigo en barrios de vecinos y vecinas de origen extranjero. Esta realidad induce a un desplazamiento de las prioridades y énfasis a los que dirigir la intervención social dando una creciente relevancia a gestionar de forma positiva e incluyente la rica y compleja diversidad sociocultural (étnica, lingüística, religiosa...) en distintos ámbitos (educativo, laboral, sanitario...) y espacios (instituciones, empresas, calles y plazas) con especial relevancia del territorio local y los barrios.

Los principios rectores del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración proponen un modelo inclusivo, democrático y ciudadano. El enfoque holístico en materia de convivencia implica actuaciones no sólo desde lo relacional, sino aportando una visión integral de la persona y de sus derechos, responsabilidades y pertenencias que den significado al término ciudadanía. La dificultad se centra en encontrar actuaciones e instrumentos que permitan hacer operativo este discurso. El espacio local y comunitario emerge como especialmente significativo y relevante, porque es en él

donde se desarrollan las relaciones de vecindad y toman forma cotidianamente las relaciones de convivencia y las situaciones de diversidad cultural.

### **Convivencia, coexistencia y hostilidad**

A los efectos de este Plan se parte de que la convivencia es una modo de sociabilidad diferenciado de la coexistencia y alternativo a la hostilidad.<sup>17</sup> La convivencia intercultural es una relación social incluyente donde la diversidad es asumida y gestionada positivamente. La convivencia, entendida como relación pacífica, regulada y positiva entre quienes comparten una determinada comunidad, ámbito o espacio social, implica elementos de reciprocidad, aprendizaje mutuo y cooperación, y va más allá de estar juntos en un determinado espacio y tiempo sin agresión u hostilidad, lo que denominamos como mera coexistencia.

Siguiendo con el marco conceptual e referencia, hemos de partir de que la convivencia implica una multiplicidad de dimensiones: la relación de hecho y comunicación entre los diferentes, una pauta relacional donde se respetan las normas que regulan la vida local y se comparten valores comunes, la regulación de forma pacífica de las tensiones y conflictos. La convivencia implica una pauta relacional en la que se potencia también el sentimiento común de pertenencia a la comunidad de modo que sea compatible con otras pertenencias e identidades. Y lo intercultural asienta un modelo que parte de tres características interrelacionadas: a) la promoción de la igualdad y no discriminación, b) la valoración positiva de la diversidad y el respeto activo y c) el énfasis en lo común y en la interacción positiva.

### **Transversalidad de la actuación: ámbitos de convivencia y énfasis en espacios locales**

La convivencia es un área transversal del PECEI en el sentido de que las iniciativas para su promoción deben darse en el conjunto de los ámbitos sociales e institucionales y, más específicamente, en aquellos donde es más relevante e intensa la relación entre personas y grupos culturalmente diferenciados.

Esta transversalidad implica el diseño e implementación de medidas dirigidas a la construcción de espacios de sociabilidad, regulación del conflicto o participación comunitaria en ámbitos como el empleo (la empresa o centro de trabajo; véase Área 2), los servicios de los que se es usuario, los espacios de tránsito o los espacios públicos. En el área de empleo se han identificado la promoción de programas relacionados con la gestión de la diversidad en la empresa que buscan mejorar la convivencia en el espacio laboral (véase Área 2). En el área de educación se han incorporado objetivos y líneas de actuación en relación con la promoción de la convivencia en el centro y la puesta en marcha de actuaciones de ámbito comunitario y de relación con el entorno (véase Área 3).

En las áreas relacionadas con los servicios públicos se formulan objetivos y actuaciones que permiten mejorar la convivencia a través de la normalización en el acceso a estos servicios y de la incorporación de medidas que fomenten la gestión de la diversidad (véase Área 5) En el área de participación y educación cívica, se prevén objetivos y medidas que rompan con los estereotipos y el esencialismo étnico (véase Área 11)

---

<sup>17</sup> Véase la exposición de este marco conceptual en C. Giménez (2005) *Convivencia. Conceptualización y sugerencias para la praxis*. Puntos de Vista, 1. Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.

Así mismo, se han incorporado objetivos de igualdad de trato y lucha contra la discriminación y el racismo, en conexión con el movimiento internacional de Open City o de la Coalición Europea de Ciudades contra el racismo en relación (véase Área 8) Por último, en relación con el área género, se

prevé la incorporación del enfoque integrado de género (*mainstreaming*) en la actuación local comunitaria (véase Área 10) .

Ahora bien, prevista esa transversalidad, en esta área se enfatiza todo lo relativo a la convivencia intercultural en los espacios locales. De modo específico se deberán contemplar acciones dirigidas al espacio local, al barrio y contexto vecinal. En esta línea a continuación se expone lo que se ha venido ya haciendo desde el PEI 2007-2010 así como otras iniciativas de relieve en materia de impulso de la convivencia intercultural en barrios.

### **Los proyectos piloto de barrios (Andalucía y Cataluña)**

El Plan Barrios constituye una experiencia especialmente significativa en el marco del I Plan Estratégico. Se puso en marcha a finales del año 2008 como una medida apropiada para favorecer el proceso de integración de los inmigrantes en entornos de riesgo en los que la existencia previa de deficiencias dificulta o impide la incorporación de la población inmigrante. Se ha pretendido, mediante una actuación integral, reforzar los mecanismos de acercamiento de la población autóctona y de origen extranjero con objeto de prevenir conflictos sociales no deseados y lograr una adecuada interrelación entre ciudadanos procedentes de diferentes culturas. Asimismo, se persigue fomentar la cohesión social y mejorar las competencias de los ciudadanos en tiempos de crisis.

El Plan de Barrios se ha materializado en la definición de sendos planes pilotos de actuación integral en zonas sensibles con presencia significativa de población de origen extranjero en Andalucía (desde el año 2009) y Cataluña (desde finales de 2010) abarcándose un conjunto de 20 barrios en 10 municipios.

El Plan Barrios se ha estructurado en torno a dos ejes básicos: el fomento de la cohesión social y la mejora de las competencias para afrontar la crisis. Los objetivos perseguidos son garantizar la igualdad de oportunidades, potenciar la formación y el conocimiento mutuo, promover el asociacionismo y la participación juvenil, y facilitar la formación, orientación e inserción laboral.

Algunos de los elementos caracterizadores de estos proyectos piloto llevado a cabo en Andalucía y Cataluña son los siguientes: partir del barrio como espacio más adecuado para impulsar la convivencia; estar destinado a la sociedad en su conjunto y no solamente a los nuevos residentes; el trabajo en red, mediante la colaboración con actores sociales; cuidar la imprescindible colaboración institucional entre administración municipal, autonómica y central; la colaboración comunitaria mediante la cofinanciación por el Fondo Europeo de Integración;

Dichos proyectos suponen experiencia piloto que permiten repensar las políticas municipales y la acción comunitaria para adaptarlas a una realidad social en constante transformación. Su evaluación aporta elementos innovadores al rico conjunto de prácticas profesionales y cívicas que se vienen llevando a cabo hace ya tiempo. Su desarrollo está contribuyendo a la mejora de las relaciones vecinales, la involucración de niños y jóvenes en los proyectos educativos y de ocio y paliar el

impacto de la crisis económica poniendo en marcha itinerarios personalizados de inserción laboral. Esos proyectos suponen un esfuerzo por mejorar las destrezas organizativas y relacionales de las mujeres, recuperar espacios públicos para el encuentro, sensibilizar a la población y construir una imagen positiva de la inmigración.

La experiencia de este Plan Piloto ha posibilitado extraer una conclusión política de alcance: la intervención en los barrios desde un modelo de cooperación entre Administraciones y contando con la participación de las organizaciones sociales y vecinales, ha de representar una prioridad de la política de integración durante los próximos años, de ahí su incorporación al presente Plan Estratégico.

### **Otras iniciativas de promoción de la convivencia en espacios locales**

En España, la promoción de la convivencia intercultural se ha ido incorporando a los planes relacionados con la inmigración y a las iniciativas sociales del Tercer Sector. El trabajo comunitario por la convivencia social intercultural se ha ido incorporando a las políticas públicas de modo desigual y, ya en los últimos años, se ha ido convirtiendo en una línea de actuación innovadora asumida e integrada en las políticas estatales.

Va tomando forma en algunas experiencias iniciales en planes municipales o locales así como en experiencias de trabajo en red. Veamos un botón de muestra especialmente relevante. En 2010 la Fundación Obra Social La Caixa inició una convocatoria de proyectos denominada *Intervención Comunitaria Intercultural* que va sirviendo como ejemplo, entre otros, de las nuevas iniciativas en materia de convivencia en barrios. Este proyecto tiene un doble objetivo. Por una parte, promocionar la convivencia ciudadana intercultural en una muestra representativa de territorios locales tanto urbanos como rurales (municipios, distritos o barrios) mediante una metodología común que fusiona dos tradiciones de intervención: el desarrollo comunitario y la mediación intercultural. En esta línea se han puesto en marcha 17 experiencias en territorios locales de otros tantos municipios de 7 comunidades autónomas. Cada proyecto local está liderado por una entidad social que pone a disposición del proyecto su experiencia y larga trayectoria así como la selección y coordinación de equipos interdisciplinarios formados por cuatro profesionales en cada territorio.

A partir de esas intervenciones locales, el Proyecto ICI pretende, en segundo término, generar un modelo de intervención social validado en la práctica que pueda servir para su aplicación flexible y creativa en otros lugares. Se trata de generar un esquema de intervención comunitaria que sirva para prevenir y revertir situaciones de conflictividad social, capacitar al conjunto de la sociedad para afrontar las oportunidades, retos y problemáticas de la nueva realidad, e impulsar procesos que favorezcan el desarrollo local y mejoren las condiciones de vida de toda la población.

## **2.- Diagnóstico**

A partir de los estudios sociales disponibles y de las aportaciones en los seminarios previos a la elaboración de este Plan, el diagnóstico de situación en este campo puede sintetizarse en lo siguiente: aunque en la España actual hay espacios de convivencia intercultural ejemplares y muy valiosos y aunque en el polo opuesto hay también claras manifestaciones de hostilidad, parece asentado que lo que predomina es la coexistencia,

En efecto, se ha detectado que uno de las situaciones más significativas es el predominio de la relación con los del propio grupo (*endogamia relacional*). Otra preocupación frecuentemente manifestada es la debilidad de los vínculos y de la pertenencia comunitaria en los contextos de diversidad, esto es en los territorios donde se han asentado vecinos y vecinas de origen extranjero. Con frecuencia hay una ruptura entre el tejido social tradicional y el que surge en este nuevo contexto.

En el espacio vecinal se manifiesta tanto la interacción positiva como el conflicto. El nivel de conflictividad en España no es muy alto en comparación con otros países, sin embargo no significa que no hayan aparecido preocupantes brotes de violencia ante los que intervenir. La segmentación y discriminación en el ámbito laboral o algunas manifestaciones de conflicto en el escolar también constituyen indicadores de la necesidad de contemplar actuaciones que supongan la regulación del conflicto y atacar los brotes de racismo y xenofobia. Para ello, se han identificado medidas que constituyen buenas prácticas, entre otras las que incorporan y dinamizan la mediación social intercultural. Una demanda recurrente por parte de responsables y técnicos es la necesidad de disponer de un modelo de intervención comunitaria y de referencias metodológicas para el trabajo comunitario en contextos de diversidad.

El informe 2009 del Foro para la Integración social de los Inmigrantes aporta elementos clave para el diagnóstico de la convivencia en los barrios. En su análisis señala la emergencia, en algunos contextos locales, de un tipo de ciudad “marcada por el multiculturalismo y la exclusión que está permitiendo el surgimiento de barrios segregados en nuestras ciudades”. En estos territorios locales sería necesario centrar una actuación de desarrollo comunitario intercultural. El Informe del Foro va a poner de manifiesto algunas características de estas situaciones.

Tenemos, por un lado, los déficits de infraestructuras, comunicaciones y servicios. Como consecuencia de las dificultades de acceso a la vivienda, las minorías culturales (población gitana e inmigrante, principalmente) tienden a agruparse, ocupando viviendas cuyo precio y condiciones de habitabilidad están por debajo de la media. Desde el punto de vista sociodemográfico estos barrios segregados de las ciudades acogen en su seno a una multiplicidad de nuevas tipologías de hogares que afectan a los objetivos de cohesión social y convivencia intercultural en los mismos.

En el ámbito socioeconómico son barrios que concentran a trabajadores y trabajadoras con escasa cualificación, o sin homologación de sus estudios, que en ocasiones entran en competencia, sobre todo en situación de crisis económica, por los trabajos peor remunerados y de menor cualificación. El hábitat urbanístico, arquitectónico, demográfico y social en el que se ubican no se debe al azar sino que en él se expresan la organización social y las intenciones políticas o administrativas.

Desde el punto de vista sociopolítico, en estos barrios se concentran poblaciones con dificultades de acceso a las prestaciones sociales y más en un contexto de disminución del Estado del Bienestar. Poblaciones que han visto reducirse sus niveles de asociacionismo y de participación social.

Desde un punto de vista sociocultural se trata de barrios con presencia de personas que responden a diversos referentes culturales, con escasa o nula relación entre ellas y con deficientes niveles de comunicación e interacción.

Una vez caracterizados los contextos y situaciones, presentamos, por último, algunos de los elementos metodológicos propuestos durante la fase de análisis de la realidad que se han identificado como claves a la hora de incorporarlos a las actuaciones del Plan. Estas propuestas ponen de manifiesto retos, carencias y deficiencias en este ámbito. En el desarrollo de las medidas se ha de tener en cuenta de modo especial la identificación de los actores que intervengan, incorporando el conjunto del tejido social existente (organizaciones sociales, AMPAS, nuevas asociaciones, etc.). El sujeto de intervención deberá ser la propia comunidad.

Es crucial fortalecer el tejido social comunitario existente en los territorios locales. Esto implica la potenciación de las organizaciones sociales y comunitarias, las asociaciones de inmigrantes, las juntas de vecinos, las agrupaciones generacionales (jóvenes, adultos mayores), apuntando al surgimiento de pautas de trabajo coordinado en red.

Se hace preciso asimismo desarrollar estrategias (de sensibilización, de formación) que apunten a mejorar y/o poner en valor el aporte de la población extranjera al desarrollo de la sociedad española de los últimos veinte años. Lo anterior tiene particular relevancia en el marco de la supuesta competencia entre la población autóctona y la población migrante por el uso de los servicios públicos, y en el marco de una crisis económica que termina redundando en una sobrecarga de los servicios públicos al menos en algunos territorios específicos.

Ha de buscarse la incidencia de los actores locales en la planificación urbana de los espacios de vida de la población, poniendo especial énfasis en la construcción de espacios públicos compartidos y una adecuada dotación de los servicios públicos.

Finalmente, se requiere la identificación de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad social, hacia los cuales dirigir programas de intervención específicos. Se debe reconocer la heterogeneidad de los colectivos de migrantes, al tiempo que se reconoce también que buena parte de estas poblaciones en riesgo son nacionales españoles.

### **3.- Objetivos, líneas de actuación y medidas**

#### **Objetivo 1.- Desarrollo de una política integral de convivencia ciudadana intercultural**

En coherencia con el enfoque conceptual adoptado en este Plan y arriba expresado, para impulsar adecuadamente la convivencia intercultural se hace preciso lograr una acción coordinada entre los agentes institucionales y sociales en varios campos: la preservación y ampliación de los espacios de convivencia, la mejora de la coexistencia y su transformación en auténtica convivencia, y la evitación y superación de la hostilidad. Esta política pública integral implica la necesidad de propiciar simultáneamente políticas de distinto signo: preventivas, de lucha con el racismo y la discriminación (véase Área 8) y de fortalecimiento cívico (véase Área 11), y en definitiva política de creación de ciudadanía- incluyente que el hilo conductor de este Plan.

#### **Líneas de actuación y medidas**

##### **1.1. Identificación, valoración positiva y apoyo a los espacios de convivencia ya existentes**

**1.1.1.** Recopilar, ir actualizando y difundir un Compendio de buenas prácticas de convivencia local.

1.1.2. Primar en los acuerdos y subvenciones aquellas propuestas que supongan la puesta en valor de experiencias de convivencia intercultural

**1.2. Transformación de los espacios de mera coexistencia en espacios de convivencia\***

1.2.1. Impulsar microproyectos de generación de convivencia en viviendas, bloques de edificios y comunidades de vecinos

1.2.2. Apoyar iniciativas de dinamización de parques y otros espacios públicos que aporten interacción positiva entre los sujetos con bagajes culturales diferenciados.

1.2.3. Fomento de la transformación de mercados y comercios en lugares identificados con la gestión positiva de la diversidad.

\* Véase, además, sobre empresas, escuelas y centros de salud lo dispuesto en las Áreas 2, 3 y 4.

**1.3. Prevención y lucha contra las situaciones de hostilidad \***

1.3.1. Establecimiento de coordinación institucional y técnica para evitar social y urbanísticamente los procesos de hiperconcentración, segregación y guetización residencial

1.3.3. Acciones medidoras y comunitarias en comunidades de vecinos con problemáticas de comunicación, conflicto y cohesión.

1.3.4 Formación de los cuerpos de policía local en interculturalidad, atención a la diversidad y mediación

\*Véase, además, lo propuesto sobre medios de comunicación en Área 8.

**Objetivo 2. Abordar de forma integral las dimensiones fundamentales de la convivencia mediante acciones coordinadas**

Este objetivo es complementario con el anterior. Si el Objetivo 1 pone el acento en el trabajo conjunto con respecto a la convivencia y la necesidad de aunar políticas, este Objetivo 2 lo complementa planteando el lograr abordar coordinadamente el conjunto de las dimensiones donde la convivencia se expresa, como lo actitudinal, comunicacional, conflictual e identitario. El impulso de la convivencia intercultural requiere abordar todas y cada una de esas dimensiones claves para que con ello pueda generalizarse una relación positiva entre las personas y grupos con distintividad cultural lingüística y religiosa. Así, es preciso fomentar la relación de hecho entre los diferentes y que dicha relación esté basada en actitudes de respeto, en valores compartidos, en el comportamiento cívico así como en el abordaje pacífico, preventivo y participativo de las tensiones y conflictos.

**2.1.- Configuración de espacios de interacción positiva**

2.1.1. Organización y fomento de Foros de diálogo público

2.1.2. Fomento de proyectos de transformación socio urbanística que favorezcan la convivencia.

2.1.3. Apoyo a iniciativas de colaboración entre comerciantes de diferentes orígenes y culturas.



2.1.4. Apoyo a proyectos de animación sociocultural, deportivos, de tiempo libre y socioeducativos, que se desarrollen de modo significativo en el espacio público.

## **2.2. Promoción de actitudes de respeto y tolerancia**

2.2.1. Acciones informativas, formativas y sensibilizadoras dirigidas a responsables, funcionarios, técnicos, líderes sociales y vecinos en general

2.2.2. Fomento de reconocimientos y premios para iniciativas o comportamientos que respondan a las actitudes de respeto.

## **2.3. Fomento del conocimiento y cumplimiento de las normativas así como de su desarrollo y adecuación a los contextos de diversidad.**

2.3.1. Difusión adecuada de la normativa municipal y local entre vecinos

2.3.2 Traducción, cuando sea precisa, de la información a las lenguas habladas en la localidad

2.3.2. Apoyo a los procesos participativos de desarrollo y adecuación normativa (ordenanzas municipales, de civismo, de convivencia, etc)

## **Objetivo 3. Extender la convivencia ciudadana intercultural como enfoque transversal en las políticas públicas de inclusión social.**

Si los objetivos 1 y 2 señalan las metas a alcanzar para la emergencia y generación de una política integral de convivencia intercultural, este Objetivo 3 formula el logro a alcanzar respecto a su extensión y generalización como tal política pública. Se trata de conseguir que el enfoque convivencia esté gradualmente presente en la agenda política y pública así como en los planteamientos, procedimientos y realizaciones de las políticas de lucha contra la pobreza, marginación y vulnerabilidad y de promoción de la igualdad de trato.

### **Líneas de actuación y medidas**

#### **3.1. Conocimiento y aprendizaje de las experiencias de fomento de la convivencia intercultural**

3.1.1. Realizar de encuentros de intercambio de experiencias.

3.1.2. Llevar a cabo una labor de sistematización de los programas e iniciativas existentes en este campo.

#### **3.2.- Incorporación transversal del enfoque de la convivencia intercultural**

3.2.1. Incorporación de la temática de la convivencia intercultural en los acuerdos de colaboración con administraciones

3.2.2. Incorporación de la temática de la convivencia intercultural en las convocatorias donde proceda

#### **3.3.- Provisión de instrumentos para la transversalización del enfoque de la convivencia**

3.3.1. Impulso a la elaboración de Manuales o guías sobre los diferentes enfoques de convivencia intercultural

3.3.2. Realización de Seminarios y Cursos sobre los fundamentos, políticas y experiencias internacionales y nacionales en este campo.

## **Objetivo 4.- Formular y desarrollar un “Plan de convivencia intercultural en espacios locales” (o Plan de Barrios)**

Situados en un plano general, los tres objetivos anteriores son absolutamente necesarios para promover convivencia intercultural en municipios, distritos, y barrios, tanto urbanos como rurales. Ahora bien, este Objetivo 4 y el siguiente refuerzan el trabajo en el marco local. Constituyendo los espacios locales (comarcas, municipios, áreas, distritos, barrios) el marco más adecuado para el trabajo por la cohesión social se trata de llevar a cabo en ellos un conjunto amplio de programas e iniciativas dinamizadoras, organizativas y formativas. El logro de este objetivo requiere de la participación y colaboración de las

administraciones - especialmente la local- los recursos profesionales y técnicos presentes en el territorio y el conjunto de la ciudadanía.

### **Líneas de actuación y medidas**

#### **4.1- Aprendizaje de las experiencias de promoción de la convivencia local**

4.1.1. Evaluar los proyectos piloto patrocinados en Andalucía y Cataluña

4.1.2. Llevar a cabo una labor de sistematización de otras experiencias de promoción de la convivencia local

#### **4.2.- Formulación del Plan**

4.2.1. Diseño de una metodología participativa para su elaboración

4.2.2. Establecimiento de acuerdos institucionales y sociales

4.2.3. Convocatoria para la coordinación de los trabajos de elaboración

#### **4.3.- Puesta en marcha de programas y proyectos**

4.3.1. Definición de distintos programas adecuados a la diversidad de entornos

4.3.2. Acuerdos institucionales para la puesta en marcha de nuevos proyectos

4.3.3. Organización de encuentros de coordinadores y participantes

#### **4.4. Difusión y ajuste del Plan de Convivencia local**

4.4.1. Publicación de una Memoria Anual con las realizaciones del Plan de Barrios

4.4.2. Introducción de los ajustes necesarios en función del desarrollo del Plan y los cambios en la sociedad.

#### **4.5. Impulsar enfoques y metodologías de intervención comunitaria intercultural**

4.5.1. Apoyo a la transferencia de buenas prácticas en intervención comunitaria

4.5.2. Proyectos de desarrollo de capital humano en los espacios locales: liderazgos, fortalecimiento asociativo, emprendimientos sociales y capacitaciones comunitarias.

