

22

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 1 5

Homenaje a  
José María Martín Patino

**Fundación Encuentro**

*Equipo de dirección y edición*

**Agustín Blanco • Antonio Chueca • Giovanna Bombardieri**



Edita: Fundación Encuentro  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
correo@fund-encuentro.org  
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-43-0  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-37865-2015

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)



*Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.*

*El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.*



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

# ÍNDICE

---

## UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN XVII

*José María Martín Patino y Agustín Blanco*

El encuentro: una vocación y un proyecto de vida	XX
Saber lo que nos pasa: una larga tradición	XXV
Datos, pensamiento complejo, perspectiva plural	XXVIII
Conocimiento para la acción	XXX
Diálogo y consenso	XXXI
Una vida buena, una buena muerte	XXXIII

## PARTE PRIMERA: LOS ACTORES

### Capítulo 1

#### LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO 3

*Nuria Guilló, María Isabel Martínez y Elvira González*

1. Introducción	5
2. Sin (co) educación no habrá avances reales hacia la igualdad	6
2.1 Lo que nos preocupa	6
2.2 Por dónde avanzar	11
3. Trabajo remunerado y cuidados: una ecuación imposible en la realidad actual	13
3.1 Lo que nos preocupa	14
3.2 Por dónde avanzar	18
4. Las violencias contra las mujeres: una dolorosa actualidad reflejo de la envergadura del problema	20
4.1 Lo que nos preocupa	20
4.2 Por dónde avanzar	27
5. Indicadores	29

### Capítulo 2

#### LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE 33

*Josune Aguinaga Roustan y Domingo Comas Arnau*

1. Un repaso histórico al estudio de la juventud en España	35
1.1 Los estudios de juventud en España	35
1.2 Las limitaciones de una perspectiva estrictamente empirista y bastante cuantitativa	37
1.3 Las aportaciones de los informes de la Fundación Encuentro	39
1.4 La perspectiva racional de la teoría de las generaciones	41
2. Las generaciones juveniles en el último medio siglo en España	42
2.1 El juego de las generaciones, la estratificación social y la diversidad territorial	42
2.2 La generación del tardofranquismo	45
2.3 La generación de la democracia	46
2.4 La generación de la suficiencia pragmática	47
2.5 La emergencia de una nueva generación	48

3. La dimensión cultural familia/educación y la transformación de las generaciones jóvenes en España	49
3.1 ¿Qué representa la dimensión cultural familia/educación?	49
3.2 La dependencia familiar y la dimensión cultural familia/educación en una perspectiva generacional	52
4. Los retos: ¿cómo debemos apoyar a la generación emergente para que aumente nuestra competitividad internacional y haga sostenible nuestro Estado de bienestar?	54
5. Indicadores clave para evaluar nuestra evolución y perspectivas	55

### Capítulo 3

#### **LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL** 57 *Antonio Abellán, M<sup>a</sup> Dolores Puga y Rogelio Pujol*

1. Abordaje de las grandes cuestiones sobre las personas mayores	60
1.1 El proceso de envejecimiento demográfico	60
1.2 Estado de salud y necesidades de cuidados	63
1.3 Las pensiones	66
1.4 Familia y bienestar	68
1.5 Solidaridad y transferencia de recursos	70
2. Los retos	75
2.1 Pérdida poblacional	75
2.2 Más enfermedad crónica y ¿más discapacidad?	77
2.3 Descenso de la actividad económica	78
2.4 Sostenibilidad de las finanzas públicas	78
2.5 Otros retos	79
3. Propuestas de actuación	81
3.1 Una reflexión necesaria sobre el inicio de la vejez	81
3.2 Políticas frente al reto del envejecimiento demográfico	84
3.3 Políticas de envejecimiento activo	86
4. Indicadores clave	88

### Capítulo 4

#### **CONSENSO FAMILISTA Y PACTO DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA** 89 *Fernando Vidal*

1. Claves interpretativas y posicionamiento de los informes de la Fundación Encuentro	91
1.1 Una sociedad en busca de la familia	92
1.2 Una crecida demanda de familia	95
1.3 La relegitimación de la familia por la individuación	97
1.4 Una España familista, pero a contracorriente del utilitarismo y la pobreza	101
2. La evolución de la infancia	104
2.1 Severo empobrecimiento de la infancia en España	105
2.2 La mejora en salud y los nuevos riesgos de los estilos de vida	106
2.3 Descensos en las dificultades educativas	108
2.4 La excesiva alarma social por el mundo televisivo y digital	109
3. Retos y propuestas	111
3.1 El nuevo marco político de familia	111
3.2 Centrarse en la sostenibilidad familiar y el capital familiar en los enclaves de exclusión	112
3.3 El enfoque familiaricéntrico	116

3.4	La activación de las familias	117
3.5	Parentalidad positiva en los vínculos tempranos	119
3.6	Conyugalidad positiva	120
3.7	Propuestas en materia de infancia	122

## Capítulo 5

### MIGRACIONES EN ESPAÑA 125

*Raquel Caro y Mercedes Fernández*

1.	Claves interpretativas	127
1.1	La inmigración a España: rasgos generales y evolución	127
1.2	La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)	129
1.3	Una breve reflexión	130
2.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo	131
2.1	La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?	131
2.2	Cuestiones relevantes	133
3.	Propuestas de actuación	137
3.1	Catalizadores	137
3.2	Barreras	139
3.3	Propuestas	140
4.	Aplicaciones prácticas	141
4.1	Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes	141
4.2	Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios	142
4.3	Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo	142
4.4	Programas de educación extracurricular	143
4.5	Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales	144
4.6	Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida	144
5.	A modo de conclusión	145

## PARTE SEGUNDA: LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR

### Capítulo 6

#### EL EMPLEO 149

*Begoña Cueto*

1.	Introducción	151
2.	Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?	152
2.1	Empleo asalariado y autónomo	155
2.2	Características del empleo asalariado	157
2.3	Evolución del empleo por ramas de actividad	160
2.4	Evolución del empleo según ocupación	162
3.	Retos en el corto y medio plazo	164
3.1	La formación de la población desempleada	165
3.2	El desempleo de larga duración	166
3.3	El desempleo juvenil	167
4.	Las políticas de empleo	169

4.1	La protección por desempleo	170
4.2	Las políticas activas	172
5.	Consideraciones finales	174
<b>Capítulo 7</b>		
<b>LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS</b>		177
<i>Alejandro Tiana Ferrer</i>		
1.	Claves para el análisis	179
2.	Retos planteados	185
2.1	Reducir el fracaso escolar	185
2.2	Identificar los saberes necesarios para el futuro	187
2.3	Mejorar el rendimiento educativo	188
2.4	Aumentar la equidad	190
2.5	Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas	190
2.6	Dar forma a la profesión docente	192
2.7	Lograr el consenso en materia de educación	193
3.	Propuestas de actuación	194
4.	Indicadores clave	198
<b>Capítulo 8</b>		
<b>CRISIS ECONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y SISTEMA SANITARIO</b>		201
<i>Julián García Vargas</i>		
1.	La asistencia sanitaria, víctima de la crisis económica de la UE	203
2.	España: la caída del gasto sanitario	204
3.	Efectos sobre el SNS: cómo hacer frente a la nueva demanda	208
4.	La respuesta ciudadana	210
5.	Efectos en las comunidades autónomas	212
6.	El gasto sanitario en el conjunto del Estado de bienestar	213
7.	Acabar con el “todo para todos y gratis”: el Estado de bienestar y las dificultades de la recaudación tributaria	215
8.	Cuánto y cuándo recuperaremos gasto sanitario. El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE)	216
9.	Recuperar el presupuesto de la mano de las reformas	217
10.	Una nueva manera de enfocar la política sanitaria: Estrategia Nacional de Salud	219
10.1	Contenido de la Estrategia Nacional de Salud	220
	Conclusiones	222
<b>Capítulo 9</b>		
<b>LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA</b>		223
<i>Gerardo Meil</i>		
1.	Relevancia económica y social de los sistemas públicos de pensiones	225
2.	Desafíos a la sostenibilidad del sistema de pensiones	226
2.1	Envejecimiento de la población	226
2.2	Cambios en la dinámica familiar	229
2.3	El impacto de la crisis económica	231
3.	Reformas, proyecciones y perspectiva de futuro del sistema de pensiones	235

