



Instituto de
Derechos Humanos
VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

INFORME JURÍDICO-SOCIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Albert Mora Castro (dir.)

Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València

Javier de Lucas Martín

Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València

M^a Eugenia González Sanjuán

Departamento de Sociología y Antropología Social
de la Universitat de València

Ángeles Solanes Corella

Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València

Ana Isabel Vázquez Cañete

Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Vicepresidència i Conselleria
d'Igualtat i Polítiques Inclusives



Instituto de
Derechos Humanos
Universitat de València

INFORME JURÍDICO-SOCIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Albert Mora Castro (dir.)

Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València

Javier de Lucas Martín

Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València

M^a Eugenia González Sanjuán

Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València

Ángeles Solanes Corella

Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València

Ana Isabel Vázquez Cañete

Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha

© Del informe: Albert Mora Castro, Javier de Lucas Martín, M^a Eugenia González Sanjuán, Ángeles Solanes Corella, Ana Isabel Vázquez Cañete, 2018.

© De la edición: Albert Mora Castro, 2018.

Instituto de Derechos Humanos. Universitat de València.

C/ Serpis 29, nº 29

46022 València

www.idhuv.es

Fecha de entrega: junio de 2017

Fecha de publicación: marzo de 2018

ISBN: 978-84-09-00680-9



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1. MARCO JURÍDICO	8
1.1. INTRODUCCIÓN	9
1.2. MARCO NORMATIVO.....	10
1.2.1. Ámbito internacional y europeo	10
1.2.2. Ámbito estatal	13
1.2.3. Ámbito autonómico.....	16
2. REALIDAD SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN LA COMUNITAT	
VALENCIANA. Análisis de fuentes estadísticas	28
2.1. INTRODUCCIÓN	29
2.2. POBLACIÓN	30
2.2.1. Población extranjera y su procedencia.....	30
2.2.2. Pirámide demográfica y movimiento natural de la población	36
2.2.3. Estructura y tamaño de los hogares.....	41
2.2.4. Población nacionalizada española.....	44
2.2.5. Extranjeros residentes, solicitantes de asilo e irregulares	50
2.3. EDUCACIÓN	53
2.3.1. Procedencia del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias	53
2.3.2. Tipo de enseñanza y titularidad de los centros en los que el alumnado extranjero cursa la enseñanza no universitaria	58
2.3.3. Integración del alumnado inmigrante en la enseñanza no universitaria	64
2.3.4. Alumnado universitario extranjero	69
2.3.5. Nivel de estudios de la población extranjera.....	71
2.4. TRABAJO.....	74
2.4.1. Población activa.....	74
2.4.2. Tasas de actividad.....	76
2.4.3. Tasas de ocupación y tasas de paro	80
2.4.4. Afiliaciones a la Seguridad Social	87
2.5. SALUD	98
2.5.1. Población protegida.....	98
2.5.2. Salud reproductiva	105
2.5.3. Violencia de género y otros problemas de salud pública.....	109
2.6. PROTECCIÓN SOCIAL	114
2.6.1. Prestaciones básicas de servicios sociales en el sector inmigrantes	114
2.6.2. Intervenciones con población extranjera	118

3. INTEGRACIÓN, CONVIVENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA	127
3.1. INTRODUCCIÓN	128
3.2. LA INSERCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE	131
3.2.1. El proceso de incorporación y la garantía de derechos.....	131
3.2.2. Discriminación y exclusión social	137
3.2.3. Necesidades, programas y servicios de atención	140
3.2.4. La situación particular de los menores extranjeros no acompañados... 144	
3.2.4.1. Contextualización y dimensión del fenómeno	144
3.2.4.2. Menores extranjeros no acompañados en el sistema de protección... 148	
3.2.4.3. Emancipación de los menores extranjeros “extutelados”	155
3.3. EDUCACIÓN Y SALUD	157
3.3.1. Educación	157
3.3.1.1. Situación actual	157
3.3.1.2. La convivencia multicultural en el sistema educativo	161
3.3.1.3. Políticas educativas.....	166
3.3.2. Salud	167
3.3.2.1. La integración en el ámbito de la salud	170
3.3.2.2. La incorporación de la diversidad en el sistema sanitario.....	176
3.3.2.3. Las políticas públicas en el ámbito de la salud.....	179
3.4. LA CONVIVENCIA EN LA DIVERSIDAD	182
3.4.1. La convivencia multicultural en la Comunitat Valenciana.....	182
3.4.2. Racismo, xenofobia e islamofobia.....	186
3.5. LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y LA ACCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL .	192
3.5.1. Las políticas públicas de integración	192
3.5.2. La acción social y política desde la ciudadanía: el asociacionismo inmigrante	201
4. 50 PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA AUTONÓMICA DE INTEGRACIÓN.	208
4.1. FUNDAMENTOS DE PARTIDA	209
4.2. OBJETIVOS	210
4.2.1. Objetivo general	210
4.2.2. Objetivos específicos	210
4.3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN	211
4.3.1. Integración y garantía de derechos	212
4.3.2. Educación	213
4.3.3. Salud	213
4.3.4. Menores extranjeros no acompañados.....	214
4.3.5. Convivencia intercultural	216
4.3.6. Políticas públicas de integración	217
5. RESUMEN EJECUTIVO	224
6. BIBLIOGRAFÍA	239



Instituto de
Derechos Humanos
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

PRESENTACIÓN

Los flujos migratorios abren, en nuestras sociedades complejas, profundos desafíos en diversos órdenes. En el marco de un mundo plagado de desigualdades, y de mecanismos de violencia política encaminados a perpetuarlas, y en el contexto de una Unión Europea que pretende blindarse ante las migraciones y el refugio, aun a costa de sacrificar cada año la vida de miles de personas, los conflictos y enfrentamientos arrecian anclados en el racismo social e institucional. Un racismo que, con diversos rostros, expresiones y mecanismos de actuación, amenaza gravemente la paz social y promueve la violación de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas previamente estigmatizadas y deshumanizadas.

Hablar de políticas de integración, en este contexto, no es nada baladí. Los poderes públicos tienen hoy ante sí un reto de primer orden en su papel de garantes de los derechos y garantías fundamentales y de la cohesión social de unas sociedades diversas que se enfrentan a la dicotomía de crecer con y a partir de la diversidad o de destruirse a sí mismas en una espiral de odio y violencia amparada en ese desprecio hacia los “otros” que avanza vertiginosamente.

La Comunitat Valenciana, como destino de los proyectos migratorios de miles de personas que han ido instalándose aquí procedentes de países y contextos culturales muy distintos, ha experimentado una transformación sociológica profunda y se encuentra también hoy ante la necesidad de gestionar la diversidad que se hace presente en sus diferentes territorios.

A lo largo de los últimos años esta Comunitat ha ensayado diversas actuaciones en materia de integración y convivencia, se ha dotado de un marco jurídico propio en este campo, ha establecido recursos de actuación específicos y planes que han orientado las políticas de integración, y ha establecido líneas de colaboración con algunas entidades de la sociedad civil.

Desde la ciudadanía, se han implementado importantes luchas por los derechos y se ha articulado una red de acogida, protección y denuncia que ha mejorado las condiciones de vida y las perspectivas de integración de miles de inmigrantes, expresando así lo mejor de nosotros mismos y poniéndolo al servicio del encuentro humano y la justicia social.

Tras estos años en los que nos hemos consolidado como una sociedad de instalación de personas venidas de otros países y de sus descendientes, y después de un periodo en el que las políticas sociales y de integración fueron abandonadas a su suerte, es oportuno detenerse a analizar cómo se ha venido actuando hasta la fecha y qué retos y oportunidades plantea el momento actual, de forma que puedan diseñarse políticas realmente efectivas para promover la integración y la

convivencia desde una perspectiva de derechos humanos. Ésa es la pretensión de este informe que ofrece un panorama amplio, aunque necesariamente incompleto por su complejidad, de la realidad de la inmigración en la Comunitat Valenciana, y establece una serie de propuestas para la mejora de las políticas de integración en este campo.

En el primer apartado de este trabajo, se efectúa un recorrido por toda la normativa (internacional, europea, española y valenciana) relacionada con las migraciones y los procesos de integración, algo que resulta fundamental para poder enmarcar correctamente cualquier propuesta de actuación en este campo.

En segundo lugar, se analiza la realidad social de la inmigración en la Comunitat Valenciana a partir de un amplio conjunto de fuentes estadísticas sobre población, educación, trabajo, salud y protección social.

El tercer apartado del informe, presenta un análisis en profundidad de la situación que se vive actualmente en la Comunitat Valenciana en relación a los procesos de inserción de y con la población inmigrante, la calidad de la convivencia en la diversidad, las políticas de integración que han venido implementándose y el papel desempeñado por la sociedad civil y las asociaciones de inmigrantes. Este apartado se ha construido a partir de la realización de entrevistas cualitativas con informantes clave y grupos de discusión en los que se ha trabajado con especialistas en diversas áreas.

Por último, y a partir del diagnóstico efectuado a lo largo de los apartados anteriores, se proponen 50 medidas para hacer de las políticas de integración en la Comunitat Valenciana un verdadero instrumento de integración y de articulación de una convivencia pacífica que, desde nuestra diversidad, nos permita vivir juntos sin fricciones y avanzar hacia una interculturalidad basada en el reconocimiento mutuo, la garantía y defensa conjunta de los derechos y la consecución de un bienestar compartido por todos.

València, junio de 2017.



1

MARCO JURÍDICO

1.1. INTRODUCCIÓN

No podemos plantear en idénticos términos las políticas de acogida e integración de las dos manifestaciones de movilidad forzosa que nos ocupan en estos momentos en la Unión Europea, refugiados e inmigrantes. Aceptamos explicar las migraciones como un fenómeno estructural, ineludible y aún capital para la comprensión de nuestro mundo, ligado a la división internacional del trabajo en esta fase del proceso de globalización impuesto por el capitalismo global, mientras que los refugiados serían el resultado coyuntural de problemas concretos de persecución. Sin embargo, aquí convendría apuntar un importante matiz. Ante todo, la contingencia del fenómeno de los desplazados y refugiados es engañosa, por cuanto obedece en el fondo a las mismas razones estructurales que configuran las relaciones internacionales: en esas persecuciones, guerras civiles, etc., subyacen las mismas estrategias de quienes compiten en el mercado global.

Por ello si nos aproximamos a la movilidad humana entendida en un sentido amplio y, sobre todo, si la analizamos desde la perspectiva de los derechos humanos que han de ser la línea de acción en los Estados democráticos de Derecho, es posible ahondar en propuestas de políticas de inmigración y asilo que los respeten. Para ello, en un Estado descentralizado como el español, hay que hacer referencia a las políticas específicas de cada Comunidad Autónoma y a su concreción normativa.

En la Comunitat Valenciana, en el ámbito del ejercicio de sus competencias, pueden reforzarse las políticas de integración en el ámbito de la inmigración, desde un modelo que tome en consideración las directrices internacionales, europeas y nacionales. En este contexto, es imprescindible asegurar la fase de acogida, pero también el ejercicio de derechos que quedan dentro del ámbito competencial autonómico como la educación y la salud, atendiendo con carácter general a la diversidad cultural y religiosa. Asimismo no puede renunciarse a ejes transversales. Todo ello en la línea de bidireccionalidad en la integración que ya se ha propugnado en las últimas disposiciones normativas de la Comunitat Valenciana.

1.2. MARCO NORMATIVO

1.2.1. Ámbito internacional y europeo

El estándar internacional de derechos humanos marca un punto de partida ineludible en la articulación de una política sobre inmigración y asilo. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) hasta los pactos de 1966, pasando por las múltiples convenciones sectoriales, existe un amplio desarrollo internacional para la protección de los derechos humanos. Entre ellas son reseñables las siguientes:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1948).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006).

En concreto, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990), aun cuando no haya sido ratificada por ningún Estado de la Unión Europea, es un instrumento imprescindible que debe ser tomado en consideración para reivindicarlo en aras de las garantías de los derechos de las personas migrantes y para contribuir, de modo determinante, a favorecer la integración.

En el ámbito regional, la política de inmigración y asilo de la Unión Europea se enmarca respectivamente en los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en los artículo 67, apartado 2, y artículo 78 del mismo, así como en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De dichos preceptos se desprende que para articular la política común en el caso de la inmigración se requiere la colaboración de los

Estados miembros, mientras que en el caso del asilo se apela a la armonización. Se trata de una diferencia fundamental que distingue entre una normativa nacional de extranjería que permite la cooperación dentro de las directrices europeas y un sistema normativo común de asilo que apenas admite variaciones aunque esté llamado, por las importantes deficiencias que ha evidenciado, a ser profundamente revisado. El conjunto de directivas y reglamentos europeos sobre la materia así como las líneas directrices marcadas por la Unión a través de instrumentos de referencia como el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2014-2020, la Agenda Europea de Migración y el acuerdo UE-Turquía, han de ser tomadas en consideración en las políticas estatales.

Entre las Directivas cabe mencionar:

- Directiva 2016/801/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair.
- Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales. (DO L 157 de 27/05/2014).
- Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. (DO L 94 de 28/03/2014).
- Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. (DO L 343 de 23.12.2011).
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. (DO L 101 de 15.4.2011).
- Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los

empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. (DO L 168 de 30.6.2009).

- Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. (DO L 155 de 18.6.2009).
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. (DO L 348 de 24.12.2008).
- Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas. (DO L 261 de 6.8.2004).
- Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. (DO L 261 de 6.8.2004).
- Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea. (DO L 321 de 6.12.2003).
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23.1.2004). Modificada por Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional. (DO L 132 de 19.5.2011).
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. (DO L 251 de 3.10.2003).
- Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. (DO L 328 de 5.12.2002).
- Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países. (DO L 149 de 2.6.2001).

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y, en menor medida, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), han sido garantistas en cuanto al reconocimiento de los derechos de las personas extranjeras, haciendo referencia tanto a los inmigrantes cuanto a los refugiados. En esa línea conviene destacar entre las resoluciones más recientes: TEDH, Conka c. Bélgica, nº 51564/99, de 5 de febrero de 2002; TEDH, M.S.S. contra Bélgica y Grecia, nº 30696/09, de 21 de enero de 2011.; TEDH, Hirsi Jamaa y otros contra Italia, nº 27765/09, de 23 de febrero de 2012; TEDH, De Souza Ribeiro c. Francia, nº 22689/07, de 13 de diciembre 2012; TEDH, A. C. y otros c. España, nº 6528/11, de 22 de abril de 2014; TEDH, Georgia c. Rusia, nº 13.255/07, de 3 de Julio de 2014; TEDH, Sharifi y otros contra Italia y Grecia, nº 16643/09, de 21 de octubre de 2014; TEDH, Tarakhel c. Suiza, nº 29217/12, de 4 de noviembre de 2014 y A.M.E. c. Países Bajos, nº 51428/10, decisión de inadmisibilidad, de 13 de enero de 2015 y TEDH, Khlaifia y otros contra Italia, nº 16483/12, de 1 de octubre de 2015.

1.2.2. Ámbito Estatal

Las disposiciones anteriores, en la medida en que han sido ratificadas por España, han de considerarse parte integrante del ordenamiento jurídico español a partir de su ratificación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 10.2, 93 y 96 de la Constitución.

En ese contexto debe encajarse la normativa española tanto de extranjería como de asilo. Por una parte, el referente en materia de inmigración lo constituye la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre; por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio; por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril; por la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional; por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio; por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo y por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015 (en adelante LODYLE); y su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, modificado por el Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre.

Junto a ésta, la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que adolece de un reglamento de desarrollo propio, resultando aplicable, en lo que no sea contradictorio, el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de la derogada Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado.

Desde esta normativa, y al amparo de la regulación de competencias que realizan respectivamente el artículo 148 (apartados 1.17, 1.20, 1.21) y 149.1, 2 de la Constitución Española, corresponde al Estado como competencia exclusiva la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, pudiendo las Comunidades Autónomas asumir competencias en materias como la educación, la sanidad, la vivienda y la asistencia social. Asimismo de acuerdo al artículo 2 ter. 3 y 4 de la LODYLE, las Comunidades Autónomas tendrán competencias en el ámbito de la integración de los inmigrantes dentro de los criterios y principios del Plan Estratégico de Inmigración (el último ha sido el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, que no ha sido valorado ni sustituido por otro posterior).

Especial referencia a la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en concreto su fundamento jurídico nº 83). En la misma línea se pronunciaron las SSTC 46/2010 y 47/2010, de 8 de septiembre; 48/2010, de 9 de septiembre; 49/2010, de 29 de septiembre; 137/2010 y 138/2010, de 16 de diciembre.

En la primera de estas resoluciones, los recurrentes consideraban que el artículo 138 del EAC (relativo a inmigración) era inconstitucional en su conjunto, especialmente en sus apartados 1 y 2, por atribuir a la Generalitat competencias en materia de inmigración y vulnerar así el artículo 149.1.2 CE, que inequívocamente confiere al Estado la competencia exclusiva al respecto. En síntesis, la referida sentencia en cuanto a delimitación de competencias en materia de inmigración declaró la constitucionalidad del mencionado precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña siempre que éste sea interpretado entendiendo que la referencia a la inmigración no se corresponde con esta materia constitucional, sino con otras sobre las que la Comunidades Autónomas pueden asumir competencias.

Respecto al apartado 1 en materia de inmigración, a la Generalitat le corresponde “la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación, el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias, el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social, el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas y la promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña”.

El Tribunal Constitucional consideró que el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende “que las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto, no es la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma”. Así sigue el argumento el abogado del Estado que considera que “la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria”. Es más “en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el art. 138.1 EAC atribuye a la Generalitat”. Así se considera constitucional el artículo 138.1 EAC en su integridad.

Aunque el Tribunal parece aceptar el concepto limitado de integración social que ofrece el abogado del Estado, entendiendo que ésta hace referencia a “la atribución competencial en materia de inmigración que aparenta hacerse a la Generalitat realmente se refiere a la materia de asistencia social”, es imprescindible destacar que la integración social de las personas inmigrantes no debe referirse únicamente al conjunto de medidas asistenciales que puedan ofrecer las Administraciones competentes sino, de manera previa, al régimen de ejercicio de los derechos. Así como señala una parte de la doctrina, la competencia en materia de integración social de personas inmigrantes no correspondería al Estado de manera exclusiva, por entender que es titular de la competencia de inmigración, sino también a todas las autoridades dentro de su capacidad de incidencia en la configuración y desarrollo de los derechos y libertades.

En lo relativo al apartado segundo del artículo 138, “corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena; la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción”. La parte recurrente consideró que la autorización de trabajo era encuadrable en el ámbito de inmigración, y no en la legislación laboral, puesto que “dicha autorización siempre se ha regulado en la legislación de extranjería”. El Tribunal Constitucional considera que el Estado en cuanto “titular de la competencia preferente entre las

que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes, no puede hacer entera abstracción”.

Por lo que se refiere al apartado 3 el Tribunal entiende que “para desestimar el reproche que se hace al art. 138.3 EAC, que, en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, «una especial trascendencia para Cataluña”.

Por tanto, este precepto es constitucional interpretado en los términos establecidos por el FJ 83 de la STC 31/2010, de 28 de junio, y el FJ 9 de la STC 137/2010, de 16 de diciembre. Queda claro que “al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante” (aunque no lo diga expresamente puede incluir aquí la distinción entre nacional y extranjero, las líneas generales de la política migratoria como el control de fronteras y la entrada y residencia de extranjeros tal como señalaba el Parlamento en sus alegaciones). Sin embargo, también se constata que en materia de inmigración intervienen diferentes actores. A partir de esta configuración las competencias autonómicas en materia de inmigración en la línea señalada, su ejercicio, puede extenderse a todas las Comunidades Autónomas, entre ellas la valenciana, aunque no lo mencione expresamente el Estatuto, en virtud de los títulos competenciales previstos en todos ellos.

1.2.3. Ámbito autonómico

No todas las Comunidades Autónomas, en el ámbito de la inmigración, han desarrollado políticas de integración, también porque hay que tomar en consideración, entre otras cuestiones, el impacto que ha tenido la modificación constitucional del artículo 135 bis para la reducción de la deuda autonómica. Entre las distintas Comunidades que cuentan en estos momentos con planes dentro del ámbito de la integración se encuentran Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana y País Vasco. Aunque existen aspectos específicos que hacen que no puedan considerarse homogéneos, en cada uno de los casos, la mayoría abordan la integración desde una concepción bidimensional (es decir que implica también a la población autóctona) ocupándose de cuestiones como la acogida, la educación, la salud, la vivienda, el acceso al mercado de trabajo, la formación y la asistencia jurídica.

Cataluña ha sometido recientemente el Pla de Ciutadania i de les Migracions, 2017-2020 (PCM), que finalmente tiene que ser aprobado por acuerdo del Govern de la Generalitat, a la recogida de propuestas de la ciudadanía en un proceso participativo abierto que se llevó a cabo de forma presencial y en línea del 21 de octubre al 7 de diciembre de 2016, de tal forma que la ciudadanía podía responder un cuestionario o mandar su aportación vía web. El objetivo del plan es prever y consensuar las medidas de los próximos cuatro años a partir de cuatro ejes: el compromiso con la cultura pública común en una sociedad cohesionada, las políticas para la igualdad en la diversidad, la acogida de las personas refugiadas que lleguen a Cataluña, y la gestión integral de las políticas de ciudadanía y migraciones.

En el caso del País Vasco, ha concluido el IV Plan vasco de Inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural 2014-2016, dentro de la estrategia vasca por la inmigración, que prevé como objetivos: la estructuración y articulación intra e interinstitucional de la Política vasca de ciudadanía e inmigración; el acceso al empleo, formación y al éxito escolar como vías para la integración, el acceso a la ciudadanía plena y la movilización de los recursos; el acceso y gestión de la diversidad en los servicios y programas públicos ; y la participación, diversidad cultural y convivencia así como la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. Este plan será sometido a examen hasta el 30 de junio de 2017. Mientras, se prepara el Plan de Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno vasco para el periodo 2017-2020, que incluye la acogida de los refugiados.

La Comunidad de Aragón cuenta con el III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural en Aragón 2014-2016, que acaba de finalizar con el objetivo general de favorecer la plena integración social y laboral de las personas inmigrantes, como sujetos de derechos y deberes, en el seno de la sociedad aragonesa. En la misma línea, Castilla y León tiene en vigor el III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural de Castilla y León 2014-2017. Se articula a partir de cinco principios rectores: integración; interculturalidad y convivencia; igualdad de trato, oportunidades y no discriminación; participación; transversalidad y coordinación. Se pone en valor la importancia de la sensibilización de la sociedad para mostrar los valores positivos que la inmigración puede generar y para prevenir situaciones de discriminación, racismo o xenofobia o la importancia de los servicios de información y asesoramiento que facilite a los inmigrantes el acceso a los servicios básicos así como acciones de formación, a través de los Centros Integrales de Integración.

En la Comunitat Valenciana, su Estatuto de Autonomía señala, en su artículo 10.3, que la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en ámbitos como los “derechos y atención social de

los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana” y en su artículo 59. 5 añade que “la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración”.

De acuerdo con las mencionadas previsiones normativas y en la línea de lo dispuesto en los artículos 2 bis y ter de la LODYLE, la política de integración, y con ella la acogida, constituye un ámbito prioritario de actuación a nivel autonómico respecto al cual ya existen una serie de instrumentos para hacerla efectiva. Entre ellos:

La Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana. En la misma destaca el artículo 3 relativo a los principios rectores de la integración entre lo que se incluyen:

1. La igual dignidad de todas las personas y la garantía de no discriminación por razón de la condición de persona inmigrante, con la posibilidad expresa de aplicar medidas de acción positiva en una situación objetiva de desigualdad.
2. El respeto a los valores, principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Española y en los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por España, en las manifestaciones inherentes a la diversidad cultural o religiosa de las personas inmigrantes.
3. El favorecimiento de políticas efectivas de participación cívica, social, económica y cultural, para conseguir la máxima interrelación y conocimiento mutuo.

El Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008. En el mismo, por su implicación en el estatuto jurídico del que podrá disfrutar el inmigrante, es reseñable el Título II relativo al compromiso de integración. Desde la misma perspectiva que indica el artículo 6 de la ley, el compromiso de integración es voluntario, va dirigido a personas inmigrantes mayores de edad, y ha de entenderse como una manifestación del mutuo interés de procurar la plena incorporación de las personas inmigrantes a la sociedad valenciana. Propiamente este compromiso, según dicho precepto “consiste en el ofrecimiento, por parte de la Generalitat, de un programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana que facilite a la persona inmigrante los conocimientos básicos sobre aquella y en la manifestación de la voluntad de la persona inmigrante de seguir con aprovechamiento dicho programa”¹.

Este programa ha servido, entre otras cuestiones, para acceder al informe de esfuerzo de integración que debe acreditar, al menos, como contenido mínimo la participación activa del

¹ Para un análisis del compromiso de integración valenciano, contextualizado en el marco de las políticas de integración por vía contractual en Europa, véase Solanes (2009).

extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. Dicho informe no es obligatorio en los procedimientos de renovación de autorizaciones de residencia temporal. En todo caso, dicho esfuerzo de integración podrá ser alegado por el extranjero como información a valorar en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización.

Pueden solicitarlo las personas extranjeras que hayan de iniciar alguno de los procedimientos siguientes:

A) Renovación de autorización de residencia temporal en los siguientes supuestos:

- 1- Renovación de autorización de residencia temporal no lucrativa.
- 2- Renovación de autorización de residencia temporal por reagrupación familiar.
- 3- Renovación de autorización de residencia y trabajo temporal por cuenta ajena.
- 4- Renovación de autorización de residencia y trabajo temporal por cuenta propia.

B) Concesión de nacionalidad por residencia. Conviene tener en cuenta que en este punto el artículo 63 de la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil, fue modificado por la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Así se señala que “el interesado podrá aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar su integración en la sociedad española”.

Asimismo el mencionado compromiso de integración se ha vinculado con la concesión de autorizaciones por arraigo, ya que, como expresamente señala el artículo 68.3 LODYLE “con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe. En todo caso, el informe tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales”.

Puesto que en la ley estatal no se alude al compromiso de integración, su alcance jurídico es más bien limitado, sobre todo en el sentido de que pueda hacerse valer su carencia como un demérito

del extranjero que pueda reflejarse en su estatuto jurídico. Sobre esta cuestión vale la pena insistir. Aunque expresamente el artículo 6.2 de la ley 15/2008 indica que “la persona que supere con aprovechamiento dicho programa recibirá un certificado acreditativo que podrá hacer valer en sus relaciones sociales y jurídicas” es discutible que éste pueda catalogarse como un requisito sine qua non para la configuración de un estatuto jurídico pleno a favor del inmigrante. En este contexto, pueden plantearse diversas dudas, por ejemplo, que en la práctica administrativa se produzca una efectiva conexión entre el certificado acreditativo de haber superado con éxito el programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana y el informe de inserción social que el Ayuntamiento puede emitir a favor del inmigrante (si éste carece de los vínculos familiares normativamente establecidos) en el caso, por ejemplo, del denominado arraigo social.

El Título V relativo a las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS) se verá afectado por la propuesta de modificación de estas agencias que serán sustituidas por las Oficinas de Atención a las Personas Migrantes que se analizará más adelante.

El Título VII del Decreto se ocupa del Foro Valenciano de la Inmigración (que fue creado por Decreto 34/2002, de 26 de febrero, del Gobierno Valenciano), configurado como órgano colegiado de carácter consultivo y de participación social, para asesorar y formular recomendaciones, informar del Plan Valenciano de la Inmigración, conocer acciones que pudieran realizarse con especial referencia a la normativa que pudiera desarrollarse, coordinar y potenciar las iniciativas sociales y cooperar con otros órganos análogos.

La composición de este órgano se ha visto afectada por el Decreto 84/2014, de 6 de junio, del Consell, por el que se modifica el artículo 54 del Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana. En él se reconoce la evolución cambiante de la inmigración en la Comunitat Valenciana durante los últimos cinco años que ha afectado directamente al tratamiento de la integración, de tal forma que se ha pasado de incidir en la acogida de personas inmigrantes diversas culturalmente a la búsqueda de la cohesión social entre todas las personas que conviven en la Comunitat Valenciana. Para ello se propone una modificación de la composición del Foro para adaptarla a la situación actual de la inmigración en la Comunitat Valenciana haciéndola más ágil y capaz de dar respuestas más rápidas y eficientes. Con todo, no se ha conseguido dotar del necesario dinamismo a este órgano.

Por otra parte la Orden 11/2010, de 27 de septiembre, de la Conselleria de Solidaritat i Ciutadania, regula la autorización para la impartición del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida, mientras que la Orden 8/2011, de 19 de mayo, de la Generalitat,

regula la acreditación de la figura de la persona mediadora y el registro de Mediadores de la Comunitat Valenciana. Ambas son disposiciones que necesariamente deben tomarse en consideración en la articulación de las nuevas Oficinas de Atención a las Personas Migrantes.

La Comunitat Valenciana cuenta con el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017, aprobado por el Acuerdo de 19 de diciembre de 2014, del Consell, que se articula a partir del artículo 9 de la mencionada Ley 15/2008 que lo concibe como mecanismo para establecer las actuaciones que los poderes públicos de la Generalitat deberán realizar “para facilitar una plena integración social de las personas inmigrantes”, en coordinación con las diferentes Consellerias y consultando al Foro Valenciano de la Inmigración.

El Plan apuesta por reforzar las políticas de integración a partir de las directrices europeas, atendiendo a la bidireccionalidad y al carácter transversal de las políticas de integración. Así se articulan programas y servicios específicos que permitan promover la cohesión social y la convivencia, entre otros, la información, asesoramiento y acompañamiento para proporcionar atención a la población inmigrada desde su llegada para facilitar su acceso a los servicios públicos; la colaboración, por medio de subvenciones, con los centros de acogida para proporcionar alojamiento, manutención y atención básica a la población inmigrada en riesgo de exclusión social, incluyendo a los temporeros, el fomento de la participación de los mediadores interculturales en los programas de acogida y cohesión social, las escuelas de acogida y las escuelas de integración, la gestión de la diversidad, fomentando actividades facilitadoras de la convivencia mediante la prevención y gestión positiva de los conflictos, y la prevención del racismo y la xenofobia.

Entre la normativa autonómica destaca, por su especial afectación al ámbito de la salud cuyo ejercicio como derecho se ha visto sistemáticamente cuestionado en especial en relación a las personas en situación administrativa irregular, el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana, que fue sometido a recurso de inconstitucionalidad y en relación al cual el Pleno del Tribunal Constitucional, por auto de 1 de marzo, en el recurso de inconstitucionalidad nº 6022-2015, acordó levantar la suspensión del mencionado Decreto-ley en su integridad, salvo lo dispuesto en relación con las prestaciones farmacéuticas en el artículo 4.1 (BOE nº 58, de 8 de marzo de 2016). Conviene recordar en este punto, la dificultad práctica en el ejercicio y garantía del derecho a la salud tras la aprobación en el ámbito nacional del Real Decreto-ley 16/2012, que fue recurrido por motivos materiales de vulneración de derechos, por cuestiones formales y de distribución competencial. El Tribunal Constitucional resolvió los recursos en la sentencia 139/2016, de 21 de julio, considerando que Real Decreto-ley es constitucional salvo en lo relativo

a la fijación del límite de ingresos por debajo del cual también cabe considerar a los residentes legales como asegurados. En síntesis, el Constitucional entiende que no se vulnera el derecho a la salud de la población inmigrante en situación irregular. Así, en la línea de la teoría tripartita de los derechos de los extranjeros en España, consolidada en su jurisprudencia, el derecho a la salud se encontraría entre el tercer grupo de derechos, como ocurre con otros derechos sociales, respecto de los cuales el legislador tiene, en principio, posibilidades de modulación. Esta capacidad legislativa no es absoluta, puesto que, hay que atender a las limitaciones que imponen los tratados internacionales de derechos humanos. Desde esa perspectiva el Tribunal considera que la obligación de progresividad, del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe conectarse con el artículo 4 y el 12.1, entendiendo que se reconoce “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, pero no que las prestaciones en las que ese derecho se materializa hayan de ser, siempre y en todo caso, gratuitas para sus destinatarios”. En el mismo sentido, respecto a la limitación del artículo 13.4 de la Carta Social Europea, que contempla a la asistencia sanitaria únicamente para los residentes legales, el Tribunal obvia que el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano encargado del cumplimiento de la Carta, estableció que el Real Decreto-ley 16/2012 vulnera el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 11 de la misma (fundamento jurídico nº 10).

Hubiera sido deseable, en aras de consolidar un estatuto jurídico más garantista para el colectivo sometido a la LODYLE que se hubiera realizado una interpretación en la línea que mantiene el voto particular del magistrado Valdés Dal-Ré al apostar por el principio de indivisibilidad de los derechos que conectan este derecho con otro que tienen mayores garantías constitucionales como la vida o la integridad física. Asimismo es importante insistir en que el mencionado precepto considerado constitucional “deja fuera del sistema de prestaciones públicas sanitarias a un colectivo particularmente vulnerable por su condición administrativa y por su situación económica, un colectivo en riesgo de exclusión social, sin tener en cuenta que su falta de recursos económicos les dejará extramuros de cualquier fórmula de asistencia sanitaria, poniendo en riesgo su salud y su integridad física” (párrafo III. 3 del voto particular).

Así, en la Comunitat Valenciana el Decreto-ley 3/2015 y la resolución de 13 de enero de 2017, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se aprueba el Plan Estratégico de subvenciones de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, para el periodo 2017-2019, incluyen a la población migrante, entre otras, entre las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad.

Una última referencia normativa es la relativa a la Ley 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, que prevé Convenios con entidades locales para la integración de las personas inmigrantes (p. 177), en concreto con la siguiente distribución Valencia: 150.000,00, Alicante: 35.000,00 Castellón: 35.000,00. Asimismo se destina al Apoyo a AMICS 1.800.000,00 (p. 182), que ahora deberá canalizarse a las Oficinas de Atención a las Personas Migradas. Llama poderosamente la atención, especialmente en el contexto actual, que no exista una referencia expresa a un plan de acogida, ni a los refugiados, siendo ésta una cuestión ineludible tal y como se planteará más adelante en el apartado específico relativo a propuestas de líneas de actuación.

Por último, conviene hacer una mención especial a la situación actual en torno al acceso al empadronamiento en los municipios valencianos². El padrón municipal vinculado a la política de extranjería constituye un instrumento que se ha configurado desde una doble dimensión. A nivel normativo, fue objeto de reforma con la LO 14/2003 que estableció, entre otras cuestiones, la habilitación genérica de acceso al padrón a favor de la Dirección General de Policía con la finalidad de mejorar el ejercicio de las competencias legamente establecidas en relación al control y permanencia de los extranjeros en España. Dicha habilitación es compartida con el Instituto Nacional de Estadística en términos de reciprocidad, puesto que la mencionada Dirección debe comunicar a este Instituto los datos de los extranjeros que tenga constancia que pueden haber sufrido variaciones en relación a los que figuran en el registro municipal con la finalidad de mantener actualizados los datos del padrón. La LO 2/2009 dificultó más la inscripción en el mencionado registro municipal al vincularlo al ámbito más restricto de la LODYLE, el relativo a las infracciones y sanciones.

Con esta normativa no se ha contribuido a fomentar la imprescindible inscripción padronal, más bien han persistido los casos en los que se ha dificultado la misma y se ha utilizado el padrón de forma diferente a la legalmente establecida. Así, por ejemplo, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (en queja nº 1315587, de 5 de marzo de 2014) recomendaba al Ayuntamiento de Gandia el cese de esa práctica administrativa en relación a los extranjeros no comunitarios, señalando que “por esta Institución se estima como no conforme al procedimiento legalmente establecido la práctica administrativa del Ayuntamiento de Gandia consistente en someter genéricamente y con carácter previo la inscripción de ciudadanos extranjeros no comunitarios al trámite específico de envío de datos adquiridos con la finalidad del empadronamiento a los órganos competentes en materia de extranjería y, en consecuencia y en aplicación de lo dispuesto

² Para un análisis crítico de la normativa aplicable al empadronamiento referido a las personas inmigrantes en España puede consultarse Solanes (2010).

por el artículo 29 de nuestra Ley Reguladora recomienda al Ayuntamiento de Gandia el cese de esa práctica administrativa, procediendo al alta padronal, sin más trámites ni requisitos que los exigidos por el artículo 16 de la LRBRL”. Asimismo, el Síndic aprovechaba para recordar una cuestión que no por obvia, en cuanto reiterada en el normativa, parece que se conozca por todas las administraciones locales: la relativa al hecho de que la inscripción en el padrón municipal no está vinculada a la permanencia regular o irregular en el territorio de tal forma que “como consecuencia de ello, la admisión del empadronamiento por parte del ayuntamiento no está condicionada a que esa permanencia sea o no regular”.

Para asegurar la posibilidad del ejercicio de los derechos que van vinculados al empadronamiento hay que insistir en que el mismo debe llevarse a cabo por parte de los Ayuntamientos, sin exigir ulteriores requisitos especialmente a las personas que se encuentren en situación administrativa irregular, si no atendiendo a la estricta legalidad y en concreto a las siguientes disposiciones normativas:

1. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La única referencia al padrón municipal se encuentra en el artículo 41, relativo a las condiciones para la práctica de las notificaciones. En su apartado 4, señala que para los procesos iniciados de oficio, únicamente a los efectos de su iniciación, se pueden consultar los datos del mismo sobre el domicilio del interesado. Si se conecta este precepto con lo establecido en la LODYLE, es reseñable que ningún otro dato, como el número con el que se realiza la inscripción padronal, puede ser consultado más que en los términos establecidos en la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Introduce una modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que permite afrontar las situaciones de dificultad o imposibilidad de inscripción para extranjeros en situación administrativa irregular.

Así en el apartado seis se modifica la letra f) del apartado 2 del artículo 16 del LRBRL) en los siguientes términos:

“f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

– Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

– Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.”

Es fundamental la expresa referencia al pasaporte por defecto que exime de la necesidad de solicitar ulteriores documentos de los que el extranjero, en función de su situación administrativa, puede no disponer.

3. Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

Los Ayuntamientos no pueden rechazar la inscripción padronal de un extranjero en situación irregular por el hecho de serlo, ello revierte en la imposibilidad de ejercer los derechos ligados al padrón, no en su titularidad, como se señalaba, que se desprende del reconocimiento de la misma en la LODYLE.

Además del mencionado número del pasaporte en vigor, existen otros documentos con los que pueden empadronarse los extranjeros en situación administrativa irregular atendiendo a esta Resolución:

“2. Datos de inscripción en el Padrón Municipal y documentación acreditativa.

2.1 Documentación acreditativa de la identidad.

Otros documentos que pueden considerarse válidos para la identificación, aparte de los anteriormente citados, son los siguientes:

- El pasaporte para ciudadanos españoles procedentes del extranjero, hasta la obtención antes de seis meses del DNI.

- La fotocopia de cualquier documento de identificación sustraído o extraviado, tanto si estaba en vigor como caducado, siempre que vaya acompañada por la denuncia formulada al respecto ante la Policía, junto con la solicitud de renovación del propio documento y siempre que esta solicitud suponga prórroga de validez.

- La cédula de inscripción, que sustituye al pasaporte y se concede en España a aquellos extranjeros a los que, por alguna razón, su país no les documenta o a aquellos que carecen de nacionalidad (apátridas).

- Los títulos de viaje: se trata de documentos expedidos, al igual que los pasaportes, por las autoridades competentes del país de origen o procedencia de sus titulares o por organizaciones internacionales habilitadas para ello por el derecho internacional y que, en todo caso, deben contener datos suficientes para la determinación de la identidad y nacionalidad de los titulares.

- Los documentos provisionales de identidad que se facilitan a los solicitantes de asilo y que se expiden una vez se ha admitido a trámite la solicitud, no resultando válidos los documentos provisionales de solicitud de asilo en los que se especifica que es un documento provisional en espera de ser o no admitida a trámite su petición.

- La fotocopia compulsada por el Ministerio del Interior, Juzgados o Tribunales de un pasaporte en vigor retenido, que será válida durante el tiempo de vigencia del citado pasaporte.

- Documentos de identidad expedidos por la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias para personas recluidas en dichas instituciones en los que aparece un número de identificación, foto y huella dactilar de la persona en cuestión.

- El permiso de conducción español, debiendo acreditarse los datos obligatorios que no constan en el mismo (sexo, nacionalidad y lugar de nacimiento) mediante otro documento.

- Documentos expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (documentos de identidad consular y de acreditación de organismos internacionales), debiendo acreditarse los datos obligatorios que no constan en los mismos mediante el pasaporte.

Los menores de edad españoles pueden no disponer de DNI hasta los 14 años, por lo que sus datos de identificación se acreditarán hasta entonces mediante el Libro de Familia o Certificado de nacimiento.

Asimismo, para los menores extranjeros nacidos en España es obligatoria su inscripción en el Registro Civil y el traslado de la misma al correspondiente Libro de Familia, por lo que este también será un documento suficiente para acreditar sus datos de identificación durante un plazo máximo de tres meses desde su nacimiento, tras el cual dicha acreditación se realizará con la misma documentación exigida para los mayores de edad.

Para menores extranjeros no nacidos en España la ley no realiza distinción con los mayores de edad, por lo que se exigirán los mismos documentos de identificación para ambos”.



2

REALIDAD SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN LA COMUNITAT VALENCIANA Análisis de fuentes estadísticas

2.1. INTRODUCCIÓN

Un diagnóstico de la situación actual de la inmigración en la Comunitat Valenciana precisa del análisis de las fuentes estadísticas que permitan describir, a través de las cifras, las principales dimensiones del fenómeno: población, educación, trabajo, salud y protección social.

A partir de diferentes registros de población, el primer apartado expone la evolución de la población extranjera, presenta la distribución provincial y procedencia geográfica a partir de los datos más recientes, caracteriza su composición por sexo y edad, y examina las cifras sobre nacimientos y defunciones. Igualmente, aporta datos sobre los hogares y presta especial atención a las estadísticas de población originariamente extranjera y luego naturalizada, que se completan con las de extranjeros residentes, las de solicitantes de asilo y con una estimación del número de personas en situación de irregularidad documental.

El segundo apartado está dedicado a la educación y trata con particular detalle la situación del alumnado en la enseñanza no universitaria, del que se ofrece una visión longitudinal, destaca las diferencias provinciales, las nacionalidades que predominan, el tipo de enseñanza y la titularidad de los centros en los que cursan sus estudios o su grado de integración escolar. También se informa del alumnado universitario y del nivel de formación de la población inmigrante.

La esfera del trabajo constituye la tercera dimensión, en la que se muestra la evolución de la población activa, las tasas de actividad, de ocupación y de paro, y se exponen las últimas estadísticas considerando las variables nacionalidad y sexo. Con este mismo enfoque se presentan las cifras de afiliaciones a la Seguridad Social, atendiendo además a las diferencias interprovinciales, el régimen de afiliación y el sector de actividad.

El cuarto apartado se detiene en la salud, para lo cual examina los datos sobre la población protegida y las diferentes modalidades de aseguramiento. Asimismo, efectúa una aproximación a la salud reproductiva de las mujeres inmigrantes, fundamentalmente a partir del material empírico sobre interrupciones voluntarias del embarazo, y analiza las cifras sobre un grave problema de salud pública: la violencia de género.

En último lugar se aborda la protección social mediante un análisis de las prestaciones básicas de servicios sociales a personas inmigrantes y refugiadas/asiladas, y de las intervenciones realizadas con población extranjera, diferenciando la provincia de residencia y la nacionalidad.

2.2. POBLACIÓN

2.2.1. Población extranjera y su procedencia

La población que tiene establecida su residencia habitual en la Comunitat Valenciana a fecha 1 de enero de 2016 asciende a 4.933.050 personas. Así lo indican las Cifras de Población que ofrece como definitivas el Instituto Nacional de Estadística³ (INE), según el cual, y como puede observarse en la tabla 1, el 84,3% ha nacido en España y el 15,7% restante fuera del Estado Español, lo que corresponde en este último caso a 773.906 personas. Los datos también revelan que quienes proceden de otros países se asientan de un modo desigual en las tres provincias valencianas: el 52% reside en Alicante, el 38% en Valencia y algo más del 10% en Castellón.

Tabla 1. Población residente en la Comunitat Valenciana y sus provincias, nacida en España y fuera de España. 1 de enero de 2016

PROVINCIA	Total de población	Población nacida en España		Población nacida fuera de España		% entre provincias de la población de origen extranjero
		Absoluto	%	Absoluto	%	
Alicante	1.842.756	1.442.939	78,30	399.817	21,70	51,66
Castellón	571.258	490.523	85,87	80.735	14,13	10,43
Valencia	2.519.036	2.225.682	88,35	293.354	11,65	37,91
Total C. Valenciana	4.933.050	4.159.144	84,31	773.906	15,69	100,00

Fuente: INE. Cifras de Población. Elaboración propia.

Al examinar la proporción que los extranjeros representan en cada provincia se comprueba que Alicante sigue ocupando la primera posición, en tanto que los casi cuatrocientos mil residentes en esta provincia suponen el 22% del total de sus efectivos, Castellón se sitúa en segundo lugar dado que los cerca de ochenta mil habitantes nacidos fuera de España suponen el 14% del total de

³ Se han utilizado las Cifras de Población siempre y cuando ofrecen la información requerida, dado que en el presente análisis no se llegará al detalle municipal sólo disponible a través del Padrón. Las Cifras de Población constituyen una fuente estadística de primer orden para describir una sociedad y son las que aporta el INE a los organismos internacionales y las que emplea para las Proyecciones de Población. Mediante métodos estadísticos, y usando fundamentalmente los datos del Padrón, las Cifras de Población intentan calcular la población residente en cada momento a partir de datos de nacimientos y defunciones y de migración exterior e interior. Las diferencias entre las Cifras de Población y el Padrón son muy reducidas, pudiendo obedecer, como el propio INE señala a modo de ejemplo, a que "los recién nacidos se incorporan de forma inmediata a las cifras de población mientras que el procedimiento para su contabilización en el Padrón es un poco más largo". Para ampliar este apunte metodológico puede consultarse el documento *¿Qué tipos de cifras de población publica el INE?* (en: <http://ir.uv.es/znP5Is7>).

habitantes, y en Valencia rozan el 12% las más de doscientas noventa y tres mil personas que en esta provincia tienen fijada su residencia. Es decir, en términos porcentuales la población nacida fuera de España en la provincia de Alicante casi duplica a la de la provincia de Valencia.

Ahora bien, para ponderar debidamente estos desequilibrios interprovinciales es fundamental conocer la procedencia geográfica de estas 773.906 personas de origen extranjero residentes en nuestra Comunitat. La tabla 2 recoge esta información desagregada por provincia y lugar de nacimiento, tanto en términos absolutos como porcentuales. En primer lugar, puede observarse que en el conjunto del territorio valenciano claramente predominan quienes proceden de otros países de la Unión Europea, de tal manera que los 344.828 efectivos alcanzan el 45% del total; le siguen aquéllos que nacieron en Sudamérica, con 184.602 personas que constituyen el 24%, y los que son oriundos del continente africano, con 108.320 efectivos que suponen el 14%. El resto de procedencias registra valores inferiores al 10%, destacando los individuos nativos de un país europeo no comunitario (63.510 personas que corresponden al 8,2%) sobre la población originaria de Asia (41.450 sujetos que en términos porcentuales significan el 5,4%).

Tabla 2. Población residente en la Comunitat Valenciana nacida fuera de España, por área geográfica de procedencia y provincia de residencia. 1 de enero de 2016

ÁREA GEOGRÁFICA	PROVINCIA						COMUNITAT VALENCIANA	
	Alicante		Castellón		Valencia		Absoluto	%
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
Unión Europea sin España	193.880	48,49	42.853	53,08	108.095	36,85	344.828	44,56
Resto de Europa	42.374	10,60	3.449	4,27	17.687	6,03	63.510	8,21
África	55.509	13,88	16.246	20,12	36.565	12,46	108.320	14,00
América del Norte	3.054	0,76	586	0,73	3.785	1,29	7.425	0,96
Centro América y Caribe	8.431	2,11	1.943	2,41	12.560	4,28	22.934	2,96
Sudamérica	78.313	19,59	13.067	16,19	93.222	31,78	184.602	23,85
Asia	17.908	4,48	2.551	3,16	20.991	7,16	41.450	5,36
Oceanía	348	0,09	40	0,05	449	0,15	837	0,11
Total	399.817	100,00	80.735	100,00	293.354	100,00	773.906	100,00

Fuente: INE. Cifras de Población. Elaboración propia.

En segundo lugar, se constata que en las tres provincias la mayor parte proviene de países miembros de la Unión Europea, si bien del 37% que representan en la provincia de Valencia, asciende a cerca del 49% en Alicante y al 53% en Castellón. La disparidad de estos porcentajes obedece al hecho de que en la provincia de Valencia presentan igualmente una elevada proporción las personas nacidas en Sudamérica (32%), muy superior a Alicante (20%) y a Castellón (16%), provincia esta última donde la población sudamericana no constituye el segundo grupo más numeroso, como sucede en las otras dos, sino que este lugar lo ocupan los nacidos en África al representar el 20%, cifra considerablemente más alta que en las otras provincias.

En tercer lugar, los datos indican que en la provincia de Alicante algo más de una de cada diez personas (10,6%) procede de un país europeo no comunitario, mientras que en Valencia o Castellón este porcentaje es muy inferior (6% y 4%, respectivamente).

Estos datos ponen de manifiesto la necesidad de desagregar las estadísticas por países y mostrar las diferencias interprovinciales, información recogida en la tabla 3 a partir de los datos del Padrón Continuo a fecha 1 de enero de 2016. Para dar cuenta con cierto detalle, pero evitar al mismo tiempo cifras de escasa relevancia estadística, se han seleccionado aquellos países cuyos ciudadanos representan un valor superior al 1% o llegan a rozarlo. Los datos del conjunto de la Comunitat Valenciana muestran que hay tres países que destacan sobre el resto: Rumanía, Reino Unido y Marruecos, que del total de nacidos fuera de España representan, respectivamente, el 12,6% (101.819 sujetos), el 10,2% (82.043) y el 9,1% (76.107). Es decir, cerca de una de cada tres personas (32%) son de origen rumano, británico o marroquí. Sin embargo, al fijar la mirada en las provincias en las que residen se advierte que la población de Rumanía es claramente la que predomina en Castellón, donde el 40% es natural de este país, y lo es también en Valencia aunque su peso decrece al 13%; en Alicante la población que prevalece es la del Reino Unido con más del 18%. Los porcentajes que representan las personas nacidas en Marruecos no son tan dispares entre las tres provincias, si bien esta procedencia ocupa la segunda posición en Castellón y en Alicante, respectivamente un 13,6% y un 9,6%, mientras que en Valencia ese lugar lo ocupan los originarios de Ecuador al representar el 7,4%, frente al 7,3% de los marroquíes.

Los datos evidencian la particularidad de Alicante como lugar de residencia elegido no sólo por población británica, sino también por la alemana, belga, noruega, holandesa, rusa, suiza, danesa, finlandesa o sueca, entre otras, de tal modo que estas nacionalidades significan nada menos que el 37%. Estas procedencias en Castellón apenas ascienden al 4% y lo más relevante es que más de la

mitad de la población aquí residente es de origen rumano o marroquí. Por su parte, en Valencia, quienes son originarios de los citados países suponen el 7,7% y el rasgo que define a la población nacida fuera es sin duda una distribución menos desequilibrada entre unos orígenes y otros, de tal manera que, junto a la población rumana, ecuatoriana y marroquí, también es destacable el número de nacidos en Colombia, Francia, Bulgaria, Bolivia o Argentina (con valores entre el 7% y el 4% del total).

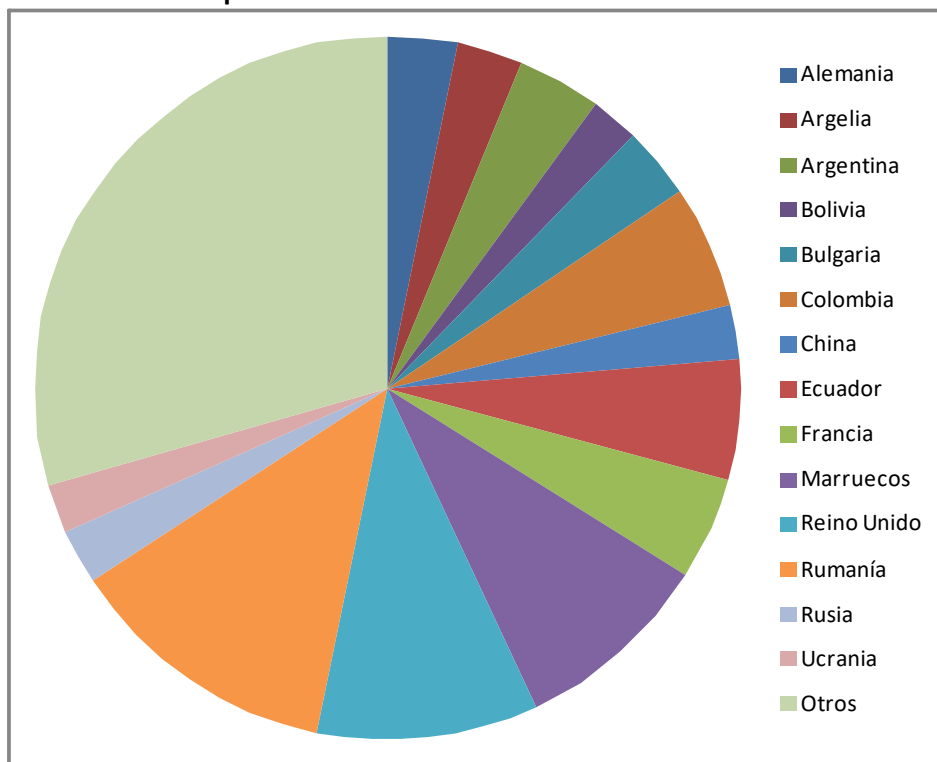
Tabla 3. Población residente en la Comunitat Valenciana nacida fuera de España, por principales países de nacimiento y por provincia de residencia. En %. 1 de enero de 2016

PAÍS DE NACIMIENTO	PROVINCIA			COMUNITAT VALENCIANA
	Alicante	Castellón	Valencia	
Alemania	4,73	1,17	1,92	3,21
Argelia	4,08	2,12	1,91	3,00
Argentina	4,08	1,28	4,26	3,85
Bélgica	2,13	0,39	0,49	1,28
Bolivia	0,93	0,11	4,39	2,22
Bulgaria	2,26	1,15	5,10	3,27
Colombia	5,44	2,38	6,76	5,63
Cuba	1,19	0,50	1,75	1,34
China	2,12	1,25	3,33	2,51
Ecuador	4,95	0,91	7,42	5,49
Francia	3,89	1,35	6,77	4,76
Italia	1,08	1,02	2,06	1,46
Marruecos	9,56	13,56	7,32	9,10
Noruega	1,66	0,02	0,05	0,83
Países Bajos	3,05	0,35	0,46	1,71
Pakistán	0,85	0,74	2,45	1,48
Reino Unido	18,34	1,35	2,58	10,16
Rumanía	5,92	39,91	13,21	12,58
Rusia	4,09	0,62	1,15	2,53
Suiza	1,30	0,17	0,82	0,98
Ucrania	2,36	1,27	2,31	2,22
Uruguay	1,10	0,46	1,80	1,31
Venezuela	1,14	0,51	2,22	1,50
Otros	13,75	27,41	19,47	17,58
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo. Elaboración propia.

En el gráfico 1 se visualizan los principales países emisores de población a la Comunitat Valenciana. A pesar de que más de una cuarta parte se ha agrupado bajo la categoría de “otros” con objeto de diferenciar más claramente los orígenes, queda patente el predominio de Rumanía, Reino Unido y Marruecos, que conforman el primer grupo de países emisores. En el segundo grupo por número de efectivos se situaría Colombia, Ecuador y Francia, y un tercer grupo lo constituirían Argentina, Alemania, Bulgaria y Argelia. De estos diez países provienen el 61% de los extranjeros.

Gráfico 1. Población de origen extranjero residente en la Comunitat Valenciana, por principales países de nacimiento. 1 de enero de 2016



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo. Elaboración propia.

Una mención especial merece el fenómeno del asentamiento de población europea en la franja litoral alicantina, que se inaugura en los años ochenta. En una importante proporción son jubilados que proceden de países europeos atlánticos y se concentran en determinados municipios, donde incluso en esa década ya llegan a ser mayoría sobre los españoles (Valero, 1992).

En el año 1996, el 60% de las personas nacidas fuera del Estado Español y residentes en nuestra Comunitat era, en orden decreciente, de origen francés, británico, alemán, belga, holandés, noruego o sueco (un total de 92.382 de las 153.747 registradas). La población marroquí apenas superaba las 13.000 y la rumana era de tan sólo 422. Evidentemente, es el inicio de la inmigración

económica y, a partir de esa fecha y año tras año, la población de origen extranjero experimenta un constante incremento. La tabla 4 presenta, desde 1996 y hasta 2016, la población residente en territorio valenciano nacida en España y nacida fuera, así como el porcentaje que a lo largo de este periodo ocupa la población de origen extranjero.

Tabla 4. Evolución de la población residente en la Comunitat Valenciana nacida en España y fuera de España. 1996-2016

AÑO	Total de población	Población nacida en España	Población nacida fuera de España	% población de origen extranjero
1996	4.009.329	3.855.582	153.747	3,83
1998 ⁴	4.023.441	3.858.185	165.256	4,11
1999	4.066.474	3.890.576	175.898	4,33
2000	4.120.729	3.914.899	205.830	4,99
2001	4.202.608	3.932.600	270.008	6,42
2002	4.326.708	3.953.504	373.204	8,63
2003	4.470.885	3.982.940	487.945	10,91
2004	4.543.304	4.003.457	539.847	11,88
2005	4.692.449	4.036.002	656.447	13,99
2006	4.806.908	4.064.492	742.416	15,44
2007	4.885.029	4.078.480	806.549	16,51
2008	5.029.601	4.107.683	921.918	18,33
2009	5.094.675	4.129.759	964.916	18,93
2010	5.111.706	4.141.452	970.254	18,98
2011	5.117.190	4.154.139	963.051	18,82
2012	5.129.266	4.155.045	974.221	18,99
2013	5.113.815	4.154.390	959.425	18,76
2014	5.004.844	4.154.729	850.115	16,99
2015	4.980.689	4.154.036	826.653	16,60
2016 ⁵	4.959.968	4.154.159	805.809	16,25

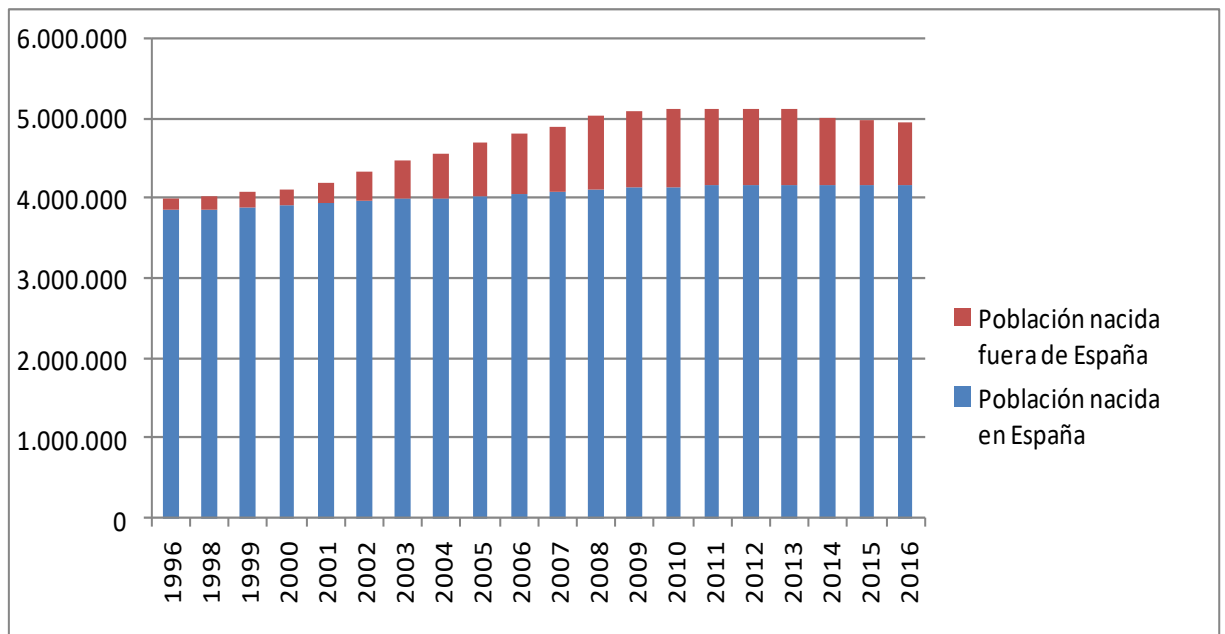
Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo. Elaboración propia.

⁴ El INE no ofrece datos para el año 1997.

⁵ Como se ha señalado previamente, las cifras que proporciona el INE a partir del Padrón Continuo no coinciden con la que el propio INE facilita en Cifras de Población (estadística de síntesis y análisis realizada a partir de los datos de diferentes fuentes).

Los datos confirman que si en 1996 el 3,8% de la población asentada en la Comunitat Valenciana era inmigrada, este porcentaje aumenta gradualmente y pasa a ser del 5% en el año 2000, al 11% en 2003, al 14% en 2005 y al 19% en 2010. En 2011 tiene lugar una ligera pérdida de efectivos, de la que se recupera un año más tarde, pasando a ser 2012 el año en el que la población de origen extranjero representa el valor más elevado de todo el periodo: 974.221 personas que suponen el 19% de la población residente. A partir de esta fecha sufre un moderado y constante descenso, y en 2016 se sitúa en torno al 16%. Esta tendencia puede visualizarse más fácilmente a través del gráfico 2, en el que se aprecia asimismo cómo el crecimiento demográfico que ha experimentado la sociedad valenciana ha sido fruto del crecimiento migratorio.

Gráfico 2. Evolución de la población residente en la Comunitat Valenciana nacida en España y fuera de España. 1996-2016



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo. Elaboración propia.