4.5.3. Desarrollo de equipos de mediación comunitaria intercultural

4.5.4. Fomento de espacios de encuentro entre responsables públicos, recursos profesionales y ciudadanía

## 7.2. Área de Igualdad de Trato y Lucha Contra la Discriminación

## 7.2. Área De Igualdad De Trato Y Lucha Contra La Discriminación

### 1.- Introducción.

La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción alguna, en particular por motivos de raza, religión, color u origen nacional o social. Refleja los principios compartidos de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en que se asientan nuestras sociedades europeas actuales. Toda discriminación vulnera estos valores compartidos y fundamenta la lucha en favor de la igualdad de trato entre las personas independientemente del origen racial o étnico, sexo, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

La finalidad última es establecer un marco de protección y de acceso igualitario a los derechos y bienes sociales para aquellas personas que han sufrido, o se encuentran en riesgo de sufrir, una discriminación de este tipo, y promover un discurso basado en la convivencia y el respeto, el reconocimiento de las diferencias y la construcción de una ciudadanía alejada de cualquier forma de racismo y xenofobia u otra forma de discriminación.

La igualdad de trato ha sido uno de los principios rectores a lo largo de la vida del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, como proyecto de construcción de una sociedad justa, inclusiva y cohesionada en el que la diversidad cultural y de origen no signifique diferencias de derechos y obligaciones. En el PEI 2007-2010 se definió la igualdad de trato como “ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico”. El Plan incorporó la lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y formas conexas de intolerancia, como una de las áreas de carácter transversal dada la necesidad de ser tenida en cuenta a la hora de definir las actuaciones y medidas de todas las demás áreas de intervención del Plan, pues todas esas formas de exclusión están presentes en el empleo, la educación o en el acceso a los servicios públicos, a la sanidad, , o en el acceso a ciertos bienes y servicios , incluida la vivienda.

La legislación española recoge la igualdad como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico y responsabiliza a los poderes públicos de 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 de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, tal y como aparece reflejado tanto en la Constitución Española. Por su parte, la legislación comunitaria también tanto en los Tratados como en las directivas dirigidas a aplicar estos principios (2000/43/CE y 2000/78/CE), se recogen numerosos compromisos y obligaciones. En el primer PEI, iniciado en 2007, se describió con detalle este marco legal y cómo fueron transpuestas las directivas a la normativa española. Desde el año 2007 se han llevado adelante algunas iniciativas especialmente significativas en este ámbito que reflejan la importancia de la lucha contra la discriminación en las políticas públicas actuales.

El **Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo**, refrendado en el Consejo Europeo de 16 de octubre de 2008 por los 27 países miembros de la Unión Europea, establece como uno de los principales

objetivos conseguir favorecer la integración de los inmigrantes que residen legalmente mediante un equilibrio de derechos y deberes.

El Parlamento Europeo, por **Resolución de 14 de enero de 2009**, insta a los Estados a combatir toda forma de discriminación garantizando la igualdad de oportunidades como un derecho fundamental, calificando las Directivas 2000/43 y 2000/78 como “norma mínima” y fundamentos para una “política exhaustiva contra las discriminaciones”, para lo que pide tomar en cuenta las recomendaciones de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales de 2008 y la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre.

Especialmente relevante es la **Decisión Marco** citada, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal. En ella, se insta a cada Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para garantizar que se castiguen conductas intencionadas dirigidas a la incitación pública a la violencia o al odio además de la apología pública, la negación o la trivialización flagrante de los crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, todo ello dirigido contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico.

En el marco de la **Agenda Social Renovada**, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de julio de 2008, adoptó una propuesta de directiva, que todavía está en fase de negociación, con el objetivo de ampliar los ámbitos donde garantizar la prohibición de toda forma de discriminación. Entre otros motivos de discriminación se encuentra lo relativo a la religión o convicciones de la persona, aspecto crucial en el marco de este Plan. Pues bien, la lucha contra la discriminación por motivo religioso está regulada y asegurada en el ámbito del empleo y la ocupación pero no así en otros – que son donde se propone que haya ampliación- como son la sanidad, las prestaciones sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda; se completaría de esa forma la aplicación del artículo 19 del Tratado. Por último en la **Declaración de Zaragoza** de marzo de 2010, elaborada bajo la Presidencia española, los Ministros Europeos acuerdan, entre otros aspectos, reconocer los aspectos positivos de la migración, especialmente en el contexto de la difícil coyuntura económica y financiera que atraviesa Europa, y seguir promoviendo fórmulas que ayuden a luchar contra el racismo y la xenofobia y todas las formas de discriminación en nuestras sociedades.

A nivel estatal, desde la elaboración del anterior PECEI, debemos destacar la aprobación o reforma de diversas leyes en materia de igualdad de trato y no discriminación en diversos ámbitos, como la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico, cabe destacar:

- La Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.
- La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre.,

En el ámbito del deporte, es preciso referirnos a la aprobación de la mencionada ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. El objetivo principal de la misma es erradicar la violencia en el deporte, además de prevenir, controlar y sancionar con rigor cualquier manifestación violenta en el ámbito de la actividad deportiva, muy especialmente cuando adquiere connotaciones de signo racista, xenófobo o intolerante. El énfasis en el racismo y la xenofobia como una manifestación concreta de la violencia se añade al esfuerzo de la lucha por la igualdad de trato y no discriminación. Reflejo de ello es el cambio de nombre de la Comisión Nacional contra la violencia en los espectáculos deportivos que pasó a denominarse Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, regulada por Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo.

El **Plan de Derechos Humanos**, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2008, trata de reforzar, a través de medidas y acciones concretas a realizar, los medios de protección de los derechos humanos. En concreto, en el ámbito de la Igualdad de trato, integración y lucha contra el racismo y la xenofobia, destacan las siguientes medidas:

- a. La propuesta al Parlamento de una **Ley Integral para la Igualdad de trato y la No Discriminación** (Medida 42), actualmente en situación de proyecto aprobado por el Consejo de Ministros, el pasado 27 de mayo de 2011.
- b. La aprobación del primer **Plan de Trabajo del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico**. (Medida 45). El Consejo fue creado en septiembre de 2007 por Real Decreto y se adscribió al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Actualmente, con la reforma de Gobierno de octubre de 2010, el Consejo se adscribe al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad a través de la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación,
- c. Ejecución y evaluación del **Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración** (2007-2010) (Medida 46), cuya continuación la constituye el presente Plan.
- d. La aprobación y puesta en marcha de una **Estrategia Nacional e Integral de lucha contra el racismo y la xenofobia** (Medida 47). Los objetivos, medidas y actuaciones contemplados en este Plan, así como las que se han puesto en marcha estos años deben concretarse en esta estrategia y deberán contribuir a sentar las bases para su definición.
- e. La aprobación y ejecución de un **Plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana**. (Medida 48)

Es preciso destacar el trabajo desarrollado desde la **Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación**, dependiente de la Secretaría de Estado de Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad que tiene atribuida entre sus funciones el impulso y desarrollo de la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación, la promoción de medidas dirigidas a la asistencia y protección de las personas víctimas de discriminación o la formulación de iniciativas y actividades de sensibilización social, información, formación, participación, y cuantas otras sean necesarias para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas, entre otras.

Asimismo, es preciso citar el trabajo que está realizando el **Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia** como unidad dependiente de la **Dirección General de Integración de los Inmigrantes**. Creado al amparo de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, que asigna al Observatorio funciones de estudio y análisis, y con capacidad de elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia.

En estos años ha destacado la elaboración de los **Informes anuales sobre "Evolución del Racismo y la Xenofobia en España"** en base a la encuesta de ámbito nacional de carácter anual realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas "Actitudes hacia la inmigración". Además ha liderado diversos proyectos, entre los que podemos destacar, el transnacional (**Living Together**) "**Viviendo Juntos: Ciudadanía Europea contra el racismo y la Xenofobia**" cofinanciado por la Comisión Europea y cuyo objetivo ha sido promover un discurso europeo de tolerancia cuya filosofía esté basada en la convivencia y el respeto, el reconocimiento de las diferencias y la construcción de una ciudadanía europea alejada de cualquier forma de racismo y xenofobia.

Por último, no podemos obviar el papel de los medios de comunicación en materia de racismo y xenofobia, tal y como ya se manifestó en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia en Durban - Sudáfrica, en septiembre de 2001. Los medios de comunicación deberían representar la diversidad de una sociedad multicultural y procurar no contribuir a que se extiendan sentimientos xenófobos y racistas entre los ciudadanos al promover imágenes falsas y estereotipos negativos. En este sentido, hemos de reflejar también los estudios encargados por el Observatorio sobre el tratamiento informativo de la inmigración, así como la elaboración de la Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación sobre el tratamiento mediático de la inmigración.

## 2.- Diagnóstico

El primer PECEI ya señaló que la existencia de un marco normativo y de políticas orientadas a garantizar la igualdad de trato y no discriminación, no garantiza de modo efectivo dicha igualdad ni impide la discriminación.

Los aspectos fundamentales del diagnóstico en esta área, de los que partía el anterior Plan Estratégico, fueron:

- La constatación en diversos informes de prácticas discriminatorias en la vida social (mercado laboral, vivienda, educación, servicios sociales, etc.) que afectan especialmente a las personas de origen extranjero y contribuyen a su mayor vulnerabilidad.
- El aumento de las actitudes reacias hacia la inmigración, y la persistencia de estereotipos y prejuicios hacia la inmigración y las personas de origen inmigrante.
- La falta de desarrollo de programas de atención a víctimas de discriminación.

- La inexistencia de un sistema de recogida de datos sobre actos violentos con motivaciones racistas o xenófobas o incidentes racistas. Tampoco se realizaba un seguimiento y contabilización de las denuncias y las sentencias en este campo.
- Inexistencia de foros de encuentro, mecanismos de transferencia de buenas prácticas, códigos de conducta, etc.
- La falta de formación en esta materia de los empleados públicos.

Durante el periodo de ejecución del PECE 2007-2010 se han avanzado en algunos de estos aspectos, entre los cuales podemos destacar:

- Recogida de datos y análisis para el conocimiento de la situación del racismo y la xenofobia y de sus perspectivas de evolución.
- Intercambios y transferencia de buenas prácticas, en el ámbito deportivo y en el ámbito local.
- Puesta en marcha del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, así como la creación de una Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación.
- Actuaciones con los medios de comunicación en materia de lucha contra el racismo y xenofobia.
- Actuaciones de formación.

Los resultados de la Encuesta realizada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) en el año 2009 EU-MIDIS, dirigida a ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea pertenecientes a grupos de minorías raciales o étnicas e inmigrantes y ciudadanos de la población mayoritaria, sugieren una sensación de resignación entre minorías étnicas e inmigrantes que no tienen confianza en los mecanismos diseñados para proteger ante la discriminación. Entre otros datos preocupantes, figuran:

- Que el 12% de las personas encuestadas afirmaban haber sido víctimas de un hecho delictivo con una motivación que ellos percibieron como discriminatoria por origen racial, y más de un tercio de los entrevistados se habían sentido discriminados personalmente en los últimos doce meses.
- Que el 82% de las personas que declaraban haber sido víctimas de discriminación no habían denunciado los hechos (el 64% por la convicción de que la denuncia no iba a cambiar nada).

Un rasgo sobresaliente de la situación es la aparición en escena de un nuevo actor clave como es el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas por origen racial o étnico, cuya importante función ya era señalada en el anterior PECE. Una de las principales funciones del Consejo es la de asesorar a las víctimas de discriminación de forma independiente para lo que ha puesto en marcha una Red de Oficinas de Asistencia a Víctimas de Discriminación y una Red de Operadores Jurídicos que deben contribuir a un mejor tratamiento de los casos de discriminación comunicados a la Red. El estudio "*La percepción de la discriminación por el origen racial o étnico por parte de las potenciales víctimas de este tipo de discriminación: panel de discriminación*" que trata de



medir la incidencia de la discriminación basada en el origen racial o étnico y su evolución a lo largo del tiempo, aporta datos y análisis significativos. En primer lugar, la constatación de cómo la existencia de

esta Red de Oficinas no evita que se produzcan bajos niveles de denuncia por parte de las personas que han experimentado situaciones de discriminación (4,3%). Algunos de los factores que influyen son: por un parte, el desconocimiento de la legislación, de las formas de denuncia y de la existencia de organismos específicos para ello; por otra parte, la percepción de inutilidad en la denuncia, en el sentido de que “no va servir de nada” y, finalmente, la sensación de normalidad del hecho discriminatorio.

Una conclusión de todo ello es que hay que continuar impulsando estas actuaciones y avanzar en el desarrollo de programas de atención integral a las víctimas que contemplen los distintos momentos del proceso de apoyo a la víctima: prevención, denuncia, protección y asistencia, en un abordaje global y transversal del fenómeno. En este sentido, la discriminación múltiple (género, edad, origen étnico...) de que son objetos algunas personas y grupos debe impulsar la respuesta mediante políticas integrales puesto que la discriminación puede darse en los distintos espacios institucionales, desde los autóctonos hacia los migrantes, así como entre los propios inmigrantes.

Respecto a la recogida de datos y análisis para el conocimiento de la situación del racismo y la xenofobia y de sus perspectivas de evolución, los informes de la **“Evolución del racismo y la xenofobia en España”**, constituyen un instrumento muy útil para la realización de este diagnóstico. Describen la progresión de la sociedad española, de sus percepciones y actitudes hacia la inmigración.

En el **Informe de 2010**, en términos generales, el rechazo expreso a la inmigración (36% en 2009) se mantiene en niveles similares a los recogidos en las encuestas de 2007 y 2008 (37%). La tolerancia o actitud favorable a la inmigración (35% en 2009) continúa la tendencia ascendente que se iniciara a partir de 2005 (24%), debido también a que la ambivalencia se atenúa. Aunque la ambivalencia tampoco varía en proporción (29% en 2009, 30% en 2008 y 34% en 2007), sí cambia en su configuración.

En 2009 se acentúan las distancias entre tolerantes y reacios, mientras que se acortan la distancia habida entre ambivalentes y reacios. Esto se debe a que entre los ambivalentes asciende la creencia de que los inmigrantes detraen prestaciones sociales y oportunidades laborales. Este cambio de percepción coincide con un perfil sociodemográfico medio del ambivalente caracterizado por un nivel de estudios y de cualificación profesional más bajo en 2009; además de una mayor presencia de jóvenes, de varones, de personas con experiencia reciente de desempleo y que se hallaban en una mala situación económica personal. Estas últimas variables en cuanto al nivel de estudios, edad, sexo, ocupación y situación económica adquieren en 2009 un mayor peso en la configuración de las actitudes ante la inmigración.

El contexto de crisis económica propicia que se extiendan imágenes estereotipadas de la inmigración que la asocian al deterioro de las condiciones laborales. En especial, la creencia de que “los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles” (46% en 2007, 58% en 2009) y “hacen que

bajen los salarios" (69% en 2007, 73% en 2009). Ello contribuye al aumento de la opinión favorable a la expulsión de inmigrantes en paro de larga duración (27% en 2005, 39% en 2008 y 2009). La intensificación de la competencia también explica el ascenso del discurso de la preferencia que adquiere más peso en el ámbito laboral: "los españoles deberían tener preferencia a la hora de acceder a un puesto de trabajo" (56% en 2007, 64% en 2009). Al igual que la progresión de imágenes negativas de la inmigración que la relacionan con el acaparamiento de bienes públicos y el deterioro de su calidad, a los inmigrantes se les sigue viendo como un colectivo sobreprotegido, que percibe más de lo que aporta, que acapara las

ayudas escolares y sanitarias, atribuyéndoles la responsabilidad en el deterioro de la calidad de la atención sanitaria y de la educación..

Sin embargo, diversos informes señalan que se trata de imágenes estereotípicas que, lejos de aminorarse, se han consolidado en este último año. El informe de la Obra social la Caixa de 2011 "Inmigración y Estado del Bienestar en España" cuyos autores son Francisco Javier Moreno Fuentes y María Bruquetas Callejo, al igual que otros informes hicieron con anterioridad, señala que la salud de la población extranjera es, en términos generales, mejor que la de los autóctonos y que los españoles usan más los servicios sanitarios que los extranjeros. La explicación se halla ante todo en la mayor juventud de la población extranjera, en este sentido el avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011, señala que el 60,9 % de los extranjeros empadronados en España, tiene entre 16 y 44 años, mientras que el número de españoles entre 16 y 44 años es del 39,2%.

El informe también menciona, citando a Dolado y Vázquez (2008), que los ingresos derivados de la inmigración (IRPF, cotizaciones sociales, IVA e impuestos especiales, etc.) en 2008 sobrepasaban los costes (en forma de prestaciones por desempleo, pensiones, educación, sanidad, etc.) en cerca de 2.000 millones de euros anuales, con la expectativa de que ese saldo positivo se incrementase hasta 3.000 millones a finales de 2010.

No obstante, se aprecian avances en positivo en indicadores de las actitudes hacia la inmigración: la **aceptación de la convivencia con inmigrantes**. Una dimensión que adquiere relevancia no sólo porque exterioriza la pervivencia de prejuicios, sino porque las filias y fobias cada vez están más afectadas por experiencias de convivencia reales con personas inmigrantes (aparte de las imágenes transmitidas por los medios de comunicación). La relación laboral o de estudios continúa recabando la mayor aceptación (81% en 2009), mientras que alquiler de vivienda, la menor (46% en 2009). Asimismo prosigue el ascenso de las relaciones de amistad con inmigrantes (42% en 2009, 38% en 2007, 30% en 2004).

También destaca del informe, que la imagen que transmiten los medios de comunicación sobre los inmigrantes, para un 53% es negativa, y para un 23% positiva.

Estos discursos de rechazo se apoyan en una serie de tópicos y nodos discursivos ante la migración:

- El temor a la erosión de la identidad cultural; se aminora la permisividad hacia la pluralidad cultural.

- El miedo a la competencia por recursos limitados y en la competencia por las prestaciones.
- El nexo de la migración con la delincuencia y la inseguridad ciudadana.
- Los problemas de adaptación y educación para la convivencia, con experiencias paradójicas de xenofilia y xenofobia.
- La percepción de la migración como problema de difícil solución, lo que da paso a la exigencia de su control e integración.

La existencia de estas tendencias no debe ocultar que los datos muestran niveles significativamente importantes de apoyo, defensa y aceptación de la inmigración, así como la constatación de la existencia de experiencias muy positivas de convivencia en contextos locales.

Otra cuestión de especial trascendencia, que ha sido señalada por los organismos internacionales, es el del registro de información fiable sobre discriminación o "*data collection*". En los informes de los últimos años se señala que España es uno de los países de la UE que no tiene sistemas de estadísticas oficiales de recogida de datos acerca de delitos o incidentes racistas. En las aportaciones realizadas en el proceso participativo de diagnóstico se han señalado los siguientes aspectos que sería necesario mejorar:

- Número de denuncias policiales motivadas por hechos discriminatorios.
- Número de procesos judiciales (denuncias fiscales o sentencias) que traten sobre hechos discriminatorios.
- Número de quejas administrativas que traten sobre hechos discriminatorios.

En este sentido, se han producido avances a través de la colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo e Inmigración. El Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) de la Secretaría de Estado de Seguridad - Ministerio del Interior, ha incorporado una serie de modificaciones en el Sistema Estadístico de Criminalidad con la intención de registrar de forma precisa y fehaciente cualquier acto susceptible de ser calificado como racista o xenófobo. Ello ha sido posible tras la realización de consultas técnicas con el Observatorio Español del Racismo y Xenofobia. Asimismo, se contempla la posibilidad de la firma de un protocolo entre ambos Ministerios para la formación de funcionarios de la Seguridad Pública Estatal que permita la aplicación de criterios objetivos para la detección y el registro en tiempo real de comportamientos con motivaciones racistas y xenófobas, a través de su incorporación directa al actual Sistema de Información de diligencias policiales iniciadas en las Comisarias del Cuerpo Nacional de Policía y en los Cuarteles de la Guardia Civil; así como a promover actividades de formación que contribuyan a la sensibilización de los agentes para hacer frente de forma eficaz a comportamientos y actitudes de carácter racista o xenófobo.

Por otro lado, el proyecto de ley integral para la igualdad de trato y no discriminación contempla un mandato dirigido a los Poderes Públicos para que, en la elaboración de estudios, memorias o estadísticas, y siempre que se refieran a aspectos relacionados con la igualdad de trato, introduzcan

indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación.

En esta misma línea, dicho proyecto de ley, establece la obligación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de recabar datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias cursadas, procesándolas en los correspondientes sistemas estadísticos de seguridad.

Asimismo, introduce la obligación de que la estadística judicial recoja datos específicos sobre los asuntos registrados por infracciones relativas a trato discriminatorio. Cuando dichos datos se refieran a infracciones penales deberá incluirse toda una serie de datos relativos a denuncias recibidas, procedimientos incoados, tipos de delitos, causa de discriminación, agravantes en su caso del móvil discriminatorio, personas enjuiciadas, etc.

Igualmente, se contempla que el Fiscal General del Estado designe un Fiscal de Sala delegado para la tutela de la igualdad de trato y la no discriminación.

Finalmente, debe mencionarse que una de las actividades realizadas por la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación, consiste en la recopilación y sistematización de las quejas recibidas por supuesto trato discriminatorio.

### ***Aspectos de especial relevancia en el momento actual.***

Durante el proceso de análisis del contexto actual realizado para la formulación del presente Plan, los participantes con experiencia en este ámbito y las organizaciones sociales han manifestado su preocupación sobre algunos aspectos. En algunos casos pueden abrirse líneas de investigación y estudio para conocer su extensión real en nuestra sociedad.

En primer lugar, la aparición de formas de discriminación específicas en el marco de una discriminación global. Es el caso de la "islamofobia", entendida como una forma específica de discriminación que hace referencia a los sentimientos de hostilidad hacia el Islam y, por extensión, hacia los musulmanes, como rechazo a una identidad que se considera ajena. Se manifiesta una preocupación por el aumento del discurso anti-musulmán.

En segundo lugar, se percibe la necesidad de una mayor respuesta institucional y social ante las manifestaciones públicas de xenofobia, racismo, intolerancia o islamofobia, en algunos casos por la falta de instrumentos para condenar los discursos y manifestaciones claramente discriminatorias, con la consecuente sensación de una falta de sanción social y jurídica.

En tercer lugar, es preciso fijar nuestra atención en Internet como un espacio privilegiado para propagar el odio y la intolerancia. En este sentido, hay que prestar especial atención al lenguaje orientado a la intervención en la lucha contra el racismo y la intolerancia. La tolerancia es respeto y aceptación de la diversidad cultural frente al discurso del fomento del odio y la violencia. Mientras que el discurso de la intolerancia ha sido construido a lo largo de décadas, el discurso de la tolerancia todavía debe ser elaborado y construido.

