

**PLAN COMARCAL DE INTEGRACIÓN
SOCIAL Y CONVIVENCIA
INTERCULTURAL DE L`HORTA SUD
2.006 - 2.010**

MANCOMUNITAT DE L`HORTA SUD:

Ayuntamientos de Alaquàs, Albal, Alcasser, Aldaia, Alfafar, Benetússer, Beniparrell, Catarroja, Lloc Nou de la Corona, Manises, Massanassa, Mislata, Paiporta, Picanya, Picassent, Quart de Poblet, Sedaví, Silla, Torrent y Xirivella.

PRESENTACIÓN

*El documento que se presenta a continuación es el resultado de un año de trabajo del personal técnico del **Centro Comarcal de Servicios Interculturales (CCSI) de la Mancomunidad de L'Horta Sud** junto con el de los **Servicios Sociales municipales** de los Ayuntamientos que la integran.*

El objetivo de este Plan Comarcal de Integración Social y Convivencia Intercultural es establecer las líneas estratégicas, las medidas y los programas que deben ponerse en marcha en L'Horta Sud en el horizonte 2006 – 2010, para lograr una sociedad integrada, dialogante e inclusiva que se enriquezca permanentemente con la aportación de todos sus habitantes, entre ellos, los procedentes de otras culturas y zonas geográficas.

El crecimiento espectacular de la población extranjera censada en L'Horta Sud (de 4.760 personas en el 2001 a 27.110 en el 2005), plantea a todas las instituciones de la Comarca, Ayuntamientos, Organismos Sociales, Empresas y Sindicatos, la urgente necesidad de articular una respuesta global a sus necesidades, respuesta que no puede darse con los recursos limitados actuales, sino que requiere la implicación también de la administración autonómica y estatal con competencias en la materia.

De esta forma, coordinando recursos y provocando sinergias en toda la Comarca, podremos quizá dar a esas ciudadanas y esos ciudadanos a del mundo que han optado por vivir entre nosotros y nosotras una oportunidad para alcanzar sus plenos derechos civiles y sociales.

Este es el objetivo general de este Plan Comarcal y esperamos que con su colaboración, su aprobación y su puesta en marcha en los próximos años podamos cumplir también con nuestras obligaciones como ciudadano y ciudadana de una comarca, de un país y de un mundo que para ser viable, tiene que ser cada día más solidario.

*Desamparats Navarro i Prosper
Presidenta de la Mancomunitat*

OBJETIVOS

Promover el diálogo entre los miembros de diferentes culturas, en un plano de igualdad, reconocimiento recíproco y respeto por la diversidad de creencias, valores y visiones del mundo en una sociedad abierta, plural y democrática.

Desarrollar políticas que tengan en cuenta la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno migratorio, a partir de estrategias transversales que impliquen a las diversas áreas de las administraciones locales y comarcales, como a otros actores sociales e institucionales presentes en los municipios.

Movilizar la conciencia colectiva y la participación social para la valoración de la nueva realidad multicultural, previniendo conflictos originados en interferencias comunicativas y prejuicios sociales.

Garantizar la igualdad de oportunidades para todos y todas, y la incorporación de la *perspectiva intercultural* en las actuaciones de los agentes pertenecientes a distintos ámbitos institucionales de la comarca y de los municipios que la componen.

METODOLOGÍA Y ESQUEMA DE TRABAJO

El día 17 de enero de 2005 en una Reunión de Coordinación del Centro Comarcal de Servicios Interculturales de L'Horta Sud con los Ayuntamientos que integran la Comarca se decide la constitución de una Comisión Técnica para la actualización del Plan Comarcal de Inmigración y se invita a los técnicos de los municipios a participar de la misma.

Las funciones de esta Comisión han sido: 1) Revisar el Plan Comarcal para la Inmigración del año 2000 y 2) establecer una metodología de análisis del fenómeno migratorio en la Comarca para redactar un nuevo Plan Comarcal.

La Comisión funcionó de enero a septiembre de 2005 y, sobre la base de estudios cuanti-cualitativos de la realidad local, abarcando la multidimensionalidad del fenómeno migratorio, elaboró las respuestas pertinentes que involucraron a las diferentes áreas de los entes locales y demás actores sociales e institucionales presentes en cada municipio.

Se estableció un periodo de vigencia de 4 años para el Plan (del 2006 al 2010) y que todos los años, en la Semana Intercultural de la Comarca, se realice un seguimiento del plan, incorporando propuestas que permitan su adecuación y dinamización.

El estudio socio-demográfico que se incluye en este plan ha tenido el objetivo de producir una fotografía de la realidad de la población inmigrante en la Comarca de L'Horta Sud y se basó en el análisis de datos de los Padrones de Habitantes.

Para el análisis cualitativo se utilizó una metodología participativa integrando un equipo de investigación conformado por una socióloga y por los técnicos municipales y comarcales. Este estudio se caracterizó por partir de la realidad específica de la Comarca y de los conocimientos derivados de la práctica de los servicios municipales y comarcales de acogida (observación participante), complementándolos con los aspectos teóricos existentes en torno a cada dimensión del fenómeno migratorio.

A partir del análisis y la descripción de cada una de estas dimensiones, se formularon los objetivos generales y específicos, como así también las actuaciones, los destinatarios y agentes sociales involucrados en los diferentes niveles de la administración (ámbito comarcal y municipal).

En la tabla que sigue se enuncian los diferentes aspectos considerados y los pasos metodológicos seguidos por la Comisión Técnica en la formulación de este Plan Comarcal de Integración Social y Convivencia Intercultural de L'Horta Sud:

<p>Dimensiones de análisis y de actuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ámbito institucional 2. Marco jurídico 3. Mediación intercultural / lingüística 4. Servicios sociales 5. Trabajo 6. Vivienda 7. Sistema sanitario 8. Aspectos psico-sociales 9. Educación 10. Investigación / acción 11. Género (variable transversal) 12. Participación social (variable transversal) 	<p>Esquema de trabajo con cada dimensión:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Análisis de cada dimensión -Objetivos generales -Objetivos específicos -Actuaciones -Población destinataria: personas inmigrantes, agentes municipales, población escolar, comunidad, mujeres inmigrantes, etc. -Agentes responsables [de cada actuación]: mancomunidad, ayuntamiento (servicio social, EPA, etc.), cefires, otra institución. -Temporalidad: cronograma de actuaciones
---	--

Existen tres variables transversales a las diversas dimensiones consideradas, que son: la mediación intercultural, el género y la participación social de las personas inmigrantes a través de organizaciones propias o en instancias autóctonas. A la mediación intercultural y lingüística, por ser uno de los objetivos centrales del centro, le hemos dado un tratamiento específico en el análisis de necesidades y en el enfoque de intervención. Mientras que lo atinente al género y a la participación social, lo hemos incorporado, de modo preferencial, en todas las dimensiones consideradas.

ESTUDIO SOCIODEMOGRÁFICO

PROCEDENCIAS Y PERFILES MIGRATORIOS DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EXTRANJERAS EN LA COMARCA DE L'HORTA SUD (2001-2005)

1. INTRODUCCIÓN

En la Comarca de L'Horta Sud el fenómeno migratorio comienza a ser relevante numéricamente con el inicio del nuevo milenio.

Si bien el fenómeno migratorio aparece con retraso en la Comarca respecto de otras regiones de España, en los últimos cuatro años se ha acelerado su ritmo de crecimiento. Mientras en el periodo 2001-2004 la presencia de población extranjera crece en España en un 121,4%, en la Comarca lo hace en un 293,5% (datos INE). Esta expansión sin precedentes se ve acompañada por una multiplicación de las procedencias, conviviendo actualmente en la Comarca 135 nacionalidades, lo cual da cuenta de una rica realidad multicultural.

Los mencionados diferenciales de crecimiento parecen obedecer a un proceso por el cual los diferentes colectivos comienzan su asentamiento en las grandes capitales y luego, a través de redes de ayuda mutua, se insertan en las poblaciones colindantes.

La población extranjera que llega a la Comarca lo hace, en su mayoría, como segunda residencia (como mínimo) en España. Esto amplía la franja de extranjeros con un proyecto de asentamiento de largo plazo. No obstante, también existen trabajadores "golondrina" (temporales) vinculados al trabajo agrícola.

Tabla 1. Población total, española y extranjera en la Comarca de L'Horta Sud

Años	2001	2002	2003	2004	2005
Pob. Total	386624	393775	403056	411908	427706
Pob. Española	381860	384972	389204	393160	400997
Pob. Extranjera	4764	8803	13852	18748	27116
% pob. extranjera	1,23%	2,25%	3,40%	4,60%	6,34%
Ev. Base 2001		+ 4.039 + 84,78%	+ 9088 + 190,76%	+ 13.984 + 293,53%	+ 22.352 + 469,19%
Ev. Base 2004					+8.368 + 44.63%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Padrón de Habitantes (recopilados por el INE: 2001-2004 y de recopilación propia: 2005)

Anticipándose a la expansión de este fenómeno, en el año 1999 se crea el Centro Comarcial de Servicios Interculturales (CCSI) de la Mancomunidad de L'Horta Sud. El mismo surge a partir de una iniciativa de la Mancomunidad de L'Horta Sud, a través de la Agencia de Desarrollo Comarcial que, con el apoyo de un Proyecto Íntegra, en el año 1997 comienza a trabajar con colectivos desfavorecidos de la Comarca. Dentro de ese proyecto se solicita una partida de fondos FEDER (de construcción y rehabilitación de edificios públicos) para la creación de un centro que trabajara temas

interculturales. Entonces, Torrent ofrece un edificio y se constituye este Centro Comarcal.

2. LOS DATOS

Este estudio constituye una actualización de otro realizado en el año 2003 sobre la Comarca¹. En ambos, nos interesaba contar con una fotografía del fenómeno migratorio para lo cual hemos tenido en cuenta una serie de variables (procedencias continentales, nacionalidades principales, género y edad) que nos permitieron analizar, en los 20 municipios que componen la Comarca, la intensidad, dinámica y características que asume en los distintos territorios.

Todo ello, comparado con los ámbitos Estatal, Comunidad Valenciana, Provincia de Valencia, Ciudad de Valencia y el total de la Comarca.

La fuente utilizada ha sido la de Padrones Municipales de Habitantes del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Salvo para el año 2005 que solicitamos directamente a los municipios la información de Padrón correspondiente.

3. LAS PROCEDENCIAS DE LA INMIGRACIÓN EN DISTINTOS ÁMBITOS TERRITORIALES

En el año 2004 (gráfico 1) podemos observar que en casi todos los territorios analizados (a excepción de la Comunidad Valenciana), la procedencia más importante la constituye la de América, destacando la ciudad de Valencia con un 58% sobre el total de extranjeros.

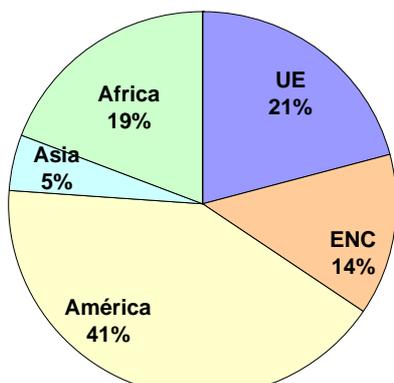
Con el resto de procedencias se observa un comportamiento disímil entre los territorios.

En el caso de todo el territorio español, América representa al 41% de los extranjeros, la segunda procedencia la constituye la Unión Europea (21%), seguida por África (19%).

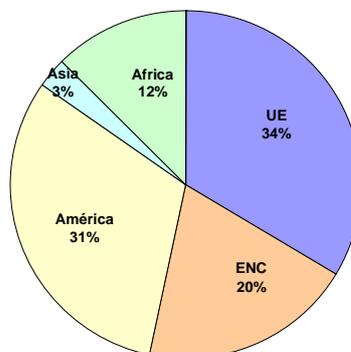
¹ Jabbaz, M., *Características y dinámica de la inmigración extranjera en L'Horta Sud (2001-2003)*, Ayuntamiento de Picanya y Fundación CEIM, Valencia, 2003. En aquella oportunidad, se recabaron datos de Padrones Municipales para el año 2003 directamente a los municipios de la Comarca. En esta oportunidad, hemos incluido la recopilación para ese año elaborada por el INE. Las diferencias registradas en algunos casos obedecen a este motivo.

Comparación de procedencias de los extranjeros en distintos ámbitos territoriales – Año 2004

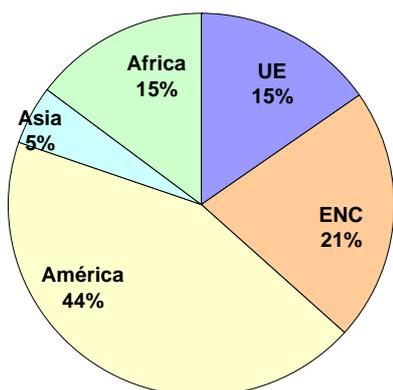
España - Procedencias



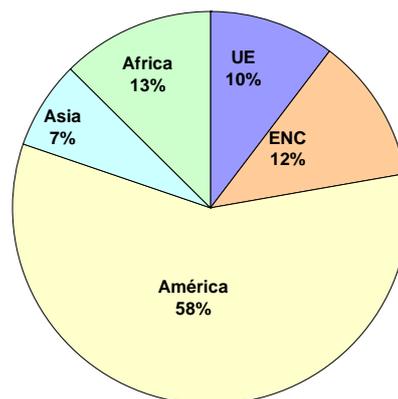
Comunidad Valenciana - Procedencias



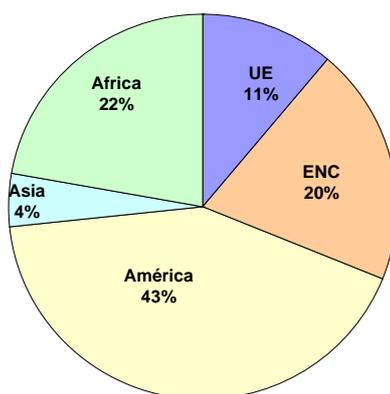
Provincia de Valencia - Procedencias



Ciudad de Valencia - Procedencias



Comarca de L'Horta Sud - Procedencias



Fuente: Padrones Municipales de Habitantes, INE.

Referencia: ENC: Europa No Comunitaria

En los que respecta a la Comunidad Valenciana, podemos observar que destaca la procedencia de la Unión Europea (34%), lo cual se debe al peso de esta procedencia en la Provincia de Alicante. La Comunidad Valenciana se caracteriza por una diferenciación fuerte entre sus tres provincias. En la de Alicante los extranjeros comunitarios representan al 48% sobre el total de extranjeros de la misma, en Castellón la población procedente de Europa No Comunitaria es del 45%. Finalmente en la provincia de Valencia, los americanos representan al 44% de los extranjeros.

En nuestra Comarca, luego de América (43%), destaca en segundo lugar la procedencia de África con un 22%, siendo la concentración comparativamente más alta que registra esta procedencia respecto de cualquier otro territorio.

Como última observación, diremos que la procedencia asiática es minoritaria y la mayor concentración la encontramos en la ciudad de Valencia con un 7%.

4. EVOLUCIÓN DE LAS PROCEDENCIAS EN LA COMARCA DE L'HORTA SUD

En la tabla 2 podemos observar que el crecimiento poblacional de las personas extranjeras registra en la Comarca unos porcentuales muy altos, tanto si consideramos todo el periodo (470%), como si sólo observamos los últimos dos años (casi se duplica la población extranjera). Esto evidencia que aún no se ha detenido la tendencia al crecimiento de la población inmigrante y hace suponer una expansión persistente en los próximos años.

La segunda observación, es que todas las procedencias crecen en términos absolutos y lo hacen en una proporción importante. En los últimos dos años (2003-2005), los diferenciales de crecimiento por procedencias oscilan entre un 83% y un 188%.

En tercer lugar, la procedencia que destaca por su crecimiento es la de América, casi un 700% en todo el periodo.

En cuarto lugar, si bien la procedencia asiática es relativamente pequeña, se observa un crecimiento inesperado en los últimos dos años, que casi multiplica por tres su presencia.

Tabla 2. Evolución de la población extranjera según procedencias, en la Comarca del L'Horta Sud – 2001 - 2005

	2001	2003	Ev. 2001- 2003	2005	Ev. 2003- 2005	Ev. 2001- 2005
Total	4764	13852	190,8%	27116	95,8%	469,2%
Europa	1591	4350	173,4%	7936	82,4%	398,8%
UE-25	.	.	.	2860		
Europa No Comunitaria	.	.	.	5076		
América	1367	5461	299,5%	10889	99,4%	696,6%
Asia	417	720	72,7%	2076	188,3%	397,8%
África	1382	3311	139,6%	6046	82,6%	337,5%
Resto	7	10	42,9%	7	-30,0%	0,0%
Desconocido	.	.	.	162		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Padrón de Habitantes (recopilados por el INE: 2001-2004 y de recopilación propia: 2005)

5. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE LA COMARCA

En este apartado analizaremos la composición de la población de la Comarca, tanto española como extranjera, con relación a una serie de variables: nacionalidad, género y edad. A partir de éstas, hemos podido identificar las principales procedencias, construir una serie de índices (masculinidad, dependencia y envejecimiento) y calcular, para los distintos colectivos, el porcentaje de población en edad escolar. De este modo, visualizamos las características y tendencias de la población en la Comarca, como así también, siguiendo un enfoque comparativo, la disímil implantación de los diferentes colectivos extranjeros en las localidades que componen nuestro territorio.

5.1. Composición por nacionalidades

Si realizamos una foto fija para cada año del periodo considerado, y vemos la distribución porcentual de las procedencias, observamos lo siguiente:

En el año 2001, la principal procedencia es la de Europa seguida de la de África.

En el año 2005, la principal procedencia es la de América, seguida por la de Europa (principalmente de los países del Este) lo cual da cuenta de un cambio importante en la composición de la población extranjera que actualmente reside en la Comarca.

Pese a su retroceso relativo, la inmigración más antigua es la procedente del continente africano, principalmente del Magreb, relacionada con el trabajo agrícola. En términos absolutos, esta procedencia no ha cesado de incrementarse ya que ocupa un lugar importante en la economía de L'Horta Sud.

La inmigración más reciente, la de América, procede de países donde la inestabilidad económica generada, por un lado, por el endeudamiento externo y, como consecuencia de ello, por las exigencias del Fondo Monetario Internacional (privatizaciones a cambio de bonos de la deuda) han producido un éxodo masivo en el inicio del nuevo milenio. Ello sumado a situaciones particulares, como la de Colombia, que se encuentra en un estado de guerra interno y desestructuración social de primer orden.

Finalmente, se observa un tercer grupo que cobra importancia. Es el de los originarios de los países del Este que, tras el desmoronamiento de la Unión Soviética, comenzaron a migrar a Europa. Este grupo poblacional también suele encontrar trabajo en el campo, pese a que se diferencien del resto de las procedencias, por poseer un nivel de estudios muy alto.

Tabla 3. Distribución de la población extranjera por procedencias, en la Comarca de L'Horta Sud 2001 – 2005

	2001		2002		2003		2004		2005	
Total	4764	100,0%	8803	100,0%	13852	100,0%	18748	100,0%	27116	100,0%
Europa	1591	33,4%	2662	30,2%	4350	31,4%	5831	31,1%	7936	29,3%
UE-25	.	.	.	.	.	.	2086	11,1%	2860	10,5%
ENC	.	.	.	.	.	.	3745	20,0%	5076	18,7%
América	1367	28,7%	3202	36,4%	5461	39,4%	7938	42,3%	10889	40,2%
Asia	417	8,8%	587	6,7%	720	5,2%	801	4,3%	2076	7,7%
Africa	1382	29,0%	2344	26,6%	3311	23,9%	4171	22,2%	6046	22,3%
Resto	7	0,1%	8	0,1%	10	0,1%	7	0,0%	7	0,0%
Desconocido	.	.	.	.	.	.	.	.	162	0,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Padrón de Habitantes (recopilados por el INE: 2001-2004 y de recopilación propia: 2005)

En la Comarca conviven 132 nacionalidades diversas, no obstante, 5 de ellas aglutinan al 49% de la población extranjera como puede verse en la tabla que sigue:

Tabla 4. Distribución de la población extranjera por nacionalidades - 2005

	Nacionalidades	Cantidad de población	Pob. acumulada	Porcentaje acumulado						
1.	Ecuador	3222								
2.	Marruecos	3013								
3.	Colombia	2856								
4.	Rumania	2490								
5.	Argelia	1624	13205	49%						
6.	Argentina	1261								
7.	Bulgaria	1229								
8.	China	890								
9.	Ucrania	842								
10.	Bolivia	830	18257	67%						
11.	Italia	762								
12.	Uruguay	724								
13.	Armenia	636								
14.	Francia	571								
15.	Nigeria	422	21372		79%					
16.	Cuba	420								
17.	Venezuela	369								
18.	Brasil	329								
19.	Polonia	300								
20.	Rusia	299	23089			85%				
21.	Portugal	266								
22.	Guinea Ecuatorial	262								
23.	Pakistán	250								
24.	Chile	234								
25.	Reino Unido	228	24329				90%			
26.	Perú	225								
27.	Alemania	218								
28.	Lituania	165								
29.	Senegal	106								
30.	México	101	25144							93%
31-102	Otras 102 nacionalidades	1972	27116							100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Padrón de Habitantes (recopilados por el INE: 2001-2004 y de recopilación propia: 2005)

En las 5 primeras nacionalidades podemos observar la presencia de los tres continentes de donde mayoritariamente procede la población (América, África y Europa no Comunitaria).

Como hemos mencionado, existen 132 nacionalidades diversas, no obstante, 30 aglutinan al 93% de la población extranjera, el resto tiene una presencia simbólica. De hecho, 53 países tienen menos de 10 representantes de su nacionalidad residiendo en la Comarca.

La concentración del abanico de nacionalidades en 5 (la mitad de la población extranjera) o en 30 (la casi totalidad), nos permite un abordaje de la interculturalidad centrado en los colectivos que mayor presencia poseen, para en una segunda etapa, ampliar la perspectiva hacia otros conjuntos culturales.

En la tabla 5 podemos observar las tres principales nacionalidades existentes en cada uno de los municipios de la Comarca, tanto para el año 2003 como para el 2005.

De los 20 municipios, sólo 3 (Catarroja, Mislata y Quart de Poblet) mantienen, durante el periodo considerado, las posiciones relativas de presencia física de los diferentes colectivos extranjeros. El resto, presenta variaciones. Las mismas no se explican por la pérdida de población extranjera de determinados países, sino por el mayor crecimiento de otros, lo cual da cuenta del dinamismo del fenómeno migratorio y de su variabilidad.

El hecho de que no exista una distribución homogénea de los colectivos extranjeros en los diversos pueblos, se debe a la presencia de redes informales y no estructuradas de "paisanos" que por medio de la ayuda mutua "atraen" a más miembros de su colectivo cultural.

En forma reciente, comienzan a emerger algunas asociaciones de inmigrantes, como la de Argentinos de Torrent y la Asociación Multicultural de Benetússer; junto también a oratorios (Centro Cultural Islámico de Quart de Poblet) e iglesias adventistas (Picanya) que favorecen el asentamiento de población extranjera en la Comarca. Asimismo, también algunas asociaciones autóctonas de solidaridad con los inmigrantes, facilitan recursos sociales para la acogida de la población extranjera que llega a la Comarca².