2.2.2. Pirámide demográfica y movimiento natural de la población

El INE aporta datos sobre la composición por sexo y edad de la población de origen extranjero, lo que permite realizar una “fotografía” de su estructura demográfica. Con este fin se exponen las cifras de mujeres y de hombres en los diferentes grupos de edad y seguidamente se presenta la pirámide demográfica o representación gráfica de dichas cifras.

**Tabla 5. Población de origen extranjero residente en la Comunitat Valenciana, por sexo y edad.
1 de enero de 2016**

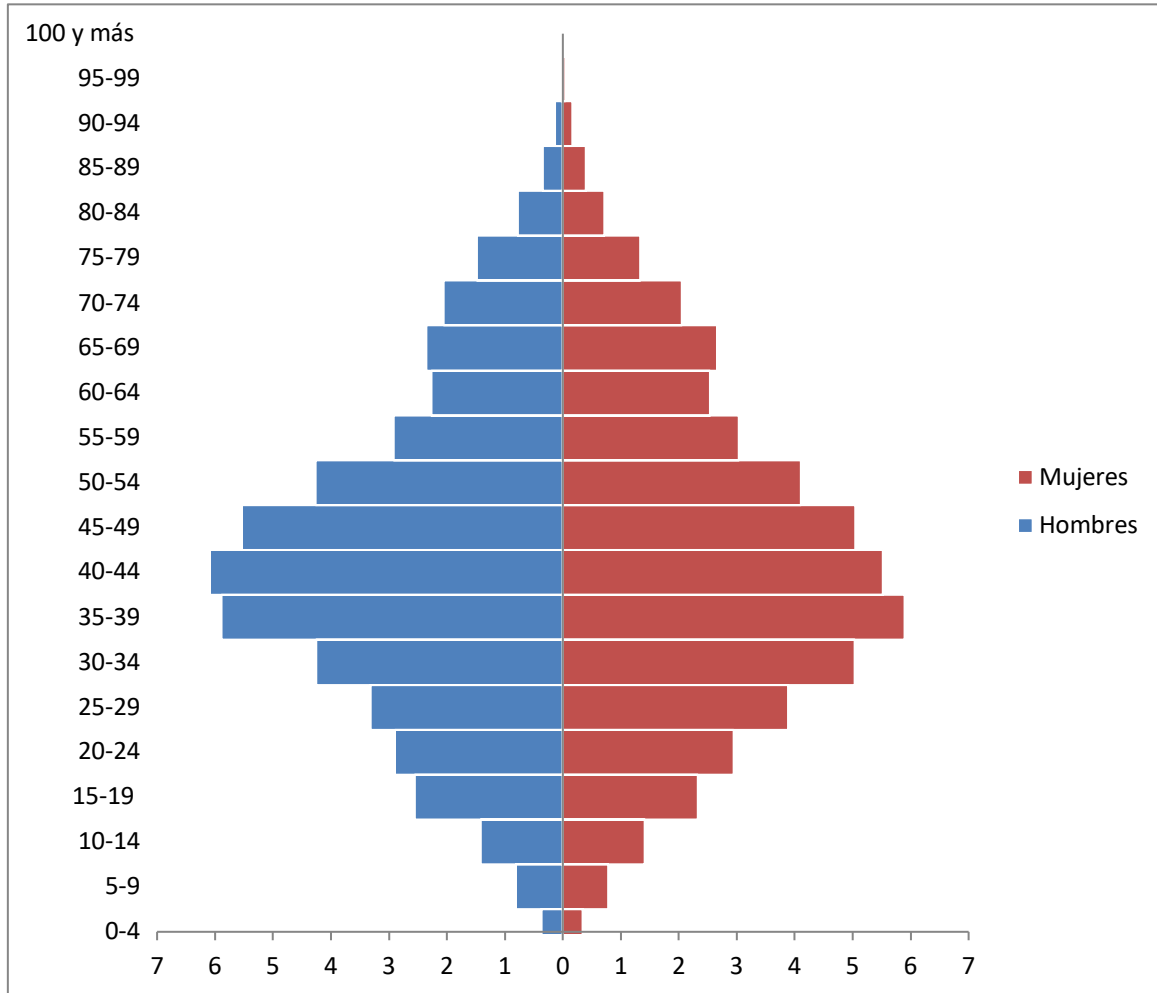
GRUPOS DE EDAD	SEXO			
	Hombres		Mujeres	
	Absolutos	% del total de población	Absolutos	% del total de población
0 a 4 años	2.827	0,37	2.610	0,34
5 a 9 años	6.286	0,81	6.019	0,78
10 a 14 años	10.989	1,42	10.943	1,41
15 a 19 años	19.727	2,55	18.028	2,33
20 a 24 años	22.408	2,90	22.844	2,95
25 a 29 años	25.715	3,32	30.125	3,89
30 a 34 años	32.904	4,25	38.934	5,03
35 a 39 años	45.607	5,89	45.652	5,90
40 a 44 años	47.101	6,09	42.710	5,52
45 a 49 años	42.796	5,53	39.041	5,04
50 a 54 años	32.940	4,26	31.772	4,11
55 a 59 años	22.632	2,92	23.464	3,03
60 a 64 años	17.589	2,27	19.626	2,54
65 a 69 años	18.249	2,36	20.559	2,66
70 a 74 años	15.933	2,06	15.861	2,05
75 a 79 años	11.469	1,48	10.264	1,33
80 a 84 años	5.993	0,77	5.577	0,72
85 a 89 años	2.705	0,35	2.988	0,39
90 a 94 años	1.005	0,13	1.276	0,16
95 a 99 años	238	0,03	336	0,04
100 y más años	73	0,01	91	0,01
Total	385.186	49,77	388.720	50,23

Fuente: INE. Cifras de Población. Elaboración propia.

De los datos de la tabla 5 se desprende, en primer lugar, que se trata de una población equilibrada por sexo, en tanto que el 49,8% son varones (385.186) y el 50,2% son mujeres (388.720). En segundo lugar se aprecia que es una población menos envejecida que la autóctona dado que las personas de 65 años y más representan el 14,6% (frente al 19,6% de la autóctona), y apenas hay diferencia entre hombres (7,2% del total) y mujeres (7,4%). Los datos muestran, en tercer lugar, que las franjas de edad que abarcan hasta los 14 años suponen en torno al 2,6% tanto de niños

como de niñas. En cuarto lugar, la población que podría denominarse joven, con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años, representa el 8,8% en chicos y 9,2% en chicas. Es decir, los hombres y las mujeres nacidos fuera guardan una importante similitud por grupos de edad, como puede apreciarse en el gráfico 3.

Gráfico 3. Pirámide de la población residente en la Comunitat Valenciana nacida fuera de España en 2016. En %



Fuente: INE. Cifras de Población. Elaboración propia.

La composición demográfica puede verse afectada por el movimiento natural de la población, en el que intervienen los nacimientos y las defunciones. Respecto a los primeros, resulta necesario conocer cómo han variado a lo largo de los años las cifras de nacimientos de madre extranjera y la proporción que éstos representan del total de nacimientos en la Comunitat Valenciana.

Tabla 6. Nacimientos de madre extranjera en la Comunitat Valenciana. 1996-2015.

AÑO	Total de nacimientos Comunitat Valenciana	Nacimientos de madre extranjera	% de nacimientos de madre extranjera	% población extranjera⁶
1996	36.605	812	2,2	2,3
1997 ⁷	36.824	987	2,7	-
1998	36.926	1.078	2,9	2,5
1999	38.794	1.406	3,6	3,2
2000	40.775	2.005	4,9	3,8
2001	42.290	3.275	7,7	4,8
2002	44.193	4.982	11,3	7,0
2003	47.322	6.416	13,6	9,3
2004	48.954	7.664	15,7	10,2
2005	50.628	8.811	17,4	12,4
2006	52.756	10.036	19,0	13,9
2007	54.478	11.798	21,7	15,0
2008	57.083	13.565	23,8	16,9
2009	52.389	11.897	22,7	17,5
2010	51.684	11.431	22,1	17,5
2011	49.446	10.386	21,0	17,2
2012	47.574	9.630	20,2	17,2
2013	44.185	8.586	19,4	16,9
2014	44.343	8.395	18,9	14,8
2015	43.450	8.244	19,0	14,1

Fuente: INE. Fenómenos demográficos. Movimiento Natural de la Población. Elaboración propia.

La tabla 6 muestra que el número de nacimientos anuales que se producen en la Comunitat Valenciana ha sufrido importantes variaciones a lo largo de las dos últimas décadas. También desvela la existencia dos etapas claramente diferenciadas: una primera fase que abarca desde 1996 y hasta 2008, a la que podría denominarse de natalidad expansiva en tanto que el número de

⁶ Estos porcentajes se han presentado en la tabla 4 y se han extraído de la Estadística del Padrón Continuo.

⁷ Como anteriormente se ha indicado, el INE no ofrece datos para 1997.

nacidos aumenta progresivamente año tras año hasta superar la cifra de 57.000 nacidos en 2008; y una segunda fase de natalidad retraída a partir de 2009, dado que la cifra de nacidos decrece de manera gradual. Sin lugar a dudas, a esta evolución contribuyen decisivamente los nacimientos de madres extranjeras.

En efecto, el número de nacidos de madres extranjeras era de tan solo 812 en 1996, un 2,2% de todos los nacimientos, en 2002 esta cifra roza los 5.000 y supone más del 11% y en 2008 asciende a 13.565, lo que significa que llegan a representar cerca de la cuarta parte de todos los nacimientos. A partir de ese año se produce un descenso sostenido hasta los 8.244 nacimientos en 2015, que significan 19 de cada 100. A través de la citada tabla también puede comprobarse que salvo en el año 1996, el porcentaje de nacidos de madre extranjera es siempre superior al porcentaje de la población extranjera, sobresaliendo de nuevo 2008 por alcanzar la diferencia más elevada. Para interpretar convenientemente estos datos hay que tener en cuenta que las mujeres en edad reproductiva (de 15 a 44 años según la OMS) suponen en la población extranjera el 25,6% y el 17,5% en la española.

Por lo que se refiere a las defunciones de personas extranjeras, no es posible disponer de esta información hasta el año 1999, que es cuando por primera vez el INE las desagrega del resto de fallecimientos. A partir de esa fecha facilita la información por provincias, aunque no detalla la nacionalidad de los fallecidos y sólo es posible obtener este dato para el conjunto del Estado. Aun con estas limitaciones, las estadísticas revelan particularidades que procede destacar. Con este fin se ha elaborado la tabla 7, en la que se indican las muertes de extranjeros que han tenido lugar en la Comunitat y en cada una de sus provincias desde 1999 hasta 2015.

A lo largo de los diecisiete años que se recogen en la tabla, la cifra de defunciones incrementa de un modo casi gradual, y ha pasado de 1.079 en 1999 a 2.537 en 2015. Como cabe esperar, de las defunciones de personas extranjeras residentes en territorio valenciano, Alicante es la provincia que mayor número de muertes registra debido a la composición por edad de las personas aquí asentadas: tercera edad procedente de los países europeos occidentales. No obstante, si en el primer año representaban los fallecidos en Alicante nada menos que el 85% de todas las personas extranjeras de la Comunitat, la proporción se reduce al 78% para el último año, distribuyéndose el resto entre el 6% en Castellón y el 16% en Valencia, lo que en números absolutos significan 1.965 muertes, 156 y 416, respectivamente.

Tabla 7. Defunciones de extranjeros en la Comunitat Valenciana y sus provincias. 1999-2015

AÑO	PROVINCIA			COMUNITAT VALENCIANA
	Alicante	Castellón	Valencia	
1999	919	43	117	1.079
2000	1.053	69	118	1.240
2001	1.166	59	163	1.388
2002	1.233	87	199	1.519
2003	1.394	99	233	1.726
2004	1.405	116	269	1.790
2005	1.577	105	271	1.953
2006	1.528	139	342	2.009
2007	1.754	147	366	2.267
2008	1.736	157	372	2.265
2009	1.641	156	353	2.150
2010	1.711	124	426	2.261
2011	1.748	164	386	2.298
2012	1.851	134	401	2.386
2013	1.918	151	408	2.477
2014	1.898	181	380	2.459
2015	1.965	156	416	2.537

Fuente: INE. Fenómenos demográficos. Movimiento Natural de la Población. Elaboración propia.

No es posible extrapolar directamente de las estadísticas del conjunto estatal cuál es el país de nacionalidad de los fallecidos. Sin embargo, es indudable que arrojan luz y corroboran que un significativo porcentaje corresponde a personas del Reino Unido y de Alemania. En concreto, los datos del INE apuntan que, del total de extranjeros fallecidos en España, y año tras año, entre el 22,5% y el 25% son británicos, cifra superior a la de los alemanes cuyo valor porcentual representa entre el 12,5% y el 14% la mayor parte de los años.

2.2.3. Estructura y tamaño de los hogares

El Censo de Población y Viviendas de 2011 ofrece una información imposible de obtener a través de otros sistemas de registro: la estructura y tamaño de los hogares. Con la cautela necesaria dada la posible obsolescencia de los datos, esta fuente revela que la estructura de los hogares de personas nacidas en el extranjero presenta singularidades con respecto a los de la población

autóctona (tabla 8). En términos relativos se aprecia que los hogares unipersonales son menos frecuentes y representan el 6,6%, frente al 10,2% de los hogares de la población nacida en España, siendo especialmente infrecuente cuando se trata de hogares de la tercera edad, lo que guarda relación con el hecho de que su población está menos envejecida que la autóctona. Las familias monoparentales adquieren asimismo menor peso en la población de origen extranjero que en la española de origen (5,6% y 9,2%, respectivamente). Y es notoria la diferencia en las familias nucleares, que de suponer el 41,4% de los hogares de nacidos en el extranjero ascienden al 51,6% en los de nacidos en España.

Sin embargo, los hogares formados por una pareja sin hijos obtienen un valor porcentual superior entre las personas de origen extranjero (19,5%, frente al 17,3% de las nacidas en España), si bien la diferencia fundamental en la estructura de los hogares corresponde a “otros tipos de hogar”, que suponen el 27% de los autóctonos y cerca del 12% de los autóctonos. En este tipo de hogares se engloba el formado por pareja o padre/madre que convive con algún hijo menor de 25 años y otra(s) persona(s), cuyo número asciende a 120.785 hogares, es decir, el 57% de estos otros tipos de hogar.

Tabla 8. Estructura del hogar de la población nacida en España y de la población nacida fuera de España. Comunitat Valenciana, 2011

ESTRUCTURA DEL HOGAR	Total		Población nacida en España		Población de origen extranjero	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Hogar unipersonal (<65 años)	285.440	5,72	250.105	5,95	35.335	4,50
Hogar unipersonal (≥65 años)	194.315	3,89	178.040	4,23	16.275	2,07
Familia monoparental	430.900	8,63	387.315	9,21	43.585	5,56
Pareja sin hijos	881.925	17,67	728.625	17,32	153.300	19,54
Familia nuclear	2.495.985	50,02	2.171.315	51,63	324.670	41,39
Otros tipos de hogar	701.780	14,06	490.440	11,66	211.340	26,94
Total	4.990.345	100,00	4.205.840	100,00	784.505	100,00

Fuente: INE. Censo de Población y Viviendas 2011. Elaboración propia.

En relación con el tamaño de los hogares (tabla 9), el Censo de Población y Viviendas de 2011 pone de manifiesto que los hogares de las personas originarias de otros países son más numerosos. En concreto, algo más de la cuarta parte (20,6%) se integra en un hogar formado por cinco o más miembros, lo que significa más del doble que en la población nacida en España (9,6%).

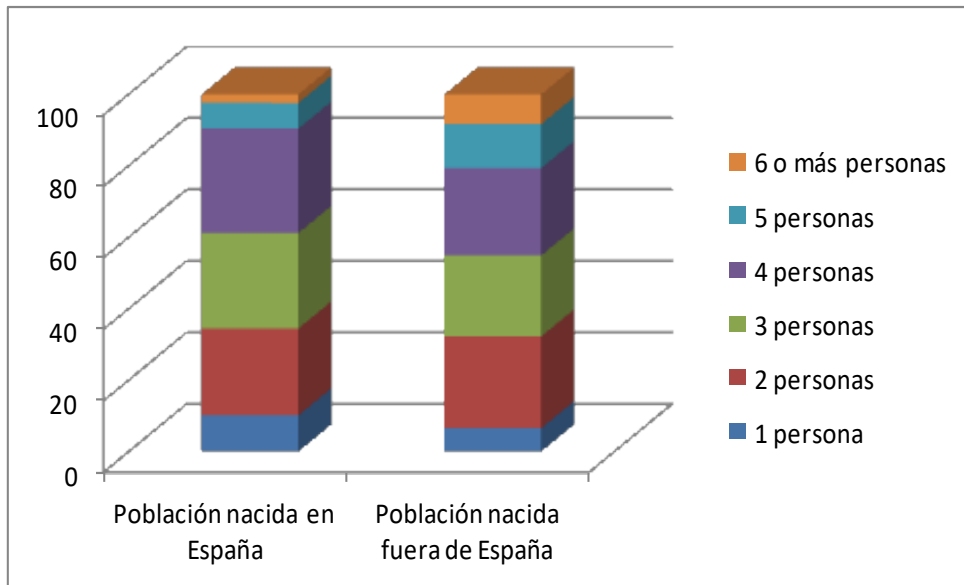
Tabla 9. Tamaño del hogar de la población nacida en España y de la población nacida fuera de España. Comunitat Valenciana, 2011

TAMAÑO DEL HOGAR	Total		Población nacida en España		Población de origen extranjero	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1 persona	479.755	9,61	428.140	10,18	51.615	6,58
2 personas	1.223.690	24,52	1.022.040	24,30	201.650	25,70
3 personas	1.302.045	26,09	1.124.345	26,73	177.695	22,65
4 personas	1.420.455	28,46	1.228.735	29,22	191.720	24,44
5 personas	399.160	8,00	302.480	7,19	96.680	12,32
6 o más personas	165.235	3,31	100.090	2,38	65.145	8,30
Total	4.990.345	100,00	4.205.840	100,00	784.505	100,00

Fuente: INE. Censo de Población y Viviendas 2011. Elaboración propia.

La información que facilita el INE impide averiguar el tamaño medio de los hogares al emplear una categoría abierta; aun así, la comparación a través de histogramas (gráfico 4) resalta la particularidad de los hogares de población autóctona: menor proporción de unipersonales y mayor proporción de hogares más numerosos.

Gráfico 4. Distribución porcentual de los hogares de la población nacida en España y de la población nacida fuera de España, por número de miembros. Comunitat Valenciana, 2011



Fuente: INE. Censo de Población y Viviendas 2011. Elaboración propia.

2.2.4. Población nacionalizada española

El artículo 17 del Código Civil español establece que son españoles de origen: 1. a) Los nacidos de padre o madre españoles. b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España (salvo los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España). c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad. d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español. 2. La filiación o el nacimiento en España, cuya determinación se produzca después de los dieciocho años de edad, no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española. El interesado tiene entonces derecho a optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a contar desde aquella determinación.

De este modo, no todas las personas nacidas en España adquieren la nacionalidad española, sino que los nacidos de padres extranjeros adoptan la nacionalidad de sus padres, excepto cuando sus países no reconocen como nacionales a los nacidos en el extranjero hijos de sus nacionales, por lo que en estos casos se les concede la nacionalidad española, con valor de simple presunción, para

evitar que carezcan de nacionalidad. Nuestro ordenamiento jurídico también establece que la nacionalidad española puede adquirirse a través de diferentes vías: por opción, por residencia, por carta de naturaleza o por posesión de estado.

La tabla 10 informa de la población nacida en el extranjero y con nacionalidad española a 1 de enero de 2016. El INE cifra esta población en 191.226 personas, lo que en términos relativos constituye el 25%. Ahora bien, el porcentaje de nacionalizados varía ostensiblemente entre unas procedencias y otras: mientras que casi la mitad de los individuos de origen sudamericano o de Centro América y el Caribe han adquirido la nacionalidad española (51,4% y 48,9%, respectivamente), los que han nacido en países europeos (tanto comunitarios como no comunitarios) y los oriundos de Asia son los que en menor proporción la han adquirido, situándose los valores próximos al 13%. En el caso de la población nacida en África, la nacionalidad la ha obtenido el 22%.

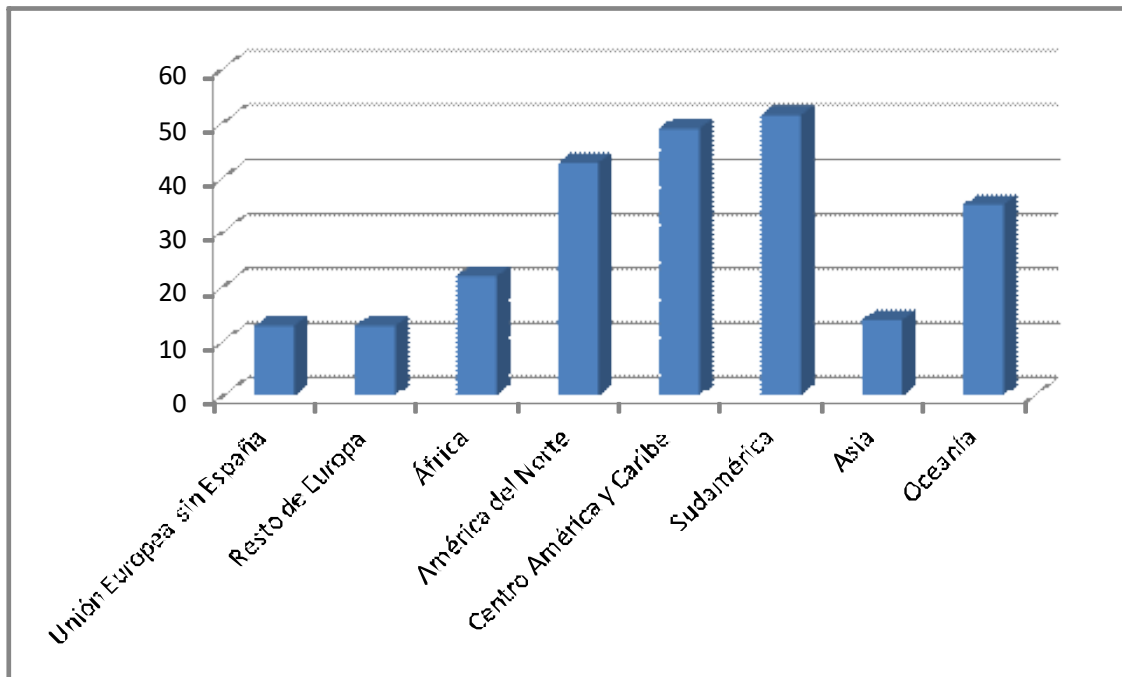
Tabla 10. Población de origen extranjero en la Comunitat Valenciana que ha obtenido la nacionalidad española, por lugar de nacimiento. 1 de enero de 2016

LUGAR DE NACIMIENTO	Población total	Población con nacionalidad española	% con nacionalidad española
Unión Europea sin España	344.828	44.084	12,78
Resto de Europa	63.510	8.132	12,80
África	108.320	23.713	21,89
América del Norte	7.425	3.167	42,65
Centro América y Caribe	22.934	11.221	48,93
Sudamérica	184.602	94.877	51,40
Asia	41.450	5.739	13,85
Oceanía	837	293	35,01
Total	773.906	191.226	24,71

Fuente: INE. Cifras de Población. Elaboración propia.

Las diferencias en la adquisición de la nacionalidad española según las procedencias se observan más fácilmente mediante el gráfico 5. No obstante, téngase en cuenta que las cifras absolutas son muy dispares entre unos orígenes y otros: Sudamérica con 94.877 naturalizados frente a Oceanía con tan sólo 293.

Gráfico 5. Porcentaje de población nacionalizada según el área geográfica de nacimiento. 1 de enero de 2016



Fuente: INE. Cifras de Población. Elaboración propia.

Las cifras de naturalización son de indiscutible importancia desde el punto de vista del proceso de integración. Por ello se examinarán las diferencias interprovinciales y seguidamente se expondrán las nacionalidades de origen que predominan para el conjunto de la Comunitat.

A través de la tabla 11 puede conocerse, para cada provincia, la distribución por área geográfica de las personas naturalizadas españolas. Previamente a la lectura de los datos que contiene la tabla, con porcentajes extraídos sobre el total provincial, también puede observarse que Valencia es la que concentra mayor número de nacionalizados de todas las procedencias (porcentajes en horizontal que se han omitido para facilitar la lectura), con valores siempre superiores al 50% de los nacionalizados residentes en la Comunitat Valenciana, salvo en el caso de los originarios de África que son mayoría los asentados en Alicante (46%).

Tabla 11. Población de origen extranjero que ha obtenido la nacionalidad española por lugar de nacimiento y provincia de residencia (%). 1 de enero de 2016

LUGAR DE NACIMIENTO	PROVINCIA			COMUNITAT VALENCIANA
	Alicante	Castellón	Valencia	
Unión Europea	15.787 (21,07%)	4.134 (25,10)	24.163 (24,20)	44.084 (23,05)
Resto de Europa	3.395 (4,53)	633 (3,84)	4.104 (4,11)	8.132 (4,25)
África	10.926 (14,58)	3.090 (18,76)	9.697 (9,71)	23.713 (12,40)
América del Norte	1.200 (1,60)	233 (1,41)	1.735 (1,74)	3.167 (1,66)
Centro América y Caribe	4.108 (5,48)	946 (5,74)	6.168 (6,18)	11.221 (5,87)
Sudamérica	37.653 (50,26)	6.961 (42,26)	50.262 (50,34)	94.877 (49,62)
Asia	1.727 (2,31)	454 (2,76)	3.557 (3,56)	5.739 (3,00)
Oceanía	117 (0,16)	20 (0,12)	156 (0,16)	293 (0,15)
Total	74.913 (100,00)	16.471 (100,00)	99.842 (100,00)	191.226 (100,00)

Fuente: INE. Cifras de Población. Elaboración propia.

Las estadísticas verifican que los nacidos en Sudamérica constituyen el grupo más numeroso de los nacionalizados en la Comunitat al representar el 50%, y lo son igualmente en las tres provincias, si bien en Alicante y en Valencia registran ese mismo porcentaje, mientras que en Castellón desciende al 42%. El segundo grupo en importancia estadística corresponde a la población llegada de la Unión Europea, con un promedio del 23% para el conjunto de la Comunitat y con valores que superan esta media en Castellón y Valencia, frente a Alicante con un peso inferior. El tercer grupo

lo componen los naturales de África, quienes del total de nacionalizados en la comunidad autónoma suponen el 12%, a cierta distancia de la proporción que adquieren en la provincia de Valencia (9,7%) y bastante alejado de la que representan en Castellón, provincia en la que ascienden a casi el 19%. Dicho de otro modo: Castellón se desvía del patrón autonómico relativo a las nacionalizaciones en tanto que aquí, en términos porcentuales, se han producido menos nacionalizaciones de personas sudamericanas y más de africanas.

La tabla 12 presenta las principales nacionalidades de origen a partir de los datos del Padrón Continuo. Se han seleccionado aquéllas que cuentan con más de 1.000 personas que han obtenido la nacionalidad española y se exponen en orden decreciente.

A tenor de los datos que ofrece el Padrón Continuo, las nacionalidades de origen de las personas que en mayor número han adquirido la nacionalidad española son: Colombia, Francia y Ecuador. Los grupos originarios de esos países representan entre el 14% de los naturalizados españoles (en el caso de Colombia) y el 13,5% (en el de Ecuador), y en conjunto las tres agrupan a más del 41%. Como indica la tabla, el número de personas naturalizadas españolas de cada uno de estos países oscila entre las 27.477 de Colombia y las 26.507 de Ecuador.

Así mismo, puede apreciarse que un segundo grupo por número de efectivos lo forman los originarios de Marruecos y Argentina, ambos con valores porcentuales superiores al 8%, aunque Marruecos arroja una cifra absoluta más elevada (16.826 personas naturalizadas españolas).

Cabría destacar un tercer grupo de naturalizados españoles, el constituido por los nacidos en Alemania, Venezuela, Cuba y Bolivia, cuya proporción sobre el total ronda el 3% del conjunto de los nacionalizados (como es el caso de Bolivia con 5.797 personas) o superan ligeramente este porcentaje.

Por su parte, Rumanía, que como se ha visto es el principal país de procedencia de la población inmigrada, con una cifra superior a los 100.000 individuos en la Comunitat Valenciana, cuenta con 1.349 naturalizados españoles, un 0,69% del total de personas que han adquirido la nacionalidad española.

Tabla 12. Principales nacionalidades de origen de las personas naturalizadas en España y residentes en la Comunitat Valenciana. 1 de enero de 2016

NACIONALIDAD DE ORIGEN	Absoluto	%
Colombia	27.477	14,03
Francia	27.335	13,96
Ecuador	26.507	13,54
Marruecos	16.826	8,59
Argentina	15.942	8,14
Alemania	7.185	3,67
Venezuela	6.688	3,42
Cuba	6.346	3,24
Bolivia	5.797	2,96
Uruguay	4.912	2,51
Suiza	4.546	2,32
Perú	4.530	2,31
Argelia	3.298	1,68
República Dominicana	3.178	1,62
Brasil	3.143	1,61
Reino Unido	2.512	1,28
China	2.315	1,18
Bélgica	2.100	1,07
Chile	2.057	1,05
México	1.741	0,89
Guinea Ecuatorial	1.457	0,74
Rusia	1.439	0,73
Rumanía	1.349	0,69
Estados Unidos de América	1.276	0,65
Otras	15.869	8,10
Total	195.825⁸	100,00

Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo. Elaboración propia.

⁸ Recuérdese el comentario metodológico sobre las variaciones entre el Padrón Continuo y las Cifras de Población.

2.2.5. Extranjeros residentes, solicitantes de asilo e irregulares

Las cifras de población originariamente extranjera y luego naturalizada deben completarse con las relativas a las de extranjeros residentes, las de solicitantes de asilo y las de aquellas personas en situación de irregularidad documental. Los residentes, según establece el artículo 33 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por RD 2393/2004, son aquéllos que se encuentran en España y son titulares de una autorización para residir. En este sentido, el régimen jurídico de extranjería diferencia entre: 1) régimen de libre circulación UE⁹, a los que corresponde un certificado de registro; 2) régimen general, a los que se les expide una tarjeta de residencia y se aplica a los nacionales de terceros países¹⁰. Junto a estas modalidades hay que añadir a los que disponen de autorización de estancia por estudios.

La tabla 13 refleja el número de extranjeros empadronados y los de residentes con autorización, bien sea en régimen de libre circulación, en el general o por estudios. Estas cifras no incluyen a las personas de un país miembro de la Unión Europea, dado que la libertad de desplazarse para trabajar en el ámbito de la Unión Europea es un derecho de los ciudadanos comunitarios. Tampoco contienen las de nacionales de Islandia, Noruega y Liechtenstein por tratarse de países pertenecientes al Espacio Económico Europeo y, por consiguiente, sus trabajadores son admitidos en igualdad de condiciones que los comunitarios. E igualmente excluyen a los nacionales de Suiza en virtud del acuerdo según el cual las personas de este país pueden residir y trabajar en la Unión Europea.

Hecha esta aclaración, los datos de la tabla indican que a fecha 1 de enero de 2016 son 318.897 los extranjeros empadronados, de los cuales disponen de autorización de residencia a través del régimen general 228.690 personas, 37.569 mediante el régimen comunitario y 2.329 cuentan con autorización por estudios. También especifica la tabla que el número de solicitantes de asilo en esa fecha es de 1.108. De este modo, la suma de estas cuatro situaciones conformaría la cifra total de extranjeros de terceros países con autorización.

Para efectuar el cálculo de los extranjeros en situación de irregularidad documental se ha sustraído a la cifra total de extranjeros empadronados la de extranjeros de terceros países con

⁹ Se aplica a los ciudadanos de la Unión -nacionales de países de la Unión Europea- y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y de la Confederación Suiza. A sus familiares y a los familiares de españoles que sean nacionales de terceros países se les expide una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión.

¹⁰ Salvo que les sea de aplicación el Régimen de Libre Circulación UE por ser familiares de ciudadanos de la Unión.

autorización, lo que resulta un número de 49.201. Es decir, que a través de los registros oficiales podría estimarse que en la Comunitat Valenciana se encontrarían en situación de irregularidad documental unas 49.201 personas en esa fecha. Evidentemente, su condición de indocumentados implica que este número deba interpretarse con suma cautela y deba considerarse como una estimación, con las consiguientes limitaciones.

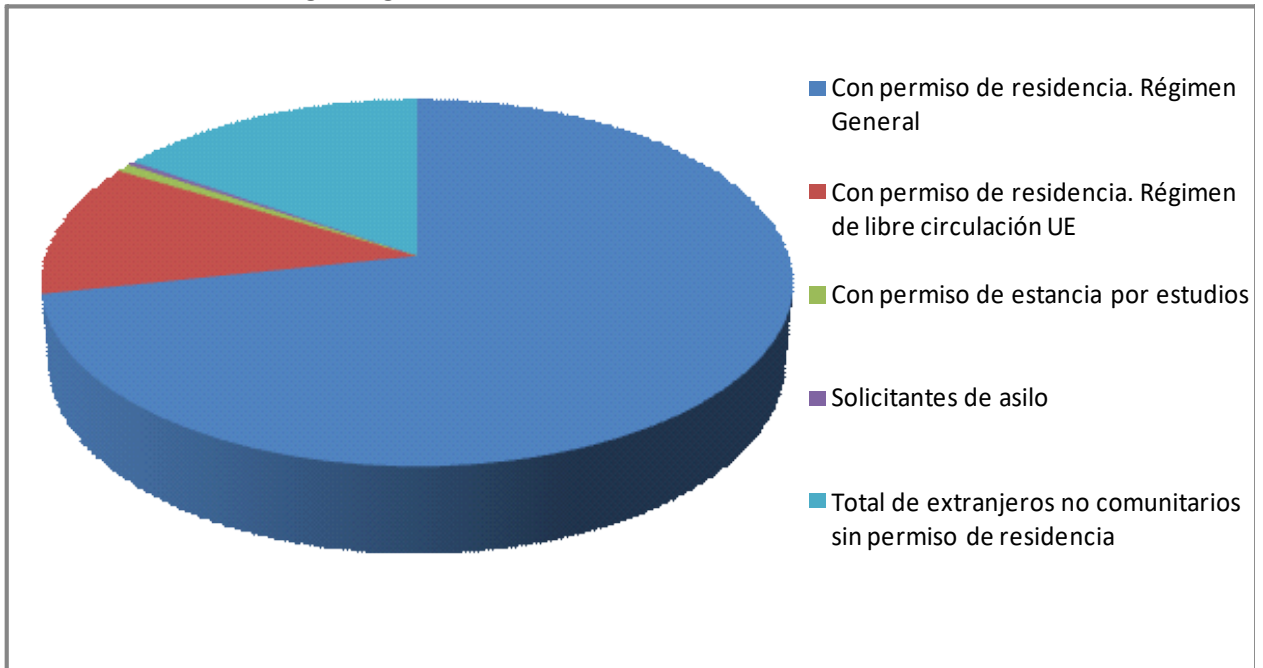
Tabla 13. Población extranjera empadronada de terceros países en la Comunitat Valenciana, según régimen de residencia. 1 de enero de 2016

RÉGIMEN DE RESIDENCIA	Absoluto	%
Extranjeros empadronados (a)	318.897	100,00%
Con autorización de residencia. Régimen General (b)	228.690	71,71%
Con autorización de residencia. Régimen de libre circulación UE (c)	37.569	11,78%
Con autorización de estancia por estudios (d)	2.329	0,73%
Solicitantes de asilo (e)	1.108	0,35%
Total extranjeros de terceros países con autorización (b+c+d+e)	269.696	84,57%
Total de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia a- (b+c+d+e)	49.201	15,43%

Fuente: INE Cifras de Población, Asilo en Cifras 2015 y Observatorio Permanente de Inmigración.
Elaboración propia.

La tabla también recoge las proporciones que cada una de estas situaciones representa con respecto al total de extranjeros empadronados de terceros países. Claramente, la mayoría son titulares de una autorización del régimen general, puesto que en esta modalidad se encuentra casi el 72%. Bajo el régimen de libre circulación residen cerca del 12%. Quienes cuentan con autorización de estancia por estudios suponen tan sólo el 0,73%, y menos de la mitad de esta cifra son personas que han solicitado asilo, el 0,35%. Agrupadas todas estas situaciones, puede afirmarse que en torno al 85% de los extranjeros empadronados de terceros países disponen de autorización, mientras que el 15% restante se hallaría en situación de irregularidad documental. Las diferencias en las proporciones que cada una de estas situaciones representa pueden observarse a través del gráfico 6.

Gráfico 6. Población extranjera empadronada de terceros países en la Comunitat Valenciana, según régimen de residencia. 1 de enero de 2016



Fuente: INE Cifras de Población, Asilo en Cifras 2015 y Observatorio Permanente de Inmigración.
Elaboración propia.

2.3. EDUCACIÓN

2.3.1. Procedencia del alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias

La Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuantifica en 90.792 personas el alumnado extranjero de la Comunitat Valenciana en enseñanzas no universitarias para el curso 2015-16; no obstante, este número puede sufrir alguna variación al tratarse de un avance de los datos para dicho año académico. Según las estadísticas que esta misma fuente elabora, en el curso 1999-2000 el alumnado extranjero ascendía a tan sólo 9.461 personas, lo que significa que a lo largo de este periodo prácticamente se ha multiplicado por diez. Estos datos pueden observarse en la tabla 14, en la que se expone la evolución registrada durante estos años tanto para el conjunto de la Comunitat como en cada una de sus provincias.

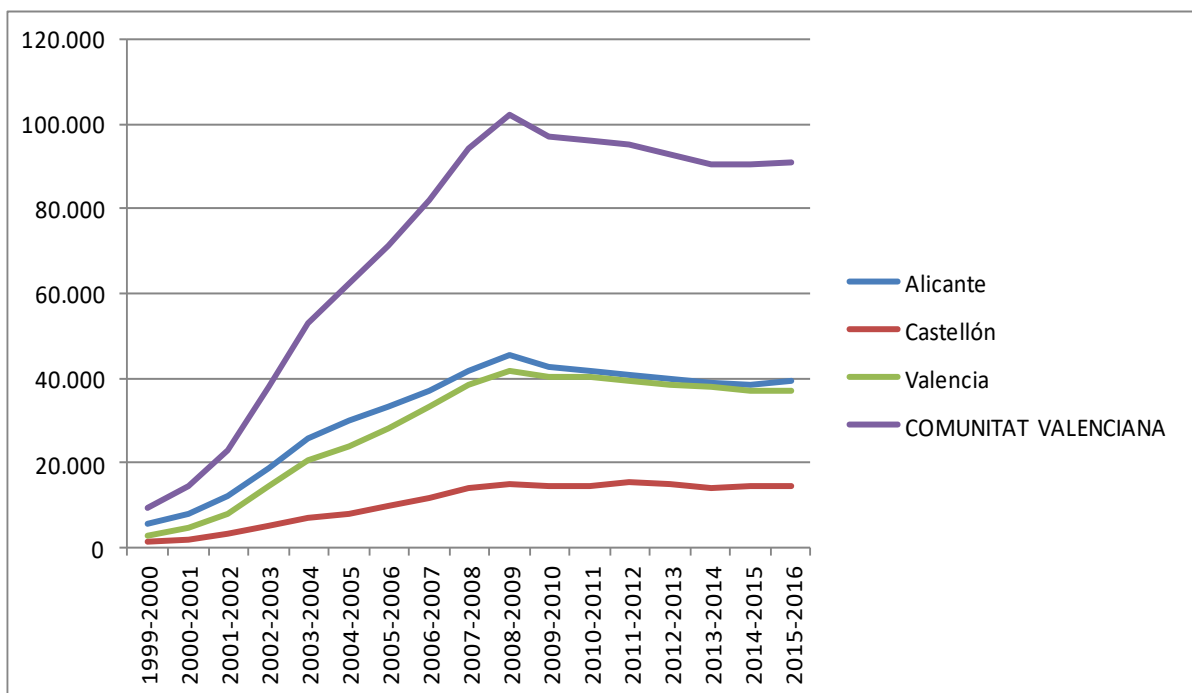
**Tabla 14. Evolución del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana por provincias.
Cursos 1999/2000 a 2015/2016**

CURSO ESCOLAR	PROVINCIA			COMUNITAT VALENCIANA
	Alicante	Castellón	Valencia	
1999-2000	5.463	1.203	2.795	9.461
2000-2001	7.711	1.976	4.642	14.329
2001-2002	11.984	3.113	8.042	23.139
2002-2003	18.701	4.885	14.355	37.941
2003-2004	25.709	6.739	20.383	52.831
2004-2005	29.983	8.096	24.058	62.137
2005-2006	33.373	9.618	28.134	71.125
2006-2007	36.804	11.802	33.465	82.071
2007-2008	41.517	14.100	38.597	94.214
2008-2009	45.569	15.051	41.640	102.260
2009-2010	42.486	14.572	40.214	97.272
2010-2011	41.599	14.319	40.402	96.320
2011-2012	40.732	15.263	39.463	95.458
2012-2013	39.871	14.734	38.197	92.802
2013-2014	38.714	14.214	37.758	90.686
2014-2015	38.609	14.604	37.139	90.352
2015-2016	39.300	14.488	37.004	90.792

Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

Como revelan los datos de la tabla, el alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana experimenta un crecimiento paulatino y notorio hasta el curso 2008-09, en el que la cifra asciende a 102.260 escolares. A partir de ese curso tiene lugar un cambio de tendencia y una pérdida de efectivos, si bien en números absolutos no es comparable al aumento de la primera etapa, en la que de un año para otro el alumnado llegó a incrementarse en casi 15.000 personas (entre el curso 2002-2003 y el siguiente). En el Gráfico 7 se aprecia de un modo más nítido la evolución de las cifras y el punto de inflexión que representa el curso 2008-09, así como ligeros altibajos en la fase de reducción del alumnado.

Gráfico 7. Evolución del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana por provincias. Cursos 1999/2000 a 2015/2016



Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

Por provincias se advierte que es Alicante la que a lo largo de la serie temporal ha registrado y registra el mayor volumen de estudiantes extranjeros de la Comunitat, agrupando al 43,3% en el curso 2015-16, algo superior al de Valencia, con el 40,7%, y a gran distancia de Castellón, en cuya provincia está escolarizado el 16%. Los datos también desvelan cierta particularidad en la provincia de Castellón, dado que aquí el curso con mayor matrícula ha sido el 2011-12 y no se aprecia una tendencia descendente tan clara.

El progresivo aumento del alumnado extranjero durante unos años y su posterior descenso se ve reflejado en la proporción que éste representa en el total del alumnado de la Comunitat. Tras la consulta de las estadísticas autonómicas se constata que en el curso 1999-2000 significaba el 1%, se eleva al 12,2% en el 2008-09 y en los últimos años es inferior al 10%. En consecuencia, si desde el punto de vista demográfico se ha visto que 2012 es el año en el que la población extranjera alcanza la cifra más elevada en términos absolutos (974.221 sujetos) y relativos (19% de la población residente en la Comunitat), no sucede lo mismo con la población escolar, que empieza a mermer unos años antes.

Finalmente cabe señalar que del total de la población extranjera en la Comunitat Valenciana el alumnado supone el 12%. Ahora bien, en consonancia con la composición demográfica de cada provincia, este porcentaje se sitúa en el 18% en Castellón, se reduce al 12,6% en Valencia y disminuye al 9,8% en Alicante, debido al peso que en esta última provincia adquiere la tercera edad.

De la información que expone la tabla 15 se infiere que la proporción del alumnado por área geográfica de nacionalidad no guarda relación con la distribución por áreas para el conjunto de la población extranjera. Así, por ejemplo, puede comprobarse cómo el 36% de los estudiantes procede de un país de la Unión Europea, frente a cerca del 45% que suponen los extranjeros comunitarios en el total de población extranjera. Esta infrarrepresentación en el ámbito escolar obedece a su estructura por edades, puesto que en este grupo se encuentran las personas mayores que han elegido la costa alicantina como lugar de residencia (británicos, alemanes, belgas, noruegos, holandeses, rusos, suizos, daneses, finlandeses o suecos que, como se ha indicado, suponen el 37% de la población asentada en la provincia de Alicante). Sucede lo contrario en la población de origen africano, sobrerrepresentada entre el alumnado en tanto que el 25% procede de algún país de África y sin embargo entre el conjunto de la población extranjera las personas africanas significan el 14%. El alumnado de América del Sur es el tercero más numeroso al suponer el 21% de los matriculados, valor más próximo al que representa este origen entre el conjunto de la población extranjera (24%). De las proporciones señaladas se deriva que 82 de cada 100 matriculados en la Comunitat proceden de un país comunitario, africano o sudamericano.

Tabla 15. Alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana, por provincias y por área geográfica de nacionalidad. Datos avance curso 2015-16

ÁREA GEOGRÁFICA	PROVINCIA						COMUNITAT VALENCIANA	
	Alicante		Castellón		Valencia			
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Unión Europea (28)	13.447	34,6	6.669	45,8	12.757	33,6	32.873	35,9
Resto de Europa	4.857	10,6	480	2,9	1.919	4,7	7.256	7,0
África	10.697	25,7	5.196	36,3	7.795	20,2	23.688	25,1
América del Norte	254	0,6	64	0,3	383	1,0	701	0,7
América Central	518	1,4	180	1,2	1.070	2,7	1768	1,9
América del Sur	6.573	19,9	1.341	9,8	8.729	26,7	16.643	21,1
Asia	2.915	7,0	552	3,6	4.313	11,0	7.780	8,1
Oceanía	24	0	2	0	34	0,1	60	0,1
No consta País	15	0	4	0	4	0	23	0
Total	39.300	100,00	14.488	100,00	37.004	100,00	90.792	100,00

Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

Sin embargo, las estadísticas señalan acusadas diferencias interprovinciales. La distribución en Alicante sigue el patrón descrito para la Comunitat. En Valencia es algo inferior a la media autonómica la proporción del alumnado de la Unión Europea y bastante inferior el de África (20%), mientras que el de América del Sur es bastante superior (26,7%). Y es Castellón la que más se aleja del promedio autonómico en tanto que el alumnado de la Europa comunitaria se amplía al 46% y el de África a más del 36%, mientras que el sudamericano roza el 10%. Estas cifras responden al peso que las distintas procedencias adquieren en cada provincia, apuntadas en el apartado de población, si bien el hecho de que Alicante acoja un importante volumen de tercera edad nacida en países europeos impide que la relación sea más estrecha.

En la tabla 16 se muestran con detalle las nacionalidades del alumnado extranjero de la Comunitat, salvo cuando la proporción es insignificante estadísticamente (menos de 500

estudiantes), en cuyo caso se han agrupado bajo la categoría de “otros países”. Las nacionalidades se presentan atendiendo al orden decreciente de las cifras.

Tabla 16. Alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana por país de nacionalidad. Datos avance curso 2015-16

PAÍS	Absoluto	%
Marruecos	17.679	19,47
Rumanía	15.065	16,59
Ecuador	4.289	4,72
Reino Unido	4.011	4,42
China	3.689	4,06
Bulgaria	3.453	3,8
Colombia	3.398	3,74
Rusia	3.299	3,63
Argelia	3.236	3,56
Ucrania	2.779	3,06
Bolivia	2.551	2,81
Francia	2.334	2,57
Lituania	2.092	2,3
Argentina	1.926	2,12
Pakistán	1.605	1,77
Venezuela	1.188	1,31
Alemania	1.153	1,27
Brasil	957	1,05
Polonia	841	0,93
Italia	807	0,89
Países Bajos	784	0,86
Uruguay	770	0,85
India	671	0,74
Bélgica	541	0,6
Perú	525	0,58
No consta país	23	0,03
Otros países	11.126	12,25
Total	90.792	100,00

Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

A la luz de los datos hay dos nacionalidades que sin duda destacan sobre el resto: los nacionales de Marruecos (17.679 escolares) y los de Rumanía (15.065). En términos relativos suponen el 19,5% y el 16,6%, respectivamente, lo que significa que uno de cada tres alumnos tiene nacionalidad marroquí o rumana. A gran distancia de estas dos nacionalidades se sitúa un segundo grupo de países: Ecuador, Reino Unido y China, con cifras relativas sobre el total de matrículas que oscilan entre el 4,8% y el 4,1%. El tercer lugar por número de alumnos lo ocupan Bulgaria, Colombia, Rusia, Argelia y Ucrania con valores porcentuales entre el 3,8% y el 3,1%. De estos datos se colige que el 67% de los alumnos están nacionalizados en estos diez países, o lo que es lo mismo, dos de cada tres.

2.3.2. Tipo de enseñanza y titularidad de los centros en los que el alumnado extranjero cursa la enseñanza no universitaria

En la descripción del alumnado extranjero cobra especial interés la enseñanza en la que está matriculado y la titularidad del centro en el que se cursa los estudios. Por lo que se refiere a la primera dimensión, la tabla 17 expone la distribución del alumnado entre los diferentes tipos de enseñanza en las tres provincias y en la Comunitat, expresándose los datos tanto en números absolutos como porcentuales.

En el ámbito autonómico y para el curso 2015-16, el tipo de enseñanza con mayor matrícula es la educación primaria, que la cursan 32.113 escolares y representan el 35,4% del total. El segundo lugar por número de efectivos corresponde a la educación secundaria obligatoria (ESO), cuyos 22.383 estudiantes suponen el 24,7%, y la tercera posición la ocupa la educación infantil en la que se sitúan 15.690 niños y niñas que representan el 17,3%. Estos tres niveles congregan al 77,3% del alumnado no universitario.

De los niveles restantes cabe subrayar que los estudiantes de bachillerato representan el 6,5% (5.873 personas), siendo superior la matrícula en los ciclos formativos de formación profesional que aglutina al 10,1% (9.162 estudiantes) al agrupar los ciclos de formación profesional básica, los de grado medio y los de grado superior. A este respecto conviene aclarar que es precisamente en el curso anterior, es decir en 2014-15, cuando con la implantación de la LOMCE comienza a impartirse la formación profesional básica y dejan de ofertarse los módulos obligatorios de los programas de cualificación profesional inicial (PCPI). Estos módulos estaban dirigidos a mayores de 16 años que no habían alcanzado el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Por su parte, de las enseñanzas de régimen especial sobresale la que se imparte en las Escuelas Oficiales de Idiomas, con un total de 4.468 matriculados que en valores relativos suponen el 5%. En las enseñanzas deportivas no consta matrícula alguna.

Tabla 17. Alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana y sus provincias, por tipo de enseñanza. Datos avance curso 2015-16¹¹

TIPO DE ENSEÑANZA	PROVINCIA						COMUNITAT VALENCIANA	
	Alicante		Castellón		Valencia		Absolutos	%
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%		
E.Infantil	6.925	17,62	2.648	18,28	6.117	16,53	15.690	17,28
E.Primaria	13.844	35,23	5.561	38,38	12.708	34,34	32.113	35,37
E.Especial	109	0,28	53	0,37	153	0,41	315	0,35
ESO	9.725	24,75	3.262	22,52	9.396	25,39	22.383	24,65
Bachillerato	2.731	6,95	794	5,48	2.348	6,35	5.873	6,47
Ciclos F FP Básica	674	1,72	311	2,15	722	1,95	1.707	1,88
Ciclos F FP Grado Medio	1.634	4,16	816	5,63	2.212	5,98	4.662	5,13
Ciclos F FP Grado Superior	863	2,20	365	2,52	1.565	4,23	2.793	3,08
PCPI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros Programas Formativos	46	0,12	26	0,18	45	0,12	117	0,13
EE. Artísticas	305	0,78	114	0,79	252	0,68	671	0,74
EE. de Idiomas	2.444	6,22	538	3,71	1.486	4,02	4.468	4,92
EE. Deportivas	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Total	39.300	100,0	14.488	100,0	37.004	100,0	90.792	100,0

Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

¹¹ La fuente estadística específica que en Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior se incluye el alumnado extranjero que cursa esta enseñanza en los regímenes presencial y a distancia.

Al observar cómo se distribuye el alumnado por tipo de enseñanza en cada provincia, se aprecian pequeñas diferencias porcentuales en infantil y primaria, siendo Castellón donde la proporción en infantil y en primaria alcanza las cifras más elevadas, mientras que en la ESO y en bachiller son las más bajas. En los ciclos formativos de formación profesional es la provincia de Valencia la que presenta mayor porcentaje, cuatro puntos más que en Alicante (12,2% y 8,1%, respectivamente).

Las estadísticas que informan de la titularidad de los centros donde el alumnado realiza los estudios están recogidas en la tabla 18. Para cada tipo de enseñanza se indican las cifras absolutas y la distribución porcentual entre los de titularidad pública y privada.

Tabla 18. Alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana, por nivel de enseñanza y titularidad de los centros. Datos avance curso 2015-16

TIPO DE ENSEÑANZA	TITULARIDAD				TOTAL	
	Centros públicos		Centros privados			
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
E.Infantil	13.172	84,0	2.518	16,0	15.690	100,0
E.Primaria	27.241	84,8	4.872	15,2	32.113	100,0
E.Especial	283	89,8	32	10,2	315	100,0
ESO	17.323	77,4	5.060	22,6	22.383	100,0
Bachillerato	4.874	83,0	999	17,0	5.873	100,0
Ciclos F FP Básica	1.543	90,4	164	9,6	1.707	100,0
Ciclos F FP Grado Medio	3.477	74,6	1.185	25,4	4.662	100,0
Ciclos F FP Grado Superior	2.347	84,0	446	16	2.793	100,0
Otros Programas Formativos	117	100,0	0	0	117	100,0
EE. Artísticas	611	91,1	60	8,9	671	100,0
EE. de Idiomas	4.468	100,0	0	0	4.468	100,0
Total	75.456	83,1	15336	16,9	90.792	100,00

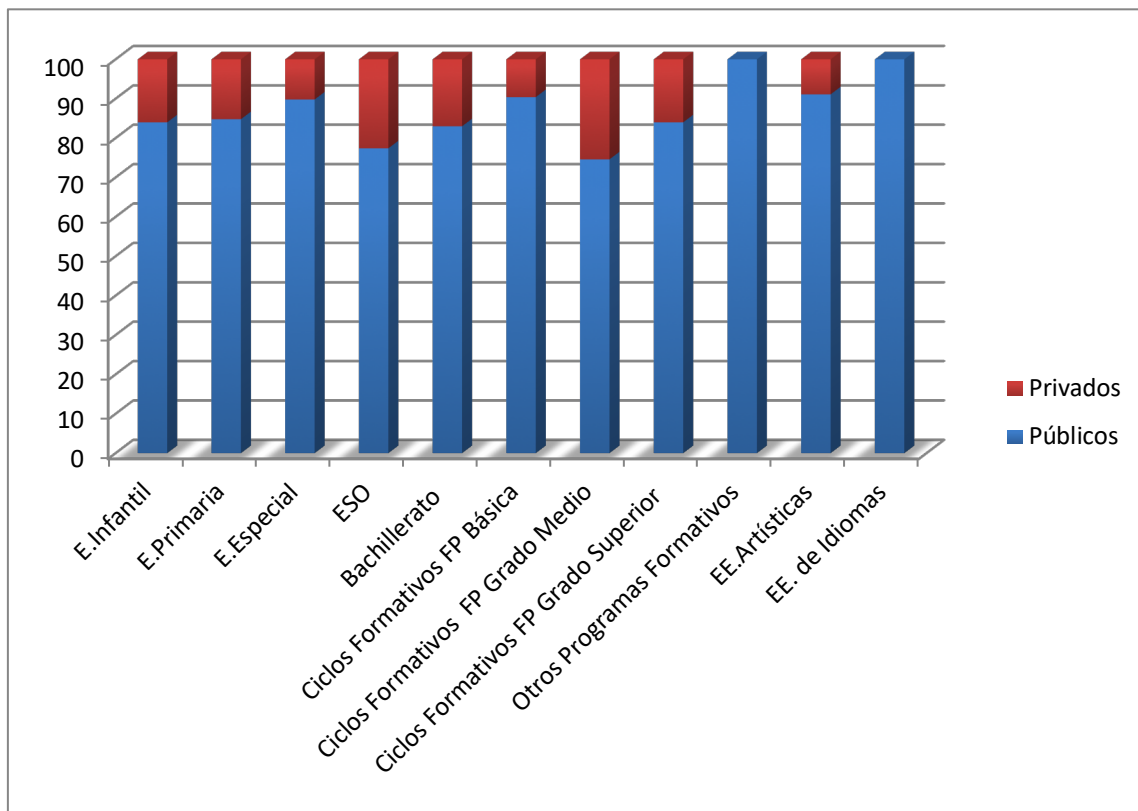
Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

El primer dato resaltable es que el 83% del alumnado extranjero está matriculado en un centro de carácter público. En segundo lugar, se constata que este valor promedio se da también en

bachiller, y apenas se desvía en educación infantil (84%), en primaria (84,8%) y en ciclos formativos de FP de grado superior (84%). En tercer lugar, puede comprobarse que en la ESO y en los ciclos formativos de FP de grado medio es donde la asistencia a centros de carácter público es menos elevada (77,4% y 74,6%, respectivamente). Por último, los estudios con mayor matrícula en centros públicos son los ciclos de FP básica (90,4%), enseñanzas artísticas (91,1%) y, obviamente, llega a ser la totalidad en el caso de los idiomas.

En el gráfico 8 se detectan fácilmente las diferencias apuntadas: la matrícula más baja en centros públicos se da en FP de grado medio y la más alta en FP básica (excluidas las enseñanzas de régimen especial y otros programas).

Gráfico 8. Alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana, por nivel de enseñanza y titularidad de los centros. Datos avance curso 2015-16



Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

Estas cifras de escolarización en centros de titularidad pública son visiblemente superiores a las que presenta el conjunto del alumnado de la Comunitat Valenciana. Según datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el curso 2015-16, de las 858.262 personas matriculadas en la

enseñanza de régimen general no universitaria¹², el 66,5% está inscrito en un centro público, mientras que en las enseñanzas de régimen especial alcanzan el 95%. Claramente, y como se ha resaltado en análisis específicos de la Comunitat Valenciana, las aulas de los centros privados no reproducen debidamente la composición de la sociedad en cuanto a nacionalidades se refiere (Buades, 2016: 83).

Si las estadísticas muestran con indiscutible nitidez una matriculación del alumnado extranjero en la enseñanza pública sustancialmente superior a la del autóctono, procede conocer si revelan diferencias internas en el alumnado alóctono en función de su procedencia. Con este propósito se ha elaborado la tabla 19.

Tabla 19. Alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana, por titularidad de los centros y área geográfica de nacionalidad. Datos avance curso 2015-16

ÁREA GEOGRÁFICA	TITULARIDAD				TOTAL	
	Centros públicos		Centros privados		Absolutos	%
	Absolutos	%	Absolutos	%		
Unión Europea (28)	26.772	81,4	6.101	18,6	32.873	100
Resto de Europa	5.675	78,2	1.581	21,8	7.256	100
África	22.064	93,1	1.624	6,9	23.688	100
América del Norte	407	58,1	294	41,9	701	100
América Central	1.403	79,4	365	20,6	1.768	100
América del Sur	13.095	78,7	3.548	21,3	16.643	100
Asia	6.006	77,2	1.774	22,8	7.780	100
Oceanía	19	31,7	41	68,3	60	100
No consta País	15	65,2	8	34,8	23	100
Total	75.456	83,1	15.336	16,9	90.792	100

Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

¹² Son enseñanzas del régimen general: la educación infantil, la educación primaria, la educación especial, la ESO, el bachillerato, los ciclos formativos de FB Básica, los ciclos formativos de FP de Grado Medio y de Grado Superior (y los clasificados como otros programas formativos).

Los datos evidencian diferencias entre los tres grupos más numerosos. Del alumnado nacionalizado en un país de la Unión Europea están escolarizados en centros públicos el 81,4%, ligeramente inferior a la media del conjunto (83,1%). En el de América del Sur la proporción desciende al 78,7%. En el de África, sin embargo, asiste a centros de carácter público una amplia mayoría, el 93,1%.

Las estadísticas expuestas radiografían al alumnado no universitario, indicando cuántos son y cómo se asientan provincialmente, cuáles son sus nacionalidades, en qué tipo de enseñanza están matriculados y cuál es la titularidad de sus centros escolares. Ahora bien, estas fuentes no informan de los resultados académicos, del fracaso y del abandono escolar, problemas de enorme calado en el sistema educativo y cuyo conocimiento deviene necesario para la toma de decisiones en las políticas educativas. Evidentemente, se precisaría de un estudio específico que abordase estas situaciones en profundidad y en toda su complejidad, máxime cuando las cifras y las actitudes resultan preocupantes.

Por lo que se refiere a las cifras, investigaciones de ámbito nacional apuntan que la tasa de abandono educativo temprano en los extranjeros duplica a la de los españoles, con valores para el año 2013 de 42,8% y de 20,6%, respectivamente (Serrano, Soler y Hernández, 2013: 10). Los resultados académicos del alumnado de origen inmigrante, salvo excepciones, están por debajo de la media de la población nativa. Por ejemplo, el estudio realizado por Zinovyeva, Felgueroso y Vázquez (2013), sobre datos de España extraídos del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), puso de manifiesto un rendimiento significativamente más bajo entre los estudiantes inmigrantes, inferioridad fundamentalmente atribuible a las características individuales y familiares, y escasamente (menos del 15%) a la asistencia diferencial a la escuela; razón por la cual los autores sugieren que las políticas que no vayan dirigidas al ambiente de aprendizaje en las familias tendrán un limitado impacto.

Ahora bien, a partir de la explotación de datos PISA relativos a Andalucía, otro estudio señala que el alumnado inmigrante de segunda generación y los hijos de parejas mixtas presentan un rendimiento semejante e incluso algo mejor que el de los estudiantes de origen nativo, y que la brecha académica entre la población nativa y la de origen inmigrante se concentra especialmente en la primera generación; esta desventaja está vinculada al capital económico y cultural, y precisaría de políticas educativas que corrigiesen las desigualdades académicas relativas al origen socioeconómico de los alumnos (Álvarez-Sotomayor, Martínez-Cousinou y Gutiérrez Rubio, 2015).