En cuarto lugar, se ha identificado la necesidad de articulación de los esfuerzos públicos, sociales y privados en esta materia. La demanda de las entidades apunta a afianzar el papel de las organizaciones del tercer sector como agentes expertos en el trabajo contra el racismo y la xenofobia, y el papel que debe desempeñar la iniciativa privada. Es preciso habilitar espacios de

coordinación y trabajo en red de modo que los agentes sociales puedan ser partícipes, en la medida de sus posibilidades, en la elaboración y desarrollo de unas políticas sociales transversales a todas las áreas. Por otro lado, se señala también el rol del voluntariado como una herramienta potenciadora de valores solidarios y un modelo de referencia que contribuya a eliminar estereotipos y prejuicios que giran en torno a la inmigración.

Por último, la formación y la sensibilización son otras necesidades estratégicas, si bien se trata de elementos transversales a las distintas áreas del Plan. En lo que refiere al racismo y la xenofobia, la necesidad de capacitación y sensibilización es transversal, expresándose en diferentes ámbitos y áreas de intervención:

- El ámbito escolar emerge como un espacio crítico donde se requiere desarrollar actuaciones de educación para la ciudadanía y en general de educación en valores. En este sentido se han de destacar las actuaciones que el área de la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos siguiendo la Recomendación 2002/12 del Consejo de Ministros a los Estados miembros de la Unión Europea sobre educación para la ciudadanía democrática, adoptada el 16 de octubre de 2002. Entre los contenidos, recogidos en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, se encuentran específicamente los relativos a la “lucha contra la xenofobia, los prejuicios sociales racistas y el antisemitismo”. La formación de las nuevas generaciones resultará fundamental para luchar contra el racismo, la xenofobia y la discriminación de origen religioso- antisemitismo e islamofobia- dada la tendencia al aumento de este tipo de episodios en España y en Europa en general dada la tendencia al aumento de los episodios racistas en España y en Europa en general.

- En el ámbito de la administración pública, así como de la administración de justicia, se revela fundamental la necesidad de continuar desarrollando actividades de formación. Entre los sectores que se considera que se debe potenciar las actividades, están los profesionales que deben potenciarse estas actividades destacan: la salud, los servicios sociales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para que garanticen y velen por los derechos de las personas inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados, así como de las minorías étnicas.

- En el ámbito de la iniciativa privada y el mercado laboral, se apunta también a la necesidad de sensibilizar al tejido empresarial, a fin de fomentar la gestión de la diversidad en la empresa y evitar todo tipo de discriminación en el acceso al empleo, la promoción profesional y el desempeño del puesto de trabajo.

- En el área de educación cívica, en la capacidad de incidir en la construcción de los discursos y prácticas sociales sobre la inmigración y visibilizar el racismo. Será un objetivo transversal romper con los mitos e imágenes estereotipadas. Todas las actuaciones de sensibilización estarán incluidas en este área.

- En el área de participación ciudadana, la promoción de la participación de las personas de origen extranjero como sujetos activos en los planes y campañas: se requiere que los inmigrantes tengan su propia voz y presencia en este ámbito.

- En el área de convivencia, la intervención en los espacios locales contemplan acciones y medidas de las lecciones aprendidas del Plan de Barrios iniciado en el primer Plan Estratégico de

Ciudadanía e Inmigración. Este punto incluirá el desarrollo de Planes y Estrategias locales de actuación contra el racismo.

### **3.- Objetivos, líneas de actuación y medidas**

#### **Objetivo 1.- Aprobación y puesta en marcha de una Estrategia Nacional e Integral de lucha contra el racismo y la xenofobia.**

El diseño y formulación de una **Estrategia Nacional e Integral de lucha contra el racismo y la xenofobia** se encuentra en el horizonte de las medidas previstas en la política pública estatal dirigida a la igualdad de trato. Para ello se han identificado necesidades relacionadas con el conocimiento y análisis estratégico, diseño y transferencia de instrumentos y buenas prácticas. Esta estrategia deberá mantener la coherencia con el marco jurídico, las obligaciones, recomendaciones y tratados internacionales al respecto.

#### **Líneas de actuación y medidas.**

##### **7.3. *Dotación de análisis estratégico y gestión del conocimiento.***

**7.3.1.** Mejora de los sistemas de recogida de información estadística institucional: Incidentes racistas, tipología de delitos, apreciación de la agravante de discriminación del art. 22.4 del Código Penal, nº de denuncias y sentencias.

**7.3.2.** Fomento de encuestas y líneas de estudio para el conocimiento de la situación del racismo, xenofobia y otras formas de discriminación en los ámbitos que se consideren más relevantes.

**7.3.3.** Coordinación con los Organismos Nacionales e Internacionales en la materia, así como análisis y estudio de las recomendaciones e informes emitidos por los mismos.

##### **7.4. *Identificación de elementos de los procesos de discriminación.***

**7.4.1.** Apoyo al estudio, análisis e identificación de los factores y actores que intervienen en los procesos de discriminación.

**7.4.2.** Introducción de 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 de las Administraciones Públicas.

##### **7.5. *Adecuación y revisión de normativas.***

**7.5.1.** Creación de comisiones de estudio para la adecuación y trasposición a la normativa Internacional y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia..

**7.5.2.** Apoyo al estudio análisis e identificación de los factores discriminatorios de la normativa a nivel estatal, autonómico y local.

**7.6. *Coordinación entre los actores institucionales y sociales de los ámbitos prioritarios (Véase Educación y Empleo en sus Áreas específicas) de la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación*** (para identificar problemáticas y recursos existentes, así como para programar futuras líneas de actuación).

- 7.6.1.** Garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad independientemente del origen (véase objetivo 1 Educación)
- 7.6.2.** Contribuir a la formación ciudadana del alumnado de modo que prevenga contra episodios de racismo y xenofobia en el marco de un modelo de convivencia intercultural fundamentado en los Derechos Humanos (véase objetivo 5 Educación)
- 7.6.3.** Luchar contra el racismo y la discriminación en el mercado de trabajo y en las empresas (véase objetivo 5 Empleo).
- 7.6.4.** Fomentar y promover el papel del Observatorio del racismo, la xenofobia y la Intolerancia en el Deporte.
- 7.6.5.** Actuaciones antidiscriminatorias en el ámbito de Internet.

**Objetivo 2.- Prevenir cualquier forma de discriminación y proporcionar atención integral a las víctimas por motivo de origen racial o étnico para garantizar la igualdad de oportunidades en el disfrute de todos los derechos fundamentales y libertades públicas.**

Una actuación global e integral contra la discriminación y para la igualdad de trato en todos los ámbitos de la vida social. Algunas de estas actuaciones se insertarán en otras áreas de intervención al constituir una actuación transversal: educación, empleo, infancia y juventud, etc.

La actuación integral contempla la prevención, la denuncia, la protección y asistencia a las víctimas. Se trata de incorporar el enfoque de derechos humanos, como garantía de derechos en el marco de ciudadanía y de la dignidad humana. La persecución de las prácticas discriminatorias y la asistencia a las víctimas se debe realizar implicando a todos los agentes sociales mediante la creación de redes, que combinen el enfoque preventivo con el enfoque reparador, el cual incluye la finalidad formativa y de prevención general.

La protección frente a la discriminación comprende la adopción de medidas preventivas, la aplicación de métodos o instrumentos suficientes para su detección y la articulación de medidas adecuadas para el cese de las situaciones discriminatorias.

**Líneas de actuación y medidas.**

**1.1. Prevención de la discriminación.**

**1.1.1.** Fomento del diseño y puesta en marcha de Planes de prevención dirigidos a grupos especialmente vulnerables, tales como población roma, mujeres, jóvenes, etc.

**1.1.2.** Desarrollo de campañas de comunicación y sensibilización a la población en general sobre la discriminación por origen racial o étnico.

**1.1.3.** Impulso del papel preventivo de la Red de Oficinas de atención a la discriminación.

**1.2. Apoyo y atención integral a las víctimas de la discriminación.**

**2.2.1.** Desarrollo de la Red de Oficinas destinadas a la prevención, atención y lucha contra la discriminación.

**2.2.2.** Fortalecimiento de los servicios de asesoramiento, información y atención a las víctimas

**2.2.3.** Desarrollo de sistemas y mecanismos de protección y denuncia de delitos de odio, discriminación racial o xenofobia, a través de protocolos de actuación y desarrollo de mecanismos de denuncia innovadores.

**1.3. Consolidación y puesta en marcha de nuevos de los instrumentos de promoción de la igualdad de trato y no discriminación**

**2.3.1.** Creación de un organismo independiente que ofrezca protección frente a la discriminación y promueva el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio.

**2.3.2.** Fomento de la creación de secciones o servicios de delitos de odio y discriminación en las fiscalías territoriales.

**2.3.3.** Establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones proporcionado y razonable, que cumpla con la finalidad preventiva general frente a comportamientos discriminatorios, y permita la adecuada reparación a las víctimas de la discriminación.

**2.3.4.** Fomento del papel del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.

**2.4. Articulación de redes y partenariado.**

**2.4.1.** Fortalecimiento de redes de cooperación entre entidades e instituciones que luchan contra el racismo y la xenofobia.

**2.4.2.** Desarrollo de proyectos comunicativos y de trabajo en red con la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

**2.4.3.** Realización de foros y jornadas de Intercambio.

**Objetivo 3.- Capacitar e implicar a los agentes sociales, a los empleados públicos y a los profesionales en materia de no discriminación e igualdad de trato.**

La formación es un pilar básico para conseguir evitar la discriminación, como forma de prevención, de toma de conciencia de las personas, para la detección de situaciones y comportamientos con motivaciones racistas y xenófobas, su registro, el aprendizaje de respuestas ante situaciones discriminatorias o de atención a víctimas.

**Líneas de actuación y medidas.**

**3.1 Fomento de actuaciones en relación con los medios de comunicación:**

**3.1.1.** Fomento de las acciones de formación de los profesionales de los medios de comunicación en materia de igualdad de trato y no discriminación.

**3.1.2.** Impulso de acuerdos de autorregulación de los medios de comunicación social que contribuyan al cumplimiento de la legislación en materia de igualdad de trato y no discriminación.

**3.1.3.** 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, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

**3.2 Implicación de los agentes sociales y económicos:**



- 3.2.1. Fomento de planes de formación para agentes sociales y profesionales en materia de lucha contra la discriminación
- 3.2.2. Promover la gestión de la diversidad en la empresa (véase Objetivo 6 Empleo).
- 3.2.3. Fomento de la realización por parte de las empresas 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 4.- Incluir la igualdad de trato y no discriminación en todas las políticas públicas.**

La inclusión del principio de igualdad de trato en todas las políticas públicas es imprescindible para avanzar en la lucha contra la discriminación eliminando los obstáculos que a la aplicación de este principio se identifiquen los distintos sectores de intervención pública.

##### *Líneas de actuación y medidas.*

- 4.1. Integración de la igualdad de trato y no discriminación en las Administraciones Públicas.
  - 4.1.1. 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
  - 4.1.2. 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.
  - 4.1.3. Establecimiento de foros de intercambio y contraste de políticas de la igualdad de trato y no discriminación de las distintas Administraciones Públicas.
  - 4.1.4. Fomento de la elaboración de planes y estrategias de sensibilización a nivel autonómico y local.
- 4.2. **Capacitar e implicar a los empleados públicos en materia de no discriminación e igualdad de trato.**
  - 4.2.1. 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.
  - 4.2.2. Promoción de acciones formativas tanto en los cursos selectivos de acceso al empleo público, como en la formación continua de los empleados públicos.
  - 4.2.3. Fomento de actuaciones específicas de formación dirigidas a los funcionarios de la Administración de Justicia y a 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.

## 7.3. Área de Infancia, Juventud y Familias

## 7.3 Área De Infancia, Juventud Y Familias

### 1.- Introducción

Uno de los retos cruciales de la cuestión migratoria y de la gestión positiva de la diversidad cultural es la integración plena de los niños, niñas y jóvenes de origen extranjero. Como ocurre con el conjunto de la infancia y juventud ellos no sólo tienen un presente del que somos responsables, sino que son quienes tendrán la responsabilidad de formular las políticas futuras. Lo que suceda con estos niños, niñas y jóvenes de hoy - muchos nacidos ya en España - en su esfera personal, afectiva, educativa, laboral y sociocultural, marcará sin duda la cohesión social y la convivencia intercultural en los barrios, los colegios, los espacios públicos y en el conjunto de la vida social.

Por todo lo anterior, el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración viene a dar continuidad y profundizar en lo planteado y realizado en el Plan anterior otorgando un énfasis especial y un lugar prioritario a este área. En los planteamientos, diagnósticos de situación, objetivos y programaciones que se detallan a continuación iremos distinguiendo e interrelacionando lo relativo a la infancia, la juventud y las familias.

#### *Infancia*

En los últimos años las agendas de las políticas públicas relacionadas con la infancia y la juventud se han diseñado utilizando el enfoque de derechos. Los derechos de la infancia forman parte integral de las políticas de derechos fundamentales, y se desarrollan a partir de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, ratificada por España en 1990, que amplía la Declaración de los Derechos del Niño de 1959. La Convención tiene presente “la necesidad de proporcionar al niño una protección especial” como sujeto de derechos.

Los derechos del niño y de las familias están consagrados en la legislación europea, y reconocidos explícitamente en su Carta de los Derechos Fundamentales. El artículo 24 desarrolla los derechos del niño y señala, entre otros, que “los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez”. La Carta invita a las autoridades públicas o instituciones privadas a que las actuaciones y medidas relativas a la infancia tengan en cuenta que “el interés superior del niño constituirá una consideración primordial”. El artículo 33 de la Carta formula el derecho de la vida familiar y profesional, donde “se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social”.

La Comunicación de la Comisión Europea titulada “Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia”, de 4 de julio de 2006, supuso un esfuerzo especialmente dirigido a poner las bases de una estrategia real integrada en la que los derechos de la infancia fueran situados en un primer lugar de la agenda internacional y se fomentara una atención especial a sus necesidades, basándose en los valores del modelo europeo de protección social. La Estrategia Europa 2020 establece, para el siglo XXI, una visión de una Europa en la que los menores de hoy tendrán una

mejor educación y un mejor acceso a los servicios y a los recursos que necesitan para crecer, así como una sólida protección de sus derechos.

De especial interés para el presente Plan Estratégico es la Comunicación de la Comisión de 6 de mayo de 2010 relativa al Plan de Acción sobre los menores no acompañados (2010 – 2014) y las Conclusiones del Consejo relativas a los menores no acompañados, que establecen las líneas y directrices a seguir para la consecución de los objetivos establecidos por el Plan de Acción. Este Plan define el término “menores no acompañados” como los nacionales de terceros países o apátridas menores de dieciocho años que llegan a un país de la UE sin ir acompañados de un adulto a su cargo, o a los menores que quedan sin compañía después de su llegada al territorio de un país de la UE.

La Comisión hace un llamamiento a la necesidad de adoptar un enfoque común que respete los derechos del niño. Sus necesidades requieren una mayor coherencia y cooperación, tanto en el seno de la UE como con los países de origen y tránsito y la cooperación con la sociedad civil y las organizaciones internacionales. El Plan de Acción europeo reconoce la falta de datos sobre estos menores y establece tres vías de acción principales: prevención, protección y soluciones duraderas.

El último hito es la Agenda de la Unión Europea para los Derechos de la Infancia, aprobada el 15 de febrero de 2011 en Bruselas, la cual hace un llamamiento a las instituciones de la UE y a los Estados Miembros a renovar su compromiso para continuar los esfuerzos de proteger y promover los derechos de la infancia. Ha propuesto 11 medidas, en su mayoría de cambios jurídicos y acciones de apoyo a las administraciones de los países miembros, planteadas para "proteger a los menores y velar por sus derechos en toda Europa y más allá". Entre otras, propone:

- Iniciativas jurídicas que protejan mejor los derechos de la infancia como colectivo especialmente vulnerable durante los procesos judiciales y ante los tribunales, así como a los menores de edad sospechosos o imputados de delitos.
- Nuevas normas para garantizar que en caso de divorcio o separación las sentencias sobre responsabilidad parental se reconozcan y apliquen en todos los países de la UE.
- Mejor formación para tutores, administraciones y otros agentes responsables de los menores no acompañados, incluidos los solicitantes de asilo en la UE.
- Medidas contra el *ciberacoso*, el *grooming* (manipulación de menores de edad por adultos a través de Internet), la exposición a contenidos nocivos y otros riesgos a través del Programa de la UE para una Internet más segura.
- Apoyo a la lucha contra la violencia ejercida sobre niños y niñas y el turismo sexual.
- Creación de un punto único de acceso a la información destinada a la infancia en Europa.

En nuestro país, las políticas de bienestar social de la infancia y adolescencia tienen una importante base territorial, con una progresiva implantación o generalización de planes regionales y locales de atención a la infancia y la adolescencia. En el momento de formularse el presente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, se está redactando el segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA). El primer PENIA (2006-2009) se centró en promover el bienestar de la infancia y adolescencia, satisfacer sus necesidades e intereses y conseguir el pleno desarrollo de sus

capacidades como sujetos activos de derechos. Se ha tratado de un instrumento integrador para lograr el pleno desarrollo de los derechos, la equidad inter territorial y la igualdad de oportunidades para la infancia y la adolescencia.

El III Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia (PESI) de España estará vigente hasta el 2013. Tiene como objetivo fomentar la prevención y la atención de las diferentes formas de explotación sexual infantil y restablecer los derechos de los niños y de las niñas víctimas de estos delitos. Desde que se formuló el primer plan hasta el momento se han realizado múltiples avances en materia de sensibilización social, y en la formación de los profesionales encargados de la prevención y la atención de las formas de explotación sexual infantil. Las líneas de trabajo actuales giran en torno a generar recursos específicos para las víctimas y a la lucha contra las diferentes formas de explotación sexual, especialmente en delitos asociados al abuso sexual a través de Internet y nuevas tecnologías.

En septiembre de 2010 se formularon las Observaciones Finales a España del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, tras la presentación y defensa, por parte del Gobierno, del III y IV Informe de Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño en España y el Informe Complementario al mismo coordinado por la Plataforma de Organizaciones de Infancia.

El Comité recogió y reconoció algunos avances significativos realizados en los últimos años, como, por ejemplo, reformas de la legislación para adaptarla a la Convención, cambios en los sistemas de protección de los menores, en el ámbito educativo, en el judicial o en la planificación estratégica de los temas de infancia. También realizó un énfasis especial en algunos aspectos como la falta de coordinación institucional entre las diferentes Comunidades Autónomas, la carencia de datos estadísticos fiables y globales sobre infancia, o algunas preocupaciones especialmente significativas como la situación de los menores extranjeros no acompañados, la situación de los niños y niñas en los centros de protección o las tasas de fracaso escolar o de pobreza infantil de nuestro país.

En los últimos años se han desarrollado una serie de iniciativas, informes y estudios que suponen una relevante aportación para la redefinición de las políticas de atención a la Infancia y la Adolescencia en España. Podemos destacar el "Protocolo Básico de Actuación en Centros y Residencias con menores diagnosticados con problemas de conducta" elaborado desde el Ministerio de Sanidad y Política Social, el informe "La Infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención de los Derechos del Niño: retos pendientes" por parte de UNICEF-Comité Español o los datos para España del Informe PISA 2009 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sus propuestas señalan algunos retos y desafíos para garantizar plenamente los derechos de la infancia fundamentalmente en torno a los ámbitos de la educación y la reducción de la pobreza y la exclusión social, entre otros.

### ***Juventud***

En relación con la juventud, la Resolución del Consejo "Una estrategia de la UE para la juventud: Inversión y capacitación.- Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes (2010-2018)", de 27 de abril de 2009, promueve un enfoque intersectorial en las políticas de juventud que debería poner a disposición de los jóvenes los recursos

y las oportunidades suficientes para alcanzar su autonomía. Este marco de trabajo está relacionado con los del Programa de Acción Mundial de Naciones Unidas para la Juventud en campos como la participación y ciudadanía o la salud y el bienestar social.

Los objetivos generales para la cooperación europea en el campo de la juventud son la creación de mayores y más igualitarias oportunidades educativas y laborales, la promoción de una ciudadanía activa,

la inclusión social y la solidaridad. Los principales campos de actuación son la educación y formación, empleo y desarrollo empresarial, salud y bienestar, participación, voluntariado, creatividad y cultura.

Las propuestas para la implementación de políticas de juventud de la estrategia europea implica el desarrollo de diversos instrumentos para adquirir conocimientos en el ámbito de la juventud, ejercicios de aprendizaje entre pares y el uso de los programas y fondos existentes de la UE para apoyar las políticas en materia de juventud, especialmente el Programa "La juventud en acción".

El Plan Interministerial de Juventud 2005-2008 previó una batería de actuaciones dirigidas al conjunto de la población y algunas acciones específicas recogidas en el área de Convivencia y Diversidad, en relación con la integración social, cultural y laboral de inmigrantes, la prevención de conductas racistas y la promoción de los derechos y valores de la ciudadanía. Una vez finalizada la ejecución del Plan de Juventud, dada la singularidad de las condiciones socioculturales y demográficas de la población joven, se ha decidido impulsar un gran debate institucional y social sobre políticas de juventud que culmine en la elaboración de un Libro Blanco sobre la Juventud en España 2020.

El proceso de elaboración del Libro Blanco ha de permitir repensar el futuro de estas políticas y redefinir y orientar la estrategia de trabajo en el campo de la juventud. En diciembre de 2009 se constituyó en el Senado la Comisión de Estudio para la Elaboración del Libro Blanco Juventud en España 2020, que ha trabajado en la definición de cuáles deben ser las prioridades de las políticas de juventud en los próximos años, aprobando su informe el 23 de marzo de este año.

Los ámbitos de trabajo prioritarios que marca la Comisión para su desarrollo en el Libro Blanco son educación, formación, empleo y vivienda; b) hábitos, cultura y tecnologías de la información y comunicación (TIC); c) participación, voluntariado y cooperación; y finalmente, d) igualdad y no discriminación.

El informe insiste en la importancia de mejorar la calidad de la educación, además de integrar las nuevas tecnologías e introducir la cultura de la innovación y el emprendimiento. También se pide "mayor transparencia y cercanía" a las administraciones "para erradicar el desencanto de los jóvenes con la participación y la política" y se considera necesario que las personas jóvenes aprendan "cuáles son sus derechos y deberes como ciudadanos y las vías de participación abiertas para ellos". En referencia al fenómeno migratorio, señala el hecho de que uno de cada cinco jóvenes en España procede de otro país, por lo que aconseja incrementar los esfuerzos de la sociedad y de los poderes públicos para "garantizar la cohesión social, la pluralidad y evitar las discriminaciones".