3.1 Reformas acometidas en los últimos años para hacer frente a los desafíos del envejecimiento	235
3.2 Las proyecciones de futuro de la Unión Europea	239
3.3 Perspectivas de futuro	241
4. Indicadores de seguimiento del sistema público de pensiones	244

## Capítulo 10

### ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS 249

*Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell*

1. Introducción	251
2. Los Estados de bienestar en transformación	254
2.1 La evolución de los Estados de bienestar	254
2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar	258
3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?	261
3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo	261
3.2. Crisis económica y políticas sociales en España	265
4. La reforma de las políticas sociales	268
4.1 ¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?	268
4.2 ¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?	270
4.3 ¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?	274
4.4 ¿Qué sistema de financiación es posible?	276

## PARTE TERCERA: TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD

### Capítulo 11

#### EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA 283

*Agustín José Menéndez*

1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa	287
1.1 La tesis del Estado manirroto	287
1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?	294
1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”	297
1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)	300
2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea	302
2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis	302
2.2 Las cinco dimensiones de la crisis	304
3. El gobierno europeo de la crisis	316
3.1 Preservación del capital financiero	317
3.2 La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma	319
3.4 Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido	320
4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea	323
4.1 Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas	324

4.2	Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica	326
4.3	Repensar la solidaridad entre Estados europeos	327
5.	¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?	329

## Capítulo 12

### LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA 337

*Fabiola Mota Consejero*

1.	Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico	339
1.1	El objetivo de la democratización	339
1.2	El objetivo de la integración nacional	344
1.3	El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico	351
2.	Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma	358
2.1	Estado plurinacional y asimétrico	358
2.2	Financiación autonómica y política regional	360
2.3	Relaciones intergubernamentales cooperativas	361
2.4	Senado como cámara de representación territorial	364
	Anexo	366

## Capítulo 13

### MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL 371

*Fernando Franco Jubete*

1.	Introducción	373
2.	Claves para entender lo que está pasando	374
2.1	Realidad actual del mundo rural	374
2.2	Las posibilidades de un desarrollo rural no agrario	378
2.3	La Agricultura, clave en la construcción europea	380
3.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo y propuestas de actuación	383
3.1	Valoración de lo rural en residencia urbana	384
3.2	El refugio ante la crisis: siempre nos quedará la Agricultura	385
3.3	Rejuvenecimiento rural y relevo generacional agrario	387
3.4	Una nueva revolución agraria	389
3.5	De la brecha geográfica a la brecha digital	391
3.6	Es necesario el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad	392

## Capítulo 14

### ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD 395

*José María Bellver, Adela Conchado, Rafael Cossent, Alessandro Danesin, Pedro Linares, José Ignacio Pérez Arriaga y José Carlos Romero*

1.	Claves para entender la situación	397
1.1	Producción y consumo de energía	398
1.2	Precios y disponibilidad de recursos fósiles	403
1.3	Emisiones de CO <sub>2</sub> y otros contaminantes	404
1.4	Pobreza energética	407
1.5	Innovación	408
2.	Retos	410
3.	Propuestas	414
4.	Indicadores clave	417

**Capítulo 15****TIC Y SOCIEDAD: LA INFORMACIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN PODER PARA TODOS** 419*Dolors Reig*

1. La web 2.0 o web social como cambio de paradigma: algunas claves para entender el fenómeno 421
2. Intercreatividad (Berners-Lee): intercambios creativos digitales 424
3. Inteligencia colectiva (Lévy): un ciberespacio que conecta inteligencias 425
4. Multitudes inteligentes (Howard Rheingold): el conocimiento colectivo apoyado en la Red (McLuhan) 426
5. La sabiduría de las multitudes (Surowiecki) 427
6. Arquitectura de la participación, los contenidos generados por el usuario 427
7. *Sharismo* y licencias Creative Commons 428
8. La sociedad aumentada 430
9. Big data: los datos como el petróleo del siglo XXI 436
10. Empatía, valores de la cibercultura y evolución de la realidad 437
11. Nuevos modelos de innovación social 438
12. Sociedad y TIC: las tecnologías del empoderamiento y la participación 440

**PARTE CUARTA: SOCIEDAD Y POLÍTICA****Capítulo 16****¿NUEVA POLÍTICA? ARGUMENTOS A FAVOR Y DUDAS RAZONABLES** 445*Joan Subirats*

1. Crisis de los sujetos políticos tradicionales y nuevos actores 447
2. Los efectos en las instituciones y en las formas de gobernar y de gestionar 450
3. ¿Nueva política? 452
4. Nueva política y redes sociales 455
5. El “dentro-fuera” de las instituciones 458
6. Dudas razonables 460
7. Y, finalmente, ¿cuál es la diferencia? 463

**Capítulo 17****CUANDO VUELVA A SALIR EL SOL: POSCRISIS, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL** 465*Chaïme Marcuello Servós y Carmen Marcuello Servós*

1. Introducción 467
2. La crisis como transformación 468
3. Mirando más allá: poscrisis 475
4. Unas prescripciones posibles 480
5. Para cuando el sol se esconda 483

## Capítulo 18

### **LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO, COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS**

*Miguel Requena y Mikolaj Stanek*

487

- |                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| 1. Introducción                                     | 489 |
| 2. La transformación de la estructura de clases     | 491 |
| 3. Dos procesos de formación de las clases          | 495 |
| 3.1 Clases e inmigración                            | 495 |
| 3.2 Clase y movilidad intergeneracional             | 500 |
| 4. Algunas consecuencias de la desigualdad de clase | 503 |
| 4.1 Clase social y logro educativo                  | 504 |
| 4.2 Clase y desempleo                               | 507 |
| 4.3 Clase social e ingresos                         | 509 |
| 4.4 Clase social y salud                            | 512 |
| 5. Recapitulación                                   | 515 |

## Capítulo 19

### **MÁS ALLÁ DE UNA SOCIEDAD PRECARIA: DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN**

*Guillermo Fernández Maíllo*

519

- |                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social?<br>Claves para entender el aumento de los procesos de exclusión | 521 |
| 2. Un paso más allá: los expulsados del sistema. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo? | 528 |
| 3. ¿Qué hacer para ralentizar este proceso de expulsión en el ámbito de nuestro país? Propuestas de actuación                             | 531 |
| 4. ¿Cómo proceder al diagnóstico permanente de la exclusión social?<br>Indicadores clave para el seguimiento                              | 536 |

## Capítulo 20

### **LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS DEL BIENESTAR**

*Xavier Martínez-Celorio*

541

- |                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Introducción                                                        | 543 |
| 2. ¿Qué es la innovación social? Definición y tendencias               | 545 |
| 3. El ecosistema de la innovación social: componentes y actores        | 550 |
| 4. La institucionalización de la innovación social                     | 561 |
| 5. ¿La innovación social como motor de cambios en la política pública? | 569 |

Capítulo 5

## MIGRACIONES EN ESPAÑA

---

Raquel Caro  
Mercedes Fernández  
*Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones  
Universidad Pontificia Comillas*



Este capítulo pretende ofrecer una visión panorámica desde hace dos décadas hasta la actualidad de la cuestión de la inmigración en España. Un 15% de los habitantes del país a fecha de hoy, cerca de siete millones de personas, es de origen extranjero. No es, por tanto, cuestión baladí.