² Además de las mencionadas, hemos podido identificar a través del registro de Asociaciones, las siguientes: Antonio Maceo (Manises), Asociación Ayuda de Picassent a los Inmigrantes, Asociación de profesionales para la formación y empleo e integración social y laboral de colectivos con especiales dificultades de inserción y marginados sociales (Alfafar), Asociación por los Pueblos Etiópes (Massanassa), Asociación Valenciana de inmigrantes para la formación y empleo (Quart de Poblet), Centro de Acogida al Refugiado CAR (Mislata), Col.lectiu de Solidaritat amb els Refugiats (Mislata), Colonia Cubana de Valencia (Manises), Muhammad Ibn Al Abbar para estudio Mundo Arabe (Torrent), Servei d'orientació i atenció d'inmigrante SOADI (Alaquàs), Tierra nueva de esperanza (Xirivella)

Tabla 5. Principales nacionalidades (en orden de importancia) en los municipios de la Comarca de L’Horta Sud - Años 2003 y 2005

2003	2005
Alaquàs: Colombia, Ecuador y Marruecos.	Alaquàs: Colombia, Ecuador, Rumanía
Albal: Francia, Marruecos y Colombia.	Albal: Marruecos, Colombia y Ecuador
Alcasser: Marruecos, Argelia y –en la misma posición- Ecuador, Ucrania y Armenia.	Alcasser: Marruecos, <i>Armenia</i> y Rumanía
Aldaia: Colombia, Rumanía y Marruecos.	Aldaia: Rumanía, Ecuador, Colombia
Alfafar: s/d	Alfafar: Marruecos, Ecuador, Colombia
Benetusser: Ecuador, Bulgaria y Colombia.	Benetusser: Marruecos, Ecuador, Bolivia
Beniparrell: Colombia, Ecuador y Portugal.	Beniparrell: Colombia, <i>Argentina</i> y Ecuador
Catarroja: Marruecos, Ecuador y Argelia.	Catarroja: Marruecos, Ecuador y Argelia
Lloc Nou de la Corona: China y Marruecos.	Lloc Nou de la Corona: Marruecos y <i>China</i>
Manises: s/d	Manises: Marruecos, Colombia y Rumanía
Massanassa: Ecuador, Argelia y Colombia.	Massanassa: Ecuador, Marruecos y <i>Francia</i>
Mislata: Colombia, Ecuador y Armenia.	Mislata: Colombia, Ecuador y <i>Armenia</i>
Paiporta: Colombia, Marruecos y Ecuador.	Paiporta: Rumanía, Ecuador, Colombia
Picanya: Argentina, Marruecos y Colombia.	Picanya: <i>Argentina</i> , Bolivia y Marruecos
Picassent: Argelia, Marruecos y Ucrania.	Picassent: Argelia, Marruecos y Rumanía
Quart de Poblet: Ecuador, Marruecos y Colombia.	Quart de Poblet: Ecuador, Marruecos y Colombia.
Sedaví: Colombia, Ecuador y Marruecos.	Sedaví: Colombia, Uruguay y Marruecos
Silla: Marruecos, Francia y Colombia.	Silla: Marruecos, Rumanía y <i>Bulgaria</i>
Torrent: Argelia, Colombia y Rumanía.	Torrent: Rumanía, Ecuador y Colombia
Xirivella: Colombia, Ecuador y Marruecos	Xirivella: Ecuador, Rumanía y Colombia

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Padrón de Habitantes (recopilados por el INE: 2001-2004 y de recopilación propia: 2005)

Las nacionalidades que en el 2005 son mayoritarias en los municipios, pero que no se encuentran entre las 5 principales de la Comarca, son:

- Argentina en Picanya y Beniparrell.
- Armenia en Alcasser y Mislata.
- China en Lloc Nou de la Corona.
- Francia en Massanassa.
- Bulgaria en Silla.

5.2. Composición por género

El índice de masculinidad se encuentra definido por la cantidad de varones por cada 100 mujeres. Por ello, para la interpretación de este tipo de dato, debemos tener en cuenta que los índices son medidas de síntesis, que nos muestran un cuadro general y promedio, englobando a todo un abanico de casos y situaciones disímiles.

Teniendo esto en cuenta, podemos observar que en la Comarca (igual que en todo el territorio español) el índice de masculinidad de los extranjeros es marcadamente superior al correspondiente a los españoles, lo cual da cuenta de que en promedio existe una tendencia migratoria mayor entre los varones que entre las mujeres.

No obstante, si nos adentramos en los diversos colectivos extranjeros, observamos un comportamiento de las variables disímil. Las tasas de masculinidad más altas las encontramos en los colectivos procedentes de África, Asia y Europa (principalmente de los países del Este). Mientras que la

tasa de masculinidad más baja corresponde a las procedencias de América (la tasa es aún más baja que la correspondiente a los españoles).

Estas diferencias se deben a la presencia de diversos proyectos migratorios por parte de los diferentes colectivos. “El tránsito de un espacio social, económico, político y cultural a otro implica el desarrollo de un proyecto migratorio que trata de responder a unas determinadas expectativas personales o de grupo”³. Estos proyectos definen el tipo de migración, si el que migra es el hombre o la mujer, o toda la familia; si se trata de una migración con expectativa de asentamiento o es solamente temporal.

También podemos observar a lo largo del periodo una modificación, no de la pauta migratoria, pero sí de la intensidad de la tasa de masculinidad.

Parece vislumbrarse una suave tendencia a compensar las diferencias: las procedencias con tasa de masculinidad alta (África, Europa del Este) tienden a disminuirla; mientras que las procedencias con tasa de masculinidad baja (América) tienden a incrementarla. Lo que sucede es que los proyectos migratorios incluyen expectativas de corto y largo plazo.

La explicación de estos cambios la encontramos en la reagrupación familiar: el proyecto migratorio puede iniciarse con el hombre o la mujer, pero si el inmigrante consigue un primer asentamiento (vivienda, trabajo, “papeles”), comienza el proceso para reagrupar a su familia. Es probable que paulatinamente, mayores proporciones de población se encuentren en esta fase.

Tabla 6. Índice de Masculinidad de la Comarca de L’Horta Sud

	2002	2004	Evolución
Total población	99,0	99,5	+ 0,5
Total españoles	98,3	98,1	- 0,2
Total extranjeros	138,0	125,5	- 12,5
Total Europa	139,4	124,4	- 15
Total Unión Europea	121,3	124,1	+ 2,8
Total África	288,1	240,8	- 47,3
Marruecos	247,5	226,3	- 21,2
Total América	82,5	89,1	+ 6,6
Colombia	85,7	83,9	- 1,8
Ecuador	84,9	93,5	+ 8,6
Total Asia	163,2	175,3	+ 12,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Padrón de Habitantes

³ Lacomba, J. (1996) “Identidad y religión en inmigración. A propósito de las estrategias de inserción de los musulmanes senegaleses”, en Alternativas, cuaderno de trabajo social nro. 4, Universidad Complutense de Madrid.

La nota distintiva la está mostrando la procedencia de Asia, que poseía una tasa alta y sigue creciendo. Es probable que nuevas nacionalidades (paquistaní, india) estén iniciando su primera etapa de migración y que ello sea lo que explique el crecimiento en la tasa de masculinidad.

5.3. Composición por edades

Antes de analizar la composición por edades de la población de la Comarca, definamos los índices que hemos utilizado.

El índice de dependencia global representa a la cantidad de población dependiente (menor de 16 años y mayor de 64) por cada 100 personas en edad activa. Este índice puede descomponerse tomando en cuenta sólo a mayores (cantidad de mayores por cada 100 activos) o menores (cantidad de menores por cada 100 activos).

El índice de envejecimiento representa a la cantidad de personas mayores (> de 64 años) por cada 100 personas menores (< de 16 años).

De la lectura de la tabla 7 podemos observar, en primer lugar, que el índice de dependencia global de los extranjeros (23,6) es sensiblemente menor al correspondiente a la población española (42,8) de la Comarca.

Esta diferencia se explica, principalmente, porque en el caso de los extranjeros la presencia de población mayor es muy reducida, lo que produce un índice de dependencia de los mayores de apenas el 2,1 por cada 100 activos⁴.

Llamativamente, el índice de dependencia de los menores extranjeros también es menor (aunque la diferencia sea mínima) respecto del correspondiente a los españoles. Ello se debe a lo que reseñamos anteriormente: en muchos casos, el proyecto migratorio se inicia con un adulto mayor y luego –vía reagrupación– arriban los menores. Dada la tendencia observada precedentemente respecto de las variaciones en la tasa de masculinidad, también es plausible un incremento en un futuro inmediato de las *cargas familiares*⁵ para el conjunto de la población extranjera, o, en otros términos, un incremento en su índice de dependencia infantil.

La relativa menor presencia de los mayores extranjeros en el territorio español hace que el índice de envejecimiento de éstos (9,7 mayores por cada 100 menores) sea, comparativamente, mucho más bajo que el correspondiente a la población española (83 mayores por cada 100 menores).

Finalmente, el porcentaje de población en edad escolar de los extranjeros es mayor al correspondiente a los españoles (también se explica por la relativa ausencia de población mayor que reduce la base para calcular el porcentaje).

⁴ La tasa de dependencia de los mayores en la población española es del 20%

⁵ En realidad, esas cargas familiares se hacen visibles en el territorio de residencia, ya que –vía remesas– las mismas existen desde el inicio del proceso migratorio de la persona que deja a sus familiares en el país de origen.

Tabla 7. Índices de dependencia, envejecimiento y porcentaje de población en edad escolar, en la Población Total, Española y Extranjera de la Comarca de L’Horta Sud y sus municipios – Año 2004

	POBLACIÓN TOTAL					ESPAÑÓLES					EXTRANJEROS				
	Índice de dependencia			Índice envejecimiento	% pob. edad escolar	Índice de dependencia			Índice envejecim.	% pob. Edad escolar	Índice de dependencia			Índice envej.	% pob. edad escolar
	Global	Mayores	Menores			Global	Mayores	Menores			Global	Mayores	Menores		
Comarca	41,8	19,0	22,8	83,0	16,1%	42,8	19,9	22,9	86,8	16,0%	23,6	2,1	21,5	9,7	17,4%
Alaquàs	40,1	17,2	22,9	75,2	16,3%	40,7	17,8	22,9	77,7	16,3%	24,1	1,9	22,2	8,7	17,9%
Albal	40,6	15,8	24,7	64,1	17,6%	41,2	16,3	25,0	65,1	17,7%	19,7	3,0	16,7	18,0	13,9%
Alcasser	44,7	22,7	22,1	102,7	15,2%	46,1	24,1	22,0	109,9	15,0%	23,9	0,6	23,3	2,5	18,8%
Aldaia	41,5	17,5	24,0	73,0	17,0%	42,1	18,0	24,1	74,9	16,9%	22,3	1,4	20,9	6,7	17,1%
Alfajar	43,3	22,5	20,8	107,9	14,5%	44,8	24,0	20,8	115,4	14,4%	23,9	2,7	21,2	13,0	17,1%
Bemetússer	43,9	23,0	20,8	110,5	14,5%	45,1	24,1	21,0	114,7	14,5%	19,2	1,7	17,5	9,9	14,7%
Beniparrell	36,1	17,0	19,1	88,8	14,0%	36,8	17,3	19,5	88,8	14,2%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Catarroja	42,7	20,3	22,4	90,6	15,7%	43,5	21,1	22,4	94,5	15,6%	24,8	1,7	23,1	7,3	18,5%
Quart de Poblet	45,1	22,8	22,3	102,6	15,3%	45,9	23,7	22,2	106,4	15,2%	24,3	1,2	23,0	5,4	18,5%
Xirivella	43,2	19,6	23,5	83,5	16,4%	44,7	21,0	23,8	88,2	16,4%	21,5	1,1	20,4	5,6	16,8%
Lugar Nuevo de la Corona	67,3	48,1	19,2	250,0	11,5%	68,1	53,2	14,9	357,1	8,9%	60,0	0,0	60,0	0,0	37,5%
Manises	41,0	18,3	22,7	80,7	16,1%	41,9	19,0	22,9	83,1	16,1%	21,3	3,0	18,3	16,1	15,1%
Massanassa	45,8	24,0	21,8	110,0	15,0%	47,6	25,5	22,1	115,1	15,0%	17,9	0,9	17,0	5,5	14,4%
Mislata	38,8	17,7	21,1	84,1	15,2%	39,7	18,9	20,8	91,1	14,9%	26,5	1,9	24,6	7,7	19,4%
Païporta	38,1	15,7	22,4	69,8	16,3%	38,8	16,4	22,4	73,0	16,2%	24,2	1,8	22,4	7,9	18,0%
Picanya	43,4	19,0	24,4	77,6	17,0%	44,5	19,9	24,5	81,3	17,0%	25,5	2,7	22,8	11,6	18,2%
Picassent	41,7	18,8	22,9	82,3	16,2%	42,6	19,5	23,2	84,0	16,3%	17,7	2,3	15,4	14,9	13,1%
Sedaví	41,4	20,5	20,9	98,0	14,8%	42,4	21,5	20,8	103,2	14,6%	24,2	1,6	22,6	7,1	18,2%
Silla	37,4	19,7	17,7	111,2	12,9%	38,3	20,9	17,4	120,1	12,6%	24,7	2,3	22,3	10,5	17,9%
Torrent	43,7	17,8	25,9	68,6	18,0%	44,9	18,7	26,2	71,6	18,1%	24,4	2,8	21,6	13,1	17,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

En el caso de la población española, observamos que:

- 1) Massanassa y Alcassèr son los municipios que poseen las *tasas de dependencia global* más altas (detentan también las tasas de dependencia de los mayores más elevadas).
Por el contrario, Païporta y Albal son los municipios que poseen las menores tasas de dependencia de los mayores.
- 2) Beniparrell y Silla son los que presentan las *tasas de dependencia global* más bajas (y las menores tasas de dependencia infantil).
Por el contrario, Albal y Torrent son los municipios con las mayores tasas de dependencia infantil.

Analizando cada municipio, observamos que la tasa de dependencia global es entre los extranjeros un poco más alta en Mislata y Picanya; y un poco más baja en Massanassa y Picassent. No obstante, es probable que en un futuro próximo se presenten variaciones importantes en éstos índices debido a que los flujos migratorios no han cesado de crecer y por el crecimiento de los procesos de reagrupación. Por ello, si bien presentamos los datos desagregados a nivel de los pueblos, éstos no se han estabilizado.

6. CONCLUSIONES

El ritmo de crecimiento de la población extranjera en la Comarca, comparado con el detectado en el año 2003⁶, sigue siendo acelerado. Sólo en el último año, la expansión de la población extranjera registra en términos absolutos un 45%.

Lo mismo sucede si consideramos las procedencias por grandes regiones, ya que todas ellas crecen. No obstante, la procedencia de América sigue siendo la principal (43% sobre el total de extranjeros).

También las nacionalidades siguen diversificándose, alcanzando actualmente las 132 (contra 117 en el 2003).

De todos modos, al igual que entonces, el 50% de los extranjeros de la Comarca se aglutinan en torno a 5 nacionalidades (Ecuador, Marruecos, Colombia, Rumanía y Argelia) y el 93% abarca a 30 nacionalidades.

Estos dos procesos combinados (crecimiento acelerado y diversificación de las procedencias) hacen que la composición por nacionalidades en cada municipio se vaya modificando año tras año. Estos cambios se ven influenciados por la presencia de redes informales que facilitan el asentamiento de nuevos miembros de los colectivos extranjeros. Aunque, en algunos casos, comienzan a formalizarse y a aparecer asociaciones de inmigrantes ligadas a una nacionalidad, u otras como la de Benetússer, de tipo multicultural.

Como característica distintiva de los últimos años se observa una tendencia hacia la reagrupación familiar que hace suponer que los colectivos donde había poca población femenina y menores (como el africano o europeos del este) comiencen a cambiar su composición. Y, a la inversa, entre los americanos se incrementa la proporción de varones.

En definitiva, el fenómeno migratorio es vigoroso y trae aparejados desafíos importantes en torno a generar mayores lazos e intercambio social e intercultural. La sociedad que podamos construir, solidaria, democrática y respetuosa de la diferencia, depende de todos los agentes sociales y políticos. Depende de comprender que hablar de “el inmigrante” es una entelequia ya que engloba y etiqueta a múltiples personas en situaciones muy diversas, con características y formas de ser, particulares.

En los datos podemos ver tendencias demográficas, pero es en lo social, en lo político, en las mentalidades, donde se puede construir un mundo donde sea agradable vivir.

⁶ Jabbaz, op. Cit.

PRIMERA DIMENSIÓN INFLUENCIA DEL AMBITO INSTITUCIONAL EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

“En los países de inmigración de Europa occidental el tema de la inmigración provoca frecuentes disputas políticas y político-partidistas, y se emocionaliza constantemente, ya que se define como un problema que hay que extirpar de las sociedades. En contraste, la conclusión a la que llegan las ciencias sociales es que la migración es un fenómeno que los estados nacionales ya no pueden controlar ni canalizar eficazmente, porque -al igual que las mercancías, los servicios y el capital- está sujeto al proceso de globalización”

BIRSL, Úrsula y SOLÉ, Carlota⁷

Ejes temáticos de análisis:

- La ubicación del área de inmigración en los organigramas de la Administración Pública autonómica y estatal. Sus consecuencias sobre la capacidad de decisión y movilización de recursos públicos para hacer frente a una problemática multidimensional como es la de la inmigración (que involucra aspectos económicos, sociales, culturales, etcétera).
- Clarificación del estadio en el que deberían encontrarse las políticas migratorias, vinculándolo al estado actual de la conciencia colectiva sobre la problemática y a la situación objetiva de inserción de las personas inmigrantes en la sociedad receptora (comparación con el recorrido seguido por las políticas de igualdad de género).
- La Mancomunidad y las dificultades para su reconocimiento por parte de otras administraciones públicas.
- Las políticas municipales frente a la inmigración.

LOS ORGANIGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la Comunidad Valenciana el área de inmigración se encuentra bajo la dependencia de la Conselleria de Bienestar Social con el rango de Dirección General. Es desde allí y desde la Dirección General de Servicios Sociales Generales de la misma Conselleria (a través del Plan Concertado con entidades territoriales como son los Ayuntamientos y las mancomunidades) desde donde se desarrollan las políticas vinculadas con la inmigración.

Desde la Generalitat Valenciana se ha convocado a agentes sociales para constituir un Foro que formule un Plan de Integración de la Inmigración a nivel autonómico. La participación en este foro no ha sido abierta, lo cual generó insatisfacción en algunas organizaciones e instituciones de la Comunidad Valenciana vinculadas con temas de inmigración, quienes pusieron en marcha un Foro alternativo. En estos ámbitos se propició un abordaje integral de los problemas relacionados con la Inmigración, y se fomentaron también formas de

⁷ Birsl, Ursula y Solé, Carlota (coords.), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, Barcelona 2004

presión para exigir a las autoridades competentes respuestas eficaces a los mismos.

A falta de una política integral, la problemática de la inmigración es tratada como si fuera sólo un problema de servicios sociales. Esto nos lleva a reflexionar en torno a las **razones y consecuencias** que produce un encuadre de este tipo.

Sin intentar agotar las **razones** por las cuales se restringen -en la Comunidad Valenciana- las respuestas institucionales a una política de asistencia primaria, podemos mencionar que se deriva de un prejuicio social que entiende que “los inmigrantes” son un conjunto homogéneo de personas en situación de precariedad económica y cultural, y que por lo tanto, resultaría prioritario hacer frente a sus necesidades básicas. Acompañando a ese prejuicio, se produciría una asignación de un rol en la sociedad española, o europea en general, por el cual los inmigrantes vendrían a ocupar los puestos de trabajo menos valorados. Este es el discurso que se presenta a la opinión pública como el “políticamente correcto”.

Resulta mucho más difícil reconocer en el fenómeno migratorio a un conjunto diverso de personas y situaciones, con capacidades, expectativas y proyectos personales y migratorios muy disímiles.

La principal **consecuencia** que trae aparejada la ubicación administrativa del área de inmigración en Bienestar Social es que resulta casi imposible superar el sesgo asistencialista y asumir un enfoque integral de la problemática de la inmigración. Las actuaciones de esta Conselleria se ven limitadas a las “ayudas” para pagar el alquiler de las viviendas o para paliar situaciones de emergencia social; pero sus competencias no alcanzan para formular políticas que involucren a la Conselleria de Trabajo a fin de fomentar la empleabilidad de las personas inmigrantes, a la de Vivienda para, por ejemplo, llevar adelante un plan de casas de acogida para los grupos más vulnerables, a la de Educación para evitar la segregación escolar y fomentar la interculturalidad, a la de Interior para prevenir las situaciones de marginalidad en los barrios, etc., etc.

En el **Estado Español** se ha dado un paso que no deja de ser fundamental. Y es el traslado del área de inmigración desde el Ministerio de Interior y su ubicación como Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Hay aquí un cambio ideológico fundamental. El fenómeno migratorio deja de ser considerado un asunto que se encuentra en la frontera de la ilegalidad, donde los “sin papeles” son institucionalmente rechazados y sólo asumidos por las obligaciones derivadas de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

La nueva estructuración organizativa y el proceso de regularización de personas inmigrantes abierto en febrero de 2005 han producido un cambio en las “reglas de juego” de las relaciones entre la población inmigrante y la sociedad local. No olvidemos que el trabajo aún hoy sigue siendo un principio fundamental de integración de las personas en la sociedad.

Sin embargo, la problemática de la inmigración necesita -como decíamos más arriba- de un tratamiento integral por parte de las políticas públicas, como así

también de un consenso político que se plasme en un marco regulador que facilite de los procesos de integración intercultural en la sociedad española. Lamentablemente aún nos encontramos con enfoques muy disímiles por parte de los distintos partidos políticos que dificultan la generación de un marco legal adecuado y estable.

En **La Unión Europea**, no existe una política común consensuada y, por tanto, tampoco existen programas ni presupuestos para un tratamiento digno, equitativo y común de la realidad migratoria.

En la actualidad hay un llamamiento a consensuar las políticas de los 25 Estados Miembros, pero el intento por elevar la política de migración y asilo al ámbito comunitario aún no está madura para lograr acuerdos. Esto hace que las actuaciones sean pendulares, oscilando entre enfoques que propician la integración de la población inmigrante y otras que promueven la fortificación de Europa frente a la inmigración.

DIFERENTES ESTADIOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Primero querríamos hacer una analogía con las políticas de igualdad de oportunidades vinculadas al género. El objetivo estratégico fundamental ha sido alcanzar la igualdad, y ese es el horizonte de todas las acciones que en ese sentido se desarrollen. Sin embargo, las tácticas de abordaje o las metas para alcanzar objetivos intermedios pueden ir variando.

En un primer momento, las políticas de igualdad en el Estado Español buscaron cambiar la legislación sexista heredada del periodo franquista, luego se perfilaron políticas de discriminación positiva que permitieran salir y romper procesos sociales de discriminación negativa. Actualmente, se impulsa la transversalidad para que la igualdad de oportunidades entre los sexos figure en todas las políticas de Estado y no sólo en las orientadas exclusivamente a las mujeres.

En el caso que nos ocupa, el objetivo estratégico es también lograr la igualdad de oportunidades para la población inmigrante y la valoración de la diversidad cultural. Esto implica que en las políticas sociales vinculadas al fenómeno migratorio también se debe arribar a la transversalidad para que en la formulación de todas las políticas públicas esté presente que la sociedad actual es multicultural.

Para ello, en los niveles estatales deberá alcanzarse un consenso entre las fuerzas políticas que parta de la concienciación de la realidad actual y futura del fenómeno migratorio, que determine una estabilización del marco legal (que en estos últimos años ha cambiado permanentemente) que se base en la valoración de la diversidad, el respeto frente a las diferencias y el establecimiento de deberes y obligaciones para todos.

Teniendo en cuenta el estado de la conciencia colectiva sobre el fenómeno migratorio y la ausencia de una política de Estado que en este sentido asuma los desafíos que plantea una sociedad multicultural, nos encontramos en la Comarca en una etapa donde las políticas activas resultan esenciales. Por ejemplo, para facilitar el acceso a recursos, estimular la interculturalidad, formar a agentes institucionales en mediación cultural, planes de acogida municipal y

escolar, facilitar el aprendizaje de los idiomas autóctonos, brindar apoyo emocional para hacer frente a probables traumas migratorios, dar información sobre los sistemas educativos, de trabajo, salud, etcétera.

Resulta deseable que los servicios sociales, educativos, sanitarios, etc. para el conjunto de ciudadanos españoles acojan a la población inmigrante, evitando la generación de procesos de segregación o estigmatización. Pero esto combinado con servicios especializados de forma permanente (en la escuela: aulas de acogida, en los centros de salud: apoyo psicológico especializado, en las EPA's: servicios de traducción, mediación intercultural, etc.). También centros como el CCSI de la Mancomunidad de L'Horta Sud que promuevan la permeabilidad de las diversas instituciones frente al fenómeno de la inmigración extranjera.

Es decir, si bien son necesarias políticas activas y especiales de promoción de la integración social de las personas inmigrantes, esto no significa apartarlos de los espacios institucionalizados para todos, sino muy por el contrario, apoyar su integración y promover su valoración a través de la interculturalidad.

La integración social intercultural es el camino para que a medio y largo plazo no se produzca lo que en otros países -como Francia- se han dado en llamar "inmigrantes de 2ª y 3ª generación" (denominando de ese modo a los hijos de personas inmigrantes, que poseen la nacionalidad francesa). La educación tiene un papel central que cumplir para lograr el enriquecimiento de todos los ciudadanos en una sociedad plural e intercultural.