En este sentido, un estudio de caso, realizado en estudiantes del segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, confirma la importancia de los condicionantes ligados al origen social o familiar, especialmente concretados en déficits en el nivel sociocultural del hogar, en el económico y, en menor medida, en el control y supervisión de los hijos debido a la menor presencia física de los padres en el domicilio familiar; por el contrario, no resultan relevantes factores asociados al estatus migratorio, al origen nacional o étnico, o a la composición de los centros (Álvarez de Sotomayor, 2011). La evidencia empírica parece indicar que las medias educativas que deberían adoptarse para mejorar los resultados académicos tendrían que ser las mismas que las destinadas a los estudiantes nativos dado que el origen de la brecha académica no reside en factores específicos del colectivo inmigrante, sino en factores socioeconómicos.

Entre otro tipo de factores explicativos del menor rendimiento académico podría señalarse el desfase curricular que se produce entre el sistema educativo de sus países de origen y el del país de acogida, y también parecen incidir las actitudes del profesorado, en concreto, las menores expectativas que deposita en este alumnado (Álvarez de Sotomayor, 2011). Sobre esta cuestión se ha observado una tendencia entre los docentes a argumentar y aceptar que los resultados académicos desfavorables de los inmigrantes son difíciles de cambiar debido al entorno cultural y familiar, lo que se conjuga con estereotipos y xenofobia en las relaciones sociales en las aulas, y se enmarca en prácticas docentes diseñadas para modelos monoculturales homogeneizadores (Fernández Sierra, 2017: 135).

Evidentemente, no menos importancia presenta la integración del alumnado inmigrante en el centro escolar, variable que también puede actuar como causa de unos peores resultados académicos y de un abandono prematuro del sistema educativo. El siguiente apartado ahonda en esta dimensión a partir los datos que aporta el estudio PISA.

2.3.3. Integración del alumnado inmigrante en la enseñanza no universitaria

El cuestionario del estudio PISA de 2015 dirigido al alumnado (modelo general) incluye una pequeña batería de preguntas destinadas a medir el grado de integración escolar. A través de una escala Likert, plantea a los escolares su grado de acuerdo con ítems tales como “me siento integrado en el centro”, “me siento incómodo y fuera de lugar en mi centro” o “me siento solo en el centro”. Los resultados que estas cuestiones obtienen en las comunidades autónomas han sido

presentados en el informe titulado Los inmigrantes en el sistema educativo de Cataluña, documento del cual se extraen los datos que se exponen seguidamente.

La tabla 20, además de indicar los porcentajes de respuesta, muestra el Índice de Integración Escolar que elabora la organización de PISA a partir de distintos indicadores. Los resultados de esta medida oscilan de menor a mayor integración entre -3.1507 y 2.6649.

Tabla 20. Integración del alumnado inmigrante por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA¹³	% que no se siente integrado en la escuela	% que se siente incómodo y fuera de lugar en la escuela	% que se siente aislado del resto de alumnos de su escuela	Índice de Integración Escolar
Andalucía	15,3	14,8	11,4	0,29
Aragón	18,4	15,5	9,0	0,28
Asturias	19,5	17,3	10,8	0,37
Baleares	21,0	20,3	16,5	0,02
Canarias	21,0	17,6	12,9	0,24
Cantabria	13,4	12,6	8,9	0,42
Castilla- La Mancha	16,2	16,6	8,9	0,34
Castilla y León	16,5	14,7	9,0	0,39
Cataluña	26,4	24,1	17,6	-0,03
Comunitat Valenciana	20,7	16,3	14,6	0,14
Galicia	20,6	15,5	12,1	- 0,01
La Rioja	17,7	18,4	12,5	0,25
Madrid	15,3	13,0	11,1	0,33
Murcia	19,4	19,5	8,7	0,26
Navarra	13,2	14,5	10,3	0,36
País Vasco	20,1	15,9	12,9	0,23

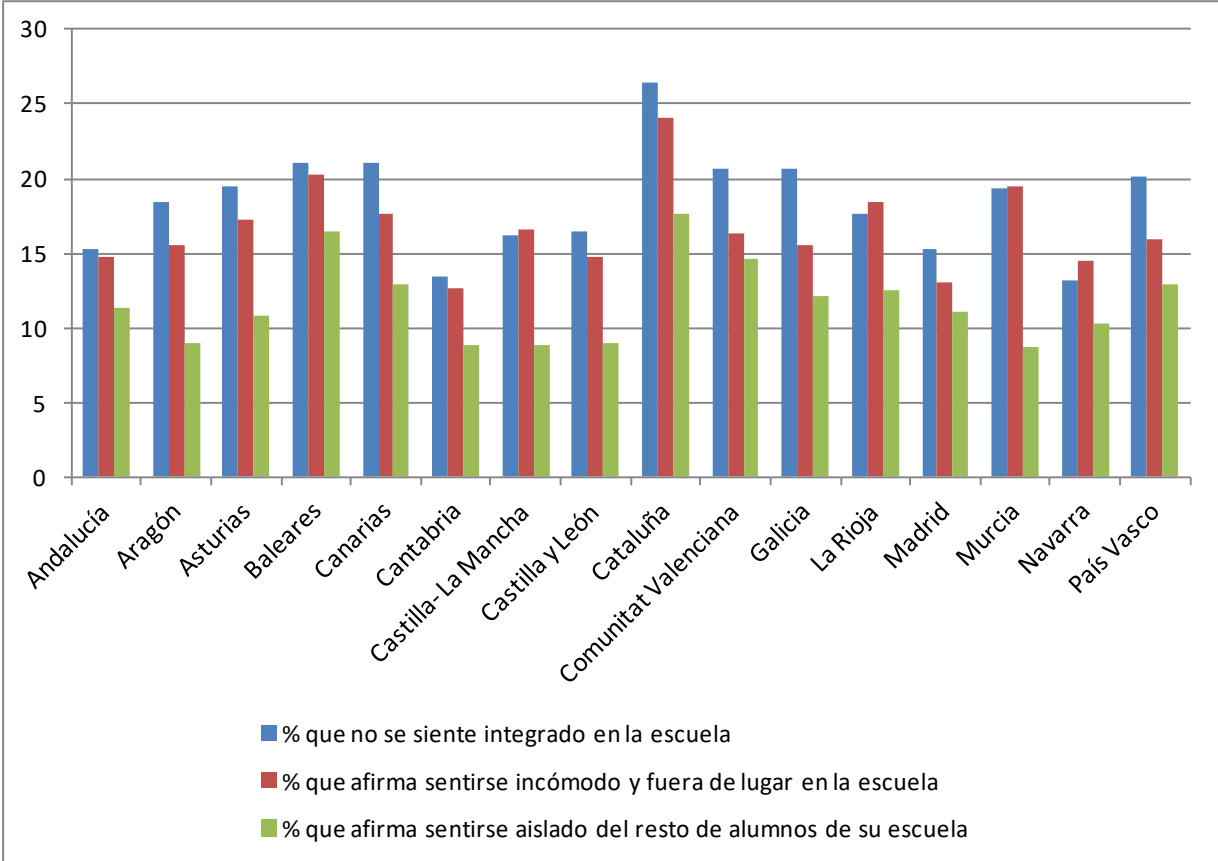
Fuente: *Los inmigrantes en el sistema educativo de Cataluña* (Convivencia Cívica Catalana, 2017).

¹³ El citado Informe no presenta los datos de Extremadura debido al reducido tamaño muestral y el consiguiente elevado error.

En comparación con el resto de autonomías, el alumnado de la Comunitat Valenciana declara un nivel bajo de integración. Afirma que no se siente integrado en su escuela el 20,7%, cifra sólo superada por Cataluña, Baleares y Canarias. Declara sentirse incómodo y fuera de lugar en la escuela el 16,3%, un valor que en este caso es superado por siete comunidades autónomas. Y manifiesta sentirse aislado del resto de alumnos de su centro un 14,6%, en cuyo ítem únicamente Cataluña y Baleares obtienen una puntuación mayor. A la luz de estas cifras, podría afirmarse que un promedio del 17% del alumnado inmigrante de nuestra Comunitat no se considera integrado, o lo que es lo mismo, uno de cada seis.

El gráfico 9 representa los porcentajes a través de histogramas. Teniendo en cuenta que la mayor altura indica menor sentimiento de integración expresado por los escolares, claramente es Cantabria la Autonomía con los mejores resultados.

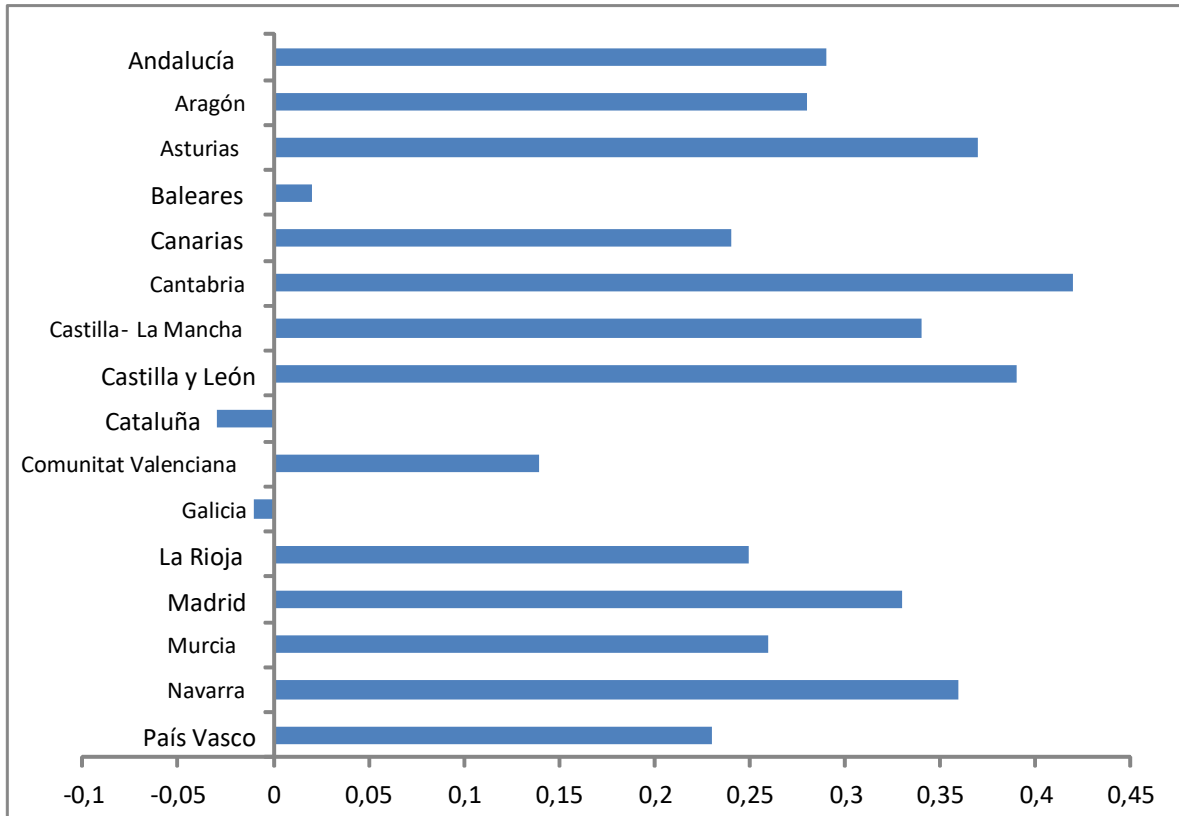
Gráfico 9. Integración del alumnado inmigrante por comunidades autónomas



Fuente: *Los inmigrantes en el sistema educativo de Cataluña* (Convivencia Cívica Catalana, 2017).
Elaboración propia.

El Índice de Integración Escolar calculado por PISA corrobora que la Comunitat es la cuarta con el índice más bajo, sólo superior a Cataluña, Galicia y Baleares, que ocupan las últimas posiciones. El alumnado inmigrante asentado en territorio valenciano arroja la cifra de 0,14, lo que a partir del baremo antes señalado supondría un grado de integración medio-bajo. Las diferencias entre unas comunidades y otras se aprecian mediante los histogramas del gráfico 10 y ratifican que Cantabria es la que goza de mayor integración escolar del alumnado inmigrante.

Gráfico 10. Índice de Integración Escolar del alumnado inmigrante por comunidades autónomas



Fuente: *Los inmigrantes en el sistema educativo de Cataluña* (Convivencia Cívica Catalana, 2017).
Elaboración propia.

No se dispone de datos que permitan establecer comparaciones en función de la procedencia de los escolares. Sin embargo, sí se cuenta con las cifras del colectivo de inmigrantes hispanoamericanos, que como se ha visto anteriormente suponen el 23% del alumnado en el curso 2015-16. Cabría suponer que los escolares originarios de estos países ven facilitada su integración en la escuela fundamentalmente por la lengua, aunque también por la mayor afinidad cultural al compartir costumbres o creencias. En este sentido, se ha constatado que compartir la lengua del

país receptor facilita la participación de los estudiantes de América Latina en Bachillerato y FP (Fundación Bancaja, 2011).

Sin embargo, los datos de la tabla 21 no confirman que en la Comunitat Valenciana sea superior el sentimiento de integración de los hispanohablantes, de hecho los valores son muy similares a los presentados antes. Afirman no sentirse integrados en la escuela un porcentaje ligeramente inferior (19,5% frente al 20,7% del promedio), idéntica proporción dicen sentirse incómodos y fuera de lugar en la escuela (16,3%) y sorprende que sea más elevada la cifra de quienes se encuentran aislados del resto de alumnos (15,8% frente al 14,6%). Obviamente, una explicación a estos paradójicos resultados podría encontrarse en la significación estadística de la muestra de hispanohablantes en cada comunidad autónoma; no obstante, en otras autonomías sí que se aprecia una diferencia significativa entre este colectivo de inmigrantes y el resto.

Tabla 21. Integración del alumnado inmigrante hispanoamericano por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	% que no se siente integrado en la escuela	% que se siente incómodo y fuera de lugar en la escuela	% que se siente aislado del resto de alumnos de su escuela
Andalucía	14,0	12,4	7,7
Aragón	10,4	14,1	5,6
Asturias	14,9	19,0	10,5
Baleares	19,1	14,9	16,9
Canarias	19,4	18,0	10,6
Cantabria	9,9	11,9	9,2
Castilla- La Mancha	14,7	20,1	9,9
Castilla y León	12,2	15,8	9,2
Cataluña	29,3	24,6	19,2
Comunitat Valenciana	19,5	16,3	15,8
Galicia	17,9	14,5	10,0
La Rioja	13,2	19,2	12,5
Madrid	11,0	9,1	9,7
Murcia	14,2	18,4	6,1
Navarra	11,6	14,6	10,3
País Vasco	18,1	16,4	12,8

Fuente: *Los inmigrantes en el sistema educativo de Cataluña* (Convivencia Cívica Catalana, 2017).

2.3.4. Alumnado universitario extranjero

Los datos de la Subdirección General de Coordinación y Seguimiento Universitario permiten completar la descripción del alumnado extranjero. Tal y como indica la tabla 22, esta fuente informa que de los 153.078 estudiantes que cursan enseñanzas universitarias en la Comunitat Valenciana en el año académico 2015-16, 11.949 son de nacionalidad extranjera, lo que en términos relativos representa el 7,8% del total de matriculados.

La tabla muestra igualmente cómo varía la proporción del estudiantado extranjero en función del nivel de enseñanza universitaria, de tal manera que si en las titulaciones de grado o de primer y segundo ciclo (antiguas diplomaturas y licenciaturas) representan el 6,5%, se eleva al 11,3% en los estudios de máster y al 23,6% en los programas de doctorado de las universidades valencianas.

Tabla 22. Matriculados en estudios universitarios nacidos en España y fuera de España. Avance curso 2015-16

ESTUDIOS	Total	Españoles	Extranjeros	% extranjeros
Grado y 1º y 2º ciclo	126.952	118.661	8.291	6,5
Máster	20.357	17.360	2.297	11,3
Doctorado	5.769	4.408	1.361	23,6
Total	153.078	140.429	11.949	7,8

Fuente: S.G. de Coordinación y Seguimiento Universitario. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

Ahora bien, estas cifras no denotan una correlación positiva entre la presencia de población inmigrada en las aulas universitarias y el nivel de los estudios universitarios (mayor presencia a mayor nivel) como a simple vista pudiera parecer, sino que informan de un fenómeno bien distinto: la matriculación de estudiantes internacionales en las universidades de la Comunitat Valenciana. Dicho de otro modo, para interpretar adecuadamente las cifras y no conducir a equívoco, habría que diferenciar a los estudiantes residentes de esos otros que se desplazan para realizar un programa universitario¹⁴.

¹⁴ En este sentido, estudios previos constatan que la cifra de estudiantes internacionales en España ha aumentado de forma intensa y continuada (y su importancia será mayor en un futuro) y que la Comunitat Valenciana es una de las cinco que mayor volumen acoge. Una proporción muy importante proviene de los países de América Latina y el Caribe. (Olivella, Calleja y Solé, 2016).

Debido a esta circunstancia, carece de interés para el presente diagnóstico ahondar en la caracterización de la población universitaria extranjera, por lo que se expondrá a continuación únicamente los datos relativos a la formación universitaria de menor nivel: estudios de grado y de 1º y 2º ciclo. Aun así, la información estadística revela un dato paradójico que nuevamente podría advertir de la participación de estudiantes internacionales, pues llama poderosamente la atención que de los 8.291 sujetos, 6.370 realizan su formación en centros públicos y 1.921 en centros privados, el 77% y 23%, respectivamente, lo que se desvía sensiblemente de la distribución del alumnado de nacionalidad española, del que el 87% está matriculado en universidades públicas y el 13% en privadas.

Tabla 23. Estudiantes extranjeros en estudios universitarios de Grado y 1º y 2º Ciclo, por área geográfica de nacionalidad y sexo. Avance curso 2015-16

ÁREA GEOGRÁFICA	SEXO				TOTAL	
	Mujeres		Hombres			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Unión Europea (28)	2.782	56,19	1.780	53,29	4.562	55,02
Resto de Europa	527	10,64	295	8,83	822	9,91
EE.UU. y Canadá	40	0,81	45	1,35	85	1,03
América Latina y Caribe	897	18,12	603	18,05	1.500	18,09
Norte de África	319	6,44	255	7,63	574	6,92
Resto de África	70	1,41	78	2,34	148	1,79
Asia y Oceanía	316	6,38	284	8,50	600	7,24
Total	4.951	100,00	3.340	100,00	8.291	100,00

Fuente: S.G. de Coordinación y Seguimiento Universitario. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

La tabla 23 presenta la distribución de los 8.291 estudiantes extranjeros que cursan titulaciones de grado o de 1º y 2º ciclo, y muestra, en primer lugar, que 4.951 son mujeres (60%) y 3.340 son varones (40%). Por áreas geográficas de procedencia se observa un claro predominio del alumnado oriundo de un país de la Europa comunitaria, que concretamente suponen el 55%. Una

cifra muy inferior, pero también resaltable, corresponde a estudiantes universitarios originarios de América Latina y el Caribe, con una proporción del 18%. Otros orígenes que recoge la tabla ni siquiera alcanzan las mil personas en términos absolutos, si bien sobresalen los nacionalizados en países europeos no comunitarios que representan uno de cada diez universitarios.

2.3.5. Nivel de estudios de la población extranjera

Con objeto de conocer el nivel de estudios de la población extranjera se ha consultado el Censo de Población de 2011. Aun considerando que las cifras pueden haber sufrido modificaciones, el Censo es la única fuente que permite disponer de información para el conjunto de la Comunitat Valenciana. La tabla 24 expone cómo se distribuye la población total de la Comunitat Valenciana de 16 años y más según el nivel de estudios, y la distribución específica de la población extranjera y de la española.

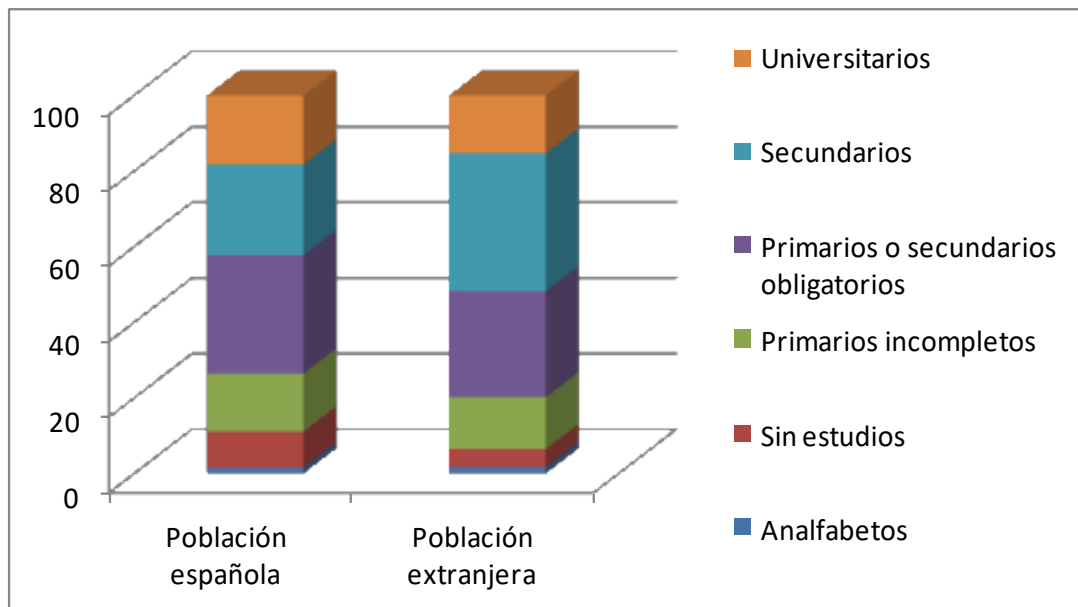
Tabla 24. Nivel de estudios de la población española y extranjera de 16 años y más, 2011

NIVEL DE ESTUDIOS	Total		Población española		Población extranjera	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Analfabetos	69.845	1,67	58.870	1,66	10.975	1,73
Sin estudios	367.655	8,79	337.410	9,51	30.245	4,78
Primarios incompletos	629.210	15,05	542.625	15,29	86.585	13,68
Primarios o secundarios obligatorios	1.288.795	30,83	1.111.190	31,32	177.605	28,07
Secundarios	1.080.930	25,86	850.305	23,97	230.625	36,45
Universitarios	744.295	17,80	647.625	18,25	96.670	15,28
Total	4.180.730	100,0	3.548.025	100,0	632.705	100,0

Fuente: INE. Censo de Población y Viviendas 2011. Elaboración propia.

La proporción de personas analfabetas apenas difiere entre la población española y la extranjera, siendo en ambos casos inferior al 2%¹⁵. La diferencia es sustancial entre los que no tienen estudios, que representan el doble en la población española (9,5%) que en la extranjera (4,8%). Como muestra la tabla, las cifras porcentuales más dispares se localizan en el nivel de estudios secundarios, dado que el 36,5% de los extranjeros dispone de ellos y decrece al 24% en los españoles. En el resto de categorías las diferencias no son relevantes, si bien es tres puntos porcentuales más elevado entre la población española el número de titulados universitarios. Aun así, los datos del último Censo revelan que la población extranjera dispone de un nivel de estudios superior al de la española, como lo atestigua que ha realizado estudios secundarios o universitarios el 52% y el 42%, respectivamente. Las diferencias señaladas se manifiestan con claridad mediante los gráficos de columna que recoge el gráfico 11.

Gráfico 11. Nivel de estudios de la población española y extranjera de 16 años y más, 2011. En %.



Fuente: INE. Censo de Población y Viviendas 2011. Elaboración propia.

Por otro lado, tras examinar las estadísticas de la población extranjera censada como analfabeta (10.975 personas), sin estudios (30.245) o con estudios primarios inacabados (86.585), se constata que una porción muy significativa recae en las personas nacidas en Marruecos. En concreto, de los

¹⁵ Para estimar apropiadamente el analfabetismo debe considerarse: 1) En la población española el analfabetismo se concentra en la tercera edad, pues según el Censo, el 70% de la población analfabeta española residente en la Comunitat tiene 65 años y más, mientras que en la población analfabeta extranjera sólo el 9% es de la tercera edad. 2) La población autóctona está considerablemente más envejecida que la de origen extranjero, como se ha indicado, el 19,6% y el 14,6%, respectivamente son personas de 65 años y más.

53.825 marroquíes de 16 años y más que fueron censados, 6.495 son analfabetos¹⁶ (12%), 9.745 carecen de estudios (18%) y 13.160 no han completado el nivel de estudios primarios (24%). Esta distribución dista notablemente de la referente a la población rumana, que como se ha visto es la más numerosa en el territorio valenciano. De los 96.990 sujetos rumanos de 16 años y más que se han censado, los analfabetos son 825 (0,8%), 1.750 no tienen estudios (1,8%) y 10.370 no completaron el nivel primario (10,7%). Y también se aleja de la distribución de la población británica, la segunda nacionalidad de los extranjeros residentes en la Comunitat, de tal modo que a partir de 16 años son analfabetos 560 (0,6%), 2.085 no han cursado estudios (2,1%) y 12.715 iniciaron estudios primarios y no los finalizaron (13%).

Los datos anteriores pueden actualizarse a nivel estatal a partir de la Encuesta de la Población Activa (EPA) de 2015. Según esta fuente, y tomando las cifras con la precaución necesaria debido a los errores de muestreo, se aprecian diferencias significativas entre las personas de 16 años y más residentes en España a partir de su nacionalidad. Aquéllas con estudios inferiores a la segunda etapa de educación secundaria representan el 52,7% de la población de nacionalidad española, el 32,6% de las personas del resto de Europa y el 53,8% de las del resto del mundo. Los que cuentan con estudios secundarios de la segunda etapa son el 19,2% de los de nacionalidad española, el 33,8% de los del resto de Europa y el 29,4% de los del resto del mundo. Finalmente, tienen estudios superiores el 28,1%, el 33,6% y el 16,8%, respectivamente¹⁷.

¹⁶ Este dato implica que del total de población extranjera analfabeta son de origen marroquí el 59,2%.

¹⁷ Según la Clasificación Nacional de Educación (CNED) estos niveles incluyen: a) Inferior a segunda etapa de E. Secundaria: analfabetos, personas que no han finalizado la escolaridad obligatoria (Graduado en Secundaria, Graduado Escolar, Bachiller Elemental y Certificado de Escolaridad) y quienes han completado los programas de formación e inserción laboral correspondientes a este nivel. b) Segunda etapa de E. Secundaria: Bachiller, título de Técnico (Ciclos Formativos de Grado Medio) y titulaciones equivalentes o asimilables, así como la población que ha completado los programas de formación e inserción laboral correspondientes a este nivel. c) E. Superior: diplomatura, licenciatura, graduado universitario, técnico superior (Ciclos Formativos de Grado Superior), doctorado y titulaciones equivalentes o asimilables.

2.4. TRABAJO

2.4.1. Población activa

Las personas que tienen empleo o lo buscan, es decir, la denominada población activa, ha registrado en los tres últimos quinquenios una evolución irregular en la Comunitat Valenciana, según se desprende de las estadísticas que ofrece la Encuesta de Población Activa o EPA. A través de la información que figura en la tabla 25, en la que se plasman las cifras desde 2002 hasta 2016, puede constatarse una fase de elevado crecimiento que abarca hasta 2008 y otra de retroceso a partir de ese año.

Tabla 25. Activos en la Comunitat Valenciana por nacionalidad, en miles. 2002-2016 (4º trimestre)

AÑO	Total población activa	Española	Extranjera		
			Total	Perteneciente a la Unión Europea	No perteneciente a la Unión Europea
2002	2.053,20	1.847,2	206,0	23,4	182,6
2003	2.147,10	1.871,6	275,5	33,6	241,9
2004	2.256,50	1.920,1	336,4	48,1	288,3
2005	2.302,40	1.958,7	343,7	46,8	297,0
2006	2.406,00	2.000,5	405,5	50,8	354,7
2007	2.481,00	2.018,5	462,5	157,0	305,5
2008	2.541,10	2.041,0	500,1	177,1	323,0
2009	2.527,60	2.021,4	506,2	201,0	305,2
2010	2.493,20	2.042,7	450,5	170,3	280,2
2011	2.505,30	2.046,3	459,0	157,2	301,8
2012	2.472,10	2.056,2	415,9	160,5	255,5
2013	2.461,90	2.052,6	409,3	176,8	232,5
2014	2.424,80	2.056,8	368,0	166,0	201,9
2015	2.426,00	2.068,2	357,8	162,3	195,4
2016	2.441,20	2.067,2	374,0	176,7	197,3

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

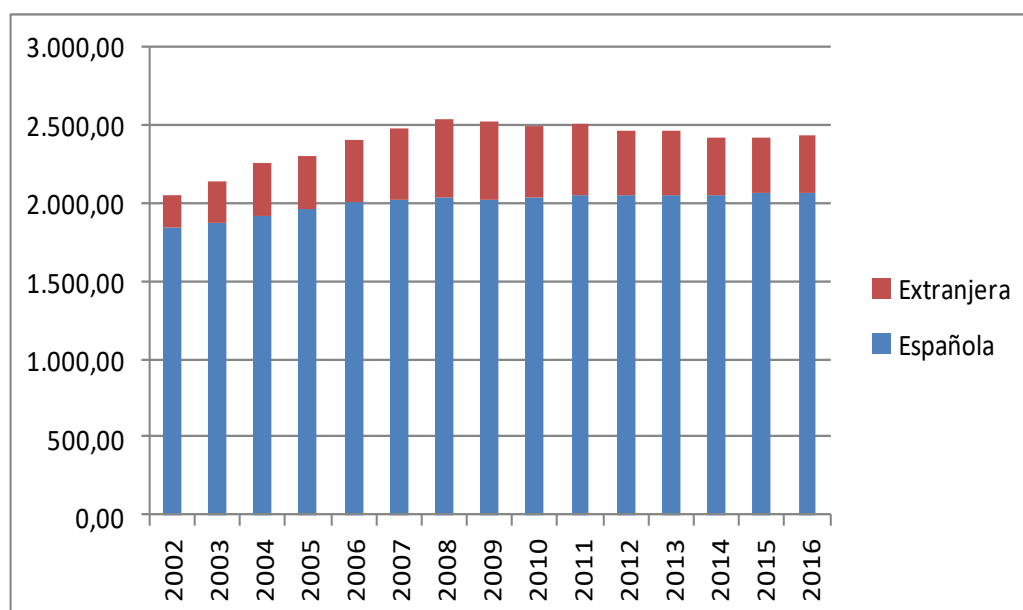
En términos absolutos los activos se sitúan en el entorno de los dos millones al iniciarse el siglo (2.053.200 personas) y superan los dos millones y medio en 2008 (2.541.100 personas). A partir de entonces se inicia una pérdida casi gradual hasta 2014, y en los dos años siguientes un tímido aumento, de tal modo que en el último trimestre de 2016 los activos en la Comunitat alcanzan los 2.441.200.

Así pues, pese a los altibajos, la población activa experimenta un significativo aumento durante el periodo comprendido entre 2002 y 2016, un crecimiento del 18,9% entre estas dos fechas que ha supuesto un incremento próximo a las cuatrocientas mil personas. Sin embargo, al examinar los datos atendiendo a la nacionalidad, se comprueba que la población activa de nacionalidad española ha aumentado en un 11,9% durante este intervalo temporal, mientras que en la extranjera el incremento ha sido del 81,6%.

Por otra parte, resulta interesante observar cómo la población activa extranjera contaba con 206.000 efectivos en 2002, el 10% del total de activos en la Comunitat, con un claro predominio de los sujetos de nacionalidad extracomunitaria, con casi nueve de cada diez personas extranjeras. En 2009 alcanza la cifra más alta y llega a superar el medio millón, lo que representa el 20% del total de activos, y aunque siguen siendo mayoría los de origen extracomunitario, la proporción se ve reducida a seis de cada diez. En 2016, los 374.000 extranjeros que integran la población activa suponen el 15% del conjunto de activos, advirtiéndose un cierto equilibrio entre quienes tienen nacionalidad extracomunitaria, con 197.300 personas que representan el 53%, y los que originarios de la Unión Europea, 176.700 que agrupan al 47% restante.

En definitiva, la aportación de población extranjera a la población activa ha sido y es muy significativa tanto en términos absolutos como relativos. Actualmente los activos se distribuyen del siguiente modo: 84,7% españoles, 7,2% extranjeros comunitarios y 8,1% extracomunitarios. En el gráfico 12 se observa la evolución, con las oscilaciones a las que se han hecho referencia y el decisivo peso de la población extranjera en las cifras de activos.

Gráfico 12. Evolución de la población activa en la Comunitat Valenciana, por nacionalidad. 2002-2016



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

2.4.2. Tasas de actividad

Los datos de la tabla 26 muestran las tasas de actividad, es decir el cociente del número de personas activas (ocupadas + paradas) entre la población de 16 años o más, multiplicado por 100¹⁸. Con el propósito de ofrecer una visión longitudinal, se ha construido una serie temporal que comprende desde 2002 hasta 2016, diferenciando a la población de nacionalidad española de la extranjera, y en este segundo caso distinguiendo si son nacionales de un país de la Europa comunitaria o de uno de fuera de la Unión Europea.

El primer aspecto reseñable es sin duda que las tasas de actividad de la población extranjera sufren importantes altibajos a lo largo de estos años. En concreto, si las tasas de actividad de la población española se caracterizan por cierta estabilidad en tanto que oscilan entre el 55,5% y el 58,9% durante este periodo, las relativas a la población extranjera se mueven en una horquilla que abarca desde el 64,5% al 76,7%. En segundo lugar, y muy destacable, se aprecia que las tasas de la población extranjera son inequívocamente más altas que las de la española, llegando a superar

¹⁸ Esta tasa se calcula a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

ligeramente una diferencia de 20 puntos porcentuales en el año 2003, con tasas del 76,2% en extranjeros y 55,9% en españoles; pero también se observa que la diferencia se acorta sustancialmente en otros años, como en 2014 y 2015 que pasa a ser de 6,4 puntos porcentuales. Las estadísticas, pues, constatan que entre la población extranjera de 16 años y más es notablemente más elevada la proporción de los que están ocupados y parados.

Tabla 26. Tasas de actividad por nacionalidad en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)

AÑO	Española	Extranjera		
		Total	Perteneciente a la Unión Europea	No perteneciente a la Unión Europea
2002	55,54	72,44	40,01	80,84
2003	55,88	76,23	46,09	83,84
2004	56,88	76,74	53,52	82,74
2005	57,65	66,94	33,46	79,45
2006	58,48	69,36	39,45	77,82
2007	58,61	69,36	58,51	76,67
2008	58,91	72,49	62,51	79,45
2009	58,10	74,51	72,23	76,09
2010	58,34	68,39	57,48	77,32
2011	58,20	70,62	57,55	80,09
2012	58,44	66,17	55,36	75,43
2013	58,16	69,81	63,14	75,90
2014	58,07	64,47	58,44	70,44
2015	58,32	64,76	58,61	70,94
2016	58,05	69,01	65,57	72,41

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

Al fijar la atención en la nacionalidad de la población extranjera, los datos vuelven a poner de manifiesto acusadas diferencias, advirtiéndose cómo las tasas de actividad de la población extracomunitaria son significativamente más elevadas en todos los años. Es 2005 el año que arroja

la diferencia más notoria, en el que la tasa de actividad de los extranjeros de un país no perteneciente a la Unión Europea se sitúa en 79,5% frente 33,5% entre los de un país comunitario; es decir, 2,3 veces superior. Y también cabe subrayar la diferencia que se da en el año 2002, que es exactamente el doble (80,8% y 40%, respectivamente). Sin embargo, no se vislumbra una tendencia clara, sino que se perciben oscilaciones que hacen que la diferencia, siempre a favor de la población extracomunitaria, llegue a ser inferior a 4 puntos porcentuales (2009), siendo la segunda más baja la de 2016, en la que la distancia es de 6,8 puntos porcentuales.

La tabla 27 expone las tasas de actividad por sexo, desagregando nuevamente a la población extranjera entre aquéllos que son nacionales de un país de la Unión Europea y los que lo son de un país extracomunitario. Durante todos los años, y tanto para los hombres como para las mujeres de nacionalidad extranjera, las tasas son más elevadas que las de la población española de su mismo sexo. Cuando se compara las cifras de hombres y mujeres extranjeros, son ellos los que obtienen los valores más altos, una constante que se mantiene durante toda la serie temporal y que muestra la diferencia intersexo más elevada al inicio del periodo estudiado, es decir, en 2002, en el que la tasa de actividad masculina presenta un valor de 83,4%, mientras que la tasa femenina es del 60%. En el caso de las mujeres las cifras rondan el 60% en la mayor parte de los años y como resultado el valor promedio es de 63% durante estos tres quinquenios, frente al 77% que presenta en los varones.

Las tasas que resultan al introducir la variable nacionalidad demuestran diferencias importantes, revelando una evidente heterogeneidad entre el colectivo de extranjeros comunitarios y no comunitarios. Así, por ejemplo, los varones con nacionalidad extracomunitaria alcanzan tasas de actividad superiores al 90% y arrojan una media del 85% en la serie temporal, frente al 59% en los varones con nacionalidad de un país de la Unión Europea, que incluso algún año llegan a presentar una tasa del 38%. En las mujeres los valores promedios se sitúan en 51% para las nacionales de un país comunitario, mientras que para el resto de extranjeras es de 69%.

Obviamente, estos datos tan dispares son producto de la diferente composición demográfica de la población extranjera originaria de un país de la Unión Europea y el resto de extranjeros: población envejecida en el primer caso (salvo la procedente de Rumanía y Bulgaria) y población joven en el segundo.

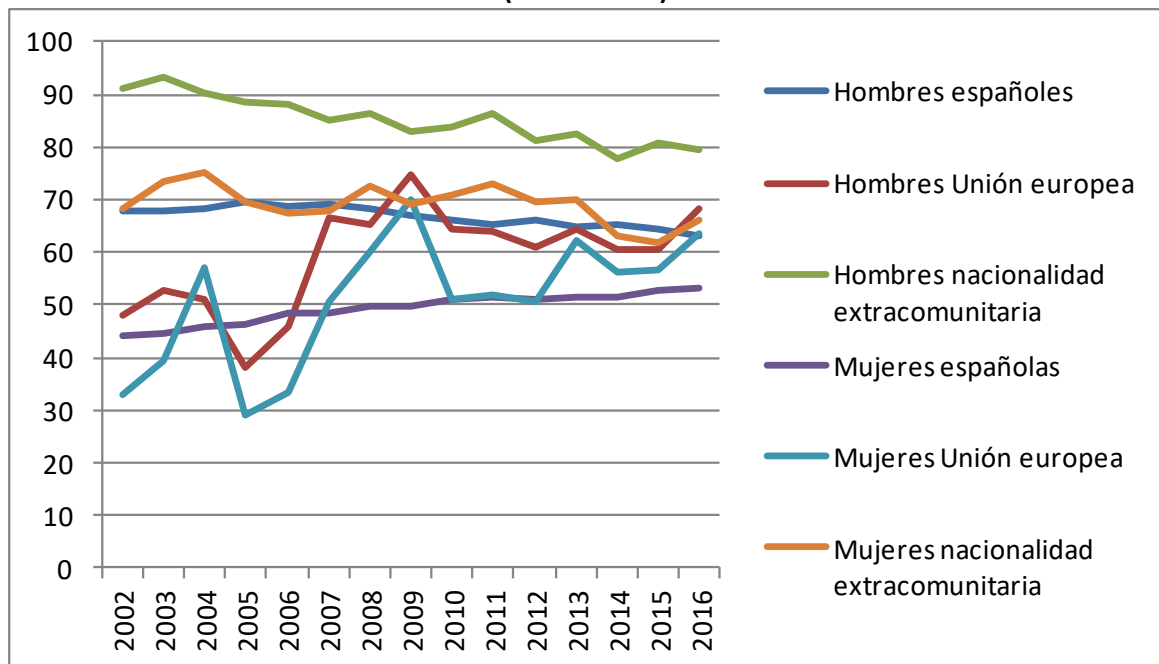
Tabla 27. Tasas de actividad por nacionalidad y sexo en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)

AÑO	SEXO							
	Hombres				Mujeres			
	Española	Extranjera			Española	Extranjera		
		Total	Unión europea	Extracomunitaria		Total	Unión europea	Extracomunitaria
2002	67,73	83,41	48,17	91,18	44,00	59,96	32,85	68,26
2003	67,99	85,11	52,59	93,22	44,34	66,58	39,17	73,60
2004	68,34	80,98	51,12	90,12	45,96	72,01	57,18	75,10
2005	69,38	75,40	38,19	88,49	46,32	58,00	28,90	69,59
2006	68,85	78,70	45,64	88,01	48,41	59,85	33,18	67,42
2007	68,92	77,76	66,47	85,19	48,58	60,71	50,53	67,73
2008	68,09	77,96	65,30	86,44	49,91	67,12	59,88	72,35
2009	66,83	79,68	74,67	83,00	49,60	69,34	69,93	68,92
2010	65,96	75,32	64,51	83,94	50,84	61,92	51,08	71,00
2011	65,22	77,37	63,78	86,51	51,44	63,70	51,69	73,08
2012	65,99	72,16	60,82	81,27	51,13	60,37	50,40	69,44
2013	65,00	73,56	64,33	82,27	51,53	66,31	62,00	70,13
2014	65,07	69,30	60,57	77,83	51,38	59,58	56,32	62,87
2015	64,20	70,52	60,58	80,88	52,68	59,22	56,65	61,71
2016	63,26	74,03	68,23	79,47	52,95	64,82	63,46	66,23

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

El gráfico 13 ilustra las diferencias entre los distintos colectivos desde el año 2002, percibiéndose claramente cómo los hombres y las mujeres de la Unión Europea son los grupos que registran las oscilaciones más acusadas y cómo los hombres de nacionalidad extracomunitaria son los que obtienen los valores más elevados frente al resto.

Gráfico 13. Tasas de actividad por nacionalidad y sexo en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

2.4.3. Tasas de ocupación y tasas de paro

Como se ha indicado, la población activa está integrada por las personas ocupadas y paradas, por lo que procede comparar ahora las tasas de empleo y desempleo. La tasa de empleo es el cociente entre el número total de ocupados y la población económicamente activa y la tasa de desempleo es el cociente entre el número de parados y el de activos. La Encuesta de Población Activa realiza estos cálculos definiendo a la población ocupada como la formada por todas aquellas personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han tenido un trabajo por cuenta ajena o ejercido una actividad por cuenta propia.

Tal y como se muestra en la tabla 28, las estadísticas reiteran la disparidad de las tasas de empleo en los dos sentidos apuntados previamente; por un lado, entre la población española y la población extranjera, y por otro, entre la extranjera comunitaria y extracomunitaria. La población española presenta tasas claramente más bajas que la extranjera hasta el año 2008, a partir del cual se equiparan o incluso alcanzan valores más altos hasta 2014, dado que al año siguiente parece detectarse un cambio de signo que en 2016 se concreta en 47,7% para la española y 50,9 para la extranjera.

Tabla 28. Tasas de empleo por nacionalidad en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)

AÑO	Española	Extranjera		
		Total	Comunitaria	Extracomunitaria
2002	49,93	60,81	30,32	68,71
2003	50,54	62,33	41,71	67,54
2004	51,36	67,22	50,27	71,59
2005	53,10	60,55	31,14	71,55
2006	54,04	60,44	32,43	68,35
2007	54,32	58,24	48,53	64,78
2008	51,73	54,83	48,72	59,09
2009	47,15	48,41	49,91	47,37
2010	46,26	47,13	40,05	52,92
2011	45,55	43,37	36,38	48,44
2012	43,19	42,93	38,47	46,74
2013	43,58	43,57	43,55	43,60
2014	45,16	44,86	44,93	44,79
2015	46,30	47,73	41,86	53,63
2016	47,68	50,89	49,42	52,34

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

Esta descripción puede ser extrapolable al comparar las tasas de actividad de los extranjeros nacionalizados en un país de la Europa comunitaria y el resto. En efecto, las tasas de empleo de los comunitarios son en el primer periodo (2002 a 2008) significativamente más bajas, pero en 2009 se interrumpe la tendencia, arrojando tasas superiores algunos años, como sucede en 2014. Sin embargo, en 2015 y 2016 parecen recuperarse las tasas de empleo de los extranjeros no comunitarios, que vuelven a superar el 50%, una cifra todavía lejana del 70% de los años de bonanza económica.

Cuando se enfocan los datos a través de la variable sexo (tabla 29) los resultados son reveladores de comportamientos desiguales. Los hombres siempre presentan tasas de empleo más elevadas, y particularmente altas han sido las de los extracomunitarios hasta 2006 donde se llega a superar el 80%. A partir del año siguiente los valores decrecen, pero de un modo especialmente acusado

entre los hombres extranjeros, lo que implica que durante varios años las tasas de empleo de los hombres españoles sean superiores. El año 2015 parece marcar un punto de inflexión en tanto que la tasa de empleo aumenta más entre los hombres extranjeros que entre los españoles, lo que comporta tasas más elevadas en los primeros.

Tabla 29. Tasas de empleo por nacionalidad y sexo en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)

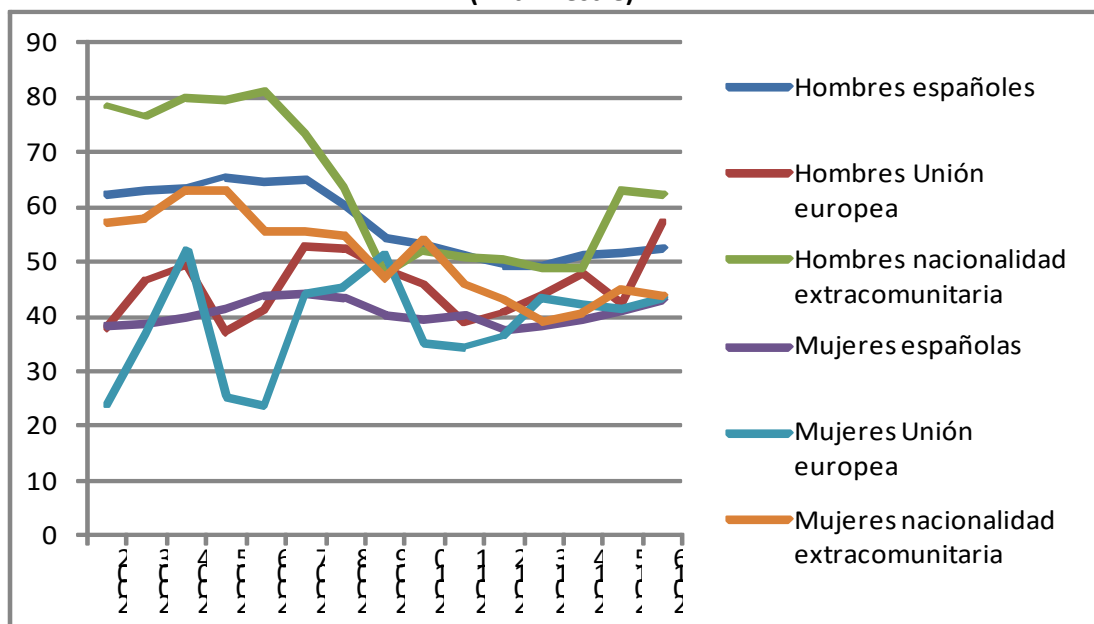
AÑO	SEXO							
	Hombres				Mujeres			
	Española	Extranjera			Española	Extranjera		
		Total	Unión europea	Extracomunitaria		Total	Unión europea	Extracomunitaria
2002	62,37	70,89	37,66	78,22	38,14	49,36	23,88	57,15
2003	63,18	70,48	46,60	76,43	38,48	53,47	36,51	57,82
2004	63,36	72,67	49,18	79,86	39,92	61,12	51,94	63,03
2005	65,17	68,49	37,19	79,50	41,45	52,16	25,30	62,86
2006	64,72	72,18	41,16	80,92	43,66	48,47	23,60	55,53
2007	64,82	65,21	52,76	73,41	44,11	51,05	44,29	55,71
2008	60,40	59,00	52,27	63,52	43,23	50,73	45,40	54,60
2009	54,25	48,04	48,38	47,82	40,24	48,78	51,37	46,90
2010	53,05	49,16	45,64	51,96	39,59	45,23	34,97	53,83
2011	51,19	45,89	38,59	50,80	40,11	40,79	34,30	45,86
2012	49,15	46,12	40,73	50,45	37,42	39,83	36,42	42,93
2013	49,22	46,44	43,94	48,79	38,11	40,91	43,17	38,90
2014	51,25	48,26	47,71	48,79	39,34	41,42	42,15	40,69
2015	51,74	52,40	42,22	62,99	41,08	43,24	41,50	44,93
2016	52,39	59,67	56,98	62,19	43,08	43,55	43,39	43,72

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

Las tasas de empleo de la población femenina se distancian significativamente de la masculina, como lo prueba que durante este periodo la cifra más alta que se ha alcanzado ha sido del 63%, y corresponde a las mujeres extranjeras de un país no comunitario en el año 2004. A diferencia de los hombres, las mujeres españolas, año tras año, presentan tasas de empleo más bajas que las extranjeras, siendo igualmente más bajas las de las extranjeras comunitarias que las del resto. En la población femenina también se constata que en los años 2015 y 2016 se produce una recuperación de las tasas, al tiempo que se diluyen las diferencias según la nacionalidad.

Para el año 2016, las tasas de empleo que el INE proporciona al cruzar las variables sexo y nacionalidad establecen el siguiente orden de mayor a menor: en primer lugar se sitúan los varones extranjeros extracomunitarios (62,2%), le siguen los extranjeros comunitarios (57%) y los españoles (52,4%). Finalmente se sitúan las mujeres, con cifras muy similares y próximas al 43% en todos los casos.

Gráfico 14. Tasas de empleo por nacionalidad y sexo en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

El gráfico 14 permite visualizar las dinámicas de las tasas de empleo desagregadas por sexo y nacionalidad. Claramente se percibe que el grupo de hombres con nacionalidad extracomunitaria son los que al inicio y al final de la serie temporal presentan los valores más altos, pero también han sido los que han registrado la caída más brusca. Igualmente se puede apreciar cómo los hombres y las mujeres con nacionalidad española son los colectivos cuyas tasas sufren menos

inestabilidad. También se observa que las mujeres de la Unión Europea constituyen el grupo con las cifras más bajas en la mayor parte de los años.

Las tasas de paro ratifican el efecto devastador que ha tenido la crisis económica sobre el empleo, más acusado todavía en la población extranjera que en la española. Como demuestran los datos de la tabla 30, desde 2002 y hasta 2007 el paro decrece en la población autóctona hasta situarse en 7,3% en 2007. A partir de 2008 su valor se incrementa anualmente y rebasa el 26% en 2012, y mantiene una tendencia negativa desde entonces. En la población extranjera tan sólo en un año (2005) el paro rebaja la cifra del 10%, y se aprecia que comienza a aumentar dos años antes que en la población autóctona y a decrecer un año después, con cifras que llegan a aproximarse al 40% (38,6% en 2011). Por consiguiente, las estadísticas ponen de manifiesto que la virulencia de la crisis ha sido más intensa y más extensa en las personas extranjeras, y arroja una tasa desigual en la fecha más reciente: en 2016 la tasa de paro es del 17,9% en la población autóctona y del 26,3% en la alóctona.

Tabla 30. Tasas de paro por nacionalidad en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)

AÑO	Española	Extranjera		
		Total	Pertenciente a la Unión Europea	No perteneciente a la Unión Europea
2002	10,11	16,05	24,22	15,00
2003	9,56	18,23	9,49	19,45
2004	9,71	12,42	6,07	13,47
2005	7,88	9,54	6,93	9,95
2006	7,59	12,87	17,78	12,16
2007	7,32	16,04	17,07	15,51
2008	12,18	24,36	22,05	25,63
2009	18,85	35,03	30,90	37,75
2010	20,69	31,09	30,31	31,56
2011	21,74	38,58	36,79	39,52
2012	26,10	35,13	30,51	38,04
2013	25,07	37,58	31,03	42,55
2014	22,24	30,42	23,12	36,42
2015	20,61	26,30	28,58	24,41
2016	17,86	26,26	24,64	27,72

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

En cuanto a la población foránea se refiere, las cifras del paro han sido generalmente superiores en la extracomunitaria, salvo en cuatro años de los quince que recoge la tabla. No debe pasar inadvertido que en 2013 la tasa de paro de este colectivo ascendió al 42,6%, y si bien en los dos años siguientes decae considerablemente (al 36,4% en 2014 y al 24,4% en 2015), en 2016 se eleva de nuevo y alcanza el 27,7%. Por ello, y sustentado en los datos, es conveniente introducir ahora el matiz de que la crisis económica ha golpeado con más fuerza a las personas extranjeras que provienen de fuera de la Unión Europea. Y puede precisarse aún más y añadirse que lo ha hecho con un efecto devastador en las mujeres de esta procedencia, como lo corroboran los datos que presenta la tabla 31.

Tabla 31. Tasas de paro por nacionalidad y sexo en la Comunitat Valenciana. 2002-2016 (4º trimestre)

AÑO	SEXO							
	Hombres				Mujeres			
	Española	Extranjera			Española	Extranjera		
		Total	Unión europea	Extracomunitaria		Total	Unión europea	Extracomunitaria
2002	7,91	15,01	21,82	14,22	13,32	17,68	27,32	16,26
2003	7,07	17,19	11,38	18,01	13,21	19,68	6,78	21,44
2004	7,29	10,26	3,81	11,38	13,13	15,12	9,16	16,07
2005	6,07	9,16	2,61	10,16	10,50	10,06	12,44	9,67
2006	5,99	8,28	9,83	8,06	9,81	19,01	28,87	17,63
2007	5,96	16,13	20,64	13,82	9,20	15,91	12,36	17,74
2008	11,29	24,31	19,95	26,52	13,38	24,41	24,19	24,54
2009	18,83	39,71	35,22	42,38	18,88	29,66	26,54	31,96
2010	19,58	34,74	29,25	38,09	22,12	26,95	31,53	24,19
2011	21,51	40,68	39,49	41,27	22,03	35,96	33,64	37,25
2012	25,52	36,09	33,04	37,92	26,82	34,02	27,73	38,17
2013	24,27	36,87	31,70	40,69	26,04	38,31	30,37	44,54
2014	21,25	30,36	21,23	37,32	23,44	30,48	25,15	35,27
2015	19,40	25,71	30,30	22,12	22,02	26,98	26,74	27,20
2016	17,18	19,40	16,49	21,74	18,65	32,81	31,62	33,99

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Elaboración propia.

En efecto, las tasas de desempleo de la población masculina española oscilaron entre el 5,96% y el 7,91% hasta 2007, se elevan paulatinamente hasta 2012 que se sitúa en 25,5% y decrecen gradualmente hasta la actualidad. La población masculina extranjera no ha conseguido en este periodo rebajar la tasa de desempleo del 8,3%, que se alcanzó en 2006 para duplicarse al año siguiente y mantener una tendencia alcista cuyo punto álgido fue 2011 con 40,7%, a partir del cual decrece de un año para otro. Ahora bien, en los hombres de nacionalidad extracomunitaria el desempleo alcanza cifras más elevadas, supera el 40% en tres años (42,4% en 2009) y la recuperación se produce más tarde.

En la población femenina la tasa de paro no ha logrado rebajar el 9,2%. Este valor es el correspondiente a 2007 para las autóctonas, colectivo que presenta tasas de desempleo notablemente mejores que las extranjeras, y en particular que las nacionales de un país no comunitario. Es precisamente en este grupo donde las tasas muestran los valores más altos, nada menos que el 44,5% llegó a alcanzar en 2013. Si bien es cierto que la tasa decrece a partir de ese año tanto para mujeres de origen comunitario como extracomunitario, en ambos casos se ha vuelto a elevar en 2016 y arroja la fatídica cifra del 34% en las mujeres provenientes de fuera de la Unión Europea.

De los resultados que combinan las variables nacionalidad y sexo puede afirmarse que el impacto del desempleo en 2016 es de mayor a menor el siguiente: mujeres de origen extracomunitario, mujeres de la Unión Europea, hombres de origen extracomunitario, mujeres españolas, hombres españoles y hombres de la Unión Europea.

Ahora bien, el análisis longitudinal realizado por Gil-Alonso y Vidal-Coso (2015) para el conjunto de Estado español, efectúa dos precisiones a este respecto. En primer lugar, que el hecho de que las tasas de desempleo hayan sido mayores entre los extranjeros, y también en las mujeres (españolas y no españolas), obedece a que la cifra de activos continuó incrementándose tras iniciarse la crisis, mientras que decrecían los activos entre los hombres españoles. En segundo lugar, puntualizan que desde que comienza la crisis habría que diferenciar dos etapas: la primera abarca hasta mediados de 2011 y se caracteriza por una mayor resiliencia entre los inmigrantes extranjeros; en la segunda, por el contrario, la vulnerabilidad es mayor que entre la mano de obra nativa. Estos autores destacan que, si bien en la primera fase los extranjeros perdieron proporcionalmente más empleo, dichas pérdidas se localizaron en la construcción, mientras que en el resto de sectores la merma de empleo fue escasa e incluso se produjo un aumento. A partir

de otros análisis, atribuyen la menor pérdida de puestos de trabajo a la adopción de estrategias adaptativas por parte de los extranjeros (predisposición a cambiar de sector, de tipo de empleo, de lugar de residencia...) y a su reintegración más fácil en el mercado de trabajo (tras perder el empleo en la construcción) dado su mayor nivel de cualificación. En la segunda fase se convertirían en los más vulnerables, en tanto que los españoles pasan a ocupar los nichos laborales que habían abandonado durante la expansión económica, y este empeoramiento de las perspectivas laborales de población foránea supone la salida del país de una cifra considerable.

Por otro lado, análisis recientes ponen acertadamente el acento en la mayor incidencia de la estacionalidad en los empleos de las personas extranjeras, pues si bien es cierto que la temporalidad y precariedad del mercado laboral afecta a toda la población, afecta de un modo más acusado a la población extranjera (Buades, 2016: 70).

2.4.4. Afiliaciones a la Seguridad Social

La afiliación a la Seguridad Social constituye el requisito mediante el cual la Tesorería General de la Seguridad Social reconoce la condición de afiliado/a a una persona física. Incluye a todos los españoles y extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España, siempre que ejerzan su actividad en territorio nacional, y que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: trabajadores por cuenta ajena, trabajadores por cuenta propia o autónomos, socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, estudiantes y funcionarios públicos, civiles o militares¹⁹.

La tabla 32 presenta las afiliaciones de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana desde 2007 hasta la actualidad. Los datos ponen de manifiesto que en este lapso de tiempo la afiliación más elevada corresponde a 2007, en el que prácticamente alcanza las 238.000. A partir de ese año se inicia una caída paulatina, acusada entre 2008 y 2009 cuya pérdida interanual roza las 30.000 afiliaciones y obtiene la cifra más baja en 2013, año a partir del cual comienza una moderada recuperación. Las cifras correspondientes a febrero de 2017 indican que el número de afiliaciones es de 184.545, lo que supone con respecto a 2007 una merma de 53.426 trabajadores, si bien con respecto a 2013 se han recuperado 17.465 trabajadores.

¹⁹ La Tesorería General de la Seguridad Social asigna un número a cada ciudadano para su identificación en sus relaciones con la Seguridad Social, también a los beneficiarios de pensiones u otras prestaciones.

Tabla 32. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral en la Comunitat Valenciana y sus provincias. 2007-2017*

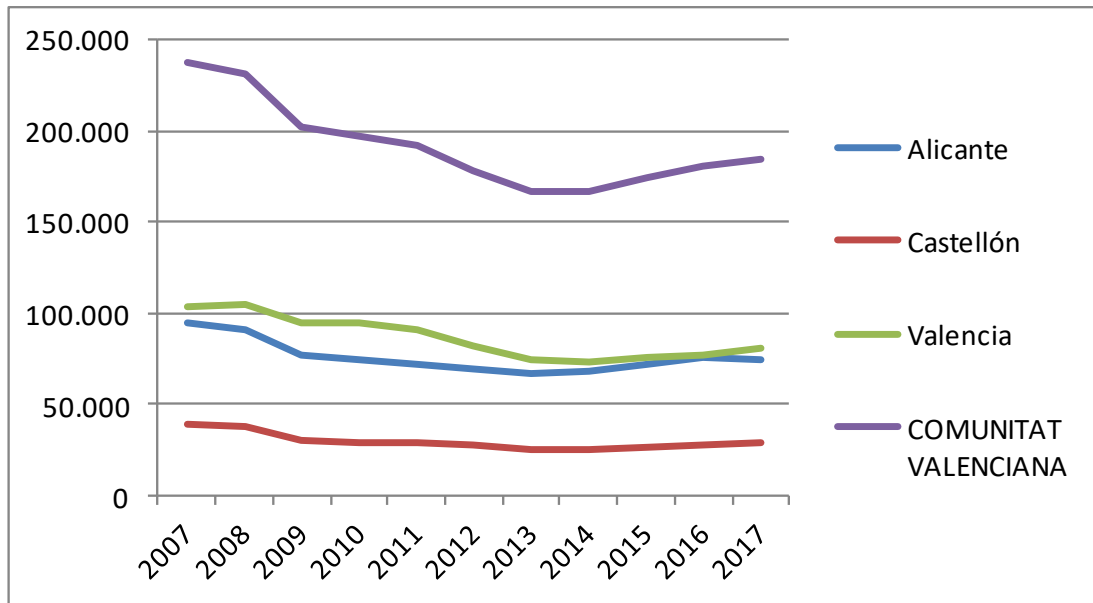
AÑOS	Alicante	Castellón	Valencia	COMUNITAT VALENCIANA
2007	95.239	38.768	103.965	237.972
2008	90.438	37.141	104.315	231.894
2009	76.751	30.442	94.976	202.169
2010	73.987	29.131	94.552	197.670
2011	72.433	28.239	91.443	192.115
2012	69.107	27.398	82.124	178.629
2013	67.273	25.440	74.368	167.081
2014	68.542	25.442	73.302	167.286
2015	71.718	26.668	75.408	173.794
2016	75.357	27.901	77.293	180.551
2017	74.252	29.062	81.231	184.545

Fuente: Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Estadística. *Boletines estadísticas laborales*. Elaboración propia.