Hemos dividido nuestro análisis de la realidad migratoria en cinco apartados. En primer lugar, analizamos con datos la evolución de la inmigración en los últimos 20 años, centrándonos, como no podía ser de otra manera, en el período de crisis que hemos sufrido estos últimos años. A continuación exponemos los principales retos que hoy plantea la integración de la población extranjera dentro de nuestra sociedad y que son indicadores de una fase ya madura en el proceso migratorio; por ello, no nos centramos en la primera acogida, sino en otro tipo de procesos: promoción de la igualdad de trato, convivencia, cohesión social, segunda generación, ejercicio de los derechos políticos... En el tercer apartado describimos tanto los catalizadores como las barreras que encontramos en el funcionamiento de nuestro sistema de gestión de la inmigración; este tercer apartado termina con una serie de propuestas encaminadas, por una parte, a mitigar el impacto negativo de las barreras y a potenciar, por otra, los beneficios de los catalizadores. El cuarto apartado intenta concretar el análisis realizado anteriormente y, por ello, se centra en puntos concretos: se ofrecen apuntes sobre los principales focos de intervención con la población inmigrante, ilustrados con ejemplos concretos de programas que están funcionando en la práctica. Un apartado conclusivo cierra el capítulo.

## **1. Claves interpretativas**

### *1.1 La inmigración a España: rasgos generales y evolución*

Gran número de textos españoles recientes en materia migratoria comienzan explicando que España, tradicional emisor de emigrantes, se ha convertido en país receptor de inmigración. Pues bien, a pesar de la crisis que ha sacudido el país en los últimos siete años, esta afirmación sigue te-

niendo vigencia: si bien es cierto que se ha producido un descenso en la población extranjera, éste no se debe únicamente a que los extranjeros están marchándose masivamente del país. Más bien, la bajada en las cifras puede deberse a que muchos de los extranjeros residentes han tenido acceso a la nacionalidad española, desapareciendo consecuentemente de las estadísticas de extranjería.

Según datos del INE, en 1998 había en España aproximadamente 637.000 ciudadanos de nacionalidad extranjera, lo cual representaba el 1,6% del total de la población. En 2014 este número pasaba ligeramente de los cinco millones de personas, un 10,7% de la población empadronada ese año. El crecimiento de la población de nacionalidad extranjera es exponencial hasta 2003, se mantiene en cifras porcentuales anuales de dos dígitos hasta 2008 (año en que la población de nacionalidad extranjera crece en un 17% con respecto al año anterior), se estanca (aunque con ligero crecimiento) entre 2010 y 2013 y sólo en 2014 experimenta un descenso –del 9%, unas 520.000 personas menos– respecto al año anterior.

Ahora bien, este descenso no implica que medio millón de extranjeros hayan abandonado el país. Así, a los lógicos movimientos motivados por el retorno o por la reemigración hacia otros lugares (preferentemente de Europa), ha de sumarse el elevado número de nacionalizados en estos últimos años. Las cifras de los ciudadanos de origen extranjero que han ido obteniendo la nacionalidad española han venido creciendo a un ritmo medio sostenido del 7% anual entre 1998 y 2014. En este último año, aparecen empadronadas algo más de 1.730.000 personas nacidas en el extranjero que han obtenido la nacionalidad española. O, si se prefiere, un 28% del total de los ciudadanos empadronados que han nacido en el extranjero o un 4% del total de la población residente en España.

Otro dato interesante son los individuos de nacionalidad extranjera que han nacido en España, que conforman la incipiente *segunda generación*<sup>1</sup>. En 1998 eran 57.000 personas; en 2014, 470.000, un 1% de la población total.

La población extranjera es joven, en general. En 1998, cuando la llegada sostenida de migrantes llevaba produciéndose desde hacía apenas cuatro años, la edad media de extranjeros y españoles era muy parecida: 39,3 años en el caso de estos últimos y 38,3 para los primeros. Sin embargo, en 2014 la diferencia se agranda muchísimo: 35 años para los extranjeros y 43 para los españoles. Esto es, en este lapso de tiempo, hemos recibido una inmigración de carácter económico, pues la mayor parte de los individuos ha venido a España a trabajar. De hecho, para este mismo año 2014, mientras que un 65% de la población española está en edad laboral y un 19%

---

<sup>1</sup> Se denomina segunda generación a los hijos de inmigrantes que nacen en el país receptor.

sobrepasa la edad de jubilación, el 78% de los extranjeros se encuentra en edad activa y sólo un 6% es mayor de 65 años.

Los extranjeros en España se concentran por país de nacimiento, siendo el lugar de origen más importante Marruecos, con casi 800.000 efectivos (un 12% del total de extranjeros), seguido de Rumania, con algo más de 700.000 (un 11%). Los ciudadanos de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia suman conjuntamente un 20% del total, el mismo porcentaje que los ciudadanos de la UE que no son ni búlgaros ni rumanos. Colectivos muy visibles, como los subsaharianos y los chinos, representan, sin embargo, sólo un 4% y un 3% del total de la población de nacionalidad extranjera, respectivamente.

Por otra parte, debe indicarse que no todas las nacionalidades de origen tienen el mismo tratamiento de cara al acceso a la nacionalidad española. De hecho, mientras que para los latinoamericanos el acceso a la misma puede tardar entre dos y cinco años, los marroquíes o los subsaharianos se encuentran con un largo proceso que se prolonga al menos durante una década. De hecho, si analizamos el porcentaje acumulado de concesiones de nacionalidad por residencia desde 2005 hasta 2014, vemos que, del algo más de un millón de expedientes tramitados<sup>2</sup>, sólo un 13% corresponde a marroquíes. Por el contrario, un 54% corresponde conjuntamente a ecuatorianos, colombianos, peruanos y bolivianos.

## *1.2 La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)*

Existen múltiples indicadores que nos permiten seguir el rastro de la crisis económica que venimos sufriendo desde 2007 (caída de los componentes de la demanda agregada, concretamente consumo o formación bruta de capital, descenso del IPC, aumento del paro y, consecuentemente, del endeudamiento). El aumento del paro repercute de manera directa en la variación interanual negativa del consumo. En el período 1998-2007, el consumo crece a razón del 7% anual. Entre 2007 y 2008, el aumento es cercano al 3%, lo cual supone un drástico descenso, pero aún con signo positivo. En 2009 se experimenta un desplome del -4,5%, seguido de una pequeña recuperación en 2010, para volver a la senda del decrecimiento en el período 2011-2013. La crisis ha afectado de manera dramática a la población española, pero toma tintes más severos si cabe en el caso de la población inmigrante.

---

<sup>2</sup> Aunque el número total de nacionalizados es de 1.730.000, sólo 1.049.000 individuos han accedido a la nacionalidad por residencia, que puede adquirirse tras las sucesivas renovaciones de diferentes permisos de trabajo y residencia. Estas renovaciones, como hemos indicado, son más largas para unos colectivos que para otros.

Ya apuntábamos en el apartado anterior que los migrantes han venido a España a trabajar. Pues bien, si nos fijamos ahora en su tasa de actividad<sup>3</sup>, veremos que la de los inmigrantes es muy superior a la de los españoles, que se sitúa en torno al 58%, sin apenas variaciones desde 2006 hasta 2014, según datos de la EPA. Entre los inmigrantes dicha tasa difiere en función de la nacionalidad: los latinoamericanos son los que presentan unos valores más altos, con un 81% en el período mencionado, un 75% para los de doble nacionalidad (principalmente latinoamericanos, como vimos) y un 71% para el resto de las nacionalidades. En todo caso, tasas notablemente superiores a las de los españoles, que tienen unas redes sociales mayores y mejores y que pueden (en muchos casos) permitirse prolongar sus estudios o su formación en estos tiempos de difícil acceso al mercado laboral.