En definitiva, en la actualidad son necesarias políticas diferenciales de promoción social y sensibilización pero el horizonte ha de ser la transversalidad y la universalidad, involucrando a personas autóctonas y extranjeras en políticas integrales que promuevan una sociedad intercultural.

LA MANCOMUNIDAD Y LAS DIFICULTADES PARA SU RECONOCIMIENTO POR PARTE DE OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Como ya hemos mencionado, en el año 1999 se crea el Centro de Comunicación y Servicios Interculturales de la Mancomunidad de L'Horta Sud.

Ahí comienza el largo camino para la búsqueda de fondos para lograr un funcionamiento acorde con los objetivos planteados. Pese a las dificultades, y gracias a la Mancomunidad de L'Horta Sud a través de la Agencia de Desarrollo Comarcal y a un conjunto de personas comprometidas con la problemática, el Centro se pone en marcha.

En la Comunidad Valenciana las mancomunidades no son reconocidas como unidades organizativas del Estado, sino que constituyen entidades jurídicas que surgen de la unión voluntaria de un número de municipios. En este aspecto, se diferencia de otras Entidades Locales como los Ayuntamientos y las Diputaciones. En otras autonomías -como el caso de Catalunya- existen, en su organización administrativa, entidades supramunicipales reconocidas que coinciden con demarcaciones Comarcales.

En este sentido, existe un vacío en el País Valencià ya que la división territorial que es reconocida desde un punto de vista geográfico como Comarca, no lo es desde un punto de vista institucional.

Este vacío no favorece las políticas de proximidad que intentan conciliar y coordinar acciones entre municipios cercanos.

Como no existen compromisos entre la Generalitat y la Mancomunidad las relaciones se tiñen de voluntariedad. Y la consecuencia es que aún tratándose de un ente público, el Centro Comarcal de Servicios Interculturales (CCSI) no tiene presencia dentro del presupuesto del gobierno autónomo.

En el caso de la Comarca de L'Horta Sud este vacío se refuerza porque se entrecruza con rivalidades partidarias. El color político de la Generalitat, al no coincidir con el de la Mancomunitat de L'Horta Sud, está condicionando la toma de decisiones en temas como la colaboración financiera para afrontar las necesidades que los Municipios detectan en relación con la población procedente del exterior.

Un ejemplo ilustra la situación a la que estamos haciendo referencia. La Mancomunidad de L'Horta Sud llevó adelante una serie de negociaciones que se prolongaron varios años con diversos cargos de la Generalitat Valenciana (Conseller de Bienestar Social, Comisionado para la Inmigración, Dirección General de la inmigración) para establecer una línea presupuestaria permanente que diera soporte a las actuaciones del CCSI, a través de un convenio plurianual y la creación de una comisión mixta de evaluación que realizara una revisión anual del avance de los proyectos comprometidos. La Generalitat desestimó todas las propuestas que se le hicieran a lo largo de estos años.

Del ejemplo extraemos las siguientes reflexiones:

- 1) En primer lugar, existe una desviación por intereses político-partidarios en las políticas presupuestarias relacionadas con la inmigración que restan eficiencia y eficacia a las mismas.
- 2) En consecuencia, en nuestra Comarca, la financiación selectiva no favorece la cooperación intermunicipal sino que por el contrario fragmenta las acciones en detrimento de su carácter mancomunado, se superponen los recursos destinados a la misma población y se introduce el conflicto y la competencia por el acceso a recursos.

Asimismo, los magros recursos que la Generalitat orienta a la problemática de la inmigración, limitan la posibilidad de apoyar proyectos que resulten significativos.

Por último, los fondos finalistas europeos como el caso del FEDER pueden resultar poco productivos si no se articulan con una buena planificación en el nivel autonómico que tenga en cuenta las necesidades y demandas de los entes locales.

LAS POLÍTICAS MUNICIPALES FRENTE A LA INMIGRACIÓN

Los municipios de la Comarca han realizado avances diversos en cuanto a la planificación y ejecución de políticas relacionadas con el fenómeno migratorio.

En algunos de ellos existe un Plan de Integración de la Inmigración de ámbito municipal, en otros, planes de acogida escolares. Una tercera situación es la inexistencia de planes redactados. No obstante, en todos los casos existen acciones que con mayor o menor profundidad y extensión abordan las necesidades que plantea la nueva inmigración procedente del exterior.

El sector de servicios sociales municipales, en primer lugar, y luego, las agencias de desarrollo local, han asumido la mayor cantidad de actuaciones ligadas con la inmigración. Por lo tanto, también en el ámbito municipal es necesario avanzar hacia modelos integrales de acogida y de servicio hacia los nuevos pobladores.

La Mancomunidad ha apoyado la formación en el área de inmigración de los agentes municipales, estimulando el encuentro y la producción conjunta de conocimientos; tarea en la que aún resta mucho por hacer. Las personas inmigrantes se han convertido en usuarios de los servicios municipales generales, desde donde se ha promovido el acceso a la tarjeta sanitaria y facilitado la escolarización del alumnado inmigrante. Estableciéndose, a su vez, una comunicación de doble vía con la Mancomunidad para derivar los casos que demanden atención especializada.

El intento de la Mancomunidad de coordinar, mediante el CCSI, las actuaciones comarcales relacionadas con la inmigración ha dado buenos frutos. La Mancomunidad ha ido generando una mayor presencia en los municipios que integran la Comarca, consolidando los servicios de atención a la población inmigrante como los de asistencia jurídica, atención psicosocial, servicios de empleo y mediación intercultural.

No obstante, las políticas municipales vinculadas a la inmigración se han desarrollado con ritmos disímiles, y aún no se ha consolidado un único modelo de integración intercultural, motivo por el cual se hace más necesario que nunca el debate y la asunción de compromisos a nivel Comarcal tendentes a lograr una mejor coordinación y aprovechamiento de los recursos sociales.

Al respecto, cabe señalar que uno de los argumentos que ha retrasado la implementación –en distintos ámbitos- de políticas activas en materia de inmigración es el relativo al “efecto llamada”. Según este argumento, el establecimiento de medidas positivas por parte de alguna administración pública (sea a nivel de países, regiones o municipios) favorecedoras de la inserción de la población inmigrante derivaría en un incremento masivo de la afluencia de población a ese país, región o localidad.

Del análisis cuantitativo obtenemos evidencias empíricas contrarias a este argumento “demográfico” ya que la intensidad del fenómeno migratorio (tasa de presencia) en las localidades no guarda correlación con el carácter más o menos abierto de las políticas municipales en materia de inmigración. La población inmigrante parece basar la decisión sobre el lugar para su afincamiento en múltiples razones, diferentes a la de benevolencia estatal. La proximidad al trabajo o a medios de transporte que les facilite el acceso al mismo (en las inmediaciones de las estaciones de tren, por ejemplo), el precio de la vivienda y la existencia de con-nacionales (redes de ayuda mutua) son elementos de gran importancia a la hora de valorar la localidad y el lugar de afincamiento.

Este análisis “macro-social”- no contradice la existencia de estrategias familiares particulares relativas a un uso estratégico de los beneficios sociales que podría acarrearles el asentamiento en cierto municipio, o la movilidad entre diversos municipios para obtener beneficios particulares. Sin embargo, esta casuística es insignificante si contemplamos el fenómeno migratorio en términos demográficos. Sólo una minoría plantea sus estrategias de supervivencia en términos de dependencia de los servicios sociales municipales.

Este “efecto llamada” puede constituirse en una barrera que impida la formulación de políticas de promoción de la integración social de las personas inmigrantes. Por este motivo, consideramos de gran importancia que en la Comarca de L’Horta Sud se cree un ámbito de reflexión en torno a los criterios de acogida de la población inmigrante orientadas al establecimiento de acuerdos que equilibren las medidas positivas y garanticen la equidad en términos territoriales.

Dimensión 1: AMBITO INSTITUCIONAL

Objetivos generales	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
1. Construir un marco común de actuación en torno a la integración intercultural de la Comarca de l'Horta Sud.	1.1. Crear un espacio de discusión del Plan Comarcal de Inmigración que posteriormente derivará en un FORO SOCIAL.	-Jornada de presentación del plan (semana intercultural) y creación de un Foro Social de Inmigración. -Seminarios temáticos -Dinamización y seguimiento del plan, anualmente, en las semanas interculturales.	Alcaldes, concejales, organizaciones sociales, Agentes municipales, maestros, personas interesadas.	CCSI y ayuntamiento de Albal	Noviembre 2005
	1.2. Aprobar el plan por parte de las instituciones políticas correspondientes.	-Adhesión al plan y al foro por aprobación en los plenos municipales de los Ayuntamientos. -Incluir en el plenario de Alcaldes de la comarca	Alcaldes	Mancomunidad	Noviembre 2005
	1.3. Obtener un compromiso político para la continuidad presupuestaria de un núcleo técnico que promueva el desarrollo del Plan	-Idem anterior - Presupuesto en la Mancomunitat para financiación del Centro y Subvenciones Ayuntamientos (ratio por habitante).	Alcaldes	Mancomunidad	Noviembre 2005
		- Otras subvenciones (Conselleria B.S., Mº Trabajo, UE)	Conselleria B.S., Mº Trabajo, UE	CCSI	Permanente

2. Consolidar al CCSI como área comarcal de apoyo a los entes locales y servicio especializado de atención a la población inmigrante.	2.1. Promover la articulación de los Planes Locales de Inmigración con el Plan Comarcal	Realizar un seminario que permita: - Identificar los planes municipales. - Identificar las actuaciones de acogida municipales no formalizadas - Establecer objetivos comunes y un protocolo de las relaciones entre los servicios municipales y los servicios comarcales de inmigración. Nombrar responsables municipales para coordinación	Técnicos municipales y comarcales y responsables políticos (participación, servicios sociales, educación, migración).	CCSI y Ayuntamientos	Actividades preparatorias: Enero-septiembre 2006 Semana intercultural: OCTUBRE 2006
	2.2. Favorecer la cooperación intermunicipal para la optimización de los recursos destinados a la inmigración	- Crear una guía de recursos de los municipios de la Comarca. Posibilidad en soporte informático de los recursos y programas. - Realizar un seminario para: Establecer protocolos para la cooperación intermunicipal teniendo en cuenta los principios de equidad territorial, igualdad de trato y transversalidad.	Técnicos y políticos municipales. Técnicos municipales y comarcales y responsables políticos (participación, servicios sociales, educación, migración).	CCSI CCSI y Ayuntamientos	Actividades preparatorias: Enero-septiembre 2006 Semana intercultural: OCTUBRE 2006
3. Promover consensos en las políticas municipales de	3.1. Avanzar en torno a la adopción de criterios comunes de acogida a la población inmigrante.	- Compartir criterios de trabajo entre técnicos. - Establecer recursos mínimos en los planes locales	Técnicos municipales	CCSI y Técnicos municipales	Reuniones periódicas.

migración.		- Incluir en el Plenario de Alcaldes las conclusiones del seminario de octubre de 2006 a fin de alcanzar consensos políticos.	Alcaldes	CCSI y Mancomunidad	NOVIEMBRE 2006
4. Contribuir a la formulación de políticas estatales y autonómicas adecuadas en materia de inmigración.	4.1. Comunicar las necesidades de la Comarca en materia de inmigración a las autoridades estatales y autonómicas	- Elaborar un documento con las demandas. - Hacer público el documento a través de los medios de comunicación.	Agentes políticos y opinión pública	CCSI	DICIEMBRE 2006
	4.2. Transferir la experiencia de la Comarca a los entes con capacidad legislativa.	- Participar en grupos de trabajo, foros, congresos, etc. - Producir materiales escritos de la experiencia.	Agentes políticos, intelectuales, expertos dedicados a inmigración, españoles y europeos.	CCSI	Permanente y al finalizar los primeros 4 años.

SEGUNDA DIMENSIÓN

MARCO JURÍDICO DEL FENÓMENO MIGRATORIO

En esta parte del análisis nos interesa reflexionar en torno a las características del marco jurídico en el que se desarrolla el fenómeno migratorio en el ámbito europeo y español, tanto en su dimensión normativa como administrativa. Fundamentalmente, desentrañar los supuestos en juego existentes en el marco legal y las consecuencias que produce para la integración social de las personas procedentes de otros países.

Comenzaremos por la política migratoria de la Unión Europea, para centrarnos luego en la situación normativa de los extranjeros en España.

Finalmente, analizar el servicio de atención jurídica en la comarca.

POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Hemos tomado como referencia para el análisis de la política de la UE el “Informe sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España” elaborado por el Consejo Económico y Social, y publicado en abril de 2004.

Según el mismo, en el Consejo Europeo de Tampere (1999) se establecieron los pilares básicos de la política común de asilo y migración de la UE, que son: 1) la colaboración con los países de origen y tránsito; 2) la creación de un sistema europeo de asilo común; 3) la gestión de los flujos migratorios y 4) el trato justo a los nacionales de terceros países.

Sin embargo, desde entonces, “en conjunto, se han observado más avances en materia de política de asilo que de inmigración y, dentro de esta última, un mayor impulso del objetivo de gestión o control de flujos (lo que, en el ámbito comunitario equivale prácticamente al control de fronteras) que de los aspectos relacionados con la cooperación con los Estados de origen y con los temas relacionados con la integración social” (CES, 2004).

La lentitud con que avanza los acuerdos europeos relativos a estos cuatro pilares hace que cada país desarrolle su propia política, poniendo el acento en los aspectos que más le afectan.

1) Colaboración con los países de origen y tránsito

“En el Consejo Europeo de Sevilla (2002) ... se acordó incluir una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea celebre con cualquier país” (CES, 2004).

De este modo, se intenta condicionar la cooperación internacional a la inclusión de medidas para el control de los flujos y repatriación de personas extranjeras en situación administrativa “irregular”.

2) La creación de un sistema común de asilo

Se parte del reconocimiento de que existe una crisis del sistema de asilo, y se considera que cada vez resulta más evidente en una serie de Estados miembro que es ésta la principal vía de acceso y permanencia en el país.

Se propicia entonces, “la llegada ordenada y gestionada de las personas necesitadas de protección internacional a la UE desde la región de origen y el reparto de la carga y las responsabilidades dentro de la UE, así como con

las regiones de origen y la adopción de procedimientos eficientes y ejecutorios de adopción de decisiones y retorno en materia de asilo” (CES, 2004).

Desde el punto de vista del solicitante de asilo cabe dudar de la posibilidad de utilizar la vía ordenada en su salida del país de origen.

3) La gestión de los flujos migratorios

Las actuaciones de la UE en el marco de la gestión de flujos migratorios, en concreto, los aspectos relativos al control de fronteras, han sido las más intensas y se han centrado en la coordinación del marco jurídico de admisión y en la lucha contra la inmigración ilegal.

4) *El trato justo a nacionales de terceros Estados que residan legalmente, reagrupación familiar y estatuto de residente de larga duración.*

Este pilar es el que menor y más tardío desarrollo ha alcanzado. Sin embargo, como es un pilar cuyo objetivo es el desarrollo de derechos para las personas inmigrantes, lo expondremos con una mayor extensión.

“Cabe destacar la Directiva 2000/43/CE relativa al **principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico**, cuya fecha límite de trasposición por las legislaciones nacionales se fijó en julio de 2003. La Directiva define el concepto de discriminación por motivos de origen racial o étnico, tanto directa como indirecta; acota su ámbito de aplicación respecto a las condiciones de acceso al empleo; el acceso a todos los tipos y niveles de orientación y formación profesional; las condiciones de empleo y trabajo; la afiliación y participación en organizaciones de trabajadores y empresarios; la protección social, las ventajas sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda. Cada Estado miembro deberá designar uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico” (CES, 2004).

“Más recientemente, tras casi cuatro años de deliberaciones, el 22 de septiembre el Consejo aprobó la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho de **reagrupación familiar**. La Directiva establece que los Estados deberán autorizar la entrada y residencia al cónyuge e hijos menores del reagrupante y de su cónyuge, dejando a elección de los Estados miembros la concesión del derecho a reagrupar ascendientes en línea directa y en primer grado, a los hijos mayores solteros y la pareja no casada. Los Estados deberán adaptar su ordenamiento interno al contenido de la Directiva antes de octubre de 2005” (CES, 2004).

Con relación al trabajo, en el informe se analizan los desplazamientos de los trabajadores en el territorio europeo y se concluye que los trabajadores que más se desplazan son los extracomunitarios. Mientras que la movilidad territorial de los trabajadores europeos no resultó ser la esperada (se circunscribe, mayoritariamente, a traslados de personal a otros Estados miembro dentro de una misma empresa transnacional).

Por ello, también en el 2003, se amplían las disposiciones reglamentarias por las cuales los nacionales de terceros países que ya residan legalmente

en un estado miembro y deseen trabajar en otro, podrán beneficiarse de la **transferencia de sus derechos de Seguridad Social**.

En la misma línea, la Directiva 2003/109/CE tiene como objetivo garantizar un **estatuto europeo de residente de larga duración** a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente durante un mínimo de 5 años. Este estatuto permitiría el desplazamiento entre estados miembro, manteniendo los derechos y beneficios adquiridos. “Asimismo, los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales respecto al acceso al empleo por cuenta ajena y propia y las condiciones de empleo y trabajo; la educación y formación profesional; el reconocimiento de diplomas profesionales; las prestaciones de seguridad social, asistencia social y protección social; los beneficios fiscales; el acceso a bienes y servicios; la libertad de asociación y afiliación y el libre acceso a la totalidad del territorio del Estado miembro. Gozarán asimismo de una protección reforzada contra la expulsión”.

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Diferentes marcos legales para los extranjeros:

No todos los extranjeros poseen el mismo estatus legal en España, sino que existen diferentes marcos reguladores que generan derechos y obligaciones muy disímiles. Podemos mencionar los siguientes:

1. **Régimen comunitario:** regula la libre circulación de los ciudadanos procedentes de países que integran la Unión Europea, resguardando derechos y obligaciones ampliados al marco comunitario.
2. **“Régimen general”:** regula a los ciudadanos extra-comunitarios que deseen obtener un permiso de residencia y trabajo en España. “Régimen general” es una denominación de uso corriente que incluye también a una serie de regímenes especiales (autónomos, sector agrario, empleados de hogar, trabajadores del mar y minería del carbón). Todos éstos comparten dos características: a) La obtención de los permisos queda supeditada a la *situación nacional de empleo* y b) La iniciación de los trámites (visado) debe realizarse desde el *país de origen*. Dentro de este Régimen General, existen algunas situaciones que se consideran de forma especial para el acceso a un permiso de residencia y trabajo, que son:
 - **Situaciones preferentes para extra-comunitarios:** Existen algunas excepciones dentro del Régimen General donde, entre otras cuestiones, no se considera la situación nacional de empleo para acceder a un permiso de trabajo. Dentro de los grupos favorecidos, el mayoritario es el de los cónyuges, hijos/as y nietos/as de españoles de origen, pero también se incluye como preferentes a los investigadores, refugiados y apátridas.
 - **Arraigo:** Actualmente, la normativa nos ofrece diferentes nociones de arraigo: Por un lado, el *arraigo laboral* para el cual es necesario demostrar que se ha trabajado durante un año y que se posee un periodo de estancia de dos años. En este caso parece necesaria la actuación de la Inspección de Trabajo, viéndose muy complicada su aplicación. Por otro lado, aparece el concepto de *arraigo social* vinculado al transcurso del tiempo (tres años)

y a dos variables válidas indistintamente, reconociendo el legislador por primera vez que el arraigo se relaciona no sólo con la presencia de la familia (primera opción) sino también que las personas simplemente se arraigan en la población donde viven (segunda opción). En este segundo supuesto los Ayuntamientos pasan a desempeñar un papel fundamental, al recaer sobre ellos la potestad de definir si la persona está arraigada o no.

- **Reagrupación familiar:** Si bien la reagrupación familiar es otra de las vías de acceso al permiso de residencia, como se señala en las conclusiones del 15 Encuentro Intercolegial de Abogados y Juristas de Derecho de Extranjería, celebrado en Zaragoza (abril, 2005): “El Estado Español no garantiza un procedimiento administrativo preferente que haga efectivo el derecho a la vida en familia del reagrupante. La práctica administrativa más extendida y más preocupante es el sistema de CITA PREVIA que se ha instaurado en la mayoría de Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Se constata, escasez de personal y demoras de más de un año para iniciar el procedimiento administrativo de Reagrupación Familiar, así como demoras injustificables y discrecionalidad por parte de los Consulados en la tramitación de los visados de Reagrupación Familiar”.

3. **Ley de Contingente de trabajadores extra-comunitarios:** este marco regulador intenta coordinar a través de convenios los flujos migratorios legales y transitorios que necesita el mercado de trabajo español. Este modelo de acceso al trabajo de los extranjeros ha sido cuestionado ya que no satisface las necesidades de los empresarios, no cubre la demanda de empleo y no reconoce la existencia en territorio español de personas extranjeras que podrían cubrir esa demanda, regularizando así su situación.
4. **Estancias por estudios o asilo:** Existen dos diferencias fundamentales entre estancia y residencia: a) Con un permiso de estancia no se puede tramitar un permiso de trabajo (aunque sí una autorización para trabajar), y b) La estancia no genera “antigüedad” mientras que la residencia, transcurridos una determinada cantidad de años (que varía según nacionalidad), permite la obtención de la nacionalidad española.

Si hasta el presente la política migratoria se centró en el control de los flujos migratorios, con la actual reforma legislativa los mecanismos se han reforzado. Desde hace algunos años, las posibilidades de obtener un permiso de trabajo vía Régimen General han sido muy pocas, y algunos de los expedientes aprobados han tenido demoras de hasta dos años. Amén de las múltiples trabas burocráticas también se comenzó a exigir documentación acreditativa de la formación profesional que justifique la oferta de empleo, instituyendo una nueva traba (téngase en cuenta que la formación vinculada al oficio muchas veces no cuenta con certificados acreditativos, sino que son saberes vinculados a la experiencia laboral).

Actualmente, a los menores no nacidos en España, se les exige dos años de residencia “ilegal” para acceder a la regularización. Antes se podía solicitar la reagrupación de los hijos en el momento en que los padres accedían al permiso de residencia.

La reforma reciente también ha anulado la exención de visado para los cónyuges y menores reagrupados, de resultas de lo cual deben ir a su país de origen a solicitarlo.

Las situaciones preferentes –sobre todo los cónyuges, hijos/as y nietos/as de españoles de origen-, numéricamente escasas con relación al volumen de personas “sin papeles”, son las que hasta el presente se han canalizado más fácilmente. Son personas que por la vía del parentesco o de la residencia legal obtendrán en un mediano plazo la nacionalidad española.

Pese a este complejo entramado de alternativas para el acceso a una tarjeta de residencia y trabajo, han sido los procesos de regularizaciones masivas y extraordinarias las principales vías de acceso a la normalización administrativa de las personas extranjeras extra-comunitarias en España.

Caracterización de la situación legal de las personas extranjeras no comunitarios:

Tres son los elementos que caracterizan el actual sistema legal que regula la presencia de personas inmigrantes en España:

- 1) La inestabilidad del cuerpo legal
- 2) La arbitrariedad en la aplicación de la Ley, y
- 3) La inseguridad jurídica de las personas inmigrantes

La inestabilidad del cuerpo legal

El 11 de enero del año 2000 la Ley Orgánica nro. 4 derogaba la anterior Ley de Extranjería del año 1985, estableciendo un cuerpo de derechos, obligaciones y libertades de los extranjeros en España orientados a reducir la desigualdad existente respecto de la población local. Sin embargo, ese mismo año una nueva normativa de Extranjería, la Ley 8/2000, supuso un empeoramiento del estatus jurídico de las personas inmigrantes en situación de “irregulares” como sujetos carentes de derechos y un endurecimiento del régimen sancionador.

Posteriormente, una nueva redacción a la Ley de Extranjería, la 14/2003, ha endurecido las condiciones de ingreso de los extranjeros extracomunitarios, vinculando su acogida legal a la existencia de cupos o permisos previamente convenidos en función de la demanda económica española.

Esta última ley acentúa también las medidas de control, estableciendo exigencias de colaboración informativa a las compañías de transporte y a los municipios con relación a proporcionar datos de empadronamiento de extranjeros.

Los sucesivos cambios legislativos no anularon en un todo las disposiciones anteriores de extranjería, manteniéndose vigentes algunos artículos de las diversas leyes.