* Los datos desde 2007 a 2016 corresponden a la media anual extraída a partir del último día de cada mes. El dato de 2017 es la media de febrero.

En febrero de 2017, las cifras de afiliación por provincias muestran que del total autonómico el 44% pertenecen a Valencia, el 40% a Alicante y el 16% a Castellón. Asimismo revelan que desde 2007 es en esta última donde la pérdida de trabajadores ha sido algo más elevada (25%, frente al 22% en Alicante y Valencia), que en las tres provincias el descenso más brusco tiene lugar entre 2008 y 2009, y que aunque en general presentan mínimas variaciones con respecto a la tendencia autonómica, es en Valencia donde parece producirse una recuperación más clara, como se desprende de las líneas que dibuja el gráfico 15.

Gráfico 15. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral en la Comunitat Valenciana y sus provincias. 2007-2017



Fuente: Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Estadística. *Boletines estadísticas laborales*. Elaboración propia.

Los 184.545 de trabajadores extranjeros que cotizan en el Sistema de la Seguridad Social en febrero de 2017 se adscriben a los diferentes regímenes del modo que expone la tabla 33. En este sentido, es importante recordar que el Sistema de la Seguridad Social comprende el Régimen General y los Regímenes Especiales. Dentro del Régimen General de la Seguridad Social se incluye también, entre otros, el Sistema Especial Agrario y el Sistema Especial de Empleados del Hogar (con especificidades en materia de afiliación y cotización). Los Regímenes Especiales que no pertenecen al Régimen General son el de Trabajadores Autónomos, el de Trabajadores del Mar y el de Minería del Carbón.

Las estadísticas que refleja la tabla 33 informan de que la mayoría de los ocupados extranjeros está encuadrada en el Régimen General: 146.097 (cifra que contiene el Sistema Especial Agrario con 27.556 ocupados y el de Hogar con 14.393); le sigue el de Autónomos, con 38.050 personas y una exigua cifra corresponde al Régimen Especial del Mar, con 398 trabajadores.

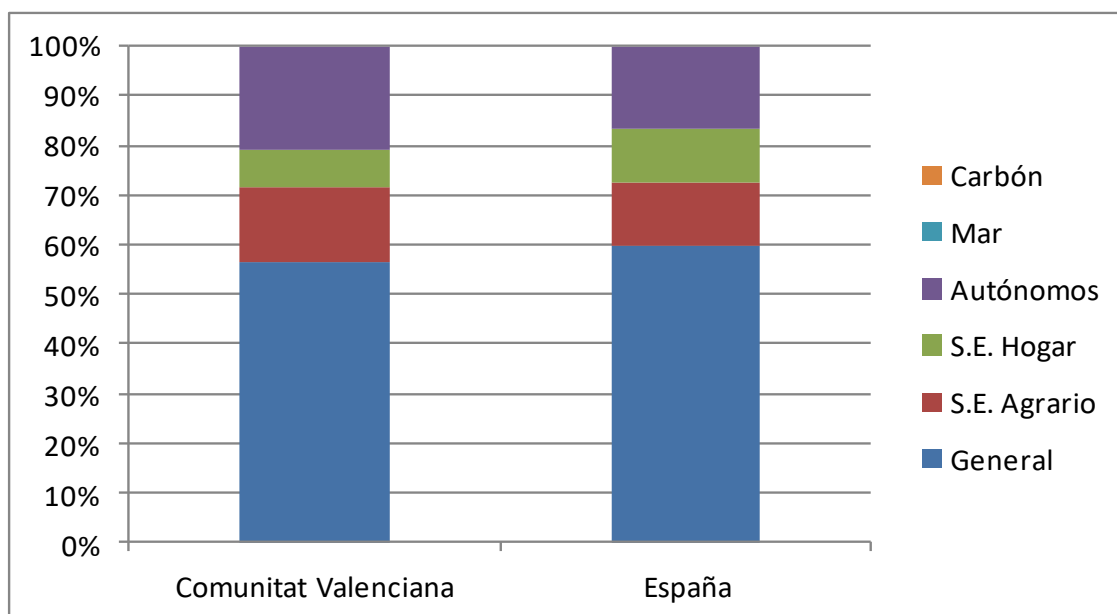
Tabla 33. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana y en España, por régimen de afiliación. Febrero 2017

	GENERAL				AUTÓNOMOS	MAR	CARBÓN	TOTAL
	Total	General	S.E. Agrario	S.E. Hogar				
Comunitat Valenciana	146.097	104.148	27.556	14.393	38.050	398	-	184.545
España	1.418.765	1.021.322	210.203	187.240	279.504	3.816	163	1.702.248

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*.
Elaboración propia.

En términos porcentuales esta distribución muestra ciertas diferencias con la de los trabajadores extranjeros en el conjunto del Estado español, como se infiere de la representación del gráfico 16. De los datos destaca el mayor peso que en la Comunitat Valenciana adquieren los trabajadores autónomos y los ocupados en el sector agrario y, consiguientemente, el menor de quienes están en el servicio doméstico y en el general del Régimen General.

Gráfico 16. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana y en España, por régimen de afiliación. Febrero 2017



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*.
Elaboración propia.

Una descripción más detallada de las personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social puede obtenerse al incorporar las variables sexo y nacionalidad en cada una de las provincias. La tabla 34 expone esta información e indica, en primer lugar, que de los 184.545 sujetos que conforman el total autonómico, el 57,5% son varones (106.088) y el 42,5% mujeres (78.457), distribución porcentual de la que apenas se desvían las tres provincias, dado que los varones representan el 56,7% en Alicante, el 58,3% Castellón y el 57,8% Valencia.

En segundo lugar, se constata una reducida diferencia numérica entre las personas afiliadas que son nacionales de un país comunitario, con 92.695 individuos, y las de un país no perteneciente a la Unión Europea, con 91.850; es decir, el 50,2% y 49,8%, respectivamente.

Finalmente, y respecto a los subgrupos que sobresalen numéricamente, el más extenso es el de los varones extracomunitarios asentados en la provincia de Valencia, cuya cifra es de 25.391, seguido de los varones extracomunitarios que residen en Alicante, con 23.331, y los varones comunitarios afincados en Valencia, con 21.555. Estos tres perfiles aglutinan a más de setenta mil personas (70.277) y suponen el 38% del total. En sentido contrario cabe señalar a las mujeres residentes en Castellón y de nacionalidad extracomunitaria, un total de 3.180 al inicio de 2017.

Tabla 34. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana, por provincias, nacionalidad y sexo. Febrero 2017

PROVINCIA	TOTAL EXTRANJEROS			UNIÓN EUROPEA			EXTRACOMUNITARIA		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Alicante	42.190	32.062	74.252	18.859	17.028	35.887	23.331	15.034	38.365
Castellón	16.952	12.110	29.062	9.221	8.930	18.151	7.731	3.180	10.911
Valencia	46.946	34.285	81.231	21.555	17.102	38.657	25.391	17.183	42.574
COMUNITAT VALENCIANA	106.088	78.457	184.545	49.635	43.060	92.695	56.453	35.397	91.850

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*.
Elaboración propia.

Un paso más en la caracterización de la población afiliada a la Seguridad Social consiste en determinar los sectores de actividad económica en los que trabajan. En relación con este aspecto,

un estudio realizado a partir de datos de la EPA de 2011 (Aldaz y Eguía, 2015), evidenciaba una discriminación en el mercado laboral español por razón de nacionalidad y género, medida a partir de la concentración (exclusión) de la mano de obra extranjera en determinadas ramas de actividad u ocupaciones. Específicamente aportaba los siguientes datos: 1) el 71% del total de extranjeros se emplea en “comercio y hostelería”, “construcción”, “intermediación financiera y actividades inmobiliarias”, y “otros sectores”; 2) más de un tercio de la categoría “trabajadores no cualificados” son de nacionalidad extranjera. Esta discriminación es más evidente para la población femenina.

La tabla 35 recoge los sectores que emplean al mayor número, el régimen de afiliación²⁰ y si son nacionales de un país comunitario o extracomunitario. Además de las cifras absolutas, la tabla incluye la distribución porcentual en cada régimen por sector de actividad.

De la lectura de la tabla, y en términos globales, se deriva que es en hostelería donde más población trabaja, con un total de 35.215 afiliaciones que representa el 19%. Ahora bien, aunque en números absolutos puede observarse que la cifra es considerablemente superior entre las afiliaciones al régimen general (26.661 trabajadores) que entre los autónomos (8.554), suponen el 18,3% en el primer caso y el 22,5% en el segundo. Por otro lado, no se aprecian diferencias sustanciales atendiendo a la nacionalidad y sólo cabe destacar que es entre los autónomos de nacionalidad extracomunitaria donde la proporción es más elevada (26%).

Procede apuntar, además, que a pesar de ser la restauración el sector más numeroso si se consideran conjuntamente los dos regímenes, no es el que más población emplea en ninguno de ellos. En el régimen general son los trabajadores encuadrados en el seguro especial agrario, cuya cifra es de 27.557 y adquieren un peso muy superior entre los extracomunitarios (23%) que en los comunitarios (14,6%). En el régimen de autónomos el sector que destaca estadísticamente es el del comercio, reparación vehículos motor y motocicletas, según denominan las fuentes oficiales, en el que trabajan 11.575 personas y porcentualmente significan el 30,4% del total de autónomos, aunque con proporciones muy dispares en función de la nacionalidad al representar el 20,3% en los comunitarios y el 42,7% en los extracomunitarios.

²⁰ La tabla únicamente omite a los 398 trabajadores del mar.

Tabla 35. Población extranjera afiliada a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana, por régimen y sector de actividad. Febrero 2017

SECTORES	REGIMEN GENERAL				AUTÓNOMOS			
	UE	Fuera UE	Total	%	UE	Fuera UE	Total	%
Industria Manufacturera	6.072	4.952	11.024	7,55	881	673	1.554	4,08
Construcción	4.540	3.930	8.470	5,80	2.952	1.112	4.064	10,68
Comercio; Reparación vehículos motor y motocicletas	10.297	11.891	22.188	15,19	4.243	7.332	11.575	30,42
Transporte y Almacenamiento	4.805	1.617	6.422	4,40	1.556	355	1.911	5,02
Hostelería	12.913	13.748	26.661	18,25	4.047	4.507	8.554	22,48
Información y Comunicaciones	930	664	1.594	1,09	548	337	885	2,33
Actividades Inmobiliarias	967	540	1.507	1,03	980	276	1.256	3,30
Actividades Profesionales Científicas y Técnicas	1.638	863	2.501	1,71	1.243	342	1.585	4,17
Actividades Administrativas y Servicios Auxiliares	3.840	3.474	7.314	5,01	1.351	509	1.860	4,89
Administración Pública y Defensa; Seguridad Social Obligatoria	491	570	1.061	0,73	4	0	4	0,01
Educación	3.561	1.124	4.685	3,21	698	179	877	2,30
Actividades Sanitarias y Servicios Centrales	2.126	1.807	3.933	2,69	515	249	764	2,01
Actividades Artísticas, Recreativas y de Entretenimiento	1.159	883	2.042	1,40	343	142	485	1,27
S.E. Agrario	10.441	17.116	27.557	18,86				0,00
S.E. Hogar	5.401	8.992	14.393	9,85				0,00
Otros sectores	2.578	2.167	4.745	3,25	1.499	1.177	2.676	7,03
TOTAL	71.759	74.338	146.097	100,0	20.860	17.190	38.050	100,0

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*. Elaboración propia.

Otro sector económico que sobresale es el de la construcción en el colectivo de autónomos, en el que está empleado cerca del 11% de éstos, lo que casi duplica la proporción que suponen en el régimen general (5,8%). Y también destacable es el dato relativo a las afiliaciones al seguro especial del hogar, al que están adscritas 14.393 personas, es decir el 10% del régimen general, si bien se aprecia que entre los inmigrantes comunitarios son el 7,5% y entre los no comunitarios el 12%.

En definitiva, los sectores que más población emplean difirieren en función del régimen y de la nacionalidad. En los afiliados al régimen general, es la hostelería en los de nacionalidad comunitaria (20%) y en los de nacionalidad extracomunitaria es la agricultura (23%). En los autónomos es el comercio, tanto si son comunitarios (20%), como si son de fuera de la Unión Europea (43%).

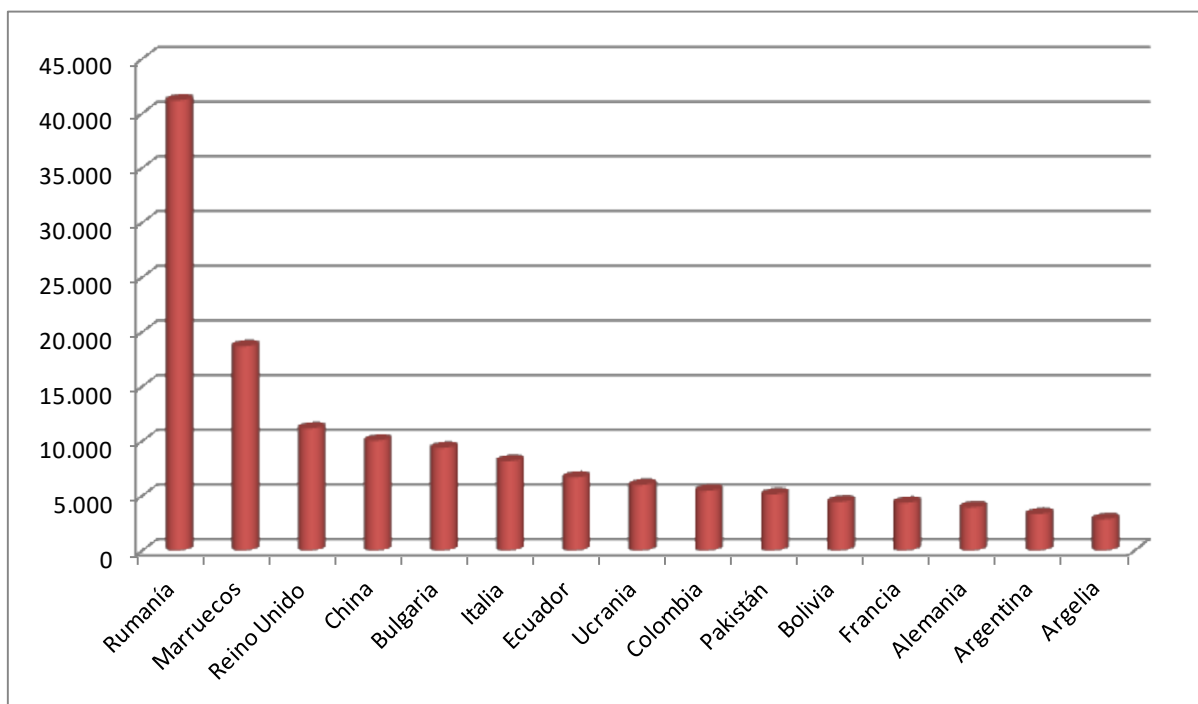
Tabla 36. Población extranjera afiliada a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana, por régimen y país de nacionalidad. Febrero 2017

	GENERAL				AUTÓNOMOS	MAR	TOTAL
	Total	General	S.E. Agrario	S.E. Hogar			
UNIÓN EUROPEA							
Alemania	2.187	2.144	6	37	1.765	5	3.957
Bulgaria	8.121	5.768	1.772	581	1.269	2	9.392
Francia	2.846	2.791	19	36	1.518	6	4.370
Italia	5.697	5.591	36	70	2.472	19	8.188
Reino Unido	6.728	6.679	10	39	4.449	1	11.178
Rumanía	36.257	24.396	7.467	4.394	4.922	19	41.198
EXTRACOMUNITARIOS							
Marruecos	16.332	8.263	7.381	688	2.193	174	18.699
China	4.437	4.393	1	43	5.633	1	10.071
Ecuador	6.231	3.636	1.872	723	459	1	6.691
Ucrania	5.263	4.016	438	809	730	10	6.003
Colombia	4.799	3.944	191	664	675	2	5.476
Pakistán	4.203	2.067	2.109	27	935		5.138
Bolivia	4.232	1.821	604	1.807	233	2	4.467
Argentina	2.625	2.327	36	262	708	4	3.337
Argelia	2.364	1.486	800	78	500	11	2.875
Rusia	2.144	1.849	65	230	714	2	2.860
Otros países	31.631	22.977	4.749	3.905	8.875	139	40.645
TOTAL	146.097	104.148	27.556	14.393	38.050	398	184.545

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*.
Elaboración propia.

En lo referente a la nacionalidad de la población extranjera afiliada a la Seguridad Social, la tabla 36 expone los datos según el régimen al que está adscrita. En primer lugar, los datos informan de las tres nacionalidades más numerosas, que en orden decreciente son: Rumanía, Marruecos y Reino Unido; es decir inmigrantes que proceden de los países que cuentan con más ciudadanos en el territorio valenciano, aunque como se señaló en el apartado de demografía, la población de origen británico es más numerosa que la marroquí. Los nacionales de estos tres países agrupan al 38,5% de las personas afiliadas a las Seguridad Social, si bien la población rumana se sitúa en una indiscutible primera posición al ser ciudadanos de este país 41.198 afiliados, lo que representa una proporción del 22,3% del total. Los marroquíes ascienden a 18.699 trabajadores, el 10,1%, y los británicos con 11.178 trabajadores suponen el 6,1%. Otras nacionalidades que destacan numéricamente son la china, en cuarto lugar, y la búlgara, en quinto lugar, y respectivamente cuentan con 10.071 y 9.392 afiliados. En el gráfico 17 pueden observarse en orden decreciente las quince nacionalidades que cuentan con más afiliados a la Seguridad Social.

Gráfico 17. Nacionalidades con más población afiliada a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana. Febrero 2017



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*.
Elaboración propia.

Dada la magnitud de la cifra de trabajadores rumanos, no es extraño que constituyan también el grupo con más efectivos en las diferentes categorías del Régimen General de la Seguridad Social.

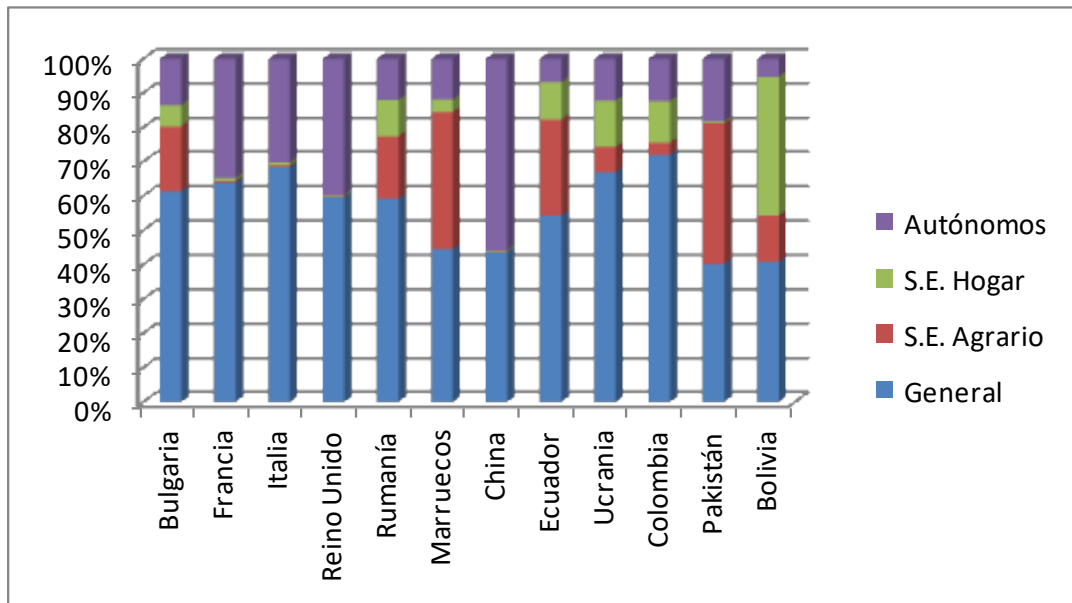
Sin embargo, no sucede lo mismo en el régimen especial de trabajadores autónomos, donde el primer lugar lo ocupan los ciudadanos chinos y el segundo los británicos, y llama poderosamente la atención la elevada adscripción de trabajadores chinos al régimen de autónomos en tanto que a éste pertenece el 56% de los mismos, mientras que los rumanos que cotizan como autónomos son el 12%, cotizando la mayor parte en el general del régimen general (24.396 en términos absolutos que son el 59,2% de los rumanos afiliados).

Diferencias significativas entre unas nacionalidades y otras se aprecian también al comprobar las cifras de quienes están adscritos al régimen especial agrario. Entre la población rumana y la marroquí (que ampliamente superan las siete mil personas sendas nacionalidades) agrupan al 54% de la totalidad de encuadrados en dicho régimen, y nada desdeñable es la cifra de pakistaníes, que con 2.109 trabajadores suponen el 7,7%, o de ecuatorianos con 1.872 trabajadores que representan el 6,8%, y de búlgaros con 1.772 que suponen el 6,4%. De estos datos se desprende que tres de cada cuatro (74,8%) trabajadores que cotizan en el régimen especial agrario son rumanos, marroquíes, paquistaníes, ecuatorianos o búlgaros. Así mismo es reseñable que la nacionalidad con mayor proporción en el régimen especial agrario es la paquistaní, dado que del total de paquistaníes afiliados a la Seguridad Social cotizan en el régimen agrario el 41%.

Se observan igualmente acusadas diferencias al centrar la atención en el seguro especial de hogar, al que están adscritas 14.393 personas. Junto a las de nacionalidad rumana, que como se ha indicado es el colectivo más numeroso, destacan las bolivianas. Ciertamente son muchas más las de origen rumano al cifrarse en 4.394 (30,5% de todas las cotizantes en esta categoría), frente a las 1.807 bolivianas (el 12,6%), pero hay que tener en cuenta que sobre el total de personas bolivianas el 40,5% cotizan en este tipo de seguro, mientras que entre las rumanas son el 10,7%.

Las diferencias que por régimen de cotización presentan los ciudadanos de las distintas nacionalidades se aprecian con mayor facilidad a través del gráfico 18, en el que se han reunido los datos relativos a las doce nacionalidades que destacan estadísticamente. Puede comprobarse cómo el régimen general obtiene la mayor proporción entre los trabajadores de Colombia, el seguro especial agrario entre los de Pakistán, el seguro especial de hogar entre en los de Bolivia y el de autónomos en los del Reino Unido.

Gráfico 18. Nacionalidades con más población afiliada a la Seguridad Social en la Comunitat Valenciana, por régimen de afiliación. Febrero 2017



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*.
Elaboración propia.

Finalmente, los datos de afiliación por sexo en febrero de 2017 revelan que del total de cotizantes a la Seguridad Social el 57% son varones y el 43% mujeres. Sin embargo, se aprecia que las mujeres representan una proporción bastante superior entre las personas de la Unión Europea, puesto que suponen el 46%, mientras que entre las extracomunitarias descienden al 38,5%.

2.5. SALUD

Las fuentes secundarias que informan de la salud de la población son numerosas, sin embargo, con frecuencia no desagregan los datos por país de nacimiento o nacionalidad. Indiscutiblemente, la encuesta de salud es el registro que más información aporta, pero en este caso no constituye una vía satisfactoria dado que la última Encuesta de Salud de la Comunitat Valenciana data de 2010, con lo cual las cifras pueden haber quedado obsoletas. Estas limitaciones comportan que el presente apartado únicamente exponga aquellos datos que reúnen dos requisitos: actualidad y confiabilidad. Concretamente, se presentan a continuación estadísticas referidas a la población protegida y a la salud reproductiva, y también sobre la violencia de género²¹, un grave problema social que atenta contra la integridad y los derechos humanos de las mujeres, reconocido por la Organización Mundial de la Salud como un problema de salud pública (OMS, 1996).

2.5.1. Población protegida

La Constitución Española recoge en su artículo 43 el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud y la Ley General de Sanidad da respuesta a este requerimiento constitucional, reconociendo el derecho a obtener prestaciones del sistema sanitario a todos los ciudadanos y a los extranjeros residentes en España²². La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, regula en su artículo 12 el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria para la población inmigrante en el Estado Español. Esta normativa representa un importante avance en la cobertura sanitaria, pues garantiza la atención a los extranjeros en situación irregular, hasta entonces solo reconocida para los regulares²³. Por su parte, en la Comunitat Valenciana y a partir de 1989, se promulgaron diversas normas para regular la asistencia sanitaria pública a los inmigrantes que permitieron que la población asentada aquí disfrutara de mayor cobertura que la que residente en otras comunidades autónomas²⁴.

²¹ Y una información muy concisa sobre consumo de drogas, por falta de datos actuales.

²² En consecuencia, garantizar un acceso a los bienes y servicios de salud que no venga marcado por diferencias culturales, étnicas, económicas y geográficas no es un objetivo a discutir.

²³ Específicamente, establece que aquéllos en situación irregular inscritos en el Padrón Municipal tienen derecho a ser asistidos en las mismas condiciones que los españoles.

²⁴ Puesto que además de atender los cuatro supuestos que contempla la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, es decir, menores de 18 años, embarazadas, extranjeros sin residencia legal en casos de urgencia y empadronados, cubría la asistencia y ofrecía la gratuidad de las prestaciones farmacéuticas a quienes carecían de recursos económicos suficientes.

En un contexto de sucesivos avances en la cobertura sanitaria a la población inmigrante irrumpe el Real Decreto Ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones; entre otras medidas, sustrae del derecho básico a recibir asistencia sanitaria a las personas extranjeras sin residencia legal en España, salvo si sufren enfermedad grave o accidente, en casos de embarazo, parto y postparto, y si son menores de 18 años. Un año más tarde, en julio de 2013, se implanta el Programa Valenciano de Protección a la Salud, destinado a ofrecer asistencia sanitaria a la población extranjera que había quedado sin cobertura. Con el cambio en el gobierno autonómico tras las elecciones celebradas en 2015, se aprueba el Decreto Ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana. Esta norma establece los requisitos que permiten acceder a las prestaciones sanitarias a las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España y que puedan acreditar una residencia efectiva mínima previa de al menos tres meses en la Comunitat Valenciana. Los beneficiarios disponen de un documento de asistencia sanitaria SIP, con validez únicamente en la Comunitat, y tienen acceso a la cartera común básica de servicios en igualdad de condiciones y calidad que el resto de usuarios²⁵.

La Memoria de Gestión de 2015 de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública ofrece las cifras de la población en las diferentes modalidades de aseguramiento, distinguiendo a las personas con nacionalidad extranjera. La tabla 37 muestra los datos que el citado documento aporta a partir del Sistema de Información Poblacional²⁶ (SIP), y que indican que el número de personas registradas en este sistema supera ligeramente los cinco millones (5.022.662) de los cuales casi setecientos mil (697.894) son extranjeros, prácticamente el 14%.

Ahora bien, la proporción de extranjeros varía ostensiblemente en función de la modalidad de aseguramiento. Los extranjeros representan el 11,8% del total de ciudadanos con protección estatal, predominan en el caso de la protección autonómica al constituir el 67,9% y suponen el 27,9% entre los desplazados de otras comunidades autónomas o países. Una proporción cercana

²⁵ Para acceder a la tarjeta se requiere ser extranjero mayor de edad, no tener la condición de asegurado ni de beneficiario del Sistema Nacional de Salud, no poder exportar el derecho de cobertura desde sus países de origen, ni exista un tercero obligado al pago, no tengan cobertura a través de ningún seguro sanitario o mutua, y acrediten la imposibilidad de suscripción del convenio especial que regula el Decreto 190/2013, de 20 de diciembre, del Consell. El decreto establece, en el ámbito del sistema sanitario público valenciano, los requisitos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud. La suscripción del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria no atribuye la condición de persona asegurada o beneficiaria del Sistema Nacional de Salud.

²⁶ Poseer la Tarjeta Sanitaria SIP no implica tener reconocido el derecho a prestaciones sanitarias públicas.

al 40% representan los extranjeros en la categoría de aseguramiento privado, modalidad que se abordará después y que agrupa muy diferentes situaciones.

Tabla 37. Población incluida en SIP según nacionalidad y modalidad de aseguramiento. Comunitat Valenciana, 2015

MODALIDAD	Total ciudadanos SIP	Extranjeros²⁷	% Extranjeros
Protección estatal	4.622.416	545.826	11,81
Protección autonómica	24.222	16.436	67,86
Desplazados (otra CCAA o país)	117.676	32.858	27,92
Privados	258.348	102.774	39,78
Total	5.022.662	697.894	13,89

Fuente: Memoria de gestión de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública.

En cifras absolutas, sin embargo, el tipo de aseguramiento que mayor contingente agrupa es el de carácter estatal, en el que se encuentran 545.826 personas extranjeras; por ello, es importante conocer en qué categoría específica se sitúan y las diferencias que se advierten con respecto a la población española. Esta información puede conocerse mediante la tabla 38, cuyos datos muestran que la proporción de personas con seguridad social que están activos es significativamente superior entre la población extranjera al representar el 81,3%, frente al 68,9% en la española. Como consecuencia, sucede lo contrario en la categoría de acogidos a la seguridad social como pensionistas, pues del 25% entre los españoles se reduce al 3,4% en los extranjeros. Por otro lado, si el porcentaje de quienes disfrutan de cobertura de la seguridad social con farmacia gratuita es ligeramente superior en los extranjeros (6,3%) que en los españoles (5,3%), lógicamente los amparados en un convenio internacional tienen mayor peso la población extranjera (9,1%), mientras que el mutualismo administrativo público es porcentualmente irrelevante en ambos colectivos.

²⁷ Según precisa la publicación, la cifra de extranjeros se refiere a cuántos, de los ciudadanos SIP, son extranjeros empadronados o extranjeros que han estado más de un mes en la Comunitat Valenciana.

Tabla 38. Población incluida en SIP con protección estatal, según nacionalidad. Comunitat Valenciana, 2015

MODALIDAD	Españoles		Extranjeros	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Seguridad social activo	2.808.018	68,88	443.619	81,27
Seguridad social pensionista	1.020.539	25,03	18.320	3,36
Convenio internacional (residentes)	4.536	0,11	49.488	9,07
Seguridad social farmacia gratuita	217.757	5,34	34.253	6,28
Mutualismo administrativo público	25.740	0,63	146	0,03
Total	4.076.590	100,00	545.826	100,00

Fuente: Memoria de gestión de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública. Elaboración propia.

Si se observa a qué modalidades pertenecen las 697.894 personas extranjeras, y no sólo las acogidas a la protección estatal, las cifras de la tabla 39 indican que el 63,6% del total tienen seguridad social como activos, el 2,6% como pensionistas y cerca de otro 5% cuenta con farmacia gratuita. También se advierte que el mutualismo administrativo privado es insignificante y sólo el 0,1% (708 personas) tiene suscrita una póliza con una mutua médica, que un 2% posee tarjeta de otra comunidad autónoma y que cerca del 10% dispone de asistencia a través de un convenio internacional. En este último caso hay que puntualizar que actualmente es facturable la asistencia sanitaria que se presta a ciudadanos extranjeros con tarjeta sanitaria europea o de países con convenio de asistencia sanitaria bilateral. Según se informa en la Memoria de Gestión de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública (pág. 135), del importe total de las facturas emitidas en 2015, y considerando tan sólo a la población extranjera que es más numerosa en la Comunitat Valenciana, la asistencia²⁸ a pacientes británicos representa el 34,7%, mientras que la ofrecida a pacientes rumanos se sitúa en un 2,8%. Naturalmente, a esta acusada diferencia contribuye la composición por edad de estos colectivos (población envejecida en el caso británico).

²⁸ Incluye todos los tipos de asistencia (hospitalización, urgencias, consultas externas, radiodiagnóstico, etc.).

Tabla 39. Distribución de la población extranjera por modalidades de protección sanitaria. Comunitat Valenciana, 2015

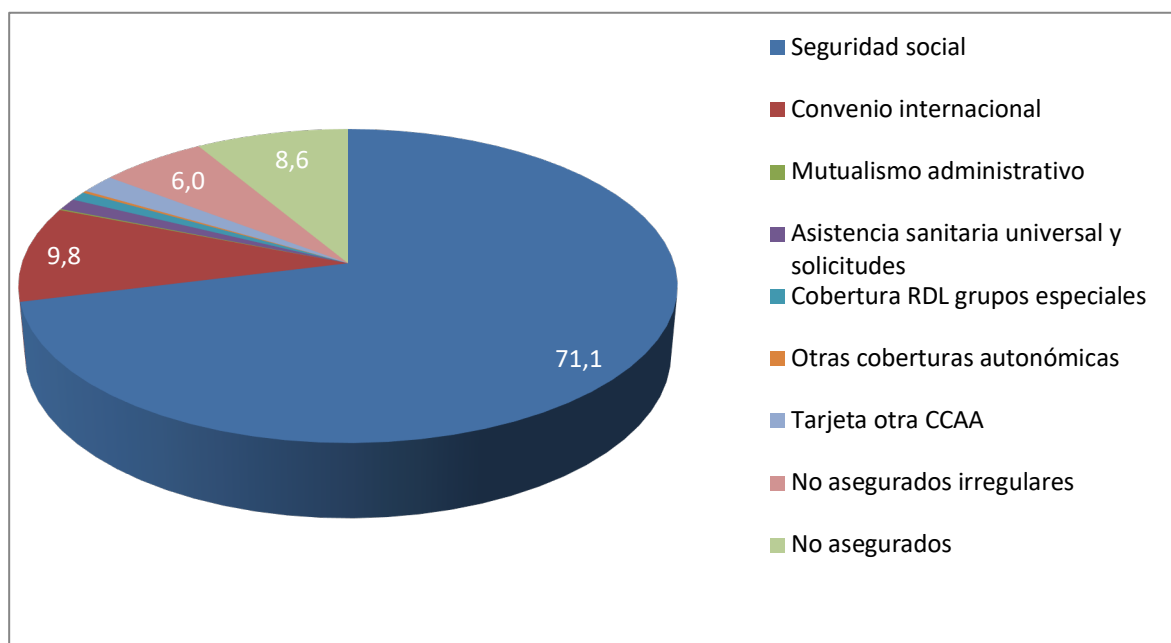
MODALIDAD	Absoluto	%
Seguridad social activo	443.619	63,57
Seguridad social pensionista	18.320	2,63
Convenio internacional (residentes)	49.488	7,09
Seguridad social farmacia gratuita	34.253	4,91
Mutualismo administrativo público	146	0,02
Asistencia sanitaria universal y solicitudes	8.350	1,20
Cobertura RDL grupos especiales	6.471	0,93
Otras coberturas autonómicas	1.615	0,23
Tarjeta otra CCAA	13.651	1,96
Tarjeta sanitaria Europea. Convenio Internacional	19.207	2,75
Mutualismo administrativo privado	708	0,10
No asegurados irregulares	41.894	6,00
No asegurados	60.172	8,62
Total	697.894	100,00

Fuente: Memoria de gestión de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública. Elaboración propia.

Una atención especial merecen los datos referidos a la protección autonómica, desagregados en la tabla bajo las tres categorías siguientes: asistencia sanitaria universal, cobertura RDL grupos especiales y otras coberturas autonómicas. En conjunto agrupan a 16.436 personas, un 2,4% en números relativos, siendo la modalidad más numerosa la de asistencia universal, que conforma un total de 8.350 incluyendo las solicitudes que en ese año se habían formulado; el segundo lugar en términos estadísticos, con 6.471, lo ocupan las personas que están protegidas por encontrarse en una de las situaciones especiales de asistencia sanitaria que contempla el Real Decreto 16/2012, es decir, por razón de urgencia por enfermedad grave o accidente, en los casos de embarazo, parto y postparto, o por ser menor de dieciocho años.

De los datos de la tabla 37 llaman poderosamente la atención los relativos a las personas no aseguradas, población que alcanza la cifra de 102.066, lo que representa el 14,6% de los extranjeros. Este colectivo se distribuye entre los “no asegurados”, con un total de 60.172 (8,6%) y “no asegurados irregulares”, con 41.894 (6%). Esta segunda cifra es inferior, aunque se aproxima, a la que ha presentado en este informe como población en situación de irregularidad documental. El gráfico 19 expresa el peso que adquiere esta situación y el resto de modalidades.

Gráfico 19. Distribución de la población extranjera por modalidades de protección sanitaria. Comunitat Valenciana, 2015. En %



Fuente: Memoria de gestión de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública. Elaboración propia.

La Memoria de Gestión de 2015 de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública indica que "los afectados por el RD 16/2012 del Gobierno fueron unas 100.000 personas en la Comunitat Valenciana", y añade que "las estimaciones elaboradas por los técnicos de la Conselleria (...) apuntan a que habría unos 30.000 potenciales beneficiarios" del Decreto Ley 3/2015, de 24 de julio, debido a "los colectivos que han regularizado su situación y los que han salido de España por la crisis económica" (pág. 410). Por consiguiente, a tenor del número de potenciales beneficiarios y habida cuenta del moderado uso que de los servicios sanitarios puede realizar una población de edades intermedias, la asistencia a este colectivo no parece representar una gravosa carga para las arcas públicas (Buades, 2016: 97). Además de que su negación va en contra de diferentes tratados internacionales y de nuestra Carta Magna (Mora, 2013).

A fecha 28 de abril de 2017, y tras solicitud de datos al Servicio de Aseguramiento Sanitario de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, dicho servicio ha facilitado información que precisa y completa los datos anteriores: - El 28 de septiembre de 2012 se retira la asistencia sanitaria a 127.100 extranjeros (aplicación del Real Decreto Ley 16/2012). - Al Programa Valenciano de Protección de la Salud pudieron acogerse desde su entrada en vigor hasta junio de 2015 un total

de 2.768 personas²⁹. - La aplicación de la norma que regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana (Decreto Ley 3/2015) ha permitido que hasta abril de 2017 se hayan aprobado 9.496 solicitudes y 4.326 están pendientes, lo que supone un total de 13.822.

Tabla 40. Población beneficiaria de la asistencia sanitaria universal en la Comunitat Valenciana, por Departamentos de Salud. Abril de 2015

DEPARTAMENTO	Beneficiarios
1 Vinaròs	206
2 Castellón	394
3 La Plana	217
4 Sagunto	222
5 Clínic	702
6 Arnau Lloria	423
7 La Fe	909
8 Requena	44
9 Hosp General	1.122
10 Dr. Peset	863
11 La Ribera	300
12 Gandia	270
13 Dénia	311
14 Xàtiva-Ontinyent	99
15 Alcoi	246
16 Vila Joiosa	312
17 Alicante San Juan	453
18 Elda	137
19 Alicante	662
20 Elx	254
21 Orihuela	298
22 Torrevieja	468
23 Manises	342
24 Elx-Crevillent	242
Total	9.496

Fuente: Servicio de Aseguramiento Sanitario de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública.

²⁹ En esta fecha había un total de 381 solicitudes pendientes.

La tabla 40 ofrece la distribución por Departamentos de Salud de las 9.496 personas beneficiarias de la asistencia sanitaria universal. A gran distancia del resto, el que cuenta con mayor número de beneficiarios es el Departamento de Hospital General de Valencia, con 1.122, le sigue el Departamento de La Fe con 909, el de Doctor Peset con 863 y El Clínico con 702. Estos cuatro departamentos concentran al 37% de la cifra total de beneficiarios hasta abril de 2017.

2.5.2. Salud reproductiva

La Red Centinela Sanitaria de la Comunitat Valenciana, en su Programa de registro de 2015, recoge información de 2.174 mujeres mayores de 35 años que acudieron a las consultas de los Centros de Salud Sexual y Reproductiva, de las cuales el 15% eran extranjeras y más de la mitad de éstas procedían principalmente de América Latina. Los motivos de la consulta están generalmente relacionados con el control de métodos anticonceptivos o su instauración, habiendo constatado para ese año que el 19,3% de las extranjeras no utiliza ningún método (frente al 11,6% de las españolas).

Durante el periodo que abarca desde enero a julio de 2016, esta misma fuente recabó información de 1.997 mujeres que utilizaban algún método de anticoncepción reversible de larga duración. De la cifra total el 20% eran extranjeras, con una edad media de 35 años y en torno a la mitad de origen latinoamericano. Asimismo, los datos muestran que el criterio principal para la elección del método anticonceptivo es la comodidad (tanto para las extranjeras como para las españolas); sin embargo, la seguridad y el precio son razones que aducen en mayor proporción las mujeres extranjeras, mientras que la indicación del profesional o la eficacia cobran menor importancia que en las españolas.

Los datos sobre interrupciones voluntarias del embarazo (IVE) que publica la Conselleria de Sanitat de Sanitat Universal i Salut Pública, muestran una tendencia decreciente y paulatina desde 2008 a 2015, de tal modo que de 11.189 interrupciones se ha pasado a 8.002 a lo largo de estos años, tal y como expone la tabla 41. Asimismo, las cifras revelan un hecho fundamental: la disminución de las IVE en las mujeres extranjeras ha sido determinante de dicho descenso. En efecto, en las españolas apenas hay variaciones entre 2008 y 2013, siendo en los dos años posteriores cuando se produce una considerable reducción. En las extranjeras, año tras año, la cifra desciende y de las 4.811 interrupciones que se registran en 2008 se reducen a 2.449 en 2015, lo que significa una disminución del 49%, frente al 13% entre las españolas.

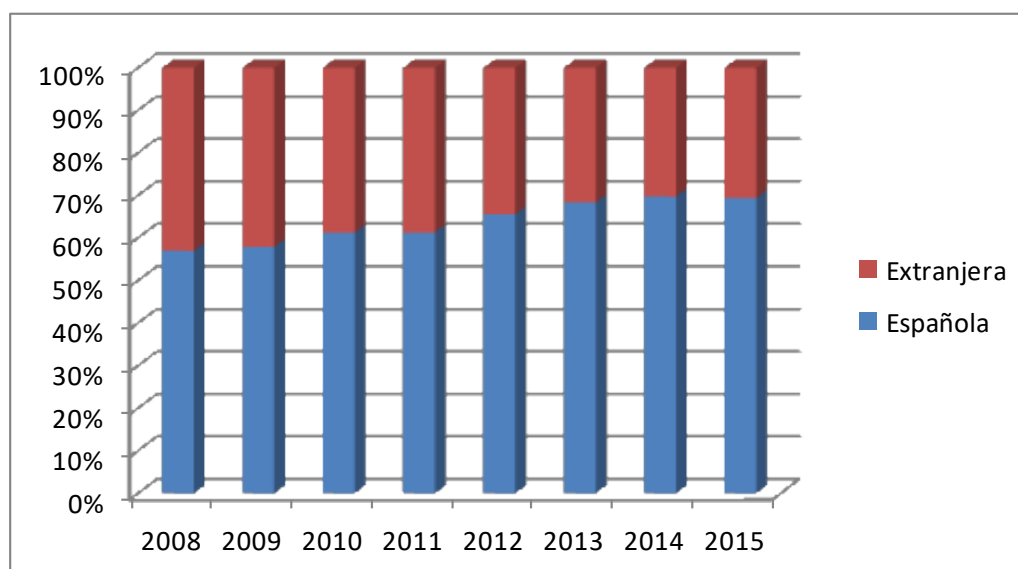
Tabla 41. Número de Interrupciones Voluntarias del Embarazo en mujeres de 15 a 49 años en la Comunitat Valenciana, por nacionalidad. 2008-2015

AÑO	Total	Española	Extranjeras	% extranjeras
2008	11.189	6.378	4.811	43,0
2009	10.470	6.066	4.404	42,1
2010	10.304	6.313	3.991	38,7
2011	10.323	6.331	3.992	38,7
2012	9.428	6.186	3.242	34,4
2013	9.162	6.264	2.898	31,6
2014	8.097	5.648	2.449	30,2
2015	8.002	5.553	2.449	30,6

Fuente: Informes de Salud. Interrupciones Voluntarias del Embarazo en la Comunitat Valenciana. Direcció General de Salut Pública, Generalitat Valenciana. Elaboración propia.

De estos datos se deriva que la proporción de IVE de mujeres extranjeras, con respecto al total, arroja un valor progresivamente inferior durante el transcurso de estos años. En concreto, del 43% que representaban en 2008 han pasado a suponer algo más del 30%, un decremento porcentual que puede observarse con mayor detalle en el gráfico 20.

Gráfico 20. Distribución porcentual de las Interrupciones Voluntarias del Embarazo en la Comunitat Valenciana, por nacionalidad



Fuente: Informes de Salud. Interrupciones Voluntarias del Embarazo en la Comunitat Valenciana. Direcció General de Salut Pública, Generalitat Valenciana. Elaboración propia.

Respecto a lo acontecido años atrás, puede afirmarse que la IVE en inmigrantes comenzó a experimentar un incremento significativo en torno al año 2000, según se desprende del trabajo de campo realizado en el marco del proyecto “La inmigración en la Comunidad Valenciana. Situación actual y paradigmas políticos de intervención”³⁰. Para este estudio se recabaron datos en siete clínicas³¹ de las doce acreditadas en la Comunitat, constatándose que para el año 2002 las intervenciones a inmigrantes suponían una media del 38% de las IVE. En perfil correspondía a mujeres jóvenes, en su mayoría entre los 20 y 29 años, con ingresos propios, gran parte de ellas latinoamericanas (70%), con un inicio en la maternidad más temprano que en las españolas, y con tasas de abortividad más elevadas (atribuible a la escasez de información y diferente práctica de uso de métodos para evitar embarazos no deseados). En ese momento era reseñable el historial ginecológico extenso de las mujeres de países del Este de Europa, con hijos anteriores y numerosos abortos, dado que en sus países el aborto ha sido utilizado como un método anticonceptivo más.

Durante el año 2003, la Conselleria de Sanitat recopiló información de cinco centros privados de la Comunitat Valenciana que recogían información de manera voluntaria, dado que el boletín oficial de notificación de una IVE no contemplaba el “país de origen”. Del total de intervenciones practicadas en estos centros, el 30,3% fueron realizadas a mujeres de origen extranjero³².

En el último año del que se dispone de información, el año 2015, ya se ha señalado que el 30,6% de las IVE notificadas se practicaron en mujeres de nacionalidad extranjera, en total 2.449. De esta cifra, las latinoamericanas constituyen el grupo más numeroso, con el 39%, seguido de las de Europa Oriental que suponen el 32%, el 10% del Norte de África, 8% de Asia, 7% de Europa Occidental y 4% de África Subsahariana. Otros aspectos que completan el perfil actual de las mujeres extranjeras que se someten a una IVE son: 29,3 años de edad media (ligeramente más elevada que en las españolas), el 60% conviven en pareja (51% en las españolas), su nivel de estudios es en general inferior al de las autóctonas, la mitad no tienen ingresos económicos propios (como en las españolas). En cuanto a los antecedentes de salud reproductiva, el 51,5% de las extranjeras usan habitualmente anticonceptivos (en las autóctonas el 63,3%), un 66,6% de las

³⁰ Inédito. Dirigido por Antonio Ariño Villarroya y financiado por la Conselleria de Benestar Social de la Generalitat Valenciana.

³¹ 3 de Alicante, 3 de Valencia y 1 de Castellón.

³² Informe de 2003 sobre interrupciones voluntarias del embarazo en la Comunitat Valenciana.

extranjeras ya tenía hijos y el 43,3% se había sometido con anterioridad a alguna IVE (en las españolas el 49,2% y el 32%, respectivamente). El informe también indica que en los departamentos de salud en los que la proporción de IVE en extranjeras es más elevada son Torrevieja (50%) y Vinaròs (48%).

Los registros oficiales también muestran que las tasas de IVE en 2015 fueron superiores entre las mujeres de nacionalidad extranjera que entre las españolas. Según el informe de ese año, 14,9 ‰ frente al 7 ‰, respectivamente, y esta diferencia se ha venido observando en los últimos años y es más acusada en la franja de edad de 20 a 24 años, en la que la tasa en las extranjeras es de 23,2 ‰ y en las españolas de 11,3‰. Otro aspecto destacable es que las tasas más altas recaen en las mujeres procedentes de América Latina y de África Subsahariana.

Las notificaciones de las IVE de 2015 indican que los motivos por los que las solicitan son similares para extranjeras y autóctonas. Por petición de la mujer es la razón que se aduce en la inmensa mayoría, 96,4% en las extranjeras y 93,4% en las españolas; por consiguiente, son exiguas las proporciones de otros motivos, como el grave riesgo para la vida de la mujer, que tan sólo representa el 1,5% en las extranjeras(1,3% en las autóctonas), el riesgo de graves anomalías en el feto, con un 1.8% (5% en las autóctonas), o las anomalías fetales graves incurables, con un insignificante 0,2% (0,3% en las españolas).

Las fuentes de la Conselleria que se han manejado para describir esta dimensión de la salud de la población extranjera, no abordan aspectos de carácter cualitativo que sin duda ayudan a comprender la práctica de la IVE desde la perspectiva de sus protagonistas. Ciertamente, un embarazo puede entrañar en muchos casos la imposibilidad de seguir trabajando, máxime si carecen de apoyo familiar y social. Por otro lado, y según se pudo observar en el proyecto ya citado sobre “La inmigración en la Comunidad Valenciana. Situación actual y paradigmas políticos de intervención”, las mujeres inmigrantes percibían la IVE como una práctica sanitaria de muy alta eficacia y de muy baja agresión, sin riesgo para la salud; de hecho, les sorprendía lo sencillo que resultaba. Es evidente que la vivencia de la IVE está influenciada fundamentalmente por las diferencias culturales, religiosas y políticas (de legalización o prohibición) de sus países de origen. Sin embargo, aunque los dilemas morales o culturales no les impedía decidir entre un embarazo y un aborto, sí se constató que a las latinoamericanas y las norteafricanas les generaba más problemas morales, mientras que las mujeres del Este de Europa, con una educación sexual más permisiva, contemplaban el aborto con absoluta normalidad. Cabe pensar que estas diferencias

tienden a reducirse a medida que llevan más años de estancia en nuestro país y conforme avanza su integración sociocultural, por lo que se requeriría de una indagación específica para poder extrapolar estas conclusiones a la actualidad.

2.5.3. Violencia de género y otros problemas de salud pública

La composición por edad de la población inmigrante, personas jóvenes, personas en edad laboral, hace pensar en un colectivo sano. No obstante, es cierto que existe una mayor vulnerabilidad cuando se da la concurrencia de desarraigo cultural y afectivo, y de precariedad social y económica. Evidentemente, la salud podrá verse fuertemente dañada si al propio proceso migratorio, considerado como un factor de riesgo principal para la salud de las personas inmigrantes, se añaden unas malas condiciones de vida, el impacto de la crisis económica en la salud (Borrell, Rodríguez-Sanz, Bartoll, Malmusi y Novoa, 2014; Vázquez, Vargas y Aller, 2014) y la pérdida de derechos en la asistencia sanitaria de los inmigrantes irregulares.

El fenómeno que se ha dado en llamar “duelo migratorio” constituye un caso paradigmático al poner de relieve cómo determinadas circunstancias representan un riesgo para la salud psíquica. Ciertamente, el abandono de los lugares de origen, la separación de los seres queridos, la denegación de los derechos básicos, el desarraigo, los sentimientos de soledad y de aislamiento social, la autopercepción de despersonalización y de anonimato, la precaria situación legal, las diferencias idiomáticas, las expectativas truncadas o la ausencia de perspectivas, son factores que provocan trastornos psicológicos y enfermedades mentales. Además, el duelo migratorio es considerado como un factor de riesgo de violencia de género, junto con la dependencia emocional y económica hacia el agresor, el desconocimiento de la legislación española y de los recursos existentes o la dificultad de acceder a ellos (Irazu y Arnoso, 2010: 13-14).

Estas circunstancias implican mayor vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes hacia este tipo de violencia y probablemente expliquen la sobre-representación de las mujeres inmigrantes en las estadísticas de la violencia de género. La tabla 42 informa del número de víctimas de violencia de género en la Comunitat Valenciana con orden de protección o medidas cautelares desde 2011 a 2015.

Según el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica y de género, los casos inscritos de violencia de género que corresponden a la Comunitat han oscilado

moderadamente durante estos años. Se aprecia que 2011 presentó la cifra más elevada de víctimas de violencia de género, con un total de 4.438, y si bien se reduce el número en los dos años siguientes, vuelve a incrementarse en los posteriores y en 2015 se sitúa en 4.144 mujeres.

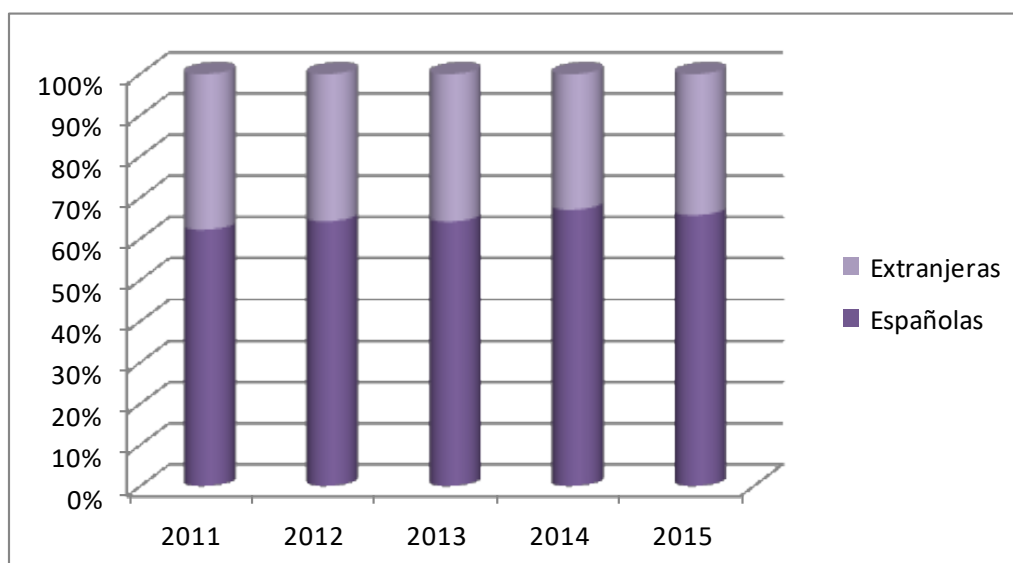
Tabla 42. Víctimas de violencia de género (asuntos incoados) con orden de protección o medidas cautelares, por nacionalidad. Comunitat Valenciana 2011-2015

AÑOS	Total	Españolas	Extranjeras	% extranjeras
2011	4.438	2.763	1.675	37,7
2012	4.172	2.682	1.490	35,7
2013	3.857	2.477	1.380	35,8
2014	3.940	2.643	1.297	32,9
2015	4.144	2.726	1.418	34,2

Fuente: Estadística de violencia doméstica y violencia de género. Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Las estadísticas informan del significativo número de víctimas con nacionalidad extranjera. El año 2011, con 1.675 víctimas extranjeras, es también en este colectivo el que mayor número registra, siendo 2014 el que ofrece la cifra menor, con 1.297 mujeres. En cualquier caso, estas cifras representan elevadas proporciones con respecto al total de mujeres, de tal modo que durante estos años, entre el 32,9% y el 37,7% de las víctimas no son españolas; lo que significa que, como mínimo, una de cada tres mujeres es extranjera. El gráfico 21 evidencia cómo el fenómeno de la violencia de género en la población extranjera mantiene una elevada y casi constante proporción a lo largo de este quinquenio.

Gráfico 21. Nacionalidad de las víctimas de violencia de género (asuntos incoados) con orden de protección o medidas cautelares. Comunitat Valenciana 2011-2015. %



Fuente: Estadística de violencia doméstica y violencia de género. Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Las estadísticas anteriores pueden completarse con las referidas a la nacionalidad de los varones denunciados por violencia de género (tabla 43). Las cifras muestran gran similitud con las de víctimas (aunque no son exactas), razón por la cual destaca de nuevo 2011 por ser el año con el valor más alto: 4.433 denunciados de los cuales 1.684 son de nacionalidad extranjera, el 38%. La aproximación entre unas estadísticas y otras induce a pensar que en muchos casos coincidirá la nacionalidad de la víctima con la del denunciado, o al menos que los agresores de violencia de género contra las mujeres extranjeras son también extranjeros.

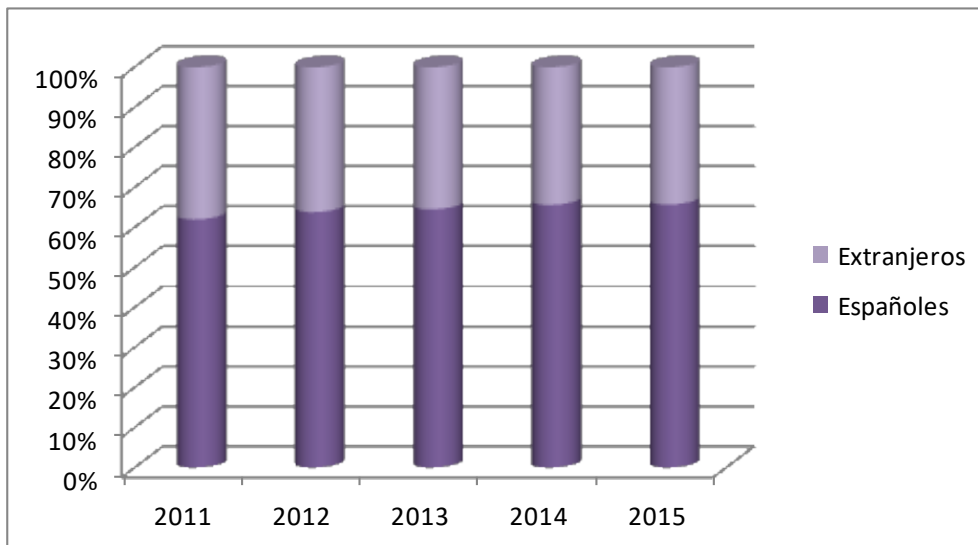
Tabla 43. Denunciados por violencia de género (asuntos incoados) con orden de protección o medidas cautelares, por nacionalidad. Comunitat Valenciana 2011-2015

AÑOS	Total	Españoles	Extranjeros	% extranjeros
2011	4.433	2.749	1.684	38,0
2012	4.186	2.672	1.514	36,2
2013	3.850	2.484	1.366	35,5
2014	3.934	2.582	1.352	34,4
2015	4.147	2.725	1.422	34,3

Fuente: Estadística de violencia doméstica y violencia de género. Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

El gráfico 22 demuestra el importante peso de los denunciados de nacionalidad extranjera entre el total de denunciados y también las escasas variaciones en estos años, constatándose que en ningún caso la proporción está por debajo del 34%.

Gráfico 22. Nacionalidad de los denunciados por violencia de género (asuntos incoados) con orden de protección o medidas cautelares. Comunitat Valenciana 2011-2015. %



Fuente: Estadística de violencia doméstica y violencia de género. Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Es importante destacar los datos referidos a las sentencias firmes dictadas en 2015³³. El Instituto Nacional de Estadística señala que 3.559 varones fueron condenados en la Comunitat Valenciana, de los cuales 32,5% eran extranjeros, mientras que el número total de absueltos ese año fue de 735, de los cuales el 28,3% eran extranjeros.

El balance más aterrador lo constituyen sin duda los datos sobre víctimas mortales. Según el INE, en 2015 fueron asesinadas 60 mujeres en España, 38 de ellas tenían nacionalidad española y 22 eran ciudadanas extranjeras (36,7%). Esta lacra afecta a todas las comunidades autónomas, si bien la Comunitat Valenciana aparece en 2015 como la segunda comunidad donde más víctimas se produjeron (11 asesinatos).

Las cifras oficiales revelan la magnitud que adquiere el problema de la violencia de género y la mayor prevalencia entre las ciudadanas extranjeras. En el mismo sentido lo expresan las investigaciones empíricas, como la realizada durante los años 2006 y 2007 en los centros de

³³ El INE aclara que corresponden a asuntos (con órdenes de protección o medidas cautelares dictadas) que fueron inscritos en el Registro en 2015 o en años anteriores.

atención primaria a partir de una muestra de 10.202 mujeres, en la que se corrobora que las mujeres inmigrantes presentan el doble de probabilidad de sufrir algún tipo de violencia de género, en concreto el 14,4% en las españolas y 27,9% en las inmigrantes (Vives-Cases et al., 2009). Es más, la prevalencia de la violencia de género en las mujeres inmigrantes podría ser incluso mayor, pues se sostiene que esta problemática puede estar oculta, minimizada o invisibilizada dadas las dificultades y barreras de acceso a los recursos que presentan las inmigrantes (Bello Morales, 2013).

En otro orden de cosas, y para no dejar de lado los escasos datos secundarios sobre drogodependencias, el Informe de Actividad Centros Servicios y Programas de Prevención y Atención a Las Drogodependencias en la Comunitat Valenciana, del ejercicio 2010, señala que de las 14.016 personas atendidas, eran extranjeros 1.081 (7,7%). En el informe de 2011, se indica que fueron atendidos un total de 13.207 pacientes, de los cuales eran extranjeros 1.295 (9,81%). En ambos años el grupo más extenso correspondía a los europeos, seguidos de los latinoamericanos³⁴.

El problema de consumo de drogas legales entre algunos colectivos de inmigrantes ha sido puesto de manifiesto en los resultados preliminares del proyecto MEET³⁵ (Ferri, Grau y Santos, 2016). A partir de un trabajo de campo realizado en el municipio de Xàtiva, se constata que los originarios de Europa del Este muestran una alta presencia de tabaquismo y de consumo de alcohol, junto a dificultades en el ámbito de promoción de la salud y prevención de la enfermedad. Así mismo, el estudio destaca las barreras de acceso a los servicios sanitarios, entre otras, los problemas administrativos y de derechos, el idioma o la cultura. Sobre este último aspecto, se ha enfatizado el hecho de que los programas sanitarios están concebidos y gestionados desde una visión etnocéntrica de la salud y su cuidado (Llosada, Vallverdú, Miró, Pijem y Guarga, 2012).

Por otro lado, desde la posición de la población autóctona, y tras haberse consolidado España como país receptor de población, parece que progresivamente se han ido desterrando las infundadas sospechas de que los inmigrantes pudieran ser portadores de enfermedades transmisibles, percepción que propicia actitudes xenófobas.