La tendencia de la tasa de actividad, que es sostenida a lo largo del tiempo, no va, sin embargo, pareja a la de la tasa de paro. Así, las cifras para los españoles parten de un 7,9% en 2006, creciendo hasta alcanzar el límite máximo del 26,9% en 2013 y remitiendo ligeramente al 23,7% en 2014.

En el caso de los extranjeros, los que se hallan en mejor situación son los colectivos latinoamericanos y europeos (en su mayoría búlgaros y rumanos), que, de cifras parecidas a las de los españoles en 2006 (9% los europeos, 11% los latinoamericanos) pasan al 30% y 32% de su población parada, respectivamente, en 2014. En el extremo opuesto encontramos a los africanos, que desde el 16% de paro en 2006 llegan a alcanzar el 47%, casi la mitad de su población activa, en 2013. En 2014 la tasa desciende al 45% para este colectivo.

Además, no podemos olvidar que la población inmigrante ha venido ocupando en España una serie de nichos rechazados o no queridos por los trabajadores autóctonos en los sectores de la agricultura, la construcción, el servicio doméstico y la hostelería. Se trata de puestos de trabajo con unas condiciones duras en términos de horarios, salarios y reconocimiento social. Son, además, sectores en los que la presencia de la economía sumergida (con las connotaciones negativas que ello conlleva para el trabajador) es muy relevante.

### *1.3 Una breve reflexión*

En este apartado hemos visto que la población inmigrante ha ido asentándose paulatinamente en nuestro país a lo largo de los últimos 20 años: un 1% de los españoles son inmigrantes de segunda generación (han

---

<sup>3</sup> Porcentaje de población activa entre el total de individuos de edades comprendidas entre los 16 y los 65 años.

nacido en España) y otro 4% han nacido en el extranjero y han adquirido la nacionalidad por diversas vías, principalmente por arraigo.

Esta población ha venido a España por motivos fundamentalmente económicos, a trabajar en aquellos sectores que habían ido siendo abandonados por una población española cada vez más formada y con mayores aspiraciones. Los extranjeros, por tanto, han venido a ocupar los puestos de trabajo más precarios y ello, junto con unas redes sociales más debilitadas que las de los autóctonos, les coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. Esta situación se agrava, además, con la crisis económica (y el consecuente aumento del paro) que hemos vivido estos años.

Se trata de cinco millones de personas, casi siete si contamos a los nacionalizados (15 personas de cada 100 residentes en España). No trabajar por la integración, por la cohesión social, puede suponer un serio problema en un futuro cercano. Es más, la evolución demográfica prevista para nuestro país en las próximas décadas, con un aumento exponencial de la población mayor, volverá a poner de manifiesto que la inmigración será un factor necesario para nuestro desarrollo económico y social.

## **2. Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo**

### *2.1 La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?*

El diseño de las políticas migratorias en España ha ido parejo a la evolución del fenómeno. En 1994 se pone en marcha el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), que pretendía abordar, por primera vez en nuestro país, la inmigración con un enfoque global, siguiendo las directrices de la Unión Europea. El PISI creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ha sido desde entonces el órgano de participación de los inmigrantes, porque está definido como un órgano de carácter consultivo para todas las cuestiones que afecten a la inmigración. Además, en el PISI se creó también el Observatorio Permanente de Inmigración.

El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración 2001-2004 (Programa GRECO) fue el instrumento que plasmó la política española de inmigración durante el mencionado período. El Programa GRECO recoge actuaciones como el fomento de la inmigración legal, el desarrollo de mejoras en la acogida de inmigrantes y en su acceso a la información, la ordenación de la llegada de inmigrantes, la asistencia sanitaria, la incorporación al mercado de trabajo, la lucha contra el racismo y la xenofobia o la ayuda al desarrollo de los países de

origen. En el ámbito de la actuación estatal, el Programa GRECO mantuvo una filosofía de control de flujos migratorios, enfatizando la lucha contra la inmigración irregular.

Entre 2005 y 2008 se observa un mayor compromiso político en temas de inmigración. Así, la gestión de la inmigración pasa de depender del Ministerio del Interior a ser competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Se elabora, además, un nuevo reglamento de extranjería y tiene lugar un proceso de normalización extraordinaria en 2005. También en ese mismo año, se creó el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, que ha resultado vital para la materialización de políticas de integración en el ámbito regional y local. Se potenciaron igualmente distintos instrumentos de apoyo a las políticas de integración de los inmigrantes, como subvenciones o la participación en programas europeos.

El primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010, dentro de este contexto, pretendía, en primer lugar, fomentar la integración de los inmigrantes en la sociedad española mediante el reconocimiento de derechos y obligaciones similares a los de los españoles y estableciendo las condiciones para que esos derechos y obligaciones fueran efectivos; en segundo lugar, fomentar la comprensión del hecho migratorio por parte de la sociedad española y su adaptación a la nueva realidad social; y, finalmente, mejorar la adecuación de los servicios públicos orientados a todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, en igualdad de condiciones. Contemplaba doce áreas de actuación: Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios sociales, Salud, Infancia y juventud, Igualdad de trato, Mujer, Participación, Sensibilización y Codesarrollo.

La herramienta político-legal de integración de las personas migrantes es a fecha de hoy el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014. El Plan pretende ofrecer una visión panorámica de los indicadores para el diseño exitoso de políticas de integración. Así, además de las líneas políticas clásicas en materia de inmigración (empleo, educación, salud, vivienda), se podría destacar la metodología participativa (contando con toda la pluralidad de actores sociales) usada en su diseño, la promoción de políticas de cohesión social o la gestión de la diversidad.

Sin embargo, la crisis económica que ha sufrido el país en los últimos años ha dado al traste con unas políticas migratorias que podrían parecer no ya coherentes, sino ejemplares. En este sentido, no sólo el PECI 2011-2014 no tiene un documento sucesor, sino que muchas de las medidas propuestas en el Plan no han sido implementadas debido a los recortes aplicados en el gasto social. Por otra parte, aunque se han llevado a cabo algunas evaluaciones de su funcionamiento, éstas no han visto la luz.

Un cierto paliativo de esta situación podemos encontrarlo en el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016, cuyo presupuesto asciende a 136.600 millones de euros. Aunque este Plan va destinado a la población vulnerable en general, en él se propone una serie de medidas encaminadas a mejorar la efectividad del sistema de garantía de bienestar de la población migrante. Destacan las medidas sobre igualdad de trato y no discriminación (medida 202), y las encaminadas a mejorar la gestión y los sistemas de calidad en la implementación de programas de integración (medida 205). En todo caso, habrá que esperar al final del Plan para ver cómo han funcionado estas medidas.

Por otra parte, en 2014 y 2015 el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha mantenido su convocatoria de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de programas de integración de inmigrantes.

## 2.2 Cuestiones relevantes

Describimos a continuación las cuestiones y situaciones que a nuestro entender suponen o pueden llegar a suponer retos que debemos afrontar en un futuro cercano.