### **Familias**

Al referirnos a las familias, hemos de partir la existencia de diferentes formas de cohabitación y modelos familiares. Las familias, en todas sus formas, tienen derecho a una adecuada protección económica, legal y social que garantice su completo desarrollo, aspectos recogidos en la Carta europea de Derechos Fundamentales, tomando en consideración el contexto específico en el que se desarrolla la vida familiar y de cada uno de sus miembros.

La Unión Europea está desarrollando diversas iniciativas sobre la familia, fundamentalmente en lo referente al cambio demográfico y a la promoción de políticas de evaluación familiar e intercambio de buenas prácticas, a través de programas específicos tales como la Alianza Europea para las Familias o el

Foro Demográfico Europeo. El objetivo de la Alianza es favorecer el intercambio de experiencias y los acuerdos de colaboración entre los Estados miembros comprometidos con la modernización de sus políticas familiares.

Uno de los aspectos preocupantes de los cambios demográficos es el impacto del envejecimiento de la población europea con la consiguiente disminución de población activa, y las posibles repercusiones en la protección social y las finanzas públicas. La Comisión Europea define un marco de cinco orientaciones para responder al reto demográfico de los próximos años:

- una Europa que favorece la renovación demográfica, mejorando la conciliación entre la vida profesional, la privada y la familiar
- una Europa que valora el trabajo a través de más empleo y una vida activa más larga: la UE desea mejorar los sistemas educativos y quiere favorecer los sistemas de «flexiguridad», que permiten una mejor transición entre los distintos ciclos de la vida,
- una Europa más productiva y eficiente, gracias a la Estrategia de Lisboa,
- una Europa organizada para recibir e integrar a los emigrantes,
- una Europa con unas finanzas públicas viables:

Las políticas de apoyo a la vida familiar en los Estados miembros de la UE ponen en juego tres dimensiones principales, desarrolladas de modo diferente en función de cada país:

- la compensación de los diversos gastos vinculados a la familia;
- los servicios de ayuda a los padres para la educación y el cuidado de los niños pequeños, así como los servicios destinados a las personas dependientes en una sociedad que está envejeciendo;
- la adaptación de las condiciones laborales, como la flexibilidad de los horarios, y del acceso a los servicios en el plano local.

El desarrollo de estas políticas familiares se ha concretado en distintos modelos. En primer lugar, su integración en un conjunto de acciones públicas que influyen en la situación de las familias, como las políticas de educación, infancia y juventud, empleo, sanidad o vivienda. En segundo lugar, mediante el acceso al empleo de modo que se garantice la salida de las situaciones de pobreza. Por último, un

tercer modelo lo constituyen las políticas que tienen por objetivo la participación de las mujeres en el mundo laboral sin interrupciones importantes y la participación creciente de los hombres en las responsabilidades familiares y domésticas.

Al analizar las consecuencias de las políticas públicas familiares en la Unión Europea, se observa que los países que han puesto en marcha políticas globales para la igualdad entre hombres y mujeres, que han invertido en la calidad de servicios como el cuidado infantil y que han favorecido la flexibilidad del horario laboral presentan niveles de natalidad y empleo elevados.

La Recomendación del Consejo de Europa sobre Políticas de Apoyo al Desarrollo de una Parentalidad Positiva de 2006 propone trabajar con las familias con una finalidad fundamentalmente educativa y comunitaria que facilite la prevención de conflictos tanto en el ámbito familiar como social. En esta Recomendación se define el desempeño positivo del rol parental como “el conjunto de conductas parentales que procuran el bienestar de los niños y su desarrollo integral desde una perspectiva de cuidado, afecto, protección, enriquecimiento y seguridad personal, de no violencia, que proporciona reconocimiento personal y pautas educativas e incluye el establecimiento de límites para promover su completo desarrollo, el sentimiento de control de su propia vida y puedan alcanzar los mejores logros tanto en el ámbito familiar como académico, con los amigos y en el entorno social y comunitario”.

En nuestro contexto, y en la Europa del Sur en general, el papel desarrollado por las familias constituye un rasgo estructurante del sistema de bienestar, manifestado en un apoyo material y afectivo entre sus miembros. Es característica la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a cuidados personales y apoyo material en un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares, sobre todo los proporcionados por las mujeres. Todo ello ha provocado una trayectoria de políticas familiares poco desarrollada y pasiva, que está superándose mediante la creación de nuevos marcos normativos y la puesta en marcha de políticas de igualdad de oportunidades, de acceso al empleo de las mujeres, la conciliación de la vida familiar, laboral y personal, el cuidado de niños de 0 a 3 años o la dependencia. Es necesario desarrollar instrumentos para actuar sobre cuestiones claves como la solidaridad intergeneracional, la seguridad económica, la salud, la educación, el acceso a la vivienda o la gestión de los conflictos familiares.

Las familias en las que alguno de sus componentes, o todos, son de origen extranjero se ven afectadas por este tipo de políticas al igual que la población autóctona: necesidades educativas, de vivienda, conciliación o conflicto. En el caso de las que sufren una situación de pobreza, vulnerabilidad social o precariedad socioeconómica estas necesidades se manifiestan con mayor intensidad. El fenómeno migratorio, además, incorpora algunas cuestiones específicas que deben ser objeto de las políticas públicas. Algunas de ellas son:

- la reagrupación familiar;
- una nueva forma de entender las familias extensas, nucleares y monoparentales;
- la recomposición de las estructuras familiares;



- la redistribución de las responsabilidades,
- las actividades productivas y prácticas familiares con el correspondiente impacto en los roles de género;
- el envío de remesas y las responsabilidades y relaciones transnacionales.

Los lazos y vínculos familiares ejercen una gran influencia a la hora de conformarse las redes migratorias tanto en el país de origen como en la sociedad de acogida.

En los últimos años se han puesto en marcha iniciativas enmarcadas en los ejes estratégicos de las políticas familiares relacionadas con la conciliación y la igualdad, recobrando en los últimos tiempos un

lugar en el debate y agendas políticas. La Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2007 ha introducido un permiso de paternidad voluntario y exclusivo, de titularidad exclusivamente paterna. Previamente a esta Ley se incorporaron, para los empleados de la Administración Central del Estado, algunas de estas medidas en el Plan Concilia de 2005. Entre ellas, se encuentran medidas de reducción de la jornada laboral asociadas al cuidado de hijos menores de 12 años, de personas mayores o discapacitadas; el disfrute de una jornada flexible con carácter personal y temporal o algunas medidas de discriminación positiva.

Se han desarrollado políticas de natalidad, educativas y modificaciones en el derecho de la familia. Consideramos especialmente significativa la creación de escuelas infantiles, elemento clave para conseguir la conciliación de la vida laboral y familiar. Es necesario seguir mejorando la tasa de escolarización de 0 a 3 años aunque haya experimentado un incremento. Es significativo el reconocimiento de este período como parte de la etapa infantil por la Ley Orgánica de Educación tras su consideración como "educativo-asistencial" por la LOCE. En el caso de las familias de origen extranjero la escolarización en estas etapas es significativamente más baja que en el caso de las autóctonas.

En relación con el objetivo prioritario de contratación de mujeres y su acceso al mercado laboral cabe señalar un bloque de medidas en todos los programas públicos de fomento del empleo. En el sector privado se prevé la bonificación de las cotizaciones a las mujeres menores de 35 años que se empleen como autónomas, así como para la contratación de mujeres desempleadas entre 16 y 45 años.

Otro hito en las modificaciones del marco legal existente ha sido la aprobación de La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia, que pretende consolidar el 'cuarto pilar' de servicios sociales del Estado del Bienestar en España. La Ley reconoce un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes, dando así cobertura a las necesidades de los familiares de aquellas y, muy especialmente, a las mujeres.

## **2.- Diagnóstico.**

Desde la ejecución del I Plan Estratégico (2007-2010) ha habido un incremento muy significativo de la infancia y juventud extranjera. Teniendo en cuenta los datos del Padrón, a fecha 1 de enero de 2010,

residen en España más de 830.000 niños y niñas extranjeros de menos de 15 años (57 % más que en 2005), y más de 1.150.000 jóvenes de 15 a 29 años (35 % más que en 2005). Su peso relativo respecto al total de la población en esas franjas de edades ha aumentado también: más del 12 % de menores de 15 años y del 18 % de jóvenes. La realidad, por tanto, habla de que el peso de la infancia y juventud de origen extranjero es muy importante en nuestro país y debe ser tenido muy en cuenta a la hora de elaborar las políticas públicas. De hecho, en 2008, 20 de cada 100 niños nacidos en España tenía madre extranjera.

### ***La infancia de origen extranjero***

Las deficiencias y problemas generales de la infancia y juventud en España afectan de igual modo a la infancia de origen extranjero. Los informes existentes señalan y reconocen los avances y esfuerzos realizados en los últimos años, pero que se mantiene una situación caracterizada por:

- Una insuficiente dotación de recursos específicos
- La falta de protagonismo de la infancia en la agenda política y social.
- La falta de coherencia en la aplicación práctica de planes y normativas entre las distintas administraciones, especialmente a escala regional o local.
- Un importante déficit en participación infantil, sobre todo a escala municipal, con la existencia de pocos órganos creados específicamente para escuchar su opinión.
- La persistencia de problemas relacionados con la inequidad, la exclusión social y la vulnerabilidad

La realidad de la pobreza en la infancia constituye uno de los problemas más importantes en el ámbito europeo. Según Eurostat, los niños de la UE se enfrentan a mayores riesgos de pobreza relativa que el conjunto de la población (el 20 % de los niños comprendidos entre 0 y 15 años y el 21 % de los comprendidos entre 16 y 24, frente al 16 % de los adultos). Los niños que viven con padres pobres o que no pueden vivir con sus padres, así como los niños de algunas etnias, como los gitanos, están especialmente expuestos a la pobreza, la exclusión y la discriminación.

La tasa de pobreza infantil en España es alta y de carácter crónico, mayor que entre la población pobre adulta. Según los datos de Eurostat, uno de cada cuatro niños y niñas en España (el 24 %) sufre algún tipo de pobreza: infravivienda, mala calidad de la educación, sanidad ineficiente, desempleo de madres y padres... Además, la tasa de pobreza infantil en 2008 es un 28 % mayor que la de la población adulta: los problemas de precariedad económica y social se concentraban especialmente en los hogares donde viven niños. Entre los diferentes tipos de familias, las que se ven afectadas por las mayores tasas de pobreza son las familias monoparentales - encabezadas por una mujer- y en aquellas en las que conviven varias generaciones (familias extensas). Otra dimensión importante de la pobreza es su duración en el tiempo. Nuestro país registra, junto con Portugal y Reino Unido, las tasas más altas de pobreza infantil de carácter crónico (5 años o más) de la UE.

En este marco, la mitad de los niños y niñas de origen extranjero vivía antes de la crisis en un hogar cuyo nivel de renta se situaba por debajo del umbral de la pobreza (frente al 21% de los niños españoles), y uno de cada cuatro lo hacía en un hogar en situación de pobreza severa. Las

condiciones económicas en los hogares con niños se han deteriorado. Teniendo en cuenta que los datos nos muestran que la población de origen extranjero sufre niveles de pobreza mayores que el conjunto de la población, podemos esperar que la crisis haya agravado la situación de hogares donde viven menores de origen extranjero.

Las conclusiones del estudio UAM-UNICEF sobre pobreza y exclusión social en España señalan que el estatus laboral de los padres y madres tiene un efecto importante sobre la tasa de pobreza, así como sobre la persistencia de la misma. La situación de desempleo de la persona responsable del cuidado y protección de la familia aumenta la probabilidad de que los niños y niñas de esa familia pasen a una situación de pobreza y disminuye la probabilidad de salir de dicha situación. Existe una conexión directa con el riesgo de pobreza infantil y otras situaciones de vulnerabilidad en el hogar. Poniendo este dato en relación con la situación de desempleo mayor entre la población de origen extranjero (según la EPA, a fecha de ....., más del 30% de los extranjeros se encuentran en paro frente al 19% de los autóctonos) y

de la segmentación del mercado laboral, encontramos razones que explican la mayor incidencia de la pobreza infantil entre los niños de origen extranjero.

En el terreno educativo, la incorporación a la escuela de los niños y niñas extranjeros en edad de escolarización obligatoria es una realidad, siendo un factor de integración significativo. En cuanto a los resultados de la escolarización, el alumnado de origen extranjero abandona prematuramente los estudios en mayor medida que el autóctono. En torno al 44% de los jóvenes de origen extranjero no completan estudios post-obligatorios (bachillerato o ciclos profesionales), frente a un 27 % de autóctonos, ya de por sí muy alta en comparación a lo que ocurre en otros países. También se ha de señalar que obtienen resultados más bajos que los españoles en las pruebas educativas estandarizadas (aunque las encuestas nos indiquen que su grado de compromiso y motivación en la escuela es, por regla general, mayor que el de los alumnos españoles). Experimentan, asimismo, muchas dificultades de inserción en el mercado laboral, derivadas en primer lugar de sus desventajas educativas, pero también de la falta de capital social (redes de información y contactos).

En relación con la salud, se ha detectado que los niños y niñas de origen extranjero tienen estados de salud y comportamientos sanitarios diferenciados de los autóctonos, aunque no se puede hablar de patrones generalizados. Estas diferencias pueden ser explicadas por diversos factores. Por un lado, los derivados de las situaciones socioeconómicas, con mayores niveles de vulnerabilidad y, por otro lado, los derivados del origen de los progenitores y las trayectorias migratorias familiares. Dada la importancia de la influencia de las situaciones de precariedad y pobreza infantil en la salud, es de gran importancia la consecución de objetivos de inclusión social, así como la mejora en sus condiciones de vida.

Los análisis realizados indican que estas diferencias consisten, fundamentalmente, en:

- El diferente grado de acceso y uso de los distintos niveles de nuestro sistema sanitario.
- El estado percibido de salud.

- La tasa de abortos.
- Los hábitos de salud, consumo de drogas y comportamientos nutricionales.

En relación con el consumo de drogas, mientras los menores reagrupados presentan tasas de consumo más equiparadas con la media nacional, los menores no acompañados presentan una mayor exposición a factores de riesgo, El hecho diferenciador es, principalmente, el de haber realizado el proceso migratorio en soledad y la situación de desamparo en el país de acogida.

Persisten desafíos relacionados con la situación actual de los menores no acompañados relacionados con la vulnerabilidad y el riesgo de exclusión social. Preocupan aspectos como la obtención de datos estadísticos más fiables que permitan conocer con precisión la realidad de la situación o el establecimiento de un procedimiento de determinación de la edad adecuado y eficaz.

Se están realizando esfuerzos importantes para el desarrollo de medidas relacionadas con los menores extranjeros no acompañados en coherencia con los objetivos de las políticas europeas: prevención, protección y soluciones duraderas

### ***Situación de los jóvenes y particularidades de la juventud de origen extranjero***

El Informe Juventud en España 2008 nos muestra un análisis de la realidad de los jóvenes de origen extranjero y nos permite compararla con la juventud autóctona. En general, existe una continuidad en las pautas analizadas en el anterior Plan Estratégico (a partir del mismo informe en su edición de 2004). A continuación se detallan algunas de las conclusiones aparecidas en el Informe 2008

Las formas de convivencia de la juventud de origen extranjero difieren de la autóctona. La juventud extranjera:

- Se emancipa antes que la autóctona.
- Están casados o viven en pareja en mayor medida.
- Viven en pareja sin estar casados en mayor proporción.
- Comparte hogar con un mayor número de personas.

El nivel de emancipación de la juventud extranjera se puede observar según los datos del Informe: el 28,6% de los jóvenes extranjeros vive en casa de sus padres, en vivo contraste con más del 66% del conjunto de las personas jóvenes españolas.

Por otra parte, la relación con el sistema educativo es desigual. El porcentaje de jóvenes que siguen estudiando es de casi el 50% para los españoles y se sitúa muy por debajo cuando se trata de jóvenes extranjeros (20%). En el área de educación se ha analizado más detenidamente esta realidad. La

información que aporta el Informe de Juventud en España 2008 es novedosa a la hora de conocer las razones que impidieron a los y las jóvenes seguir estudiando: un 36,8% de los extranjeros (sólo el 11,3% para el caso de los españoles de nacimiento) admite que se debió principalmente a razones económicas, ya fueran necesidades propias o de sus respectivas familias. Este dato continúa poniendo en evidencia la mayor situación de precariedad y de vulnerabilidad de esta población.

La relación entre inmigración y mercado laboral muestra algunos aspectos diferenciales entre la gente joven autóctona y la extranjera. Las personas jóvenes de origen extranjero:

- Cuentan con mayores tasas de actividad.
- La duración del paro es más corta que la de los autóctonos.
- Los desempleados extranjeros buscan cualquier trabajo, mientras que los autóctonos buscan generalmente un empleo relacionado con su formación.
- Las redes formales de búsqueda de empleo tienen menor importancia entre los extranjeros.
- Sufren una mayor incidencia de la economía sumergida (trabajo sin contrato) y menores niveles de contratación estable y fija.
- Durante el periodo 2003-2007, el número de afiliados jóvenes se ha duplicado, suponiendo más de 600.000 jóvenes en 2007 (el 30,7% del total de afiliados extranjeros).
- Viven en mayor proporción exclusivamente de sus ingresos.
- Son los sustentadores principales de sus hogares en mucha mayor proporción.

Las experiencias y valores de la gente joven de origen extranjero muestran las siguientes generalidades:

- Mayor permisividad de los padres españoles hacia sus hijos que de los padres inmigrantes hacia los suyos.
- La juventud extranjera aprueba en mayor proporción que sea el hombre quien asuma las principales decisiones familiares.
- Los embarazos no deseados de las mujeres jóvenes de origen extranjero (23%) duplican los de las autóctonas (10 %).
- En materia religiosa, entre los españoles predominan los católicos, mientras que entre los extranjeros, además del catolicismo, son frecuentes las creencias y las prácticas de otras confesiones religiosas (musulmana, protestante...).
- Las personas jóvenes autóctonas se decantan en mayor medida por actividades de ocio que impliquen mayor poder adquisitivo (salir, beber, usar ordenador).
- Los jóvenes extranjeros muestran una mayor práctica asociativa y de voluntariado que los autóctonos.

Persisten elementos pertenecientes al diagnóstico del I Plan Estratégico, en relación a las dificultades de acceso a la vivienda, la concentración de jóvenes extranjeros en determinados barrios asociados a situaciones de precariedad socioeconómica y menores dotaciones sociales, educativas, culturales o de ocio, los problemas de convivencia derivados de la competencia por los espacios públicos, la aparición de bandas juveniles, o las deficiencias del tejido asociativo juvenil.

### ***La situación familiar y las especificidades de las familias vinculada a la inmigración***

Como ya hemos señalado anteriormente, las familias con miembros de origen extranjero se ven afectadas por un conjunto de problemáticas similares a las de las autóctonas, a lo que se unen aspectos específicos relacionados con la reagrupación familiar (abordados algunos de ellos en el Área de Acogida), o el retorno y la movilidad.

Necesidades compartidas son la de universalizar políticas sectoriales y servicios adecuados en materia de vivienda, conciliación, igualdad, parentalidad positiva o relación intergeneracional. La incorporación de las mujeres a la vida universitaria, las dificultades económicas para adquirir una vivienda, la precariedad laboral y la falta de estabilidad en el empleo influyen decisivamente en el retraso de los

posibles proyectos de convivencia entre los jóvenes, agravado en el caso de las mujeres con grandes dificultades para combinar reproducción y carrera profesional.

Las familias monoparentales (donde un solo progenitor es responsable de sus hijos e hijas), están creciendo cuantitativamente en España. Se estima que actualmente representan un 10% de los núcleos familiares. Entre los problemas a los que se enfrentan se encuentran los económicos, la conciliación de la vida laboral con el cuidado de sus hijos e hijas, la sobrecarga de responsabilidades, los laborales y los relacionados con la vivienda. Buena parte de estos problemas son comunes a otro tipo de núcleos familiares, viéndose agravados en muchos casos por la soledad del progenitor.

Existe un déficit en las políticas sociales dirigidas a estas familias que se expresa, entre otros aspectos, en la existencia de lagunas en materia de protección familiar; ahora bien, poco a poco se van solucionando, observándose la importante respuesta a esas carencias provenientes de los recursos informales, familiares y de redes sociales.. En el caso de la población extranjera las características y debilidades de sus redes de apoyo agravan la situación, lo cual es especialmente relevante dado que hay un mayor número de núcleos familiares en esta situación.

Los cambios en la visión sobre la parentalidad positiva y las nuevas competencias necesarias para su ejercicio señala la necesidad de asesoramiento educativo que perciben los propios padres y madres para el ejercicio de su rol parental. Estos cambios implican un nuevo campo por desarrollar al abrirse nuevas vías de trabajo: el fomento y especialización de la Orientación e Intervención Educativa para la Vida Familiar, el desarrollo de nuevas figuras profesionales o la adaptación de algunas ya existentes en el campo de la orientación familiar, la creación de relaciones de colaboración entre los centros

escolares y las familia, así como la inclusión de la perspectiva intercultural en la mediación familiar y la formación de profesionales expertos.

### **3.- Objetivos, líneas de actuación y medidas**

#### **Objetivo**

**1. Promover el desarrollo de las competencias parentales y la parentalidad positiva en contextos de diversidad**

#### **Líneas de actuación y medidas**

**1.1. Orientación y capacitación a padres y madres en el ejercicio positivo de su rol parental.**

**1.1.1.** Desarrollo de programas de educación familiar para padres y madres que contemplen el desarrollo de Competencias Emocionales, Educativas y Parentales

**1.1.2.** Estudio de necesidades y demandas en materia de parentalidad de las familias de origen extranjero.

**1.1.3.** Impulso de servicios y programas de orientación información y apoyo a las familias con situaciones y necesidades específicas o en situación de riesgo o vulnerabilidad

**1.1.4.** Desarrollo de programas dirigidos a fomentar la cooperación entre los centros escolares y las familias.

**1.1.5.** Formación de profesionales del campo de la Orientación e Intervención Educativa para la Vida Familiar con especial énfasis en lo relacionado con la diversidad

**1.2. Apoyo a las familias monoparentales.**

**1.2.1.** Promoción de programas y servicios de atención social y psicológica individualizada o grupal de las personas que encabezan las unidades familiares.

**1.2.2.** Potenciación de las redes de autoayuda.

**1.3. Prevención y atención a los procesos de conflictividad familiar.**

**1.3.1.** Creación o mantenimiento de Servicios de Orientación y/o Mediación Familiar con carácter multidisciplinar y Puntos de Encuentro Familiar

#### **Objetivo**

**2. Disminuir las situaciones de vulnerabilidad, pobreza y riesgo de exclusión social de la infancia y juventud en contextos de diversidad**

#### **Líneas de actuación y medidas.**

**2.1. Protección social y garantía de derechos de los menores extranjeros no acompañados.**

**2.1.1.** Desarrollo del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados previsto en el Reglamento de desarrollo de la LO 4/2000

**2.1.2.** Desarrollo y/o aplicación de las recomendaciones internacionales y comunitarias sobre menores extranjeros no acompañados.