³⁴ El informe de 2012 presenta la experiencia específica del programa "Prevención de drogodependencias en la población inmigrada" (Asociación Wafae, Elche).

³⁵ Meeting the health literacy needs of immigrant population, realizado en el marco del programa de la Comisión Europea "Life Long Learning /Grundvigt Programme".

2.6. PROTECCIÓN SOCIAL

Con objeto de realizar una aproximación sobre el acceso y uso que los inmigrantes hacen de los servicios sociales, se exponen y analizan los datos que ha facilitado para el presente estudio el Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. La información proporcionada corresponde a: 1) las cifras de 2015 de prestaciones básicas de servicios sociales por sectores; 2) las cifras acumuladas a fecha 8 de mayo de 2017 referidas a la población extranjera sobre la que se ha realizado alguna intervención social.

2.6.1. Prestaciones básicas de servicios sociales en el sector inmigrantes

Es necesario puntualizar previamente que los datos sobre las prestaciones básicas de servicios sociales (PBSS) ofrecidos por la administración autonómica pertenecen a los municipios que participan en el Plan Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, también denominado Plan Concertado, que está destinado a cofinanciar con las comunidades autónomas la red de servicios sociales de atención primaria gestionada por las corporaciones locales. La información es facilitada por los municipios en sus memorias anuales justificativas de la subvención de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, y es la que se remite al Ministerio para el Plan Concertado; por esta razón, no incluye los datos de los municipios que financia la Diputación de Valencia.

El actual Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, aprobado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 16 de enero de 2013 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013), identifica y define las prestaciones de referencia del Sistema Público de Servicios Sociales. La tipología de prestaciones diferencia entre prestaciones de servicios y prestaciones económicas, y en las primeras incluye la de Información, orientación, asesoramiento, diagnóstico y valoración, que es la que se presentará a continuación. Según la citada fuente, “comprende el conjunto de prestaciones que se configuran como la puerta de entrada al Sistema Público de Servicios Sociales. Facilitan a las personas el acceso a los recursos, garantizan el acceso a otros sistemas de protección social y proporcionan apoyo en la realización de gestiones y tramitación de las diferentes prestaciones de servicios sociales y del sistema de protección social” (pág. 19).

La tabla 44 ofrece las cifras de las PBSS para 2015, último año del que se dispone de información completa. En dicho año fueron realizadas un total 675.444 intervenciones, y en cuanto a los sectores de referencia que clasifican a las usuarias/os en función de la valoración de las necesidades, claramente predominan las de los sectores de Familia, con un 35,1% de la intervención global, y de Personas Mayores con un 20,4%. En segundo lugar, se aprecia que cerca de una de cada diez intervenciones está asociada a población extranjera; más concretamente, el total de intervenciones de prestación de información y orientación en el sector de inmigrantes asciende a 63.669, lo que representa el 9,43% del número global, y 627 en el sector de refugiados y asilados, que supone el 0,09%. Es decir, apenas un 9,5% de estas actuaciones tienen como destinataria a una persona inmigrante, mientras que el peso demográfico de esta población en la Comunitat Valenciana se sitúa en el 15,7% a fecha 1 de enero de 2016.

Tabla 44. Número de intervenciones de prestación de información y orientación en Servicios Sociales por sectores de referencia, Comunitat Valenciana 2015.

SECTOR DE REFERENCIA	Absolutos	%
Familia	236.720	35,05
Personas mayores	137.425	20,35
Inmigrantes	63.669	9,43
Personas con discapacidad	54.447	8,06
Infancia	45.237	6,70
Mujer	38.291	5,67
Minorías étnicas	17.712	2,62
Juventud	17.260	2,56
Emigrantes	7.172	1,06
Enfermos psiquiátricos no institucionalizados	6.690	0,99
Toxicómanos	5.641	0,84
Marginados sin hogar y transeúntes	5.533	0,82
Reclusos y ex-reclusos	4.200	0,62
Enfermos terminales	991	0,15
Refugiados y asilados	627	0,09
Colectivos en situación de necesidad provocada por riesgos catastróficos	559	0,08
Otros grupos en situación de necesidad	33.270	4,93
TOTAL	675.444	100,00

Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. Elaboración propia.

Los datos expuestos difieren sensiblemente de los que para el conjunto estatal presenta la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad en su Memoria del Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales de 2012, año para el que se detallan las intervenciones sociales por sector de referencia. Los datos de este documento indican que las intervenciones que registran mayor incidencia son las de Personas Mayores, que representan el 34,17%, seguidas de la Familia que suponen el 26,44%; las realizadas en población inmigrante significan el 7,48%. Si bien se trata de diferentes años, este valor es dos puntos porcentuales inferior al de la Comunitat Valenciana, que como se ha indicado es del 9,43%, diferencia porcentual que concuerda con el peso que adquiere la población de origen extranjero en España y en la Comunitat, algo más de dos puntos inferior en el territorio del Estado.

A través de la tabla 45 se aborda la información específica referida a inmigrantes y a refugiados y asilados, tanto en el ámbito autonómico como en el provincial. Tal y como se aprecia, de las 63.669 intervenciones realizadas en la Comunitat, el mayor número corresponde a la provincia de Valencia con 27.264, le sigue Alicante con 23.700 y Castellón con 12.705. En valores porcentuales representan el 43%, el 37% y el 20%, respectivamente, lo que se desvía notablemente de la distribución provincial de la población de origen extranjero: en Valencia el 37,9%, en Alicante el 51,7% y en Castellón el 10,4%.

Tabla 45. Prestación de información y orientación a personas inmigrantes y refugiadas/asiladas en la Comunitat Valenciana, por provincias. 2015

SECTOR	INMIGRANTES		REFUGIADOS Y ASILADOS	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Alicante	23.700	37,22	171	27,27
Castellón	12.705	19,95	20	3,19
Valencia	27.264	42,82	436	69,54
COMUNITAT VALENCIANA	63.669	100,00	627	100,00

Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència.

Sin lugar a dudas, estos datos guardan relación con los perfiles socioeconómicos de la población inmigrante que reside en las tres provincias y las consiguientes diferencias en cuanto a

necesidades sociales se refiere. No es extraño que la población residente en Alicante esté sub-representada en los registros de los Servicios Sociales, mientras que en Valencia o Castellón está sobre-representada. Particularmente lo está en Castellón dado que, del total autonómico, el porcentaje de intervenciones sociales realizadas en esta provincia duplica al porcentaje de la población de origen extranjero que en ella reside (20% y 10,4%, respectivamente).

En lo que concierne a la prestación de información y orientación a personas refugiadas y asiladas, la cifra en términos absolutos es reducida, de 627 como se ha indicado. Ahora bien, en este caso es sintomático que siete de cada diez intervenciones (69,5%) hayan tenido lugar en la provincia de Valencia, mientras que en Alicante han sido el 27,3% y tan sólo un 3,2% en Castellón.

La Memoria del Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales de 2012 también desagrega datos por comunidades autónomas durante el periodo que abarca desde 2007 a 2012. Las cifras de la Comunitat Valenciana se presentan en la tabla 46 con la intención de determinar cómo ha variado el peso del sector de inmigrantes entre el conjunto de la población usuaria.

Tabla 46. Usuarios en el sector de inmigrantes del SIUSS, Comunitat Valenciana, 2007-2012

AÑO	% sobre el total de de usuarias/os
2007	9,70
2008	12,34
2009	9,14
2010	9,43
2011	9,61
2012	8,43

Fuente: Memoria del Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales (SIUSS). Año 2012.

Según refleja la tabla, el número de usuarios de los servicios sociales clasificados en el sector de inmigrantes ha sufrido ligeras oscilaciones a lo largo de esos años. En 2007 representaba el 9,7%, se eleva al 12,3% en el 2008 y mantiene altibajos en los años sucesivos, aunque la cifra de usuarios del sector de inmigrantes no vuelve a superar la registrada en 2008 y su proporción varía entre el 8,4% y el 9,6%.

A través de la Memoria del Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales de 2012 no es posible identificar el número de intervenciones por recursos aplicados en el sector de inmigrantes en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, sí detalla los datos para el conjunto nacional, y de éstos pueden extraerse las siguientes conclusiones: primera, la ayuda de emergencia social³⁶ y el salario social³⁷ han duplicado su porcentaje entre 2007 y 2012; segunda, la ayuda de emergencia social ha sido el recurso que más se ha aplicado desde el año 2009 y alcanza el 19,3% de las intervenciones en 2012, casi una de cada cinco; tercera, el salario social es el segundo recurso que más se aplica en 2012, pero no lo fue en los años anteriores, en los que el lugar más destacado lo ocupa la tramitación de documentación.

2.6.2. Intervenciones con población extranjera

Las cifras que se exponen a continuación han sido extraídas de la Ficha Social que elaboran los profesionales de los Servicios Sociales. La Ficha Social constituye el soporte documental en el que los técnicos de la Unidad de Trabajo Social registran los datos básicos de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Atención Primaria (tales como el sexo, la edad, la nacionalidad, la actividad económica...), de las familias (número de miembros, perfiles...), de las viviendas (equipamiento, hacinamiento...). Para el registro de esta información, imprescindible para realizar la intervención que dé respuesta a las demandas presentadas, se dispone del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), una aplicación informática homologada a nivel nacional para desarrollar la Ficha Social. Además de agilizar la gestión de expedientes, este instrumento permite almacenar y explotar una gran cantidad de datos. Se trata, por consiguiente, de una potente herramienta para la investigación social.

Ahora bien, el SIUSS adolece de una debilidad estadística que resta confiabilidad a sus datos. Los ayuntamientos han ido incorporándose progresivamente a este sistema de información, pero todavía no lo han hecho todas las corporaciones locales, por lo cual los datos son incompletos. De ahí que no pueda afirmarse que las cifras son exactas, si bien se acercarán muy significativamente a las globales. Téngase en cuenta que si en el año 2012 eran unos 70 los municipios de la Comunitat Valenciana que volcaban sus datos en el sistema SUISS (Secretaría de Estado de

³⁶ Se trata de una ayuda económica de carácter extraordinario que pretende cubrir las necesidades básicas de las familias.

³⁷ El salario social es una prestación económica destinada a garantizar las necesidades básicas a quienes carecen de recursos económicos y están en riesgo de exclusión social. Este salario se recibe cuando se está desempleado/a o no se cuenta con un nivel de ingresos mínimo que permita una mínima dignidad.

Servicios Sociales e Igualdad, 2012), actualmente se aproximan a los 200³⁸, es decir que entre ambas fechas se pasado del 13% al 37% de los 542 municipios de la Comunitat. Sobre este asunto cabe apuntar la conveniencia de que los ayuntamientos se adapten a este sistema de registro para mejorar los instrumentos informativos, carencia destacada por expertos en el ámbito de la inmigración y los servicios sociales (Aleman, 2011).

La tabla 47 se ha construido a partir de los datos acumulados de intervenciones realizadas a fecha 8 de mayo de 2017, lo que implica que una persona pueda estar computada más de una vez en el caso de que haya sido objeto de más de una intervención. Según el sistema SIUSS, el número total asciende a 1.351.709, de las que 289.044 se refieren a personas extranjeras, porcentualmente el 21,4%, y 871.205 a españolas, el 64,5%. No obstante, y como constata la tabla, estas cifras no son reales en tanto que nada menos que 191.218 intervenciones no han registrado la variable nacionalidad, es decir, un 14% no tiene documentado este dato. Evidentemente, si se dispusiera de la información completa podría variar de manera sustancial la distribución porcentual que se ha señalado. Quizá sea más preciso calcular los valores excluyendo las intervenciones que en la ficha no recogen la nacionalidad, siempre bajo la hipótesis de que la omisión de este dato no está asociada con la nacionalidad; en este supuesto la población extranjera representaría el 25% y la española el 75%.

**Tabla 47. Intervenciones registradas en SIUSS por nacionalidad de los usuarios.
Acumuladas a fecha 8 de mayo de 2017**

NACIONALIDAD	PROVINCIA			COMUNITAT VALENCIANA	
	Alicante	Castellón	Valencia	Absolutos	%
Española	252.345	35.331	583.529	871.205	64,45
Extranjera	80.457	24.446	184.141	289.044	21,38
Apátridas	81	11	150	242	0,02
Sin cumplimentar	40.401	27.974	122.843	191.218	14,15
Total	373.284	87.762	890.663	1.351.709	100,00

Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. Elaboración propia.

³⁸ Esta cifra ha sido calculada a partir de la base de datos facilitada por el Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència.

En cualquier caso, y con la cautela necesaria, las intervenciones sobre la población española parecen triplicar a las de la población extranjera. Nuevamente esta proporción resulta muy distante de la que arrojan ambos grupos entre el total de efectivos demográficos en la Comunitat, puesto que a fecha 1 de enero de 2016 el total de residentes con nacionalidad extranjera se situaba en 582.680 personas³⁹ que representan el 11,8% de los habitantes de la Comunitat Valenciana. Estas estimaciones denotarían que las personas extranjeras acuden a los servicios sociales en una proporción superior a las españolas, y seguramente también las inmigrantes que han adquirido la nacionalidad española.

Tabla 48. Intervenciones registradas en SIUSS de población extranjera, por nacionalidad de los usuarios. Acumuladas a fecha 8 de mayo de 2017

NACIONALIDAD	PROVINCIA			COMUNITAT VALENCIANA
	Alicante	Castellón	Valencia	
Rumanía	7.221	4.550	23.677	35.448
Reino Unido	3.048	52	301	3.401
Marruecos	20.592	12.555	29.515	62.662
Colombia	4.524	1.050	14.647	20.221
Ecuador	8.347	394	26.313	35.054
Francia	783	120	1.578	2.481
Argentina	2.343	322	5.118	7.783
Bulgaria	3.197	153	5.933	9.283
Alemania	921	101	412	1.434
Argelia	5.144	914	10.078	16.136
Rusia	1.613	145	1.425	3.183
China	993	51	698	1.742
Bolivia	2.934	27	21.390	24.351
Ucrania	1.323	259	2.449	4.031
Otros	17.474	3.753	40.607	61.834
Total	80.457	24.446	184.141	289.044

Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. Elaboración propia.

³⁹ Esta cifra resulta de sustraer al total de la población nacida en el extranjero (773.906) la de las personas que habían obtenido la nacionalidad española (191.226).

La tabla 48 reúne los datos de las 289.044 intervenciones efectuadas en población extranjera desagregadas por nacionalidad. En la columna de la izquierda se presentan en orden decreciente los 14 países de los que la Comunitat Valenciana ha recibido más población. Las estadísticas revelan un claro predominio de la población de origen marroquí, que siendo la tercera más numerosa en la Comunitat resulta ser la que más demandas de servicios sociales ha requerido, exactamente 62.662. Las personas que proceden de Rumanía ocupan la segunda posición, con 35.448 actuaciones, mientras que de este país procede el mayor número de población inmigrante asentada en la Comunitat. Los ciudadanos de Ecuador, el quinto país en cuanto a volumen de residentes, se sitúan en tercer lugar en cuanto al uso de los servicios sociales, con una cifra de 35.054 intervenciones.

Con el propósito de efectuar una estimación de los desajustes entre las procedencias más numerosas y las demandas que se formulan en los servicios sociales se presentan los datos de la tabla 49. Su lectura permite establecer una tipología de países a partir del grado de utilización de los servicios sociales.

Un primer grupo estaría conformado por aquellos cuya población está sobre-representada como usuarios de tales servicios⁴⁰, y aquí claramente se situarían los nacidos en Marruecos, dado que los oriundos de este país son el 9,1% del total de inmigrantes de la Comunitat y constituyen el 21,7% de las intervenciones; los originarios de Ecuador, cuya población supone el 5,5% de los efectivos inmigrantes y el 12,1 de las intervenciones; y los nacidos Bolivia, un país del que procede el 2,2 de las personas nacidas en el extranjero y que aglutina al 8,4% de las intervenciones. También se ubicaría en esta categoría a las personas de Colombia y de Argelia, aunque el desequilibrio es menor que en los tres anteriores.

El segundo grupo estaría constituido por los que mantienen proporcionalidad entre su peso demográfico y sus demandas en los centros de servicios sociales, siendo los nativos de Rumanía y de Bulgaria dos claros exponentes, en el primer caso con ambos porcentajes próximos al 12,4% y en el segundo con cifras en torno al 3,2%.

Finalmente, una tercera categoría la integrarían aquéllos que están infra-representados como usuarios de los servicios sociales, como son los oriundos de Reino Unido, de Francia y de Alemania,

⁴⁰ Precisamente los nativos de estos países se encuentran entre los que presentan las cifras de nacionalización más elevadas (a fecha 1 de enero de 2016), por lo que cabe pensar que los desequilibrios serían aún superiores a los señalados.

puesto que los procedentes de estos países hacen escaso uso de estos servicios, especialmente los británicos que de suponer el 10,2% de la población de origen extranjero tan sólo representan el 1,2% de las intervenciones, es decir, casi nueve veces inferior a su peso demográfico; y también a este grupo habría que adscribir a los nacidos en China, en Rusia, en Ucrania y en Argentina, si bien el desajuste entre población total y población usuaria es inferior a los tres anteriores.

Tabla 49. Diferencias porcentuales entre la nacionalidad de los usuarios extranjeros registrados en SIUSS y el país de origen de los inmigrantes. Comunitat Valenciana, cifras acumuladas a fecha 8 de mayo de 2017

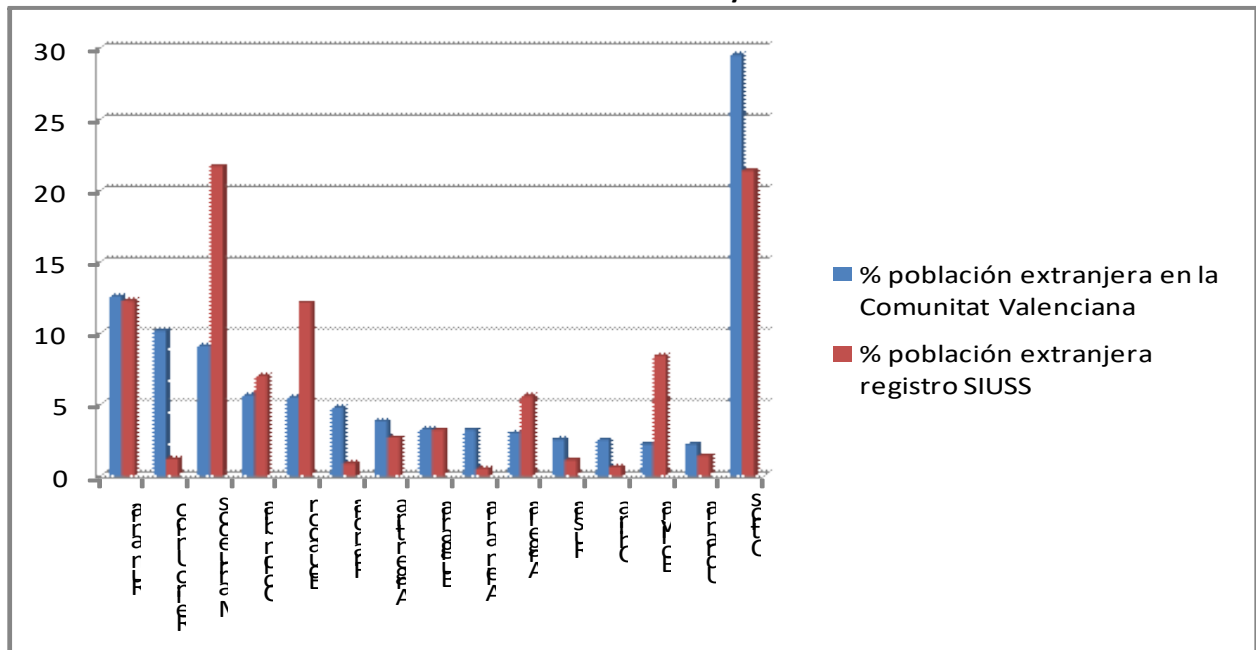
NACIONALIDAD/PAÍS	% población residente en la Comunitat Valenciana nacida fuera de España⁴¹	% población extranjera en el registro SIUSS
Rumanía	12,58	12,26
Reino Unido	10,16	1,18
Marruecos	9,10	21,68
Colombia	5,63	7,00
Ecuador	5,49	12,13
Francia	4,76	0,86
Argentina	3,85	2,69
Bulgaria	3,27	3,21
Alemania	3,21	0,50
Argelia	3,00	5,58
Rusia	2,53	1,10
China	2,51	0,60
Bolivia	2,22	8,42
Ucrania	2,22	1,39
Otros	29,47	21,39
Total	100,00	100,00

Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. Elaboración propia.

⁴¹ Valores a 1 de enero de 2016. Se dispone del número de personas de estos orígenes que en esa fecha habían adquirido la nacionalidad española (datos expuestos en el apartado de demografía) y podrían calcularse las cifras de población con nacionalidad extranjera a 1 de enero de 2016; sin embargo, no se consideran aquí debido a que los datos de las fichas sociales son acumulados y en el momento de registrar la nacionalidad podrían tener la nacionalidad del país de nacimiento. Por consiguiente, cualquier cálculo es impreciso, aunque debe tenerse en cuenta que en la citada fecha habían adquirido la nacionalidad española 27.477 personas nacidas en Colombia, 27.335 en Francia, 26.507 en Ecuador, 16.826 en Marruecos y 15.942 en Argentina, los cinco orígenes con mayor número de naturalizados españoles.

En el gráfico 23 se pueden apreciar más fácilmente los desequilibrios apuntados, observándose cómo la población marroquí, la ecuatoriana y la boliviana representarían los colectivos de inmigrantes con mayor vulnerabilidad de exclusión social a tenor de los datos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales.

Gráfico 23. Diferencias porcentuales entre la nacionalidad de los usuarios extranjeros registrados en SIUSS y el país de origen de los extranjeros residentes. Comunitat Valenciana, cifras acumuladas a fecha 8 de mayo de 2017.



Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. Elaboración propia.

Si específicamente se atiende a los expedientes nuevos de 2016 para toda la Comunitat Valenciana, el número de usuarios es de 118.220 (tabla 50). Como sucede con las estadísticas anteriores, este número corresponde a intervenciones efectuadas y no propiamente a personas, dado que un mismo sujeto puede estar registrado más de una vez. De la cifra global tienen nacionalidad española 84.811 y son extranjeros 30.531; del resto un número insignificante son apátridas (71) y un número importante no recoge la nacionalidad (2.878). Dadas estas cifras, y descontando para el cálculo a los usuarios de los que no consta este dato, la población española representa el 73,5% y la extranjera el 26,5%. Para este año, aunque los españoles no llegan a triplicar a los extranjeros, la cifra de españoles es 2,8 veces superior.

Por nacionalidades, nuevamente destacan los marroquíes con un número de 7.942 que representa porcentualmente el 26% de los usuarios extranjeros, y la segunda posición corresponde a los

rumanos con 4.124 que suponen el 13,5%. Otros colectivos numerosos son los ecuatorianos (1.973 usuarios), los argelinos (1.890), los colombianos (1.450) y los bolivianos (1.360). Las personas de estas seis nacionalidades suponen el 45% de la totalidad de las usuarias extranjeras.

Tabla 50. Intervenciones registradas en SIUSS por nacionalidad de los usuarios. Expedientes nuevos 2016, Comunitat Valenciana

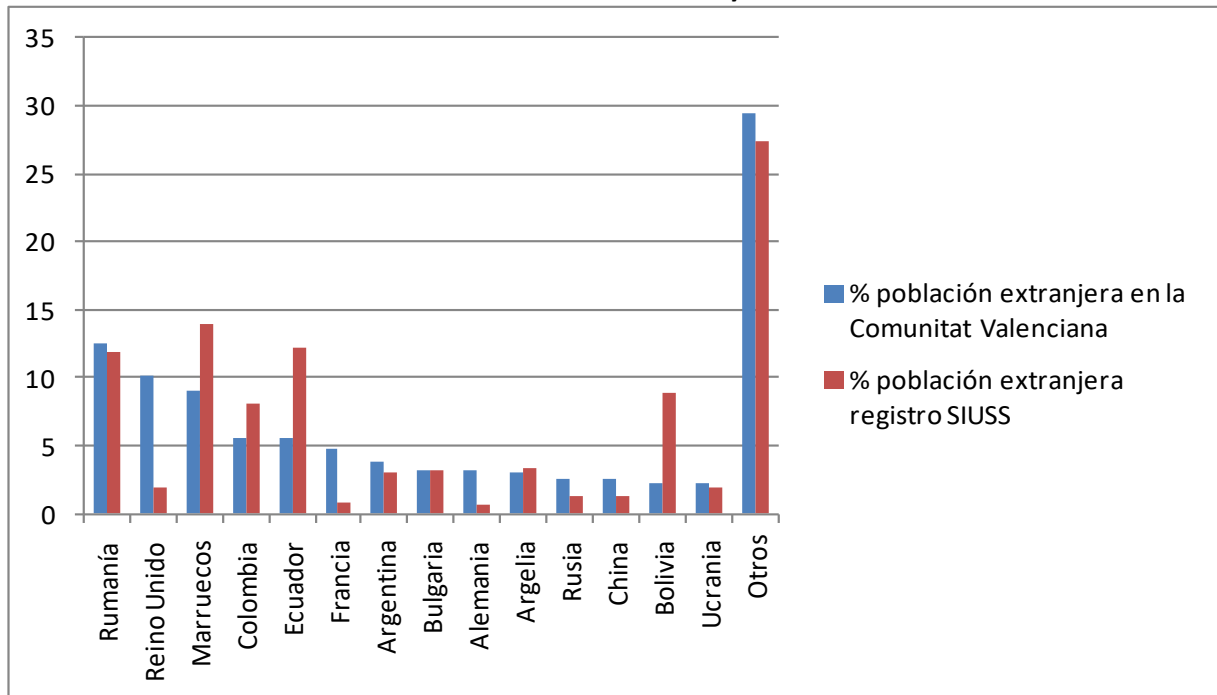
NACIONALIDAD	COMUNITAT VALENCIANA
Española	84.811
Extranjera	30.531
Apátridas	71
Sin cumplimentar	2.878
Total	118.220

Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. Elaboración propia.

El SIUSS agrega toda la información asociada a cada una de las usuarias/os de prestaciones y servicios, tanto a nivel individual como a nivel familiar. De este modo, permite realizar cálculos computando los miembros de la unidad familiar, cuyo total acumulado asciende a 789.150 personas de las que 153.499 son extranjeras, 454.811 españolas, 197 son apátridas y en 180.643 no se aporta el dato. En términos relativos la población extranjera representa el 19,5% del total y el 25% del total de los que se registra la nacionalidad; es decir, idéntico porcentaje este último al obtenido en la estadística de casos acumulados y muy próximo al del año 2016.

A partir de los miembros de las familias, el gráfico 24 recoge las diferencias por nacionalidades entre la población extranjera residente en la Comunitat y la población extranjera registrada en el S.I.U.S.S. En este caso, los registros consignados alteran ligeramente la distribución anterior. El rasgo más notorio es de nuevo la sobre-representación de la nacionalidad marroquí, ecuatoriana, boliviana, colombiana y argelina, pero se aprecia que en el caso de los marroquíes y argelinos se reduce apreciablemente la desproporción, mientras se acentúa para la población boliviana.

Gráfico 24. Diferencias porcentuales entre la nacionalidad de los miembros de las familias registrados en SIUSS y el país de origen de los extranjeros residentes. Comunitat Valenciana, cifras acumuladas a fecha 8 de mayo de 2017.



Fuente: Servei de Coordinació de Serveis Socials Generals de la Direcció General de Serveis Socials i Persones en Situació de Dependència. Elaboración propia.

Con las limitaciones de las estadísticas consultadas, en tanto que no son completas, no recogen en numerosos casos la nacionalidad y, además, el número de actuaciones no se corresponde con número de usuarios, el análisis parece revelar una presencia de las personas inmigrantes en los centros de servicios sociales superior a su peso demográfico. Este hecho también ha sido destacado en el ámbito nacional por fuentes oficiales. Por ejemplo, así lo muestra la Memoria del Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales (SIUSS) del año 2012, en la que se señala que el 16,54% tiene una nacionalidad distinta a la española, mientras que el porcentaje de extranjeros en el Padrón de Habitantes de dicho año se situaba en el 12%. Igualmente, y aunque este documento no especifica las nacionalidades concretas, sí señala el mayor uso de individuos de países de América Central y Sur, seguidos de los del Magreb (pág. 16).

Por otro lado, se ha podido comprobar a través de las cifras de las PBSS para 2015, y se ha señalado anteriormente, que las intervenciones de prestación de información y orientación que han tenido como destinatario al colectivo inmigrante no alcanzan el 9,5%, lo cual revela que este colectivo estaría infra-atendido dado que su proporción sobre la población total de la Comunitat Valenciana se aproxima al 16%. No obstante, las estimaciones realizadas sobre el registro de SIUSS

parecen apuntar en sentido contrario. Ante esta discrepancia estadística cabría formular tres hipótesis alternativas: 1. La discrecionalidad de los profesionales de trabajo social en la producción de datos, que provocaría que un cierto número de intervenciones con población inmigrante haya sido clasificada en otra categoría de intervención; 2. En la población inmigrante es más frecuente que una misma persona acuda en varias ocasiones a los servicios sociales; 3. La utilización, por parte de los inmigrantes, de otros recursos específicos que ofrecen información y asesoramiento como es el caso, particularmente, de las Agencias AMICS (ahora denominadas Oficinas de Atención a Personas Migradas).

Moreno y Bruquetas (2011) mantienen que a nivel nacional la evidencia empírica no avala la “sobrepotección” social que en el imaginario colectivo de la población autóctona pudiera darse del colectivo inmigrante, el temor a que los servicios sociales sean un recurso masivo que los inmigrantes empleen dada su mayor vulnerabilidad. A partir de diversas fuentes, entre otras la base de datos de SIUSS de 2008, estos autores examinan el acceso y uso que los inmigrantes hacen de los servicios sociales y concluyen que la población inmigrante está en desventaja, como también lo está en el sistema sanitario o educativo.

En el decenio anterior, Moreno y Ajerdi (2008) observaron que los inmigrantes utilizaban los servicios sociales fundamentalmente al inicio del proceso migratorio y no tanto como última red de protección social. También advertían que la creencia de que los inmigrantes acaparan los servicios sociales “está más cerca del mito que de la realidad”, puesto que las cifras de usuarios presentan valores relativamente bajos “e incluso en algunos campos sensiblemente más bajas a su peso” demográfico (pág. 17). No obstante, y bajo la premisa de que los servicios sociales deben contribuir a la mejora de la inserción e integración social, consideran que las críticas de la población autóctona (aunque infundadas) deben tenerse en cuenta puesto que algunos sectores perciben a los inmigrantes como competidores potenciales ante los recursos que se brindan desde los servicios sociales.

Tras la constatación de una creciente vulnerabilidad de la población inmigrante en los últimos diez años, debido a la crisis económica y a los recortes presupuestarios, especialistas en el ámbito de los servicios sociales apuntan la necesidad de mejorar los recursos destinados a favorecer su integración (Alemán y Soriano, 2014). Indudablemente, este escenario representa un importante desafío para las políticas sociales.

3

INTEGRACIÓN, CONVIVENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA

3.1. INTRODUCCIÓN

Una vez establecidas las coordenadas jurídicas básicas y realizada una amplia radiografía de la realidad de la inmigración en la Comunitat Valenciana, a través de los datos secundarios disponibles, realizamos en este apartado un análisis en mayor profundidad de algunas de las cuestiones básicas respecto al propósito de este informe: la situación que viven actualmente las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana, dedicando una atención especial a un colectivo particularmente desconocido como es el de los menores extranjeros no acompañados; la realidad en dos de los ámbitos que juegan un papel esencial en los procesos de integración, la educación y la salud; la situación de la convivencia multicultural en este territorio, con especial atención a la amenaza del racismo y la xenofobia; y la adecuación de las políticas de integración llevadas a cabo durante los últimos años, principalmente desde la administración autonómica y las administraciones locales, pero también desde las entidades de la sociedad civil.

Los diferentes contenidos de este apartado se han elaborado partiendo de la evidencia empírica existente; los conocimientos y experiencias adquiridas por el equipo de investigación, que acumula años de trabajo de investigación en el campo de la integración, la gestión de la multiculturalidad y las políticas públicas en la Comunitat Valenciana; y la consulta a voces expertas en cada uno de los ámbitos a abordar. Con objeto de incorporar los conocimientos, experiencias y propuestas de aquellas personas que están trabajando diariamente en contacto con personas migrantes o desarrollando programas de promoción de la convivencia intercultural y lucha contra el racismo, o atendiendo desde las administraciones locales a los diferentes retos que plantea la integración en los municipios valencianos, se han desarrollado varias entrevistas con informantes clave y algunos grupos de discusión sobre cuestiones centrales en este ámbito de estudio. Para la selección de las personas entrevistadas y de las que han formado parte de los grupos de discusión se ha llevado a cabo un muestreo intencional, teniéndose en cuenta la trayectoria de trabajo en este campo (todos los participantes tienen amplia experiencia en alguno o varios de los aspectos abordados), la diversificación territorial (incorporando, siempre que ha sido posible, a informantes procedentes de las tres provincias) y la vinculación con entidades o instituciones de diferente signo (organizaciones no gubernamentales, servicios públicos y asociaciones de inmigrantes).

Finalmente, se han realizado 13 entrevistas en profundidad y 4 grupos de discusión. Los perfiles de los participantes se recogen en las tablas siguientes.

ENTREVISTAS REALIZADAS
Coordinador de la ONG Movimiento contra la Intolerancia en la Comunidad Valenciana.
Directora del Centro Cultural Islámico de Valencia.
Representante de la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia.
Codirector del Secretariado Diocesano de Migraciones ASTI-Alicante.
Directora de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Castellón de la Plana.
Responsable de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Orihuela.
Especialista en migraciones y activista de derechos humanos. Excoordinadora de CEAR-PV.
Especialista en extranjería y profesora de Derecho Internacional en la Universidad de Alicante.
Exdirectora de la Fundación CeiMigra en Alicante.
Trabajadora social de la ONG Valencia Acoge
Responsable de programas de inclusión social de la ONG Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana.
Asesor de Atención a la Diversidad en el CEFIRE de Valencia.
Jefa de Sección de Menores en la Direcció Territorial d'Igualtat i Polítiques Inclusives de la Generalitat Valenciana.
Mediador intercultural Centro de Recepción de Menores de Alicante.

GRUPO DE DISCUSIÓN SOBRE RACISMO, XENOFOBIA E ISLAMOFOBIA
Coordinadora territorial de la Fundación CEPAIM en la Comunidad Valenciana
Técnica de la Fundación CEPAIM en la Comunidad Valenciana
Técnica del Servicio de Asistencia a las Víctimas de Discriminación Racial o étnica.
Activista en la Campaña por el Cierre de los CIE.
Responsable del Área de Sensibilización de Valencia Acoge.
Representante de la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia.
Coordinador de la ONG Movimiento contra la Intolerancia en la Comunidad Valenciana.
Profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València.
Especialista en gestión de la diversidad cultural.

GRUPO DE DISCUSIÓN SOBRE RECURSOS Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN
Técnica de la Concejalía de Inmigración del Ayuntamiento de Alicante.
Coordinador de Bienestar Social en el Ayuntamiento de Puçol.
Técnica de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Puçol.
Coordinadora de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Elche.
Técnica en intervención comunitaria.
Coordinadora de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Vila-Real.
Directora del Centro de Atención a la Inmigración del Ayuntamiento de Valencia.
Técnica de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Benicarló.
Técnica de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Almassora.

GRUPO DE DISCUSIÓN SOBRE ASOCIACIONISMO, PARTICIPACIÓN E INMIGRACIÓN
Presidenta de la Asociación Por Ti Mujer.
Dos representantes de la Asociación Hispanoamericana de Valencia.
Representante de la Asociación CANDOMBE. Portavoz de la Mesa d'Entitats de Solidaritat amb els Immigrants.
Responsable de Voluntariado e Incidencia en CEAR-PV.
Representante de Casa Camerún.
Responsable de Participación y Asociacionismo en el Servicios Jesuita a Migrantes de Valencia.
Vicepresidenta de la Asociación LAD de Emigrantes de Países del Este en Alicante.

GRUPO DE DISCUSIÓN SOBRE SALUD E INMIGRACIÓN
Responsable de la Comisión de Mediación Intercultural Sanitaria del Departamento de Salud de Castellón.
Profesor del Departamento de Traducción y Comunicación de la Universitat Jaume I. Miembro del Grupo de Investigación Comunicación y Relaciones Interculturales y Transculturales.
Activista y médico voluntario en el Centro de Atención Sociosanitaria a Inmigrantes de Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana.
Responsable del Programa MIHSALUD. Centro de Salud Pública de Valencia.
Técnica del Proyecto RIU en el área de desigualdades en salud. Fundación para el Fomento de la Investigación Sanitaria y Biomédica.
Técnica de Psicólogos sin Fronteras
Médico de Atención Primaria. Miembro de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria y de la Junta Permanente de ODUSALUD.
Agente de Salud del Programa MIHSALUD. ONG ACOEC.
Presidente de CALCSICOVA. Representante de ODUSALUD.

Para la realización de las entrevistas se ha diseñado un guion que recoge los ámbitos señalados en el proyecto de investigación. Los grupos de discusión también se han realizado a partir de guiones abiertos de trabajo. Tanto las entrevistas como los grupos de discusión han sido grabados a través de medios electrónicos e íntegramente transcritos para pasar después a realizarse un análisis en profundidad de los discursos recabados. Este análisis se articula con los que ha elaborado el propio equipo de investigación a partir de los resultados obtenidos en otras investigaciones y experiencias de trabajo previas⁴².

⁴² Se han tomado en cuenta, además, diversas aportaciones que han sido compartidas, en el proceso de elaboración del informe, por diferentes personas con experiencia en este campo. Es el caso, entre otros, del Foro Alternativo de la Inmigración de la Comunitat Valenciana, que remitió al equipo de investigación un conjunto de sugerencias elaboradas a partir de la consulta a 28 personas migrantes de diferentes países de procedencia.

3.2. LA INSERCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

A continuación, se realiza una descripción de la situación de la población inmigrante en la Comunitat Valenciana a partir del análisis de los efectos de la situación administrativa y el empleo, la garantía de los derechos de este colectivo de población, la situación de discriminación y exclusión social, las necesidades detectadas y la respuesta existente desde los servicios de atención, tanto desde el ámbito público como desde el privado.

3.2.1. El proceso de incorporación y la garantía de derechos

La capacidad de incorporación de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana viene determinada por dos aspectos fundamentales que además se relacionan entre sí: la situación administrativa y el acceso al empleo⁴³.

En relación a la primera, el marco normativo establecido por la LODYLE sitúa a la población que carece de autorización de residencia y empleo en una posición de desventaja, una primera exclusión de carácter jurídico e institucional que fija una división entre quien tiene “papeles” y quien no los tiene. El Estado no reconoce los derechos de la persona en situación administrativa irregular, por lo tanto, ésta no puede ejercerlos ni reclamarlos.

El filtro establecido por la residencia legal supone que la persona existe para la Administración o no, lo que tiene un efecto directo sobre el reconocimiento de los derechos básicos y la garantía de acceso a los servicios de protección. Como consecuencia, la población inmigrante en situación irregular sufre una mayor vulnerabilidad en el acceso a recursos y derechos sociales, laborales y de condiciones de vida dignas (empleo, sanidad, vida en familia, empadronamiento). La situación de regularidad, en la práctica, es un elemento de garantías:

“Cuando eres capaz de actuar en condición de igual y de ejercer tus derechos en condición de igual al resto de tus ciudadanos, de los vecinos, de tus conciudadanos, vamos a llamarlo así, pues lógicamente la integración es más fácil” (Especialista en extranjería, Universidad de Alicante).

La desigualdad jurídica de la población extranjera conlleva obstáculos que imposibilitan la integración porque condiciona todos los aspectos de la vida ya que el soporte normativo es esencial para poder generar derechos y garantías para todos los ciudadanos. De lo contrario, la

⁴³ Para un análisis en profundidad de algunos de los elementos centrales en relación a las consecuencias de la situación administrativa en el acceso al empleo y la integración en general puede consultarse Solanes (2011).

persona se encuentra en una situación de indefensión, de “inexistencia”, siendo víctima potencial de violaciones de derechos y estando sometida al riesgo permanente de ser expulsada del país:

“Hoy por hoy ser una persona migrante o migrada es una situación de partida de desigualdad, de exclusión, de fallo de un Estado de derecho (...). Desde el acceso a la propia existencia, existes o no para un Estado en la medida que tienes unos papeles, donde el Estado te reconoce como sujeto de derechos” (Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

Algunos de los informantes entrevistados señalan que la desposesión de derechos asociada a la situación administrativa irregular es utilizada por los Estados como una medida jurídica y política que perpetúa el desequilibrio en el acceso a los bienes, garantizándolos a determinados grupos y relegando al último lugar a otros. Así, el proceso de integración no se llega a completar porque las políticas actuales impiden el acceso de la población irregular a determinados servicios que garantizan derechos básicos.

A continuación, se indican algunos de los aspectos detectados en las entrevistas, aunque es preciso señalar que la gestión migratoria es una competencia exclusiva de la administración central, por lo que desde la administración regional se pueden ofrecer tan solo respuestas parciales a algunas de estas realidades:

- La protección social garantizada a través de las prestaciones públicas queda restringida a las personas con residencia legal. Con ello, se priva de este derecho a personas que han sufrido una irregularidad sobrevenida, a pesar de que hayan realizado las cotizaciones correspondientes mientras han trabajado de manera regular.
- La exclusión de la asistencia sanitaria, establecida a partir del RDL 16/2012, ha quedado reducida en parte por el Decreto Ley 3/2015 que regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana. Sin embargo, la casuística que ha generado el decreto estatal es mayor que la respuesta que se puede ofrecer a nivel regional, por lo que siguen existiendo colectivos excluidos de la asistencia sanitaria.
- La situación de irregularidad o el riesgo permanente de la irregularidad sobrevenida es una fuente importante de inestabilidad, incertidumbre y vulnerabilidad y afecta al propio interesado y a todo su núcleo familiar.
- La exclusión en el acceso a la educación no obligatoria de jóvenes que han perdido su residencia legal a consecuencia de la pérdida de empleo y de autorización de residencia de sus progenitores, con independencia de que obtengan o no buenos resultados, genera exclusión entre estos jóvenes.

- El empadronamiento es denegado por algunos ayuntamientos a extranjeros en función de su perfil, tal y como se afirma que ocurre en algunos municipios de la provincia de Alicante.
- La situación de “riesgo” permanente que viven las personas en situación administrativa irregular ante la posibilidad de ser expulsadas del territorio nacional y devueltos a sus países de origen, aunque los vínculos familiares, culturales o económicos sean allí inexistentes.

En definitiva, puede afirmarse que la integración sin derechos es un proyecto inviable⁴⁴. La primera condición para poder adquirir una situación de seguridad, bienestar, autonomía y verdadera inclusión es ser reconocido como portador de derechos, en igualdad de condiciones que el resto de la población. Y esto es algo que frecuentemente no ocurre con la población inmigrada y, menos aún con aquella que se encuentra en situación administrativa irregular (alrededor de 49.201 personas en nuestra Comunitat, tal y como se ha referido con anterioridad). Por ello, los movimientos sociales, y los especialistas en el campo de la integración de las personas inmigrantes, destacamos la importancia de adoptar todas las medidas que estén al alcance de la administración autonómica para garantizar más y mejor los derechos de todas las personas inmigrantes que residen entre nosotros, independientemente de cuál sea su situación administrativa. Son ilustrativas de un sentir muy generalizado entre las entidades de la sociedad civil las palabras de una de las activistas que han colaborado en este informe:

“Si se quiere integrar hay que dejar de exigir cosas, lo que se tiene que hacer es dar derechos, pues sin derechos no se puede estar integrado (...). Se tendrían que plantear dos líneas: una línea de cara a exigir al gobierno central, o a adquirir competencias para poder hacer algunas cosas, y otra, dentro de sus competencias, pensar en cómo realmente mejorar el acceso a los derechos a las personas inmigrantes (...). Tú no puedes estar hablando de “integremos a las personas” cuando luego tienes un Centro de Internamiento, cuando luego hay redadas y deportaciones” (Técnica del Servicio de Asistencia a las Víctimas de Discriminación Racial o étnica).

La realidad descrita corresponde, de manera genérica, a migrantes procedentes de los llamados terceros Estados, es decir a los nacionales de países que no pertenecen a la Unión Europea. Pero, al mismo tiempo, hay que señalar dos colectivos en los que se dan situaciones particulares respecto a los procesos administrativos y de autorización de residencia en España: los ciudadanos de Estados de la Unión Europea, por un lado, y los refugiados y solicitantes de asilo, por el otro.

⁴⁴ Para conocer las diferentes posibilidades de articulación de la integración y sus relaciones con la garantía de la igualdad y del reconocimiento, véase De Lucas (2012).

Algunas de las personas entrevistadas indican que se produce una discriminación institucional en la garantía de los derechos de los ciudadanos, ya que los procesos de regularización de los ciudadanos europeos son infinitamente más benevolentes que los del régimen general, al que deben acogerse los ciudadanos de terceros Estados. Una diferencia que también se traslada a los requisitos para la reagrupación familiar (vivienda, recursos económicos, etc.) y que constituye una discriminación en el ámbito de la intimidad y la unión familiar. Pero al mismo tiempo, también se señala que la percepción generalizada de estas “mejores condiciones” y el imaginario colectivo hacia la población europea, también impide identificar que este colectivo sufre dificultades importantes en su proceso de integración. A las barreras existentes de carácter lingüístico o social, también se une una creciente regulación de las condiciones exigidas para residir en España, y aquellos ciudadanos que no las cumplen se encuentran en una “especie de limbo” de carácter jurídico, sin que exista una percepción de riesgo por parte de la sociedad: «Son extranjeros, pero no se les ve como inmigrantes» (Secretariado Diocesano de Migración ASTI-Alicante). En algunos municipios de la provincia de Alicante, esta población europea de avanzada edad crea sus propios guetos, rehúye la integración de cualquier tipo y, aun así, es mucho mejor valorada que la población extranjera no comunitaria:

“A los comunitarios, la sociedad receptora los ha tratado mejor. No hay ningún tipo de discriminación hacia ellos. Si en un colegio hay mucha población inglesa, pues no es un problema. Si en un barrio vive población rusa, eso no es un problema sino todo lo contrario, mientras que el resto de la población inmigrante, los extra-comunitarios, y ahí incluyo a Bulgaria y Rumanía, incluso también, aunque en menor medida, Lituania, que también tenemos un colectivo importante... realmente pues han tenido que sufrir pues una situación de doble desventaja social (...). Si todas las organizaciones en las que participan son británicas y si todas las actividades que se hacen son británicas y si todos los carteles están en inglés, pues al final... eso de integración poquita, ¿eh? Al final, realmente mi sensación es que quienes lo tienen más difícil por el rechazo social y todo eso, están haciendo un esfuerzo mayor que quienes lo tienen más fácil” (Coordinador de la Oficina de Atención a Personas Migradas de Orihuela).

El otro colectivo señalado es el de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Se trata de un grupo de población que, hasta la eclosión del conflicto de Siria, ha permanecido prácticamente oculto para la sociedad valenciana, pero que ahora ha captado el foco preferente de atención alejándolo de la población inmigrante, a pesar de que su presencia en la región es pequeña en número. Al mismo tiempo, las personas entrevistadas señalan que es una realidad que nadie quiere afrontar claramente y que el colectivo de refugiados puede verse sometido a ese mismo

proceso de estigmatización y culpabilización⁴⁵ que opera con fuerza contra los inmigrantes y los representa como acaparadores de prestaciones, empleos y servicios: ahora “son los refugiados los que se lo llevan todo” (Oficina de Atención a Personas Migradas-Castellón de la Plana).

Aunque los motivos de salida de los lugares de origen son diferentes y, en el caso de los refugiados, se añaden experiencias traumáticas y situaciones de shock que requieren una intervención específica, comparten con la población inmigrante la imposibilidad de encontrar un futuro en los lugares de origen y las situaciones de vulnerabilidad en el entorno de recepción, así como carencias básicas: alimentación, vivienda, empleo, acceso a los servicios básicos y participación. Al mismo tiempo, a pesar de que la atención mediática se focaliza en los ciudadanos sirios, se han detectado ciudadanos de otros países que podrían reunir los requisitos para esta protección (Venezuela, Ucrania, etc.). Algunos de estos ciudadanos han llegado a España con recursos económicos que les permiten mantenerse durante un primer periodo de tiempo, pero una vez que estos se han agotado o se han dado por finalizadas las intervenciones relacionadas con la acogida, siguen teniendo importantes necesidades sin resolver.

Pero, además, el modo de gestionar la atención a las personas refugiadas, que durante años carecían de visibilidad en nuestro entorno, puede tener ahora el efecto contrario y hacer que desaparezca la atención a la población inmigrante. Existe una sensibilización a favor de la población refugiada, desde los gobernantes y la sociedad civil, sin embargo, si no se están garantizando los derechos de las personas inmigrantes que ya se encuentran en el territorio, es difícil conseguir que se garanticen los derechos de los refugiados en el medio y largo plazo.

El otro ámbito fundamental que condiciona la incorporación de la población inmigrante a la sociedad es el del empleo que proporciona el acceso a condiciones adecuadas de vida y que, en los últimos años, ha sufrido un deterioro muy grave. La irregularidad administrativa o el riesgo de la irregularidad sobrevenida constituye una de las mayores amenazas en el ámbito laboral para la población inmigrante. La situación de explotación laboral es constante en el sector informal, que además es un ámbito aceptado en el modelo económico existente, y se produce fundamentalmente entre las personas que se encuentran en situación administrativa irregular, porque genera indefensión y temor a denunciar los abusos por el riesgo de expulsión. Pero también se producen situaciones de explotación entre quienes, estando en situación regular, se

⁴⁵ En varios de sus trabajos y, particularmente, en uno de los más recientes, De Lucas (2015) ha analizado las dinámicas de gestión de la inmigración y el refugio en Europa señalando los procesos que configuran a los migrantes y refugiados como los “nadie”, los “parias” de nuestro tiempo, especialmente cuando se encuentran en situación administrativa irregular. Estigmatizados y representados como una seria amenaza para la seguridad y la cohesión social, estos inmigrantes se convierten en objeto, socialmente legitimado, de la violencia institucional.

encuentran bajo la presión de necesitar un contrato y un tiempo mínimo de cotización para poder renovar su autorización. Los expertos consultados señalan que en determinados ámbitos es frecuente la existencia de trabajadores extranjeros con autorización de residencia y trabajo, pero que no tienen un contrato formal o las condiciones en las que se encuentran son irregulares, particularmente en aquellos sectores que tienen regímenes especiales de cotización en la Seguridad Social (empleadas de hogar, sector agrícola, etc.).

De manera especial, se señalan algunos colectivos como especialmente vulnerables por la situación de abuso y explotación laboral a la que son sometidos, entre los que se encuentran las personas cuidadoras, las trabajadoras del hogar y los trabajadores agrícolas.

En el sector de los cuidados, el modelo patriarcal orienta a la mujer a ese nicho laboral en el que muchas veces permanece invisible y es víctima de una situación de especial vulnerabilidad. Es en ese espacio doméstico donde entre los roles tradicionales del hombre y la mujer se ponen en juego relaciones de micro-poder, y pueden llegar a producirse graves situaciones de abuso, como las que se constatan desde varias de las entidades participantes en este informe. Se refiere la existencia de numerosos casos de abusos sexuales y explotación laboral que, en la mayor parte de los casos, no son reportados a las autoridades competentes. El régimen especial en el que se inscribe el trabajo doméstico acaba configurándose, en palabras de una de las entrevistadas, como un “régimen especial de falta de derechos”. La privacidad que caracteriza a este sector favorece la falta de supervisión e inspección y, al mismo tiempo, el hecho de que el trabajo se lleve a cabo por una sola persona, no propicia el establecimiento de redes de apoyo por lo que se debilitan los mecanismos personales de resistencia.

La situación de las mujeres migrantes es especialmente complicada dado que son, en mayor o menor medida, víctimas de nuestro sistema patriarcal y de los sistemas patriarcales de origen. Ya se ha referido la especial situación de vulnerabilidad con la que se encuentran en determinados empleos. Muchas de ellas, que no tienen, o que tuvieron y perdieron, una autorización de residencia, padecen especialmente las inseguridades y violencias asociadas a la condición administrativa irregular. Buena parte de las violencias que se ejercen sobre las mujeres inmigrantes no ven la luz *“porque les da mucho miedo denunciar, porque dependen muchas veces del propio maltratador, o porque les da miedo que las expulsen, o porque no confían, no se fían de la administración o de las entidades”* (Presidenta asociación Por Ti Mujer).

El sector agrícola, además de la temporalidad, también se caracteriza por ser un ámbito donde predomina el trabajo informal. Es un territorio masculinizado y, además, estratificado por grupos

étnicos o de procedencia. La persona se encuentra a disposición del empleador durante todo el proceso:

“Un cabo de cuadrilla, un cullidor, va y escoge a dedo (...) a los sujetos que muestran mayor vigor, mayor fortaleza, mayor salud y, por tanto, van a ser una fuerza de trabajo más empleable, más servible, más productiva (...). Escogemos con el dedo a esos sujetos y los llevamos a un campo, un campo donde, en el caso de que hubiera una inspección o algo, la gente sale corriendo” (Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

El trabajo agrícola asume prácticas abusivas y de explotación que someten al trabajador a las estructuras de organización sin reconocerles ningún derecho. Se ha señalado, por ejemplo, que en el campo de Alicante hay trabajadores que son trasladados a los campos, donde permanecen durante 15 días trabajando, en horarios intensivos, sin tener conocimiento de dónde se encuentran, ni poder tener contacto con sus familiares, ya que el empresario les retiene los teléfonos móviles, en un entorno de total secretismo. Simultáneamente, es habitual que, ante las inspecciones, los trabajadores desaparezcan rápidamente y no se encuentren evidencias de que la persona se encuentra trabajando ahí.

3.2.2. Discriminación y exclusión social

Las principales causas de la discriminación de la población extranjera se encuentran relacionadas entre sí, ya que la situación de irregularidad genera desigualdad, tal y como ya se ha referido. Las personas entrevistadas hablan de circunstancias diferentes que se producen entre el colectivo de inmigrantes. Por un lado, se ha generado una bolsa de irregularidad formada por personas que se encuentran en España desde hace entre 6 y 8 años, pero no han conseguido regularizar su situación o sufren una irregularidad sobrevenida (pérdida de autorización de residencia y empleo por pérdida de empleo, cotización insuficiente o por carecer de propuesta de contrato a tiempo completo de un año de duración) debido a las condiciones actuales del mercado laboral. Por otro lado, estarían aquellos que, aun teniendo autorización de residencia y trabajo, se ven obligados a aceptar empleos en condiciones de explotación, con objeto de lograr la cotización y poder renovar su autorización. Y, finalmente aquellos que han logrado mantener una situación administrativa regular desde hace ya unos cuantos años y que están optando por la nacionalidad, porque les ofrece mayores garantías y posibilidades de movilidad geográfica. Sin embargo, en muchas ocasiones la adquisición de la nacionalidad sólo se trata de un cambio de perfil administrativo, ya que parte de la población que ya ha adquirido la nacionalidad se siente y es identificada por la

sociedad como extranjera, lo que constituye una clara muestra de las deficiencias del proceso de integración.

Pero, además, la población extranjera sufre un conjunto de carencias que agravan su vulnerabilidad:

- La situación de irregularidad expone a quien la sufre a otras situaciones de riesgo (expulsión, internamiento, abusos, etc.).
- La falta de empleo, o el desempeño de empleos vulnerables, deriva en la imposibilidad de dar respuesta a las necesidades básicas (higiene, alimentación, etc.,) algo que repercute tanto en los adultos como en los menores y condiciona sus posibilidades de interacción social.
- Pérdida de poder adquisitivo y de calidad de vida: disminución de estatus experimentada en la sociedad de recepción, incumplimiento de las expectativas vinculadas al proyecto migratorio y, por asociación, pérdida de estatus también en la sociedad de origen. Con motivo de la crisis, estas situaciones se han incrementado, perdiendo muchos inmigrantes sus casas tanto en España como en sus países de origen e incrementándose intensamente ese sentimiento de frustración que acompaña a la no materialización de las expectativas vitales.
- Concentración en determinados espacios con viviendas baratas, pero con peores condiciones de salubridad.
- La concentración de población responde también, en ocasiones, a la necesidad de encontrar vínculos entre personas del mismo origen, cultura o religión, ya que, en algunos casos, no se han establecido aún vínculos o sentimientos de convivencia y pertenencia con la comunidad local.
- Impacto psicológico y deterioro de la salud psicosocial como consecuencia de las carencias descritas, la pérdida de reconocimiento personal o la dependencia de otros familiares, aspectos percibidos como síntoma del fracaso del proyecto migratorio.
- Falta de acceso a conocimientos fundamentales sobre el idioma, los cambios normativos que les afectan, el proceso de obtención de la nacionalidad, que puede llevar a las personas inmigrantes a tener que invertir parte de sus recursos en la contratación de servicios de entidades privadas. La falta de competencia lingüística es destacada como un problema serio en el interior de la comunidad musulmana y, especialmente, entre las mujeres. Combinada con las cargas familiares, la escasez de tiempo y de recursos para

formarse y una situación frecuente de precariedad laboral y económica, la falta de manejo del idioma se convierte en un obstáculo de primer orden para alcanzar la inclusión.

- Imposibilidad de ejercer derechos de participación política, dado que el derecho a sufragio, en el caso de los extranjeros extracomunitarios, tan sólo se reconoce en el ámbito local y para aquellas personas nacionales de un limitado listado de países, con residencia legal de larga duración y bajo unas condiciones determinadas. Por lo tanto, la mayor parte de este colectivo se encuentra ante la imposibilidad de poder participar plenamente en la vida pública de los lugares donde residen y en la toma de decisiones que afectan a la comunidad.
- Presencia reducida en espacios de decisión o participación ya constituidos por la población autóctona: movimientos vecinales, AMPAS, escuelas, sindicatos, etc. Los motivos de esta falta de participación pueden estar relacionados con la falta de cercanía a estas estructuras, el sentimiento de que no les representan o no defienden sus derechos o la falta de disponibilidad de tiempo frente a la urgencia de dar respuesta a otras necesidades básicas que se consideran prioritarias. Por el contrario, sí existe una participación en sus propias asociaciones o grupos informales, que pueden resultarles más propios y cercanos.
- Con frecuencia, a la situación de vulnerabilidad asociada a la condición de inmigrante se añaden múltiples circunstancias de riesgo relacionadas con el origen, el género, la orientación sexual, la posible situación de discapacidad, la realización de actividades como la prostitución, etc.

Se señala también la falta de reconocimiento a la realidad de la población inmigrante que genera discriminación. En el ámbito educativo, que se aborda en un apartado posterior, entre la población autóctona se produce una preferencia por las unidades escolares donde el porcentaje de población inmigrante es menor, porque de lo contrario “se aprende menos” pero no se reconoce el valor de la diversidad. En el ámbito de la vivienda, se generan procesos de guetización, en los que la población autóctona busca también la cercanía a los servicios considerados mejores (educativos, sanitarios, etc.) y donde la concentración de población inmigrante sea menor. En el ámbito sanitario, como se explicará más adelante, hay una total falta de reconocimiento de los diferentes modelos explicativos de la salud y la enfermedad que conlleva la diversidad cultural. Se produce una primacía del modelo hegemónico de éxito, concretado fundamentalmente en un modelo de varón blanco y de clase media alta, a partir del cual la discriminación se sustenta en la falta de reconocimiento de la diferencia:

“Una falta de reconocimiento al otro, tanto en términos jurídicos como en términos de sus aprendizajes, de sus experiencias, de sus emociones y de sus sentires, que pueden ser iguales que los nuestros o distintos que los nuestros” (Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

Pero, al mismo tiempo, la discriminación es promovida por las políticas públicas y por el uso político de la irregularidad, que favorece un discurso y un trato discriminatorio hacia la población inmigrante. Una exclusión promovida institucionalmente que es mostrada como algo aceptable, cuando no deseable, en la sociedad.

Como respuesta a la inmigración irregular, se produce una inversión grande en términos de seguridad (policía, fronteras, etc.) a pesar de que se está mostrando que no es un mecanismo efectivo. El fracaso del modelo de protección social genera inseguridad entre la ciudadanía, por lo que la actuación por parte de la administración se focaliza en intervenciones securitarias, que tratan de identificar al causante de esa inseguridad sobre el que es preciso actuar. El inmigrante y, también el refugiado, se convierte en ese objeto de discriminación frente al que es necesario protegerse, para lo que se establecen controles por perfil étnico, o cualquier tipo de ejercicio de poder y protección frente a la amenaza:

“La policía va a las casas de las personas, sin orden judicial, pero es que además se ponen en el portal de las fincas, esperando a que baje alguien que tiene pinta de extranjero, no sabemos si es Omar o es Saïd, pero es uno venido de fuera y entonces, ahí te hago la identificación y ahí empieza el ciclo” (Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

En definitiva, la necesidad del ser humano de acceder a una vida mejor se encuentra con un proceso de discriminación que se origina desde el racismo institucional que establecen los marcos jurídicopolíticos y que afecta a muy diversos ámbitos de la vida cotidiana de la población inmigrante.

3.2.3. Necesidades, programas y servicios de atención

La población inmigrante comparte las mismas necesidades de subsistencia y de garantía de calidad de vida que el resto de la población. Sin embargo, estas necesidades se ven agravadas por los condicionantes que les rodean y por los márgenes estrechos que les otorga el régimen jurídico y la discriminación existente en la sociedad, circunstancias todas ellas ya señaladas.

En el caso del acceso a los servicios públicos de salud, la exclusión sanitaria producida por el RDL 16/2012 ha quedado minimizada por las acciones desarrolladas por la Generalitat en el marco del Decreto-ley 3/2015. Sin embargo, las entidades sociales han denunciado que se siguen produciendo situaciones de exclusión y hay colectivos específicos que siguen encontrando limitaciones en el acceso al sistema público de salud. Este aspecto se abordará posteriormente en un apartado específico.