### La promoción de la igualdad de trato y no discriminación

Afortunadamente, la crisis económica no se ha reflejado en la aparición de partidos políticos de corte racista o xenófobo. Sin embargo, según el informe correspondiente a 2013 del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España*<sup>4</sup> entre un 16% y un 20% de la población española declara que su aceptación o tolerancia hacia este tipo de partidos sería media o incluso elevada. Es más, se observa un sesgo en el discurso por parte de ciertos sectores de la población española hacia la inmigración, especialmente en lo que al mercado de trabajo se refiere: los migrantes comienzan a aparecer como los causantes del deterioro en las condiciones laborales o como competidores desleales de los trabajadores españoles. Por otra parte, la utilización de perfiles étnicos en el ámbito de las identificaciones policiales ha sido puesta de manifiesto en 2013 en el informe de la Universidad de Valencia *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*<sup>5</sup>. En 2014 1.273 crímenes de odio fueron registrados por el Ministerio del Interior; de

<sup>4</sup> [http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio\\_descargaFichero?bibliotecaDatoId=4056](http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio_descargaFichero?bibliotecaDatoId=4056)

<sup>5</sup> García Añón, J., Bradford, B., García Sáez, J. A., Gascón Cuenca, A. y Llorente Ferreres, A. (2013): *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Valencia: Tirant lo Blanch-Publicacions de la Universitat de Valencia ([http://www.uv.es/garciaj/pub/2013\\_perfil\\_etnico.pdf](http://www.uv.es/garciaj/pub/2013_perfil_etnico.pdf)).

ellos, 917 fueron cometidos por españoles y el resto, un 28% del total, por extranjeros.

En cuanto a las condiciones laborales de los migrantes, UGT denuncia que el salario medio de los trabajadores extranjeros en España es un 36% más bajo que el de los trabajadores españoles. En el ámbito del acceso al sistema de salud pública, desde 2013 y para los migrantes irregulares, éste quedaba reducido a la atención de urgencia. No obstante, de nuevo se está volviendo a ampliar el servicio en algunas comunidades autónomas.

En 2013, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnica creó el Servicio de Apoyo a las Víctimas de la Discriminación Racial, que presta soporte y asistencia gratuitos a las personas que han sido o están siendo discriminadas por razón de su origen racial o étnico en diversos ámbitos como la educación, el empleo, el acceso a la sanidad o a la vivienda, etc.

De momento, en España los migrantes que puedan adquirir por vez primera o renovar su permiso de residencia no tienen que pasar test de integración alguno.

### **La adquisición de la nacionalidad española y los derechos políticos**

El acceso a la nacionalidad española, que sería el culmen de la integración, está actualmente fundamentado en dos conceptos que resultan ciertamente difusos: “buena conducta cívica” y “suficiente grado de integración en la sociedad española”. Hasta el momento, la evaluación de estos dos parámetros dependía de la discrecionalidad del funcionario público (juez) encargado de la tramitación del expediente. Ello implicaba grandes disparidades en la manera de demostrar la mencionada conducta cívica o el grado de integración, que irían desde una mera evaluación del manejo intermedio del idioma hasta preguntas sobre historia medieval de nuestro país.

En marzo de 2015 se lleva a cabo una reforma del Código Civil en la que se propone la realización, por parte del aspirante a la nacionalidad, de un único test de cara a garantizar el suficiente grado de integración en la sociedad española. Este test tiene una primera parte, en la que se evalúa el conocimiento del idioma, y una segunda, en la que se comprueba el conocimiento básico de la cultura española y el compromiso del aspirante con los valores constitucionales y los principios democráticos.

En cuanto al ejercicio de los derechos políticos, la Constitución española no permite el voto de los ciudadanos extranjeros ni en las elecciones nacionales ni en las regionales. Sí tienen derecho a voto en el ámbito municipal tanto los ciudadanos europeos como aquellos nacionales de terceros países con tratados de reciprocidad, esto es, en los que se reconoce el voto a

los españoles<sup>6</sup>. En ningún caso los extranjeros no comunitarios tienen derecho al sufragio pasivo (ser elegidos).

### **La importancia de los órganos consultivos**

Este tipo de órganos son muy relevantes, pues recogen el sentir de todos los estamentos involucrados en materia migratoria, identifican realidades, ponen el acento en las cuestiones más relevantes y apuntan vías de solución.

En el ámbito nacional tenemos el ya mencionado Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Se trata de un ente de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los migrantes. Su objetivo principal es proponer, informar y desarrollar acciones en este ámbito. Desde su creación, el Foro ha emitido un número muy relevante de documentos. Sólo en el período 2010-2014 se han publicado 14 dictámenes, 10 informes, 4 memorias y 6 documentos bajo el epígrafe “otros trabajos”.

Por su parte, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica es un órgano de consulta, cuyos miembros son representantes de las Administraciones local, regional y central, de empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil que combaten la discriminación racial o étnica. No obstante, aunque este Consejo se creó en 2011, no parece que hasta el momento haya tenido mucha actividad (a juzgar por el escaso número de informes que aparece en su página web).

En el ámbito local destacamos la presencia de dos entes muy consolidados: el Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona (CMBI) y el Foro Madrid para el Diálogo y la Convivencia. El CMBI ha elaborado el Plan de Trabajo sobre Inmigración para el Ayuntamiento de Barcelona y el Foro madrileño promueve activamente el cumplimiento del Plan Madrid para la Convivencia Social e Intercultural.

### **Asociación y participación**

Existen grandes dificultades para los profesionales extranjeros a la hora de convertirse en miembros de asociaciones o colegios profesionales. La mayor limitación de índole legal y práctica se encuentra en la convalidación de sus titulaciones o en el reconocimiento oficial de la praxis profesional en sus lugares de origen. Otra limitación son las barreras impuestas desde los colegios profesionales y las medidas de discriminación positiva en favor de los españoles –para ejercer la abogacía, por ejemplo, es necesario *a priori* ostentar la nacionalidad española– o de los hispanoparlantes –en el

---

<sup>6</sup> Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad-Tobago.

caso de los médicos, se requiere acreditar un nivel C1 de conocimiento de la lengua española–.

En este momento existe un proyecto de ley de colegios profesionales que suaviza las condiciones de acceso a la práctica profesional a los ciudadanos extranjeros, estableciendo una única tarifa para la inscripción en todos los colegios y permitiendo el ejercicio en todo el territorio nacional independientemente del lugar en el que el profesional esté registrado.

Por su parte, la Ley de Emprendedores (2013) favorece el acceso y la estancia en España de aquellos extranjeros no comunitarios (y sus familiares) que realicen actividades emprendedoras o radiquen negocios en el país.

### **Actividad política y ciudadana**

La integración de los migrantes en España puede ser considerada satisfactoria, alcanzando altos niveles en la segunda generación, según el informe *Crecer en España. La integración de los hijos de inmigrantes*, dirigido por Rosa Aparicio y Alejandro Portes en 2014<sup>7</sup>. Además, existe un importante número de asociaciones de inmigrantes en España con un fuerte compromiso con sus lugares de origen. Sin embargo, la viabilidad y relevancia de estas asociaciones se han visto muy afectadas durante estos años de crisis, produciéndose un muy significativo descenso en los niveles de participación migrante.

### **Educación cívica**

Según el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, los aspectos de lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia deben ser incluidos en el currículum escolar en todos los niveles educativos. Los colegios, por ley, deben ofrecer una educación intercultural e inclusiva.

En la práctica, la aplicación e implementación de programas interculturales depende de la manera en que cada centro adapta la ley a su currículum escolar y, por supuesto, de la ideología del cuerpo de docentes.

Los padres migrantes tienen dificultades a la hora de participar en las actividades tanto escolares como extracurriculares de los hijos. No obstante, esta limitación es también experimentada por los padres de alumnos españoles.