**2.1.3.** Actuaciones dirigidas a prevenir la migración insegura y la trata de menores de menores extranjeros no acompañados.

**2.1.4.** Apoyo a las actuaciones de protección y atención integral de menores extranjeros no acompañados.

**2.1.5.** Apoyo a actuaciones que incentiven el retorno y la reintegración adecuada en el país de origen

**2.1.6.** Capacitación de los profesionales y agentes que trabajan con menores no acompañados, con inclusión de temas de asilo y trata de personas.

**2.2. Medidas especiales de apoyo a los niños, la infancia y juventud con mayor riesgo de pobreza o exclusión en contextos de diversidad**

**2.2.1.** Apoyo a programas preventivos de carácter socioeducativo y/o de protección de los derechos de los menores.

**2.2.2.** Fomento de programas socioeducativos, de información, orientación e intervención de carácter multidisciplinar.

**2.2.3.** Apoyo a programas de educación de calle y de animación sociocultural con infancia y juventud.

**2.2.4.** Apoyo a programas dirigidos a mejorar la atención integral e inserción social de menores y jóvenes inmigrantes en situaciones de abandono, maltrato y/o explotación.

**2.2.5.** Capacitación de profesionales y agentes de la inclusión social, especialmente en materia de diversidad.

**2.2.6.** Impulso de programas de mediación para el conflicto

**Objetivo**

**3. Promover la participación infantil y juvenil en contextos de diversidad**

**Líneas de actuación y medidas.**

**3.1. Apoyo al tejido asociativo.**

**3.1.1.** Formación y desarrollo de liderazgo social de jóvenes de origen extranjero.

**3.1.2.** Promoción de la participación de niños, niñas y jóvenes de origen extranjero en el tejido asociativo infantil y juvenil.



### **3.2. Impulso de mecanismos de participación infantil y juvenil.**

**3.2.1.** Creación o desarrollo de órganos y espacios formales de representación y/o participación: Foros, consejos, audiencias ciudadanas, paneles, etc.

**3.2.2.** Formación de miembros o asistentes de espacios formales de participación.

**3.2.3.** Fomento de proyectos participativos mediante el uso de Nuevas Tecnologías.

**3.2.4.** Promoción de proyectos de voluntariado infantil y juvenil en contextos de diversidad.

#### ***Objetivo***

**4. Favorecer el acceso normalizado de menores y jóvenes de origen extranjero a programas de infancia y juventud.**

#### **Líneas de actuación y medidas.**

**4.1. Incorporación de la perspectiva intercultural y de diversidad en programas de infancia y juventud.**

**4.1.1.** Formación en interculturalidad y diversidad a los agentes que participan en actuaciones relacionadas con la infancia y juventud.

**4.1.2.** Desarrollo de instrumentos y herramientas para la inclusión de la perspectiva intercultural y de gestión de la diversidad en los de infancia y juventud.

**4.1.3.** Apoyo a actuaciones de difusión de los programas de infancia y juventud que contemplen la incorporación de la población extranjera.

**4.1.4.** Fomento de la participación de niños, niñas y jóvenes de origen extranjero en programas europeos dirigidos al conjunto de la población.

## 7.4. Área de Género

## 7.4. AREA DE GÉNERO

### INTRODUCCIÓN

La Convención de Naciones Unidas Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en vigor desde 1981, reafirma el principio de igualdad entre mujeres y hombres como un valor social y reconoce explícitamente que "las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones" y subraya que esa "discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana". Según el artículo 1 de esta Convención, por discriminación se entiende "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo (...) en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

La ausencia de todo tipo de discriminación lleva al logro de la equidad de género. Equidad de género significa que las mujeres y los hombres tienen derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos de la vida: económico, cultural, social, laboral, educativo, político, familiar, para que de este modo, puedan acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los recursos y servicios de la sociedad. Equidad de género significa también que mujeres y hombres puedan participar en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Las desigualdades entre las mujeres y los hombres que aun persisten en los diferentes ámbitos de la sociedad se transmiten a partir de los roles y los estereotipos que siguen asignando diferentes espacios, público y doméstico, y tareas, trabajo productivo y reproductivo, a hombres y a mujeres. La perspectiva de género permite analizar, de forma separada, las diferentes necesidades y expectativas de hombres y de mujeres..

El objetivo institucional del logro de la igualdad de mujeres y de hombres remite directamente a la finalidad de las políticas públicas de igualdad. Según promueve la CEDAW, en su artículo 3, los Estados deberán tomar "todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre", es decir, asegurar el desarrollo de políticas públicas dirigidas al logro de la igualdad. De modo específico, en primer lugar, los Estados deberán completar el desarrollo normativo del principio de igualdad, y en segundo lugar modificar las actitudes, prácticas, estructuras sociales y formas de organización que levantan barreras para el ejercicio efectivo de los derechos en igualdad de mujeres y hombres así como la igualdad de trato en la convivencia.

Las políticas públicas han de prever el impacto diferenciado de sus actuaciones en mujeres y en hombres, dado la diferente posición social que tienen las unas y los otros así como el diferente acceso a los recursos. Para ello, en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas, se ha de incorporar la perspectiva de género que permite conocer en cada momento, la diferente realidad, necesidades y expectativas de mujeres y de hombres.

Esta forma de trabajo, que combina la realización de actuaciones específicas a favor de las mujeres, acciones positivas, y la incorporación de la perspectiva de género en todas las actuaciones de los Poderes Públicos se conoce como *mainstreaming* de género. Esta metodología ha sido asumida explícitamente por organismos internacionales como Naciones Unidas a través de la Plataforma para la Acción que surge de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas que se celebró en Beijing (Pekín) en 1995, o la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam como un recurso válido para luchar contra las desigualdades existentes.

En España se ha traducido como “transversalidad” en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que en su artículo 15 dice *“El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”*.

En el marco de las políticas públicas, uno de los grandes objetivos y líneas de actuación en el ámbito de género es el de empoderamiento, anglicismo derivado de la palabra *empowerment*. Es una herramienta para la intervención social y el desarrollo del *mainstreaming* o enfoque integrado de género y podemos entenderlo como un proceso de cambio mediante el cual las mujeres aumentan su acceso a los mecanismos de poder y de este modo actuar para mejorar su situación, por un lado como resultado de las actuaciones y medidas de las políticas públicas y por otro como condición previa para su propia definición. No sólo afecta a los procesos de toma de decisiones o de representatividad, contempla la percepción que de sí mismas tienen las mujeres.

## **El contexto europeo**

La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario, ya desde el Tratado de Roma. Los objetivos de la Unión Europea (UE) en materia de igualdad entre hombres y mujeres consisten en garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre ambos sexos y en luchar contra toda discriminación basada en el sexo. La aplicación práctica de este principio en su doble enfoque engloba tanto acciones específicas, como la integración transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas.

En la Comunicación de la Comisión de 27 de Febrero 2009 relativa a la “Igualdad entre mujeres y hombres”, a partir de los resultados del Informe anual de igualdad de hombres y mujeres se planteó que las orientaciones estratégicas deberían dirigirse a la supresión de las disparidades y obstáculos que limitan el empleo y la evolución profesional de las mujeres. El informe señala con especial énfasis la importancia de:

- erradicar los roles y estereotipos sexistas responsables de la pervivencia de las desigualdades mediante acciones de sensibilización y formación , haciendo especial hincapié, en el papel de los medios de comunicación como transmisores de estos modelos;
- incrementar la participación de las mujeres en los puestos de responsabilidad y su representación en los procesos electorales;

- dar a conocer a la opinión pública y mejorar la comprensión de la realidad de mujeres y hombres en la sociedad y de las situaciones de desigualdad que siguen dándose;
- Promover la conciliar la vida familiar y la actividad profesional, sobre todo mediante la distribución de las responsabilidades parentales y el desarrollo de servicios de cuidado de niños;

En marzo de 2010, la Comisión Europea emitió una Comunicación que recogía la Carta de la Mujer, aprobada con motivo del Día Internacional de la Mujer, del 15º aniversario de Conferencia Mundial de Mujeres y del 30º aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, esta Carta supone un compromiso reforzado en favor de la igualdad entre mujeres y hombres. En septiembre de 2010 la Comisión aprueba y comunica la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 en la que se proponen los ámbitos de trabajo específicos para los próximos años en materia de igualdad entre hombres y mujeres, tales como la independencia económica, la representatividad en la toma de decisiones o la erradicación de la violencia de género, entre otras.

### **El contexto español**

La Constitución Española de 1978 proclama la igualdad ante la ley entre hombres y mujeres en su artículo 14, en el cual establece la prohibición de cualquier discriminación por razón de sexo, entre otras.

La igualdad entre mujeres y hombres empezó a ser un objetivo institucional a partir de la creación del Instituto de la Mujer en 1983. En este tiempo se han promovido cambios dirigidos a promover la igualdad en el ámbito legislativo y a la eliminación de brechas de género entre hombres y mujeres en los ámbitos de la vida económica, social, política y cultural.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, afecta a todas las políticas públicas en nuestro país, tanto estatales como autonómicas y locales. Las principales novedades que esta Ley plantea son la prevención de conductas discriminatorias y la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Tal opción implica necesariamente una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad. En su preámbulo señala “la consideración de la dimensión transversal de la igualdad, seña de identidad del moderno derecho antidiscriminatorio, como principio fundamental del presente texto” y señala algunos instrumentos para su desarrollo. En el caso de la violencia de género, el artículo 32 señala como colectivo de especial importancia la mujer inmigrante y establece el compromiso de garantizar su acceso a todos los recursos previstos para las víctimas, en pie de igualdad con el resto de las mujeres.

El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) 2008-2011, previsto, en el artículo 17 de esta Ley Orgánica, contempla los objetivos, ámbitos y medidas de actuación promovidas desde las de políticas públicas orientadas a superar la discriminación y garantizar la igualdad. Este Plan se desarrolla a partir de cuatro principios rectores: ciudadanía, empoderamiento, transversalidad e innovación, estableciendo las siguientes prioridades:

- La redefinición del modelo de ciudadanía en concordancia con la igualdad de género, que entiende la igualdad más allá de la equiparación de lo femenino con lo masculino, afirmando la libertad femenina y atiende a la singularidad y pluralidad de las mujeres, evitando una generalización en la referencia a "lo colectivo femenino". La ciudadanía se concibe como el disfrute de los derechos civiles y sociales.
- El empoderamiento de las mujeres, en el sentido de valorar y fortalecer sus formas de hacer, de ejercer el poder y de relacionarse. "La estrategia de empoderamiento de las mujeres abarca actuaciones en las áreas de educación, empleo, participación económica y política, y fortalecimiento personal y asociacionismo, de manera simultánea e interrelacionada".
- La transversalidad de la perspectiva de género, como herramienta que busca modificar las formas actuales de la definición de las políticas públicas incorporando el Enfoque integrado de género repartiendo la competencia de igualdad entre los agentes.
- La innovación científica y tecnológica, como una de las principales fuerzas de cambio social, facilitando el acceso a las mujeres a dichos ámbitos eliminando las barreras formales e informales.

El PEIO reconoce que "las mujeres tienen garantizados hoy en España derechos de los que estuvieron excluidas en el pasado y por los que han trabajado con firmeza. Las instituciones y la opinión pública son cada vez más conscientes de que, aunque las mujeres y los hombres sean diferentes, la desigualdad y la discriminación de género son incompatibles con la democracia". Aún así, todavía existen retos relacionados con la igualdad de oportunidades y la equidad de género.

En relación con la migración, el PEIO incluye diversos objetivos que incorporan transversalmente a la población de origen extranjero en el marco de una visión amplia de la diversidad. En concreto, en las áreas de Educación, Atención a la Diversidad e Inclusión Social, Violencia y Política exterior y de cooperación para el desarrollo se incorporan aspectos específicos relacionados con la migración.

El PEIO está acompañado de múltiples iniciativas y propuestas del Gobierno de España que ha formulado y desarrollado bien otros Planes sectoriales bien paquetes de medidas, que integran aspectos fundamentales de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres: la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, las 54 Medidas para la Igualdad, el Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, el Plan Integral para la conciliación de la vida laboral y personal en la Administración Pública, el propio Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración...

Actualmente está en proceso de aprobación el Anteproyecto de Ley integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. La exposición de motivos de esta Ley señala que "no es una Ley más de derechos sociales sino, sobre todo, de derecho antidiscriminatorio específico". Pretende establecer un marco legal adecuado para la prevención, atención y eliminación de todas las formas de discriminación. Reitera y desarrolla algunos de los objetivos y principios ya señalados: la aplicación transversal de la igualdad de trato en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y la corresponsabilidad social ante la discriminación de los agentes sociales y las administraciones públicas.

En el primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2011 se abordó la transversalidad de género desde la doble perspectiva: la implementación de acciones positivas para mujeres con especiales dificultades y la integración del *mainstreaming* de género en todos y cada uno de sus ejes de actuación. La evaluación de este I PEI, se ha podido observar que la mayor parte de las acciones han sido de carácter específico dirigidas a mujeres inmigrantes, mientras que el *mainstreaming* de género ha tenido una menor presencia o los resultados resultan menos visibles. La incorporación de la perspectiva de género se trata de un reto difícil y queda mucho que hacer en este sentido. En la formulación de este segundo PEI se ha tratado de cuidar este aspecto para lograr que realmente se aplique este enfoque de género en cada uno de sus ámbitos de intervención. Es por ello que, aunque el principio de igualdad de trato es un principio rector de todo el Plan, incorporado en todas las áreas de intervención de modo transversal, se ha querido incorporar, en el conjunto de las áreas transversales, este Área de Género, con la intención de reforzar la aplicación del *mainstreaming* de género al conjunto de las políticas públicas de ciudadanía e integración y, al mismo tiempo, visibilizar la necesidad de contemplar acciones positivas dirigidas específicamente a situaciones de especial vulnerabilidad que afectan fundamentalmente a las mujeres, tal y como se recoge en el diagnóstico realizado a continuación.

## DIAGNÓSTICO

Al analizar de modo diferenciado la realidad de hombres y mujeres se detectan diversas desigualdades entre ambos en diferentes ámbitos, que revelan una mayor vulnerabilidad de las mujeres a situaciones de pobreza y de exclusión social, así como de menor participación en los espacios de poder y toma de decisión.

El IV Informe de la Comisión Europea sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres, de 2009, señala algunas cuestiones especialmente relevantes. Este informe señala, por una parte, que la tasa de empleo femenina es menor que la masculina. Asimismo, las mujeres están sobrerrepresentadas en los trabajos más precarios y en los de duración determinada o a tiempo parcial. En el ámbito educativo, aunque la mayoría de las personas licenciadas universitarias de la UE (el 58,9%) son mujeres, no encuentran una correspondencia con su situación en el mercado laboral, en el que desempeñan puestos de cualificación menor, debido a la existencia de limitaciones en cuanto a su desarrollo profesional, su remuneración y los derechos de pensión acumulados.

Las condiciones de vida de las mujeres están acompañadas de una mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión social, estando más expuestas que los hombres a situaciones de pobreza, que afectan fundamentalmente a mujeres a cargo de familias monomarentales (el 32%) y a mujeres mayores de 65 años (el 31%).

En cuanto a la representatividad, el Informe refleja que el porcentaje de mujeres que desempeñan funciones de liderazgo es relativamente bajo, con una media del 30% en toda la Unión Europea, detectándose diferencias importantes entre los distintos Estados miembros.

En el ámbito de los procesos migratorios, indudablemente, una de sus características actuales es su feminización. Las mujeres siempre han estado presentes en los movimientos migratorios, sin embargo, en los últimos años, se ha producido una notable transformación de su participación en los

mientos. Por un lado, se ha incrementado el número de mujeres que migran y, por otro lado, se ha producido una importante transformación cualitativa en sus proyectos migratorios: las mujeres han pasado de formar parte de un proyecto migratorio familiar, iniciado por un varón, generalmente su pareja, a desempeñar un rol más independiente y autónomo; son ellas las que, cada vez más, toman la iniciativa y el protagonismo de la cadena migratoria.

La inmigración en España encuentra un reflejo de este proceso de feminización: aunque se encuentran diferencias por nacionalidades o lugares de origen, según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, a fecha de 31 de diciembre de 2010 el 47% de las personas con autorización de residencia en España son mujeres, suponiendo casi un 18% más que quince años atrás y, en relación con datos manejados en el diseño del I Plan estratégico, un 1% más que en 2005.

Las mujeres de origen extranjero comparten la práctica totalidad de los situaciones y necesidades que sufren las mujeres autóctonas: discriminación salarial, falta de representación y de valoración de su capacidad para la participación en la toma de decisiones, segmentación horizontal y vertical del mercado laboral, menor acceso a los recursos sociales, la falta de corresponsabilidad de la vida laboral y personal o la violencia de género.

En el caso de la incorporación al mercado laboral, las mujeres extranjeras también alcanzan niveles inferiores a los de los hombres extranjeros, pero son mayores que las de la mujer autóctona e incluso la tasa de los hombres autóctonos. Según la EPA, en el último cuatrimestre de 2010, la tasa de actividad de las mujeres extranjeras era del 69,3 % mientras las españolas alcanzaban el 49,92 % (83,5 y 65,3 en el caso de los hombres). Las diferencias se explican en gran parte por las edades donde la mujer decide dejar de trabajar para cuidar a sus hijos, ya que mientras que las mujeres españolas tradicionalmente abandonan el mercado laboral, las extranjeras prolongan su actividad. En el caso de mujeres de origen extranjero, el perfil a lo largo del ciclo vital de las mujeres se asemeja al de los hombres en mayor medida que lo hacen las autóctonas, aun sufriendo también los problemas y necesidades relacionadas con el cuidado, la crianza y la conciliación. En el Área de Promoción Económica y Empleo se ha analizado de modo más detallado la realidad del mercado laboral, como la situación de segmentación horizontal y vertical del mercado laboral por origen, las peores condiciones en la contratación, la brecha salarial.

En el ámbito de la salud, se pone de manifiesto que el factor origen acentúa las desigualdades sociales en general y el acceso a los recursos de la salud en particular.<sup>18</sup>

En este contexto general de factores que afectan, desde el punto de vista de género, a la integración de las mujeres inmigrantes, se identifica una especial exposición a situaciones relacionadas con la vulneración de los derechos humanos y la violencia. Por su relevancia, justifican un tratamiento específico dentro de esta Área transversal de Género, en la que se contemplan medidas de acción positiva orientadas a corregir estas situaciones

## **Violencia de género**

---

<sup>18</sup> Véase Área específica de Salud



La violencia contra las mujeres es una cuestión estructural en todas las sociedades, constituyendo una gravísima vulneración de los derechos humanos y la manifestación más extrema de la desigualdad de género, siendo uno de los ámbitos en los que se han realizado mayores esfuerzos, tanto por el desarrollo de instrumentos legales como por la implementación de políticas públicas de prevención, intervención y protección social.

La discriminación por razón de sexo que opera en diferentes ámbitos (económico, cultural, político, social,...), perpetúa un modelo social que afecta al desarrollo de los derechos de las mujeres, un modelo que se encuentra en la base de todas las manifestaciones de violencia contra las mujeres: la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos, la violencia económica, la mutilación genital femenina, la trata de seres humanos, los abortos selectivos en función del sexo y el infanticidio femenino, los crímenes de honor, la violencia ejercida contra las mujeres en los conflictos armados, los malos tratos físicos, psicológicos o sexuales,... Indudablemente, de todas estas formas de violencia que se ejercen contra las mujeres en todo el mundo, la violencia en el contexto de la pareja es una de las que tiene mayor incidencia.

En el caso de España, el III Informe Anual del Observatorio estatal de la Violencia sobre la Mujer-2010, refleja que, de las 471 víctimas mortales por violencia de género registradas entre 2003 y 2009, 142 de ellas (el 36.4%) tenían nacionalidad extranjera (más de la mitad, de América Latina). Poniendo estos datos en relación con la población total mayor de 15 años, la tasa media de mujeres extranjeras víctimas mortales de violencia de género es del 12.9%, mientras que la correspondiente a las víctimas españolas es del 2.6%. En cuanto a los agresores de nacionalidad no española la tasa es también superior: un 10.4%, frente a un 2.8%, en el caso de los españoles. El Informe también señala que entre 2003 y 2009, "de año en año, aunque con altibajos, se observa una tendencia al incremento en el número y proporción tanto de víctimas como de agresores extranjeros aunque en 2009 este porcentaje de víctimas extranjeras con respecto al total de víctimas experimenta un descenso".

Sin duda alguna, existe una clara sobrerrepresentación demográfica de la población extranjera en los casos de violencia de género que se producen en España. Entre los factores que influyen en esta mayor exposición a la violencia de género encontramos coincidencias con el caso de las mujeres autóctonas. Sin embargo, hay cuestiones que pueden incrementar su vulnerabilidad: la carencia o insuficiencia de redes sociales de apoyo adecuado, la dependencia económica y/o administrativa respecto del agresor, la percepción de los recursos públicos más como amenaza que como fuente de protección, sobre todo en situaciones de irregularidad administrativa, ... Todas estas cuestiones derivan en un mayor riesgo de invisibilidad y, por tanto, menor acceso a información y recursos en caso de ser víctimas de violencia de género.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, contempla, como una de las líneas prioritarias de actuación dirigidas a prevenir, erradicar y sancionar la violencia de género, así como a proteger a sus víctimas, la situación específica de las mujeres extranjeras: por una parte, la Ley garantiza los derechos reconocidos a todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra circunstancia personal o social; por otra parte, establece que los planes de colaboración elaborados por los poderes públicos para la consecución de los objetivos de prevención, asistencia y persecución

de los actos de violencia de género, han de considerar de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta Ley, entre otras, las mujeres inmigrantes.

Con este mandato, la colaboración entre la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se vio reflejada en la aprobación del Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012. Dicho Plan ha sido elaborado en el marco del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, así como en el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010. Estructuradas en diversos objetivos, este Plan tiene cinco líneas principales de actuación: información, formación, sensibilización, atención adaptada a las circunstancias de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género y medidas estructurales

Asimismo, tanto la reforma la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, realizada a través de la Ley Orgánica 2/2009, así como su Reglamento de desarrollo ( RD 557/2001, de 20 de abril), han introducido modificaciones, orientadas a fomentar la autonomía económica y administrativa de las mujeres y a evitar que la situación administrativa de una mujer extranjera sea un problema añadido a su situación de víctima de violencia de género.

### **Trata de seres humanos**

El Protocolo de Las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir Y Sancionar la Trata De Personas, Especialmente Mujeres y Niñas, conocido como Protocolo de Palermo, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, define la trata de de seres humanos como "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación incluye como mínimo, la derivada de la prostitución y de otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares, servidumbre y extracción de órganos".

A diferencia del tráfico ilícito de inmigrantes, definido por el Protocolo de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material, la trata de seres humanos: a) no cuenta con el consentimiento de la víctima, o se realiza bajo coacción, engaño o abusos; b) no finaliza con la llegada de inmigrantes a su destino, sino que su fin es la explotación de las víctimas; c) puede ser transnacional o bien producirse dentro de las fronteras de un mismo estado.