Por otro lado, “la proliferación de normas de rango legal y reglamentario se ha visto acompañada de una no menos intensa sucesión de disposiciones de menor rango dictadas por diversos órganos administrativos. En ocasiones, las interpretaciones de la normativa contenidas en estas resoluciones, circulares e instrucciones, y también disposiciones de la propia LO y de su Reglamento han sido recurridas ante los tribunales” (CES, 2004).

Todo ello hace del marco normativo de extranjería un cuerpo legal complejo, disperso y necesitado de refundición y simplificación.

Esto produce graves problemas de información y confusión en distintos planos y niveles. 1) En las personas inmigrantes que reciben información contradictoria desde la administración pública y, en consecuencia, de los servicios jurídicos de atención a las personas inmigrantes. 2) En los funcionarios públicos que no poseen capacitación suficiente ni tampoco instrucciones claras, utilizando su propio juicio en la aplicación de la normativa. 3) En los especialistas en extranjería y en los técnicos y profesionales que atienden a personas inmigrantes y que reciben información contradictoria, que se modifica continuamente.

Esta situación favorece la aparición de entidades privadas que sacan partido de la confusión, generando en algunos casos falsas expectativas de regularización.

La arbitrariedad en la aplicación del marco jurídico

La existencia de zonas de incertidumbre legal derivadas de lagunas normativas, suelen ser cubiertas por el funcionariado administrativo a través de la promulgación de reglamentos internos de Extranjería. De este modo, se generan normas con fuerza legal en un ámbito que no tiene las competencias necesarias.

Asimismo, en la falta de recursos materiales y humanos suele depositarse la ineficacia en la resolución de los expedientes en tiempo y forma.

Estos dos aspectos sumados, generan un muro entre los funcionarios de Extranjería y sus clientes, lo cual redundará en un clima de atención inadecuado para un servicio público.

La proliferación normativa, la gran cantidad de requisitos administrativos interpuestos para las tramitaciones y la existencia de una multiplicidad de convenios con los países de origen que producen variaciones en los requisitos (sellos, visados, etc.) hace que el vínculo entre las personas inmigrantes y sus representantes legales con los funcionarios de extranjería se desenvuelva en un clima de excesivo estrés. Las tramitaciones son farragosas y pocos son los casos en que los requisitos tienen una completa cobertura inicial por parte de los demandantes. Lo cual hace que en casi todos los casos haya que presentar documentación adicional una vez abierto un expediente.

La falta de calidad en el servicio de extranjería se evidencia desde el inicio de la tramitación:

Servicio informativo de Extranjería: 1) Largas colas para ser informado sobre la documentación a presentar en cada tipo de tramitación, 2) El inmigrante es atendido de pie, de forma rápida, de modo tal que tiene que saber de antemano cuál es el trámite adecuado para su situación (se da la paradoja de que el inmigrante debe ir a asesorarse, conociendo la normativa) ya que el funcionario carece de tiempo para brindar un asesoramiento completo,

Citas: 3) Dificultades para el acceso a “las citas” en Delegación de Gobierno (algunas personas manifiestan haberse pasado un día completo para que los

atendieran por teléfono), cuestión que se ha modificado en parte permitiendo a organizaciones de atención a inmigrantes (públicas y privadas) servicios informáticos de acceso a las citas, 4) Las citas son otorgadas con mucha demora (en algunos casos superior a los 6 meses), 5) existen periodos en que prácticamente no se dan citas.

Atención en Subdelegación de Gobierno: 6) Existe un amplio margen para la interpretación de las leyes en el ámbito administrativo, lo cual produce inequidad y diferentes aplicaciones en las distintas regiones españolas. Esta normativa interna de Extranjería, a su vez, no es suficientemente comunicada a los profesionales que en diferentes servicios atienden a la población inmigrante.

La inseguridad jurídica de las personas inmigrantes

Evidentemente, la primera distinción que debemos hacer es la situación de los extranjeros extracomunitarios respecto de la normalización administrativa.

En el caso de encontrarse “sin papeles” la persona es un “no sujeto”, es decir, no se le reconocen derechos ni obligaciones. Las expulsiones por falta de papeles (infracción administrativa) se han producido aleatoriamente y han buscado un efecto social específico (aunque sin éxito): producir una intimidación simbólica en los potenciales inmigrantes para disminuir el volumen de los flujos migratorios hacia España.

Como consecuencia de ello, se acepta tácitamente –pero se utiliza otro discurso en el plano de lo público- la existencia de un número significativo de personas sin reconocimiento jurídico que integran la economía sumergida. Estas personas son altamente vulnerables, viven con miedo la posibilidad de una detención por parte de las fuerzas de seguridad y no tienen posibilidades de cruzar la frontera (para visitar a la familia en el país de origen, por ejemplo) por temor a no poder re-ingresar al territorio español. No tienen posibilidades de denunciar situaciones de violencia, abuso o explotación. Las denuncias amparadas legalmente son imposibles en la práctica y el rol tuitivo del Estado no les alcanza.

En el caso de haber obtenido un permiso de residencia y trabajo, también existen altas dosis de inseguridad jurídica.

En primer lugar, la continuidad de la residencia depende de la correlativa continuidad de la inserción en el mercado de trabajo. Si la persona inmigrante entra en paro (y no cobra la prestación por desempleo) cuando debe renovar la tarjeta, la renovación no se produce. Es decir, se individualiza un problema social como es el paro (falta de trabajo) que recae sobre la población inmigrante de forma más severa ya que implica la pérdida de su estatus legal. Lo mismo sucede si no hay un aporte mínimo anual de 6 meses a jornada completa.

En segundo lugar, con la Ley del 2003 se establece la necesidad de re-empadronamiento de los extranjeros cada dos años. La persona que –por diferentes razones (entre ellas, la desinformación)- omite el trámite, perderá automáticamente la antigüedad en su residencia. El cambio constante de la normativa de extranjería, requiere por parte de los extranjeros transformarse en

cuasi-especialitas que cuentan con información actualizada de las transformaciones legales, so pena de perder derechos.

En tercer lugar, una persona puede perder sus papeles con un simple informe policial, lo cual implica que en el caso de la población inmigrante no existe presunción de inocencia.

En cuarto lugar, la mujer víctima de malos tratos, si pedía protección, era susceptible de una orden de expulsión. Esto ha cambiado positivamente con la última reforma.

En quinto lugar, en el caso de reagrupación familiar se exige un monto de 7.500 € de base líquida para el reagrupante y otros 1.500 € por cada miembro a reagrupar. Esto constituye una discriminación de trato hacia la población inmigrante ya que no se plantea la misma exigencia de recursos económicos a la población local. Hemos podido constatar situaciones que atentan contra todo principio ético, como el caso de un inmigrante que es conminado por el funcionario de extranjería a que elija a qué hijo reagrupar, ya que si no elige – como no le alcanzan los ingresos- no podrá reagrupar a ninguno de los dos.

En sexto lugar, los menores no acompañados gozan cada vez de menor protección ya que se han producido repatriaciones aún cuando no se cumplieron requisitos mínimos como la localización de la familia o la protección de alguna institución pública de acogida en el país de origen. De este modo se incumple con la normativa internacional en relación a los Derechos del Niño/a.

Por último, no han existido hasta el presente mecanismos eficaces de control de las mafias y tráfico de personas.

LOS SERVICIOS JURÍDICOS PARA EXTRANJEROS DE LA COMARCA DE L'HORTA SUD

La Mancomunidad a través del CCSI ha sido convocada para ser un “ente colaborador” de la Subdelegación de Gobierno, en materia de Extranjería. En el ámbito municipal, algunos Ayuntamientos han adherido al nuevo servicio que es el de “Ventanilla única” donde los extranjeros podrán iniciar los trámites de renovación de las tarjetas de residencia. Una vez recibida la documentación, se enviará a la Subdelegación de Gobierno para su resolución.

Si bien se trata de servicios nuevos y que por lo tanto, necesitan estabilizarse, consideramos necesaria una mayor coordinación y mejora de los canales de información entre las diversas instancias colaboradoras.

El servicio jurídico del CCSI realiza diferentes acciones:

- 1) Tramitación de citas para ser atendidos en Subdelegación de Gobierno.
- 2) Asesoramiento directo a la población inmigrante y tramitación de expedientes
- 3) Asesoramiento telefónico a los técnicos municipales que demandan información.
- 4) Reuniones de formación y actualización con los técnicos municipales, a las que concurren principalmente los trabajadores sociales, aunque se considera necesaria una mayor participación de los ADL y

empleados de Registro que atienden el nuevo servicio de “Ventanilla única”.

- 5) Se establecen actuaciones ad hoc para responder adecuadamente a las demandas de los Ayuntamientos. Ejemplo: participación de las letradas del CCSI en reuniones de coordinación en Ayuntamientos, desplazamiento de las mismas para atender una demanda específica o acompañar a una persona inmigrante, etc.

La **atención directa** se realiza en el CCSI o, de forma itinerante, en dos Ayuntamientos de L’Horta Sud, constituyendo nodos de atención a los que pueden acudir las personas de los pueblos cercanos, de modo tal de cubrir la dispersión geográfica de la Comarca y paliar las malas comunicaciones que existen por medio del transporte público.

La **cooperación con los técnicos municipales** se orienta a lograr una mejor coordinación ya que existen tareas que son competencia municipal, que deben integrarse a las tramitaciones de extranjería. Entre éstas podemos mencionar: los certificados de empadronamiento y convivencia, el informe de vivienda (para la reagrupación familiar) y el informe de arraigo social y laboral (la nueva Ley deja en manos del Ayuntamiento la decisión de iniciar un expediente por arraigo con o sin contrato de trabajo).

Dimensión 2: ASPECTOS JURÍDICOS

	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
1. Ofrecer un servicio especializado de asistencia jurídica y tramitación de expedientes en materia de Extranjería a los municipios de la Comarca.	1.1. Colaboración con Subdelegación de Gobierno en la gestión de los expedientes	Tramitación de citas. Regularización: información y asesoramiento	Población inmigrante.	CCSI	Permanente
	1.2. Asesoramiento directo a la población inmigrante.	Asesoría con sede en el CCSI y asesoría itinerante en dos municipios	Población inmigrante	CCSI y Ayuntamientos	Permanente
	1.3. Asesoramiento telefónico a técnicos municipales.	Atención a consultas de trabajadores sociales y registro.	Agentes municipales	CCSI y Ayuntamientos	Permanente
2. Actualización de conocimientos frente a un marco regulador de Extranjería cambiante.	2.1. Formación permanente de los técnicos del CCSI	Participación en Congresos especializados.	Personal del CCSI	CCSI	Dos por año
	2.2. Formación y actualización de conocimientos de los técnicos municipales y agentes sociales.	Realización de reuniones de formación sobre Extranjería.	Trabajadores sociales, ADL, personal de registro y agentes sociales	CCSI y Ayuntamientos	Mensual
3. Brindar información detallada sobre tramitaciones y novedades legislativas en materia de extranjería.	3.1. Crear un espacio virtual de consulta sobre tramitaciones y novedades legislativas en materia de extranjería.	- Incluir en la página web del CCSI un espacio de novedades legislativas para consulta de usuarios externos. - Asimismo, información sobre tramitaciones de competencia municipal y procedimientos a seguir.	Población inmigrante, empleadores y técnicos municipales.	CCSI	Construcción para mediados 2006, actualización permanente

TERCERA DIMENSIÓN MEDIACIÓN INTERCULTURAL / LINGÜÍSTICA

CONCEPTOS

CULTURA: “Podemos definir la cultura como un sistema de conocimiento y clasificación de la sociedad, por el cual pasa su concepción en un nivel simbólico (de lenguaje, normas, explicaciones, interpretaciones...), que externamente se manifiesta como diversa y que desarrollan grupos específicos. Es aprendida y aprehensible (adquirible y modificable) y no es una esencia inmutable, sino algo que cambia continuamente. No es tanto algo que se posee, como algo que se practica”⁸.

El carácter dinámico de las culturas y el hecho de que exista diversidad intra-cultural permite entender a cada cultura como un espacio de encuentro de mundos de vida y posiciones valorativas diferentes. Podemos decir que en cada sociedad existe una cultura compartida y al mismo tiempo, culturas que involucran a grupos específicos. Por ejemplo, culturas generacionales, culturas profesionales, una cultura obrera, una cultura popular y otra aristocrática, una cultura urbana y otra campesina.

MULTICULTURALIDAD: Es la característica de aquellas sociedades o territorios en los que existen varias culturas.

INTERCULTURALIDAD: Es la característica de aquellas sociedades o territorios en los que las distintas culturas que existen se relacionan entre sí de manera activa, dialogante y enriquecedora.

MESTIZAJE: Desde el punto de vista cultural, es la mezcla de varias culturas que da como resultado el nacimiento de una nueva.

TRADUCCIÓN LINGÜÍSTICA Y CULTURAL: Como todos sabemos, la traducción lingüística permite el entendimiento entre personas de diferentes hablas. Pero hemos incluido el concepto de “traducción cultural” para referirnos a la posibilidad de hacer comprensible al “otro cultural” diferentes formas de percibir, valorar, actuar y sentir la realidad.

⁸ Ariño, A. *Sociología de la cultura*, Barcelona; Ariel, 1997.

INTERVENCIÓN INTERCULTURAL

El ámbito de la intervención intercultural podría involucrar actuaciones en diversos **niveles** de la cultura. Podemos definir tres niveles:

1er Nivel: ARTEFACTOS CULTURALES O PRODUCCIONES: lenguaje, objetos de arte, tecnología, contenidos curriculares, gastronomía, folcklore, etc.

2do. Nivel: VALORES DECLARADOS: Son los valores pregonados como propios por algunos miembros de una cultura. Son los valores culturales “oficiales”, algunos autores los denominan “valores añadidos”. No siempre coinciden los valores profesados con los valores actuados.

3er. Nivel: PRESUNCIONES CULTURALES: Es el nivel más profundo de la cultura. Son los valores y normas sociales que guían los comportamientos y las actitudes frente al mundo. Suelen ser inconscientes, por eso, las personas que participan de una cultura no pueden hacerlas explícitas.

LA MEDIACIÓN INTERCULTURAL puede intervenir también en diferentes **planos** de acción:

- **Plano informativo:** 1) Sobre sistemas públicos institucionales (educación, trabajo y seguridad social, salud, servicios sociales) que poseen diferentes estructuras y reglas entre el país de origen y el de destino. 2) Ubicación espacio-temporal. *Variable espacial:* lugares de consumo, recreación y acceso a servicios, entre otros. *Variable temporal:* *estaciones del año*, calendario escolar, de fiestas, fechas de declaración de la renta, etc.
- Plano social:
 - Existe una necesidad de conocimiento por parte de las personas extranjeras de las reglas sociales del nuevo entorno (y viceversa, es necesario conocer las reglas sociales de los diferentes colectivos de inmigrantes). Estas reglas son informales (no están escritas) y regulan las relaciones en la familia y en las empresas (autoridad, roles), entre pares (amigos, compañeros de estudio, de trabajo, vecinos), entre géneros, entre generaciones, relaciones profesionales, sindicales, etcétera. Su conocimiento demanda tiempo.
 - Entre “paisanos” suelen desarrollarse redes informales de ayuda mutua que facilitan los procesos de inserción en la sociedad de acogida.
 - Aquellas redes pueden cristalizar en asociaciones o no, o desarrollarse a través de lugares de encuentro informales (locales como locutorios o bares, algunos parques, ciertas calles, etc.)
 - En toda mediación es necesario incidir sobre las actitudes de la población autóctona respecto de los diferentes colectivos de inmigrantes (mayor o menor distancia, construcción del extranjero como radicalmente distinto, como un extraño).

- Plano afectivo:
 - Existen aspectos subjetivos (psicológicos) que es necesario tener en cuenta en toda intervención.
 - En el caso específico de la población inmigrante se suma la lejanía de vínculos familiares y de amigos,
 - También, las dificultades de adaptación a un nuevo entorno.
 - Suele producirse una búsqueda de reconstitución de un entorno de familiaridad (personas y familias acogedoras de conacionales y de españoles)
- Plano cultural:
 - Aspectos ligados a la identidad.
 - Pueden existir actitudes defensivas de lo propio y/o reactivas frente a un medio que lo siente como hostil. Procesos de marginación y guetización.
 - O por el contrario, actitudes de tipo asimilacionista (“borrar” la identidad de origen) que derivan en una insuficiente transmisión del legado cultural (lenguaje, valores e historia) a los hijos.
 - Finalmente, se puede asumir una posición intercultural que permita adaptaciones en la identidad personal de todos que resulten enriquecedoras.
 - Aspectos ligados a la religiosidad. Procesos similares a los enunciados respecto de la identidad.
 - Recreación de espacios y valorización de las producciones culturales propias (arte, música, ciencia, tecnología, cocina, etcétera).

LA FIGURA DEL MEDIADOR INTERCULTURAL

En las sociedades como la española que se han transformado en sociedades de acogida, suele haber un debate en torno a cuál es la cultura a la que debe pertenecer el mediador intercultural, ¿a la mayoritaria (de acogida o autóctona) o a alguna minoritaria (pertenecer a algún colectivo de inmigración considerado cuantitativamente relevante)?

Conocer las presunciones culturales de los grupos procedentes de diversas nacionalidades es un desafío muy grande. Las culturas no se traducen en reglas escritas que puedan ser aprendidas a partir de manuales o estudios científicos. Además, son dinámicas y sus portadores presentan matices (de acuerdo a origen social, geográfico, etcétera), lo cual demanda una visión compleja de las sociedades de procedencia. Entonces, para conocer profundamente una cultura resulta indispensable haber tenido algún grado de inmersión cultural en la misma.

Entonces, surge la pregunta ¿en qué cultura? Ya que la mediación supone facilitar el diálogo entre interlocutores de diferentes culturas.

Antes de responder a esta pregunta nos gustaría hacer una aseveración más. El mediador necesita formación profesional para adquirir herramientas teóricas

y técnicas específicas que sean su soporte en los procesos de mediación. Los aspectos teóricos permiten establecer una distancia óptima⁹ del mediador frente a la situación de intervención. Mientras que las técnicas favorecen la comprensión por parte de cada participante de las lógicas de pensamiento y acción del o los otro/s involucrados en la situación.

Cuando hablamos de formación, ésta puede ser una formación general en cualquier área de las ciencias sociales, más una formación específica, no necesariamente larga, sobre mediación.

Ahora sí, respondiendo a la pregunta sobre la pertenencia cultural del mediador podemos decir que es importante que éste haya participado, en su historia personal vital, de diferentes culturas. Por ejemplo, que en un equipo de mediación existan personas inmigrantes con formación académica cuya llegada a España se haya producido entre 3 y 5 años (como tiempo de inmersión mínimo para conocer la sociedad española). Esto presenta ventajas relativas en el conocimiento respecto de la cultura de origen de algunos posibles usuarios del servicio de mediación, pero no de otros (procedentes de otras nacionalidades).

Por ello, la procedencia no puede ser una variable determinante a la hora de elegir un mediador. Personas autóctonas con fuerte predisposición al aprendizaje de otras culturas e inmersión en las mismas, que cuenten con formación adecuada, también pueden llevar a cabo tareas de mediación. En definitiva, lo más importante es la creación de equipos multiculturales de mediación que promuevan el diálogo y el aprendizaje intercultural.

LA COMARCA DE L'HORTA SUD

RELACIÓN DEL CCSI CON LOS SERVICIOS MUNICIPALES

El CCSI de la Mancomunitat de l'Horta Sud presta un servicio de atención integral a la población inmigrante de la Comarca, abarcando el proceso de acogida, en el cual se informa y asesora sobre los servicios que se prestan en los diversos ámbitos, hasta la asistencia especializada en las áreas que las personas inmigrantes necesiten, siendo las más requeridas las áreas jurídica, social, psicológica, laboral, intercultural y de interpretación. Se constituye así, en un recurso especializado de segundo nivel, para las personas que conforman la población inmigrante de la Comarca.

Uno de los objetivos más importantes del Centro es complementar y apoyar técnicamente la intervención de los Equipos Sociales de Base Municipales. Por ello, la actuación conjunta con los ESBM facilita la prestación del servicio y optimiza los recursos existentes.

En el caso específico de la mediación intercultural, la solicitud de un municipio puede producirse para superar la barrera idiomática. Entonces, la mediadora hace de intérprete, traduciendo las palabras del profesional y del usuario.

⁹ La distancia óptima es aquella que permite el desarrollo de la empatía (el "ponerse en el lugar" de los participantes, contemplando sus intereses y puntos de vista) al mismo tiempo que elude la identificación personal con alguno de los mismos. La empatía es un elemento favorecedor del establecimiento de un sentimiento de confianza de los participantes con el mediador.

Este tercero (el mediador) es una figura profesional a la cual muchos servicios municipales no están habituados, aunque cada vez lo están más. Cuando se establecen lazos de mayor confianza entre el profesional municipal y la mediadora de la Mancomunidad es posible hacer paralelamente una “traducción cultural”.

En algunas oportunidades la mediadora observa que el usuario no está comprendiendo lo que se le dice y esto puede provenir de una situación de asimetría de información. El profesional puede suponer que los usuarios controlan determinada información (ejemplo: características del material escolar o proceso de matriculación), pero a veces sucede que los objetos, los usos o los procedimientos son diferentes en el país de origen del usuario y, en consecuencia, éste carece de referencia cultural para comprender lo que se le está diciendo.

Existe, entonces, una extensa tarea de mediación cultural ligada a informar sobre aspectos de la vida cotidiana y sobre los diferentes sistemas españoles: de educación, seguridad social, salud, etc.

En algunas oportunidades, los servicios sociales municipales han solicitado traducción “on line” por teléfono, mientras el usuario estaba presente en su despacho. La mediadora observaba en algunas de esas situaciones que no se estaba produciendo una buena comunicación con el usuario. Entonces, puede proponer desplazarse al municipio para tener una primera *entrevista en profundidad* con el demandante.

En muchos casos, las siguientes intervenciones (es decir, cuando las tres partes ya se conocen) se realizan por vía telefónica, y eso funciona correctamente (ya no suelen producirse malos entendidos). De todos modos, las estrategias de atención de las mediadoras del CCSI se adaptan a cada caso en particular, de acuerdo a las necesidades de los usuarios y de los Ayuntamientos.

Algunos usuarios francófonos o árabes se desplazan directamente al CCSI de la Mancomunidad de L`Horta Sud y el que queda al teléfono es el trabajador social municipal. Esta fórmula también resulta eficiente porque potencia el servicio de la mediadora y, al mismo tiempo, descongestiona los servicios sociales municipales.

A partir de esta descripción podemos observar que existe flexibilidad a la hora de adecuarse a las necesidades de cada caso, lo cual va produciendo un aprendizaje social de nuevas pautas para la mejor cooperación entre servicios comarcales y municipales.

CURSOS DE CASTELLANO Y VALENCIANO PARA ADULTOS

Las EPA (escuelas para personas adultas) ofrecen dentro de su programación académica cursos de castellano para extranjeros. También ofertan cursos de valenciano donde participan españoles (muchos migrantes internos o hijos) y extranjeros.

A partir, por un lado, de entrevistas con usuarios del CCSI (producidas en distintos contextos de intervención), y por otro, de demandas concretas formuladas a este Centro por los mismos, estamos en condiciones de hacer algunas observaciones evaluativas en torno a la formación de adultos extranjeros en idioma castellano.

En primer lugar, observamos situaciones de fracaso en el aprendizaje de las lenguas oficiales de la Comunidad Valenciana en los casos de las **personas que eran analfabetas en su propio idioma**.

Es probable que el diseño pedagógico de los programas de estudio de castellano y valenciano que se utilizan en algunas de las EPA esté orientado a personas alfabetas. Por lo tanto, sería conveniente el análisis acerca de cuál metodología pedagógica resultaría más adecuada para la enseñanza del habla a personas analfabetas.

En segundo lugar, en el caso de los **colectivos que tienden a relacionarse casi exclusivamente con compatriotas** se presentan mayores dificultades de aprendizaje del castellano ya que la inmersión lingüística es menor (el caso paradigmático es el de chinos).

Uno de los temas por los cuales la **mujer inmigrante**, cualquiera sea su procedencia, no participa de los cursos de castellano es por las dificultades de transferir el cuidado de sus hijos durante el dictado de los cursos (sobre todo en los casos de niños/as de 0 a 3 años). La “ausencia de abuelas” y de guarderías públicas hace que en muchos casos se desista de la asistencia a cursos de formación. En el caso de las mujeres árabes la dificultad se ve reforzada por el hecho de que se considera inapropiado que una madre deje a un niño en una guardería para realizar un curso de formación, aunque sí ven posible asistir a clases junto a sus hijos (siempre y cuando sea aceptado por la institución educativa).