### **Cohesión social y relaciones con la comunidad**

El concepto teórico de cohesión social engloba tres aspectos fundamentales: el cultural, el relacional (capital social) y el referido a la redis-

---

<sup>7</sup> [https://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios\\_sociales/vol38\\_es.pdf](https://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol38_es.pdf)

tribución de los recursos. Sin embargo, el análisis de los planes españoles de integración de los migrantes nos lleva a concluir que el concepto de cohesión social no ha sido aún claramente definido.

Según el anteriormente mencionado estudio de Portes y Aparicio, la segunda generación de migrantes no está teniendo especiales problemas de adaptación al sistema educativo español, más allá de los experimentados por los españoles de su misma edad.

En 2013 el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre el racismo y la xenofobia alabó la fundación del Consejo para la Defensa de las Víctimas del Racismo, pero denunció los recortes en prestaciones sociales, pues suponían de facto un impedimento para la implementación de las medidas. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en su informe de seguimiento sobre la estrategia nacional de racismo, xenofobia y formas conexas de intolerancia incorporó las sugerencias del relator.

### **3. Propuestas de actuación**

En este apartado indicamos, en primer lugar, aquellos elementos existentes en el sistema que catalizan o podrían catalizar la integración de los inmigrantes. A renglón seguido mostramos las barreras que dificultan el logro de los objetivos propuestos. Nuestra propuesta de actuación pasa por el intento de derribar las barreras y potenciar las virtualidades positivas de los catalizadores.

#### **3.1 Catalizadores**

1. La metodología participativa seguida en el diseño de las políticas de integración. Los Planes Estratégicos de Integración (tanto el de 2007 como el de 2011) se confeccionaron contando con la participación de todos los actores protagonistas de las políticas de integración: Administración central, gobiernos regionales, ayuntamientos, organizaciones sociales, asociaciones de inmigrantes, expertos académicos y otros órganos asesores en materia de integración de los inmigrantes tales como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes o el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación por Razón del Origen Racial o Étnico. Esta metodología ha sido posteriormente extrapolada a la confección de otros planes regionales de integración, como es el caso del III Plan Integral para la Inmigración de Andalucía Horizonte 2016.

2. Las políticas de integración propuestas en el Plan Estratégico permean otras políticas públicas (empleo, educación, vivienda, etc.). En este sentido, el Plan prevé mecanismos específicos para incorporar el tema de

la integración de la población inmigrante en términos de cohesión social y gestión de la diversidad cultural en las políticas sociales públicas más relevantes. Estos mecanismos específicos son:

— La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Secretaría General de Inmigración y Emigración), a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Subdirección General de Integración de los Inmigrantes), coordina medidas de integración de los distintos órganos de la Administración General del Estado. El instrumento para la coordinación específica en esta área es la Comisión Interministerial de Extranjería.

— La coordinación de las acciones en materia de integración social con los gobiernos regionales se lleva a cabo a través de la Conferencia Sectorial de Inmigración. Otro órgano de coordinación de la gestión de la integración es el Consejo Superior de Política de Inmigración.

3. El Plan Intensivo de Nacionalidad (Proyecto GEN, Gestión de Expedientes de Nacionalidad) fue lanzado en 2012 por el Ministerio de Justicia, para resolver las 500.000 solicitudes de nacionalidad que se habían ido acumulando desde 1995 en la Dirección General de los Registros y del Notariado. El Plan, válido hasta el 31 de diciembre de 2013, implicó a notarios y registradores, que, de forma gratuita, cooperaban en el desarrollo del proceso (realización de juramentos o promesas de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes).

4. Promoción de la convivencia y de los procesos de integración a nivel local a través de planes de acción piloto integrados en barrios con una importante presencia de inmigrantes y otras poblaciones en riesgo de exclusión social. La Declaración de Zaragoza, en la sección II, bajo el título “La participación integral: la diversidad en el barrio”, pone de relieve la perspectiva local como una dimensión clave de las políticas de integración, en particular en el caso de los barrios segregados. Dos programas piloto se llevaron a cabo: uno, en 2009, de actuación integral en los barrios de Andalucía con una importante presencia de inmigrantes, y otro, en 2010, para reforzar la convivencia y la cohesión social en los barrios con una importante presencia de inmigrantes en Cataluña. Estos proyectos se desarrollaron a partir de los acuerdos firmados entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Junta de Andalucía y la Generalitat, respectivamente.

5. Debe también destacarse la lucha contra la discriminación y el racismo como uno de los impulsores de las políticas de integración social en España, ampliamente tratado en el Plan Estratégico y que ha sido desarrollado, evaluado y promovido por diferentes instituciones públicas, sociales, académicas, etc. Una línea de acción que ha tomado forma en los últimos años, por ejemplo, es el desarrollo, dentro del Consejo para la Eliminación

de la Discriminación Racial o Étnica, de un servicio para las víctimas de la discriminación de las ONG a nivel estatal, pero con un alto grado de presencia regional y local (Cruz Roja Española, la Fundación CEPAIM, Fundación Secretariado Gitano, Movimiento contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Red Acoge y Unión Romaní). Este servicio está destinado a prestar asistencia a las víctimas de la discriminación, sensibilizar en la igualdad de trato y la no discriminación por origen racial o étnico (campañas, comunicados de prensa, difusión a través de las nuevas tecnologías, etc.) y formar a los agentes sociales públicos y privados que trabajan en la atención de casos de discriminación por origen racial o étnico.

### 3.2 Barreras

Por otra parte, existen barreras, limitaciones, restricciones o resistencias que pueden dificultar la eficacia de las medidas y dispositivos existentes. Enumeramos las más relevantes.

1. El primer y principal obstáculo para el buen funcionamiento de las políticas públicas de integración ha sido la no puesta en marcha de las medidas propuestas para el Plan Estratégico 2011-2014. El motivo principal viene tanto por los ajustes presupuestarios sufridos durante el período de la crisis económica como por la falta de iniciativa política. El presupuesto asignado a la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, que ascendía a 308,5 millones € en 2009, fue cayendo hasta alcanzar 50,2 millones € en 2013. En este sentido, el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como el Refuerzo Educativo de los mismos (FAIIRE) ha ido disminuyendo desde 2010 hasta su eliminación completa de los Presupuestos del Estado durante los años 2012, 2013 y 2014. Este ajuste ha tenido un impacto muy negativo en los planes y acciones de los gobiernos regionales y las corporaciones locales, pues dicho Fondo suponía la principal fuente de financiación para esta cuestión a nivel local.

Así, en el informe de evaluación y seguimiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia 2011-2013*, se afirma que el principal obstáculo a la materialización de medidas y acciones incluidas en el Plan Estratégico por los gobiernos locales y regionales es la desaparición del FAIIRE, al ser éste el principal instrumento presupuestario que permitía implementar muchos de los objetivos y medidas del PEI.

2. Durante 2014 se llevó a cabo una investigación sobre buenas prácticas en el ámbito de la integración social de los inmigrantes liderada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La metodología de esta investigación se basó en una encuesta realizada a profesionales responsables de los programas de integración social en diversas organizaciones sociales y la Administración Pública. Los principales obstáculos que

encuentra la implementación de las políticas y programas de integración de inmigrantes en España, al decir de estos profesionales, son los siguientes:

- La falta de una financiación estable y adecuada, especialmente cuando se habla de financiación pública.
- La desproporción entre las necesidades crecientes de la población inmigrante durante la crisis y la falta de medios y recursos para paliarlas.
- La falta de trabajo comunitario y acciones integrales en el ámbito local, en el que confluyen diferentes actores involucrados en la integración social: familias, colegios, organizaciones, etc.
- La falta de coordinación entre los diferentes actores que participen en los programas de integración política y social. Especialmente la ausencia de plataformas locales de coordinación entre la Administración Pública, organizaciones sociales y otros actores.