La trata de seres humanos constituye una de las violaciones más graves de los derechos humanos en la actualidad que constituye el tercer negocio ilícito a escala mundial. Según la Organización Internacional del Trabajo cada año alrededor de 2,5 millones de personas en el mundo son captadas

con el fin de someterlas a explotación. UNICEF señala que los beneficios que genera superan los 7.000 millones de dólares anuales.

Aunque la trata se asocia fundamentalmente la explotación sexual, relacionada con la inmigración, las mujeres y la prostitución, no debe olvidarse que es un fenómeno global mucho más amplio, que comprende igualmente la explotación laboral, la mendicidad, la venta ambulante, el tráfico de órganos, los matrimonios forzados, etc, afectando a mujeres, hombres, niños y niñas. Se trata de un delito susceptible de afectar al conjunto de la población. Si bien, los datos demuestran que la mayor parte de las víctimas son mujeres.

El informe 2010 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) "Trata de personas hacia Europa con fines de explotación sexual" señala que en Europa, los casos registrados de trata con fines de explotación sexual suponen el 84% del total. UNODC señala igualmente que "prácticamente todos los clientes de los servicios sexuales comerciales en Europa son hombres y que, en su mayoría, las mujeres son los proveedores". Según este mismo informe, la media de clientes masculinos en el mundo es del 19 %, mientras que en España alcanza el 39%.

Igualmente, la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento, de 2004, sobre "Lucha contra la trata de seres humanos y lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil", afirma que "los niños y las mujeres, más vulnerables, presentan mayor tendencia a convertirse en víctimas de la trata debido a la falta de educación y oportunidades profesionales". Esta misma comunicación concluye que "por lo tanto, una política global tiene que presentar una evidente perspectiva de género".

Hasta el momento, los gobiernos europeos han abordado la lucha contra la trata desde distintos ámbitos. La prioridad inicial fue el control migratorio y la desarticulación de las redes criminales, incorporándose posteriormente actuaciones dirigidas a la protección de las víctimas. El Convenio Europeo contra la Trata de Seres Humanos, aprobado en mayo de 2005, supuso una oportunidad para definir otro tipo de estrategias y medidas dirigidas a garantizar la protección de los derechos humanos de las víctimas y su protección social.

Naciones Unidas afirmó en su informe 'Tráfico de Personas. Patrones Globales' de 2007 que España está entre los diez países con incidencia más alta en lo relativo a la trata de personas con fines de explotación sexual. Es uno de los principales países tanto de tránsito como de destino. La mayoría de estas víctimas son mujeres entre 18 y 25 años captadas en sus países de origen por delincuentes o redes criminales organizadas, incluyendo también transexuales.

En España, la aprobación y puesta en marcha del Plan Integral de Lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual 2009-2011, supuso un hito en este campo y ocupó un vacío a la hora de integrar las políticas desarrolladas en este ámbito y respondió a una demanda de diversos organismos internacionales y organizaciones sociales. El Plan Integral afirma que, al analizar la trata de seres humanos en nuestro país existe una conexión con la prostitución: "la trata de mujeres, niñas y niños existe porque existe la prostitución". Según estimaciones policiales, el 90% de las mujeres prostituidas que trabajan en lugares donde se ofertan servicios sexuales son extranjeras y muchas de ellas se encontrarían en manos de redes de trata de seres humanos. Por nacionalidades, "más de la mitad procederían del continente americano (especialmente colombianas y brasileñas), una tercera

parte serían europeas (de países del Este, especialmente rumanas y rusas) y el resto africanas (principalmente nigerianas y marroquíes)". UNODC señala que en España el aumento de la trata de paraguayas y brasileñas parece haber compensado la disminución de la trata originada en Colombia.

El Gobierno enmarcó diversas actuaciones contra la trata dentro del Plan Integral , uno de cuyos objetivos principales es potenciar la concienciación contra este fenómeno. Para la puesta en marcha de estas acciones se contó con la colaboración de todas las organizaciones especializadas y vinculadas al Foro Social de Lucha contra la Trata con fines de explotación sexual.

En el año 2009 se iniciaron las acciones más importantes, entre ellas las medidas de refuerzo de la persecución policial, la asistencia social a las víctimas y las reformas legislativas, de entre las que destacan la reforma del Código Penal, que recoge expresamente, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, la trata como delito y la reforma de la normativa de extranjería, que refuerza la protección a las víctimas. El Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos incluye medidas que suponen nuevos derechos garantizados a las víctimas de trata. Se inician, asimismo, nuevos protocolos e instrumentos de control y coordinación.

El Plan Integral de Lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual se complementa con las medidas contra la trata de niñas y niños, comprendidas en el III Plan de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de la Infancia y la Adolescencia (PESI) 2010-2013.

### **Otras formas de violencia (mutilación y matrimonios forzados).**

Existen igualmente otras formas de violencia contra las mujeres sobre las que este II Plan Estratégico pretende actuar: la mutilación genital femenina y los matrimonios forzados, ambas formas de discriminación y de violencia sexual y expresiones directas de la desigualdad de género.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la Mutilación Genital Femenina (MGF) comprende todos los procedimientos, que de forma intencional y por motivos no médicos, alteran o lesionan los órganos genitales femeninos. Se trata de prácticas de origen pre-islámico que se lleva a cabo entre en niñas situadas entre el nacimiento y la pre- adolescencia, y que atentan contra la integridad física y psíquica de las mujeres y las niñas, en tanto que se trata de la amputación de una parte funcional y sana del organismo femenino.

La OMS denuncia que cada minuto, cuatro mujeres en el mundo son sometidas a la MGF; se calcula que entre 100 y 140 millones de mujeres y niñas sufren sus consecuencias; cada año en África, 3 millones están en riesgo de padecerla.

En el caso de España, se detectaron los primeros casos en Cataluña en 1993, consistentes en casos de inmigrantes mutiladas cuyas hijas son consideradas potenciales víctimas de este tipo de violencia. Fruto de la mediación realizada, se consiguió un compromiso con la comunidad africana inmigrada

para la no realización de estas prácticas en España, así como la implementación de actuaciones de prevención, detección e intervención ante estas situaciones.

Según el mapa de la Mutilación Genital Femenina (MGF), realizado por el Grupo Interdisciplinar para la Prevención y el Estudio de las Prácticas Tradicionales Perjudiciales de la Universidad Autónoma de Barcelona, en tanto que la MGF es practicada en 28 países, de manera predominante en la región subsahariana, se estima que en España las niñas menores de 14 años, potencialmente en riesgo de ser sometidas a la MGF, proceden principalmente de Camerún, Gambia, Ghana, Guinea, Mauritania, Nigeria y Senegal, siendo la población gambiana la que sufre un mayor riesgo de sufrir MGF.

El marco jurídico en España se ha hecho eco de la gravedad de esta situación, procediendo a modificar, en 2005, la LO 6/1985 del Poder Judicial. Esta modificación ha abierto la posibilidad de que la práctica de la MGF sea perseguida extraterritorialmente, permitiendo que sea la jurisdicción española quien conozca de aquellos hechos cometidos por españoles o extranjeros, fuera del territorio nacional, siempre que, según la ley penal española, dichos hechos sean constitutivos de determinados delitos, entre los que se incluye la MGF y siempre que los responsables se encuentren en España. Igualmente, el Código Penal castiga con penas de prisión de 6 a 12 años a los responsables de MG y, si la víctima fuera menor o incapaz, será aplicable la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad,... de 4 a 10 años si el juez lo estima adecuado al interés del menor. Igualmente, la LO de protección jurídica del menor establece obligaciones de la ciudadanía, especialmente de quienes, por su profesión o función que detecten situación de riesgo o desamparo de un menor lo comunicarán a la autoridad o sus agentes más próximos.

Los matrimonios forzados son aquellos realizados sin el consentimiento "válido" de uno de los dos contrayentes (generalmente, una mujer), por la intervención de terceras personas del entorno familiar, que se otorgan la facultad de decisión y presionan a la víctima para que se case.

No existen datos generales que permitan cuantificar el la magnitud de estas situaciones en España; sin embargo, en 2010 la Generalitat de Cataluña afirma que han impedido 15 casos gracias al Protocolo de Prevención y Actuación en casos de indicios de matrimonio forzado, elaborado en 2009 por los Mossos d' Esquadra, el único instrumento específicamente dedicado a este fenómeno.

Aunque esta es una realidad que no ha sido suficientemente visibilizada hasta fechas recientes, tanto la sociedad civil como los poderes públicos están reforzando las actuaciones de lucha contra los matrimonios forzados en España, instando a que, por una parte, se generalice el Protocolo de Prevención y Actuación existente en Cataluña, así como, por otra parte, a que se reforme el Código Penal para que esta práctica, sea tipificada como delito, al igual que contemplan ordenamientos jurídicos de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Finalmente, cabe señalar la existencia de estereotipos y prejuicios existentes hacia las mujeres de origen extranjero, sumados a los que ya se dan sobre las mujeres en general. Su imagen de dependientes, pasivas, dominadas, cuidadoras que se percibe en la sociedad de acogida y se amplifica en los medios de comunicación inciden en comportamientos y en el diseño de las políticas públicas y programas destinados a ellas. La existencia de problemáticas concretas y específicas o de situaciones de vulnerabilidad no ha de ocultar las capacidades personales y colectivas, el desarrollo

organizativo existente o el empoderamiento suscitado por un nuevo papel más activo en la toma de decisiones en relación con las trayectorias migratorias personales y familiares.

En sintonía con el PEIO 2008-2011 la propuesta planteada tanto en esta Área como, de modo transversal, en el resto del II Plan Estratégico, no está dirigida sólo a las mujeres, sino que forma parte de una apuesta más amplia a favor de la sostenibilidad social y la calidad de vida, en tanto que pretende modificar las relaciones existentes entre hombres y mujeres y trabajar sobre los factores que permitan construir una situación de equidad.

**Objetivos, líneas de actuación y medidas.**

Objetivo	Línea de actuación	Medidas	Instituciones responsables	Indicadores
1. Consolidar la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases de las políticas migratorias.	1.1 Conocimiento e investigación sobre migración, género, desarrollo y convivencia intercultural	1.1.1 Apoyo a la realización de estudios e investigaciones específicos.		
		1.1.2 Recogida y tratamiento de datos estadísticos desagregados por sexo.		
		1.1.3 Apoyo a la creación de mecanismos de evaluación de las políticas públicas que incluyan la perspectiva de género		
	1.2 Difusión de metodologías, instrumentos y herramientas	1.2.1 Diseño de herramientas, metodologías y materiales específicos en materia de género y migraciones para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas		
		1.2.2 Apoyo a planes y actuaciones de formación específica en materia de igualdad entre hombres y mujeres		
		1.2.3 Inclusión de mecanismos de valoración de la incorporación el enfoque de género en los formularios e instrumentos para la planificación de programas promovidos o financiados por las Administraciones Públicas		
		1.2.4 Apoyo a proyectos de transferencia de buenas prácticas		
	1.3 Actuaciones dirigidas a potenciar el empoderar a las mujeres inmigrantes	1.3.1 Formación en género e interculturalidad dirigida a las personas responsable del diseño, implementación y evaluación de actuaciones dirigidas a la población inmigrante.		

		1.3.2 Formación de formadoras en género e interculturalidad dirigido a personas que trabajen con mujeres inmigrantes.		
2.- Garantizar la protección de las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia	2.1 Lucha contra la violencia de género en relación con la diversidad	2.1.1 Apoyo a programas que mejoren los recursos especializados de asistencia a las víctimas y su adecuación a las necesidades de las mujeres de origen extranjero: intérpretes, mediación, coordinación de profesionales, protocolos de actuación...		
		2.1.2 Incorporación de contenidos en el itinerario formativo de los profesionales del sector, sobre violencia de género en lo relativo a los derechos de las mujeres inmigrantes		
		2.1.3 Fomento de actuaciones de educación cívica y sensibilización sobre violencia de género dirigidas al conjunto de la población en contextos de diversidad		
	2.2. Lucha contra otros tipos de violencia contra las mujeres	2.2.1 Apoyo a proyectos de lucha contra la mutilación genital femenina.		
		2.2.2 Apoyo a iniciativas contra matrimonios forzados		
	2.3 Actuación integral de lucha contra la trata	2.3.1 Apoyo a la elaboración de estudios sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en tránsito o con destino a nuestro país y su relación con los fenómenos migratorios.		
		2.3.2 Establecimiento de mecanismos de coordinación entre las Administraciones públicas para asegurar la incorporación de la mujer extranjera en el desarrollo de las actuaciones de lucha contra la trata		
		2.3.3 Promoción de proyectos para		



		la información, asesoramiento y atención integral a las mujeres de origen extranjero prostitutas y víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual. (desarrollo de medidas y acciones del Plan de Trata y apoyo a proyectos desarrollados por otros agentes sociales y públicos)		
		2.3.4 Fomento de la transferencia de conocimiento y buenas prácticas		
		2.3.5 Realización y puesta en marcha de acciones de sensibilización e información, desde la perspectiva de género, en distintos ámbitos sobre la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres que ejercen la prostitución y de las víctimas de trata con fines de explotación sexual.		
		2.3.6 Planificación e intensificación de las inspecciones en lugares de riesgo potencial de trata de seres humanos.		
		2.3.7 Diseño y ejecución de acciones formativas dirigidas a profesionales del ámbito de las migraciones sobre Tratas de Seres Humanos en colaboración con las Comunidades Autónomas.		

## 7.4. Área de Género

## 7.5 Área De Participación Y Educación Cívica

### 1.- Introducción.

Este área transversal contempla las acciones relacionadas con la participación ciudadana y la educación cívica para la convivencia, que integra aquellas medidas relacionadas con la toma de conciencia y la sensibilización del conjunto de la población en un contexto de diversidad. El principio de ciudadanía implica reformular la pertenencia y la soberanía. En primer lugar, supone el reconocimiento y el respeto frente a la indiferencia, la segregación o la exclusión. En segundo lugar, la participación en las decisiones significativas más allá de lo electoral y el voto.

Esta área de intervención transversal integra, por tanto, ambas dimensiones: las relacionadas con la participación ciudadana y las derivadas de la necesidad de un cambio de percepción y de actitudes en positivo hacia los cambios derivados del fenómeno migratorio del conjunto de la población. El cambio del término sensibilización a la denominación educación cívica para la convivencia refleja una evolución de la concepción del área. La integración de las personas inmigrantes es una necesidad del sistema democrático. La educación cívica está dirigida a las relaciones sociales, en este caso en contextos de diversidad, permite desarrollar y asumir un conocimiento y análisis crítico de la democracia, del papel de cada persona en calidad de ciudadano, así como asumir responsabilidades y derechos sociales y políticos. La educación cívica transforma las relaciones, capacita a las personas para lograr su participación ciudadana y pretende fomentar las actitudes y aptitudes de colaboración y participación en actividades cívicas.

La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social ha reforzado el papel de la participación para la integración de las personas de origen extranjero. Introduce un nuevo artículo 2 ter que señala que las políticas públicas deben incorporar el objetivo de integración "con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás Leyes, en condiciones de igualdad de trato".

Otros artículos, como el Art. 6 referido a la participación pública, o el Art.69 relativo apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes, establecen el reconocimiento de los derechos de participación social y política y el impulso del fortalecimiento del movimiento asociativo inmigrante. Nuestro ordenamiento jurídico y las políticas públicas desarrolladas entienden la participación como derecho, necesidad y requisito para la integración y como proceso para la construcción de ciudadanía en una sociedad

plural y democrática. Este marco social y jurídico recoge la experiencia de los años de desarrollo del I Plan Estratégico, en el que ya se señalaba que sólo una sociedad en la que las personas inmigrantes participen en condiciones de igualdad con la población autóctona podrá considerarse una sociedad inclusiva, cohesionada y capaz de generar un sentido de pertenencia entre la población de origen extranjero.

La Unión Europea ha creado un marco coherente para la integración de los nacionales de terceros países fundamentándolos en los Principios Básicos para la Integración, de 2004, aprobados por el

Consejo. El noveno principio dispone que “la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a escala local, favorece su integración”. En el séptimo principio hace referencia a la necesidad de medidas de sensibilización para “promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad”.

Este marco se ha ido completando a partir de distintas Resoluciones del Parlamento europeo:

- de 6 de julio de 2006, sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea
- de 24 de octubre de 2006, sobre la inmigración femenina: papel y situación de las mujeres inmigrantes en la Unión Europea.
- de 26 de septiembre de 2007, sobre el plan de política en materia de migración legal.
- de 2 de abril de 2009, sobre problemas y perspectivas de la ciudadanía europea.

Éste último documento considera que las prioridades que guían las acciones de los países miembros deberían incluir “el aumento de la educación política y cívica, la participación y la representación de los inmigrantes en todos los ámbitos pertinentes de la gobernanza, la sociedad civil, así como los procesos decisorios y la elaboración de las políticas”.

Así mismo, propuso la siguiente tipología de medidas:

- reforzar la participación cívica, cultural y política de los emigrantes en la sociedad que les acoge;
- mejorar el diálogo y la consulta de los nacionales de terceros países;
- fomentar una ciudadanía activa;
- elaborar programas nacionales de preparación a la ciudadanía y de naturalización.

La Comisión publicó el Tercer informe anual sobre inmigración e integración, de 2007, que analiza la evolución de las políticas nacionales de integración. Concluye que “la participación de los inmigrantes en el proceso democrático se percibe cada vez más como un aspecto significativo de una integración acertada y en un número creciente de casos los representantes de los inmigrantes participan en la elaboración y ejecución de las políticas de integración. En especial, existe un interés cada vez mayor por los procesos activos de ciudadanía y naturalización como elementos para consolidar las oportunidades de participación en la sociedad de acogida”. También señala que un número bastante limitado de Estados miembros ofrece a los nacionales de terceros países el derecho de voto en las elecciones locales, como ha sido el caso de España en las últimas elecciones celebradas en mayo en 2011.

Descendiendo al caso español, podemos señalar la importancia que ha tenido en este ámbito el desarrollo de instrumentos de participación, fundamentalmente la configuración de distintos órganos y foros deliberativos a escala local, autonómica y nacional donde se han hecho presente el movimiento asociativo inmigrante y el tejido social articulado en torno al fenómeno migratorio. Ya en

junio de 2006 se constituyó legalmente el actual Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes y adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración. Durante este periodo ha emitido siete dictámenes y seis informes.

Este Foro, en el último "Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados 2009", reflexionó sobre los procesos de participación como herramienta para promover la convivencia vecinal, el sentido de pertenencia e identidad y la creación de espacios comunes de encuentro. En él propone "la participación como una posible estrategia de cara a crear y fortalecer un tejido social local a través de la cual conocer y reconocer las diferentes identidades, necesidades y expectativas. En definitiva, se trata de valorar la riqueza de la heterogeneidad a través de procesos participativos en los que existan oportunidades reales para el encuentro y el intercambio".

El segundo de los Principios básicos para la integración de la unión Europea nos recuerda que "la integración implica el respeto de los valores básicos de la UE". A escala europea, propone incorporar la integración de los nacionales de terceros países en los futuros programas de la Agencia de Derechos Fundamentales y estudiar al mismo tiempo la manera de dar a conocer entre el público en general los valores fundamentales de la Unión.

El Parlamento Europeo, en su documento de estrategias y medios para la integración de los inmigrantes, de 2006, pide a la Comisión que dedique particular atención a "normalizar la cuestión de la integración en todo momento mediante sus estrategias e iniciativas de comunicación" y a los Estados miembros "que lancen campañas de información y sensibilización con el fin de mejorar la comprensión de las migraciones y de la contribución económica y social de los inmigrantes en una sociedad".

En coherencia con los informes realizados por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el presente Plan considera un elemento imprescindible el impulso de procesos y actuaciones que ayuden a superar los prejuicios, estereotipos y estigmatizaciones que "condicionan la igualdad de trato y la plena participación de las personas inmigrantes y que suponen un freno para la integración". Esta estrategia debe entenderse como un proceso de intervención social dirigido tanto a la población inmigrante como a la población autóctona y no como acciones aisladas. En este documento se contempla no sólo el diseño de acciones de comunicación, educación o difusión, sino que atribuye "una influencia fundamental a la actuación de los medios de comunicación y a la clase política para la correcta percepción del colectivo migrante y del fenómeno en sí mismo".

## **2.- Diagnóstico**

La participación puede tener lugar en distintos ámbitos (movimiento asociativo de inmigrantes, asociaciones culturales deportivas, sindicatos...). Lo más frecuente es que los inmigrantes busquen asociarse con personas de su mismo origen y participen en menor medida en otro tipo de asociaciones.

Se puede hablar de una eclosión del asociacionismo inmigrante durante la última década, aunque las tasas de asociacionismo de la población de origen extranjero son más bajas que las de la autóctona.

Este hecho parece vinculado a un contexto que favorece y alienta la creación de organizaciones como mecanismo de representación de intereses colectivos propios de las trayectorias migratorias y de interlocución con las administraciones públicas. La realidad es diversa, con marcadas diferencias en la configuración asociativa inmigrante tanto por colectivos nacionales como por territorios.

Existe una capacidad de organización colectiva y de transformar las redes informales en entidades formales. Sin embargo, la característica del movimiento asociativo inmigrante es, mayoritariamente, su debilidad. Las asociaciones de inmigrantes logran traspasar un umbral mínimo de acceso a la esfera pública y de representatividad e influencia en los asuntos que les conciernen, pero chocan con dificultades que limitan su fortalecimiento. Entre estas dificultades están la dependencia de las administraciones públicas y de la financiación en concreto, la especialización en un tipo de actividades y servicios vinculadas a necesidades de los respectivos compatriotas más que hacia el entorno, la falta de formación y carencias en la gestión y planificación, la insuficiencia de recursos, la poca vertebración de su estructura, o la excesiva fragmentación.

Uno de los avances significativos ha sido el avance en la capacidad de interlocución con las administraciones y su presencia en los espacios públicos para promover sus intereses. Este hecho se refleja en su presencia en consejos o foros que tratan temas sectoriales entre los mecanismos existentes para la participación.

Existe una amplia gama de instrumentos y espacios participativos desigualmente desarrollados, pero que ya han experimentado un recorrido y una trayectoria. La principal necesidad en el momento presente no es la de construir espacios de representación y participación sino la de mejorar su funcionamiento, consolidarlos, fortalecerlos y afrontar las dificultades en su gestión y capacidad real de influencia. Este hecho permitirá dejar atrás ciertas formas de concebir la participación de la población de origen extranjero que tienden a reducir sus acciones a espacios limitados a manifestaciones culturales tradicionales sin impacto real en la convivencia, la toma de decisiones o de influencia en las políticas públicas.