La vivienda también se ha convertido en una necesidad especialmente compleja. De una parte, las deudas hipotecarias y los desahucios han afectado principalmente a un número importante de población latina que, según los entrevistados, podría haber regresado al país de origen sin cancelar la deuda en España. Y, de otra, la población extranjera en general encuentra dificultades para hallar vivienda, bien por el elevado coste del alquiler o por las reservas existentes entre los arrendatarios. Como consecuencia, tienden a concentrarse en determinadas zonas que corren el riesgo de convertirse en guetos residenciales por el bajo precio del alquiler de las viviendas y la mala calidad de las mismas. En algunos lugares, como es el caso de la ciudad de Alicante, estas dinámicas han producido una concentración de población inmigrante en determinadas zonas como Virgen del Remedio o la Zona Norte.

Otra de las necesidades fundamentales de la población inmigrante, que condiciona la integración, el desarrollo de unas condiciones de vida normalizadas y las posibilidades de interacción entre grupos, es el manejo del idioma. Con frecuencia, la realización de trabajos en condiciones de mayor aislamiento y en el campo de la economía sumergida (cuidado y empleo doméstico, trabajo agrícola...) dificulta su aprendizaje y utilización.

En ocasiones, las pautas culturales añaden retos en los procesos de integración, como en el caso de la mujer musulmana. El papel secundario que se reconoce a la mujer la relega con frecuencia al entorno familiar, a pesar de que los expertos hablan de que, en muchas ocasiones, las mujeres muestran una mayor capacidad de aprendizaje del idioma y de adaptación que los hombres. Pero al mismo tiempo, este papel secundario impide que la mujer pueda incorporarse en determinadas actividades normalizadas en las que participen hombres. Sin embargo, diseñar intervenciones específicas para las mujeres musulmanas con el fin de garantizar su participación, supondría generar espacios segregados que no posibilitarían la integración. Algunos especialistas señalan el interés que en este ámbito tienen las experiencias que permiten la participación de la mujer musulmana con otras mujeres, en las que la atención se focaliza en la situación de necesidad, con independencia del origen o las características culturales. Estas experiencias favorecen el conocimiento, la participación, la convivencia y la ayuda mutua.

Se señala también el hecho de que, al disponer, por lo general, de una red social y familiar reducida, las personas inmigrantes tienen más dificultades para encontrar apoyos ante situaciones de precariedad, lo que ahonda su situación de vulnerabilidad y dificulta el proceso de superación de los diferentes problemas que les afectan. Y esta realidad, como habitualmente se piensa, no afecta exclusivamente a la población de origen extracomunitario, tal y como señalan algunos de los expertos entrevistados en la provincia de Alicante, que explican que los europeos de países ricos están comenzando a tener problemas relacionados con esa falta de red social de apoyo cuando envejecen en soledad.

De manera genérica se señala que los servicios y recursos disponibles para dar respuesta a las necesidades de la población han disminuido, situación que se hace claramente identificable entre los recursos dirigidos a la población inmigrante y la población refugiada, por la desaparición de muchos de ellos en el contexto de la crisis económica.

En relación a los servicios públicos se señala que, aunque exista una sensibilidad y compromiso de gran parte de los profesionales, las condiciones en las que desempeñan su tarea son complejas y precarias, con procedimientos excesivamente burocráticos y fondos escasos que dificultan la realización de actividades.

Además, la distribución de competencias en los diferentes niveles de la administración es señalada con frecuencia como un elemento de distorsión. Aunque existen iniciativas en los diferentes niveles (autonómico, provincial y local) estas se circunscriben al ámbito territorial correspondiente y no garantizan una acción coordinada e integral.

En el ámbito específico de la atención a los refugiados, toda la gestión del procedimiento se encuentra centralizada en la Administración central, que ha trasladado el encargo de ofrecer recursos de atención a esta población a varias entidades sociales con capacidad para actuar en todo el territorio nacional. Esto condiciona la respuesta que se puede ofrecer desde la comunidad autónoma. El proceso de acogida tiene una duración delimitada (aproximadamente entre 6 y 9 meses) que sólo es ampliado cuando existen circunstancias especiales, como es el caso de la presencia de menores en la unidad familiar. Sin embargo, no existe un programa de integración posterior o no se dispone de recursos suficientes para ello. Por ejemplo, se producen casos en los que las personas refugiadas han iniciado un proceso de integración en un determinado contexto (escolarización de menores, articulación de redes de apoyo), pero para dar continuidad al procedimiento de acogida se les traslada a otras provincias donde hay plazas disponibles, lo que rompe el proceso de integración ya iniciado. También se relatan casos en los que la persona

refugiada no está preparada para abandonar el programa de acogida en el tiempo estipulado, bien porque aún se encuentra en estado de shock, no maneja adecuadamente el idioma, o no ha logrado el acceso al empleo ni a la vivienda. Se trata de una situación que afecta a muchos hombres solos que se ven abocados a vivir en la calle. El carácter de urgencia que se produce en muchas de las situaciones condiciona la respuesta que se puede ofrecer desde la comunidad autónoma. Los expertos entrevistados señalan la necesidad de establecer acciones que den continuidad al proceso de acogida, en el que se requiere establecer una coordinación adecuada entre la administración central y la administración regional y local, como ámbitos competentes en el ámbito de la integración social.

En relación a los servicios que prestan las entidades y organizaciones sociales en el ámbito de la integración, la mediación o la atención a la población inmigrante, se ha producido una importante disminución en número y tamaño en todo el territorio de la Comunitat Valenciana. Muchas entidades han desaparecido o han redirigido sus objetivos a otros sectores y las que quedan ofrecen respuesta a necesidades muy variadas dirigidas a la población inmigrante: atención de necesidades básicas, asesoría jurídica, formación, sensibilización de la población autóctona, etc.

Las entidades sociales, fundamentalmente aquellas de mayor experiencia y trayectoria, han mostrado mejor capacidad de adaptación a una realidad y unas necesidades cambiantes. Al tener estructuras y procedimientos menos rígidos que los servicios prestados por las administraciones públicas, muestran una buena capacidad para realizar acciones, tanto de carácter preventivo como de respuesta, ante situaciones nuevas. Sin embargo, tienen como contrapartida una menor continuidad entre los profesionales, por la duración de la financiación y de los contratos de trabajo. Asimismo, en este contexto han adquirido un mayor protagonismo los servicios gestionados por iglesias de diferentes confesiones (católica, protestante, musulmana, etc.) respaldadas por sus propias fuentes de ingresos que no tienen origen público.

Respecto a las asociaciones de inmigrantes, los expertos entrevistados señalan que han ido perdiendo fuerza y en su mayoría han quedado circunscritas a la celebración de actos conmemorativos de carácter visible y actividades que buscan recuperar y proyectar su realidad cultural, siendo además el único espacio en el que logran obtener una financiación pública. Los entrevistados señalan que, en el ámbito de la intervención social, con frecuencia, estas entidades se han encontrado en inferioridad de condiciones para obtener financiación, respecto a otras entidades sociales o fundaciones, por su falta de experiencia y menor número de miembros, etc. Más adelante se analizará con más detalle la situación actual del asociacionismo en el campo de la inmigración en la Comunitat Valenciana.

En cualquier caso, existe un planteamiento que cuestiona el modelo de atención por parte de las entidades sociales. Por un lado, éstas entienden que, si bien el modelo existente favorece una atención adaptada y cercana, la prestación de servicios es una responsabilidad de la administración pública, por lo que ésta debe implicarse en mayor medida en los procesos:

“Las administraciones públicas delegan ese trabajo en entidades (...). Se entiende que no tienen capacidad suficiente para crear un recurso personal, o de redes, o de gente profesional que entienda la materia y les resulta más fácil subvencionar o contratar una entidad” (Secretariado Diocesano de Migración ASTI-Alicante).

Pero, al mismo tiempo, el papel actual de las entidades sociales es cuestionable, porque se está siguiendo una agenda marcada externamente. La esencia de las entidades sociales parte de su capacidad para detectar lo que está ocurriendo, denunciarlo y desde ahí hacer propuestas y colaborar en la construcción de la sociedad. Sin embargo, esta posición se ha invertido y muchas entidades se convierten en prestadoras de servicios marcados por la administración, aunque para ello tengan que cambiar sus propios objetivos o prioridades, como está pasando en la actualidad. La necesidad de subsistencia reorienta el ámbito de acción de las entidades en función de la financiación, sea esta privada (la Caixa y otras fundaciones) o pública (ministerios, Conselleria, ayuntamientos). El cuestionamiento se centra en que, a pesar de que no han cambiado las necesidades de la población inmigrante, al cambiar la agenda política, las entidades reorientan sus áreas de actuación, dejan de decidir en qué deben trabajar para que lo decidan los financiadores.

“Lamentablemente estamos siguiendo la agenda que otros nos marcan. Las organizaciones sociales creo que hemos perdido lo que daba sentido a nuestra existencia, y lo digo con todo el dolor del mundo. Si nuestra existencia en un principio, y lo que le daba sentido, era ser un detector de lo que pasa en la calle y, desde ahí, denunciar (...), y desde ahí proponer y construir. Me da la sensación de que esto vira y de que se nos dice qué es lo que tenemos que hacer (...). Usted me cambia la agenda, yo dejo de trabajar con eso, porque ha cogido el presupuesto y se lo ha llevado para el otro lado” (Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

3.2.4. La situación particular de los menores extranjeros no acompañados⁴⁶

3.2.4.1. Contextualización y dimensión del fenómeno

A finales de la década de los 90, comienza a visibilizarse la migración de menores de edad que llegan al territorio español sin documentación y sin la compañía de un adulto que se haga cargo de

⁴⁶ Este apartado del informe ha sido elaborado por Elisabet Marco Arocas, profesora del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València y especialista en menores extranjeros no acompañados.

ellos. El fenómeno, que no es privativo del territorio español sino una realidad común en el contexto europeo, se generaliza y aumenta en todo el Estado español durante los primeros años de la década de 2000, al tiempo que penetra con fuerza en la agenda de los medios de comunicación y la opinión pública. Será la entrada de estos menores al sistema de protección lo que dará visibilidad al fenómeno. La denominación y definición de los menores de edad migrantes, no ha estado exenta de controversias en el continente europeo. El término «menor extranjero no acompañado» cuenta con un marcado potencial jurídico, referido al acceso al sistema de protección y la regulación jurídica de dicha situación.

Los menores llamados «menores extranjeros no acompañados» en el territorio español han pasado con el transcurso de los años a convertirse en uno de los colectivos más significativos en el sistema de protección de menores. A pesar de la presencia significativa, resulta especialmente complejo dimensionar de forma exhaustiva el número real de estos menores de edad en el territorio español. El informe del Consejo General de la Abogacía Española, Unicef y Banesto (2009), *Ni ilegales ni invisibles. La realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*, exponía las dificultades para realizar un balance real de la situación. Según este informe, tres eran los motivos principales: la no disponibilidad de datos de algunos años y respecto a determinadas comunidades autónomas; la sospecha de que algunos datos hacían referencia a los ingresos y no a menores acogidos; y la diferencia de criterio entre comunidades autónomas a la hora de incluir a los «menores extranjeros no acompañados» en los listados estadísticos. Al mismo tiempo, diversos autores han manifestado la diferencia entre los datos facilitados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y los datos del Ministerio de Interior, concretando desfeases entre los datos de diferentes ministerios, y con respecto a los registros de la Dirección General de Policía.

Para el caso de la Comunitat Valenciana, la historia del fenómeno y su presencia en el sistema de protección se desarrolla en paralelo al resto del Estado español. Determinar la magnitud real del fenómeno en el territorio valenciano resulta complejo, dado que el modelo elaborado por la administración para recoger los datos se basó, durante un largo periodo, en tablas muy generales, incompletas y con escasa concreción. Los datos estadísticos que recogía la entonces denominada Dirección General de Familia, Menor y Adopciones de la Generalitat Valenciana sobre «menores extranjeros no acompañados» hasta el año 2010, pese a recoger la procedencia de los menores, abarcan la totalidad de ingresos de menores de edad con nacionalidad extranjera, no existiendo datos concretos y diferenciados sobre cuáles son menores «no acompañados» y aquellos que han estado acogidos en el sistema de protección por cualquier otra circunstancia. Consecuencia directa de este modelo, durante determinados periodos, la Comunitat Valenciana podría situarse como

una de las primeras comunidades en porcentaje de recepción de este perfil de menores, en cambio la explotación de los datos aportados por diferentes estudios evidencia errores en esta apreciación (Quiroga y Alonso, 2009; Marco, 2016; Horcas, 2016).

La explotación de datos estadísticos permite constatar un mayor volumen tanto de ingresos en el sistema de protección como de tutelas en la provincia de Valencia, siendo ésta también la que ha concentrado mayor número de recursos y plazas residenciales destinadas a este perfil de menores. Los primeros casos se registran en los últimos años de la década de los 90. A partir del año 2000 se evidencia un incremento progresivo hasta el año 2005, año en el que se registra un puntual descenso. Entre el 2005 y 2009 las cifras experimentan un nuevo incremento. Progresivamente y desde el 2010, la explotación de datos estadísticos muestra un descenso gradual en los años siguientes. Este descenso se concreta en el cambio de modelo de registrar los datos, puesto que la Dirección General comenzará a desglosar de los menores extranjeros aquellos que son «no acompañados». En este sentido, la explotación de datos facilitados por la Dirección General muestra cifras significativamente inferiores: mientras el 2010 cifraba 572 altas nuevas de «menores extranjeros» para el conjunto de las tres provincias, el 2011 registraba 227 activos (contabilizados a 31 de diciembre de 2010) de menores «no acompañados». En la provincia de Valencia, la explotación de datos registrados en las memorias del Centro de Recepción de Valencia, también refleja un descenso de este perfil de menores de edad a partir de 2011, fecha a partir de la cual se constata un descenso en el volumen de recursos y plazas residenciales destinadas a este perfil de menores (Marco, 2016).

La explicación de los diferentes flujos migratorios en el transcurso de los años de este perfil de menores de edad, guarda también relación con las diferentes directrices y modificaciones legislativas en materia de extranjería. En el caso de la Comunitat Valenciana y en relación al incremento del volumen a partir del 2005, dos cuestiones parecen haber influido: la diversificación de formas y medios de entrada al territorio español (pateras, vías terrestres, redes y tráfico, etc.) y los traslados realizados desde Canarias. A partir de 2006 la llegada masiva de menores de edad procedentes, en su mayoría, del oeste africano a las costas canarias y la situación de saturación de los dispositivos de acogida en el archipiélago, dará lugar a acuerdos con diversas comunidades autónomas para la distribución y traslado de menores (Marco, 2016). El descenso registrado de este perfil de menores en 2010, se intuye, guarda relación con el impacto de la crisis económica, no obstante, ya hemos avanzado, puede deberse también al cambio en el modo de producir los datos estadísticos por parte de la Administración valenciana.

Respecto al perfil de «menores extranjeros no acompañados» en el sistema de protección valenciano en el periodo 2000-2015, se constata un mayor volumen de chicos, procedentes del Magreb, especialmente de Marruecos. Pese a que los datos registran cierta diversidad de flujos respecto a origen de procedencia y edad, se constata un mayor volumen de menores procedentes de Marruecos, chicos. Para todo el periodo y, también en toda la Comunitat Valenciana, el volumen de chicas extranjeras «no acompañadas» es poco significativo en comparación al de chicos. Es necesario señalar que la ausencia de chicas «menores extranjeras no acompañadas» en el sistema de protección apunta a un mayor riesgo de las menores de edad en el contexto migratorio y a la doble invisibilidad que padecen. El volumen mayoritario de chicos en los procesos migratorios responde a una organización social en los sociedades y culturas de origen que establece relaciones de género concretas y asigna roles diferenciados para hombres y mujeres, especialmente cuanto refiere a los candidatos a la emigración. No obstante, precisa especial atención la vulnerabilidad a la que se exponen las chicas en los procesos migratorios, muchas veces víctimas de redes de explotación sexual y/o laboral, lo que dificulta su acceso al sistema de protección y su mayor exposición a procesos de exclusión social.

A continuación concretamos los datos registrados por la Dirección General de Infancia y Adolescencia en los últimos tres años, que nos permiten concretar la evolución del fenómeno.

Tabla 51. Menores extranjeros no acompañados» atendidos en el sistema de protección. Total Comunitat Valenciana. 1 de enero de 2015- 31 de marzo de 2017

	2015	2016	2017
Activos	71	66	134
Altas nuevas	45	122	32
Total	116	182	166

Fuente: Dirección General de Infancia y Adolescencia de la Generalitat Valenciana. Elaboración propia.

Como podemos comprobar en la tabla anterior, el año 2016 acumula mayor volumen de menores, dado que se producen 122 ingresos, un total de altas nuevas bastante significativo respecto al año anterior.

**Tabla 52. Menores extranjeros no acompañados» según sexo y provincias.
1 de enero de 2015- 31 de marzo de 2017**

	2015		2016		2017	
	H	M	H	M	H	M
Castellón	5	1	1	2	21	2
Valencia	61	19	76	27	61	18
Alicante	26	4	71	5	60	4
Total CV	92	24	148	34	142	24

Fuente: Dirección General de Infancia y Adolescencia de la Generalitat Valenciana. Elaboración propia.

Comprobamos cómo el volumen de los menores sigue siendo para este periodo significativamente inferior respecto al de chicos. Sin embargo, y respecto a periodos anteriores, se constata un incremento. En cuanto al total de menores, se aprecia mayor volumen en la provincia de Valencia, tanto por sexo como por ejercicios, seguida de Alicante.

Si nos fijamos en el lugar de procedencia de los «menores extranjeros no acompañados», la explotación de los datos facilitados según nacionalidades, permite, además, comprobar como el volumen de menores procedentes de Argelia aumenta notablemente en 2016, convirtiéndose en la nacionalidad predominante para el conjunto de la Comunidad, seguida de Marruecos y Pakistán, y manteniéndose así para los tres primeros meses de 2017. El 66% y el 77% de los menores de origen argelino están atendidos en la provincia de Alicante durante el 2016 y 2017 respectivamente. En este sentido, cabe señalar que en el mes de septiembre de 2016 la prensa se hizo eco de la llegada de pateras con menores argelinos con pateras a la isla de Tabarca⁴⁷.

3.2.4.2. Menores extranjeros no acompañados en el sistema de protección

La Comunitat Valenciana cuenta, desde el año 2003, con un protocolo de actuación interinstitucional para la atención de «menores extranjeros no acompañados» indocumentados o en posesión de una documentación que presente dudas razonables de autenticidad. Este protocolo⁴⁸, que ha sido alterado en diversas ocasiones como consecuencia de las diferentes modificaciones de la LODYLE, ordena el procedimiento desde el momento en que un menor de edad es localizado por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, quien realizará la reseña,

⁴⁷ Véase “Trece de los inmigrantes de Tabarca son menores y se encuentran bien”, *El Mundo*, 7 de septiembre de 2016, <http://ir.uv.es/QWO2h9I>.

⁴⁸ Protocolo de Actuación Interinstitucional para la atención en la Comunitat Valenciana de Menores Extranjeros en situación irregular indocumentados o cuya documentación ofrezca dudas razonables sobre su autenticidad, julio de 2013, <http://ir.uv.es/sYS6bTX>.

pruebas de determinación de la edad en las 24 horas siguientes y se encargará de acompañar al menor al centro de recepción de menores. Una vez constatada la situación de desamparo, la Generalitat, a través del órgano encargado asumirá su tutela. Respecto a la actuación, el protocolo establecido configura el sistema policial como paso previo al acceso al sistema de protección para estos menores.

Por lo que refiere a los procesos de determinación de la edad de los menores, cabe señalar que las pruebas practicadas a tal efecto han sido ampliamente denunciadas por diversos sectores e instituciones. Diferentes organismos recogen recomendaciones para adecuar el sistema y los diversos procedimientos de determinación de la edad. El informe *¿Menores o adultos?* (Defensor del Pueblo, 2011) exponía las deficiencias detectadas en los procedimientos utilizados y recogía las recomendaciones para articular un sistema más adecuado. Más tarde, el informe *Sólo por estar solos*, denunciaba las malas prácticas de la administración española en la determinación de la edad, y exponía cómo estas pruebas provocaban el desamparo y vulnerabilidad de los derechos de los menores (Fundación Raíces, 2014). En esta misma línea, el 18 de julio del 2014, el pleno de la Sala Civil del Tribunal Supremo dictaminó que los exámenes médicos no pueden generalizarse, y que desde dicho momento el pasaporte y otros documentos de identificación oficial se debían admitir como válidos, excepto frente a posible existencia de «justificación razonable» que permitiera sostener lo contrario⁴⁹. Pese a marcar un triunfo en el campo de los derechos humanos y especialmente de la infancia, la determinación de la edad continua ejerciéndose como práctica que vulnera los derechos de las personas.

De entre los criterios que abarcan las diversas denuncias a las prácticas de determinación de la edad, las más significativas son:

- Se corresponden con una política de control y no de protección: responden a la intención de cuestionar la necesidad de protección de estos menores, pudiendo dejar a menores de edad en desamparo.
- No se llevan a cabo con la asistencia letrada adecuada y en estricto respeto a los derechos y garantías previstos en nuestro ordenamiento jurídico.
- Las pruebas médicas (exploración de los genitales, exploración de los molares, radiografía de la muñeca, etc.) adolecen de un margen de error muy alto por lo que los resultados no pueden ser utilizados como prueba irrefutable de la edad de una persona.

⁴⁹ Véanse las sentencias que aplican dicho dictamen, Sentencia 453/2014, de 23 de septiembre de 2014, del Tribunal Supremo – Sala de lo Civil y Sentencia 452/2014, de 24 de septiembre de 2014, del Tribunal Supremo – Sala de lo Civil.

En cuanto al acceso al sistema de protección, tras el proceso de identificación y registro, estos menores de edad son derivados a los centros de recepción de menores. Según los datos registrados, el Centro de Recepción de Valencia (Monteolivete) ha sido la principal puerta de acceso al sistema de protección para este perfil de menores en la Comunitat Valenciana.

En el caso de la provincia de Valencia en el año 2005 se realizan los primeros cambios en la red de centros de acogida de carácter público para la atención de este perfil. Cambios que consistieron, principalmente, en la reorganización de dos centros de acogida para la atención específica de estos menores, como se había hecho en otras comunidades autónomas. No obstante, en los años consecutivos se habilitarán plazas nuevas y se destinarán algunas plazas residenciales en otros centros de la red genérica del sistema en las tres provincias, lo que da cuenta del volumen de «menores extranjeros no acompañados» atendidos. El número de plazas de carácter específico empieza a descender a partir del 2012, hasta que finalmente desaparecen los centros de atención específica para este colectivo a partir de 2015.

Respecto a la atención dispensada desde el sistema de protección, cabe destacar:

- La construcción del sujeto jurídico «menor extranjero no acompañado» constituye un sesgo en la comprensión del proceso migratorio. Bajo este término se ha llevado a cabo una homogenización del colectivo de menores, incapaz de responder a sus necesidades individuales, y que ha tenido como consecuencia –entre 2005 y 2014- la definición de un circuito paralelo al resto de menores, con la consecuente segregación y guetización del colectivo. Esta circunstancia, sin duda, potenció una imagen negativa de los menores migrantes, alentada, además, por los discursos criminalizadores y alarmantes de algunos medios de comunicación. Ya hemos advertido que actualmente no existen centros de atención específica, no obstante, se detecta la permanencia prolongada de este perfil de menores en los centros de recepción, demorando su derivación a plazas residenciales de la red genérica de centros.
- La medida de acogimiento residencial ha sido y es la única medida de protección adoptada para estos menores de edad, lo que para muchos ha derivado en un largo periodo de institucionalización. Pese a que desde la Dirección Territorial de Bienestar Social, actualmente de Igualdad y Políticas Inclusivas, se ha discutido esta circunstancia, la edad, el origen de los menores y las expectativas de los mismos –preconcebidas por los agentes de intervención-, han sido las principales razones para discriminar otras posibles medidas de protección. La reducción del número de pisos tutelados en los últimos años ha aumentado los periodos de institucionalización de estos – y otros- menores de edad.

- La limitación de la medida de protección al tiempo de minoría de edad de los jóvenes, deriva en un acceso desigual a los recursos (especialmente cuanto refiere a educación, formación y trabajo) y contribuye al riesgo de exclusión social una vez alcanzada la mayoría de edad.
- «Los menores extranjeros no acompañados» permanecen en el Centro de Recepción, como también otros perfiles de menores, mucho más tiempo del establecido por la legislación vigente, con la consecuente vulneración del *interés superior* de los menores.

En este sentido, y en cuanto respecta a la función de los centros de recepción, la normativa vigente⁵⁰ especifica, en su artículo 13.2, que *“se procurará que la estancia del menor en el centro de recepción sea lo más corta posible, limitada al estudio referido, no pudiendo en todo caso superar el plazo máximo de 45 días”*.

Según los datos facilitados por la Dirección Territorial de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de Valencia, referidos a mayo de 2017, se constata un total de 57 menores ingresados en el Centro de Recepción de Valencia (18 chicas y 39 chicos). Del volumen total de los menores acogidos en el Centro en esa fecha, un 24,5 % residen un periodo inferior de 3 meses, mientras que un 75,5 % permanecen más de tres meses. Del total de menores, un 42% permanece por un tiempo igual o superior a los 6 meses (hasta 29 meses) y de ellos un 54% son «menores extranjeros no acompañados». Se advierte un incumplimiento de la normativa en materia de protección para el conjunto de menores de edad en el Centro de Recepción, especialmente para los «menores extranjeros no acompañados», circunstancia que también se da en el Centro de Recepción de menores de Alicante.

A continuación, se exponen datos actuales facilitados por la Dirección Territorial referentes a las medidas de protección.

Tabla 53. Menores extranjeros no acompañados con medida de protección. Provincia de Valencia. Mayo 2017.

MEDIDA PROTECCIÓN	Chicos	Chicas	Total
Desamparo y tutela	37	10	47
Guarda sin tutela	18	2	20
Acogimiento residencial	51	7	58

Fuente: Datos de la Dirección Territorial de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de Valencia. Elaboración propia.

⁵⁰ Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Benestar Social, por la que se regulan la tipología y las condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de menores.

Se advierte una disonancia entre el cómputo de menores con tutela y guarda, respecto al acogimiento residencial. Esta circunstancia puede apuntar a algún menor cuya medida de tutela o guarda no se haya realizado; algún menor que, teniendo una medida (guarda o tutela) asumida por la administración, no esté ocupando plaza residencial en centros de acogida sino en centros de reeducación; o simplemente puede responder a una duplicidad de datos.

Según los datos facilitados, de los «menores extranjeros no acompañados» con medida de acogimiento residencial, 35 de ellos están acogidos en el Centro de Recepción, es decir, un 66,3% del total.

A lo largo de los últimos diez años, la saturación del Centro de Recepción de Valencia ha sido una constante. Tanto los menores acogidos, la propia institución y el personal profesional han experimentado diversos momentos complejos. El volumen de menores acogidos, especialmente «extranjeros no acompañados», la falta de plazas residenciales y la falta de aplicación de otras medidas de protección, han sido repetidamente denunciadas tanto por profesionales como por la Fiscalía de Menores⁵¹ a lo largo de la última década. Al alto volumen de menores, se suma la heterogeneidad de perfiles y necesidades que han provocado fuertes conflictos y problemas de convivencia en el Centro, al tiempo que dificultades para llevar a cabo una adecuada intervención social y educativa. En el mes de mayo de 2017, el gobierno valenciano ha anunciado el cierre de este Centro, señalando las condiciones de insalubridad que presentan las instalaciones⁵² como motivo fundamental del traslado.

Por otra parte, según la entrevista mantenida con personal de la Dirección Territorial, se precisa diversificación de la “recepción” de menores. Los centros de recepción aglutinan perfiles de menores muy dispares, lo que provoca mayor complejidad para dar respuesta a las diversas necesidades y propiciar un entorno adecuado de protección. En este sentido, se apunta, existen más ingresos de menores por parte de los cuerpos de seguridad que derivados de los servicios sociales.

Respecto a la heterogeneidad de perfiles, en las memorias del Centro de Recepción aparece esta realidad reflejada:

⁵¹ En noviembre de 2007, la entonces fiscal coordinadora de menores, Teresa Gisbert, afirmó *"es un gueto, es un centro de recepción que está funcionando como centro de extranjería de menores"*. Durante la inspección del Centro, la fiscal comprobó que había 74 menores internos, 70 extranjeros y 4 españoles. Véase "El fiscal define como un gueto el centro de menores de Monteolivete", *El País*, 21 de noviembre de 2007, <http://ir.uv.es/tfJ4NW1>.

⁵² Véase "El Consell cierra el centro de menores por su insalubridad y lo traslada a Buñol", *Levante-EMV*, 13 de mayo de 2017, <http://ir.uv.es/1tdBWr2>.

- Intervalo de edad muy amplio (13 a 18 años).
- Alto número de ingreso de menores que han cometido alguna infracción y que ingresan como medida cautelar.
- Procedencia de familias con problemas de violencia filio-parental.
- Menores con patologías psíquicas graves.
- Menores extranjeros no acompañados y diversidad de nacionalidades.

Teniendo como referencia los datos anteriores facilitados por la Dirección Territorial sobre el tiempo de estancia en el Centro de Recepción, se detecta la necesidad de agilizar los procesos de derivación a centros de acogida con un proyecto educativo adaptado a las necesidades individuales de cada menor. En este sentido, se advierte la necesidad de aumentar el número de plazas de acogida. No obstante, es preciso reseñar que en los últimos años hemos presenciado una “vuelta” al *modelo institucionalizador* de la medida de acogimiento residencial. Se recomienda un giro hacia el *modelo familiar*, de pequeños grupos educativos integrados en pisos en comunidades vecinales.

Al respecto de las medidas adoptadas por la Administración Valenciana para atender las necesidades de intervención con estos menores en los centros de recepción, en el caso de la provincia de Alicante, en noviembre del 2016 se inauguró un servicio de mediación intercultural en el Centro de Recepción de Menores. El servicio, gestionado por la Fundación Amigó, trata de responder a las necesidades de integración de esta población, tras un nuevo aumento de «menores extranjeros no acompañados», con el objetivo de prestar un apoyo integral y minimizar el choque cultural que estos sufren en el entorno, así como de prevenir la conflictividad y las situaciones de riesgo. En la entrevista mantenida con uno de los mediadores del servicio, el profesional señala cierta confusión por parte de los menores frente a la figura del mediador, a quien confunden, muchas veces, con un mero intérprete. No obstante, señala, la labor de acompañamiento vinculada al Centro, está permitiendo cumplir los objetivos de su actuación. El servicio ofrece soporte para los menores y también al equipo educativo, facilitando la comprensión y la comunicación entre ambos. El servicio de mediación intercultural de Alicante, cuenta con tres profesionales formados y acreditados en el ámbito de la mediación intercultural y con competencias lingüísticas en diversos idiomas, especialmente en árabe, que ejercen su trabajo en el Centro y en coordinación con el equipo educativo y técnico.

El Centro de Recepción de Valencia cuenta con algunas actuaciones puntuales que son realizadas por intérpretes. En entrevistas mantenidas con algunos jóvenes, se ha constatado una percepción negativa sobre estas figuras que, ajenas a la relación educativa, son percibidas como agentes de

control. En este sentido, resultaría de interés introducir la figura de mediador cultural en los equipos educativos y técnicos de los centros de acogida.

Una vez alcanzada la mayoría, los «menores extranjeros no acompañados» salen del sistema de protección. Por este motivo, es necesario asegurar un rápido proceso de documentación, con el fin de promocionar su acceso real a formación, inserción social, sanidad, y en definitiva, posibilitar su integración social. La situación variará claramente en función de la situación administrativa de la persona en cuestión:

a) Acceso a la mayoría de edad de «menores extranjeros no acompañados» no documentados.

Según el Real Decreto 557/2011⁵³, en su artículo 196.1 y sobre la residencia de un menor extranjero no acompañado: “Una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor, y en todo caso transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero”.

Existe un constante debate sobre la interpretación de este artículo de la legislación en materia de extranjería, ante el cual diferentes sectores han solicitado una redacción más clara. La interpretación llevada a cabo tiene consecuencias directas sobre las posibilidades de integración de los «menores extranjeros no acompañados» en su salida del sistema de protección. La interpretación del artículo lleva a las entidades competentes en materia de protección y a la Delegación de Gobierno, a esperar nueve meses de estancia del menor en el sistema de protección para solicitar su residencia. Esta interpretación – contra la que se han manifestado varias organizaciones y diferentes fiscales⁵⁴- trae como consecuencia la salida de los centros de protección de jóvenes extranjeros en situación irregular con escasas, o ninguna, posibilidades de inclusión social.

b) Acceso a la mayoría de edad de «menores extranjeros no acompañados» documentados.

Estos menores son documentados con autorización de residencia no lucrativa. Esto significa que no tienen autorización de trabajo. Los requisitos establecidos por la legislación en materia de

⁵³ De 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

⁵⁴ Contra esa interpretación se manifestó en 2010, la Ilma. Sra. Doña Consuelo Madrigal, Fiscal de Sala Coordinadora de Menores, que instaba a las fiscales a que velaran porque las entidades competentes en materia de protección no esperaran de forma automática nueve meses.

extranjería, tanto para obtener la autorización de trabajo como para poder renovar la residencia no lucrativa, exponen a especial vulnerabilidad y riesgo de exclusión social a estos jóvenes:

- *Sobre la autorización de trabajo:* Entre los requisitos establecidos por la legislación se encuentra la condición de disponer de una oferta laboral por parte de una empresa de un año, que junto al denso proceso burocrático y coste de las tasas para la admisión de la solicitud, constituyen un obstáculo para la inserción laboral de estos jóvenes, discriminados respecto a otros colectivos de jóvenes.
- *Sobre la renovación de residencia:* los requisitos de la legislación exigen la acreditación de medios de vida y seguro médico. En este sentido, aquellos jóvenes que no acceden a un recurso de emancipación, que pueda garantizar sus medios de vida, se exponen a una difícil situación que termina conduciéndoles, en ocasiones, a circuitos de exclusión y marginación social.

3.2.4.3. Emancipación de los menores extranjeros “extutelados”

Respecto a la actuación política en el ámbito de la emancipación, desde que la anterior Conselleria de Benestar Social convocara en 2014 una Orden de Ayudas para impulsar el apoyo de programas de emancipación para jóvenes a la salida de los centros de protección, estas subvenciones se han mantenido durante los ejercicios 2015, 2016 y 2017. Tienen por objetivo, entre otros, promover proyectos de emancipación dirigidos a facilitar la inserción sociolaboral y la autonomía personal de los jóvenes extutelados. Estas ayudas están dirigidas también a proyectos vinculados con la inserción laboral y no sólo en el ámbito específico de la vivienda. No obstante, cabe señalar que estas ayudas implican un traspaso a la iniciativa privada de las necesidades de la juventud en el ámbito de la emancipación. Este traspaso se promovió al tiempo que se cerraban algunos de los escasos recursos de emancipación existentes en el momento, así como pisos tutelados para menores.

Durante los meses de febrero y abril del pasado año 2016, la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en Situación de Dependencia, llevó a cabo mesas de trabajo⁵⁵ con representantes de la Dirección General, Direcciones Territoriales de Igualdad y Políticas Inclusivas, y representantes de entidades que desarrollan proyectos en el ámbito de emancipación en las tres provincias. El grupo de trabajo tenía por objetivo reflexionar sobre las experiencias, perspectivas y expectativas en el ámbito de la emancipación así como establecer un proceso conjunto para mejorar las líneas presupuestarias. Durante las cuatro mesas de trabajo

⁵⁵ Estas mesas de trabajo se llevaron a cabo también en otros ámbitos de intervención.

mantenidas, se trataron las deficiencias, necesidades y propuestas para mejorar la eficacia de los recursos de emancipación⁵⁶, aspectos que se resumen a continuación a excepción de las recomendaciones que se incorporan en el apartado específico de este informe dedicado a la presentación de propuestas.

Actualmente, la mayoría de viviendas de emancipación están ocupadas por jóvenes extranjeros. La carencia de recursos económicos y de red familiar, hace que los pisos de emancipación devengan esenciales para poder cubrir sus necesidades básicas de estos jóvenes. Como ya se ha expuesto, al carecer de autorización de trabajo, los requisitos en materia de extranjería exigen que los jóvenes acrediten y justifiquen medios de vida para renovar sus autorizaciones de residencia. Los pisos de emancipación, al tiempo que permiten renovar las autorizaciones de residencia y promocionar las habilidades para la plena autonomía de los jóvenes, posibilitan que puedan continuar itinerarios educativos y alcanzar mayores grados de formación reglada.

Algunos jóvenes que han estado largos periodos institucionalizados carecen de habilidades básicas en el ámbito doméstico. Esta circunstancia es consecuencia del modelo de institucionalización con menores. Actualmente, muchos centros de acogida no pueden potenciar habilidades y responsabilidades en ciertos ámbitos por la propia dinámica institucional.

La mayoría de los jóvenes extranjeros atendidos en los pisos, encuentran dificultades para acceder al mercado laboral. Pese al esfuerzo de profesionales y el desarrollo de proyectos de inserción laboral, los duros requisitos para adquirir la autorización (especialmente la necesidad de oferta de empleo de un año de duración) y la realidad del mercado de trabajo en el territorio, constituyen un obstáculo para la inserción laboral de los jóvenes y, consecuentemente, para su integración social.

Actualmente, la dotación presupuestaria minimiza los recursos de emancipación. La escasa asignación económica por parte de la Administración y las dificultades de las organizaciones para incrementar la financiación propia, conllevan un riesgo para los recursos de emancipación, puesto que la falta de recursos económicos y humanos dificulta el cumplimiento de objetivos y actuaciones, pudiendo generar recursos con un carácter meramente asistencial.

Las entidades requieren de experiencia y personal con formación en materia de extranjería. Pese a la voluntad de la Dirección Territorial de colaboración, al no existir ningún vínculo directo (en

⁵⁶ La especialista que se ha encargado de la redacción de esta parte específica del informe es experta en el ámbito de la emancipación y de los “menores extranjeros no acompañados” y participó en estas mesas como representante de una de las entidades participantes.

cuanto a medida de protección), los jóvenes extutelados son expuestos a los duros requisitos y densos procesos burocráticos ordinarios de la Delegación de Gobierno.

Existen pocos recursos y plazas de emancipación en toda la Comunitat Valenciana, circunstancia que afecta especialmente a las chicas que salen de los centros de protección.

En definitiva, La falta de recursos de emancipación se convierte en un factor de riesgo para la mayoría de jóvenes. Urge incrementar los recursos en este ámbito, tanto para poder promocionar el desarrollo de los jóvenes y su integración social y laboral, como para continuar y reforzar los procesos de intervención socioeducativa y esfuerzos de los equipos educativos llevados a cabo desde los centros de protección.

La protección de los jóvenes migrantes no puede limitarse a su condición de minoría de edad. Dadas las deficiencias detectadas en el marco de la protección, es necesario apostar por reforzar y ampliar el apoyo jurídico, social, educativo, así como psicológico de estos jóvenes también a la salida de los centros de protección. En un contexto marcado por la desigualdad creciente y los procesos de precarización, las entidades públicas deben garantizar un apoyo integral y continuado con el objetivo de promover la adecuada participación e integración social de este colectivo.

3.3. EDUCACIÓN Y SALUD

3.3.1. Educación

A continuación, se presenta un análisis de la situación actual por lo que refiere a la incorporación de niños y jóvenes de origen extranjero en las escuelas e institutos de la Comunitat Valenciana, la convivencia multicultural en el ámbito educativo y las medidas que se están llevando a cabo para abordar la inclusión en las aulas culturalmente diversas.

3.3.1.1. Situación actual

En primer lugar, es necesario señalar que la realidad del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana ha variado mucho desde los primeros años del siglo XXI. Tal y como se ha visto en el apartado que se ha dedicado anteriormente al análisis de los datos secundarios disponibles en este campo, el crecimiento de la presencia de alumnos extranjeros en los centros escolares de la Comunitat fue muy significativo entre los años 1999 y 2009, momento a partir del cual se acusa un ligero y progresivo descenso. La llegada de importantes contingentes de extranjeros al sistema educativo motivó la puesta en marcha de medidas de choque para la atención del alumnado y de

acciones formativas dirigidas al profesorado. La estabilización de la situación y la reducción de las nuevas llegadas de inmigrantes hace que hoy una buena parte de los extranjeros escolarizados lleven ya varios años incorporados al sistema educativo valenciano.

La mayor parte de los menores de origen extranjero que actualmente están escolarizados llegaron con sus familias en edades muy tempranas o bien son ya nacidos en España. Configuran un grupo con características particulares, el de los hijos e hijas de inmigrantes, escasamente estudiado en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Entre las variables que se relacionan con las necesidades específicas del alumnado extranjero, uno de los especialistas en este campo destaca, a partir de su experiencia, las siguientes:

- La falta de escolarización previa de los escolares que se incorporan a los centros, más frecuente en la educación primaria, que comporta que, en algunos casos, los menores no estén inicialmente preparados para los ritmos y funcionamientos de la escuela y tengan que adaptarse a dinámicas de estudio, asistencia y participación en las aulas para las que no han sido socializados previamente.
- El nivel académico, no siempre coincidente entre los lugares de origen y el centro escolar de recepción.
- Diversas variables de tipo cultural, entre las que destaca fundamentalmente el desconocimiento del idioma.
- La precariedad socioeconómica que comporta situaciones de desigualdad social.

Los estudiantes extranjeros que se incorporan al sistema educativo valenciano desde los cursos de infantil y primaria tienen mayores posibilidades de recibir atención durante más tiempo y de ver así favorecido su proceso de integración a partir del aprendizaje y la socialización escolar. Sin embargo, para quienes se incorporan en edades más tardías, las posibilidades se reducen por su menor tiempo de permanencia en el sistema educativo.

El uso del idioma constituye un elemento fundamental en la integración en la sociedad de recepción. Pero, además, en el proceso de escolarización, el aprendizaje lingüístico juega un papel fundamental en dos vertientes diferenciadas. Por un lado, desarrolla la competencia conversacional que responde a las necesidades de comunicación (hacerse entender y poder entender a los otros) y de socialización (responde a necesidades afectivas como sentirse acogido y establecer relaciones de amistad y favorece el conocimiento del nuevo entorno). Por otro lado, el aprendizaje de la lengua posibilita la competencia académica, la capacidad de comprender y asimilar adecuadamente los contenidos y, de ese modo, tener más posibilidades de éxito

académico. La competencia conversacional, al menos en un nivel básico, se adquiere con cierta rapidez, pero no así la competencia académica, lo que genera dificultades en el aprendizaje y puede generar conflictos en el aula:

“Aquí sí que tenemos un problema, porque a veces el profesorado no es consciente de esa distinción, entre la competencia conversacional y académica. Entonces, piensan que el hecho de que incluso puedan expresarse, aunque sea..., no con jergas, pero sí con un lenguaje bastante coloquial, piensan que ese nivel de competencia lingüística es suficiente para aprender, estar en la clase de ciencias naturales, o de matemáticas o de historia y poderlo entender. Y no es verdad, y eso genera muchos problemas. Y a su vez si eso no se atiende, puede provocar en el alumno una sensación de impotencia, es decir ‘por mucho que esté atento, por mucho que trate de tal..., no llego’. Y si no se le hace consciente de que esto es un proceso, y el profesorado, a su vez, no es consciente de que tiene que superar ciertas barreras lingüísticas, el resultado puede ser bastante negativo” (Experto en atención a la diversidad. Generalitat Valenciana).

En la actualidad el alumnado extranjero ha sido asumido con bastante normalidad por los centros educativos y esta realidad no constituye ya un problema emergente. Sin embargo, la garantía del derecho a la educación se encuentra ligada no sólo con el acceso del alumnado a las aulas, sino también con la garantía de éxito en el proceso de aprendizaje, algo que puede verse dificultado por la falta de hábitos escolares, la existencia de un nivel de partida inferior al del resto del alumnado o la influencia de un contexto de especial precariedad socioeconómica.

El contexto socioeconómico de inseguridad, potenciado por la crisis económica y la precariedad laboral, así como las situaciones de irregularidad administrativa, generan un entorno difícil para el alumnado extranjero. Aunque su vivencia depende también de las características personales y sociales, se trata de aspectos que juegan un importante papel en el ámbito educativo y en el éxito escolar, tal y como señala el experto consultado en este campo:

“No es lo mismo que un niño vaya a la escuela sabiendo que la situación jurídica de sus padres no está muy clara, a un nativo que sabe que eso no es un problema (...). Siempre tienes un poco el temor de que te puedan expulsar. A veces ha habido problemas con dar direcciones, dónde vives o tal, o dar nombres. A veces ha habido problemas para conseguir crear confianza, porque cuando tienes que asistir a una escuela pues tienes que..., el equipo directivo tiene que tener los datos, si pasa algo tiene que poder contactar por teléfono, saber dónde vive, etc. Tus datos personales” (Experto en atención a la diversidad. Generalitat Valenciana).

En un estudio reciente sobre hijos de inmigrantes en la ciudad de València (Felipe, Yébenes y Climent, 2015) se pone de manifiesto que la gran mayoría del alumnado entrevistado no tiene un buen rendimiento escolar. El éxito o el logro de los objetivos en el ámbito académico se encuentra relacionado con el nivel y calidad de la motivación del estudiante y ésta depende, en gran medida, de la consideración que se tenga de la educación y el sistema educativo en el entorno de origen, así como de las expectativas depositadas en torno a su proceso migratorio. Esta situación se da, fundamentalmente, entre los estudiantes de secundaria, al menos en los cursos en los que existe la obligatoriedad de permanecer en el aula.

Existen diferentes percepciones del entorno escolar. En los grupos culturales en los que el estudio es valorado, en general, como un medio de promoción social y el acceso a la escuela gratuita es considerado como una oportunidad, la permanencia en el centro genera un mayor interés y, por lo tanto, los estudiantes mantienen una actitud más positiva. Por el contrario, para otros grupos, por ejemplo, los jóvenes de 14 o 15 años son considerados adultos, tienen una responsabilidad que asumir y sus expectativas se centran en encontrar un trabajo, por lo que, alcanzada esa edad, la permanencia en el centro educativo se convierte en un problema. La falta de motivación puede generar problemas de absentismo y, fundamentalmente, pasividad o conductas disruptivas, aunque es preciso señalar que este tipo de situaciones y comportamientos no es exclusivo de los estudiantes extranjeros. Al mismo tiempo, en la motivación de los estudiantes juegan un papel importante los modelos de éxito mayoritarios en nuestra sociedad, unos modelos poco adaptados a la realidad de la diversidad etnocultural:

“¿Cómo se visibiliza el éxito? No tenemos profesores ni profesoras negras, no tenemos jueces ni juezas negros, el tribunal supremo, el constitucional, nuestros partidos políticos”
(Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

Un elemento que puede afectar también al rendimiento escolar y al grado de bienestar social en general, tiene que ver con la situación de armonía o conflicto que se experimente en el hogar. En el caso de los hijos de inmigrantes, algunos de los especialistas entrevistados advierten de que comienzan a conocer casos de enfrentamientos importantes en las familias porque los adolescentes no reproducen las pautas culturales o religiosas que sus padres tratan de imponerles. Se reconoce la importancia de desarrollar labores de mediación en estos casos que, se intuye, irán en aumento con el paso de los años.

Para el caso de la ciudad de València, Felipe, Yébenes y Climent (2015) han concluido que, en cuanto a la calidad de las relaciones familiares, si bien no existen conflictos relevantes éstos tienen su origen en las conductas propias de la preadolescencia y la adolescencia, siendo motivados por

las salidas, los horarios, el control de los estudios y el uso de los teléfonos móviles. Sí se detecta un empeoramiento de los conflictos por efecto de la crisis económica, ya que los recursos familiares se han reducido y se pide más apoyo a la familia por parte de los hijos. Igualmente, en el ámbito familiar se desarrollan fuertemente los sentimientos religiosos, vinculados a la cultura y la costumbre, aunque se detecta un menor interés entre los hijos e hijas.

Aunque en general no se identifica la existencia de conflictos importantes en el entorno escolar, eso no significa que la integración de los menores a través del sistema educativo logre plenamente sus objetivos. Que el estudiante complete un proceso formativo de forma adecuada depende del éxito académico conseguido, pero también de la existencia de una oferta formativa postobligatoria que sea de interés y responda adecuadamente a sus intereses. Por eso, sería de interés evaluar cuál es el éxito real del alumnado extranjero que finaliza la enseñanza obligatoria y es capaz de incorporarse a los siguientes niveles educativos. Pero, además, no se debe olvidar que las causas del fracaso escolar no están vinculadas exclusivamente a las dificultades vinculadas al proceso migratorio, sino también a otras variables presentes entre el conjunto de la población escolar.

3.3.1.2. La convivencia multicultural en el sistema educativo

En relación a las condiciones en las que se produce la convivencia multicultural en los centros escolares, conviene hacer referencia, por un lado, a la existencia de situaciones de intolerancia y de conflictos relacionados con la diversidad y con la xenofobia, y, por otro, a las condiciones y viabilidad actual del proyecto intercultural en el entorno educativo.

El entorno escolar es uno de los espacios donde los menores establecen relaciones estrechas de amistad y, en relación a las situaciones de intolerancia o de racismo, no se refieren conflictos culturales que revistan gravedad. Sin embargo, determinados rasgos físicos (tono de piel, rasgos faciales, indumentaria) se relacionan con un sentimiento de discriminación entre los jóvenes y se han identificado conflictos interpersonales causados por este motivo. A pesar de ello, no es fácil diferenciar si se producen por una cuestión personal, por una cuestión de cultura o por una cuestión de género. Es fundamental no perder de vista que no todos los conflictos en los que participa algún extranjero tienen por qué tener un origen cultural.

En el ámbito de la educación secundaria, al igual que en otros ámbitos, como se verá más adelante, se percibe la existencia de una situación de coexistencia más que de convivencia real, así como la creación de determinados grupos organizados por origen o nacionalidad. Entre estos grupos, entre los que, obviamente, también se incluyen los grupos “cerrados” de autóctonos, se

producen, en ocasiones, conflictos importantes que vienen motivados, en buena parte, por las percepciones estereotipadas y los prejuicios que funcionan como motor de la xenofobia y a los que se hará referencia, con mayor detalle, en otro de los apartados de este informe.

Cabe tener en cuenta que está muy extendida, entre algunas familias autóctonas, la idea de que los alumnos extranjeros son un problema por sus características culturales o religiosas y, particularmente, porque su presencia en el aula comporta un retraso en el ritmo de aprendizaje del conjunto de los alumnos. Varios de los testimonios recabados para la elaboración de este informe, pero también en el marco de otras investigaciones en las que hemos venido participando, destacan este hecho como uno de los grandes problemas con los que se enfrenta el proyecto de construcción de la integración escolar:

“¿Cuál es el leitmotiv de muchas mamás y papás para que su hijo vaya a un colegio u otro? (...) Territorialmente, donde se encuentra la población migrante y por tanto donde no va a ir mi hijo al colegio porque se aprende menos, ¿eh?, porque bajan el nivel. Y todo esto está lleno de ironía (...). Hay una tendencia a matricular (...) en líneas en valenciano para no estar mezcladas con la población migrante, con lo cual se están guetizando colegios y dentro de los colegios, unidades. Entonces esto también pues tienen un efecto en términos de pedagogía social brutal” (Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

En conexión con esto, se señala también la inconveniencia de que los alumnos de origen extranjero se concentren en unos centros y no estén presentes en otros, haciendo alusión a esa sobrerrepresentación en los centros públicos y esa infrarrepresentación en los centros concertados y privados a la que ya se ha hecho mención expresa anteriormente a partir de los datos disponibles sobre matriculaciones de alumnado extranjero. Los representantes asociativos consultados ven esta realidad como especialmente problemática porque, por un lado, evidencia el rechazo y la discriminación hacia la población extranjera y, por otro, conlleva que en algunos centros sufragados con fondos públicos la diversidad esté ausente y los niños no aprendan (o, incluso, desaprendan) a vivir con la diversidad. Es sabido que la mixofobia (Bauman, 2005), o la fobia a mezclarse con el “otro”, que lleva a apartarse de él, se alimenta a sí misma, de modo que quien teme a la mezcla y se aparta de ella cada vez está más incapacitado para vivir en sociedades diversas. Como alternativa, se plantean soluciones diferentes, desde establecer cuotas de población extranjera en los centros (y especialmente en los concertados), a forzar la matriculación en el colegio más próximo, sin posibilidad de “huida” de centros con alta presencia de población de origen inmigrante.

Entre el profesorado también se producen muchos tipos de actitudes y sensibilidades respecto a la diversidad cultural y a la inmigración y algunos de los expertos consultados hacen referencia a la necesidad de fomentar la cultura de la convivencia y capacitar adecuadamente a los equipos docentes:

“Yo no hago nada siendo la mejor maestra del mundo y ser la que mejor se explica y luego maltratar a un niño por su condición de extranjero delante de los demás o hablar de forma despectiva de los padres porque son extranjeros. Es decir, al final el sistema tiene que ser capaz de educar a la gente en la cultura de la convivencia” (Especialista en extranjería. Universidad de Alicante).

También se reivindica el importante papel que los profesores pueden y deben jugar en los centros educativos para contrarrestar ese racismo que muchas veces viene “importado de casa” y contra el que tienen que actuar para garantizar que los alumnos de origen extranjero no sean agredidos de ninguna manera:

“Los niños normalmente no tienen prejuicios. Son los mayores los que les inculcan esas barreras: “Fulanito, no te juntes con Mohamed que ese es moro. Bueno, no te vayas con fulano que es gitano. Y éste no, éste es chino”. No, son los padres los que hacen esto. Y son los profesores los que tienen que hacer un poco de vehículo, para contrarrestar esa negatividad, esas barreras que se incorporan en la familia, e intentar que esas barreras no existan en el colegio. Y, sobre todo, supervisar que no haya abusos, que no haya insultos, que no haya este tipo de cosas, porque también las hay. No todos los niños son encantadores y disfrutan de la semana intercultural (...) y, claro, lo que hay que hacer es educarles. A ti no te gusta fulano, pues lo siento, lo tienes que respetar. Te aguantas. No podemos consentir actitudes ya... digamos de abusos contra otros niños. Eso no se puede consentir en el colegio. Entonces los profesores tienen que hacer un trabajo importante. Porque para ellos también es nuevo” (Representante de la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia).

Además, se percibe que en el sistema educativo público se tiende a invisibilizar la diversidad cultural y religiosa, lo que dificulta la inclusión en la diversidad, el encuentro intercultural y la adaptación de la escuela a la realidad ineludible de la multiculturalidad. El etnocentrismo, bien presente en el currículum formal, pero, también, en el conocido como “currículum oculto”, contribuye a esa invisibilización y a la promoción de la idea de que las culturas y valores de “los otros” tienen menos valor que las del resto. La presencia de la diversidad en las aulas y la implicación de personas culturalmente diversas en los centros educativos se plantean como dos grandes retos a alcanzar:

“Los profesores creen que están dando la mejor educación que pueden, están muy ocupados, tienen mucho trabajo, pero pocos están dispuestos a cuestionar su propio sistema educativo, su forma de educar, el crear esos espacios donde los padres inmigrantes o las asociaciones pueden participar más dentro de los institutos, por ejemplo, porque sí que hay un conocimiento entre padres inmigrantes que se puede aprovechar dentro de las tutorías, dentro de las clases, hay un trabajo también evidentemente para hacer con las Ampas, con la asociación de vecinos...” (Responsable de Sensibilización en Valencia Acoge).

La construcción del proyecto intercultural en el sistema educativo requiere de la planificación de actuaciones específicamente orientadas a tal fin. De hecho, diversas experiencias han sido ya llevadas a la práctica en las aulas valencianas y han cosechado importantes éxitos en la promoción de la convivencia, el encuentro y la inclusión. Así, los planes de acogida han posibilitado atraer a las familias obteniendo resultados positivos en el plano de la convivencia. Igualmente, la incorporación de estudiantes extranjeros en los equipos de mediación de algunos centros escolares ha permitido trabajar mejor a partir de las diferentes claves culturales de los miembros de la comunidad educativa y es una muestra de inclusión y de aceptación por parte del resto de estudiantes.

Otros casos destacables son determinadas prácticas de convivencia con la comunidad y el entorno. Algunos centros se han configurado como “comunidades de aprendizaje” y han llevado a cabo iniciativas educativas de éxito desarrollando diferentes acciones como tertulias interdialogicas, bibliotecas tutorizadas, grupos interactivos, etc. Así, personas ajenas a los centros educativos, como voluntarios, miembros de asociaciones, etc., participan en las actividades del centro tratando de presentar la diversidad cultural, favorecer el conocimiento mutuo y la convivencia intercultural. Este tipo de actividades tienen un reducido coste económico, aunque requieren de la aceptación e implicación de toda la comunidad educativa, algo que no suele resultar fácil de conseguir en algunos contextos.

A pesar de esto, en la incorporación de la perspectiva intercultural en el ámbito educativo, tanto en los niveles de primaria como de secundaria, es preciso realizar una revisión en profundidad en aspectos fundamentales, como la metodología utilizada en el proceso enseñanza-aprendizaje y los contenidos del currículum. Por un lado, se plantea la necesidad de modificar esas metodologías favoreciendo aquellas que priorizan la participación igualitaria, de modo que se dé cabida y visibilidad a todos los estudiantes y a sus diferentes realidades y se promueva, de esta manera, la inclusión en la diversidad, la convivencia y el conocimiento mutuo.

Y, por otro lado, debe tenerse bien presente que los contenidos del currículum no dejan de ser una selección cultural de saberes para transmitir. Desde una perspectiva intercultural sería necesario partir de una crítica cultural que permitiera seleccionar adecuadamente qué tipo de conocimientos deben abordarse y hacerlo de modo que estos incluyan más y mejor las diferentes expresiones culturales. A juicio de uno de los expertos consultados, la viabilidad del proyecto intercultural en la escuela pasa, necesariamente, por una revisión profunda de la labor educativa:

“Desde mi punto de vista, es un poco superficial. Porque es la mirada, digamos, eurocéntrica. Nosotros somos nosotros, los normales, y estos son como lo exótico. Entonces, no hay un cuestionamiento de la propia cultura. A veces, en los cursos de formación, para que el profesorado conozca un poco la cultura de las personas, dentro de los grupos de formación, pues venía algún nativo que estaba integrado, para contarles los rasgos de la cultura. A mí me llamaba la atención que un chino fuera capaz de contar en una hora los rasgos de la cultura china, y si me preguntaran a mí cuáles son los rasgos de la cultura española pues yo no sabría muy bien decir qué es. Quiero con esto decir que, en una educación intercultural, tú también tienes que poner en juego la crítica a tu cultura. Y verte. El hecho de que tengas personas de otras culturas, te permite mirarte en un espejo y el espejo te ayuda a construir tu identidad. Pero ese trabajo, yo creo que se queda un poco en la superficie. De jugar a las familias con las cartas o ir un poco a los tópicos, aunque tengan parte de verdad, de cómo visten, de cómo viven. Pero no entra en el juego más profundo” (Experto en atención a la diversidad. Generalitat Valenciana).

Los esfuerzos por visibilizar, reconocer y celebrar la diversidad se entiende que deben combinarse con la generación de un espacio de reconocimiento compartido en el que los alumnos de origen extranjero no sean necesaria y permanentemente vistos como “diferentes”. Es ya una evidencia que ese proceso de “extranjerización” permanente de los “otros”, especialmente cuando se trata de niños y jóvenes, supone un freno para el desarrollo de sentimientos de identidad compartida y representa a personas que, en ocasiones, ni siquiera han migrado jamás, o vivieron muy pocos años en su país de origen, como personas completamente ajenas al país en el que viven ahora. Son bien ilustrativas de esta situación las palabras de la representante de una de las asociaciones de inmigrantes que han colaborado en este informe:

“Mi hija llegó con tres años, y mi hijo de siete años, y les llaman inmigrantes de segunda generación, esto los medios de comunicación, ojo, y también los funcionarios (...). Yo me considero inmigrante y estoy integrada, pero claro, mis hijos son más de aquí que de allí, entonces eso es una falta de consciencia y una falta de aprovechamiento de la oportunidad de estas personas que se sienten españolas. Porque mis hijos no conocen Colombia y, aunque yo les hable de lo más hermoso de mi país, para ellos este es su país, porque aquí

tienen sus amigos, se han acostumbrado a hablar como hablan aquí, aquí tienen su familia, y son los amigos que en última se vuelven nuestra familia, entonces claro, esta situación es difícil, es jodida, porque yo le digo: 'Es que tú tienes los mismos derechos porque tú eres español, o sea, tú siéntete de acá', esa es mi estrategia para que no se sintieran desarraigados, pero claro, cuando ven en el DNI que dice "Lugar de Nacimiento: Colombia", lógicamente ellos ahí ya el estigma lo tienen: "Eres inmigrante de segunda generación". Y muchas amigas, de hecho, hay quien tiene un hijo nacido acá, e igual: "Oye, el niño latinoamericano", joder, por nuestros rasgos físicos. El niño africano: "Oye, hazme un dibujo de tu país", y el niño dibuja España, porque es de aquí. Entonces eso es una falta de concienciación, de caer en cuenta de que son niños españoles. Es como que falta una campaña de abrir los ojos a la nueva sociedad, que somos de diferentes colores, de diferentes rasgos físicos, y todos podemos ser españoles o europeos..." (Representante de la Asociación Hispanoamericana de Valencia).

3.3.1.3. Políticas educativas

El marco legal y normativo establece la necesidad de garantizar la calidad de la educación para todos los alumnos con independencia de sus circunstancias. El ámbito de la educación inclusiva atiende a diferentes realidades como es el caso de estudiantes con altas capacidades, aquellos con necesidades específicas, o aquellos que reúnen condiciones especiales por ser de origen extranjero.

Inicialmente, la atención a la diversidad se dirigía al alumnado con algún tipo de discapacidad. Al incorporarse estudiantes extranjeros se han desarrollado progresivamente programas como medidas de atención a la diversidad, a modo de respuesta a dificultades concretas y a los retos asociados con la realidad de la multiculturalidad en las aulas.