Existen personas extranjeras que en 3 o 4 años de estancia en España aún no han aprendido a hablar ninguna de las dos lenguas de la Comunidad Valenciana. La consecuencia más negativa es que dificulta el proceso de diálogo intercultural y la inserción social.

En segundo lugar, la consecuencia más frecuente en el caso de los hombres, es rodearse de algún amigo que hace de “interprete” para la búsqueda de trabajo y desarrollo de la relación laboral. Esta falta de conocimiento del castellano puede degenerar en relaciones asimétricas entre compatriotas (donde uno se transforma en capataz del otro).

Entre las mujeres, los intérpretes suelen ser los hijos/as, que son retirados del ámbito escolar cuando sus madres necesitan interactuar con gente española.

Se han detectado también dificultades importantes para la adquisición del castellano en la población adolescente y juvenil. Si bien es competencia de la educación curricular (institutos y bachilleratos) dar respuesta a esta necesidad, las EPA podrían colaborar abriendo la matrícula a esta población. Otro ámbito podría ser el de las áreas municipales de Juventud, que podrían organizar cursos de castellano para extranjeros que complementen las actuaciones del sistema educativo.

DESARRAIGO SOCIAL DE LOS JÓVENES Y ADOLESCENTES

Se ha percibido la necesidad de una mediación institucional para que se arbitre o resuelva la posibilidad de dar acceso a los adolescentes y jóvenes inmigrantes a distintos ámbitos (deportivos, lúdicos, culturales) donde se han detectado reticencias para inscribirlos en sus actividades. Probablemente, sea necesario formular en estos ámbitos campañas de sensibilización.

La integración social de los adolescentes que llegan a la Comarca con 11, 12 o 13 años cumplidos suele ser más difícil que en otras edades. Por lo general, ellos no han decidido la migración, pero sí han dejado su grupo de amigos (tan importante en esta etapa vital) y en algunos casos, tienen problemas para aprender el idioma al mismo tiempo que se escolarizan.

Por ello, resulta importante la mediación en las diversas instituciones de ocio y tiempo libre para la integración de los adolescentes y jóvenes inmigrantes en los espacios juveniles municipales, sobre todo, espacios extra-escolares.

Dimensión 3: MEDIACIÓN INTERCULTURAL /LINGÜÍSTICA

Objetivos generales	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
1. Fomentar el conocimiento recíproco entre los distintos colectivos de inmigrantes y la sociedad de acogida.	1.1. Sensibilizar a la población local frente al fenómeno multicultural.	Talleres de sensibilización. Premio Comarcal de fotografía intercultural y exposición. Concurso de redacción escolar. Concurso de poesía, relatos breves. Talleres de teatro, gastronomía, etc. Cuenta cuentos.	Población en general. Focalizar en grupos de 3ª edad, escolares de primaria y secundaria. Agentes municipales	CCSI y Ayuntamientos.	Permanente.
	1.2. Brindar información a las personas inmigrantes para su mejor inserción social y laboral.	Elaborar y publicar guías informativas sobre sistemas públicos españoles. Folletos informativos en diferentes lenguas. Orientar a las personas extranjeras en el uso de los centros sociales, culturales y deportivos	Personas inmigrantes.	CCSI y Ayuntamientos	Cada 3 meses una guía temática.
		Mejorar las comunicaciones entre el CCSI y Ayuntamientos para brindar calidad en el servicio de información para personas inmigrantes.	Técnicos municipales y comarcales.	CCSI y Ayuntamientos	Permanente
	1.3. Desarrollar habilidades en las personas inmigrantes para su mejor inserción social y laboral.	Cursos de castellano para adultos analfabetos en su propia lengua y producción de material didáctico.	EPA Personas inmigrantes	EPA CCSI	Permanente
		Cursos de castellano para adolescentes y jóvenes	Adolescentes y jóvenes inmigrantes	EPA, áreas de juventud y CCSI	Permanente

2. Promover la participación activa de los agentes sociales y municipales en la introducción de una perspectiva intercultural en sus acciones.	2.1. Constituir una red de mediación intercultural en la comarca que facilite el entendimiento y resuelva los conflictos que se pudieran producir en distintos ámbitos.	Identificar mediadores. Realizar reuniones para establecer la modalidad de colaboración.	Mediadores potenciales	CCSI Servicios sociales	Permanente
	2.2. Asesorar a los políticos municipales en los temas de migración.	Realizar reuniones de reflexión con personas de los diversos partidos políticos.	Miembros de partidos políticos en los municipios.	CCSI	Permanente
	2.3. Estimular la introducción de una perspectiva intercultural en la intervención con familias.	Cursos de formación sobre el abordaje de diferentes culturas. Mediador intercultural.	Servicios Sociales, Gabinetes psicopedagógicos.	CCSI y otros mediadores interculturales	Permanente
	2.4. Estimular la introducción de una perspectiva intercultural en los distintos ámbitos institucionales.	Actividades de sensibilización. Mediación intercultural en diferentes instituciones.	Centros de Salud Policías locales Clubes deportivos Escuelas Etc.	CCSI y otros mediadores interculturales	Permanente

<p>3. Fomentar la participación social de las personas extranjeras.</p>	<p>3.1. Fomentar el asociacionismo de los inmigrantes.</p>	<p>Reunir a las asociaciones de inmigrantes de la Comarca y a los usuarios del CCSI Elaboración de una guía de asociaciones comarcales y de ámbitos de participación ciudadana Asesorar a los grupos de inmigrantes que tengan la voluntad de constituir una asociación. Brindar las instalaciones y otros recursos para que las asociaciones realicen sus actividades.</p>	<p>Asociaciones de inmigrantes.</p>	<p>CCSI y asociaciones de inmigrantes</p>	<p>Permanente</p>
	<p>3.2. Crear lugares de encuentro intercultural 3.3. Promover la participación de las personas inmigrantes en instancias municipales (AMPAS, Consejos, Agenda 21, etc.)</p>	<p>Sensibilización de la población. Implicación de las asociaciones locales y de inmigrantes</p>	<p>Áreas de Juventud, Concejalía de participación ciudadana, AMPAs, Agenda 21, asociaciones de vecinos y otras</p>	<p>CCSI y Ayuntamientos</p>	<p>Permanente</p>

CUARTA DIMENSIÓN SERVICIOS SOCIALES

Hemos realizado una consulta a los trabajadores sociales de una serie de Municipios de la Comarca para que identifiquen las demandas que, en la situación actual, realiza la población inmigrante que concurre a los servicios sociales de los equipos de base. Asimismo, observación participante en el Centro Comarcial de Servicios Interculturales para recoger información referida a este nivel de intervención.

La estructura de los servicios sociales de la Comarca¹⁰ es la siguiente:

<p>Servicios Sociales Generales</p> <ul style="list-style-type: none"> • ESB (Equipos Sociales de Base) municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de información, orientación y asesoramiento • Servicio de ayuda a domicilio • Programas de Emergencia • Programas de convivencia • Programas de cooperación social • Programas de prevención y reinserción social
<p>Servicios Sociales Especializados</p> <ul style="list-style-type: none"> • CCSI (fundado en el año 1999) de la Mancomunidad de L`Horta Sud 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con entidades locales, provinciales, estatales y europeas de ámbito público, privado y tercer sector. • Servicio de información, orientación y asesoramiento • Servicio de Asesoría Jurídica y Tramitación de expedientes de Extranjería • Servicio de traducción lingüística e intercultural • Servicio de atención psico-social • Área de estudios sociales

Los ESB incorporan a la población inmigrante en sus Programas Sociales como a cualquier otro usuario, sin establecer criterios diferenciales según su procedencia nacional. De este modo, se utiliza el mismo baremo de necesidades para evaluar las demandas de los inmigrantes que el utilizado con la población local.

En unos pocos municipios se ha desarrollado un modelo de atención mixto de los recién llegados que coordina las acciones del sector público con las del tercer sector. En estos casos se establece como condición para ser atendido por los servicios municipales, un periodo que varía entre los 6 meses y 1 año de empadronamiento en el municipio. Durante el mismo, se establece un convenio de cooperación con una asociación local que realiza la primera acogida en el municipio y la atención de las necesidades básicas.

¹⁰ La estructura de los servicios sociales es la misma en todos los municipios de la Comunidad Valenciana, ya que es la que establece la Ley de Servicios Sociales en este ámbito. Luego en cada municipio, ó en los servicios especializados, se pueden desarrollar contenidos y servicios específicos vinculados con la inmigración.

Desde la Mancomunidad, el CCSI ha desarrollado acciones de formación de los trabajadores sociales de los Ayuntamientos de la Comarca en diferentes aspectos: multiculturalidad, aspectos psicológicos involucrados en los procesos migratorios e información sobre las reformas legislativas de extranjería. Y pone a disposición de los trabajadores sociales los diferentes servicios de atención especializada.

De este modo, el modelo emergente de la experiencia de intervención social en la Comarca es la incorporación de las problemáticas asociadas con el fenómeno migratorio (ausencia de redes sociales extensas, falta de información, pautas relacionales, hábitos y costumbres diversos, etc.) de modo transversal en los servicios sociales generales (ESB) con un mismo trato respecto de la población local y con recursos nuevos y específicos en los servicios especializados de ámbito comarcal (CCSI).

En el nivel de actuación de los ESB hemos observado que cada vez más existen eventos como jornadas o semanas interculturales en el municipio y/o en las escuelas, con o sin articulación con la Mancomunidad.

La financiación de los servicios sociales se produce a través de los Planes Concertados que se establecen entre las entidades locales y la Conselleria de Bienestar en el caso de los municipios con más de 10.000 habitantes, y con la Diputación Provincial de Valencia en los que tienen una población menor a esa cifra. Cabe señalar, que no ha habido en la Comarca un incremento de la proporción presupuestaria procedente del gobierno autonómico, y los mayores costes derivados de la necesidad de cobertura de las nuevas demandas han sido asumidos por el nivel de gobierno municipal.

Esto ha significado una cobertura deficiente y una redistribución de los recursos hacia los colectivos que actualmente presentan mayores grados de necesidad social.

Los usuarios de servicios sociales presentan diferencias relacionadas con los contextos (social, familiar, económico) en que se produce la problemática que genera la demanda y que condiciona el tipo de intervención social a realizar con esa persona o familia. De este modo entendemos que existen los siguientes grupos:

Población en circunstancias especiales, referida a personas que tienen una vida "normalizada", es decir, sin una problemática específica familiar o social, pero que en determinado momento pueden plantear demandas específicas (divorcio, pérdida del trabajo, etc.).

Población en riesgo, caracterizada por una situación estructural de vulnerabilidad, específicamente, menores en familias multiproblemáticas, mujeres víctimas de la violencia doméstica, personas mayores autoválidas con dificultades económicas, etc.

Población con problemas crónicos vinculados a diferentes problemas como la desintegración familiar, la salud mental, drogodependencias, exclusión social, mayores dependientes en situación de abandono, entre otras. Cabe matizar y decir que estas situaciones son crónicas dependiendo del grado de intensidad en cada caso.

Por último, los servicios sociales también se dirigen a la *población en general* a través de diferentes programas de tipo comunitario: actividades de convivencia (clubes de tercera edad, semanas de la mujer, etc.), cooperación (participación de las asociaciones) y prevención social (campañas).

El proceso migratorio implica para las personas que lo emprenden un esfuerzo personal y una inversión económica de gran envergadura. A su vez, la inserción en la sociedad de acogida lleva aparejadas una serie de necesidades: primero el acceso a la vivienda e inmediatamente, al trabajo, ya que es necesario solventar los costes del traslado y la vida que comienza a construirse en la nueva sociedad.

Esto produce una serie de demandas que se vinculan con lo que hemos denominado “circunstancias especiales”, ya que una vez resueltos los problemas de inserción laboral, la mayoría de las personas inmigrantes tienden a no volver a recurrir a los servicios sociales.

Por ello, existe una demanda comparativa superior por parte de los inmigrantes dirigida hacia las Prestaciones Económicas Individualizadas correspondientes al Programa de Emergencia tanto ayudas de vivienda como las vinculadas con la presencia de menores (alimentación, becas de comedor, libros, etc.).

También las demandas se producen en relación con el trabajo y, concomitantemente, con la necesidad de asesoría jurídica para superar la barrera que representa la falta de “papeles”. En este sentido, los servicios municipales (ADL y servicio de asistencia jurídica comarcal) podrían establecer mayores grados de coordinación para la regularización administrativa e inserción laboral de las personas inmigrantes.

La mayor proporción de ayudas económicas otorgadas a las personas inmigrantes se debe a la coincidencia de varios factores: 1) las circunstancias especiales derivadas de la migración; 2) un mayor número de menores en las familias inmigrantes y 3) el hecho de que es la presencia de menores uno de los criterios valorativos más determinantes para la concesión de ayudas por parte de los servicios sociales.

En segundo lugar, las demandas se vinculan con el Programa de Información, Asesoramiento y Orientación, en lo que se refiere al proceso de obtención de la tarjeta sanitaria y la escolarización de los menores.

En tercer lugar, pero no con menor importancia, las demandas de los inmigrantes se vinculan con las situaciones que hemos caracterizado “de riesgo”, específicamente, las vinculadas con los aspectos psicológicos de la inmigración (trauma migratorio) y la violencia de género. La inexistencia de una red social de apoyo vinculada a la lejanía de los vínculos familiares y la débil red de amistades recientemente constituida incrementa los grados de desprotección en que se encuentra este grupo de población. Estos casos son derivados a la Mancomunidad o se realiza una intervención en forma conjunta.

Finalmente, desde los servicios sociales, de diferentes formas, es posible detectar redes de explotación, sea de tipo sexual o laboral. Generalmente esta problemática no aparece como demanda explícita, ya que las víctimas se ven sometidas a situaciones de temor y violencia. La explotación laboral se observa también por fuera de redes, como práctica –lamentablemente muy extendida-

por la cual se cometen diferentes tipos de abusos (horarios excesivos, salarios muy por debajo de la media, condiciones de trabajo que dañan la salud, trabajo en negro, etc.)

A continuación presentamos de forma esquemática el listado de necesidades y demandas que hemos identificado y que los inmigrantes comparten con la población local:

Necesidades económicas:

El hecho de la migración supone costos económicos muy grandes. No sólo el traslado sino el acceso a la vivienda y condiciones mínimas para el desarrollo de la vida diaria. En la medida en que no se logren estabilizar unos ingresos, se produce una serie de demandas vinculadas con **ayudas económicas** ligadas a necesidades básicas.

Respuestas actuales de los servicios sociales: alimentación, vestido, lactancia, PER, etc. Para acceder a vestimenta, los ESB suelen derivar a las personas a asociaciones de la localidad, como Cáritas y Cruz Roja.

Vivienda:

También en lo relacionado con la vivienda, las personas inmigrantes presentan demandas durante la primera etapa de asentamiento, tanto ayudas para el pago del **alquiler**, como necesidades en torno al **equipamiento básico** de las viviendas (camas, baterías de cocina, etc).

En los casos de convivencia multifamiliar se producen dificultades a la hora de aplicar el baremo de servicios sociales para la concesión de estas ayudas económicas.

Respuestas actuales de los servicios sociales: Ayudas para pagos de alquiler, luz y agua y provisión, si existe, de equipamiento básico. Para esto último, se suele derivar a la persona para que plantee su demanda a algunas ONG. En algunos casos el Ayuntamiento interviene frente a la prestadora de servicios (por ejemplo de agua) para diferir el pago por parte de las personas en situación de dificultad. Para equipamiento básico del hogar no existen ayudas formalizadas sino que se movilizan redes de ayuda del municipio.

Educación:

Ayudas para comedor a menores de 6 años: estas ayudas son financiadas por los Ayuntamientos ya que este segmento de edad no se encuentra encuadrado dentro de la educación obligatoria y, por ende, no es subvencionado por las becas de la Generalitat.

Ayudas para libros ya que los menores inmigrantes son escolarizados en diferentes momentos del ciclo escolar y no han accedido a los plazos de petición de las becas de la Generalitat.

Desde la intervención con familias pueden detectarse necesidades de aprendizaje de la lengua en personas adultas, que son derivadas a las EPA.

Para la conciliación de la vida familiar y laboral, se detectan también necesidades de escolarización de menores de 3 años.

Respuestas actuales de los servicios sociales: becas de comedor, libros y material escolar, becas para guarderías infantiles. En algunos municipios sólo se tramitan becas de comedor de Conselleria, pero no se otorgan desde el Ente Local, salvo casos puntuales.

Empleo:

Las mujeres sin papeles demandan empleo en servicio doméstico.

Respuestas actuales de los servicios sociales: No existen respuestas formalizadas frente a este tipo de demandas. En algunos casos, se derivan hacia bolsas de trabajo de las asociaciones o a los ADL municipales.

Asesoramiento jurídico:

Información para la legalización y, por ende, acceso al permiso de trabajo y a un trabajo normalizado.

Respuestas actuales de los servicios sociales: Se deriva a los servicios especializados de la Mancomunidad de L`Horta Sud.

Apoyo psicológico:

En la intervención con familias pueden detectarse situaciones de malestar psicológico.

Respuestas actuales de los servicios sociales: Se deriva a los servicios especializados de la Mancomunidad de L`Horta Sud.

Salud:

En los servicios sociales se reciben peticiones para la tramitación de la tarjeta sanitaria.

Respuestas actuales de los servicios sociales: Si existe trabajadora social en el Centro de Salud municipal (Conselleria de Salut), las personas inmigrantes son derivadas a este servicio. Si no existe este puesto de trabajo, la tramitación es asumida por los trabajadores sociales del ESB.

Violencia doméstica:

Los casos de violencia doméstica requieren un tratamiento integral que involucre aspectos jurídicos, psicológicos, vivienda, empleo y participación social.

Respuestas actuales de los servicios sociales: Algunos servicios sociales municipales cuentan con una asesoría jurídica a familias que atiende estos casos. En otros, se requiere la asistencia del servicio jurídico del CCSI. Para el tratamiento psicológico también puede haber una derivación a la Mancomunidad. No obstante, existen aún carencias en cuanto a la generación de una red integral de protección de las víctimas de violencia de género, tanto para la población autóctona como inmigrante.

Tercera edad:

Aunque minoritaria, existe una demanda de atención a la integración psico-social de los inmigrantes de mayor edad.

Respuesta actual de los servicios sociales: No existen respuestas institucionales que resulten eficaces.

Atención adecuada y eficaz:

La atención a personas inmigrantes involucra el conocimiento de lenguas y modos de vida diferentes. Esto genera la necesidad de producir competencias específicas para lograr una atención adecuada y eficaz de los funcionarios y técnicos en los distintos ámbitos institucionales (escuela, centro de salud y áreas municipales relacionadas con los temas de inmigración). Desde los servicios sociales se perciben algunas demandas por parte de los inmigrantes con relación a la necesidad de mediación intercultural en diversos ámbitos institucionales.

Respuesta actual de los servicios sociales: Ejercer de mediadores frente a otros servicios o entidades municipales y, según el caso, solicitar la intervención del CCSI (Mancomunidad de L`Horta Sud) para facilitar la integración social de las personas en esos ámbitos institucionales.

Dimensión 4: SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Objetivos generales sectoriales	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
Brindar una atención social integral a la población (cualquiera sea su procedencia).	Atender a todas las personas en los diversos programas sociales municipales.	Informar, orientar, asesorar, ofrecer ayudas de emergencia (con contraprestaciones) y desarrollar acciones para la convivencia, la cooperación social y la prevención.	Población municipal	ESB	Permanente
	Ejercer una igualdad de trato de las personas inmigrantes (cualquiera sea su situación administrativa) respecto de la población local	Utilizar los mismos criterios (baremos) en la evaluación de necesidades.	Población municipal	ESB	Permanente
	Incorporar la perspectiva intercultural en la intervención social con familias de otras culturas	Realizar formación intercultural: 1) A nivel comarcal (áreas temáticas), 2) Seminarios itinerantes de casos y 3) Seminarios en cada municipio. Solicitar el servicio de mediación comarcal si la situación lo demanda	Técnicos municipales y comarcales	ESB y CCSI	Formación: Comarcal: anual, Itinerante: bimensual, Municipio: por concierto.

	Coordinar los servicios sociales generales de nivel municipal con los servicios especializados de nivel comarcal.	Derivar casos que demanden una atención específica al CCSI Realizar reuniones periódicas de coordinación. Realizar reuniones periódicas para estudios de casos.	Técnicos municipales que brindan servicios personales y técnicos comarcales	ESB y CCSI	Derivaciones: permanente Reuniones mensuales
	Mejorar la coordinación de los diferentes servicios existentes en el municipio para lograr una buena acogida.	Identificar los recursos existentes en el municipio. Realizar reuniones inter-áreas en los municipios para establecer protocolos para la acogida de la población recién llegada. Elaborar un folleto marco que oriente a las personas inmigrantes en el itinerario de tramitaciones a su llegada.	Población inmigrante	ESB y CCSI (en el caso que se solicite su asesoramiento)	Año 2006
	Favorecer la participación social de los inmigrantes	Actuaciones de sensibilización ya enunciadas en "Mediación Intercultural"	Población inmigrante	ESB, ADL, CCSI y Concejalías de Participación Ciudadana	Permanente
	Realizar prevención comunitaria para facilitar el desarrollo de actitudes de acogida en la población	Actuaciones de sensibilización ya enunciadas en "Mediación Intercultural"	Población local	ESB y CCSI	Permanente

QUINTA DIMENSIÓN VIVIENDA

Existen tres elementos que configura un verdadero nudo gordiano difícil de desatar, nos referimos a los mutuos condicionamientos que plantean las necesidades de regularización administrativa, inserción laboral y acceso a la vivienda por parte de la población inmigrante. Son éstos los principales obstáculos iniciales que encuentran las personas inmigrantes en su asentamiento en la sociedad de acogida.

En lo que se refiere a la vivienda, existen distintos aspectos vinculados con la accesibilidad, el costo, la calidad de las viviendas, la sociabilidad, la segregación, entre otras cuestiones.

Cabe mencionar que la problemática de la vivienda afecta tanto a personas nacionales como extranjeras, produciéndose una situación paradójica: el boom inmobiliario no ha hecho sino aumentar el costo de la misma (tanto para la compra como para el alquiler) lo cual “genera escasez” en los segmentos de población de menores ingresos.

Por otro lado, aumenta el número de viviendas vacías y secundarias, pero no lo hace en la misma medida el correspondiente a viviendas principales. Ahora bien, esas viviendas vacías podrían orientarse a viviendas de alquiler, sin embargo existe reticencia por parte de los propietarios de rentabilizar su propiedad por esa vía. Una de las explicaciones plausibles es el temor al incumplimiento del pago por parte del inquilino y las dificultades de la declaración de desahucio.

La escasa oferta de vivienda en los municipios de la Comarca hace que el **costo del alquiler** sea muy alto (aunque, dependiendo de las zonas, puede resultar más bajo que en la ciudad de Valencia).

En el último tiempo se observa una tendencia al alza del precio de alquiler, producida en parte por el incremento de la demanda por parte de la población inmigrante, pero también como “barrera” interpuesta por los propietarios para establecer un contrato a partir de un determinado nivel de ingresos.

La necesidad de una persona que necesita salir de un alojamiento transitorio (hotel, casa compartida, etc.) plantea una situación negativa para el inmigrante a la hora de negociar el precio. Prefiere pagar un poco más para acceder a una vivienda más definitiva.

El **acceso** también se ve dificultado por la existencia de prejuicios sobre el tipo de inquilinos “deseables”. Históricamente (y también con relación a la población local) las inmobiliarias han resultado agentes reproductores de los prejuicios sociales vigentes, siendo sus observables “la forma de vestir, de hablar, tener o no una nómina”, entre otras. También el acceso resulta más difícil cuando se trata de mujeres u hombres solos; las familias generan mayor confianza.

Existen “porteros” que facilitan el acceso, en general, agentes municipales, amigos españoles, que intermedian entre el propietario y el recién llegado.

La ausencia de **información** sobre los contratos y las condiciones legales para el alquiler es otro de los elementos que se visualiza como problemático. Estas

condiciones varían entre los países, y el desconocimiento de las reglas locales facilita la aceptación de condiciones no ventajosas.

La precariedad de las viviendas genera procesos de **segregación y etiquetamiento** de ciertos barrios y de sus habitantes. En el caso de los migrantes, primero internos y luego extranjeros, el asentamiento suele producirse en barrios “más baratos”, lo cual puede condicionar la inserción social de las personas inmigrantes.