### 3.3 Propuestas

Del análisis realizado anteriormente, se derivan las líneas de actuación que deberían seguirse y que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Mantener los procesos participativos en el diseño de políticas públicas, pues su éxito ha sido reiteradamente probado. Involucrar a todos los actores enriquece el contenido de las futuras políticas, al procurar una visión de la realidad amplia, complementaria y abordada desde múltiples perspectivas. A ello hay que añadir el efecto benéfico que produce en los propios actores del proceso el hecho de sentirse parte del mismo.

2. Diseño de políticas adaptado a las necesidades generadas por una realidad cambiante. De la panorámica que hemos descrito en este capítulo se deduce que ni la realidad del país ni, por ende, la realidad migratoria son las mismas que hace 25 años. En este sentido, las herramientas y dispositivos usados entonces no son adecuados a las necesidades actuales. Procesos rigurosos de diagnóstico de realidades y necesidades son, por ello, muy necesarios para llevar a cabo las políticas de inmigración (léase cohesión social) con acierto.

3. Mayor esfuerzo en el análisis de dispositivos y coordinación interinstitucional de cara a evitar duplicidades y solapamientos y, en consecuencia, optimizar recursos. La cuestión de la coordinación interinstitucional es inevitable, ya que la gestión de la inmigración afecta a instancias europeas, nacionales, regionales, locales y de barrio. Se trata de una cuestión difícil y, desde luego, no resuelta, pero que debería ser tenida siempre en cuenta, especialmente en nuestros entornos, en los que los recursos son escasos, debiendo por ello asegurar su buen uso.

4. Incidir en aspectos de sensibilización, convivencia y cohesión social. La integración, punto de partida clásico de las políticas migratorias, ha de dejar paso a un modelo más amplio y ambicioso que supere los conceptos de extranjería y contemple una sociedad acogedora en la que todos tienen cabida. En este ámbito, las tareas de sensibilización son cruciales, como se ha demostrado empíricamente en nuestro país.

#### **4. Aplicaciones prácticas**

A continuación, y en función del diagnóstico llevado a cabo en páginas anteriores, enumeramos una serie de instrumentos o medidas concretas de fomento de la integración, la inclusión y la cohesión social. Incluimos ejemplos ya operativos de algunos de ellos.

##### **4.1 *Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes***

○ Programas que fomentan la empleabilidad general. Se busca el adiestramiento y la formación, académica o profesional, el acompañamiento en la búsqueda de empleo, el fomento del autoempleo, la asistencia psicosocial. En suma, este tipo de programas se basan en el diseño de itinerarios integrales de búsqueda, consecución y mantenimiento de la empleabilidad.

○ Programas dirigidos al fomento del autoempleo y la actividad emprendedora, teniendo en especial consideración aquellos enfocados a la economía social.

○ Programas encaminados a fomentar la conciliación de la vida laboral y familiar.

○ Programas enfocados a la erradicación del tráfico de personas con fines de explotación laboral o sexual y a promover la inclusión de las víctimas en el mercado laboral a través de esquemas basados en la formación y adiestramiento profesionales, trabajando la integración social.

○ Programas orientados a facilitar la integración social y profesional de familias migrantes en áreas rurales con baja densidad de población, en función de procesos de selección, formación, apoyo y seguimiento personalizados.

○ Programas dirigidos a fomentar la gestión de la diversidad en el ámbito laboral mediante la creación de la figura de los mediadores laborales y la formación de mandos superiores e intermedios.

○ Programas de fomento de la diversificación profesional, incluyendo la creación de servicios que ofrecen información, asesoría, acompañamiento, traducción de documentos y otras formalidades necesarias para el reconocimiento de títulos o capacidades adquiridas en el país de origen.

○ Programas de fomento de la interacción entre organizaciones, el intercambio de información y la potenciación de las buenas prácticas.

#### CECALE - GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DEL TRABAJADOR INMIGRANTE

Editada por la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León, esta guía resume el abanico de experiencias realizadas por las empresas de Castilla y León que se están desarrollando para la integración laboral de los trabajadores extranjeros.

[www.cecale.es/cecale/cm/inmigracion/tkContent?pgseed=1306874816999&idContent=27560&locale=es\\_ES&textOnly=false](http://www.cecale.es/cecale/cm/inmigracion/tkContent?pgseed=1306874816999&idContent=27560&locale=es_ES&textOnly=false)

### 4.2 *Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios*

▶ Programas encaminados a la implantación de sistemas de calidad que permitan mejorar de manera eficaz y eficiente la gestión de los programas de integración de inmigrantes.

▶ Programas de formación de profesionales y voluntarios a través de la participación en cursos y seminarios. Asistencia técnica específica prestada por otras organizaciones y formación especializada impartida desde la experiencia de organizaciones que trabajan con migrantes.

#### CANTABRIA ACOGE - ESCUELA DE FORMACIÓN PARA EL VOLUNTARIADO

Esta organización pide a sus voluntarios que manejen con claridad ciertos principios sociales, participativos, democráticos y culturales; que luchen por lograr una integración intercultural; y que se responsabilicen de las labores realizadas en la asociación. Por este motivo, Cantabria Acoge procura a sus voluntarios la oportuna información, formación, orientación y apoyo; así como los materiales necesarios para el ejercicio de las funciones que desarrollen.

[www.cantabriaacoge.com/actividades-formativasq](http://www.cantabriaacoge.com/actividades-formativasq)

### 4.3 *Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo*

▶ Sensibilización y eliminación de los prejuicios de los empresarios a la hora de contratar inmigrantes.

▶ Prevención de la discriminación en el acceso y la continuidad en el empleo y promoción de la igualdad de trato en el trabajo a la población nativa y a la extranjera.

▶ Fomento de la diversidad cultural en la empresa.

- ▶ Sensibilización acerca de la lucha contra el racismo y la xenofobia en el centro de trabajo.
- ▶ Fomento de la investigación, el análisis y la divulgación de las condiciones de empleo de la población inmigrante.

#### **MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - PROYECTO "GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA" (GESDIMEP)**

Incluido en el marco del programa PROGRESS y desarrollado a través del OBERAXE, el proyecto GESDIMEP va dirigido a los trabajadores y los propietarios de pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayoría de la comunidad empresarial de España. También se dirige a las organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes, universidades, escuelas de negocios, centros de incubación de negocios y otros entornos profesionales que intervienen en la gestión de la diversidad cultural.

El proyecto analiza la diversidad cultural en las pequeñas y medianas empresas (como la empresa "Mezcladis" o Fundación ARED) y corporaciones locales (como el Servicio Municipal de Empleo de Mataró) o sindicatos (CC.OO. Cataluña).

El resultado más relevante consiste en la identificación de acciones transferibles que pueden ayudar a mejorar la gestión de la diversidad cultural en el lugar de trabajo y a fortalecer la imagen positiva de la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas en las pequeñas y medianas empresas.

[http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion\\_descargaFichero?bibliotecaDatold=4053](http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion_descargaFichero?bibliotecaDatold=4053)

#### **4.4 Programas de educación extracurricular**

- ▶ Promoción de la integración y la armonía intercultural de cara a compensar desigualdades.
- ▶ Prevención del absentismo escolar.
- ▶ Aprendizaje de la lengua y cultura de la sociedad de acogida junto con el fomento de acciones interculturales. Apoyando especialmente aquellos programas encaminados a la promoción de las nuevas tecnologías y de fomento al respeto del medio ambiente.
- ▶ Programas encaminados al fomento de la participación de las familias migrantes en el proceso educativo de sus hijos y en las actividades de la comunidad educativa.
- ▶ Programas de promoción de la sensibilización en las aulas.