Entre el curso 2005-2006 y el curso 2011-2012, desde el Programa de Acogida al Sistema Educativo (PASE) se establecieron las medidas de acogida y atención al alumnado extranjero que se incorporaba a las aulas, incidiéndose fundamentalmente en la incorporación lingüística. En la actualidad, cada centro educativo define las intervenciones que va a desarrollar en el marco del Contrato Programa financiado por la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, por lo que se ponen en marcha diferentes opciones y programas. Además, durante un tiempo se han desarrollado algunas experiencias de interés en algunos centros, como la ampliación del horario de apertura de centros y de determinados departamentos (biblioteca, sala de informática, etc.) que, atendidos por el profesorado, han ofrecido refuerzo en la realización de los deberes escolares, mejora de la competencia lingüística y otro tipo de actividades. Estas medidas requieren ser apoyadas, tanto desde los propios centros como desde la propia administración, a través de

financiación. Sin embargo, se percibe que, desde la administración educativa, se ha castigado la labor del profesorado (ampliación de ratios, disminución de salario, etc.) y, como consecuencia, ha habido un retroceso en su implicación en este tipo de acciones.

Además, las actuaciones desarrolladas no parecen haber sido suficientes. En esta línea, se señala la existencia de carencias en los centros para poner en marcha programas innovadores que faciliten la socialización y la generación de una cultura común. Trabajar por la inclusión del alumnado extranjero y por la convivencia intercultural no se reduce a ofrecer respuestas técnicas, sino que requiere del abordaje de una realidad que se presenta compleja y múltiple, provocando cambios en los valores, actitudes, comportamientos y acciones. Por ello, debe ser tomada en cuenta desde la triple función que desarrolla el profesorado en los centros escolares:

- Función de claustro: desde donde se delimitan las líneas de funcionamiento y de régimen interno y se establecen las normas de convivencia, elementos que deben ser sometidos a análisis y revisión porque los valores y normas sociales van cambiando.
- Función tutorial: responsable de la generación de un clima de confianza que favorezca las relaciones, la resolución de conflictos y el uso de diálogos igualitarios.
- Función docente: formulando los contenidos, metodologías y sistemas de evaluación de las materias de modo que tengan un carácter inclusivo, en el que se respete la multiculturalidad, pero también la idea de igualdad de oportunidades en el camino hacia el éxito escolar.

En definitiva, se considera que el ámbito educativo es un lugar específico para favorecer la integración actual y futura en la sociedad valenciana, por lo que requiere de una especial atención por parte de las administraciones públicas.

3.3.2. Salud

La salud juega un papel primordial en los procesos de inserción de la población extranjera y el acceso a la asistencia sanitaria es la primera condición para la garantía del disfrute de un buen nivel de salud. La aprobación a nivel estatal del RDL 16/2012 provocó la exclusión sanitaria de la población inmigrante en situación administrativa irregular y afectó también a distintos colectivos de población extranjera⁵⁷. El gobierno de la Generalitat Valenciana reguló el acceso universal a la atención sanitaria en la región a partir del Decreto-ley 3/2015 aunque, como se verá en este

⁵⁷ Solanes (2014) ha analizado en profundidad los efectos de este decreto sobre la garantía del derecho a la salud y el acceso a la asistencia sanitaria.

apartado, esto no ha implicado la completa garantía del derecho a la asistencia sanitaria en el conjunto de la población extranjera.

El marco garantista de protección a la salud a la población inmigrante, establecido en España a partir del año 2000 en la LODYLE, posibilitó que la cobertura sanitaria pasara del 81,7% de la población en 1978, al 99,5% en el año 2005, incluyendo población nacional y extranjera establecida en el país (Cuadra, 2010). En la Comunitat Valenciana se amplió la protección establecida a nivel estatal, reconociendo la asistencia sanitaria también a los extranjeros que no estuvieran empadronados⁵⁸.

A juicio de González Sanjuán (2012), las medidas desarrolladas en la Comunitat Valenciana en las últimas dos décadas han tenido como consecuencia importantes avances en la salud, produciéndose el aumento de la cobertura de la población protegida (1,3 millones de nuevos usuarios potenciales, fundamentalmente entre 2000 y 2009), y suponiendo una mejora en la salud de la población, que se refleja en indicadores como el aumento de la esperanza de vida, que ha pasado de los 76,5 años a principios de los años 90 a los 81,4 en 2010; la reducción de casi tres puntos de la mortalidad; o la mejora de la salud percibida, que es calificada como buena por el 76% de la población. Pero las medidas implementadas en los últimos años en la Comunitat Valenciana, como la reducción del presupuesto asignado a sanidad a partir del año 2011, la privatización de la gestión sanitaria y la exclusión sanitaria establecida en el RDL 16/2012 constituyen “medidas que socavan las bases del modelo de atención sanitaria pública, gratuita y universal” (González Sanjuán, 2012: 81) y ponen en riesgo los resultados alcanzados en la mejora de la salud de la ciudadanía, al tiempo que suponen un retroceso en el reconocimiento de sus derechos.

La presencia de la salud o la enfermedad condiciona los modos de vida y las posibilidades de desarrollo de los individuos. Por ello, la protección social a partir de los servicios públicos incide positivamente en la cohesión social, ya que minimiza la inseguridad provocada por una situación de enfermedad o accidente (Castel, 2008) y disminuye la vulnerabilidad.

De este modo, el acceso igualitario y universal a los servicios de protección constituye un instrumento fundamental para garantizar el derecho a la salud, que además está vinculado con el derecho a la vida y demás derechos fundamentales (Lema, 2009). Sin embargo, la protección de este derecho no se circunscribe únicamente a los servicios de salud, sino que tiene que ver con el

⁵⁸ Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunitat Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria (DOCV, 28 de febrero de 2000, núm. 3.697, pp. 3215-3217) y Ley 6/2008, de 2 de junio, de la Generalitat, de Aseguramiento Sanitario Público de la Comunitat Valenciana (DOCV, 5 de junio de 2008, núm. 5.778, pp. 64868-64877).

modo en que los Estados garantizan el bienestar integral de las personas y los grupos humanos, en el que inciden un conjunto de determinantes sociales que tienen que ver tanto con las características de los individuos como con la estructura socioeconómica de la sociedad. La Parra (2002) señala que la posición socioeconómica (clase social, género, etnia, edad o lugar de residencia) incide en el estado de salud al tiempo que condiciona los riesgos sociales y las posibilidades vitales de las personas, y la OMS (2008) estima que las características y riesgos de la migración inciden en las condiciones vitales de las personas, de modo que puede considerarse que el proceso migratorio constituye un determinante social para la salud.

Desde la perspectiva de la OMS (1946: 1), la salud es entendida como “un estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de lesión o enfermedad”. Por lo tanto, es una realidad biopsicosocial construida también a partir de los parámetros sociales y culturales que deben ser tomados en cuenta.

Vázquez Cañete (2012) señala tres motivos por los que es necesario dirigir una especial atención a la diversidad que se pone de manifiesto en la atención sanitaria a la población inmigrante. En primer lugar, no existe una única noción de salud, sino que ésta se encuentra condicionada por factores sociales, económicos y también por la cultura de origen. En la atención a poblaciones de distinta procedencia se evidencia la existencia de diferentes elementos: “concepto de salud/enfermedad y prácticas sensibles a la diversidad cultural, importancia del conocimiento de claves y competencias comunicativas y culturales; situación social y contextos desfavorecidos; relación con lo desconocido; así como la experiencia previa del paciente” (Vázquez Cañete, 2012: 218). En segundo lugar, la necesaria comunicación entre médico y paciente está condicionada, no sólo por el manejo del idioma, sino también por la llamada competencia cultural. Hymes (1995) señala que esta capacidad hace referencia tanto a individuos como a organizaciones y abarca desde parámetros lingüísticos, la comunicación afectiva y la comunicación no verbal; parámetros socioculturales como habilidades, hábitos y creencias; y parámetros relacionados con el contexto social. Y, en tercer lugar, la transformación sufrida por el sistema sanitario en las últimas décadas, tanto por su especialización y tecnificación, como por su gestión altamente burocratizada, ha establecido rígidos protocolos de intervención que, si bien tratan de garantizar la calidad asistencial, ofrecen respuestas uniformadoras que no toman en cuenta las características y peculiaridades de la población a la que atiende.

A continuación, se presenta un análisis sobre la situación actual en el ámbito de la salud de la población inmigrante en la Comunitat Valenciana. Para ello, se ha recogido información a partir de las entrevistas y grupos de discusión realizados con expertos en el ámbito de la salud y la

inmigración, así como a partir de informes elaborados por entidades relacionadas con este ámbito. En primer lugar, se aborda la situación actual del acceso y la integración de la población inmigrante en el contexto sanitario; en segundo lugar, se plantea cómo es el reconocimiento de la diversidad cultural en el sistema de salud y qué presencia tiene el racismo en los servicios de salud; y, en tercer lugar, se plantea un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas.

3.3.2.1. La integración en el ámbito de la salud

En relación a las posibilidades de integración de la población inmigrante en el contexto valenciano, los expertos señalan principalmente la falta de garantía del derecho a la salud como un impedimento para esta integración y muestran un rechazo unánime al RDL 16/2012. Entre los motivos de este rechazo se señalan fundamentalmente dos. En primer lugar, porque sustrae el derecho a la protección a la salud a un colectivo específico, la población inmigrante en situación administrativa irregular. Y, en segundo lugar, porque supone una modificación de los derechos de los ciudadanos, constituyendo un retroceso en el modelo de protección que, además, implica establecer diferencias entre los miembros de la sociedad, entre aquellos que tienen derecho a la protección y aquellos que no:

“El cambio fundamental es el que se ha producido trasladando de un modelo que iba hacia un modelo de sistema de salud, en el que uno tenía acceso a la asistencia sanitaria en tanto que era ciudadano de esa comunidad y contribuía fiscalmente al sostenimiento de ese servicio, porque es un derecho básico; se ha ido trasladando el modelo de servicio sanitario, de una manera regresiva, a un modelo de cuota o de aseguramiento. Es decir, un modelo por el cual, si tú estás asegurado, y asegurado sobre todo al acceso al trabajo, tienes derecho, y si no lo estás, no tienes derecho. Es un modelo que para muchos de nosotros es regresivo, y lo que hace es dividir a la comunidad el menos en dos partes, los que tienen acceso y los que no. Volver un poco al modelo previo, que era el modelo de los asegurados y la beneficencia” (Miembro de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria).

Como se ha señalado, el cambio producido en la Comunitat Valenciana con el Decreto-ley 3/2015, efectivo a partir de marzo de 2016, ha permitido el acceso a los servicios públicos de salud a gran parte de la población que había quedado excluida. Sin embargo, la normativa valenciana es limitada y pone de manifiesto, por un lado, el profundo alcance de la exclusión sanitaria que afecta a colectivos muy diversos y tiene consecuencias muy amplias y, por otro lado, problemas específicos de gestión del nuevo modelo, así como deficiencias en su aplicación. A juicio de los expertos, los efectos del RDL 16/2012 son de gran magnitud y condicionan la aplicación de la propia normativa valenciana.

De hecho, a pesar de estar reconocida la universalidad de la asistencia sanitaria en la Comunitat Valenciana en el Decreto-ley 3/2015, se siguen denunciando la existencia de vulneraciones del derecho a la salud. Así, en el último informe del Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunidad Valenciana (ODUSALUD, 2017) se recogen las incidencias registradas durante el año 2016, cuando ya había entrado en vigor la norma valenciana y tras el periodo de suspensión cautelar decretada por el Tribunal Constitucional, que fue levantada en marzo de 2016. En este informe se señala que se han detectado 169 incidencias relacionadas con la vulneración de este derecho y, al igual que en anteriores informes, se refieren sólo aquellas situaciones a las que han tenido acceso las entidades sociales que forman parte del Observatorio, registrándose en su mayoría en las capitales de provincia, donde se encuentran ubicadas la mayor parte de estas entidades. De las situaciones señaladas, más de la mitad corresponde a personas que se encuentran en situación administrativa regular, por lo que la exclusión sanitaria no estaría afectando sólo a los “sin papeles”, y el 12% de ellas afectan a menores de edad a pesar de estar protegidos por el RDL 16/2012. La mayor parte de las situaciones están referidas a la denegación del ejercicio a la asistencia sanitaria (61%) y a la dificultad para acceder a los medicamentos prescritos (20%). La principal causa de denegación de asistencia a los ciudadanos europeos es el carecer de *Certificado de no exportación del derecho a la asistencia sanitaria* en el país de origen. Esta situación afecta especialmente a grupos vulnerables de etnia gitana o en situación de precariedad y exclusión social, especialmente entre ciudadanos rumanos o búlgaros.

A pesar del cambio por el nuevo marco de reconocimiento en la Comunitat Valenciana, entre los testimonios recogidos, se señala que los motivos de estas vulneraciones del derecho a la salud se encuentran relacionadas, por un lado, con la diversa casuística generada como consecuencia de las modificaciones normativas, y, por otro, con la deficiente gestión de los procedimientos para ese reconocimiento y para el acceso efectivo.

Así, se identifican diferentes perfiles de población afectada por la exclusión sanitaria, colectivos diversos a los que es necesario dar respuesta adaptada, ya que cada uno de ellos plantea diferentes necesidades. De manera genérica se hace referencia a aquellos inmigrantes que llevan poco tiempo en territorio español, bien en tránsito o con intención de quedarse y cuyas necesidades se centran en la parte informativa, cómo acceder a la tarjeta sanitaria, documentación requerida y, en ocasiones, una atención urgente; aquellas personas que, aunque llevan más tiempo en la Comunitat Valenciana, se encuentran en una situación de exclusión, con dificultades para acceder a los tratamientos y que carecen de una red cercana de apoyo, como es el caso de las personas en situación de exclusión social o las personas sin hogar; así como también colectivos que requieren una especial protección como es el caso de los refugiados.

Otra de las situaciones de exclusión señaladas tiene que ver con la documentación administrativa que se solicita a los ciudadanos de estados de la Unión Europea o de aquellos con convenios bilaterales con España que contemplen la asistencia sanitaria (Andorra, Chile, Perú, Marruecos y Túnez). A estos ciudadanos, con independencia de su situación administrativa, se les solicita *Certificado de no exportación del derecho a la salud*, un documento administrativo muy difícil de conseguir en determinados países y cuya obtención alarga el tiempo para poder recibir la asistencia sanitaria.

Pero también se denuncia la situación que afecta gravemente a colectivos específicos. Es el caso de menores y mujeres embarazadas y otros grupos que, aun siendo reconocidos como situaciones de especial protección con acceso a las prestaciones sanitarias en el RDL 16/2012, se les ha denegado, en algunos casos, este acceso.

Estas situaciones descritas están afectando de manera particular a la población rumana gitana. A pesar de la puesta en marcha del Decreto-ley 3/2015, este colectivo sigue sin poder acceder a los servicios públicos de salud, tal y como señala la Fundación Secretariado Gitano (FSG) en un Informe hecho público a través de ODUSALUD⁵⁹. Esta situación afecta de manera importante a los menores de edad (la Fundación calcula que a unos 300 a lo largo de 2016) a los que se solicita la Tarjeta Sanitaria Europea (TSE) o el Certificado Provisional Sustitutorio (CPS) a pesar de que los padres llevan muchos años residiendo en la Comunitat Valenciana. Del mismo modo, a las mujeres embarazadas en ocasiones se les está solicitando documentación o el empadronamiento con una antigüedad de tres meses. Este tipo de solicitudes fomenta la idea de que no tienen derecho a la asistencia sanitaria. Además, se han identificado casos de menores de edad embarazadas que viven con la familia del marido y sus tutores no residen en España. El miedo a evidenciar esta situación y a la exigencia de documentación para ser atendidas, hace que no acudan al médico, por lo que se hacen necesarias actuaciones dirigidas a la mediación.

La tramitación de los documentos y certificados se ha convertido en una traba administrativa para la población rumana que, con frecuencia, está requiriendo el apoyo de las entidades sociales para poder resolverlo. Los problemas que se identifican desde la Fundación Secretariado Gitano son:

- Brecha digital y analfabetismo funcional para poder realizar las solicitudes de documentos y los trámites administrativos.
- Dificultades en el seguimiento de los trámites y retraso en la respuesta por parte de las

⁵⁹ El Informe de FSG, de diciembre de 2016, fue entregado a la Comisión Mixta de la Conselleria de Sanitat Universal y Salut Pública y difundido a través de ODUSALUD. Véase "Informe sobre la situación de menores y embarazadas entregado en la reunión de la Comisión Mixta (12/2016)", *Fundación Secretariado Gitano*, <http://ir.uv.es/kH05Bml>.

administraciones rumanas.

- Reducido periodo de validez de la documentación lo que, en ocasiones, obliga a repetir trámites.
- Dificultades administrativas relacionadas con la situación de exclusión: documentos de identidad caducados, cambios frecuentes de domicilio, etc.

En este colectivo, la falta de documentos que acrediten la situación de los pacientes impide la asignación de facultativos, la derivación a especialistas o la realización de pruebas y, aunque se ha producido una mejora notoria en el acceso, se percibe cierta variabilidad en la aplicación de la normativa y se siguen detectando problemas, que generan incertidumbre y un miedo que, además, es fomentado en ocasiones por las actitudes de otros pacientes e incluso del personal sanitario. Estas dificultades, además, cuando son sostenidas en el tiempo, derivan en la autoexclusión de los propios pacientes del sistema sanitario público. Y esa exclusión sanitaria se une a las condiciones de precariedad en la que vive esta población, localizándose en infraviviendas y asentamientos donde no hay acceso a la información ni a servicios de proximidad (centros de salud, centros sociales o educativos), por lo que, en ocasiones, desconocen a qué servicios de salud pueden acceder:

“La población gitana, sobre todo rumana de etnia gitana, que tienen muchísimos casos, porque son europeos para una cosa, y para otras no tienen derechos (...). No están vacunados, o dada su situación social viven errantes o nómadas, entonces no tienen empadronamiento, el tema de la lengua, son muchísimas cosas que hacen que estas personas estén totalmente al margen y donde la desigualdad es atroz” (Agente de Salud del Programa MIHSALUD).

Otro de los grupos de población señalados es la población extracomunitaria que tiene autorización de residencia por reagrupación familiar, pero a los que no se les reconoce la protección sanitaria, como es el caso de los ascendientes de inmigrantes regularizados que, aún hoy, están teniendo problemas de acceso al sistema sanitario:

“Los hijos intentan traerlos aquí para poder estar a cargo de sus padres que son mayores. Las personas generalmente tienden a tener más patología crónica que los hijos, por razones de edad, y curiosamente quedan en una situación de indefensión desde el punto de vista sanitario merced al propio real decreto” (Miembro de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria).

También las mujeres inmigrantes que trabajan en el cuidado familiar y del hogar se identifican como un grupo sujeto a importantes vulnerabilidades. Gran parte de ellas viven en régimen

interno en los domicilios en los que trabajan, y sufren un deterioro progresivo, por las condiciones de trabajo y por el aislamiento al que son sometidas en el ámbito doméstico, teniendo dificultades para acceder a los servicios de salud por su situación laboral.

Las personas que forman parte de entidades que atienden a población inmigrante, señalan cómo, en casos excepcionales pero significativos, algunos inmigrantes llegan aquí con enfermedades que no han sido diagnosticadas o convenientemente tratadas en sus países de origen y ponen énfasis también en las consecuencias que el proceso migratorio y las condiciones de vida y trabajo en la sociedad de instalación tienen para la salud psicosocial de estas personas:

“La mayoría de la población inmigrante es población joven con pocos problemas de salud, pero los hay (...). Gran parte de la población inmigrante procede de países donde hay tasas muy elevadas de enfermedades infecto-contagiosas, y recibimos personas con enfermedades como el VIH, como el Sida, como hepatitis, como tuberculosis; algunas conocen el diagnóstico, y otras desgraciadamente no, y esto además puede tener consecuencias nefastas sobre la salud pública. También patología crónica, llegan personas con patologías crónicas, que aquí son perfectamente tratables y que no tienen consecuencias graves, pero en estados avanzadísimos, pacientes diabéticos jóvenes con repercusiones gravísimas, o pacientes hipertensos jóvenes con repercusiones muy graves. Por otra parte, los procesos migratorios muchas veces funcionan como elementos estresores con repercusiones muy grandes sobre la salud mental y física, y por otra parte las personas migrantes que acogemos entre nosotros están sometidas a una situación verdaderamente desfavorecida desde el punto de vista socio-sanitario que también les hace verdaderamente vulnerables a enfermedades que incluso adquieren aquí. En ocasiones incluso vejadas y maltratadas como en los CIEs” (Médico voluntario de Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana).

En relación a la salud mental de la población inmigrante se señalan, además, diferentes factores que tienen especial incidencia sobre ella. En primer lugar, el nivel de indefensión y desprotección que afecta a parte de esta población y que puede generar importantes cuotas de miedo y ansiedad; en segundo lugar, la falta de redes sociales y la distancia familiar; y, en tercer lugar, el proceso de elaboración del duelo migratorio y el estrés aculturativo que sufren muchas personas inmigrantes, especialmente en los primeros años de su proyecto migratorio⁶⁰. El sistema sanitario se ha mostrado deficiente a la hora de atender estas particularidades y dar respuesta a las necesidades de salud psicosocial de este colectivo.

⁶⁰ Para una revisión más detallada de las consecuencias nocivas que la migración puede comportar para la salud psicosocial y de las principales líneas de intervención para hacerles frente, véase Sayed-Ahmad (2010).

El acceso a la asistencia sanitaria se dificulta, además, por la mala información que se ha ofrecido a la sociedad en general y que ha generado prejuicios, rechazo hacia la población extranjera y confusiones (entre los profesionales pero también entre los afectados) respecto a las condiciones de acceso:

“Yo creo que ha habido tantos cambios en los últimos años que yo creo que lo que impera es una situación de confusión, pero también para el personal sanitario y administrativo, y la gente es muy atrevida, entonces rápidamente le dicen a la persona que acude: 'No tienes derecho a la atención sanitaria' así directamente, y además es que luego se ha visto cómo eran casos erróneos equivocados en el que sí que había un derecho a la atención sanitaria” (Técnica del Proyecto RIU).

“Lo que ha provocado también es una conciencia así colectiva, dentro del colectivo de inmigrantes de que no tienen derecho a la salud. Con lo cual revertir todo el proceso que se hizo durante tres años, y se hizo muy rápido y muy bien para restringir el derecho, ahora está costando mucho que la gente sepa que en determinadas circunstancias su derecho a la salud está restituido” (Representante de ODUSALUD).

En relación a esto último, cabe destacar que, desde algunas asociaciones de inmigrantes, se advierte del miedo que la población en situación administrativa irregular llega a desarrollar bien porque desconoce que tienen el derecho a la asistencia sanitaria reconocido en la Comunitat o bien porque no quieren quedar registrados en ningún lugar por miedo a ser posteriormente delatados y perseguidos. El establecimiento de campañas informativas podría reducir estos temores y contribuir a incrementar el grado de cobertura sanitaria de la población inmigrante:

“Las personas sobre todo que están sin documentación, desconocen totalmente que en la Comunidad Valenciana pueden tener acceso a la sanidad pública, y es lo que hablamos, lo que dices tú, lo que sabes tú, lo que sabemos todas las asociaciones, todas las personas que estamos concienciadas de la situación de las personas que no tienen documentación, y es el temor de llegar allí, que se enferman, hay gente que lo pasa fatal, gente que hasta pone en riesgo su vida y no se atreve a ir a urgencias, no se atreve a ir a ningún sitio de estos sanitarios. Entonces, ¿qué pasa?, que hay médicos que son también inmigrantes y se están abriendo consultas particulares y les cobran (...). Yo he ido al centro médico en estos días y no veo ningún cartel con respecto a las personas inmigrantes donde tienen derecho, cuando tienen derecho... Entonces, ¿qué pasa con estas campañas?” (Representante de la Asociación Hispanoamericana de Valencia).

3.3.2.2. La incorporación de la diversidad en el sistema sanitario

Un primer aspecto a tomar en cuenta es que, en nuestro contexto multicultural, los servicios de salud no están adaptados para responder a los diferentes modelos explicativos de la salud y la enfermedad que conlleva la diversidad cultural, y que no son coincidentes con el modelo biomédico imperante en el sistema público, lo que puede provocar un alejamiento de los servicios por parte de cierta población extranjera o una menor eficacia de los tratamientos efectuados:

“Nuestro sistema de salud está muy basado en una cosmovisión eurocéntrica. Pues tenemos vecinos y vecinas que han venido de otras culturas o que sus padres y sus madres provienen de otras culturas, con otros sistemas de salud, con otras creencias, con otras formas de sanación, de curación (...). Hay otras cosas que no acabamos de incorporar, no acabamos de creer. Otros modelos de enfermedad y otros modelos de sanación, de las dos cosas. Todavía creo que no hemos sido capaces de avanzar lo suficiente en nuestro sistema de salud como para saber reconocer qué nos dice una persona que viene de un lugar determinado del Ecuador, cuando nos dice “Me duele el corazón doctor..., pero en mi corazón no pasa nada”. Ahí también se producen discriminaciones en el no reconocimiento a..., otra vez volvemos a no reconocer a la otra persona, a la otra cultura y a sus saberes”
(Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

Un segundo aspecto que se pone de manifiesto es la barrera idiomática que dificulta el entendimiento entre los pacientes extranjeros y los profesionales de los centros de salud. En ocasiones, se logra establecer acciones de apoyo entre los servicios de salud y las asociaciones existentes en el territorio, que aportan voluntarios para el acompañamiento y la traducción. En otros casos, la necesidad de lograr un mínimo entendimiento obliga a los pacientes a acudir a los centros de salud con acompañantes que puedan actuar de intérpretes, aunque estos no siempre tengan un perfil adecuado, como en el caso habitual de los menores de edad que acompañan a sus madres, en servicios relacionados, por ejemplo, con la salud sexual y reproductiva. Ante esta necesidad, se ha señalado la incongruencia que supone la existencia de traductores sólo en las zonas turísticas con alto porcentaje de población extranjera procedente de la Europa más próspera.

Un tercer aspecto se refiere a las barreras en la comunicación que van más allá de las habilidades lingüísticas. La comunicación no sólo requiere la comprensión de la lengua, sino que, como se ha señalado anteriormente, necesita de cierto manejo de las claves culturales. El conocimiento de los hábitos culturales o religiosos, la capacidad de comprender al otro y, en definitiva, la posibilidad de comunicarse eficazmente con él, facilitan la comprensión y mejoran la relación médico-paciente, redundando en una mejor adecuación de los diagnósticos y tratamientos.

“Si estamos todos a favor de la atención sanitaria a toda la población, tenemos que estar a favor de que el médico y el paciente se entiendan, porque si no se entienden es prácticamente lo mismo que no tengan atención sanitaria (...) Un intérprete no es solo una persona que habla las dos lenguas. Es un derecho básico el que el paciente entienda al médico, y el médico entienda al paciente (...). Hay gente que fallece en hospitales, por no tener un intérprete, un mediador, hay gente que sufre, hay gente que es expulsada del sistema sanitario” (Miembro del Grupo de Investigación Comunicación y Relaciones Interculturales y Transculturales).

En la Comunitat Valenciana han existido experiencias de mediación intercultural en el ámbito sanitario, muchas de ellas protagonizadas por becarios, así como de diferentes sistemas de traducción que, sin embargo, desaparecieron a partir del año 2012. En la actualidad, las acciones de traducción, mediación e interpretación intercultural están siendo desarrolladas, en su mayor parte, por proyectos de ONG subvencionados por diferentes fundaciones, lo que les confiere inestabilidad y no constituye una garantía de atención para todos los pacientes por igual en el territorio autonómico. Aunque siguen en pie experiencias muy positivas de mediación, como la Comisión de mediación Intercultural Sanitaria del Departamento de Salut de Castellón, que además ofrece asesoramiento al personal sanitario, así como acciones de formación sobre el cuidado de los pacientes, proporcionando claves culturales, herramientas de comunicación, etc., no existe una apuesta institucional que favorezca la creación de servicios que aborden esta realidad en el conjunto del ámbito sanitario, algo que se considera prioritario para buena parte de los expertos consultados:

“Yo me he visto en una tesitura en la que el médico nos llama para que hablemos, nos va a poner en contacto con su paciente, porque su paciente no habla tal... Nosotros tenemos que buscar a alguien para que le haga la traducción, no sabemos quién es el paciente, está en el despacho de... O sea, es para mí una aberración, es decir, por qué tengo que estar haciendo una traducción, pues para eso se contrata a una persona o yo creo que todos los centros de salud, y estamos hablando de salud pública, deberían tener gente que haga ese tipo de traducciones, que esté ahí en el consultorio, igual ampliar un poco o capacitar un poco más la figura del mediador intercultural, y que esté ahí un mediador intercultural sanitario, y que directamente le esté haciendo la traducción al médico, porque son situaciones con las que hemos tenido que lidiar y me parece una aberración. A ver, si la situación cambia y tienes una población diversa tienes que prever también personal que pueda atender a esa población diversa” (Responsable de Voluntariado e Incidencia en CEAR-PV).

Estas deficiencias de adaptación del sistema reducen la calidad de los servicios, particularmente para las personas que no comparten los patrones culturales hegemónicos:

“La dimensión cultural y también la dimensión de género de la salud es fundamental, y yo creo que, en todos los niveles de atención, en todos, en hospital, en urgencias, fuera del hospital, y en todo el proceso existencial, desde la prevención hasta el tratamiento, incluso en los cuidados del final de la vida. No se muere de la misma manera un musulmán, que un judío, que un cristiano, que un ateo, incluso ahí se hacen patentes diferencias culturales tremendas. Y esto puede determinar desde que una persona se muera cuando no se tiene que morir, hasta que una persona se muera mal, cuando se puede morir bien” (Médico voluntario de Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana).

En cuanto a la participación de la población inmigrante en iniciativas relacionadas con la salud, se detectan carencias en el acceso y en la participación de la población extranjera en programas preventivos o de educación para la salud que parecen venir motivadas tanto por el diferente uso de la lengua como por la forma de plantear determinados programas que no toman en cuenta la heterogeneidad de la población. Atendiendo a esta realidad, en la Comunitat Valenciana se han puesto en marcha iniciativas como el Programa MIHSALUD o el Proyecto RIU. Aunque con diferentes metodologías, se trata de propuestas dirigidas a favorecer la educación y la participación en salud desde el ámbito vecinal y comunitario, así como la sensibilización y formación de los profesionales en salud⁶¹.

“Es formar a personas líderes comunitarias de diversas culturas que proceden de una asociación para educar entre iguales. Es decir, esas personas son las que median entre sus iguales con esa alfabetización en salud, algo que para nosotros es muy básico, pero para ellos tiene mucha fortaleza. Ahora mismo frente a la mutilación genital femenina, ha surgido un protocolo con profesionales sanitarios y con dos agentes de salud que vienen de Mali y que las niñas que nazcan aquí, evidentemente que no se les practique, y ahora mismo esto es una oportunidad que tiene el sistema sanitario dirigido a mujeres que sufren la mutilación, y con personas de su comunidad” (Responsable del Programa MIHSALUD).

⁶¹ El Proyecto MIHSALUD se desarrolla en València con la participación de la asociación ACOEC (Asociación para la Cooperación con Ecuador) y una Comisión Intersectorial con representación de salud pública, Ayuntamiento, Conselleria responsable de inmigración, Atención Primaria y otras instituciones. El objetivo de este programa es promover la salud, especialmente la salud sexual y reproductiva, la salud infantil y de la mujer. Por su parte, el “Proyecto RIU: un riu de cultures, un riu de salut” se desarrolla fundamentalmente en colaboración con el Centro de Salud Pública de Alzira y el Ayuntamiento de Algemesí (Valencia). Se basa en una metodología de investigación-acción participativa en la que las personas del barrio formadas en el proyecto llevan a cabo diferentes acciones en salud. Estos agentes de salud facilitan que la información y orientación en temas de salud llegue a la población “más alejada” del sistema sanitario reduciendo, cuando es posible, las barreras de acceso que existen tanto en la población como en las instituciones que prestan los servicios.

En la mediación intercultural en el ámbito de la salud se plantean dos riesgos importantes. Por un lado, debe tenerse en cuenta que la mediación comunitaria es imprescindible pero no puede contemplarse como una alternativa, sino como una acción complementaria a la mediación que debe producirse en los centros sanitarios y que posibilita la relación médico-paciente. Y, por otro lado, muchos mediadores actúan de manera voluntaria, especialmente los agentes de salud que desarrollan la mediación comunitaria y forman parte de la propia comunidad. Estos últimos son educadores en salud entre iguales, con lo que comparten muchas de las situaciones de precariedad laboral y socioeconómica. Desde las entidades participantes en el grupo de discusión sobre salud, se apuesta porque este papel de mediación y de dinamización comunitaria sea reconocido y se generen las condiciones para que pueda ser ejercido con continuidad y calidad:

“Se apunta al sistema del voluntariado, y para nosotros eso es un riesgo tremendo, porque tiene que ver con la especialización, y además con la cuestión del reconocimiento y con no convertir ciertos servicios en precarios. Porque en realidad es un servicio precario cuando tienes a un becario, o a un voluntario, que desaparece, y desapareció la oportunidad de las personas de tener una vida digna. Entonces apostaríamos también por eso como reivindicación por parte de la Generalitat que se dieran recursos dignos para la gente, que incluya la contratación con el respeto de los derechos laborales de todas las personas”
(Médico voluntario de Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana).

3.3.2.3. Las políticas públicas en el ámbito de la salud

En cuanto a las políticas públicas desarrolladas en el ámbito de la salud y, en concreto, la situación actual de los servicios públicos, se constatan las consecuencias de la situación creada por la aplicación del RDL 16/2012. La existencia de sucesivas normativas y directrices, como por ejemplo el Programa Valenciano de Protección a la Salud (PVPS, en vigor entre agosto de 2013 y julio de 2015), que pretendió ofrecer asistencia a la población excluida, han provocado una confusión generalizada que, aun habiéndose producido un cambio favorable, sigue patente en los centros sanitarios, en la población afectada y en las entidades que les prestan ayuda.

La existencia de una normativa estatal que establece unos límites a la asistencia sanitaria junto con una normativa autonómica que marca condiciones diferentes a partir del cumplimiento de unos criterios determinados y que, además, ha cambiado varias veces en poco tiempo, provoca una confusión que hubiera requerido una acción directa dirigida tanto a la adecuación de los procedimientos de gestión como a la información y formación de los diferentes actores del sistema sanitario.

En cuanto a los procedimientos de gestión, se señala que existen deficiencias importantes, ya que éstos responden a procesos estandarizados y protocolarizados que no han sido adecuados a la nueva normativa ni a la realidad de la población. La falta de actuación por parte de los responsables de la administración pública ha sido interpretada por algunos de los expertos consultados, como una forma de mantener la exclusión a través de procedimientos administrativos, como es el caso del compromiso de pago que se genera en los centros sanitarios, o las aplicaciones informáticas que condicionan la atención a los pacientes, la realización de pruebas diagnósticas o la derivación a otros servicios. Aunque se trata de una situación que persiste desde la aplicación del RDL 16/2012, en la actualidad sigue produciendo barreras en la atención, tal como lo señala un médico de familia:

“Lo que se ha hecho es gobernar a través de una aplicación informática que te condiciona, dadas determinadas condiciones te conducen a un vericuerdo, que es este y no es más que este, y es inflexible. El ordenador puedes apagarlo, pero no puedes vulnerar lo que te dice. Y ahí hay una verdadera responsabilidad y ahí hemos insistido mucho en que las aplicaciones informáticas deben ser la consecuencia de las decisiones políticas, y no las decisiones políticas consecuencia de una aplicación informática (...) eso es muy importante. Y eso es algo en lo que sigue fallando a día de hoy, yo vengo de trabajar del centro de salud, salgo de allí en ese momento, y sigue fallando, eso es algo importante” (Miembro de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria).

Para la correcta atención de los pacientes se considera esencial la formación y capacitación de los profesionales y, sin embargo, no se percibe una acción decidida en este ámbito por parte de las autoridades sanitarias. La formación es especialmente necesaria entre el personal administrativo que se sitúa en los puestos de admisión, ya que actúa como puerta de entrada al sistema. El desconocimiento de la normativa, unida a los prejuicios y actitudes existentes, favorecen comportamientos arbitrarios y transforman los puntos de admisión administrativa en verdaderos parapetos y barreras que impiden el acceso a la población inmigrante:

“Fundamentalmente por desinformación también de los profesionales en la primera línea de atención, el personal administrativo y también el personal sanitario (...). Es un efecto red del que no pasan y ahí se pervierte por completo la atención. Creo que aquí tiene una responsabilidad muy directa el gobierno autonómico, se ha echado en falta una campaña adecuada de información tanto a los usuarios de derechos como al personal administrativo o personal sanitario en general” (Médico voluntario de Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana).

Entre los expertos consultados existe acuerdo sobre la responsabilidad de la administración autonómica tanto en el diseño de las medidas implementadas, como en la forma de darlas a conocer y capacitar a los profesionales responsables de llevarlas a cabo. Se trata de una responsabilidad de las instituciones que además deben hacer frente a la diversidad de realidades y necesidades de la población:

“El gobierno valenciano debería, a mi modo de ver, de haberse metido a fondo, obviamente a poner en marcha la aplicación del Decreto, a difundir entre toda la población o sobre todo a la población diana, y hacer las adaptaciones peculiares en función de la realidad social que deberían hacerse y eso es lo que no ha hecho, porque realmente es mucho más fácil publicar un día en el diario oficial, que gestionar y aplicar una normativa 365 días al año, esto es un hecho. Legislar es relativamente fácil” (Miembro de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria).

Pero, al mismo tiempo y sin minimizar esa responsabilidad pública, también se demanda una mayor implicación por parte de los profesionales del sistema público de salud, así como medidas que les apoyen en esa labor:

“La responsabilidad primera y última es de los gobiernos, si hay que presionar en algún sitio es ahí. Pero eso no exonera de responsabilidad a los profesionales sanitarios, en absoluto (...). La mayoría de compañeros con los que yo trabajo día a día desconocen por completo qué es lo que es el Real Decreto 16/2012 y las consecuencias que ha tenido, y esto es una cosa dramática” (Médico voluntario de Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana).

En cuanto al papel que las entidades sociedad civil deben jugar en este campo, se cuestiona que sea adecuado que, como ha ocurrido especialmente en otros períodos históricos, sean ellas las que se encarguen de acompañar y facilitar el acceso a los servicios sanitarios o, incluso, de ofrecer atención sanitaria a aquellos colectivos que, por cualquier motivo, no pueden recibirla en el sistema público. El derecho a la salud, como el resto de derechos, debe ser garantizado por las instituciones correspondientes y el papel de las organizaciones sociales, más que el de cubrir las situaciones de falta de protección, debe ser la denuncia y la reivindicación ante los casos en los que este derecho no se garantiza por completo. En ese sentido, la experiencia de ODUSALUD constituye un ejemplo particular en el ámbito de la defensa del derecho a la asistencia sanitaria por parte de la sociedad civil. Desde su creación en 2012, ha venido desarrollando acciones de seguimiento y diagnóstico de la situación de exclusión sanitaria, actuaciones de apoyo y acompañamiento a las personas con necesidades urgentes, así como una labor de incidencia política de relevancia. Entre otras actuaciones, los Informes periódicos que realiza presentan la situación de vulneración del derecho a la salud, sus causas y las distintas formas que ésta adopta, y

plantean propuestas concretas dirigidas a la administración pública. Además, entre sus logros es importante señalar la capacidad para aglutinar a un importante número de entidades sociales de la región en torno a ese mismo objetivo (87 organizaciones), y establecer una interlocución política suficiente como para formar parte en la actualidad de la Comisión Mixta de Seguimiento establecida en el Decreto-ley 3/2015 en la que participa junto con representantes de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública y otras entidades sociales. Asimismo, la movilización social y la incidencia política desarrollada por el Observatorio y por las diferentes entidades que forman parte de él parece que han jugado un papel fundamental en el retorno, por parte de la Generalitat Valenciana, a un modelo de asistencia sanitaria universal.

3.4. LA CONVIVENCIA EN LA DIVERSIDAD

Con objeto de conocer la situación actual de la convivencia, se analizan en este apartado la calidad de las relaciones interétnicas, la realidad del racismo, la xenofobia y la islamofobia y de las formas de discriminación y los delitos de odio motivados por prejuicios xenófobos.

3.4.1. La convivencia multicultural en la Comunitat Valenciana

La coexistencia de población de muy diferentes orígenes en los mismos territorios valencianos desde hace años, ha provocado una convivencia de manera forzada, de facto, sin que exista apenas relación entre los diferentes colectivos. Sin aparentes conflictos, ha ido fraguando un modelo de “coexistencia pacífica pero distante” que ya describió Torres (2007) para el caso de la ciudad de València y que se ha ido mostrando como un patrón generalizado en estudios efectuados en otros municipios valencianos como Benicarló, La Vall d’Uixó o Puçol⁶² y en otros territorios del Estado⁶³. También las personas que han sido consultadas en el marco de este informe reconocen que esa situación de falta de interacción es la que se produce en sus municipios y, en general, en el territorio de la Comunitat Valenciana. Como paradigma de la separación y la falta de interrelación, se destaca la situación de algunas comunidades de ciudadanos europeos, como ingleses o noruegos, que se han concentrado en determinadas zonas de la provincia de Alicante donde gestionan de forma autónoma sus propias infraestructuras sin

⁶² Para el caso de Benicarló, véase Mora, Santonja y Campos (2015), para el de La Vall d’Uixó, Mora, Caturla y Adrover (2016) y para el de Puçol, Mora y Hernández (2017).

⁶³ Según la última encuesta sobre convivencia social e intercultural del Proyecto de Intervención Comunitaria de La Caixa (Giménez, Lobera, Mora y Roche, 2016: 67), la percepción mayoritaria entre los residentes en los 31 territorios de “alta diversidad” contemplados (entre los cuales se encuentra el barrio de Santa Rita en el municipio valenciano de Paterna) es que predomina la coexistencia entre los vecinos de diferentes culturas, nacionalidades y religiones, respetándose mutuamente pero sin que haya apenas relación entre ellos. Así lo cree el 50% de los encuestados.

apenas mantener relaciones con la población autóctona y sin tener noción alguna de castellano ni valenciano.

Se ha producido una agrupación territorial de ciudadanos de determinadas nacionalidades en algunos municipios y barrios de la Comunitat, lo que condiciona, en parte, el nivel y la forma que adoptan los procesos de integración. Si bien la realidad es diferente en cada una de las provincias de la Comunitat Valenciana, las personas entrevistadas en Alicante señalan que en esa provincia son varios los municipios donde la población extranjera es ya mayoritaria.

Los expertos entrevistados señalan que la capacidad de integración tiene relación con el origen de la población, siendo el idioma un factor determinante. De hecho, de forma general, la población latinoamericana se reconoce como la que se incorpora con mayor facilidad, además de poder adquirir la nacionalidad española de forma más rápida que el resto de los ciudadanos extranjeros. Se considera que esta población tiene más vías abiertas para una plena inclusión en la sociedad valenciana frente a otras, como la procedente de Marruecos, que se encuentra con barreras (sociales, jurídicas, culturales e idiomáticas) mucho mayores.

Los grupos humanos tienden a realizar un repliegue identitario, una tendencia a unirse con los que son más iguales a ellos, generalmente por desconocimiento del otro y como respuesta a la percepción de un entorno agresivo que dificulta la convivencia. Aunque se puede producir cierta unión en torno a la defensa de determinadas reivindicaciones, en nuestro contexto se identifica claramente una tendencia a que cada colectivo se relacione, preferentemente, con los miembros de su mismo grupo. Igualmente, la sociedad establece atribuciones diferenciales a los miembros de cada uno de sus grupos y la discriminación y el racismo se ejerce sobre ellos con intensidades y formas también diferentes, obstaculizando la comunicación y el diálogo entre grupos que se consideran enfrentados entre sí.

En este sentido, en el grupo de discusión que se ha llevado a cabo con expertos en el campo de la convivencia y el racismo, se ha planteado un dilema que, por otra parte, está bien presente en este campo desde hace tiempo. Por un lado, algunas personas defienden la importancia de promover la preservación de las culturas de origen y la exhibición pública de las mismas, en la línea del trabajo que desarrollan muchas asociaciones de inmigrantes, mientras que otros apuestan por trabajar más centrándose en aquello que se tiene en común, minimizando las diferencias. Desde esta última posición se argumenta:

“La diferencia nos parece estupenda y trabajamos demostrándola y exhibiéndola, y yo creo que eso también puede ser problemático, es decir, que se trata de que incidamos en aquello que tenemos en común, como personas que somos trabajadores, ciudadanos, vecinos de un barrio, lo que sea, e intentemos prescindir de naturalizar las diferencias aunque sea también para decir que son bonitas. Es decir, las personas no son sólo pintadores de gena, cocinantes de cuscús, no hace falta que cada vez que estemos trabajando para sensibilizar caigamos en el discurso de naturalizar la diferencia por el lado contrario” (Profesor de Antropología en la UV).

Por contraste, desde Valencia Acoge se manifiesta que, para las personas migradas es especialmente importante poder sentirse reconocidas en su diferencia y cómodas para expresarla en libertad:

“Si tú vives en una sociedad que siempre te menosprecia o no te reconoce ni valora tu propia entidad, o te pone en otra identidad (...), necesitas alguna forma de sentirte... Y una forma es tu propia cultura, tu propia cultura que dominas, que te ha dado formas de hacer las cosas, cosas muy positivas, ¿sabes? Es esta sociedad que no acepta. Si esta sociedad acepta que esas cosas son positivas, esta sociedad acepta que eso tiene su parcela y enriquece su ciudad, no habrá problema” (Responsable del Área de Sensibilización de Valencia Acoge).

Y, desde esta misma entidad, se afirma que, cuando se intenta poner el foco en lo que se tiene en común, tratando de no visibilizar las diferencias, el modelo siempre acaba siendo el de “la cultura dominante”.

En relación a este debate, se aduce también la importancia de no trabajar desde las diferencias con la población joven que, como ya se ha visto, tiende a centrarse menos en ellas que la población adulta:

“Las actividades que yo veo que funcionan mejor, no son aquellas en las que cada persona celebra o propone o habla de su cultura, eso es mirar hacia atrás, si no cuando tú les pones a los críos, y me da igual que sean de veinte países distintos o lo que sea, un reto común, porque hablan del futuro, ahí sí que se desvanece esa diferencia, porque ellos... Los jóvenes no están mirando hacia atrás, los jóvenes están mirando hacia delante” (Representante de la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia).

Una salida óptima, que integra ambas perspectivas, sería combinar el libre ejercicio de la libertad cultural y religiosa, y de la expresión pública de la misma, con la necesidad de rescatar y visibilizar aquello que se tiene en común, en la estela del modelo intercultural que propugna Carlos Giménez

(2013) y que combina el principio de igualdad ante la ley y de igualdad de trato, con el de respeto a la diversidad y el de interacción positiva y énfasis en lo común. Desde esta perspectiva, el encuentro intercultural debe venir acompañado también de un encuentro con aquellos intereses que nos unen a todos como ciudadanos, como vecinos:

“a) el ansia común por el desarrollo y por el bienestar y la mejora de la calidad de vida; b) la defensa y ejercicio de los derechos ciudadanos, y del Estado de derecho y la democracia; c) el sentimiento, reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía común e incluyente; d) la participación colectiva, social y ciudadana como lugar de encuentro; e) el compartir el civismo o comportamiento cívico; f) las identidades y pertenencias comunes” (Giménez, 2013: 50).

Por lo que refiere al modelo de coexistencia o convivencia que se va implementando en cada municipio, éste depende de las características socioculturales del mismo y del tipo de migraciones que ha ido recibiendo pero, especialmente, de las políticas públicas que se desarrollan y de la presencia y calidad de las estructuras participativas. Así, en algunos municipios o barrios se han llevado o se están llevando a cabo interesantes experiencias de dinamización comunitaria, con efectos reales, que permiten acercar a los vecinos culturalmente diversos avanzando hacia formas de relación intercultural. Se identifican buenos resultados en aquellos municipios donde se ha logrado establecer una coordinación entre las administraciones públicas (tanto las que tienen entre sus competencias las propias de extranjería, como las que asumen otras más ligadas con la integración, la diversidad cultural, la educación, la sanidad, la cultura o los deportes) y las diferentes organizaciones sociales que participan en el territorio. Se trata de un trabajo que favorece la convivencia y facilita que la comunidad asuma el protagonismo, aunque con un ritmo lento y poco visible, donde el nivel de compromiso de los participantes es variable y, muchas veces, está en función de los medios de los que se dispone en cada etapa. En algunos casos, los vaivenes políticos han supuesto importantes retrocesos en este campo en municipios en los que se habían logrado importantes éxitos en un trabajo combinado entre administraciones públicas y sociedad civil. Es el caso, por ejemplo, de Gandia, donde, con los cambios efectuados en el gobierno, en el año 2011, se pasó de un reconocido modelo “multiculturalista con vocación intercultural” al abandono absoluto de la causa de la integración que hoy vuelve a retomarse (Mora 2012, 2017a).

3.4.2. Racismo, xenofobia e islamofobia

A pesar de que la convivencia en general no se valora como conflictiva en la Comunitat Valenciana, es cierto que las expresiones de racismo son continuas, según relatan, entre otros actores, las asociaciones que luchan contra el racismo en este territorio. En muchas ocasiones, se trata de manifestaciones ocultas, invisibilizadas, plenamente normalizadas. Expresiones de un racismo social pero también institucional, que comporta múltiples formas de discriminación y violencia hacia las personas extranjeras y que son protagonizadas, en ocasiones, por empleados públicos. De este modo, el acceso a los servicios públicos puede verse dificultado cuando éste depende de funcionarios que se muestran reacios ante los inmigrantes o que, simplemente, mantienen (conscientemente o no) actitudes racistas hacia ellos:

“Yo en los acompañamientos que hago a la oficina de extranjeros, que realmente no haría falta para personas adultas que se han cruzado el planeta, que llevan aquí años, que los tenga que acompañar yo como si fuera su madre... Pero lo cierto es que o estás ahí, o cada vez que va alguien solo, vuelve por no poder hacer sus gestiones, porque el funcionario no le ha ayudado, entonces sí que hay racismo, está claro” (Técnica de la Fundación CEPAIM en la Comunitat Valenciana).

Desde las entidades que trabajan atendiendo a población inmigrante se relata la existencia de comportamientos discriminatorios por parte de los funcionarios de las administraciones públicas, como situaciones de no atención o ralentización en la atención de las solicitudes de prestaciones, caducidad en los trámites o en las prestaciones debida a la falta de información por parte del funcionario correspondiente, etc. También entre las fuerzas de seguridad se han detectado comportamientos racistas. Estas situaciones requieren tanto de la formación de los profesionales como de la adecuada supervisión por parte de los responsables, así como del fomento de la diversidad en el interior del sector de los empleados públicos. No puede olvidarse que, en no pocos casos, las instituciones públicas actúan de modo que alimentan la desigualdad de trato al responder solo a las necesidades y preferencias de un tipo estándar de población que no se corresponde con las características actuales de nuestra sociedad diversa o al considerar que las personas extranjeras son ciudadanos de segunda a las que se puede tratar como se quiera:

“Si yo no tengo la nacionalidad, yo soy una ciudadana de segundo nivel, y eso lo que va a hacer es que se va a traducir en cualquier ámbito de actuación en eso, en que yo puedo ser sujeto de una situación de arbitrariedad. Estoy de acuerdo de que la responsabilidad de las políticas públicas tiene nombre y apellido, y de que los profesionales y las profesionales también tienen una responsabilidad, pero lo cierto es que yo no quiero que los

profesionales y las profesionales tengan buena o mala voluntad y por eso se formen menos o más. Lo que quiero es que existan dinámicas que protejan, y en este caso son los derechos, para que esa arbitrariedad cese (...). La población inmigrante como ese chivo expiatorio, que me permite hacer cualquier otra cosa, y dar la excusa de que faltan recursos, etcétera, etcétera” (Técnica de Psicólogos Sin Fronteras).

El racismo y la xenofobia se nutren, como es bien sabido, de los mensajes políticos y mediáticos que hoy circulan fácilmente a través de los medios de comunicación de masas y, particularmente, de las redes sociales. La imagen negativa de los “otros”, especialmente si éstos son presentados como particularmente diferentes, se difunde rápidamente a través de estas vías legitimando, de este modo, un racismo que es presentado como una estrategia de autodefensa necesaria, legítima y urgente.

Hay otros factores que también inciden en el rechazo que los extranjeros provocan en gran parte de la sociedad, y que tienen que ver con el planteamiento que se realiza sobre las condiciones de competencia por el empleo o por los recursos públicos, ante los recortes sufridos como respuesta a la crisis económica. Son varios los estudios que han mostrado cómo la población autóctona es, en buena parte, partidaria de ese criterio de preferencia nacional que se ha vuelto uno de los mejores reclamos a la hora de cosechar apoyos políticos en diferentes países europeos. Se entiende que los derechos son, primero, para “los de aquí” y, luego, y solo en algunos casos, para “los de fuera”. Se trata de una realidad bien presente en España (el 43% de los españoles defiende una situación de privilegio para ellos en el acceso a la sanidad, el 49% en la elección de plaza escolar y el 62% en el acceso al trabajo) y en sus diferentes territorios y que se ha expresado como bien arraigada también en la Comunitat Valenciana en los diferentes discursos recabados entre las personas consultadas para el desarrollo de este informe⁶⁴.

Los expertos consultados perciben que este racismo va calando con fuerza a medida que las personas se acercan a la edad adulta, siendo apenas perceptible entre la población infantil. Se hace referencia, con ello, a la construcción social del racismo a través de un proceso de socialización caracterizado por el etnocentrismo y la transmisión de mensajes y estereotipos negativos hacia los inmigrantes que, poco a poco, van calando en los jóvenes. En este sentido se señala, por ejemplo, a los libros de texto como vectores de transmisión de una visión de la historia, la sociedad y la cultura que, en ocasiones, promueve el menosprecio hacia los otros y, casi nunca,

⁶⁴ También algunos estudios de carácter local, desarrollados en la Comunitat Valenciana, dan cuenta de la importante implantación de este reclamo de una situación de desigualdad de derechos que privilegia a la población autóctona frente a la de origen extranjero. Así, por ejemplo, en una reciente encuesta desarrollada en el municipio castellonense de La Vall d'Uixó, el 49% de los encuestados defendió el criterio de preferencia nacional en el acceso a la sanidad, el 57% en la elección del colegio de los hijos y el 52% en el acceso a un puesto de trabajo (Mora, Caturla y Adrover, 2016).

incorpora la diversidad como un hecho ineludible y enriquecedor. Los padres y madres, el profesorado y, de nuevo, los medios de comunicación, aparecen como otros potentes transmisores de la cultura del racismo y el desprecio hacia los otros.

El racismo es particularmente intenso cuando se dirige hacia la población musulmana, especialmente criminalizada y objeto de agresiones constantes en las redes sociales, tal y como ha evidenciado la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia (2017) en su último informe.

Los informantes musulmanes que han colaborado en este informe señalan que, tanto los medios de comunicación como las redes sociales, abordan el islam con una falta de ética social. Con frecuencia se extienden bulos que no son contrastados y que se difunden rápidamente y de forma sistemática y que, al mismo tiempo, no son censurados desde los responsables de esos medios. A su vez, las herramientas judiciales para hacer frente a esta realidad son complejas, suponen un coste elevado y son poco ágiles. La visión negativa con la que se presenta a la población musulmana tiene como consecuencia que se dirija hacia este colectivo el miedo creciente de la sociedad:

“Discursos islamófobos los tenemos todos los días. “Hombre, yo los musulmanes, a saber a qué vienen aquí, vienen a poner una bomba, vamos a morir todos, vienen a islamizar Europa, hay que protegerse... Entonces, ¿al final todo esto qué hace? Están creando una imagen del colectivo que no se corresponde con la real. No se corresponde con la real, pero está generando una ansiedad, está generando... lo que llamamos la previolencia. O sea, tú tienes a una sociedad en permanente estado de alerta terrorista, en permanente estado de ansiedad, bombardeándola todos los días con noticias negativas sobre los musulmanes, y al final los musulmanes somos unos demonios” (Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia).

Las responsables del Centro Cultural Islámico y de la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia explican que han detectado casos de rechazo a participar en actividades conjuntas de conocimiento y convivencia por parte de los padres en el entorno escolar; denuncian que muchas mujeres musulmanas son obligadas a prescindir del velo para acceder a un empleo o para conservarlo; y señalan la existencia de diversas clases de agresiones (insultos en el transporte público, empujones y otro tipo de manifestaciones violentas). Esta Plataforma ha ido registrando, a lo largo de los últimos años, diversos casos de islamofobia en España y en la Comunitat Valenciana, territorio este último en el que se registraron el 19% de las incidencias recogidas en 2015 y el 5% de las de 2016 (Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia, 2017, 2016).

En su último informe, esta organización relata diversas incidencias relacionadas con el racismo antimusulmán en la Comunitat Valenciana entre las cuales puede destacarse la suspensión de una

visita programada al Centro Cultural Islámico de València, por parte de unos alumnos de un centro educativo de Alicante, justificada por la profesora en base a las reticencias de los padres que alegaron no tener interés “por lo que no sea católico” y no querer enviar a sus hijos al Centro “para que los maten”. También detallan varios casos de discriminación de mujeres con velo en el acceso al empleo y a la educación y agresiones contra mezquitas, como las pintadas (“Fuera islamización”) en la mezquita de Denia o las protestas ante el anuncio de la apertura de una mezquita en Alzira (con violentos mensajes en las redes sociales como éste: “Cuando esté hecha y llena le pegamos fuego y a tomar por culo”).

En informes anteriores, la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia (2014, 2015) ha referido otros casos significativos en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, como los ataques contra las mezquitas de Silla y la Vall d’Uixó o las quejas vecinales contra la mezquita de Onda que provocaron su cambio de ubicación (del centro de la ciudad al extrarradio). Las protestas vecinales contra mezquitas han sido particularmente numerosas en Cataluña (Morera, 2011) y, en la Comunitat Valenciana, además de los casos ya mencionados, han dado lugar a conflictos en municipios como Alicante, Borriana y Torrent⁶⁵. Se ha constatado, además, la existencia de un importante nivel de rechazo a estos lugares de culto por parte de la población española, el 38% de la cual considera aceptable que la gente proteste contra la edificación de una mezquita en su barrio (Cea D’Ancona y Valles, 2015). Estos niveles son similares a los hallados en algunos municipios valencianos, como en el caso de La Vall d’Uixó (Castellón) donde la encuesta referida anteriormente ha constatado que el 44% de su población estima aceptables las protestas vecinales contra la instalación de mezquitas.

En buena parte de los conflictos relacionados con la instalación de mezquitas y oratorios, los poderes públicos no han velado por los derechos de las personas musulmanas y han antepuesto sus intereses políticos y/o electorales a la garantía de la libertad de culto. Ante estos conflictos, una solución habitual ha sido la de forzar la instalación de las mezquitas en zonas alejadas del casco urbano de los municipios, en lugares poco visibles y donde los musulmanes permanecen aislados del resto de la población⁶⁶.

⁶⁵ Véase “Recogen 2.460 firmas en contra de una mezquita en Nou Alacant”, *Las Provincias*, 6 de febrero de 2009, <http://ir.uv.es/3Eneo3o>; “La mezquita de Burriana se muda por quinta vez para evitar quejas”, *El Periódico Mediterráneo*, 23 de octubre de 2013, <http://ir.uv.es/5GH6bbe>; “Los musulmanes de Torrent ubicarán la mezquita en una nave”, *Levante-EMV*, 7 de octubre de 2010, <http://ir.uv.es/eUukrw1>.

⁶⁶ Las dinámicas que subyacen a los conflictos en torno a la instalación de mezquitas y oratorios quedan bien reflejadas en el estudio de caso que se ha llevado a cabo recientemente en relación a uno de los oratorios musulmanes del municipio de Santa Coloma de Gramenet. Véase Mora (2017b).

Las integrantes de la comunidad musulmana hacen hincapié en la situación de especial discriminación que, en varios órdenes, sufre su colectivo. Ponen como ejemplo las dificultades para poder vivir su fe en paz y el escaso eco que encuentran algunas de sus reivindicaciones en un contexto de clara desigualdad con respecto a la religión mayoritaria:

“Este año se cumplen 25 años de los acuerdos de cooperación de 1972 entre el estado y las confesiones religiosas. En 25 años no hemos conseguido ni que haya menús halal en los colegios, ni en los hospitales, en las cárceles, ni en los servicios públicos. No hemos conseguido que se abra una mezquita fácilmente donde una comunidad decide que se tiene que abrir, sino que siempre hay presiones para expulsarla al extrarradio, o a un polígono industrial..., o para que no se abra directamente. Hay protestas vecinales, hay presiones de determinados estamentos. No hemos conseguido que se normalice el hiyab, y el trabajar con un pañuelo en la cabeza es imposible en este país (...). Llevamos no sé cuántos años reivindicando un festivo, o sea de los 9, 10, 15 festivos que hay al año, son todos católicos. Que si Navidad, que si Pascua, que si tal. Estamos reivindicando desde hace 25 años uno, uno sólo, una festividad islámica. O sea, festividades islámicas tenemos más de una obviamente, pero un reconocimiento. Bueno, pues nada, este es el año que tampoco. En el calendario laboral de este año, tampoco hemos conseguido que se dé un día festivo oficialmente para toda España (...). ¡Yo tengo el mismo derecho que un católico! Si él tiene que celebrar la Navidad, perfecto. Pero yo, ¿por qué no puedo celebrar Aïd? (...). O sea, es o todos o ninguno” (Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia).

Se refiere la existencia de una considerable fragmentación legislativa, con responsabilidades diluidas entre los diferentes niveles de administración (estatal, autonómica y local) y un manifiesto incumplimiento de los derechos reconocidos a la comunidad musulmana que, por otra parte, no son difundidos, ni protegidos, ni garantizados por las administraciones públicas.