Una de las estrategias de las personas inmigrantes para acceder a la vivienda es compartirla con varias familias y/o personas a título individual. Esta es una estrategia temporal (en pocos casos perdura mucho tiempo) que permite una solución inmediata, junto a otras como el hospedarse en hoteles, pensiones y hostales, o la ocupación de viviendas.

Otra de las estrategias consideradas transitorias por las personas inmigrantes es el alojamiento en casas de familia donde trabajan en servicio doméstico en régimen interno. Se han presentado casos donde la necesidad de alojamiento ha generado intercambios por parte de personas de edad que a cambio de compañía dan alojamiento (sin contraprestación dineraria).

También existen casos de acogimiento por parte de algunas familias inmigrantes de amigos u otras familias, que comparten transitoriamente el piso.

En el caso de viviendas compartidas o de convivencia multifamiliar existen una serie de consecuencias de distinto orden:

- 1) **Hacinamiento** que deteriora la calidad de vida y los vínculos dentro del núcleo de convivencia,
- 2) **Sub-alquiler** con consecuencias sobre el estatus de residencia, ya que deriva en muchos casos en la imposibilidad de empadronamiento,
- 3) **Convivencia con los vecinos**: La existencia de culturas y hábitos de vida vinculados con las diversas nacionalidades de convivencia ha generado, en algunos casos, problemas en torno a la limpieza de los ámbitos comunes (escalera, patio).

Existen problemas de *información*: las personas que inmigran no conocen los usos y costumbres locales de la cooperación dentro de una comunidad de vecinos. Esta cooperación entre vecinos se dificulta cuando existen unidades de convivencia multifamiliares ya que se generan problemas para fijar dentro del grupo las *responsabilidades comunes* para asegurar una buena convivencia con los vecinos.

- 4) **Inestabilidad** de estos grupos de convivencia: producida por la permanente entrada y salida de miembros que dificulta el establecimiento de reglas dentro de los grupos. Una mejora en los ingresos suele devenir en el abandono de la vivienda compartida. Otra situación típica es la exigencia de abandono de la vivienda en el caso de una mujer que ha tenido un hijo, no puede continuar trabajando y, por ende, no puede pagar el alquiler.

La problemática de la mujer y los menores en situación de riesgo merece una consideración especial. Circunstancias específicas como las derivadas de la violencia doméstica demandan un tipo de protección especial. También, la falta de calidad de la convivencia o situaciones de hacinamiento en el caso de la existencia

de menores. Por estos motivos, resulta de gran importancia crear mecanismos adecuados para atender a la población en situaciones más desfavorables.

Para la formulación de planes de vivienda (en alquiler, cesión o propiedad) resulta esencial involucrar a las áreas de urbanismo municipales, como así también, la participación del sector privado y asociativo, con roles específicos, que creen sinergias positivas en la resolución de un problema que presenta aristas complejas de diversos órdenes.

En definitiva, resulta necesaria la formulación de un Plan específico a partir de la reunión de personal técnico calificado de los ayuntamientos, que resulte viable y sustentable.

Dimensión 5: VIVIENDA

Objetivos generales	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
1. Favorecer el acceso a la vivienda de las personas con necesidades, entre ellas, los inmigrantes.	1.1. Formular un plan que permita el desarrollo de un mercado de viviendas sociales (ej: rehabilitación de viviendas vacías, casos piloto, etc.).	Identificar y conocer experiencias municipales en el área.	Áreas de urbanismo	CCSI y áreas de urbanismo	Primer semestre año 2006
		Realizar reuniones de trabajo de las áreas de urbanismo de la Comarca.	Áreas de urbanismo	CCSI y áreas de urbanismo	Segundo semestre año 2006
	1.2. Romper las barreras del prejuicio que operan como selectoras de los potenciales inquilinos.	Realizar una campaña que promueva una imagen "normalizada" de la población inmigrante	Inmobiliarias, propietarios, asociaciones de vecinos, población en general.	CCSI, áreas de urbanismo y Concejalías de Participación Ciudadana	Una por trimestre
2. Promover el conocimiento de los aspectos legales y consuetudinarios de las relaciones contractuales de alquiler.	2.1. Superar la asimetría de información existente entre arrendador y arrendatario.	Realizar reuniones informativas en los municipios sobre contratos de alquiler, derechos y obligaciones.	Población Inmigrante y sus asociaciones	CCSI, responsable municipal, asociaciones de inmigrantes y OMIC	Una por trimestre
	2.2. Informar sobre derechos y obligaciones de los inquilinos.	Producir material informativo.			
	2.2. Informar a los arrendatarios de las garantías que le ofrece la ley en caso de incumplimiento (desahucio)	Incluir en la mencionada campaña las garantías legales a los locatarios	Inmobiliarias, propietarios, asociaciones de vecinos, población en general.	CCSI, áreas de urbanismo, Consellerías de Participación Ciudadana, OMIC,	Idem anterior

3. Fomentar una buena convivencia entre vecinos.	3.1. Formar e informar sobre usos y costumbres locales.	Incluir esta problemática en los talleres de sensibilización y de habilidades sociales que se realicen.	Población inmigrante y sus asociaciones	CCSI, agentes municipales, asociaciones de inmigrantes, EPAS y centros escolares	Permanente
	3.2. Mediar en los conflictos vecinales que demanden la presencia de un profesional.	Difundir en los municipios el recurso de mediación intercultural; y ampliar su actuación al ámbito vecinal.	Vecinos	CCSI, Servicios Sociales, Policía Local y Juez de Paz	Permanente
4. Proteger a las personas en situación de riesgo o víctimas de violencia doméstica.	4.1. Brindar soluciones habitacionales a la población en situación de riesgo o víctimas de violencia doméstica.	Crear un piso de acogida para menores y mujeres en situaciones específicas.	Mujeres y menores inmigrantes	Mancomunidad de L'Horta Sud.	Año 2006

SEXTA DIMENSIÓN SISTEMA SANITARIO

Los Centros de Salud de atención primaria ubicados en los municipios de la Comarca dependen orgánica y funcionalmente de la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana. Los Ayuntamientos pueden participar en algunos aspectos de la gestión sanitaria¹¹ y tienen competencias en lo relacionado con la vigilancia de la salud pública (control sanitario del medioambiente, edificios y viviendas, industria, alimentación y cementerios) que en parte realizan a través de los profesionales sanitarios del Servicio de Salud. Pero los Ayuntamientos no tienen competencias específicas en lo que se refiere a la asistencia médica.

Hemos realizado una reflexión global acerca del área de salud y de las pautas de relación de las personas extranjeras con el sistema institucional y con los procesos de salud-enfermedad. A partir de la misma, y teniendo en cuenta el ámbito de actuación de los entes locales de la Comarca, elaboramos los objetivos y actuaciones pertinentes.

Ejes temáticos de análisis:

- Accesibilidad y estatus en el sistema sanitario
- Información acerca del sistema de salud y plasticidad para el logro de las adaptaciones mutuas necesarias
- Aspectos culturales
- Voluntariado

ACCESIBILIDAD Y ESTATUS EN EL SISTEMA SANITARIO

El derecho a la asistencia sanitaria se produce al haber cotizado a la seguridad social, incluyendo al trabajador y su familia. La ley 4/2000 ha permitido una importante ampliación de la cobertura sanitaria ya que garantiza la atención por el sistema público de salud a los extranjeros extracomunitarios que se encuentren inscritos en el Padrón Municipal y no tengan ingresos económicos suficientes¹², gozando de los mismos derechos y condiciones que los españoles. Asimismo, exime a los menores y mujeres embarazadas de los mencionados requisitos y recoge el derecho de toda persona a la atención de urgencia.

En la Comunidad Valenciana se agrega, para las personas que carecen de recursos económicos suficientes, el derecho a la gratuidad de las prestaciones farmacéuticas. Y se extiende la atención, mediante el Decreto 26/2000 a los extranjeros no empadronados, de forma que no sea necesario empadronarse para recibir la tarjeta sanitaria. Sin embargo, esta última medida no se hace efectiva en la práctica.

La ausencia de empadronamiento de los extranjeros constituye una de las limitaciones de acceso al sistema sanitario, derivado de diferentes situaciones:

¹¹ Por ejemplo, cuando en un municipio no existe trabajadora social en el Centro de Salud, los ESB del Ayuntamiento colaboran en la tramitación de la tarjeta sanitaria a inmigrantes.

¹² Que en el cómputo anual no dispongan de ingresos, cualesquiera sea su origen, superiores al SMI (salario mínimo interprofesional) vigente en cada momento. Si el solicitante tiene menores a cargo, el resultado de dividir los ingresos percibidos por éste y las personas de él dependientes, entre el número de beneficiarios no deberá exceder la mitad del SMI.

carecer de documentos de identificación de la persona¹³ y no contar con ninguna documentación que acredite su residencia en la localidad (como un contrato de alquiler).

Asimismo, la Ley de Extranjería 14/2003 ha resultado intimidatoria para el empadronamiento de las personas “sin papeles” ya que establece la posibilidad de uso de los Padrones Municipales por parte de la policía para la localización de extranjeros en situación irregular y la posibilidad de su expulsión del país.

También el empadronamiento puede verse limitado simplemente por el desconocimiento de los derechos que la inscripción genera para la persona extranjera. La posibilidad de contar con una tarjeta sanitaria es una de las informaciones cruciales a las que debería acceder la persona extranjera cuando llega a un municipio, sea a través de la mesa de recepción del Ayuntamiento o de los servicios sociales.

De resultas del marco normativo, existen básicamente dos situaciones diferentes de los extranjeros con relación al sistema público de salud: 1) la de aquellos que cuentan con una tarjeta sanitaria (gocen o no del derecho a la gratuidad de los remedios) y 2) la de aquellos que no cuentan con la misma y sólo pueden recurrir a la atención de urgencia.

El segundo grupo no tiene otra opción que recurrir a atenciones puntuales, donde no existe una historia clínica ni posibilidades de seguimiento, tampoco puede beneficiarse de actuaciones preventivas que resguarden su salud. El extranjero sin tarjeta sanitaria no suele poder acceder a la atención especializada o la realización de analíticas y otros estudios.

La tramitación de la tarjeta sanitaria se realiza en los Centros de Salud cuando existe en los mismos Trabajadora Social, pero si el Centro no cuenta con este recurso, es realizada por los Servicios Sociales Municipales o derivada al Centro de Salud más próximo donde sí exista Trabajadora Social.

En el caso de tramitación de tarjetas en el Servicio Social Municipal no existe la posibilidad de seguimiento del trámite ya que no se tiene acceso al sistema informatizado correspondiente. En algunas oportunidades, se producen demoras que conllevan perjuicios en la atención de la salud para las personas extranjeras.

INFORMACIÓN ACERCA DEL SISTEMA DE SALUD Y PLASTICIDAD PARA LAS ADAPTACIONES MUTUAS NECESARIAS

Existen una serie de adaptaciones que la persona extranjera debe realizar respecto del sistema de salud. Las personas –españolas o extranjeras-, por regla general, no han estudiado cómo funciona el sistema de salud sino que su conocimiento del mismo se produce vía socialización primaria, por haber hecho uso del sistema desde pequeños.

Las personas extranjeras son portadoras de una representación acerca del funcionamiento del sistema de salud que –frente al desconocimiento del local- aplican automáticamente a la nueva realidad.

¹³ Es la situación de muchas personas que ingresan en pateras o son víctimas del tráfico de personas.

El sistema español tiene un desarrollo importante de la atención primaria existiendo, como mínimo, un Centro de Salud en cada Municipio. Este sistema posee un marcado énfasis en los aspectos preventivos ya que cuenta con la figura del médico de cabecera para la población adulta y del pediatra para la infantil que son los encargados del seguimiento personalizado y, si el caso lo requiere, de las derivaciones a los especialistas o al hospital.

El Centro de Salud se constituye como el ámbito de la atención primaria de la salud y como servicio de proximidad a las necesidades del ciudadano.

Como instancia de resguardo frente a las situaciones de urgencia, los casos pueden ser atendidos –directamente- en los respectivos servicios hospitalarios.

Esta red de atención primaria (medicina general) y atención especializada no encuentra parangón en muchos países, incluso dentro de los denominados “desarrollados”. Por ello, muchos extranjeros acostumbran a demandar servicios especializados en forma directa o concurrir al hospital, sin haberse personado previamente en el Centro de Salud de atención primaria.

De una entrevista a una informante clave surge que los médicos señalan que los pacientes extranjeros “sobre-utilizan” los recursos, acuden a urgencias por cuestiones que no revisten gravedad, exigen ser atendidos sin cita previa porque padecen de alguna dolencia y piden la revisión de especialistas cuando no es necesario. Al respecto, cabe señalar que algunos de estos usos también son observados en la población autóctona.

Por su parte, los usuarios extranjeros se quejan de que el sistema es demasiado lento y desearían consultar directamente con el especialista.

Esta disímil representación respecto del uso del sistema de salud genera malestar en médicos locales y pacientes extranjeros.

La desinformación también se refiere al alcance de la cobertura médica gratuita del sistema español. En otros países se cobran algunas pruebas diagnósticas y el material desechable, mientras puede suceder lo contrario con la atención odontológica reparadora. Ó también el desconocimiento se vincula con la existencia de algunos servicios, por ejemplo, la posibilidad de participar en los programas pre y post parto (cursos de preparación al parto, estimulación precoz, puericultura).

Algunos colectivos de inmigrantes carecen de una cultura de prevención, sobre todo en lo vinculado a la planificación familiar (métodos anticonceptivos), lo cual eleva el número de interrupciones voluntarias de los embarazos. Otro elemento que influye en este incremento de las IVEs es la situación de precariedad socioeconómica que atraviesan algunas mujeres inmigrantes y que, en ocasiones, impiden cualquier esperanza de poder criar adecuadamente al bebé.

En lo que se refiere al calendario de vacunación infantil existen diferencias muy significativas entre los países, por ello resulta de gran importancia una adecuada difusión y formación en esta materia.

El desconocimiento de la población inmigrante acerca del uso del sistema sanitario puede derivar en un descuido de las estrategias individuales de prevención de la enfermedad (chequeos generales, revisiones).

A los problemas de desinformación, se suman los conflictos derivados de actitudes xenófobas basadas en el desconocimiento de otras culturas por parte del personal sanitario. Algunas situaciones pueden ilustrar esta cuestión:

Cuando una persona extranjera, sin tarjeta sanitaria, se presenta en la ventanilla de atención de un área de urgencia puede suceder que el administrativo lo “anime” a marcharse, que lo derive a una organización humanitaria, que le diga que tiene que abonar la consulta que está por realizar o que su problema de salud no es una urgencia (aunque no tenga la formación para dictaminarlo). Esta persona estaría controlando una zona de incertidumbre organizacional¹⁴, que le permite, en la práctica, limitar los derechos consagrados por la legislación. Este es un ejemplo, pero existen otros donde las actitudes tienen un peso importante en la ejecución de las prestaciones.

Otro elemento que genera desazón es el hecho de que en la Comunidad Valenciana, para extranjeros en situación administrativa irregular tan solo existe una modalidad de tarjeta sanitaria que incluye siempre la prestación farmacéutica gratuita (a excepción de aquellos que acceden a la tarjeta por medio de algún familiar que ya la posea)¹⁵. Esto es visto como un agravio comparativo respecto de las personas de nacionalidad española en situación de vulnerabilidad que no poseen el mismo derecho. Se trata de un problema de contradicciones en el diseño del dispositivo legal y reglamentario que induce conflictos entre la población, y una actitud poco favorable, no hacia el legislador que instauró la norma, sino hacia el extranjero sobre el que recae ese “beneficio”.

A su vez, la escasa formación por parte de los profesionales de la salud para la atención de personas procedentes de otras culturas crea un terreno propicio para el desarrollo de prejuicios que no facilitan las relaciones entre el personal sanitario y los pacientes. Si no se generan relaciones de confianza y mutuo conocimiento, esto repercute sobre los objetivos de cuidado de la salud de la población.

LA VARIABLE CULTURAL

La primera barrera para la comprensión del otro cultural es cuando no se maneja el mismo lenguaje, entonces deben intervenir intérpretes ó, en su defecto, las personas inmigrantes suelen presentarse acompañadas de un familiar o amigo que facilita la comunicación.

¹⁴ Las zonas de incertidumbre son aquellos espacios que no son alcanzados por las normas y que son controlados por personas que detentan recursos pertinentes para ejercer poder” (Crozier y Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza, México, 2000). Una zona típica es la que se produce entre lo que prescribe una norma y su aplicación. En nuestro ejemplo, el administrativo, por el lugar que ocupa en la estructura organizativa, puede permitir o no la entrada al servicio de la persona extranjera.

¹⁵ Cuando se regulariza la situación administrativa (permiso de residencia y trabajo) se cambia la tarjeta sanitaria por otra que abona el 40% de la medicación.

Pero incluso utilizando el mismo idioma, cambian las formas de expresión y el significado de los términos, tanto durante el relato de los signos de la dolencia como cuando se produce la prescripción médica¹⁶.

La “actitud abierta”, atenta a las interferencias que pueden producirse en la comunicación, resulta esencial para el éxito de la relación médico-paciente.

Asimismo, existe un debate en torno a si el sistema de salud debe adaptarse a ciertas concepciones religiosas que impiden la atención del personal sanitario masculino a pacientes mujeres, y viceversa.

Otro elemento es el arraigo de la medicina popular en algunas culturas, ó en las orientales, la presencia de principios medicinales opuestos a los occidentales.

Asimismo, por un lado, los diferentes hábitos ligados con la alimentación, la sexualidad, la higiene y, por otro, con las formas del trato médico (dar o no explicaciones a los pacientes, realizar o no exploraciones, etc.) son elementos culturales que facilitan o dificultan la relación médico-paciente.

VOLUNTARIADO

En la Comarca existen algunas asociaciones de familiares de enfermos que se basan en la ayuda mutua, principalmente en lo referido a discapacidades físicas y mentales. También existen alrededor de 10 asociaciones de lucha contra el cáncer, por lo menos dos de atención a toxicómanos, una ligada a las enfermedades reumáticas y otra al Alzheimer.

También existe en la Comarca una importante implantación de la Cruz Roja Española, al menos la hemos identificado en 9 de los 20 municipios. En este caso, es una asociación de solidaridad con los afectados por alguna situación social o médica.

La población inmigrante de la Comarca comienza de forma incipiente a formar sus propias asociaciones, pero su participación en asociaciones autóctonas es casi inexistente.

La ausencia de una red familiar de apoyo, sobre todo para las personas que han migrado solas, produce vacíos muy grandes en la atención domiciliaria post-hospitalaria. Son situaciones, tal vez muy específicas, pero que no dejan de revestir gravedad.

En algunos municipios existen Programas de Voluntariado que podrían paliar a estas situaciones de necesidad o recurrir a los programas de ayuda a domicilio.

¹⁶ Ejemplo: el médico indica que una pastilla debe tomarla sólo con las comidas. El paciente interpreta que debe tomar dos pastillas al día, ya que en su lenguaje “comida” se refiere a la ingesta del mediodía y la noche.

Dimensión 6: SISTEMA SANITARIO

Objetivo general	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes Responsables	Temporalidad
Colaborar en la mejora de la atención sanitaria de la población inmigrante y en el desarrollo de actitudes positivas en la relación entre el personal sanitario y los pacientes.	Facilitar el acceso de las personas extranjeras a la tarjeta sanitaria	Brindar un servicio de información acerca de los derechos que genera la inscripción padronal. Colaborar para la ágil tramitación de la tarjeta sanitaria.	Personas inmigrantes	Servicios de Información de los Ayuntamientos, ESB y Centro de Salud.	Permanente
	Promover el conocimiento del funcionamiento del sistema público de salud y de los derechos y obligaciones de los usuarios.	Producción y difusión de material didáctico que explique la estructura y funcionamiento del sistema público de salud.	Personas inmigrantes	CCSI, Ayuntamientos y Centro de Salud	Primer trimestre del 2006
	Estimular la introducción de una perspectiva intercultural en la relación médico-paciente	Realizar seminarios y talleres sobre interculturalidad. Producción y difusión de material escrito sobre interculturalidad. Informar sobre los servicios del CCSI	Personal sanitario	CCSI + agentes sanitarios	Uno al año
	Realizar una mediación lingüística e intercultural en casos específicos.	Ofrecer el servicio de mediación intercultural cuando los Ayuntamientos lo consideren necesario.	Personas inmigrantes y personal sanitario	CCSI y ESB	Permanente
	Favorecer el desarrollo de prácticas saludables y de prevención de enfermedades en la población inmigrante.	En colaboración con los Centros de Salud, UCA, UPC y otros Programas, realizar talleres de promoción de la salud	Personas inmigrantes	CCSI y agentes sanitarios	Dos al año
	Favorecer la solidaridad y cohesión social, al mismo tiempo que brindar apoyo para situaciones de emergencia.	Promover el Voluntariado para situaciones de atención domiciliar ligada a la salud de los inmigrantes.	Población local	ESB	Permanente

SEPTIMA DIMENSIÓN

FACTORES PSICOSOCIALES EN LA MIGRACIÓN

“Todas las personas que llegan a nuestro país como inmigrantes funcionan como un reflejo de nosotros mismos. Si la gente dejara el miedo a un lado y quisiera mirarse a los ojos comprendería que de alguna manera es también EL OTRO. Se trata de entender que el rostro ajeno es un espejo del nuestro, así tal vez perderíamos el miedo, si tuviéramos la capacidad, la fortaleza o el propósito de mirarnos en sus ojos, descubriríamos que nosotros somos como ellos y ellos como nosotros. Tenemos un problema, y es que hemos renunciado a la memoria histórica...”

De la película “PONIENTE” de Chus Gutiérrez

La migración es un acontecimiento de gran magnitud ya que produce una verdadera ruptura en la historia vital de los individuos, lo cual demanda de adaptaciones psíquicas de mucha complejidad.

La adaptación psicológica al nuevo contexto es variable temporalmente y depende tanto de las características personales como de las experiencias vividas (antes y después de la migración) y del apoyo social percibido durante el proceso migratorio y de inserción en la nueva sociedad.

ASPECTOS SOCIALES

Existen una serie de elementos que constituyen verdaderos factores de riesgo en las personas que transitan un proceso de migración. Estos son:

1. *Inseguridad jurídica*: la dificultad de acceso a “los papeles” produce trastornos en la persona quien, por primera vez, se percibe a sí misma como un ilegal. La adaptación a esta situación conlleva comportamientos desviados que consisten en “tratar de ser invisible”, algún grado de paranoia frente a la posibilidad de deportación, no reclamar frente a cualquier abuso, no presentar ningún tipo de queja. La persona asume el papel social del “ilegal” y se siente en una situación de inferioridad, sin derechos.
2. *Anomia*: Se produce una disonancia cognitiva entre la realidad de referencia de la persona inmigrante (en la cual se ha producido su socialización) y su realidad actual en la sociedad de llegada. Las similitudes que pueden existir entre ambas sociedades (a su vez, múltiples culturalmente) son sólo superficiales, ya que las reglas sociales invisibles y no formalizadas, difíciles de conocer de entrada, son las que sistemáticamente se hacen presente mostrando las diferencias que producen un sentimiento de ausencia, extrañeza, no pertenencia, nostalgia y, en algunos casos, problemas psicológicos de adaptación al nuevo contexto (principalmente depresión).
3. *Las condiciones de vida*: En el caso de personas que ven reducidas sus condiciones de vida (viviendas precarias, inestabilidad en los ingresos, etc.) se produce algo así como un “balance negativo” respecto de su proceso migratorio, y un sentimiento de frustración. Esto puede verse intensificado en las situaciones donde existen niños, ya que el adulto encuentra costos adicionales en su decisión.
4. *La pérdida del estatus social*: La falta de reconocimiento de los títulos académicos y de las habilidades derivadas del oficio (al no tener papeles sólo quedan opciones en la economía sumergida) suele producir una

- pérdida de reconocimiento social del valor personal. Las personas inmigrantes suelen estar dispuestas a realizar cualquier tipo de faena, pero con un costo psicológico alto.
5. *Soledad*: La lejanía de los vínculos familiares y de amigos produce una sensación de pérdida de gran importancia. La dificultad de establecer “toda de golpe” una nueva red social (que normalmente se constituye a lo largo de la vida) y el desconocimiento de la cultura local suelen producir sentimientos de angustia y de aislamiento.
 6. *La marginación socio-cultural*: La adaptación psicológica depende también del aprendizaje cultural por el cual se incorporan valores y pautas de una segunda cultura al bagaje cultural propio. Este aprendizaje se asocia al denominado estrés o fatiga cultural provocados por el esfuerzo de adaptación y aceptación de la nueva cultura y por mostrar, hacer comprender y valorizar los elementos de su cultura de origen. Cuando no se institucionalizan espacios de expresión cultural (en diversos ámbitos como la escuela, los medios de comunicación, etc.) se produce una tendencia en las personas a la búsqueda de reafirmación identitaria en la propia colectividad y procesos de marginación social.
 7. *La xenofobia*: Este fenómeno es el resultado de la sobrevaloración de lo propio y el desconocimiento de lo ajeno. Se traduce en una rivalidad en la cual despreciando lo ajeno, reafirmo lo propio. A veces no coincide la actitud del emisor con la percepción del receptor, ya que algunos comportamientos pueden decodificarse en claves culturales diversas. La percepción de xenofobia produce, como en una lógica de espejos, el repliegue sobre la propia cultura y el rechazo de la cultura local.