Las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2011 han supuesto un punto de inflexión en la participación política de la población de origen extranjero. Por primera vez se ha reconocido el derecho al sufragio a un número espacialmente significativo de la población extranjera, fruto del esfuerzo que ha culminado en la firma de convenios bilaterales con terceros países, línea de actuación que debe ser continuada. Sin embargo, es importante señalar que la campaña de inscripción para el voto de los extranjeros presenta datos que no son alentadores y que llevan a la necesidad de analizar las causas de esta baja inscripción.

Por tanto, se ha identificado una demanda de formación y de transferencia de buenas prácticas en metodologías específicas para la participación de la población de origen extranjero y de la participación ciudadana en general.

Las percepciones y relaciones se han analizado más profundamente en las Áreas de Igualdad de trato y de Convivencia, a las cuales nos remitimos, pero entre ellas cabe señalar nuevamente que se identifican cambios en nuestra sociedad tales como el deterioro de la azofaifa de la población extranjera acrecentada por la crisis, el crecimiento del racismo y la xenofobia y el aumento de la tolerancia, entre otras.

Un aspecto relevante, señalado en los dictámenes del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, es la necesidad de coordinación de las múltiples actuaciones desarrolladas por distintos agentes sociales, de manera que se optimicen los recursos y se generen efectos multiplicadores en toda la sociedad. Se detecta asimismo que existe una dispersión de acciones aisladas y la inexistencia de una estrategia de sensibilización y educación cívica que sirva como marco genérico de actuación.

Por último, volver a señalar la importancia de los medios de comunicación en el tratamiento informativo del fenómeno migratorio y de las declaraciones públicas, en la construcción de la imagen de la población de origen extranjero. Se han tomado medidas dirigidas a profesionales de la información (el código deontológico de las Asociaciones de la Prensa Española, la Declaración de principios sobre la conducta de los periodistas, el Código elaborado por RTVE,...) como instrumentos fundamentales de apoyo en el ejercicio profesional de los periodistas.

### 3.- Objetivos, líneas de actuación y medidas

Objetivo	Línea de actuación	Medidas	Indicadores	Fuentes de verificación	
1.-Promover la ciudadanía activa con modelos que sean capaces de incorporar la diversidad de la población.	1.1 Fomento del desarrollo asociativo y comunitario con la incorporación de población de origen extranjero	1.1.1. Apoyo a proyectos que fomenten la participación de la población de origen extranjero en la vida sociocultural			
		1.1.2 Acciones de información y difusión del asociacionismo así como de formación en metodologías participativas en contextos de diversidad			
	1.2 Mejora de la vertebración y capacitación del tejido asociativo inmigrante	1.2.1. Apoyo a la consolidación y desarrollo de asociaciones de inmigrantes			
		1.2.2 Impulso de acciones formativas, especialmente de capacitación en organización y gestión asociativa			
		1.2.3 Asistencia técnica al tejido social: diagnóstico organizativo, planificación estratégica y operativa, diseño, gestión y ejecución de proyectos, evaluación.			
	1.3 Creación y consolidación de redes de colaboración	1.3.1 Apoyo estructural a redes de colaboración formales e informales de organizaciones de carácter diverso			
		1.3.2 Impulso a la realización de actuaciones de sistematización, intercambio de experiencias y transferencias de buenas prácticas			
		1.3.3 Establecimiento de formas de coordinación entre Foros a escala local, autonómica y nacional.			
	1.4. Utilización de las Nuevas Tecnologías para la creación de redes	1.4.1. Apoyo al desarrollo de programas vinculados a las redes sociales			
	2.- Promover la participación política de la población de origen extranjero	2.1 Avance y fortalecimiento de las instituciones formales de consulta y representación	2.1.1 Fomento de proyectos dirigidos al desarrollo, evaluación y capacitación de foros, consejos, órganos sectoriales y otras fórmulas de participación sociopolítica en el ámbito local, autonómico y estatal		
			2.1.2 Desarrollo de procesos		



		participativos de planificación y gestión de políticas públicas locales en el ámbito del Plan Estratégico		
		2.1.3 Promoción de actuaciones de transferencia de conocimiento y buenas prácticas		
	2.2. Extensión del derecho al sufragio de la población de origen extranjero en el ámbito local	2.2.1 Impulso a la celebración de convenios bilaterales con países de origen de población extranjera		
		2.2.2 Promoción y capacitación en competencias interculturales y gestión de la diversidad en instituciones vinculadas a organizaciones políticas		
		2.2.3 Impulso de proyectos de difusión, información y promoción de la inscripción en el censo y el derecho al voto		
3.-Mejorar la percepción pública de la inmigración y la diversidad	3.1. Profundización en el tratamiento de la diversidad en la comunicación pública	3.1.1. Desarrollo de proyectos que impulsen el análisis, investigación y estudio de la percepción, imagen, del discurso social y el tratamiento público del fenómeno migratorio		
		3.1.2. Difusión de los códigos deontológicos y declaraciones dirigidas a la industria de la comunicación y a sus profesionales		
		3.1.3 Apoyo a actuaciones dirigidas a la mejora del tratamiento del fenómeno migratorio por las organizaciones políticas		
		3.1.4. Fomento de proyectos que mejoren la capacidad de comunicación de las organizaciones sociales relacionadas con la migración		
		3.1.5. Fomento de la incorporación de la gestión de la diversidad en los medios de comunicación		
	3.2. Coordinación de las actuaciones de sensibilización	3.2.1 Impulso de acciones de educación cívica y sensibilización promovidas desde redes institucionales y agrupaciones de organizaciones		
		3.2.2 Desarrollo de sistemas de información y actuaciones para la		

		transferencia de buenas prácticas, conocimiento e intercambio		
4.- Fortalecer los valores y usos democráticos e inclusivos en una sociedad caracterizada por la diversidad	4.1 Divulgación de los valores democráticos en contextos de diversidad	4.1.1 Apoyo a proyectos para la difusión de los derechos y obligaciones de los residentes en España y de las normativas locales		
		4.1.2. Apoyo a instituciones formativas y educativas para la inclusión de acciones relacionadas con la educación cívica para la convivencia		

## TERCERA PARTE: GOBERNANZA DEL PLAN

## 8. La Gobernanza de las Políticas de Integración de los Inmigrantes

## CAPÍTULO 8:- LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

---

La integración social y la gestión de la diversidad son procesos complejos y *dinámicos*, que se producen a lo largo del tiempo, puesto que distintas son las posiciones sociales y culturales de partida, y *multidimensionales*, porque afecta a todas las esferas de la vida social y de la convivencia de los ciudadanos en un territorio determinado. Una realidad tan compleja no puede ser gestionada por un solo actor aunque sea el conjunto de las administraciones públicas. Hay actores relevantes como las ONGs que están muy bien situados para detectar antes cuestiones o señales relevantes, porque tienen antenas más cercanas a los problemas concretos de los ciudadanos.

Por eso, en la definición de una estrategia para la integración de y con los inmigrantes y en la gestión de las políticas públicas en este campo es necesario implicar a toda la sociedad, especialmente a los actores afectados por los desafíos que plantea la llegada y asentamiento de personas y colectivos de origen extranjero y los procesos de diversificación sociocultural que ello lleva consigo. Dichos actores son múltiples debido, primero, a las distintas dimensiones de la integración (educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales, barrios, etc.), y, segundo, a la diversidad de colectivos y organizaciones que trabajan con personas inmigrantes o las propias asociaciones de inmigrantes. Es necesario que esa estrategia señale la dirección en que se quiere avanzar hacia una sociedad inclusiva, cohesionada e intercultural y avance las formas de gestión de los conflictos, a través de la negociación y de la búsqueda de consensos básicos.

Como señala el Consejo Europeo (PENDIENTE DE PRECISAR) en los “Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”, “los gobiernos y las instituciones públicas a todos los niveles son protagonistas importantes, pero no son los únicos. La integración se lleva a cabo en todos ámbitos de la vida pública y privada y son numerosos los agentes no estatales que influyen en el proceso de integración de los inmigrantes y pueden presentar un valor añadido, como por ejemplo los sindicatos, las empresas, las organizaciones de empresarios, los partidos políticos y los medios de comunicación, las asociaciones deportivas y las organizaciones culturales, sociales y religiosas. La cooperación, coordinación y comunicación entre todos estos factores son importantes para que la política de integración sea eficaz. La participación de los inmigrantes y de las demás personas en la sociedad de acogida es también necesaria

La Declaración de Zaragoza, fruto de la reunión de la Conferencia de Ministros europeos de integración, impulsada por la Presidencia Española de la UE, señaló que “hay que plantearse un concepto de sociedad civil ampliado, en el que las asociaciones de inmigrantes tengan un papel destacado. El proceso de integración puede verse facilitado por la participación conjunta de inmigrantes y de la comunidad anfitriona en las organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que la creación de asociaciones con las comunidades locales puede contribuir a asentar un clima de entendimiento mutuo, confianza y cooperación”.

El proceso de adaptación mutua entre inmigrantes y españoles y la incorporación de los inmigrantes en la sociedad de recepción son fenómenos que demandan la acción política tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Pero también afecta y demanda la acción del conjunto de la sociedad, especialmente de la sociedad civil organizada. Las administraciones y el mundo asociativo tienen papeles complementarios que cumplir en este proceso y por eso es necesaria una estrecha y estable cooperación entre todos estos actores y desarrollar espacios y campos de partenariado estable entre diversos actores.

A los efectos de este Plan se entiende por gobernanza la incorporación a la gestión de los poderes públicos, y a los procesos de toma de decisiones, de los principios de apertura, participación y responsabilidad, sin olvidar otros ya incorporados a los principios del buen gobierno como eficacia y coherencia (Libro Blanco de la Comisión Europea sobre *La gobernanza europea*) Con la gobernanza se busca, como señala la Comisión, "abrir el proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad", es decir, abrir las estructuras de gobierno a la participación de la sociedad civil, hacer más democrática la gestión de los asuntos públicos. Esta gobernanza debe estar basada en un **enfoque multinivel** dado que se trata de coordinar las actividades de las administraciones de la Unión Europea con las de las administraciones públicas de España, de éstas entre sí y de estas con las organizaciones de la sociedad civil.

Además de **eficacia** (porque las medidas deben ser eficaces y oportunas y deben producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros y de una evaluación de su futuro impacto) y **coherencia** (porque las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles), que son elementos que debe tener un buen gobierno, la gobernanza implica introducir en la gestión pública de la integración de los inmigrantes, al menos, tres principios: Apertura, Participación y Responsabilidad.

La **apertura** implica que las instituciones deben trabajar de una forma más abierta, más transparente y más comunicativa, utilizando un lenguaje que resulte accesible para el público en general y especialmente para aquellos a los que va orientada la acción pública. Este aspecto, como señala la Comisión, reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones que son por sí complejas.

La **gobernanza** requiere una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso de las políticas de integración de y con los inmigrantes, desde el diagnóstico y la formulación de la estrategia, hasta la gestión de los planes y evaluación de los resultados y el proceso. Una participación amplia y plural contribuye a generar mayor confianza en los resultados de la acción pública y en las instituciones de las que emanan las políticas de integración.

Para que esta participación sea efectiva es preciso construir redes, estructuras flexibles y procesos que fomenten la interacción y los partenariados entre distintas áreas de la Administración General del Estado, entre las distintas Administraciones Públicas y entre ellas y la sociedad civil en los diferentes niveles, según lo expresado anteriormente sobre la gobernanza multinivel. La responsabilidad dentro de la gobernanza exige clarificar el papel de cada uno de los actores dentro del proceso de integración

y de la formulación y ejecución de las políticas en este campo. Esta responsabilidad compartida no debe

suponer en ningún caso olvidar los compromisos que las administraciones públicas tienen con los ciudadanos.

### **8.1. La elaboración del Plan Estratégico: diálogo, participación y consenso**

Una de las premisas sobre las que se ha construido este Plan, siguiendo la línea del primer PECl; es que la responsabilidad del proceso de adaptación mutua de autóctonos e inmigrantes debe ser *compartida* y, por tanto, debe involucrar al conjunto de administraciones públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONGs, organizaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad receptora en su conjunto.

Para hacer realidad esta idea de responsabilidad compartida ya desde la fase inicial de diseño de las políticas y medidas a desarrollar, también este segundo Plan Estratégico se ha elaborado desde el diálogo con las distintas administraciones, tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y con todos los actores sociales relevantes implicados en los procesos de integración. Asimismo se ha previsto la participación de esos mismos actores a la hora de su realización y evaluación..

Para ello, se puso en marcha desde octubre de 2010 un proceso de reflexión y consulta en el que han participado todos los actores relevantes. Este proceso se llevó a cabo a través de las siguientes fases:

A) *Fase de consulta inicial*, con la organización de diez seminarios. Con carácter previo de introducción se organizaron primeramente cuatro de dichos seminarios según sectores: uno de expertos académicos, dos de representantes de las administraciones autonómicas y municipales, y uno de entidades sociales. Tras ello y con idea de conjunto se llevaron a cabo seis seminarios temáticos con presencia mixta de expertos, responsables y representantes; dichos seminarios versaron respectivamente sobre empleo y promoción económica, educación y diversidad, igualdad de trato y lucha contra la discriminación (en este caso se celebraron dos seminarios: uno general y otro específico con asociaciones de inmigrantes), convivencia intercultural y participación social. En dicho encuentros participaron en torno a 300 profesionales procedentes de las distintas Administraciones Públicas, organizaciones sindicales y empresariales, ONGs y asociaciones de inmigrantes, y mundo académico. En estos seminarios, celebrados en los meses de octubre de 2010 a febrero de 2011, se abordaron una buena parte de las áreas de actuación del Plan Estratégico.

Tras cada seminario se procedió a la elaboración y difusión de sus conclusiones, con la preparación y sistematización de diez documentos que sirvieron de base para el establecimiento de un nuevo diagnóstico de la situación así como para redactar los objetivos del Plan y las líneas de actuación en las áreas abordadas. El resultado ha sido un diagnóstico y unos planteamientos ampliamente compartidos, en cuanto a las políticas que es necesario desarrollar.

B) *Fase de elaboración interna del borrador* del Plan Estratégico. A partir de los trabajos de los seminarios y de las aportaciones de expertos y de la experiencia de los planes de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, se elaboró un borrador del Plan Estratégico en el seno de la Secretaría

de Estado de Inmigración y Emigración. El borrador del Plan se sometió a la revisión de cinco expertos. El texto se contrastó en reuniones bilaterales con distintos departamentos de la Administración General del Estado, con los más directamente relacionados con la integración de los inmigrantes: Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad; Ministerio de Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; y Ministerio de Administraciones de Política Territorial. Y, naturalmente, con los distintos organismos del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que con sus actuaciones inciden en el ámbito de la integración: Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Secretaría de Estado de Empleo (Servicio públicos de Empleo Estatal, Dirección General de Trabajo, Instituto de Seguridad e Higiene, Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

El documento final del Plan, producto de ese intenso proceso, se hizo público situándolo en la página web del Ministerio y se abrió un proceso de consulta social e institucional sobre el Plan Estratégico. El proceso se instrumentó a través de la misma página web, en la que se colocaron dos formularios para enmiendas al texto del borrador y para formular propuestas sobre las políticas de integración a realizar. Cualquier entidad o institución, cualquier ciudadano pudo realizar aportaciones por esta vía al contenido del segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014). En su conjunto, fueron más de las aportaciones recibidas, procedentes tanto de organizaciones no gubernamentales, como de asociaciones de inmigrantes, agentes sociales, administraciones públicas de ámbito estatal, autonómico y local, y ciudadanos y ciudadanas a título individual. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha sido particularmente activo y ha realizado numerosas aportaciones de gran relevancia.

El presente texto incorpora muchas de las aportaciones recibidas, que han enriquecido y mejorado notablemente la versión inicial del borrador. De esta manera se ha querido cumplir con una de las exigencias de la buena gobernanza, que impone abrir a la participación el desarrollo de las políticas públicas de integración del Estado, ya desde la fase inicial de diseño de las mismas.

## **8.2. El desarrollo del Plan Estratégico: cooperación y corresponsabilidad**

Una de las premisas que están en la base de este Plan Estratégico es su carácter de *marco para la cooperación* a nivel estatal. El Plan pretende ser un instrumento capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones en favor de la integración de y con los inmigrantes que llevan a cabo tanto las Administraciones Públicas como la sociedad civil.

Las distintas Administraciones Públicas tienen fijadas sus responsabilidades en este campo en las competencias que desarrollan constitucionalmente. Algunos servicios públicos claves para la integración de los inmigrantes son, principalmente, competencia de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales. Es, por ejemplo, el caso de la educación, las políticas activas de empleo, la vivienda y el urbanismo, los servicios sociales o la sanidad, aunque la Administración General del Estado mantenga algunas competencias en estos ámbitos. Además, muchas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales han desarrollado un conocimiento y una experiencia política muy importante en este terreno y han aplicado los principios de gobernanza en la gestión de las políticas de integración de los inmigrantes. El método en que puede desenvolverse esta cooperación puede inspirarse en algunas prácticas desarrolladas en el ámbito de la Unión Europea, en aplicación del



denominado *método abierto de coordinación*. Líneas fundamentales de este método dentro del Plan Estratégico son las siguientes:

- **Subsidiariedad:** el Plan Estratégico establece un marco estatal con una serie de principios, objetivos y programas que se consideran prioritarios para orientar el proceso de adaptación mutua que supone la integración de la población inmigrada. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son las responsables de dar contenidos concretos a sus competencias y pueden encontrar en el Plan Estratégico orientaciones y recursos que les ayuden a definir esas líneas de acción. Además, el Plan promueve el análisis y la evaluación de las políticas públicas de integración, el intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas entre las distintas Administraciones.
- **Convergencia:** el Plan Estratégico pretende proporcionar un marco de referencia que pueda servir de orientación a los planes y actuaciones de otras administraciones y a las actividades de la sociedad civil en el campo de la integración de los inmigrantes.
- **Definición de objetivos:** los objetivos generales del Plan Estratégico han de plasmarse en programas concretos de acción con objetivos definidos con precisión, que puedan ser analizados con indicadores cuantitativos y cualitativos y cuyos resultados puedan ser evaluados con claridad. Esto permitirá dotar al Plan Estratégico y a las acciones que se lleven a cabo a partir del mismo de transparencia y que puedan ser sometidas al escrutinio público.
- **Seguimiento territorial:** La cooperación entre administraciones, a través de los instrumentos formales que se articulen, ha de permitir un seguimiento regular de los planes y acciones que se están llevando a cabo en los distintos territorios. Esto ha de ser también una fuente de intercambio de experiencias, de buenas prácticas y de actividades innovadoras en las distintas áreas del Plan Estratégico.
- **Enfoque integrado:** el Plan Estratégico pone de relieve el sentido multidimensional de la integración y la gestión de la diversidad. Esas múltiples dimensiones, que se traducen en la necesidad de instrumentar políticas y acciones en campos muy diversos como acogida, educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales, codesarrollo, igualdad de trato, perspectiva de género, participación o sensibilización, deben tener una inspiración y un horizonte común. Los principios que inspiran el Plan Estratégico deben reflejarse, además, en las políticas generales, dirigidas a la población en su conjunto, que afectan también a los ciudadanos inmigrantes, tanto a nivel de la Administración General del Estado, como en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

La cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en aplicación del presente Plan se va a articular sobre la base de Planes de Acción Autonómicos que se concertan anualmente. Dichos Planes contienen una descripción de las medidas que se van a financiar de manera conjunta por ambas Administraciones, así como de aquellas que se van a realizar a través de los Ayuntamientos de cada Comunidad. Los Planes de Acción prevén igualmente cómo se va a instrumentar el seguimiento de las actuaciones y qué indicadores se va a utilizar para evaluar la eficacia de las medidas. El instrumento financiero que sirve de apoyo a estas actuaciones es principalmente el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración y de Refuerzo Educativo, establecido en los Presupuestos Generales del Estado. En cuanto a la cooperación con los actores de la sociedad

civil, está basada en la interlocución permanente, tanto a través de los órganos de participación como de manera individualizada, en el apoyo a las asociaciones de inmigrantes y a las organizaciones de apoyo a la inmigración y en la realización de acciones concertadas y partenariados que sirven para desarrollar las políticas de integración identificadas como prioritarias en el marco del presente Plan. Esta concertación se apoya en instrumentos tales como los convenios de colaboración institucional, en los cuales se especifican los objetivos perseguidos, las actuaciones a realizar, los mecanismos de seguimiento y evaluación, y las aportaciones de cada una de las partes, e igualmente en las convocatorias de subvenciones para proyectos relacionados con la integración de las personas inmigrantes.

## 9. Gestión, Seguimiento y Evaluación del Plan Estratégico

# CAPITULO 9. GESTIÓN, PARTICIPACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

---

## 9.1. Gestión del Plan Estratégico

De acuerdo con el RD 1600/2004, de 2 de julio, corresponde a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, bajo la superior autoridad del Ministro de Trabajo e Inmigración, desarrollar la política de extranjería e inmigración del Gobierno. Por tanto, la gestión del Plan Estratégico será responsabilidad de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Más allá de la gestión estricta de los programas y líneas de actuación del Plan, la gobernanza del proceso requiere que jueguen un papel relevante en todo el proceso de ejecución del Plan Estratégico organismos de participación y consulta en el campo de la inmigración y la lucha contra la discriminación como: la Comisión Interministerial de Extranjería, la Conferencia Sectorial de Inmigración, el 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 Laboral Tripartita de Inmigración, y los que forman parte de los mismos.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración asumirá las siguientes funciones para llevar a cabo la gestión del Plan Estratégico:

- Impulso de una política de integración en la Unión Europea y a la inclusión de las políticas de integración del Plan Estratégico en las políticas de carácter general de la Administración General del Estado.
- Convenios con Comunidades Autónomas para el impulso y la gestión de programas en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.
- Convenios, contratos y subvenciones con agentes sociales y ONGs.
- Gestión directa de algunos programas.
- Promoción del intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos agentes implicados en las políticas y programas de integración.
- Promoción de la innovación en los programas de integración desarrollados y las técnicas de intervención aplicadas en dichos programas.
- Elaboración de estudios que permitan un mejor conocimiento de la situación de la integración y de las medidas a desarrollar.
- Información y consulta con los organismos de participación.
- Seguimiento y evaluación del Plan Estratégico.
- Propuesta de prioridades anuales.

Para ello la Dirección General de Integración de los Inmigrantes contará con una *Unidad Técnica del Plan Estratégico* que coordinará la aplicación del mismo.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre y 2/2009, de 11 de diciembre (LOEX) dedica el Título IV a la coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración. En este título se detallan y definen los órganos que participarán de dicha coordinación. De modo especial, ha revisado la definición del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, "enfocando la función de consulta, información y asesoramiento de este órgano hacia la integración de los inmigrantes que se encuentran en España, que es uno de los principales objetivos de la Ley".

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, se encargará de coordinar las actuaciones con incidencia en la integración de los distintos departamentos ministeriales y centros directivos de la Administración General del Estado. El instrumento de coordinación en este ámbito será la Comisión Interministerial de Extranjería.