#### **RED DE ESCUELAS INTERCULTURALES**

La creación de la Red de Escuelas Interculturales tiene como objetivo impulsar el proceso de adaptación escolar al concepto de educación intercultural. Para facilitar y promover el diseño y la realización de propuestas y programas interculturales, se plantean un conjunto de recomendaciones para orientar y dar sentido a los centros educativos que decidan adherirse a este proyecto.

Los principios inspiradores de este proyecto son: la importancia de la ciudadanía por encima de otras consideraciones socioculturales, el sentido de la globalidad y la transversalidad de la educación intercultural y la interrelación entre todas las actuaciones y los actores de la comunidad educativa.

<http://www.escuelasinterculturales.eu/spip.php?article1>

#### 4.5 *Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales*

▶ Promoción del acceso, la participación y el compromiso de mujeres migrantes en todas las áreas de la vida social.

▶ Promoción del conocimiento, la sensibilización, las actuaciones y las redes sociales de apoyo a mujeres o menores migrantes víctimas de la prostitución o del tráfico de personas con fines de explotación sexual. En especial aquellos programas que implican una atención integral y los que tienen como objetivo la creación o el fortalecimiento de unidades móviles de cuidado a las víctimas en situación de aislamiento.

##### FUNDACIÓN ISADORA DUNCAN - CENTRO DE DÍA PARA MUJERES

Este centro está dirigido a las familias monoparentales (madres solteras, viudas, etc), mujeres víctimas de violencia doméstica, inmigrantes y, en general, a todas aquellas mujeres que lo precisen. Presta servicios de información y orientación social, jurídica, psicológica y laboral y organiza talleres de economía doméstica en los que se realizan actividades que persiguen tanto aportar conocimientos y habilidades como servir de marco convivencial y de ocio.

[isadoraduncan.es/node/88](http://isadoraduncan.es/node/88)

##### CONCEJALÍA DE IGUALDAD DEL AYTO. DE ALCALÁ DE HENARES - PROGRAMA ASISTE

El Programa Asiste dotó a la Concejalía de Igualdad de un servicio dirigido a asistir a las mujeres inmigrantes y a los menores en situación de vulnerabilidad. Su principal objetivo es la asistencia integral a mujeres inmigrantes en situación de vulnerabilidad, a través de itinerarios de normalización y talleres, y el cuidado y atención de los hijos de estas mujeres.

[www.aytoalcaladehenares.es/portalAlcala/contenedor1.jsp?seccion=s\\_fnot\\_d4\\_v1.jsp&contenido=16325&tipo=8&nivel=1400&layout=contenedor1.jsp&codResi=1&language=es](http://www.aytoalcaladehenares.es/portalAlcala/contenedor1.jsp?seccion=s_fnot_d4_v1.jsp&contenido=16325&tipo=8&nivel=1400&layout=contenedor1.jsp&codResi=1&language=es)

▶ Acciones de prevención, sensibilización e implementación de apoyo institucional a víctimas de la violencia de género y sus hijos.

▶ Fomento del acceso normalizado de mujeres a los programas generales de promoción del empoderamiento, la formación y el liderazgo.

#### 4.6 *Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida*

▶ Promoción de la multiculturalidad y fomento de la aceptación de la diversidad en el entorno social, especialmente en colegios, centros de salud y en todas aquellas áreas en las que la mediación social resulta ser una herramienta necesaria de intervención.

▶ Programas encaminados a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia.

- ▶ Promoción de la no discriminación y la igualdad de trato a los inmigrantes.
- ▶ Profundización en el conocimiento de la situación de los migrantes a través de la difusión de estudios y publicaciones.
- ▶ Promoción de la igualdad de trato y no discriminación teniendo en cuenta las necesidades especiales de determinados colectivos (mujeres, jóvenes, menores, mayores, analfabetos y discapacitados).
- ▶ Mejora en el tratamiento de la información que en materia de inmigración se lleva a cabo en los medios.

#### ANDALUCÍA ACOGE - PROGRAMA NÉMESIS

Es un programa de intervención jurídica con población migrante. Se estructura en dos fases: la primera, dirigida a promover la inserción social de las personas inmigrantes y sus familias mediante una atención a las necesidades básicas y una mejora en el acceso a los recursos locales en todas las áreas de intervención integral; la segunda, orientada a facilitar la promoción y defensa de los derechos y libertades de la población migrante, para ayudar a su integración real.

<http://acoge.org/proyectos/>

#### CONFEDERACIÓN ESTATAL DE PERSONAS SORDAS - GUÍA INFORMATIVA PARA PERSONAS SORDAS INMIGRANTES

Esta guía proporciona a dicho colectivo la información, la orientación y el asesoramiento necesarios para integrarse en España: recursos existentes en materia de inmigración y dentro de la comunidad sorda, marco legal y trámites, derechos y obligaciones que les corresponden, acceso a los distintos sistemas de protección social (salud, educación, servicios sociales...), etc.

<http://www.cnse.es/inmigracion/principal.php>

## 5. A modo de conclusión

En España tenemos siete millones de personas, un 15% de la población, de origen extranjero. La mayor parte de este grupo ha venido a España a trabajar, a ocupar unos puestos de trabajo que la población nativa había abandonado. Son los trabajos más duros y con peores salarios del mercado. Este hecho, junto con una mayor debilidad en sus redes sociales y familiares, coloca a estas personas en una situación de mayor vulnerabilidad, cuestión que se ha exacerbado con la crisis económica que hemos vivido últimamente. Pero la crisis no ha actuado como factor expulsor de los extranjeros; han venido aquí a quedarse y ya tenemos entre nosotros una incipiente segunda generación.

De manera paralela, aunque más lentamente, las políticas de inmigración han ido evolucionando parejas al fenómeno. De un concepto de inmigración ligado a la política de extranjería y de control de fronteras, caminamos hacia la consideración del fenómeno migratorio ligado al empleo y

a la integración social. Las últimas tendencias apuntan hacia el diseño de modelos cohesivos que fomentan en gran medida la participación. Desgraciadamente, la crisis ha dado al traste con la implantación de una serie de medidas previstas en este ámbito. Los retos que se plantean, vista la madurez del fenómeno, no son ya de primera acogida, sino de promoción de la igualdad de trato, de ejercicio de derechos sociales y políticos, de ejercicio profesional y de acceso a la nacionalidad y derecho al voto.

¿Cuáles han sido los aciertos de nuestra política migratoria? Desde luego el acento puesto en la participación de todos los actores involucrados en el diseño de políticas, la sensibilización social y el enfoque en la promoción de la igualdad de trato y no discriminación. Nuestro principal problema en los últimos tiempos ha sido, obviamente, la falta de recursos. No obstante, cabría pensar que la mencionada falta de recursos puede haberse usado como excusa miope para eliminar algunos dispositivos cuya eficacia ha sido probada y que han sido cruciales para mantener la cohesión social durante estos años de crisis.

Por último, hemos de indicar que, dado el perfil de trabajador que ofrece la mayor parte de los migrantes, nuestro principal reto es la gestión de la diversidad cultural en el trabajo. Por ello, la mayor parte de los recursos y los programas que encontramos en atención a población migrante están, de manera directa o indirecta, vinculados a la formación, al empleo y a la sensibilización en el mundo del trabajo. El segundo bloque, como no podía ser de otra manera, está enfocado a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación en general.

Es justo congratularse del escaso número de incidentes racistas o xenófobos que han tenido lugar durante esta travesía del desierto de la que parece que estamos saliendo. No obstante, hemos de ser conscientes de que la incardinación de la población de origen extranjero en nuestro entorno ha pasado de ser excepción a regla general. Son simplemente nuevos ciudadanos con sus familias. Es, por tanto, tarea de todos construir un futuro común desde la perspectiva de la inclusión y la paz social.