ASPECTOS PSICOLÓGICOS

El desarrollo científico de algunas ciencias como la medicina, la psicología, la sociología, ha potenciado las investigaciones en lo que respecta a la salud biopsicosocial del ser humano. Es por ello que los investigadores consideran y reconocen la importancia del apoyo social que los seres humanos reciben del grupo familiar o grupos sociales más significativos para la prevención o presencia de patologías.

A partir de las investigaciones de las dos últimas décadas, se considera que la percepción del apoyo social está relacionada positivamente con la salud mental y física.

De igual manera, desde los años setenta se viene afirmando que las personas que sufren cambios sociales y culturales bruscos, así como aquellas que viven en contextos donde hay una elevada desorganización social y altos índices de pobreza, se encuentran con un riesgo mayor respecto de la posibilidad de enfermarse. Esas situaciones se han descrito con frecuencia en términos de ausencia de vínculos sociales estables y carencia de recursos válidos en las personas que viven tales circunstancias. Así pues, partimos del supuesto de que vínculos y relaciones sociales promueven la salud y protegen a los seres humanos contra la enfermedad.

Un fenómeno social como la migración hace parte de los cambios más dramáticos de la vida de una persona y ello tiene indudablemente unas consecuencias físicas y psicológicas importantes para las personas implicadas en ellas.

Los factores de riesgo mencionados asumen intensidades disímiles en las diferentes etapas del ciclo vital y en las diferentes personas.

En el caso de los niños es importante no subestimar el proceso de adaptación que éstos realizan, siendo la escuela un importante espacio de socialización secundaria. No obstante, la ruptura que produce la migración es más fácilmente compensada respecto de otras etapas vitales.

Cuando el que inmigra es un adolescente el “duelo migratorio” adquiere mayor dramatismo. Es una etapa vital compleja donde la personalidad en situaciones normales se está acomodando y la identidad (sexual, profesional, etc.) constituyendo. En esta franja de edad, en su gran mayoría, la emigración ha sido una decisión unilateral por parte de los progenitores. Entonces, el alejamiento del grupo de pares (las “tribus” de adolescentes) y los procesos internos propios de la edad, potencian los mencionados factores de riesgo. El dejar de ser niño para convertirse en el joven o adulto que siempre ha idealizado ser, conlleva un cambio psicológico importante, es un proceso no sólo hormonal, sino fundamentalmente emocional.

A todo esto se suma la falta de oportunidades que la sociedad de acogida ofrece a los adolescentes, que cumplidos los 16 años y sin papeles no pueden acceder a ningún tipo de formación. Lo que les “toca” es la economía sumergida o la calle.

Los adultos que han definido el proyecto migratorio son los que están más dispuestos a hacerse cargo de los “costos personales”. Pero dentro de este grupo, existen mujeres que “acompañan al marido” en su proyecto y ellas son dentro de este grupo las que más sufren el “parto migratorio” (como dice el poeta Pablo Neruda “Para nacer he nacido”, haciendo referencia a exilios y retornos). No obstante, el conjunto de estas personas tiene amplias posibilidades de lograr una buena integración en la medida en que encuentren los puntos de apoyo necesarios que faciliten este proceso.

Los adultos mayores son quienes se encuentran en peores condiciones ya que su biografía está en un punto donde el deseo es recoger los frutos de una vida, no volver a sembrarlos. La permeabilidad personal a los cambios es más difícil.

Las consecuencias de una mala resolución en el proceso adaptativo son múltiples: baja autoestima, desorientación, confusión de roles, extrañamiento, pérdida de identidad, sensación de fracaso, sentimientos de impotencia, estrés, entre otros. Los sujetos con personalidad más vulnerable pueden también enfermarse, padeciendo depresiones, ansiedad, insomnio, aislamiento social y abandono personal. Puede derivar también en situaciones de violencia familiar y/o en patologías crónicas que pueden demandar la utilización de otros recursos como el internamiento.

Una intervención oportuna puede ayudar a la persona a resolver el trauma migratorio, buscando puntos de apoyo personales y sociales, un re-equilibrio y

un reacomodamiento de su psique que le permita manejarse de forma efectiva en el nuevo entorno.

La intervención social con personas inmigrantes que presentan desórdenes psicológicos demanda especialización dado que el terapeuta necesita habilidades profesionales de escucha latente para captar la presencia de valores y pautas culturales disímiles.

Pero también, porque se trata de un proceso social a la vez que individual, la intervención es necesariamente psico-social. La persona no puede por sí sola resolver su problema, ya que su origen no está sólo en su psiquis, sino que en la definición del problema está la necesidad de integración social. A su vez, las mismas circunstancias sociales afectan de manera diferente a las personas, el grado de vulnerabilidad psicológica difiere de acuerdo a la personalidad de cada individuo.

Entonces, resultan esenciales tanto la intervención psicológica con el sujeto como la presencia de un enfoque comunitario que posibilite el desarrollo de dinámicas socializadoras, creando sinergias de recursos (individuales y sociales).

La participación social de los colectivos de inmigrantes favorece la consolidación de las redes sociales que contribuyen a mejorar su calidad de vida.

La inserción plena supone que las personas alcancen su autonomía, la situación contraria es la dependencia y la caída en las redes de asistencia social. La atención psicológica a las personas inmigrantes constituye un elemento de prevención comunitaria de primer orden, ya que quienes emprenden la migración son personas con un gran potencial de energía (necesaria para tomar la decisión de emigrar y confrontarse con una realidad desconocida y, por lo tanto, incierta) y que en situaciones “normales” no demandarían de ningún tipo de intervención psicosocial.

Como mencionamos precedentemente, el tiempo de asentamiento psicológico de las personas inmigrantes es diverso, y una adecuada intervención puede facilitar y acortar ese tiempo, para que la persona alcance su autonomía más rápidamente.

En nuestra historia reciente la dinámica migratoria ha cambiado, de ahí que se haga necesario un modelo de intervención dinámico y flexible que responda a las demandas de los nuevos flujos migratorios con base en sus necesidades.

Dimensión 7: FACTORES PSICOSOCIALES EN LA MIGRACIÓN

Objetivos generales	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
Facilitar los procesos de adaptación psicosocial de las personas inmigrantes al nuevo contexto.	Apoyar y coordinar la atención diferencial que requiere el colectivo de personas inmigrantes.	Asesoramiento y formación para la intervención con personas y familias inmigrantes.	Técnicos y profesionales municipales (ESB, gabinetes, maestros de compensatoria, etc.)	CCSI y Ayuntamientos	Asesoramiento permanente y dos seminarios por año.
		Coordinación en la detección y tratamiento de patologías mentales entre el CCSI, los ESB municipales y los centros de salud mental.	Personas y familias inmigrantes.	CCSI, Ayuntamientos y Centros de Salud Mental	Permanente
		Atención psicológica a personas y familias derivadas por los municipios.	Personas y familias inmigrantes.	CCSI y Ayuntamientos	Permanente
	Prevenir situaciones de riesgo individual y familiar con estrategias de tipo comunitario.	Promover redes solidarias e insertar en las mismas a los usuarios del servicio. Crear grupos de autoayuda que permitan la elaboración del duelo migratorio y problemas psicológicos asociados.	Personas inmigrantes y autóctonas, asociaciones.	CCSI, Ayuntamientos y asociaciones	Permanente.
	Promover el desarrollo de habilidades sociales de manejo del nuevo entorno de forma efectiva.	En el marco de los grupos de autoayuda (aunque abierto a otros participantes), realizar talleres de desarrollo de habilidades sociales.	Personas inmigrantes	CCSI	De acuerdo a demanda
Formación actualizada sobre los factores psicosociales de la inmigración	Conocer el estado del saber sobre los factores psicosociales de la inmigración.	Participar de congresos, simposios y encuentros sobre la problemática	Técnicos y profesionales del servicio especializado	CCSI	Permanente

OCTAVA DIMENSIÓN ASPECTOS LABORALES

En otras partes del Plan Comarcal hemos desarrollado una serie de dimensiones que favorecen o dificultan la inserción laboral de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida.

Específicamente, la relacionada con la dimensión jurídica condiciona el estatus legal (personas con una situación administrativa regular e irregular) y conlleva una inserción diferencial en el mundo del trabajo. La estructura económica de España mantiene bolsas de economía sumergida y sectores menos regulados y controlados, como el agrario y el servicio doméstico, donde se expanden las vinculaciones laborales precarias y la presencia de trabajadores y trabajadoras extranjeros es muy amplia. Una situación similar se produce en otros sectores como son la hostelería y construcción.

Se produce una situación paradójica en los servicios municipales y comarcales de empleo donde se reciben cotidianamente demandas de trabajo por parte de la población inmigrante en situación irregular. La demanda de la persona “sin papeles” plantea la alternativa entre una inserción en una relación laboral precaria (sin contrato, sin derechos) y el rechazo de la solicitud y, por ende, la condena a la exclusión laboral y social. Esto plantea un dilema ético con consecuencias sociales de importancia.

El reciente proceso de regularización extraordinaria de extranjeros en España (febrero / mayo de 2005) ha producido nuevos desafíos para los profesionales e instituciones dedicadas a la inserción socio-profesional de las personas, entre éstas, inmigrantes.

Se prevé para el 2006 una creciente demanda de empleo por parte de los extranjeros en situación regular. Si bien el mencionado proceso partía del supuesto de que se produciría un “blanqueo” de las relaciones laborales precarias pre-existentes a partir de la formalización de un contrato laboral, el resultado fue mucho más matizado.

Las situaciones que se produjeron fueron las siguientes: 1) En algunos casos sí se produjo un blanqueo donde cada parte (empresario y trabajador) asumió los costos de la seguridad social, 2) en otros también se formalizó un contrato pero los costos derivados de éste quedaron a cargo de la persona inmigrante, 3) una consecuencia fue también que la demanda de regularización por parte del trabajador hacia el empresario implicó la ruptura del vínculo laboral, 4) se produjeron “favores” por parte de personas solidarias y sensibles a la problemática de la inmigración que formalizaron contratos aún no existiendo contraprestación de trabajo y 5) se produjeron fraudes donde se vendieron contratos con dudosa posibilidad de éxito en el proceso de regularización del inmigrante.

Una parte importante de las personas inmigrantes se incorporó al proceso de regularización en el sector de “servicio doméstico” con la expectativa de cambiar, al año, el sector de actividad de su permiso de trabajo. Esta estrategia es coherente con los derroteros laborales que se observan en las personas inmigrantes, algunas de las cuales comienzan su actividad en los sectores

menos valorados (peores salarios y condiciones laborales) y cuando consiguen la tarjeta de residencia inician una trayectoria de mayor valorización de las propias competencias (fundadas en saberes de oficio o profesionales). Sin embargo, esta segunda etapa se encuentra limitada, como veremos a continuación, por una serie de factores.

DEFASE ENTRE LAS COMPETENCIAS Y LA INSERCIÓN

Desde un punto de vista de los sujetos, la primera etapa de la migración se caracteriza por la urgencia de conseguir un trabajo que permita solventar primero, la supervivencia e, inmediatamente, los gastos ocasionados por la migración (deudas contraídas para obtener el pasaje, alquiler de nueva vivienda, mínimo equipamiento) y, si existe familia en el país de origen, realizar las primeras remesas de dinero.

El grado de dramatismo de esta etapa depende de las condiciones en que se produce la migración, en algunos casos, sin “colchón económico” que permita disminuir la incertidumbre. No obstante, en la gran mayoría de los casos, la urgencia por garantizar las necesidades básicas es lo distintivo de la llegada.

Dependiendo de este grado de urgencia y de la posesión o no de “papeles”, se produce una disminución de las expectativas de adecuación entre las competencias que portan las personas y la inserción laboral¹⁷, y cuando esta renuncia no se produce, genera un conflicto psicológico muy fuerte. La consecuencia es una “igualación hacia abajo” de las personas inmigrantes, ya que sea cual fuere su calificación y experiencia, éstas pasan a ocupar los puestos de trabajo menos valorados.

En una gran porción de casos, en esta primera etapa resulta prematuro plantear itinerarios profesionales de formación ya que lo prioritario para las personas es ingresar al mercado de trabajo.

En el título de este apartado hemos introducido el término “competencia”, la cual está integrada por dos dimensiones: la formación académica y la trayectoria laboral. Veamos qué sucede con cada una de ellas respecto de la población inmigrante:

Formación académica: la homologación de títulos condiciona el ejercicio laboral de los profesionales extranjeros en España. Si bien existen convenios entre entidades educativas extranjeras y españolas de algunos países para que los contenidos curriculares de determinadas profesiones sean comparables y homologables, también se evidencia a lo largo del tiempo la acción de mecanismos corporativos de las diferentes profesiones que producen ajustes “que abren o cierran el grifo” de las homologaciones. Asimismo, la política general de control de flujos parece irradiar sobre diferentes ámbitos y traducirse en mayores dificultades para la homologación.

Trayectoria laboral: cada vez más resulta un elemento de valoración de las aptitudes el haber trabajado para empresas de prestigio u ocupado diferentes puestos laborales que redundan en una mayor experiencia y conocimientos. A

¹⁷ La disminución de las expectativas personales frente al tipo de empleo es una adaptación racional frente a una situación estructural que lo ubica en un lugar subalterno.

su vez, esa trayectoria ha generado lazos sociales que permiten que la carrera ocupacional se produzca entre diferentes organizaciones (las denominadas “recomendaciones”). Actualmente las relaciones contractuales se han vuelto más cortas y la movilidad ocupacional entre empresas puede ser un signo de precariedad, o por el contrario, de éxito profesional (la “carrera” laboral no se produce en una sola empresa, sino al ocupar puestos cada vez más importantes en diferentes organizaciones). Todo este capital social y cultural emanado de la trayectoria (“savoir faire” y relaciones personales) se esfuma en la sociedad de acogida. La persona inmigrante no es conocida por nadie, tampoco las empresas en las que ha trabajado, sus vínculos sociales son inexistentes y el relato de sus logros puede ser considerado ficticio.

Otro elemento que puede reforzar la brecha entre la competencia profesional y la inserción laboral de las personas inmigrantes es lo que ha dado en llamarse la “etnización del mercado de trabajo”. Existe una asignación social de determinados roles ocupacionales a las diferentes procedencias¹⁸, que reproduce los estereotipos sociales positivos y negativos respecto de cada una de ellas, perdiendo de vista los atributos y capacidades de los individuos. De este modo los colectivos extranjeros considerados más educados y, sobre todo, más parecidos al *inexistente* ser español, tienen mayores posibilidades de reducir la mencionada brecha. Y viceversa.

Lo mismo sucede con relación a ciertas creencias religiosas que son miradas con desconfianza, mientras que en la base de ésta se encuentra un profundo desconocimiento de su cultura.

Finalmente, podemos mencionar otros dos factores de discriminación laboral, que son el género y la edad, elementos que influyen también sobre los trabajadores y las trabajadoras españolas.

La sociedad española ha dado importantes pasos en lo que se refiere a sus políticas de igualdad de oportunidades entre los géneros. Sin embargo, éstas aún no se traducen suficientemente en los puestos y salarios que las mujeres ocupan en el mercado de trabajo. En el caso de algunos colectivos de mujeres extranjeras la marginación se refuerza por la presencia de factores culturales que asignan a las mujeres un papel social tradicional.

A su vez, como todos conocemos, las personas de mayor edad tienen dificultades para permanecer en el mercado de trabajo y esas dificultades se incrementan, por lo ya mencionado, si la persona es extranjera. Los mayores extranjeros pasan a ocupar un lugar en el grupo de los denominados “inempleables” ó en otros términos, de los excluidos. Además, no existen políticas de inserción para este grupo social que es probable que incremente su número en un futuro próximo.

¹⁸ No los definiremos taxativamente para evitar reproducir los rótulos sociales.

PRESIÓN “A LA BAJA” DE LAS CONDICIONES LABORALES

Las reticencias para la contratación de personas extranjeras reducen el abanico de demandas laborales a las que esta población puede aspirar, desmejorando, en consecuencia, su empleabilidad y, por ende, su poder de negociación para obtener un puesto de trabajo digno y bien remunerado.

La ausencia de papeles también disminuye ese poder negociador.

Y, si a estas circunstancias sumamos el estado de mayor necesidad comparativa que puede producirse por la sinergia de otras carencias¹⁹, el resultado es la mayor disponibilidad a la aceptación de condiciones laborales por debajo de la media ofrecida en el mercado de trabajo.

Esta circunstancia se reproduce al interior de la organización laboral, siendo las personas extranjeras las que ocupan los puestos menos cualificados y valorados, con condiciones insalubres o que conllevan una carga física mayor.

La desinformación en torno a los derechos sociales y laborales del trabajador y la trabajadora en la legislación española puede generar condiciones diferentes para personas extranjeras y españolas. A modo de ejemplo, señalamos que, incluso existiendo un contrato de trabajo, se han detectado casos donde no se abonaban las vacaciones ni las pagas extras o se extendía la jornada de trabajo sin contrapartida en el pago de horas extraordinarias.

El menor costo económico de la mano de obra extranjera puede estar produciendo efectos de sustitución en algunos sectores económicos caracterizados por la precariedad laboral.

También pueden producir situaciones de cuasi-esclavitud, sobre todo en los ámbitos donde la relación laboral es menos visible y, por ende, accesible al control social (compañeros de trabajo, sindicato) o a la vigilancia de la administración pública, como el servicio doméstico.

Hace algunos años los sindicatos europeos visualizaban un “dumping social” o competencia desleal anclada en las malas condiciones de trabajo de los denominados países subdesarrollados que estaban provocando la emigración de sus empresas deseosas por beneficiarse de mano de obra más barata.

Actualmente, la vigilancia de las condiciones laborales de la población inmigrante debiera ser una prioridad para los actores sindicales locales ya que ese “dumping social” se ha interiorizado²⁰ y resulta probable que esté

¹⁹ Ausencia de apoyo económico familiar que permita solventar la propia subsistencia en los momentos de desocupación y, por el contrario, necesidad perentoria de enviar dinero a la familia en el país de origen

²⁰ Ya no es una problemática de condiciones laborales diferenciales entre países, sino que la etnización está dualizando las condiciones del mercado interno de trabajo.

presionando a la baja las condiciones laborales del conjunto de los trabajadores y las trabajadoras.

De lo expuesto se deduce que el respeto por parte de los empleadores de los derechos laborales de los extranjeros atañe al conjunto de los trabajadores y trabajadoras de España.

Se habla de que existen “empleos de complementariedad” (aquellos en su mayoría rechazados por los españoles) y “empleos de competencia” con la población local. Sin embargo, el empleo precario es compartido con la población local. Lo cual nos indica la importancia por resguardar los derechos de todos a un trabajo y una vida dignos.

Por lo tanto, más allá de las estrategias del “divide y triunfarás”, vuelven a constatarse los intereses comunes de los trabajadores y trabajadoras, y la necesidad de plantear condiciones de trabajo para todos y todas.

DEMANDAS QUE REALIZA LA POBLACIÓN INMIGRANTE A LOS SERVICIOS DE EMPLEO DE LA COMARCA

En todos los Ayuntamientos que integran la Comarca de L’Horta Sud existen Agencias de Desarrollo Local (ADL). También en la Mancomunitat existe una ADL que coordina los servicios de los diversos ayuntamientos, al mismo tiempo que aglutina los recursos para emprender en forma conjunta proyectos de envergadura, con diversas fuentes de financiamiento, entre ellas de origen europeo.

Entre los usuarios de los servicios de empleo de las ADL se encuentra la población inmigrante. Al respecto, es necesario mencionar que entre éstos no existe un único perfil, ya que el capital social, cultural y económico de sus miembros es muy variado.

Las expectativas se insertan dentro de distintos proyectos migratorios y analíticamente pueden diferenciarse dos grupos: aquellos que buscan desarrollar una actividad de tipo autónomo y aquellos que desean vincularse al mundo del empleo.

Con relación a los primeros, existen en la Comarca distintas iniciativas de fomento de la actividad emprendedora que incluyen a la población inmigrante, con proyectos específicos orientados a las mujeres.

Con respecto a los segundos, como ya se mencionó, se presentan situaciones dilemáticas cuando la persona inmigrante no tiene “papeles”. En algunas oficinas de ADL se realiza una mediación con las empresas locales para que éstas realicen una oferta de empleo a una persona inmigrante que lo habilite para iniciar su trámite de regularización administrativa. Y en una gran porción de casos, se deriva a la persona sin papeles a los servicios sociales municipales para que se le brinde algún tipo de ayuda económica.

Una demanda común de la población inmigrante es la de información y orientación. Una buena información sobre sus derechos permite a la persona situarse mejor en los distintos espacios de la vida laboral.

Se han detectado necesidades de orientación entre los adolescentes extranjeros que terminan la educación obligatoria (16 años). En algunos casos, se sienten impulsados a apoyar económicamente a su familia y comenzar a trabajar. Es probable que una orientación en esta transición vital resulte esencial ya que podrían tener acceso a una formación profesional de duración corta que los colocaría en mejor posición para la búsqueda de empleo. Sin embargo, también aquí encontramos barreras para la inclusión de estos adolescentes ya que la mayoría de los cursos de formación requieren que el inmigrante “tenga papeles” para poder inscribirse. Es necesario concienciar a los políticos y a quienes diseñan los programas de la necesidad de requisitos más inclusivos que permitan la participación de todas las personas inmigrantes.

Otro aspecto señalado por los funcionarios municipales son las mayores dificultades de las mujeres inmigrantes para el logro de la conciliación de la vida familiar y laboral. Ello se debe a la carencia de una red de apoyo familiar que oficie de cuidadora de los más pequeños.

Finalmente, en el caso de las personas que ya han logrado una cierta estabilidad en su asentamiento (“papeles” e ingresos suficientes), puede iniciarse un proceso de formulación de itinerarios laborales personalizados que incluyan la formación laboral.

Dimensión 8: ASPECTOS LABORALES

Objetivos generales	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
Acortar la brecha entre las competencias y la inserción laboral de las personas inmigrantes	Estimular los procesos de regularización de la población inmigrante.	Mediar ante los empresarios locales para la oferta de precontratos que permitan iniciar trámites de regularización.	Empresarios	CCSI y ADL	Permanente
	Desarrollar itinerarios de formación que permitan adecuar las competencias a las demandas laborales	Incorporar a las personas extranjeras, cualquiera sea su situación administrativa ("papeles"), en los talleres de formación que se realizan en la Comarca.	Personas inmigrantes	CCSI y ADL	Permanente
	Sensibilizar a los empresarios e intentar romper la barrera de los prejuicios.	Mediar ante los empresarios para la incorporación de las personas en función de sus competencias y no su nacionalidad o religión.	Empresarios	CCSI y ADL	Permanente
	Apoyo en la tramitación de la homologación de títulos	Brindar información para la gestión del trámite.	Personas inmigrantes	CCSI y ADL	Permanente
	Mejorar la posición de negociación individual de las condiciones laborales por parte de las personas inmigrantes	Informar sobre los derechos laborales Favorecer la denuncia de situaciones de explotación laboral Fomentar la sindicalización de los trabajadores inmigrantes	Trabajadores inmigrantes	CCSI y ADL	Permanente

Favorecer la inserción laboral de las personas inmigrantes	Consensuar en la Comarca los criterios de atención a las personas demandantes de empleo.	Crear marcos de encuentro de las áreas de desarrollo local. Reflexionar en la creación de itinerarios para las personas en diferentes situaciones administrativas (“papeles”)	ADL	CCSI y ADL	Permanente
	Responder a las demandas laborales atendiendo al ciclo del proceso migratorio de la persona.	Captar las prioridades actuales de la persona inmigrante y plantear la posibilidad de un itinerario de mediano plazo. Realizar talleres de formación específicos (derechos, habilidades sociales, etc.)	Trabajadores inmigrantes	CCSI y ADL	Permanente.
	Desarrollar el espíritu emprendedor de la población inmigrante.	Informar de los programas de emprendedores e incluirlos en los mismos.	Emprendedores inmigrantes	CCSI y ADL	Permanente.
Fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral	Estimular el desarrollo de redes comunitarias	Crear experiencias como la de Bancos del Tiempo ²¹ lideradas por alguna/s asociación/es de inmigrantes	Personas inmigrantes, sobre todo mujeres.	Asociaciones de inmigrantes	Año 2006

²¹ Los Bancos del Tiempo intentan crear alternativas comunitarias para resolver los problemas de conciliación de la vida familiar y laboral. Las personas intercambian tiempo, la unidad de valor de ese intercambio es la hora, independientemente del servicio que se ofrezca o que se reciba. En este Banco, el tiempo es la riqueza principal, dedicándolo a tareas puntuales de atención a personas: niños, gente mayor, gente enferma, etc., entre otras, fomentando así la oportunidad de conocer y confiar en los demás, con tal de resolver las necesidades de la vida diaria.