El *Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*, continuará contribuyendo a la gestión del Plan Estratégico a través del estudio, análisis y con capacidad para elevar propuestas sobre la igualdad de trato y no discriminación y sobre todas las cuestiones que tienen que ver con el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación.

El *Observatorio Permanente de la Inmigración* contribuirá a la recogida y análisis de información cuantitativa y cualitativa relacionada con el Plan Estratégico y sus programas de actuación.

Para la coordinación de actuaciones con las Comunidades Autónomas, la Conferencia Sectorial de Inmigración será el órgano que asegure la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración. Además, se elaborarán y desarrollarán los Planes de Acción anuales, consensuados en aplicación del Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración y al refuerzo Educativo en ellos se establecerán comisiones de seguimiento de los Convenios firmados.

Además de las funciones que tiene atribuidas el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes mantendrá cauces de interlocución permanente con las ONGs, agentes sociales y organizaciones de inmigrantes, con quienes se organizarán encuentros de información sobre la marcha del Plan, al menos una vez al año, en colaboración con el Foro para la Integración de los Inmigrantes.

Un aprendizaje del Primer Plan Estratégico ha sido la importancia del papel de los municipios y entidades locales. Las ciudades y sus barrios son zonas privilegiadas para impulsar la integración, la convivencia, la promoción de la diversidad cultural y la cohesión social. Los Planes piloto de intervención en barrios han marcado una línea de trabajo de enorme relevancia, mostrando la necesidad de que las corporaciones municipales intensifiquen su labor para, en colaboración con las organizaciones locales, gestionar de forma inclusiva y eficaz la diversidad, así como desarrollar programas de convivencia, lucha contra el racismo, xenofobia y todas las formas de discriminación.

## 9.2. Participación en la gestión del Plan Estratégico

Los organismos consultivos y de participación que estarán involucrados en la gestión del Plan Estratégico son la **Comisión Interministerial de Extranjería**, la **Conferencia Sectorial de Inmigración**, la **Comisión Laboral Tripartita de Inmigración**, el **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**

La *Comisión Interministerial de Extranjería*, regulada por RD 1946/2000, de 1 de diciembre, es un órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que tiene como función analizar, debatir e informar aquellas propuestas y actuaciones de los departamentos ministeriales que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y el asilo. Más precisamente, las políticas de integración se tratan en el seno de la Comisión delegada sobre flujos migratorios, promoción e integración social de inmigrantes y refugiados. En este marco, la Comisión Interministerial de Extranjería:

- Será informada periódicamente sobre el seguimiento y la evaluación de la ejecución del Plan Estratégico;
- Podrá realizar propuestas y recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento del Plan Estratégico y la reformulación de prioridades del mismo;
- Emitirá informe sobre las propuestas de cambios normativos que pueda conllevar la ejecución del Plan Estratégico.

La *Conferencia Sectorial de Inmigración*, creada al amparo del Art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común en aras a fortalecer la cooperación entre Administraciones Públicas que asegure el ejercicio coordinado de las respectivas competencias en materia de integración.

El *Consejo Superior de Política de Inmigración*, regulado por RD 344/2001, que persigue la coordinación y cooperación de las Administraciones públicas en el campo de las políticas de integración de los inmigrantes y que tiene una composición tripartita y equilibrada con representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, tendrán una presencia fundamental no sólo en el proceso de elaboración del Plan Estratégico, sino en su ejecución, seguimiento, evaluación y reforma. Para ello, el Consejo Superior de Política de Inmigración:

- Efectuará propuestas y recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento del Plan Estratégico y la reformulación de prioridades del mismo;
- Será informado periódicamente sobre el seguimiento y la evaluación del Plan Estratégico;

El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, es un cauce fundamental de participación de las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo, en suma, de la sociedad civil, en el diseño y seguimiento de las políticas públicas de integración. De acuerdo con el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, redactado conforme a la Ley Orgánica 2/2009, está constituido, de forma tripartita y

equilibrada, por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las

organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio.

Reactivar y reforzar este importante cauce de diálogo y participación es uno de los objetivos perseguidos con el presente Plan. Por ello, el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por el Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, que regula su composición, competencias y régimen de funcionamiento, le reconoce un papel fundamental en la formulación, seguimiento, evaluación y reformulación del Plan Estratégico.

En concreto, corresponderá al Foro:

- Presentar propuestas y recomendaciones en el ámbito de la integración de los inmigrantes;
- Formular propuestas y recomendaciones en relación con los programas del Plan Estratégico;
- Recibir información de los programas y actividades del Plan Estratégico y ser informado periódicamente sobre el seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico;
- Informar sobre la evaluación del Plan Estratégico;
- Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales en relación al Plan Estratégico.

### **9.3. La evaluación del Plan Estratégico como responsabilidad compartida**

Uno de los "Principios Básicos Comunes para la Integración" aprobados por el Consejo de la Unión Europea señala que "es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información". Porque, sigue diciendo, "independientemente de la intensidad de los esfuerzos realizados en la política de integración, es importante saber si esos esfuerzos son eficaces y permiten realizar progresos. Aunque se trata más de un proceso que de un resultado, la integración puede medirse y las políticas correspondientes pueden ser objeto de evaluación. Indicadores de integración, objetivos y mecanismos de evaluación, comparativa o no, pueden ayudar a medir y comparar los progresos alcanzados, así como a observar las tendencias y evolución que se produzcan. El objetivo de esta evaluación es llegar a aprender de la experiencia adquirida, lo cual es un modo de evitar los posibles errores del pasado, ajustar de modo coherente las diferentes políticas y mostrar interés por los esfuerzos realizados por todas las partes participantes".

La evaluación de las políticas públicas debe formar parte de cualquier buen gobierno porque es un instrumento en la búsqueda de la mejora continua de la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, sean españoles o personas inmigrantes. La evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios contribuye a:

- Racionalizar el uso de los recursos y mejorar la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos, porque permite evaluar los impactos de las políticas públicas, generar aprendizajes tanto en las Administraciones Públicas como en los otros actores que intervienen en el proceso,

mejorar la cooperación de los actores implicados en la gestión y corregir ineficiencias de la acción pública.

- Propiciar la participación y la transparencia, porque refuerza el papel de los ciudadanos cuyas opiniones son escuchadas, ayuda a rendir cuentas de las políticas y de la utilización de los recursos públicos, formaliza un nuevo contrato con la ciudadanía por la calidad de los servicios que se les ofrecen y, con todo ello, mejora la calidad democrática de los procesos y de los servicios.
- Fundamentar la elección pública, porque permite desarrollar soportes analíticos de evaluación coste/beneficio social, aplicar alternativas a las decisiones estratégicas y redefinir las prioridades y las políticas en el campo de la integración de los inmigrantes en España.

En la realización del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) se elaboraron Informes anuales de seguimiento. En base a ellos, y a otras fuentes de documentación, se llevó a cabo una Evaluación Intermedia del periodo 2007-2008. Al acabar el Plan se llevó a cabo una Evaluación Final.

La formulación de este segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración se ha hecho a partir de la evaluación del primer PEI 2007-2010, habiéndose aprovechado para su diseño las Recomendaciones del Informe de Evaluación Final e incluyendo como capítulo primero de este documento un Resumen de dicho informe.

### **Una evaluación integral, participativa y formativa**

La evaluación que se llevará a cabo para el conjunto del Plan Estratégico, para cada una de las distintas áreas y para cada uno de las líneas de actuación de las mismas, tendrá tres características: será una evaluación integral, participativa y formativa.

**Integral.** - La evaluación debe ser integral porque analizará, para el conjunto del Plan, cada una de las áreas y cada una de las líneas de actuación, su "racionalidad" y "coherencia". Su racionalidad en el sentido de evaluar la relación de las necesidades detectadas y los problemas diagnosticados con los objetivos propuestos en el Plan Estratégico y en cada una de sus áreas de intervención. Su coherencia en el sentido de valorar la concordancia entre los objetivos perseguidos y los instrumentos movilizados para alcanzar dichos objetivos. Esta evaluación integral ha de estudiar para el Plan Estratégico en su conjunto, sus áreas y líneas de actuación, tres aspectos claves:

- La eficacia, es decir la relación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos.
- La eficiencia, o sea la relación entre los instrumentos y los medios puestos en acción y los resultados obtenidos.
- El impacto de los resultados del Plan Estratégico y de sus programas sobre la cobertura de las necesidades detectadas y sobre la solución de los problemas diagnosticados.

Una evaluación integral ha de ser capaz de formular juicios fundamentados sobre el Plan Estratégico y sus distintas áreas y programas y, a partir de ellos, hacer recomendaciones concretas que permitan reorientar el Plan o algunas de sus prioridades, objetivos y programas. De esta manera la evaluación



se convertirá en un instrumento de mejora de la gestión de la política pública de integración de los inmigrantes.

**Participativa.**- La evaluación debe ser participativa. Para ello serán incorporados al proceso los diferentes actores que han intervenido en la formulación y en la ejecución del Plan Estratégico y sus programas, así como los beneficiarios de los programas y los colectivos a los que van dirigidos. El carácter participativo de la evaluación no es sólo un requerimiento político democrático. Es también un elemento de eficacia de la misma evaluación. La presencia de actores pegados al terreno en el proceso evaluador permite incorporar a la evaluación aspectos de la realidad que, con frecuencia, escapan a los indicadores cuantitativos o cualitativos previamente diseñados.

Naturalmente, los órganos con competencias en este campo, es decir, la Conferencia Sectorial de Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, han de tener un papel relevante en todo el proceso evaluador del Plan Estratégico.

Este carácter participativo de la evaluación del Plan Estratégico permitirá que el proceso y los resultados de la evaluación sean instrumentos para fomentar el debate social y político sobre la integración, la gestión de la diversidad y la convivencia intercultural, así como sobre las políticas públicas en este campo.

**Formativa.**- La evaluación debe ser formativa para todos los actores involucrados en la formulación y en la ejecución del Plan Estratégico. Una de las finalidades de la evaluación ha de ser que los poderes públicos, las distintas administraciones, los agentes sociales, ONGs y asociaciones de inmigrantes implicadas en el proceso adquieran un aprendizaje y una valoración sobre el trabajo que llevan a cabo en esta área, sobre su racionalidad y su coherencia, sobre su eficacia y eficiencia y sobre el impacto del mismo.

Esta evaluación formativa será un factor de generación y difusión de conocimiento e innovación en la integración de los inmigrantes y las políticas públicas en este campo.

#### **9.4.- Sistema de indicadores del Plan**

En el capítulo 5 y en el apartado correspondiente a programas y actuaciones para el desarrollo de los Objetivos generales se planteó la meta de “Desarrollar un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía”. A continuación se avanzan las bases de dicho Sistema del Indicadores que servirán al Proceso de Seguimiento y Evaluación del PEI antes detallado.

Aunque un proceso de evaluación no puede basarse sólo en indicadores cuantificables, la columna vertebral del seguimiento y la evaluación de la acción pública ha de formarse en torno a un Sistema de Indicadores que habrá de ser equilibrado y que habrá de concertarse entre los actores que intervienen en el Plan Estratégico, es decir, entre las distintas Administraciones Públicas, las ONGs y las organizaciones de inmigrantes. Para el seguimiento y evaluación de este segundo Plan Estratégico, se ha construido el siguiente Sistema de Indicadores. Ha de distinguirse los **Indicadores Generales de**

**Integración** (cuyo desarrollo figura como Programa 9) y los **Indicadores Específicos de Ejecución del Plan.**

El PECEI contará con cuatro tipos de Indicadores. A) Indicadores **de Partida**, que definirán la situación a mejorar (2011), b) los Indicadores **de Progreso**, que servirán para ir analizando y midiendo los avances anuales (2012, 2013 y 2014), c) Indicadores **de Resultado**, que sirven analizar los efectos de las actuaciones del Plan en cada Área de Intervención (2011- 2014) y d) los Indicadores de Impacto (2015) que ayudarán a analizar y medir el impacto del PECEI en la integración, convivencia, et casi como en las políticas públicas y en la acción social.

Con el enfoque de gobernanza participativa y multinivel expuesto en el capítulo anterior, el PECEI establece **un compromiso de coherencia y calidad**. Esta coherencia y calidad se medirá tanto por la **eficiencia** de los programas, proyectos y acciones contempladas en el mismo, como por la **eficacia** en el progreso hacia las metas trazadas en cada uno de los objetivos, correspondientes a las Áreas de intervención identificadas. El control de dicha coherencia y calidad está basado en los tres tipos de análisis: A) sobre la Población General, B) sobre la “Población PECEI” y C) sobre el progreso en la ejecución del PECEI.

A) En el análisis sobre la población general se empleará, en primer lugar, un **conjunto de indicadores ya existentes**. Se empleará un conjunto de indicadores que ya se recogen por distintas fuentes oficiales, sobre temas de empleo, educación, salud e inclusión social en general, - correspondientes a cuatro de las seis áreas específicas del Plan- obteniéndose datos desagregados para la población de nacionalidad extranjera. Esta comparación permitirá observar el grado de homogeneidad, es decir las diferencias y similitudes experimentadas por la población de nacionalidad extranjera con respecto a la población general. Cada indicador tendrá un supuesto normativo subyacente, lo cual significa la suposición de que más (o menos) cualquier cosa que se esté midiendo es algo bueno.

Áreas comunes
Empleo y promoción económica
Educación
Salud
Servicios sociales e inclusión

**Valores parejos** entre la población general y el grupo de estudio indicarán un **bajo nivel de discriminación social** y un **alto nivel de homogeneidad**. Inversamente, **valores diferentes** destacarían **factores específicos** que afectan al grupo personas de origen extranjero, inmigrantes o refugiadas. Las fuentes estadísticas ya existentes, una vez desagregadas, ofrecen la posibilidad de hacer comparaciones en los indicadores seleccionados. Con el objeto de afinar los resultados, mediante análisis de perfiles (*clusters*) (identificados a partir de las “variables principales” - como nacionalidad de origen, edad, sexo, tipo de familia, nivel de estudios, situación laboral y renta), se harán los informes correspondientes a dichos “perfiles” semejantes de personas nativas y personas extranjeras.

En el análisis sobre la población general se empleará, en segundo lugar, un conjunto específico de indicadores, con dos subconjuntos: a) un primer subconjunto que mide temas específicos de la situación de inmigración, b) un segundo subconjunto, que mide las interacciones en y con la sociedad receptora.

Subconjunto	Indicadores de nueva creación
Temas específicos	Acogida
	Movilidad y desarrollo
Interacciones	Convivencia social e intercultural
	Igualdad de trato y lucha contra la discriminación
	Infancia, Juventud y Familias
	Género
	Participación y educación cívica

**Valores positivos** en estos indicadores, los cuales se consideran aspectos clave de la integración y la ciudadanía, señalarán una *mayor cohesión* de la sociedad española en su conjunto.

Para completar el análisis, se analizarán indicadores ya existentes de vinculación de la población inmigrante y refugiada con la sociedad de origen.

<u>DATOS DEL PAÍS DE ORIGEN</u>
<b>Desarrollo humano – IDH del PNUD</b>
<b>Crecimiento económico – PIB</b>
<b>Índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional)</b>
<u>DATOS DE ESPAÑA CON RESPECTO AL PAÍS DE ORIGEN</u>
<b>Remesas</b>
<b>Saldo migratorio</b>

Este análisis permitirá observar si existen correlaciones significativas con las tendencias observadas anteriormente, para explicar procesos no directamente atribuibles a la sociedad receptora o a las características de las personas inmigrantes y refugiadas. Lo supuestos normativos de los que se parte son: a) una *mejora* en los indicadores de datos globales del país de origen tenderán a *alentar mayores retornos* y o a *reducir* la incorporación en la sociedad de acogida; b) La *reducción progresiva* del flujo de remesas *per cápita* indicaría una menor predisposición al retorno, lo cual puede deberse a una reagrupación familiar y/o una mayor inversión en el propio capital humano. Inversamente, el *aumento* o mantenimiento del flujo de remesas per cápita puede

interpretarse como un grado de solidez en el compromiso con la familia o el proyecto personal en el país de origen.

B) Consideremos ahora el análisis sobre la "Población PECl". Se define como "Población PECl" a aquellas personas o entidades identificadas como participantes de los proyectos, programas y actividades financiadas a través del PECl. Los datos correspondientes a dichas personas se hallan

C) en registros específicos de la **Base de datos SIRIA**, ya existente, que se debe continuar implantando hasta cubrir a todas las entidades y participantes de acciones financiadas en el marco del PECl. En el programa SIRIA se introducirá un "**Cuestionario PECl**", de administración anual obligatoria, cuya explotación estadística será la base de estos informes.

D) Los dos tipos de análisis anteriores permitirán elaborar dos tipos de informes de progreso del Plan:

a) *Análisis comparativo entre población general y población PECl*

El estudio de las situaciones de las personas identificadas como "Población PECl" permitirá analizar la homogeneidad con la población general, que no participa directamente en programas, proyectos y actividades financiadas por el PECl. Para ello, se realizará un análisis estadístico con una muestra representativa de ámbito nacional y por nacionalidad de origen, a partir de la Base de datos de SIRIA, para obtener los datos estandarizados correspondientes a dichos indicadores existentes.

b) *Análisis de eficacia del PECl por objetivos*

En el Sistema de Seguimiento y evaluación del PECl se distinguirá la evaluación ex ante o de partida (2011), la evaluación propiamente de seguimiento (2012, 2013 y 2014) y la evaluación ex post (2015). A continuación se detalla cada una de ellas.

A) EVALUACIÓN EX ANTE (2011)

Debido a que la Base de datos SIRIA no está suficientemente implantada aún, no es posible llevar a cabo una evaluación *ex ante*. Sin embargo, esta evaluación es fundamental para establecer la **Línea Base o Situación de Partida** y poder medir los avances posteriormente. Por lo tanto, se tomará como punto de partida una **Encuesta PECl, de ámbito nacional y por nacionalidad**, basada en el diseño de los objetivos del Plan, que permitirá cuantificar el punto de partida, sobre el cual medir el progreso. Esta encuesta se realizará durante 2011.

B) EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO (2012, 2013, 2014)

*Etapas:* El PECl se pondrá en funcionamiento en etapas con el horizonte en el año 2014, año en el que se espera concretar las metas señaladas. En el progreso hacia dichos objetivos generales y específicos, se tendrán en cuenta los *requisitos previos*, es decir aquellos elementos que limitan y definen el proceso de mejora. Por ejemplo, si se necesita una reforma o sanción de legislación para darle fuerza a determinadas áreas del PECl; o si se deben establecer o modernizar algunas instituciones específicas.

*Seguimiento:* El PECEI depende administrativamente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, pero varios temas y medidas importantes entran dentro del ámbito de otros organismos, que pueden ser específicamente los responsables de la puesta en marcha y del seguimiento de las medidas, así como de la observación o cumplimiento de los acuerdos. Teniendo en cuenta los dos puntos anteriores como contexto, la evaluación consistirá en un análisis anual de los indicadores por cada uno de los objetivos señalados en cada una de las Áreas específicas y transversales del PECEI.

Cada uno de los indicadores principales tiene metas claramente identificadas a conseguir en el plazo de vigencia del PECEI, todas las cuales parten de mejorar los datos de partida para dichos indicadores.

### **9.5. La evaluación del Plan Estratégico**

El conjunto del Plan Estratégico, sus distintas áreas y los diferentes programas serán sometidos a un proceso doble de seguimiento y de evaluación.

El *seguimiento* implica disponer de un sistema de información periódica a corto plazo que permita conocer a los actores que intervienen en el Plan Estratégico y a otras instituciones o personas interesadas la evolución cuantitativa de los principales agregados del Plan Estratégico, por áreas de intervención y por líneas de actuación, y las experiencias de interés o buenas prácticas que se vayan emprendiendo como consecuencia del Plan Estratégico.

La *evaluación* implica la formulación de elementos valorativos sobre la eficacia, la eficiencia y el impacto del Plan Estratégico, en su conjunto y para las distintas áreas y programas, apoyándose tanto en indicadores cuantitativos como cualitativos a partir de instrumentos metodológicos previamente consensuados. De la evaluación han de deducirse elementos para la revisión de los objetivos e instrumentos del Plan Estratégico.

#### **Seguimiento del Plan Estratégico**

Para el seguimiento del Plan Estratégico, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará documentos técnicos que serán de tres tipos distintos:

- *Informes anuales de seguimiento*, que recogerán regularmente datos de los principales agregados del Plan Estratégico, tal y como se ha venido haciendo con el primer Plan.
- El *Cuaderno de Buenas prácticas*, que recogerá informaciones sobre experiencias de interés puestas en marcha bajo el paraguas del Plan Estratégico.
- Los *Informes monográficos*, sobre distintos aspectos relevantes del Plan Estratégico. Estos documentos se difundirán en papel, por correo electrónico e internet.

#### **Plan de evaluación del Plan Estratégico**

El proceso de evaluación del Plan Estratégico se llevará a cabo en dos fases: una evaluación intermedia tras el cierre del ejercicio 2012 y una evaluación global del Plan en su conjunto tras el cierre del ejercicio 2014. La Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará el Informe de

Evaluación Intermedia y al final del período de ejecución del Plan Estratégico se encargará una evaluación externa y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará el Informe final de evaluación.

### 1. Informe de evaluación intermedia del Plan Estratégico

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará el *Informe de evaluación intermedia* y lo someterá a la consideración del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

El Informe lo elaborará la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el segundo trimestre del año 2013, a partir de las valoraciones que le hayan hecho llegar a lo largo del primer trimestre las

Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y las ONGs con las que se hayan establecido convenios de colaboración. En él se utilizará el sistema indicadores aprobado, y se analizarán las informaciones sobre satisfacción de usuarios así como las sugerencias recibidas. A partir del *Informe de evaluación intermedia* el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes podrán emitir recomendaciones para la reorientación del Plan Estratégico.

### 2. Evaluación externa del Plan Estratégico 2011-2014

En la última etapa de aplicación del Plan Estratégico, se encargará una evaluación externa global del Plan Estratégico. Las principales conclusiones de esta evaluación se darán a conocer a la y al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. IDEM

### 3. Evaluación final del Plan Estratégico 2011-2014

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará la *Evaluación final del Plan Estratégico 2011-2014*.

Para ello la Dirección General de Integración de los Inmigrantes tomará en consideración, además de la evaluación intermedia, las valoraciones que hayan remitido las Comunidades Autónomas, las Entidades locales y las ONGs con las que se hayan establecido convenios de colaboración y la *Evaluación externa del Plan Estratégico 2011-2014*, el sistema indicadores del Plan Estratégico y las informaciones sobre satisfacción de usuarios así como las sugerencias recibidas. Con todo ello la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará un Informe provisional que someterá a la consideración de la IDEM y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Tras los informes emitidos por estos órganos sobre la Evaluación provisional, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará la *Evaluación final del Plan Estratégico 2011-2014* definitiva, incorporando las observaciones recibidas.