NOVENA DIMENSIÓN EDUCACIÓN

Al igual que en el caso de la asistencia sanitaria, la educación excede la materia competencial de los entes locales. No obstante, algunos Ayuntamientos intervienen por intermedio de los Gabinetes Psico-Pedagógicos Municipales para la atención de los alumnos y sus familias, la reducción del fracaso escolar, la matriculación y, en definitiva, colaboran con la mejora de los procesos escolares. En todos los municipios existen diversas modalidades de relación entre la administración municipal, las escuelas e institutos. Los Servicios Sociales también se relacionan muy directamente con los centros escolares, tanto en lo que se refiere a la cobertura de necesidades económicas (becas de libros, de comedor escolar), como para el seguimiento de temáticas ligadas con el absentismo y la intervención social con familias.

La diversidad cultural y social no es una temática nueva para las escuelas valencianas. La misma ha sido abordada a partir de los *Programas de Educación Compensatoria* que buscan garantizar “la escolarización en condiciones de igualdad de oportunidades del alumnado perteneciente a una minoría étnica o cultural en situación de desventaja social o a otros grupos socialmente desfavorecidos” (Orden 22/7/1999)

La normativa pone énfasis en el desarrollo de actuaciones para hacer frente a las desigualdades existentes y su texto es lo suficientemente amplio como para que resulte inclusivo de la población inmigrante.

Los Centros pueden solicitar la aprobación de un Programa de Educación Compensatoria (PEC) debiendo incluir las actuaciones dentro de la Programación Anual, teniendo en cuenta las particularidades del centro, del profesorado y de los alumnos con necesidades de compensación. El criterio rector del modelo es la introducción del alumno en la clase común desde el primer día, con responsabilidad por parte del tutor en el proceso de superación de carencias y con un máximo de ocho horas semanales en una clase específica para la adquisición de competencias lingüísticas y aprendizajes instrumentales básicos.

Pero, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a “educación compensatoria”? En primer lugar, la idea de compensación se funda en la percepción de carencias objetivas relacionadas con el proceso de aprendizaje de ciertos contenidos que resultan imprescindibles para alcanzar los objetivos escolares.

Sin embargo, habitualmente se presenta la paradoja de que niños con resultados escolares destacados en sus países de origen son incluidos en los planes de compensatoria.

Este enfoque contrasta con los modelos de interculturalidad basados en la idea de diálogo entre grupos diferentes que poseen valores susceptibles de enriquecer al otro cultural.

En la Comarca, los aspectos que tienen que ver con la introducción de una perspectiva intercultural en la escuela son muchas veces asumidos por los Gabinetes municipales y en algunos centros han desarrollado “Planes de Acogida al Centro Escolar” que tienen en cuenta la complejidad de la integración cultural tanto del alumnado como de las familias, con actuaciones dirigidas a unos y otras.

A su vez, los planes de acogida pueden estar integrados o no en planes municipales y complementarse o no con PEC. Es decir, no existe un único modelo en la Comarca, y las iniciativas tampoco están consolidadas.

La formación intercultural es aún escasa dentro del profesorado, tampoco se encuentra institucionalizada la adaptación de contenidos y materiales, sino que es dependiente de las iniciativas del profesorado. Asimismo, la baja presencia de Planes de Compensatoria en la Comarca hacen que la problemática de la inmigración sea vivida de forma conflictiva en algunos centros escolares, sobre todo en aquellos donde existe un número significativo de niños y niñas inmigrantes que no dominan la lengua vehicular.

De forma esquemática, podemos decir que *la educación compensatoria* se vinculan con el aprendizaje y el rendimiento escolar, mientras que *la educación intercultural* se orienta a que se produzca un intercambio cultural que permita conocer rasgos de los países de procedencia de los nuevos residentes, al mismo tiempo que el alumnado extranjero y su familia conocen la sociedad local, y en particular, el funcionamiento del sistema escolar.

En algunos lugares, existen diferentes experiencias que tienen como objetivo reducir el handicap producido por no conocer la lengua vehicular. En la Comunidad de Madrid las Escuelas de Bienvenida promueven un aprendizaje intensivo del castellano para alcanzar un dominio suficiente de los conocimientos básicos, produciéndose luego la incorporación del alumnado inmigrante a la clase “normal”. En Cataluña existen diversos programas para enseñar el Catalán, como los TAE (talleres de adaptación escolar); mientras que en Andalucía han creado las ATAL (aulas temporales de adaptación lingüística), coordinadas con los centros escolares donde los alumnos están matriculados.

Todos estos recursos, y los que se desarrollan en la Comarca, tienen aún un carácter experimental y resulta crítico fortalecer las iniciativas con recursos humanos y económicos. No está de más recordar el importante papel que tiene la educación en los procesos de integración social y cultural y la importancia de un modelo que valore la diversidad.

A su vez, el bilingüismo plantea retos específicos a los centros escolares y la postura que en cada caso se adopte respecto de la matriculación de alumnado extranjero en las diversas líneas (PIL, PIP y PV) puede reflejarse en una concentración en las aulas de castellano, o viceversa, de valenciano. Esto atenta contra el principio de crear clases con una distribución homogénea de la diversidad social y cultural.

Algunas posturas señalan la conveniencia de matricular al alumnado extranjero castellano parlante en la línea en valenciano o de inmersión lingüística, como forma de enriquecer su capital cultural con el aprendizaje de la lengua idiosincrásica. Mientras que a quienes son portadores de otras lenguas, escolarizarlos en la línea de incorporación progresiva al valenciano. Sin embargo, no existe consenso en esta materia ni tampoco respuestas definitivas.

De lo expuesto hasta ahora podemos enumerar una serie de aspectos que están inscritos en el proceso educativo que incluye a la población inmigrante:

- El logro de una matrícula equilibrada que evite la segregación escolar.
- La acogida escolar

- ❑ La diversidad y el rendimiento escolar de las clases con alumnos extranjeros.
- ❑ Hacia una convivencia intercultural
- ❑ La conservación y transmisión de la cultura y lengua propias.

MATRÍCULA

En distintos foros de reflexión se señala la existencia de procesos de segregación escolar basados en la concentración de alumnado extranjero en ciertos colegios.

En primer lugar, ello se debe a la renuencia de algunos centros privados financiados con fondos públicos respecto a matricular a alumnado inmigrante, a lo que se suma el mayor costo que acarrea a las familias extranjeras la inscripción de sus hijos en centros concertados, que constituye de por sí un desaliento.

En segundo lugar, la concentración residencial de las personas extranjeras en algunos barrios también está provocando una descompensación de la matrícula.

En tercer lugar, luego del periodo normal de matriculación, las vacantes resultantes no se distribuyen de forma homogénea, sino que algunos colegios “se completan” mientras que otros no. Ello responde, en parte, a la ubicación del centro, al porcentaje de población en edad escolar del barrio, entre otras. De resultas de ello, la matriculación tardía, en gran proporción de personas inmigrantes, se produce en los colegios donde quedan vacantes, incrementándose en éstos su porcentaje de presencia.

Pensar en una educación inclusiva e integradora significa prestar especial atención a este tipo de procesos. Si bien no resulta per sé inconveniente una alta matrícula del alumnado extranjero ya que -con los recursos adecuados- el proceso de enseñanza-aprendizaje puede producirse convenientemente dentro del centro escolar; la segregación conlleva consecuencias simbólicas en la comunidad como el desarrollo de prejuicios sobre el colegio y sobre el rendimiento escolar, que no redundan en una mayor integración social en el municipio.

LA ACOGIDA ESCOLAR

En los colegios existen –con diversos grados de formalización- planes y/o actuaciones de acogida. En todos ellos, se da prioridad al proporcionar y recibir información.

Para la acogida escolar resulta esencial el conocimiento mutuo entre la familia y el centro escolar, por ello, en el caso de encontrarse frente a una barrera lingüística es importante contar con mediadores culturales que faciliten la comunicación, al mismo tiempo, que decodifiquen probables malos entendidos.

Es importante recoger información sobre el dominio de la lengua, el nivel escolar del alumno o alumna, las expectativas de los padres respecto de la escuela y todo dato social o cultural que resulte pertinente.

La información a brindar necesita ser lo más completa y detallada posible, no sólo respecto de horarios, actividades escolares y extraescolares, materiales, servicio de comedor, etc.; sino también sobre el funcionamiento del centro escolar y del sistema educativo. Como así también informar de otros recursos sociales

existentes en el municipio a los que se puede acudir (servicios sociales, bibliotecas municipales, centro cultural, etc.).

Cuestiones tan básicas como la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 16 años, en algunos casos, debe ser explicitada. O el sistema de ciclos escolares, tutorías, etc. Sin embargo, no es posible saturar de información inoportuna que no pueda ser asimilada toda al mismo tiempo. El diseño de estrategias de largo plazo que permitan un mayor y mejor conocimiento del sistema educativo para personas que no han sido socializadas en el mismo ha de ser un objetivo de este plan comarcal de inmigración.

Por otra parte, es importante el desarrollo de habilidades por parte del personal educativo que le permita captar la presencia de incomprensiones originadas en pautas culturales diferentes. Cuando el docente habla de “la mona de Pascuas” o los niños y niñas van con una cuerda a la escuela, el alumnado inmigrante no entiende demasiado lo que está sucediendo. Ejemplos de este tipo son innumerables. Por ello, hablamos del desarrollo de habilidades o sensibilidades en el personal docente frente al otro cultural que allanen el camino del alumnado extranjero y de sus familias para conocer la cultura y el sistema educativo local.

DIVERSIDAD Y RENDIMIENTO ESCOLAR

Se suele partir de la creencia del bajo nivel educativo del alumnado inmigrante, a partir de la asociación entre emigración, pobreza y carencias culturales y sociales. Esta visión estereotipada contrasta, sin embargo, con la multiplicidad de situaciones educativas de la población inmigrante (niveles de escolaridad, dominio de diferentes lenguas, etc.).

Asimismo, desde una visión eurocéntrica, se desconocen los conocimientos y producciones originados en otras culturas.

Ser políglota pero no dominar la lengua vehicular de la sociedad de acogida coloca al extranjero en una posición de desventaja social, ya que carece de una competencia lingüística esencial para establecer la comunicación. Se evidencia aquí el carácter relativo de los conocimientos, ya que por más complejos que sean pueden resultar “superfluos” o poco útiles en las relaciones cotidianas que la persona inmigrante establece con otras personas de la sociedad local. Lo mismo sucede con los códigos sociales y saberes operativos que pueden producir un repliegue de las personas sobre sus grupos de referencia.

El reajuste interior del valor de la propia cultura, cuestionada (la mayoría de las veces, en forma involuntaria) por los propios compañeros en situaciones de aprendizaje pero también de juego, puede incidir en un bajo rendimiento escolar del alumno extranjero. Los factores afectivos juegan un papel fundamental en el proceso de aprendizaje.

Los “inmigrantes” no son “un problema del maestro de compensatoria”, sino que la atención que el tutor brinde al alumnado extranjero es fundamental.

Sin embargo, la riqueza cultural, a veces, puede resultar difícil de asimilar. En muchas aulas se presentan situaciones que “desbordan” a los maestros, quienes se encuentran desvalidos y deben resolver sobre el terreno y con medios precarios las nuevas demandas que plantea el aula multicultural.

Esto produce temores en los padres respecto del rendimiento escolar de la clase, muchas veces infundados y reforzados por los medios de comunicación que vinculan al fenómeno migratorio con toda una serie de problemáticas ligadas a la exclusión social.

El conflicto es parte de este proceso de transición, y en éste se encuentran inscriptos todos los actores (padres y alumnado extranjeros, padres y alumnado autóctonos, profesores, directores, etc.). La pregunta es cómo evitar caer en la trampa de la reproducción de los prejuicios sociales y aumentar la concienciación del conjunto de profesores y estudiantes propendiendo a que la educación sea accesible para todos en igualdad de condiciones.

Una nota adicional es necesario hacer con respecto al alumnado extranjero en la educación secundaria. Como ya hemos hecho referencia en otra parte de este plan, los adolescentes son un grupo que presenta, en gran medida, dificultades en su inserción social y, en este caso, educativa. Además de los procesos psicológicos relacionados con la edad, el acoplamiento entre los contenidos adquiridos en el país de origen y en el de acogida se vuelven más difíciles de afrontar, tanto para el adolescente como para el sistema educativo. Este último no cuenta con los recursos adecuados para contener al alumnado (sea autóctono o extranjero) dentro de la institución escolar, produciéndose en algunos casos situaciones de fracaso escolar. Cuando las dificultades no se superan, esto coloca al estudiante en un “no lugar” y puede producirse una tendencia a buscar un espacio propio en grupos juveniles que se descuelgan de los medios institucionales y caen en la marginalidad.

HACIA UNA CONVIVENCIA INTERCULTURAL

Una medida de la integración social del alumnado perteneciente a diferentes grupos culturales es su comportamiento en el patio. El recreo es un espacio que refleja las elecciones de interacción y las preferencias respecto de la propia inclusión en los distintos grupos de afinidad.

El juntarse a jugar en el patio con personas pertenecientes a la propia nacionalidad puede ser el resultado tanto de una búsqueda de mantener y recrear la propia identidad (sentirse a gusto, no esforzarse por comprender y explicar, etc.) como de la necesidad de protección frente a un ambiente que el estudiante vive como hostil (indiferencia ó agresiones verbales e incluso físicas).

Es decir, cuando surge un grupo que se aglutina por su afinidad nacional no representa por sí mismo una situación problemática, ya que los motivos por los que se reúnen pueden ser variados. El indicador clave de una situación de riesgo es la falta de permeabilidad entre los grupos y la fijeza en su composición. La ausencia de interacción de los niños y niñas extranjeras con los y las autóctonos/as en el espacio lúdico del patio muestra fallos en los procesos de integración. Si consideramos que la escuela es un espacio educativo y no sólo de enseñanza, “el patio” ha de ser considerado un lugar clave para la introducción de la perspectiva intercultural y para el fomento de los lazos entre los distintos grupos del alumnado.

Otro indicador de integración al grupo es cómo se producen las invitaciones a los cumpleaños y las visitas fuera del horario escolar. Son temas que pueden conversarse dentro del aula en situaciones clave ó identificar líderes naturales que promuevan una mayor integración del alumnado inmigrante. Es decir, identificado

el problema y concienciados del mismo, es necesario servirse de las diferentes técnicas de dinámica de grupos y de todo tipo de estrategias de socialización que favorezcan la integración de unos y otros.

Conocer los juegos infantiles de otros países, los deportes (aunque la mayoría están mundializados) o los deportistas, las canciones y cuentos pueden ser elementos lúdicos que ayuden a la integración.

Una situación similar se produce con los padres extranjeros que, generalizando, no encuentran en los centros escolares un espacio de participación. Según diversos estudios, los padres de extranjeros suelen concurrir a las reuniones convocadas por el profesorado, pero no son miembros activos de las AMPAS.

Si la principal forma de comunicación existente entre los niños es el juego, la de los adultos es la conversación. La participación de los padres y madres extranjeros en el ámbito escolar puede incluir relatos de los países presentes en el centro escolar. O el aporte de producciones culturales para realizar *exposiciones comentadas* sobre los mismos.

En una situación de escasez es necesario potenciar las capacidades. Favorecer el intercambio recíproco nos permite descubrir similitudes transculturales que nos convierte en menos diferentes, en menos peligrosos, en menos extraños.

LA CONSERVACIÓN Y TRANSMISIÓN DE LA CULTURA Y LENGUA PROPIAS

En todos los países receptores de migraciones han aparecido diversas asociaciones de “paisanos” que entre sus objetivos han tenido el de conservar, desarrollar y transmitir su propia cultura.

En este sentido resulta importante la relación entre los ámbitos institucionales locales, en particular, la escuela y las asociaciones y organizaciones que recrean el patrimonio cultural de los grupos involucrados.

Asimismo, el Centro Comarcal de Servicios Interculturales ha llevado adelante actividades interculturales con la presencia de mediadores culturales, intelectuales y artistas de diversos países. Los talleres han permitido mostrar los rasgos y producciones culturales, al mismo tiempo que responder a las inquietudes de los distintos estamentos de la comunidad educativa (profesores, alumnos y padres). Asimismo, crear el marco para que los niños, niñas y adolescentes puedan expresar por sí mismos los elementos de su cultura.

La recreación de la cultura de origen en la nueva sociedad permite superar prejuicios y lograr mayores niveles de entendimiento y comprensión mutuos.

Desde el punto de vista del alumno inmigrante, es un elemento facilitador de su inclusión social al percibirse valorado por sus pares.

Finalmente, cumple un papel fundamental en lo que se refiere a la consolidación de un proceso de integración social basado en la aceptación y valoración de la diversidad en un contexto democrático.

Dimensión 9: EDUCACIÓN

Objetivos generales	Objetivos específicos	Acciones	Destinatarios	Agentes responsables	Temporalidad
Colaborar con los Centros Educativos para la promoción de una educación intercultural	Favorecer el intercambio de experiencias de acogida, educación compensatoria e intercultural en la Comarca	Realizar encuentros comarcales de docentes. Desarrollar estudios sobre las experiencias de otras regiones de España y de otros países.	Personal docente y no docente	CCSI, Ayuntamientos y centros escolares	Un encuentro anual. Estudio: año 2006
	Sensibilizar a la comunidad educativa respecto del fenómeno migratorio	Realizar talleres de sensibilización en los niveles de primaria y secundaria.	Profesores, alumnos y padres (AMPAS)	CCSI, Ayuntamientos y centros escolares	Permanente, a petición de los Ayuntamientos
	Diseñar estrategias comunicativas con las familias inmigrantes para su conocimiento del sistema escolar	Producir material escrito en diferentes idiomas acerca del sistema escolar español. Realizar una atención personalizada y por grupos con personas inmigrantes para informarles acerca del sistema escolar español. Traducción de documentación escolar a varios idiomas. Mediación lingüística.	Comunidad educativa. Alumnos/as y familias extranjeras.	CCSI, Ayuntamientos y centros escolares	Año 2006.
	Crear espacios para la recreación y transmisión de las diversas culturas	Estimular la participación de personas inmigrantes y de sus asociaciones en las actividades interculturales que se lleven a cabo en el medio escolar.	Personas y asociaciones de inmigrantes	CCSI, Ayuntamientos, asociaciones de inmigrantes y centros escolares	Permanente
	Favorecer una distribución equilibrada de alumnos extranjeros en los centros educativos del municipio	Crear las previsiones necesarias para evitar la segregación escolar.	Comunidad Educativa	Comisiones de matriculación escolar.	Permanente

DÉCIMA DIMENSIÓN **INVESTIGACIÓN / ACCIÓN**

Esta área se orienta a instaurar un enfoque reflexivo entre investigación y acción, con el fin de contar con un mejor conocimiento de la realidad e intervenciones más adaptadas a las necesidades de los ciudadanos.

Las distintas dimensiones abordadas por el plan serán objeto de estudios permanentes, como así también el análisis cuantitativo, para poder anticiparnos y contar con las herramientas adecuadas para acompañar los cambios poblacionales que se están produciendo. Esto permitirá un seguimiento a lo largo del tiempo del fenómeno migratorio en la Comarca y una visualización de sus transformaciones.

Asimismo, la mencionada retroalimentación entre la investigación y la acción, se orienta también a la posibilidad de evaluar aciertos y desaciertos en las intervenciones sociales realizadas desde los ámbitos municipales y comarcales, tanto sobre la sociedad, como sobre la población inmigrante, en particular.

El área tiene también por función la elaboración de proyectos de investigación, de intervención social y de cooperación internacional. Como así también, elaborar material de información (traducción intercultural) y de difusión de que se consideren oportunos.

Entre los proyectos de intervención, el CCSI participa del EQUAL sobre emprendedoras mujeres en el área orientada a inmigración. Respecto de la cooperación internacional, esperamos desarrollar a mediano plazo proyectos de co-desarrollo que involucren a las asociaciones de la Comarca, a las asociaciones de los países de origen y a las instituciones pertinentes a cada caso (por ejemplo, escuelas valencianas con escuelas del país con el cual se realiza el co-desarrollo).

La elaboración y realización de proyectos demanda la creación de equipos estables (no sujetos a la financiación de los proyectos que se formulen) que den continuidad a la función.

INDICE

PRESENTACIÓN	3
METODOLOGÍA Y ESQUEMA DE TRABAJO	5
ESTUDIO SOCIODEMOGRÁFICO	7
INFLUENCIA DEL AMBITO INSTITUCIONAL EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN	19
MARCO JURÍDICO DEL FENÓMENO MIGRATORIO	28
MEDIACIÓN INTERCULTURAL / LINGÜÍSTICA	38
SERVICIOS SOCIALES	48
VIVIENDA	56
SISTEMA SANITARIO.....	61
FACTORES PSICOSOCIALES EN LA MIGRACIÓN	67
ASPECTOS LABORALES	72
EDUCACIÓN.....	80
INVESTIGACIÓN / ACCIÓN	87

Presidenta de la Mancomunitat Intermunicipal de L'Horta Sud

Desemparats Navarro Pròsper

Directores del Centro Comarcal de Servicios Interculturales de la Mancomunidad de L'Horta Sud

José Manuel Pérez Gómez-ADC-IdeES S.L.L.

María Castillo Palomares- ADC- IdeES S.L.L.

Investigadora y redactora del Plan Comarcal

Marcela Jabbaz

CCSI, Univ. de Valencia y CONICET Argentina

Coordinadora de la Comisión Técnica

Ángela María Quintero Pachón

Serv. Psico-Social CCSI

Comisión Técnica

María Martínez Pascual
Mercedes Ibáñez Pérez
Inmaculada Ruiz Ricart
Conxa Montes Verdejo
Amparo Muñoz Morellá
Luis Real López
Ana Belén Moreno López
Emilia Jiménez Pardo
Amparo Medina Planeéis
Alvaro Marzal
Julia Gonzalez Turégano

Ayuntamiento de Alaquàs
Ayuntamiento de Aldaia
Ayuntamiento de Albal
Ayuntamiento de Alcàsser
Ayuntamiento de Catarroja
Ayuntamiento de Mislata
Ayuntamiento de Paiporta
Ayuntamiento de Picanya
Ayuntamiento de Sedaví
Ayuntamiento de Torrent
Ayuntamiento de Xirivella

Colaboradores

Antonio Ariño Villarroya
Mario Caballero León
Empar López y Teresa Frutos
Fatiha Outaleb y Natalia Lalak
María José Gómez Corell
Begonia Pardo Rodríguez
Remedios Francisco Chico
José Antonio Manrique
Albert Mora Castro
Manuel Ávila Cañadas
Xelo Sanchís Ridaura
Vicente Pastor Navarro

Universidad de Valencia
Idees S.L.L.
Serv. Jurídico CCSI- IdeES S.L.L.
Serv. Traducción lingüística e intercultural CCSI- IdeES S.L.L.
Serv. Orientación e Inserción laboral CCSI
Serv. de Información CCSI
Trabajadora Social Centro de Salud - Conselleria de Sanidad
Epidemiólogo, especialista en Salud Pública
Médicos del Mundo
Conselleria de Educación
Agencia de Desarrollo Local - Ayuntamiento de Picanya
Jefe Depto. 9- Conselleria de Sanidad