El racismo y la xenofobia funcionan también como motores de delitos de odio. Estos delitos, que se definen como aquellos incidentes que están dirigidos contra una persona motivados por un prejuicio hacia ella, son muy difíciles de registrar, dada la reticencia de las víctimas a presentar denuncias, bien por miedo a posibles represalias, bien por escasa confianza en la justicia, bien por desconocimiento de las normas y mecanismos jurídicos establecidos al efecto. En la Comunitat Valenciana, se registraron 23 delitos de odio con base racista y xenófoba en el año 2013, 41 en 2014, 33 en 2015 y 35 en 2016, según los informes elaborados por el Ministerio del Interior (2014, 2015, 2016, 2017). También se han contabilizado algunos incidentes relacionados con las creencias o prácticas religiosas de las víctimas (5 en 2013, 6 en 2014, 6 en 2015 y 3 en 2016). Varios incidentes de raíz xenófoba han sido documentados, por su parte, en uno de los últimos informes

RAXEN, centrado en la realidad de la violencia y la intolerancia en la Comunitat Valenciana. Estos incidentes consisten, fundamentalmente, en agresiones verbales o físicas, acoso e incitación al odio a través de la propaganda, pintadas y mensajes racistas vertidos en las redes sociales (Movimiento Contra la Intolerancia, 2017). En cualquier caso, varios de los informantes entrevistados insisten en la importancia de no perder de vista que estos incidentes constituyen tan solo “la punta del iceberg” y que la discriminación y los delitos de odio están mucho más extendidos de lo que estas cifras podrían hacer pensar⁶⁷.

Desde la comunidad musulmana, se señala cómo sus integrantes son víctimas constantes de este tipo de delitos en buena parte en forma de discurso de odio y señalan que la respuesta a estas manifestaciones de la discriminación anti-musulmana, se complica por las dificultades para llevar a cabo reclamaciones o denuncias judiciales por actuaciones islamófobas, algo para lo que los servicios muchas veces no están preparados. Por su parte, las personas objeto de estas discriminaciones tienden a aceptarlas con cierta resignación, interiorizando ese rechazo que sienten que despiertan entre la sociedad valenciana y tratando de pasar desapercibidas como estrategia de protección. Estas circunstancias suponen un claro obstáculo para la inclusión, la interacción y la convivencia que se consideran el mejor antídoto ante el avance de la xenofobia y la islamofobia:

“Es muy complicado animar a estas personas, primero a que empiecen a trabajar el tema, una vez superada la barrera lingüística, una vez superada la barrera de los vecinos, una vez superada la barrera del colegio, una vez superada la barrera del ambulatorio, una vez superadas todas las barreras con las que de pronto se encuentran, porque llegan aquí y se pegan una hostia impresionante, pensando que aquí alguien les va a ayudar a vivir normal, que tampoco aspiran a más, ellos no vienen aquí a cambiar el mundo, vienen aquí a vivir normal, para comer todos los días, para que sus hijos vayan al cole, y sus hijas también... Cosas que mucha gente no ve, cosas que en su país no pueden hacer y que aquí creen que sí que pueden hacer y luego se encuentran con que no. Entonces es muy complicado trabajar también con el colectivo...” (Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia).

La situación de discriminación y las agresiones de las que son víctimas algunas personas inmigrantes son facilitadas por el hecho de que muchas de ellas no conocen sus derechos, no saben cómo hacerlos valer o han asumido esa posición de subordinación que parece que la

⁶⁷ Desde el Instituto de Derechos Humanos hemos elaborado recientemente un informe para la Agencia Valenciana de Igualdad en la Diversidad en el que damos cuenta de la situación actual por lo que refiere a la discriminación y los delitos de odio en la Comunitat Valenciana y establecemos toda una serie de propuestas y recomendaciones para promover la igualdad de trato y la prevención de este tipo de delitos. Véase Gascón, A., Añón, M.J., García Cívico, J., Merino, V. y Mora, A. (2017).

sociedad reserva para ellas. Y esto afecta, particularmente, a su relación con los servicios públicos y al ejercicio de los derechos sociales.

3.5. LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y LA ACCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Para la articulación de la integración y la convivencia, las políticas públicas juegan un papel esencial. También el trabajo que se lleva a cabo desde el tercer sector y los movimientos sociales tiene un papel clave en la conformación de esa sociedad intercultural, justa e igualitaria que, muchas veces, las políticas no alcanzan a promover por si solas aun cuando se lo proponen. En este apartado se abordan ambas esferas, la de las políticas públicas y la de la acción de la sociedad civil, con objeto de establecer un diagnóstico de la situación actual que apunte también líneas de mejora para el futuro.

3.5.1. Las políticas públicas de integración

Las políticas de integración en el ámbito autonómico y local se encuentran limitadas por sus ámbitos competenciales correspondientes y tienen que elaborarse en el marco de una política migratoria estatal que coarta la libertad de entrada y circulación por el territorio del Estado, promueve la irregularidad administrativa y, en algunos casos, marca un espacio de flagrante violación de derechos para las personas inmigrantes. La estratificación cívica que acompaña a las diferentes situaciones administrativas en las que pueden encontrarse las personas extranjeras, evidencia que los “Estados siguen siendo los principales agentes en la determinación de los procesos de ingreso, el reconocimiento de derechos y deberes y las posibilidades de integración de los inmigrantes” (De Lucas et al, 2008: 38). Aunque las comunidades autónomas tienen competencias en importantes ámbitos relacionados con la integración (vivienda, sanidad, educación, servicios sociales) y los municipios se encuentran en el nivel idóneo para la articulación de la convivencia en la diversidad y el ejercicio de la ciudadanía social en el ámbito local, la falta de competencias en ámbitos fundamentales como la gestión de las autorizaciones de residencia y trabajo o los controles (redadas por perfil étnico) y la represión (Centros de Internamiento de Extranjeros⁶⁸) dirigidos a la población en situación administrativa irregular, marcan déficits

⁶⁸ Los Centros de Internamiento de extranjeros pueden identificarse como uno de los mecanismos más evidentes de represión, disuasión y castigo de la inmigración irregular. El actual gobierno valenciano ha reclamado al Estado el cierre del Centro de Valencia (Proposición no de ley de tramitación especial de urgencia sobre el cierre del Centro de Internamiento de Zapadores, RE nº 2345 de 11 de septiembre de 2015, BOC nº 18/IX de 2 de octubre de 2015). Configurados como zonas de suspensión del derecho, podrían ser reemplazados, en sus funciones explicitadas, por un sistema alternativo de medidas cautelares que evitara la privación de libertad (Solanes, 2016). Para conocer la realidad

importantes por lo que refiere a las posibilidades de construir proyectos reales y efectivos de integración ciudadana.

Las políticas de integración en la Comunitat Valenciana han experimentado importantes transformaciones en los últimos años. Tras un primer periodo de puesta en marcha, que podemos situar en los primeros años de la década de los 2000, la visibilidad de estas políticas va incrementándose progresivamente hasta dar lugar, en 2007, a la creación de una Conselleria específica de Inmigración y Ciudadanía, que pasa a denominarse Conselleria de Solidaridad y Cooperación en el año 2009, y que llevará a un plano importante de la acción de gobierno las actuaciones encaminadas a la promoción de la integración y la convivencia, especialmente hasta finales de la década. En esos años se aprueba la Ley 15/2008 de integración de las personas inmigrantes y su reglamento, se crea la Red de Oficinas AMICS, se pone en marcha el controvertido Compromiso de Integración y el programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana - Escuelas de Acogida y se regula el ejercicio de la mediación intercultural en la Comunitat, tal y como ya se ha referido en el apartado jurídico de este informe. Por último, y tras el estallido y avance de la crisis, las políticas de integración van perdiendo peso de manera acelerada hasta quedar reducidas a la mínima expresión. Esa tendencia se revierte a partir del año 2015 cuando, con el cambio de gobierno en la Generalitat, se retoma un compromiso político explícito con este ámbito, se restablece el diálogo con las entidades de la sociedad civil y se apuesta firmemente por las políticas sociales y la lucha contra la discriminación y la exclusión social.

En la Comunitat Valenciana, se han sucedido ya tres planes de integración (el Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007; el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 y el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017). En sintonía con lo establecido en los planes autonómicos, se han ido aprobando planes de integración en diversos municipios valencianos. Estos planes se establecieron, en el artículo 30.2 del Reglamento de la Ley 15/2008, como requisito para que los municipios pudieran optar a la apertura de una Agencia de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS), recurso sobre el que han pivotado las políticas de integración autonómicas y locales en la Comunitat Valenciana durante los últimos años y que está siendo sometido actualmente a una importante remodelación.

del Centro de Internamiento de Zapadores (València) puede consultarse el informe elaborado a tal efecto por la Campaña por el Cierre de los Centros de Internamiento (2013) o el informe presentado recientemente por el Servicios Jesuita a Migrantes (2017) en el que se incluye también información procedente de visitas efectuadas a los internos en Valencia.

Los especialistas consultados reconocen la existencia de un cambio en la forma de abordar las políticas de integración, si bien algunos de ellos lo consideran más bien un cambio de formas, sin compromisos de fondo, y reclaman una reestructuración de los programas y servicios y una apuesta firme por la integración en derechos y la lucha contra el racismo y la xenofobia, tomando en consideración a los diferentes actores implicados y, particularmente, a la sociedad civil organizada.

Se considera que, en el ámbito autonómico, las políticas de integración y los presupuestos asignados a las mismas no han permitido llevar a cabo un trabajo integral con efectos reales en sus ámbitos competenciales. En general, y tal y como ya se ha referido anteriormente, las políticas de integración se vieron reducidas a la mínima expresión como consecuencia de una crisis en la que se asumió que primero debía “salvarse” a los españoles y que los inmigrantes ya no tenían cabida aquí:

“Las políticas sociales son incoherentes, porque en parte se plantean muy bonitas pero si eso luego no tiene una estructura institucional... La red, en el caso de Alicante, de entidades no gubernamentales que intervenía y que participaba en el proceso de acompañamiento de ayuda, de visibilización de los derechos de los inmigrantes, ha ido desapareciendo, se las han ido cargando poco a poco en función de eliminar subvenciones de una y de otra fuente, ha desaparecido todo en la situación de crisis económica. Pues entonces cuando miramos las políticas sí, políticas son, y planteadas en las grandes esferas quedan muy bien y recogidas en los documentos también, pero luego solo se visibilizan, desde mi punto de vista, en acciones y programas concretos que a la gente les lleguen (...). Yo pienso que los programas hacen agua por todos lados, a nivel central, a nivel autonómico y a nivel local, porque están ocupados desde hace bastante tiempo en otras cosas, escudados en que estamos en una situación de crisis económica, que el mercado laboral está atascado, que los extranjeros sobran y que ahora los españoles quieren recuperar, que es un poco esa dinámica que se pretende instaurar, que el español quiere recuperar aquel sector del mercado laboral que antes rechazaba, entonces claro, esas políticas inclusivas, yo por lo menos no las veo” (Especialista en extranjería. Universidad de Alicante).

A lo señalado hay que añadir que, entre los expertos consultados existe la percepción de que las políticas diseñadas en la Comunitat Valenciana se han desarrollado como un compartimento estanco y no siempre han estado suficientemente dotadas de contenido ni de presupuesto. Las líneas de actuación definidas no han tenido un reflejo en otras estructuras de la administración, ni se ha posibilitado la participación de otras instancias en el diseño de las políticas, como la población inmigrante cuyo papel ha tenido un carácter más bien simbólico, o la participación del

resto de la ciudadanía. Se afirma que la integración real requiere de la participación de la sociedad y que son las personas migrantes las que deben liderar sus propias conquistas, siendo necesario generar contextos donde puedan ser sujetos políticos autónomos y alejados de las redes clientelares que se han tratado de trazar en torno a ellos en algunos momentos en esta Comunitat:

“Se hicieron Conselleries de..., se hicieron planes de tal, ¿cuánto pintaban en otras estructuras de la administración? ¿Qué presupuesto tenían adjudicado? ¿Cuánto, cuánto, cuánto de eso estaba... cuánto se escuchaba a las universidades, a los institutos, a las organizaciones sociales que sabían de eso? ¿Qué capacidad tenían de codiseñar las políticas públicas con los creadores de estos planes?, ¿Cuántos fueron comprados?, y ahora ya pues me remito a las hemerotecas. ¿Cuántos actores, de los que no eran formalmente administración pública, fueron comprados para fotos o para aplaudir determinadas políticas o para gestionar...? (...). Es totalmente insuficiente la presencia de personas inmigrantes con un liderazgo real, no construido” (Especialista en migraciones y activista de derechos humanos).

Por otro lado, varios entrevistados consideran que el marco jurídico y las líneas políticas de integración diseñadas en la Comunitat Valenciana pueden ser útiles para construir un proyecto de integración y convivencia positivo, aunque otros ponen en tela de juicio algunos de los programas y recursos que se han venido desarrollando en los últimos años. Existe consenso en torno a la importancia de que se generen mecanismos institucionales adecuados dotados presupuestariamente, que se garantice la participación de otros actores (universidades, entidades sociales) en su dinamización, y que se incorpore a personal especializado de carácter estable entre el que se encuentren también personas de origen extranjero, especialmente entre los mediadores interculturales. Al mismo tiempo, se señala que la Ley 15/2008 de Integración, su Reglamento, o el Plan de Integración, no han tenido suficiente dotación presupuestaria y no han sido suficientemente supervisados ni evaluados.

Desde la aprobación de la Ley 15/2008 dos tipos de medidas han caracterizado la política autonómica en materia de integración y convivencia: las Agencias AMICS, recientemente reconfiguradas y renombradas como Oficinas de Atención a Personas Migradas, y las Escuelas de Acogida, que vehiculan el programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana al que ya se ha hecho referencia.

Se considera que la red AMICS posibilitó la existencia de un recurso para ofrecer atención a la población inmigrante desde los propios municipios, acercando la administración local a los ciudadanos. Al mismo tiempo, la constitución en red ofreció posibilidades de coordinación en todo

el territorio. Sin embargo, aunque existen Oficinas que desarrollan una importante labor en el municipio en el que se encuentran y desde ellas se han desarrollado experiencias positivas de mediación, la valoración general por parte de los expertos es que su desarrollo práctico ha sufrido un estancamiento, motivado por importantes déficits en su funcionamiento que han terminado, en algunos casos, por vaciarlas de contenido. Varios entrevistados critican la forma en la que se hicieron las contrataciones en algunas de ellas (respondiendo a intereses políticos), la inadecuación de los perfiles de algunos de sus profesionales, las limitadas funciones de varias Agencias, la infradotación presupuestaria de otras y la gestión “cuestionable” que se ha dado en algunos casos:

“Las Agencias AMICS al final se crean... se inauguran muchas placas de las Agencias AMICS y al final... lo que se hace es que la Generalitat Valenciana paga un dinero X y así pago un ordenador, y así pago un parte del sueldo de una trabajadora social, de un trabajador del ayuntamiento X, y hasta ahí queda lo que es la Agencia AMICS. Entonces una Agencia AMICS es un trabajador, que la realidad es que le han pagado parte de su sueldo o le han puesto una mesa y un ordenador en un despacho, eso es la Agencia AMICS. A esa apersona tú tienes que dotarle de herramientas, de presupuesto para poder llevar a cabo X acciones, no solo para hacer los informes de arraigo, los de la vivienda para reagrupar a sus familiares y no, tienes que dotarle de otras cosas para que sea una herramienta, entonces criticamos que algunas Agencias AMICS funcionan así” (Secretariado Diocesano de Migraciones-ASTI Alicante).

“Se puso de moda montar una red telemática de “pegar al botonet” a ver cuántos negros tengo, que es lo que hizo el señor Blasco en la Conselleria cuando montamos lo de AMICS” (Coordinador de Bienestar Social en el Ayuntamiento de Puçol).

Las Agencias se fueron inaugurando en diferentes municipios, hasta superar la centena, sin que se hiciera una selección previa en base a fundamentos explícitos y razonables. En algunos casos, los menos, acabaron siendo locales con una placa en la puerta y apenas ninguna actividad, sin dotación de personal ni compromiso real por parte de los ayuntamientos. Además, las Agencias AMICS parece que no llegaron a alcanzar el conjunto de los objetivos que perseguían. Aunque se denominaron “Agencias de mediación y Convivencia Social” muchas de ellas no llevaban a cabo, y no llevan tampoco ahora, ninguna clase de acciones relacionadas con la mediación.

Como se ha comentado, se ha iniciado, por parte de la Dirección General de Inclusión Social, un proceso de reconversión de estas Agencias que ahora se articulan en torno a la denominada red PANGEA. En este momento de cambio, se ha considerado fundamental recabar las opiniones de

los coordinadores de algunas de estas Oficinas OAPMI con objeto de establecer un diagnóstico y delimitar algunas propuestas de mejora para optimizar el trabajo que se hace desde estos recursos⁶⁹.

La realidad de las OAPMI es muy diferente, en primer lugar, en función del tamaño del municipio. Mientras que en las grandes capitales se dispone, por lo general, de diversas personas contratadas, con perfiles diversos, y se realizan acciones de acogida y de cohesión social y promoción de la convivencia, en los municipios más pequeños se dispone de un solo profesional que además, en ocasiones, trabaja también en otros servicios, lo que limita considerablemente las posibilidades de actuación. Algunas de las personas entrevistadas explican que las OAPMI son muy distintas entre sí dado que, al final, cada ayuntamiento las organiza en base a unos criterios concretos. Se conviene que esto, por un lado, favorece la adaptación del recurso a la realidad municipal pero, por otro, puede abrir la puerta a una excesiva discrecionalidad por parte de los ayuntamientos y dificulta el trabajo de las Oficinas entorno a proyectos compartidos.

En general, se acusa la inexistencia de una verdadera red entre las diferentes Oficinas. Si bien en algún momento, hace algunos años, sí existía una coordinación entre ellas y un apoyo más explícito y continuado por parte de la Dirección General correspondiente, se considera que eso se fue perdiendo y que ahora trabajan cada una por su cuenta o, a lo sumo, coordinándose con otras Oficinas cercanas con las que ya se han tejido ciertas complicidades. No se tiene tampoco la sensación de que exista un proyecto compartido y se reclama una clarificación de las acciones que estas Oficinas deberían desarrollar y el establecimiento de unas directrices claras para su funcionamiento.

En cuanto a la dotación de recursos, varias Oficinas afirman que se han tenido que mantener con recursos propios de sus ayuntamientos o de programas estatales o europeos y critican que apenas han sido apoyadas económicamente desde la Generalitat. En general, se percibe que es necesario incrementar el apoyo a estas estructuras para que puedan disponer de los recursos necesarios para cumplir con su misión. Con la inversión actual, muchos equipos son manifiestamente deficientes y no es posible trabajar en las diferentes dimensiones que implica la acogida y la promoción de la cohesión social.

Por otra parte, se pone en cuestión que, en la remodelación que se ha llevado a cabo ahora, se haya establecido un mínimo de 20.000 habitantes y de un 10% de extranjeros para poder disponer

⁶⁹ Tan solo han podido seleccionarse algunas OAPMI para ser consultadas en el marco de este estudio teniéndose en cuenta, básicamente, dos criterios: que fueran Oficinas con larga y reconocida trayectoria de trabajo y que pertenecieran a territorios diversos, con representación de las tres provincias.

de uno de estos recursos, atendiendo a la realidad de municipios que, no cumpliendo esos requisitos, han apostado fuertemente por el trabajo en el campo de la inmigración y la integración durante años tal y como se manifiesta, por ejemplo, desde el equipo de bienestar social del Ayuntamiento de Puçol.

En relación a los recursos profesionales, se reclama el establecimiento de unas condiciones mínimas de personal para que se pueda disponer de una OAPMI. Varias personas se refieren a que estos perfiles están muy bien delimitados para poner en marcha otros recursos, como los SEAFI pero, sin embargo, las OAPMI pueden funcionar sin unas condiciones mínimas de personal. En este sentido, varias de sus coordinadoras explican que el asesoramiento jurídico que ofrecen estos recursos, y que es especialmente reclamado por la población inmigrante, puede llegar a ser muy deficiente cuando está en manos de personas que no son expertas en extranjería y que, además, no disponen de ninguna persona especialista a la que consultarle. Se afirma, además, que en la medida en la que la Dirección General de Inclusión estableciera unas figuras profesionales mínimas (exclusivas para algunos municipios más grandes y compartidas para municipios más pequeños), se incrementaría el compromiso por parte de los ayuntamientos para garantizar la disposición de las mismas:

“Yo quiero que se obligue a que haya un abogado porque si no mi ayuntamiento no va a contratar un abogado, porque dice que eso no es cuestión municipal, que para eso hay otras asesorías jurídicas. Eso lo tiene que hacer un abogado porque si no la buena voluntad es que podemos jorobarle la vida a alguien y tú no tienes que estar buscándote la vida y, qué bien, qué amable, que me contestan (de la oficina de extranjería), y no pidiendo favores, (todos corroboran), pero si todos hacemos fuerza y decimos, ¡no señores!, si igual de importante es el mediador intercultural, la figura jurídica tienen que estar ahí subvencionada y potenciada” (Técnica de la Concejalía de Inmigración del Ayuntamiento de Alicante).

La disposición de un recurso específico para atender a un colectivo concreto siempre genera controversias y paradojas por los problemas que puede implicar para la plena normalización de la atención a ese grupo. Existe un acuerdo importante en torno a la idea de que aquellas funciones más relacionadas con las necesidades básicas que pueden ser abordadas desde los equipos de base de Servicios Sociales no deberían ser asumidas desde las OAPMI. Pero también se relata cómo, en algunos casos, se deriva a estos recursos a toda persona inmigrante que se acerque al Ayuntamiento, independientemente de la necesidad que tenga y de que esta pueda, y deba, ser abordada en los mismos recursos a los que acude el resto de la población. Algunas Oficinas parecen haber incorporado este trabajo a su quehacer cotidiano y asumen competencias que bien

podrían asumir otros recursos ya existentes, capacitando a sus profesionales para intervenir en contextos de diversidad cultural. Bajo la posibilidad de ofrecer una atención más integral, más cercana, más comprensiva hacia la realidad de la inmigración, en algunos municipios, en algunos casos, las OAPMI actúan como unos servicios sociales para inmigrantes.

Además, y en relación a todo el trabajo comunitario, de mediación y promoción de la convivencia, se considera desacertado plantear las Oficinas como recursos “de atención a personas migradas”, pues esta nomenclatura denota una reducción del campo de actuación (antes “mediación y convivencia social”). Al referirse a “migrantes” se restringe la acción de estas Oficinas sólo a la población que se encuentra inmersa en un proceso migratorio, dejando a un lado la acción por la mediación, la interculturalidad y la diversidad cultural que implique a todos los miembros de la comunidad local, cuando este ha sido uno de los mayores esfuerzos en determinados municipios. En este sentido, se reclama un mayor protagonismo de la acción mediadora en las intervenciones dirigidas a la atención de la población inmigrante y la integración, cuya eficacia se ha puesto de manifiesto en actividades intergeneracionales, comunitarias y educativas en algunos municipios valencianos:

“Va en la dirección de trabajar la convivencia. Entonces, cuando tú trabajas la convivencia, trabajas con toda la población, no sólo trabajas con personas migrantes: los que han venido que se fueron en su día, emigrantes, o los inmigrantes. No. Trabajas con las personas de diversas culturas, de diversas convicciones, tenga creencias o no tenga creencias (...). La integración no es de inmigrantes, la integración es de personas, con unas cargas culturales o de convicciones o de costumbres diversas. Y hay que trabajar porque todos tengamos igualdad de derechos, igualdad de deberes, conozcamos todas las reglas del juego, de esta forma es como se construye convivencia” (Oficina de Atención a Personas Migradas-Castellón de la Plana).

En relación a los dos grandes ejes sobre los que pivota el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017, acogida y cohesión social (además de un tercer eje de carácter transversal) se conviene que, en este momento, la apuesta fundamental debe ser por la cohesión social. La reducción de los flujos de llegada y el mayor asentamiento de la población inmigrante hacen menos necesario que antes el trabajo en el campo de la acogida. Sin embargo, las personas entrevistadas explicitan que existen necesidades relacionadas con el proceso de incorporación que siguen, aunque en menor medida que unos años atrás, presentes en el colectivo inmigrante y señalan, fundamentalmente dos: regularización de la situación administrativa y el aprendizaje de idiomas. Respecto a la primera, ya se ha referido que sería necesario reforzar los mecanismos de asesoramiento jurídico y se demanda también una facilitación del contacto con las oficinas de

extranjería. En relación a la segunda, existe acuerdo en torno a la necesidad de que esa formación se asuma desde los servicios públicos y con profesionales y que no conviene que quede en manos de personas voluntarias cuando estas no poseen la formación idónea para la enseñanza de idiomas.

En el campo de la cohesión social aparecen problemas emergentes relacionados con los procesos de inclusión de los hijos de inmigrantes, la gestión de la convivencia en la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia. El trabajo comunitario, urdido a pie de calle con la participación de vecinos, profesionales y asociaciones, se convierte en una herramienta fundamental para articular la convivencia. Aun cuando se percibe este trabajo como fundamental, en ocasiones las Oficinas, desbordadas por la falta de personal y por las numerosas demandas que presentan las personas inmigrantes que acuden a ellas, no encuentran la forma de trabajar en este campo.

Dentro de este campo de promoción de la convivencia, se considera fundamental contar con personas que tengan formación en mediación intercultural pero también se advierte de la importancia de que estos profesionales tengan formación en el campo de lo social para que puedan intervenir de manera adecuada. En general, y como ya se ha visto anteriormente, los conflictos expresos son pocos y, por tanto, el trabajo de mediación en conflictos no es el que se aprecia como más necesario. La mediación preventiva, a través de la sensibilización, la promoción del encuentro intercultural y el desarrollo comunitario, es la que se considera más urgente en este momento y se reclama la generación de las condiciones necesarias para que pueda incorporarse en las diferentes OAPMI.

Por último, debe hacerse una mención específica al programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana – Escuelas de Acogida que tenían encomendado las Agencias AMICS. Se trata de un programa que, en estos momentos, se encuentra prácticamente en suspensión y que algunos de los expertos consultados afirman que no logró responder a los objetivos para los que fue diseñado. Se señala que en la práctica han ofrecido una formación poco útil a la población inmigrante consistente en el aprendizaje de castellano, valenciano y de cultura general con una duración de 40 horas. Una formación que, si bien puede ser de interés, si se convierte en una formación obligada pierde legitimidad. Por otro lado, la participación en las Escuelas posibilita la obtención del informe de inserción social que se precisa para conseguir una autorización por arraigo social, lo que se ha convertido en la razón principal por la que muchos inmigrantes se han venido matriculando en ellas. Sin embargo, otros títulos formativos de calidad no consiguen el mismo reconocimiento.

A esta situación es necesario añadir que la poca supervisión realizada, los modelos de gestión de las propias Escuelas, así como el perfil de algunas de ellas, no siempre se han correspondido con los objetivos para los que formalmente se habían diseñado. De hecho, son varias las coordinadoras actuales de Oficinas de la red PANGEA que afirman que han ido adaptando los contenidos de esas Escuelas a las necesidades que han ido detectando en su población y también algunas ONG que se encargaron de llevarlas a cabo han puesto énfasis en el hecho de que ellas las utilizaban para promover derechos y una visión de la integración que nada tenía que ver con el poso asimilacionista del Compromiso de Integración.

Este Compromiso de Integración, cabe tenerse presente que se formuló en un contexto en el que el mismo partido que gobernaba la Generalitat estaba planteando, a nivel estatal, la firma obligatoria de un Contrato de Integración por parte de los extranjeros extracomunitarios que desearan renovar sus permisos de residencia en España. Aunque, finalmente, tal compromiso se redujo en la Comunitat Valenciana al seguimiento voluntario de las Escuelas de Acogida, los argumentos en contra de los contratos de integración pueden blandirse perfectamente también a la hora de establecer una valoración crítica de esas Escuelas, siguiendo lo analizado por Sales (2015: 240): *“Para que haya integración es necesario que todas las partes participen y en el contrato de integración sólo intervienen la persona inmigrante que se compromete con el Estado y viceversa pero no la sociedad civil, no las personas que en su día a día viven de cerca la diversidad. Se considera que el contrato de integración no facilita la reflexividad de las personas, ni de los grupos, ni camina hacia una posible reconciliación entre las diferencias, sino que se limita a la exigencia del aprendizaje de una serie de contenidos dados que alimentan una serie de tópicos”*.

3.5.2. La acción social y política desde la ciudadanía: el asociacionismo inmigrante

Existe un amplio acuerdo, entre los especialistas, académicos y sociales, en torno a la idea de que es imposible la plena integración de nadie, extranjero o no, en la sociedad si no participa en ella. En el caso concreto de las personas inmigrantes, el fomento de la participación se ha considerado un eje central en muchas de los programas puestos en marcha por las administraciones públicas y las entidades sociales y es imposible encontrar un plan de integración (estatal, autonómico o local) en el que no se haga mención expresa a la necesidad de fomentar la participación de las personas inmigrantes en todas aquellas esferas sociales y políticas que les afectan directa o indirectamente.

Inicialmente, se confió especialmente en el asociacionismo inmigrante como vía de canalización de esa necesaria participación. Administraciones públicas y organizaciones no gubernamentales que trabajaban con inmigrantes invirtieron una buena cantidad de esfuerzos en promover la creación

de asociaciones de inmigrantes⁷⁰ que estaban llamadas a ejercer una función de representación de sus colectivos que, unos años después, no parece que hayan acabado por cumplir, en términos generales. En la Comunitat Valenciana, diversos municipios pusieron en marcha estrategias de promoción del asociacionismo inmigrante y algunos consiguieron importantes éxitos en este sentido, visibilizando la presencia de la diversidad, otorgando espacios de incidencia y representación a los diferentes colectivos y promoviendo, en definitiva, la inclusión y la convivencia intercultural⁷¹. Otros, sin embargo, se limitaron a promover esa “estética intercultural” que, a través de ferias y jornadas esporádicas, se limitaba a mostrar, por un día (o alguno más) “la cara amable” de la inmigración, sin tener en cuenta la “naturaleza dinámica, fluida y flexible de las culturas y la complejidad de las relaciones de dominación existentes en los espacios multiculturales” (Aguilar y Buraschi, 2012: 36).

También en el ámbito autonómico, la promoción del asociacionismo tuvo momentos de especial vigor durante la década de los 2000, con diversos programas subvencionados a tal fin, centros que promovían la creación de asociaciones y el encuentro entre ellas y plataformas ciudadanas que surgieron con la intención de canalizar la voz de los colectivos inmigrantes presentes en el territorio⁷². Sin embargo, otras entidades surgieron con el único propósito de aprovechar la coyuntura para obtener subvenciones que, en algunos casos, se convertían en la principal fuente de ingresos de sus líderes.

El apoyo institucional a las asociaciones de inmigrantes fue, en algunos casos, bastante discrecional, otorgando un trato de favor a determinadas entidades frente a otras y tejiendo una red clientelar que algunos consideran que hirió gravemente la imagen y credibilidad de las organizaciones de inmigrantes⁷³. Aunque no entremos a valorar aquí el alcance, resultados y consecuencias actuales de aquél modelo de promoción del asociacionismo inmigrante que se desarrolló en la Comunitat Valenciana, especialmente durante los años en los que estuvo activa la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía (2007-2009) y de Solidaridad y Cooperación (2009-2011), conviene señalar que no se caracterizó, precisamente, por promover una participación crítica, libre y autónoma por parte de los colectivos inmigrantes. De hecho, una vez llegada la crisis y reducida

⁷⁰ Nótese que, entre los años 2002 y 2009, las asociaciones de inmigrantes procedentes de países externos a la Unión Europea de los 15, pasaron de 40 a 403 en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana (Simó y Torres, 2009: 301).

⁷¹ Un buen ejemplo lo constituye el caso del municipio de Gandia, analizado en Mora (2014).

⁷² Puede destacarse la labor de la Coordinadora de Asociaciones de Inmigrantes en los últimos años 90 y primeros de los 2000 o el Foro Alternativo de la Inmigración, creado en 2005 y activo, con altibajos en su actividad, hasta la fecha.

⁷³ Para un análisis más detallado de los procesos de cooptación del asociacionismo inmigrante y de los diferentes retos, problemáticas y dilemas a los que éste se ha venido enfrentando en España y en la Comunitat Valenciana véase Mora (2011).

a la mínima expresión el apoyo y las subvenciones otorgadas a algunas de estas entidades, una buena parte de ellas han desaparecido por completo.

A pesar de esa apariencia de rápido desmoronamiento del tejido asociativo inmigrante, existen aún hoy en la Comunitat Valenciana varias asociaciones que siguen trabajando por la promoción de la integración de la población inmigrante aunque, obviamente, esta integración, y los medios para alcanzarla, se planteen de manera diferencial por parte de las diferentes asociaciones. Cabe tenerse presente, además, que algunas de estas entidades han sido bastante autosuficientes y han creado espacios autónomos y participativos que no se han guiado por esas dinámicas caciquiles y clientelistas (Gómez Gil, 2008; Veredas, 2003) que han podido observarse frecuentemente en el tejido asociativo inmigrante y, también, obviamente, aunque no es objeto de este informe, en el no inmigrante.

Es difícil, sin embargo, contabilizar de cuántas asociaciones estamos hablando y conocer qué características tienen y qué finalidades persiguen, dada la ausencia de estudios recientes que analicen en profundidad esta realidad compleja y heterogénea que, demasiado frecuentemente, tiende a verse como un todo. Si tomamos como caso la provincia de Valencia, vemos que, en junio de 2017, se encuentran dadas de alta en el registro de asociaciones 235 entidades clasificadas bajo el epígrafe “residentes extranjeros”, 171 en el epígrafe “inmigrantes y refugiados” y 103 en el apartado “minorías étnicas”⁷⁴. Aunque es bien sabido que muchas de ellas se encuentran inactivas, no deja de ser sintomático de la existencia de un arraigado deseo por asociarse para trabajar en el campo de la inmigración, la diversidad y la expresión y el encuentro cultural.

Conseguir atraer a las personas inmigrantes a la acción colectiva y organizada ha sido siempre uno de los retos de las políticas y acciones encaminadas a la inclusión y hoy, con algunos años de experiencia acumulada en nuestra conformación como territorio de asentamiento de inmigrantes, ese desafío sigue estando bien presente.

Desde las asociaciones de inmigrantes que han colaborado en este informe se destaca el hecho de que “siempre participan los mismos” y de que, frecuentemente, las personas más afectadas por la desigualdad, la precariedad y la violación de sus derechos, ni lideran ni están presentes en las iniciativas que se organizan para reivindicar los derechos de los migrantes y la mejora de sus condiciones de vida. A la hora de explicar el porqué de esta realidad, en primer lugar, se destaca cómo la situación de precariedad socioeconómica se configura como un obstáculo de primer

⁷⁴ Fuente: Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana. Debe tenerse en cuenta que varias de las asociaciones incluidas en el registro se inscribieron bajo el paraguas de diferentes epígrafes simultáneamente, de modo que algunas entidades se repiten en los listados de las categorías que se han recogido en este texto.

orden a la hora de ejercer la participación. En estos años de especial incidencia del desempleo entre la población de origen extranjero, la prioridad ha sido, más aun que en otras épocas anteriores, la supervivencia, no quedando apenas espacio para el ejercicio de la ciudadanía. Además, la situación de irregularidad administrativa comporta, como ya se ha visto, una situación de especial vulnerabilidad y acoso que facilita la reclusión y obstaculiza la participación ciudadana:

“O sea, primero tienes que cubrir las necesidades básicas, y luego poco a poco... Entonces si estamos hablando de que ni si quiera tienen las necesidades básicas cubiertas... Luego es el miedo, el tema de las redadas, o sea, ese miedo que tiene la gente de salir a la calle, pues claro, el tema de decirles que se pongan detrás de una pancarta, cuando los medios de comunicación están ahí, y le pueden tomar una foto y todo eso, pues también... Hay cierto miedo, muchísimo miedo de la gente (...). Había antes espacios. Han desaparecido. La gente ha cogido miedo, la gente no va. ¿Por qué? Porque en algún momento fueron utilizados para llenar espacios o porque ahora ya no hay oportunidades” (Presidenta de la asociación Por Ti Mujer).

Frente a las críticas que muchas veces se vierten contra personas inmigrantes, acusadas de no participar en la sociedad y de no querer integrarse en las asociaciones, es de reseñar que, a pesar de las difíciles condiciones de vida que muchas veces atraviesan, son muchas las personas inmigrantes que se han implicado en diferentes actividades asociativas y estructuras participativas en esta Comunitat. En general, los expertos consultados coinciden en señalar las especiales dificultades con las que esta población se encuentra para ejercer la participación, incluso cuando se han enrolado ya en asociaciones:

“Está claro las dificultades que tienen porque no son profesionales, trabajan en su tiempo libre y es cierto que en resolver su problemática personal emplean mucho tiempo, a lo mejor están legales o ilegales, tienen que renovar, están solos, tienen que traer a su familia, no tienen trabajo, hay que comprender la dificultad de implicarse en esa participación” (Coordinadora OAPMI Elche).

El hecho de que el protagonismo en el campo de la intervención social en contextos migratorios y la promoción de la convivencia recaiga en entidades “autóctonas” y de que no se utilicen los canales adecuados para llegar a la población inmigrante se señala también como posible explicación a ese déficit de participación social que se aprecia en la comunidad inmigrante:

“¿Quién convoca esas actividades? Generalmente son ONG proinmigrantes, autóctonas, pero realmente la idea de eso no ha salido de la población inmigrante en general, ha salido de la población española, defensora de derechos humanos, con trayectoria y tal, con cierta

legitimidad, pero luego dices: “¿qué has hecho por convocar a las personas inmigrantes?”, y dicen, “pues he enviado el e-mail a ocho contactos que tengo”. Vale, pero población inmigrante primero no está representada únicamente por las asociaciones de inmigrantes, o sea, si tú quieres llegar a personas inmigrantes tienes que irte a centros culturales islámicos, centros de oración, iglesias protestantes, tienes que irte a los clubs deportivos, tienes que irte a un sinfín, a las fraternidades, y vas a llegar mucho más... Medios de comunicación latina, vas a llegar mucho más que a través de... Por supuesto, las ONG de acción social y ciertas asociaciones de inmigrantes, que algunas asociaciones de inmigrantes son como ONG de acción social, con la misma representatividad de población inmigrante que una ONG autóctona (...).” (Responsable de Participación y Asociacionismo en el Servicios Jesuita a Migrantes de Valencia).

Existe, además, un importante acuerdo en torno a la idea de que las personas migrantes no están presentes en las instituciones ni en los proyectos de buena parte de las organizaciones no gubernamentales y no son tomadas en cuenta por ellas como correspondería. Varios de los expertos consultados, particularmente aquellos con experiencia migratoria, consideran que es urgente establecer espacios reales de participación de los inmigrantes en los que ellos jueguen un papel protagónico y no sean vistos como “población beneficiaria” a la que “se le montan proyectos”. Se resalta que hoy, en la Comunitat Valenciana, ya son muchos las personas inmigrantes que se han formado en este campo, que se han acreditado como mediadoras interculturales, que llevan años colaborado con entidades sociales en el campo de la integración y la convivencia y que, sin embargo, no están presentes en los recursos públicos de atención y tienen serias dificultades para acceder a empleos en este campo.

Durante los años más graves de la crisis, la acción ciudadana en este campo disminuyó notablemente. Varias entidades sociales y recursos de referencia desaparecieron, diversas asociaciones de inmigrantes se desarticularon, y los recursos públicos, como las entonces denominadas Agencias AMICS, vieron reducidas sus plantillas y sus posibilidades de actuación. Esta realidad ha supuesto la pérdida de capital humano preparado y con capacidad y voluntad de trabajar a favor de la integración. Hoy, se reivindica la necesidad de incrementar el apoyo público a las asociaciones, facilitando espacios para que puedan desarrollar su trabajo y, especialmente con las asociaciones menos poderosas, ofreciendo también un mayor apoyo económico que les permita llevar a cabo su actividad con un mínimo de calidad y garantía de continuidad. Y se reclama un mayor reconocimiento a la tarea que llevan a cabo estas entidades y un aumento de los cauces de interlocución con los responsables políticos y técnicos actuales de los que se espera

que se interesen por su trabajo sin necesidad de que las entidades tengan que ir reclamando siempre un reconocimiento:

“Ese diálogo abierto del que hablamos hace falta, porque cómo pretendes que las asociaciones tengan la voz, puedan manifestarse, si tú tampoco les das la oportunidad. Y no ver a las asociaciones como limosneras. Es que hay que cambiar ese concepto. Nosotros estamos haciendo, de una u otra forma, el trabajo que debe hacer la administración, pero entonces valora ese trabajo, valóralo, dale el valor real que tiene, y yo creo que ahí es donde está la descompensación grande, una comunicación directa no la hay (...). Esa ruptura que hay con las asociaciones de inmigrantes es grande, y son el resultado de que no encuentras inmigrantes en ninguna reunión. No los encuentras” (Presidenta de la asociación Por Ti Mujer).

Durante los últimos dos años se percibe un resurgimiento de los espacios de debate y trabajo conjunto, una reactivación del trabajo social en el campo de la inmigración y la convivencia y una mayor voluntad política de escuchar y apoyar el trabajo de las entidades sociales aunque, como acaba de manifestarse, algunas entidades creen que es necesario un mayor compromiso por parte de los responsables políticos. Se considera que el discurso abierto, comprometido y receptivo del gobierno autonómico y de algunos gobiernos locales tiene que acabar de concretarse en medidas y actuaciones concretas y efectivas. En algunos casos, como en la ciudad de València, las entidades que trabajan en este campo han jugado un papel esencial en la configuración del Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad, en el que se han depositado importantes expectativas como instrumento de articulación de unas políticas que puedan resultar realmente útiles para promover la inclusión en la diversidad. La experiencia del Consejo ha posibilitado que varias asociaciones, de inmigrantes y de trabajo en el campo de la inmigración, se conozcan e inicien intercambios entre ellas y ha servido también como dinamizador, de alguna manera, del tejido asociativo. Se piensa que un organismo similar podría ser de interés en el ámbito autonómico.

En este apartado se está abordando el trabajo de las asociaciones poniendo el foco en las posibilidades que éstas abren para la participación social y política de una población, la inmigrante, que en muchos casos ha sido desposeída de poder y derechos. Podría entenderse que nos referimos, por tanto, solo a aquel asociacionismo crítico, de vocación política expresa, que se configura explícitamente como instrumento de promoción de derechos. Sin embargo, es sabido que muchas asociaciones, aun sin saberlo o sin hacerlo explícito, también ejercen una importante función política en el campo de la promoción de los derechos culturales, la visibilización de la diversidad y/o el encuentro intercultural. Muchas de las asociaciones que tienen un carácter más cultural, de recreación de sociabilidades y espacios de encuentro entre la propia comunidad, o de

exhibición pública de sus expresiones culturales, juegan también un papel esencial en la construcción de una sociedad más plural e inclusiva. Algunas son pequeñas entidades, escasamente conocidas y reconocidas, cuyo trabajo podría llegar mucho más lejos con apenas algo más de apoyo social y político:

“Yo quisiera reivindicar el papel, el rol que juegan las asociaciones pequeñas en la construcción de la cohesión social. Realmente para que la gente se sienta que pertenece a una comunidad, que tiene sus derechos, que tiene sus obligaciones, aparte de muchas otras cosas, las asociaciones pequeñas son las que contribuyen enormemente y no se les valora en ese rol. Igual que una asociación de vecinos, igual que una asociación deportiva con muchachos del barrio, o sea, hay muchas asociaciones de inmigrantes o asociaciones mixtas que hacen un papel enorme en contribuir a esa cuestión social, y no se visibiliza y no se da la importancia. Nadie pone en duda, por ejemplo, el deporte de base, la importancia que tiene, pero el tema del asociacionismo pequeño, asociacionismo de inmigrantes, etc... Sí, se sigue viendo como que quieren celebrar su fiesta, quieren reunirse para no sé qué, quieren el espacio para no sé qué, pero porque realmente hay un desconocimiento enorme de la labor que hacen de integración y de cohesión social, y se sigue viendo como algo meramente folclórico... Y a veces ni se les conoce que existen, hay muchas asociaciones pequeñas que la administración ni sabe que existen” (Responsable de Participación y Asociacionismo en el Servicios Jesuita a Migrantes de Valencia).

“Muchas veces cuando se habla de las pequeñas asociaciones y se relacionan con el folclore y tal, yo me pregunto: ¿Y qué tiene de malo? O sea, que realmente quieran mostrar el folclore de su país. Porque uno de los problemas con los que también nos enfrentamos con las segundas generaciones es que por mucho que tú le quieras educar o se eduque en esta sociedad, es consciente de que tiene otra cultura, y esa persona necesita también referentes de su otra cultura (...). Esas asociaciones ofrecen eso, que los niños incluso aprendan a hablar el idioma de sus padres, porque además cuando vuelvan, si en algún momento vuelven de vacaciones, luego tienen otro problema a la vuelta, no saben hablar el idioma, no conocen las pautas culturales...” (Responsable de Voluntariado e Incidencia en CEAR-PV).



4

50 PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA AUTONÓMICA DE INTEGRACIÓN

4.1. FUNDAMENTOS DE PARTIDA

La materialización de una política comprometida con los derechos de las personas inmigrantes que facilite la plena incorporación de esta población a la sociedad valenciana y permita mejorar sus condiciones de vida, requiere de un enfoque integral que atienda a la esfera de la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y los servicios sociales y fomente, en todas ellas, la igualdad de trato y la no discriminación desde una estrecha coordinación entre los diferentes actores sociales, políticos y técnicos implicados y ofreciendo una especial atención a los grupos sometidos a mayores cuotas de vulnerabilidad y discriminación como las mujeres, los inmigrantes en situación administrativa irregular, o los miembros de determinadas minorías étnicas o religiosas.

La garantía de la cohesión social y la vertebración de la sociedad valenciana, diversa y plural, solo podrá conseguirse mediante el fomento de la convivencia intercultural y la cultura de la paz en un contexto de igualdad de derechos. Los estereotipos negativos y los prejuicios hacia las personas de origen inmigrante que van arraigando en la sociedad valenciana, alentados por diversos sectores sociales, políticos y mediáticos que promueven abierta o veladamente el racismo y la xenofobia, necesitan ser contrarrestados con una política firme y decidida que apueste, sin ambages, por la lucha contra el racismo, en todas sus expresiones, y por la construcción de la interculturalidad. Una interculturalidad que debe ir mucho más allá de ese encuentro esporádico, superficial y culturalmente reduccionista entre personas a las que se presupone diferentes que, con frecuencia, han promovido los poderes públicos. El descubrimiento de aquello que se tiene en común, de los intereses y anhelos compartidos, permite incrementar el reconocimiento mutuo, articular proyectos colectivos y revertir ese proceso de creciente deshumanización que se expresa en las relaciones interétnicas en contextos de desigualdad y menosprecio de los “otros”. La construcción de un nosotros compartido, reconocido y celebrado en su diversidad, que incorpore también a aquellos que vinieron de otros lugares, debe ser una tarea de primer orden en la acción política por la construcción de la integración y la convivencia en la Comunitat Valenciana.

En este proyecto social y político, las personas migrantes, con sus experiencias migratorias y sus vivencias ancladas en un marco social e institucional que promueve la desigualdad y el racismo, están llamadas a jugar un papel fundamental. También los diferentes movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes que trabajan por construir una alternativa de justicia, bienestar y convivencia en la Comunitat Valenciana deben ser especialmente reconocidas por las instituciones, de modo que pueda articularse un trabajo conjunto entre los poderes públicos y la sociedad civil que haga más viable la consecución de ese proyecto de construcción de una sociedad inclusiva, diversa e intercultural.

4.2. OBJETIVOS

Atendiendo a la realidad de la inmigración y la diversidad en la Comunitat Valenciana, reflejada en este informe, se propone un objetivo general y doce objetivos específicos para las actuaciones en materia de promoción de la mejora de las condiciones de vida de las personas inmigrantes y la convivencia entre culturas en la Comunitat Valenciana.

4.2.1. Objetivo general

Alcanzar la plena incorporación de la población inmigrante en la Comunitat Valenciana, garantizando la igualdad de derechos y la no discriminación y generando las condiciones necesarias para hacer posible el diálogo y la convivencia intercultural desde un enfoque de derechos humanos.

4.2.2. Objetivos específicos

1. Suprimir las diferentes barreras, formales e informales, que dificultan el acceso y disfrute de los servicios públicos a la población inmigrante.
2. Llevar a cabo una adaptación efectiva de los servicios públicos a la realidad multicultural y a las necesidades particulares de la población de origen inmigrante.
3. Asegurar que las instituciones públicas valencianas velen, en su conjunto, por la garantía de los derechos de la población inmigrante.
4. Poner en marcha medidas de acción positiva que permitan reducir la desigualdad, garantizar la igualdad de oportunidades e incrementar los niveles de representación de la población inmigrante.
5. Desarrollar estrategias de incidencia política en aquellos ámbitos que, no siendo de competencia autonómica, afectan a las posibilidades de integración y al nivel de garantía de derechos de las personas inmigrantes.
6. Fomentar el encuentro intercultural atendiendo a las realidades singulares de los diferentes contextos locales y comunitarios.
7. Combatir los estereotipos negativos y los prejuicios hacia las personas inmigrantes.
8. Prevenir y hacer frente a los delitos de odio cometidos en base a prejuicios de carácter racista, xenófobo o islamófobo.

9. Potenciar, decididamente, la mediación como método de prevención y resolución de conflictos y de transformación de las pautas de interrelación entre sujetos y grupos culturalmente diversos, fomentando la convivencia y las relaciones basadas en el diálogo y la cultura de la paz.
10. Apoyar el trabajo de aquellas organizaciones sociales que sean vehículos transparentes y democráticos de acción colectiva y cuyas acciones reviertan en la mejora de las condiciones de vida de las personas inmigrantes y/o de la calidad de la convivencia.
11. Desarrollar mecanismos de colaboración estrecha y efectiva con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de la integración y la interculturalidad.
12. Poner en marcha canales fluidos y efectivos para asegurar la participación de las personas inmigrantes en el diseño y desarrollo de las políticas públicas.

4.3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

A lo largo de todo el proceso de elaboración de este informe, se han ido definiendo propuestas de mejora por parte del equipo de trabajo en cada una de las áreas abordadas. Estas propuestas se han completado y enriquecido otorgándole un papel central a aquello que los propios afectados, inmigrantes, activistas, profesionales y otros expertos en la materia, han trasladado en los diferentes espacios de trabajo que se han organizado con ellos. En cada una de las entrevistas y grupos de discusión se ha dedicado un apartado específico a la captación de propuestas, con objeto de que el planteamiento que se incorporara a este informe fuera participado, también, por la sociedad civil y los profesionales que ejercen cotidianamente su trabajo en contacto directo con las necesidades de la población inmigrante y con los retos que plantea, en los diferentes territorios de la Comunitat, la convivencia en la diversidad. Para el correcto abordaje de las propuestas que aquí se recogen es conveniente tener presentes los diferentes diagnósticos presentados en este informe dado que es a partir de ellos desde donde se formulan las diferentes actuaciones, medidas y líneas de actuación que se contemplan en este apartado. Las propuestas se organizan en seis apartados: integración y garantía de derechos; educación; salud; menores extranjeros no acompañados; convivencia en la diversidad; y políticas públicas de integración.

4.3.1. Integración y garantía de derechos

1. Garantizar el **acceso normalizado** al conjunto de servicios y prestaciones públicas a todas las personas inmigrantes, incluyendo a aquellas que se encuentran residiendo en situación administrativa irregular en la Comunitat Valenciana.
2. Facilitar el acceso de la población en situación administrativa irregular a los servicios de **asesoramiento jurídico** especializado de modo que los procesos de regularización puedan desarrollarse en el menor tiempo posible y con las mayores garantías de éxito. A tal efecto se considera urgente reforzar el trabajo que, en este ámbito, desarrollan las Oficinas de Atención a Personas Migradas, poniendo en manos de expertos en extranjería las acciones de orientación y asesoramiento jurídico que estas Oficinas realizan.
3. Aprovechar todos los resortes que ofrece la dinámica política e institucional para incidir en la facilitación de los procesos de **regularización** de la población extranjera en situación irregular, de modo que se reduzca el número de personas afectadas por esta situación, demandando una flexibilización de las condiciones establecidas en la legislación actual, así como la puesta en marcha de procedimientos extraordinarios de regularización.
4. Diseñar y llevar a cabo un plan de **formación de los empleados de los servicios públicos** destinado a incrementar el grado de competencia intercultural, el conocimiento de claves culturales básicas y las capacidades para atender o intervenir con población extranjera.
5. Establecer medidas encaminadas a **dar a conocer**, entre los profesionales de los servicios y entre sus potenciales usuarios, los **derechos** que asisten a las personas inmigrantes.
6. Velar, en la medida de las posibilidades de la administración autonómica, por el cumplimiento efectivo de la normativa relativa a la inscripción en el **padrón municipal**, evitando así las infracciones que se dan en algunos municipios y atendiendo al hecho de que el empadronamiento se establece como condición necesaria para el acceso a determinados servicios y prestaciones públicas.
7. Garantizar el acceso a **cursos de formación**, impartidos por profesionales, sobre los idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana, el manejo de las nuevas tecnologías y la búsqueda de empleo, en todos los territorios de la Comunitat.
8. Establecer medidas concretas de **acción positiva** para reducir la desigualdad que afecta a la población inmigrante, arbitrando mecanismos que incentiven la contratación de inmigrantes en el sector privado, especialmente en aquellas empresas proveedoras de la

administración, y fomentando la contratación de estas personas en los servicios públicos, de forma que estos reflejen más y mejor la diversidad de procedencias y culturas presentes en la sociedad valenciana.

9. Poner en marcha el **plan de acogida de personas refugiadas, asiladas y desplazadas** que se menciona en el documento que describe las nuevas Oficinas de Atención a Personas Migradas, de junio de 2016, aprovechando parte de las partidas presupuestarias destinadas, por una parte, a entidades y, por otra, a las Oficinas de Atención a Personas Migradas.

4.3.2. Educación

10. Incorporar la **perspectiva de la diversidad cultural en la formación del profesorado**, tanto desde la formación inicial universitaria, como desde las acciones de formación permanente. Es esencial el aprendizaje de claves interculturales, así como de metodologías participativas, de dinamización y mejora de la convivencia, que permitan poner en valor la diversidad y el intercambio cultural.
11. El desarrollo de una cultura inclusiva requiere **conectar el centro escolar** con toda la comunidad educativa, promoviendo la participación conjunta de profesores, estudiantes, familias y actores del entorno comunitario por parte de las instituciones educativas.
12. Establecer medidas que permitan **mejorar el aprendizaje**, compensar las diferencias y fomentar el interés de los estudiantes extranjeros, garantizando sus aspiraciones y expectativas de futuro, así como reforzar la acción de los centros en este ámbito y apoyar el trabajo de los equipos docentes a través de recursos suficientes y adaptados a las necesidades existentes.
13. Adoptar medidas efectivas para **evitar la concentración del alumnado** extranjero y, por contraste, del alumnado autóctono, en determinados centros educativos, en aras a asegurar que todos los centros financiados públicamente, independientemente de su titularidad, integran la diversidad con normalidad y ofrecen las mismas garantías a todos los alumnos, con independencia de su origen cultural o confesión religiosa.

4.3.3. Salud

14. Propiciar un marco estatal e inamovible de garantía del derecho a la protección a la salud, a través de un **pacto estatal** que recupere un sistema nacional de salud de financiación pública por la vía fiscal y de cobertura universal.

15. Eliminar los elementos del sistema sanitario que en el momento actual constituyen **barreras en el acceso** a la asistencia sanitaria por parte de la población inmigrante o tienen un efecto disuasorio, como es el caso de la emisión de compromisos de pago, las limitaciones de la gestión informática, etc.
16. Garantizar la adecuada **formación de los profesionales** de los centros sanitarios en la gestión administrativa y en la atención a la población inmigrante, asegurando el manejo actualizado de la normativa y de las condiciones de acceso a los servicios públicos de salud, así como los procedimientos de acompañamiento en el caso de dificultades.
17. Favorecer y potenciar la formación del personal sanitario en habilidades y **competencias culturales** y dar mayor visibilidad a la diversidad cultural.
18. Establecer medidas que favorezcan la asistencia sanitaria y el **acceso a las prestaciones** farmacológicas y ortoprotésicas a población en situación de vulnerabilidad económica o exclusión social.
19. Realizar actuaciones específicas dirigidas a responder a la **especial situación de algunos colectivos**, como el de nacionales rumanos que, tanto por las barreras administrativas como por la situación de exclusión social, puede encontrarse en un mayor riesgo sanitario.
20. Reactivar las acciones de **mediación intercultural** en el ámbito sanitario, con la incorporación del mediador en salud en los centros sanitarios y el desarrollo de acciones de mediación y dinamización comunitaria.

4.3.4. Menores extranjeros no acompañados

21. Garantizar la **formación especializada de los profesionales** que intervengan con los «menores extranjeros no acompañados». Además de la formación específica sobre protección de la infancia, especial interés recae sobre la formación en materia de extranjería y derecho de asilo, dado que se detecta poco conocimiento en estas cuestiones.
22. Establecer como automática la **Tutela** ante la situación de desamparo, así como la guarda en el recurso más idóneo atendiendo a las características personales e individuales de los menores. Es necesario evitar la guetización y segregación de estos menores y la homogenización producida por el sistema de protección.

23. A la hora de solicitar la autorización de residencia es esencial que, de acuerdo con la ley de extranjería vigente, esta **autorización se retrotraiga a la fecha de resolución del Ministerio Fiscal** por la que se determinó la puesta a disposición del menor del servicio de protección de menores y que los profesionales encargados de la tramitación velen porque sea así, dado que se han detectado casos de jóvenes cuyas autorizaciones no coinciden con la fecha correcta, circunstancias que en muchos casos privan a estos jóvenes en el futuro de las condiciones a las que debieran acceder, como es el caso de la residencia de larga duración.
24. Crear una **unidad de asesoramiento jurídico y legal** dependiente de las Direcciones Territoriales que se encargue de las gestiones y tramitaciones documentales de los «menores extranjeros no acompañados» y de los jóvenes extranjeros extutelados, así como de la supervisión de los casos atendidos con objetivo de dar amparo legal y social y evitar la vulneración de derechos. Algunos jóvenes extutelados salen de los centros de recepción sin haber cumplido los nueve meses bajo tutela y sin que se haya solicitado su autorización de residencia. La legislación en materia de extranjería, regula la concesión de la autorización de residencia a aquellos jóvenes que, habiendo sido tutelados, bajo protección provisional o guarda por un servicio de protección, alcancen la mayoría de edad sin autorización de residencia. Es este caso, los servicios de protección pueden recomendar dicha concesión.
25. Dado que la concesión de la autorización de residencia, alcanzada la mayoría de edad, se condiciona a que el joven cuente con **medios de vida**, es necesario desarrollar actuaciones para facilitar la inserción laboral, aumentar los recursos de emancipación y agilizar la resolución de las prestaciones de rentas mínimas garantizadas para estos jóvenes.
26. Recuperar los modelos de **pisos de emancipación** con acceso para menores de 16 años, evitando así así largos periodos de institucionalización y la infantilización producto de la dinámica institucional.
27. Incrementar la financiación de los **recursos de emancipación** y mejorar su dotación económica y profesional.
28. Las entidades competentes en materia de protección deben impulsar y prever que los «menores extranjeros no acompañados» accedan a la **autorización de residencia** y trabajo con el fin de promocionar la emancipación real y la no dependencia de recursos.

29. Facilitar la **diversificación del modelo de emancipación**, promocionando proyectos públicos y prestaciones para jóvenes que puedan realizar la transición a la vida adulta por otras vías.
30. Generar **actuaciones políticas coordinadas** entre las diversas Conselleries, (especialmente en el ámbito de educación, empleo y sanidad) que puedan promover y garantizar la participación e integración social de estos menores y jóvenes.

4.3.5. Convivencia intercultural

31. Crear espacios en los que personas procedentes de ámbitos culturales distintos puedan encontrarse, reconocerse e intercambiar impresiones, de modo que se fomente el contacto directo con la diversidad y el descubrimiento de aquello que se tiene en común y, a través del encuentro, se neutralice el germen del racismo y de los procesos de estereotipia y generación de prejuicios. La creación de estos **espacios interculturales** ya se contemplaba en la Ley 15/2008 y en su reglamento (Decreto 93/2009) pero no ha sido llevada a la práctica de manera efectiva y se considera que, bajo una fórmula más completa y definida, podría tratarse de un recurso especialmente efectivo para la promoción de la convivencia, tal y como se ha constatado allí donde se han puesto en marcha iniciativas similares. Las Oficinas de Atención a Personas Migradas y las entidades sociales con experiencia en trabajo comunitario podrían ser quienes canalizaran, bajo las directrices de la administración autonómica, esta red de espacios de encuentro.
32. Poner en marcha iniciativas conducentes a la **erosión de los estereotipos y prejuicios** y al desmontaje de los tópicos, mayoritariamente negativos, en relación a los inmigrantes y la diversidad cultural y religiosa. Para ello, deberían llevarse a cabo acciones de formación y sensibilización, con la participación de las entidades sociales (ONG, asociaciones culturales, religiosas, de vecinos, de mujeres, de personas mayores, de inmigrantes, etc.), que consiguieran atraer a personas de distintas procedencias, ideologías y culturas a un espacio de debate y reflexión conjunta. Se trataría de **Escuelas de Ciudadanía Intercultural** dirigidas a la población en general que tendrían que ser configuradas atendiendo a cada realidad territorial concreta e insertarse dentro de iniciativas más amplias de desarrollo comunitario y promoción de la convivencia.
33. Desarrollar un plan de actuación frente al racismo y la discriminación, que contemple la prevención y persecución efectiva de los delitos de odio y la adecuada atención a las víctimas, y que bien podría integrarse en la **Estrategia Valenciana para la Igualdad de**

Trato, la no Discriminación y la Prevención de los Delitos de Odio que se está diseñando actualmente desde la Agencia Valenciana de Igualdad en la Diversidad. Dentro de ese plan, entre otros aspectos, cabría dar prioridad a la necesidad de enfrentar el racismo antimusulmán que parece estar arraigando con fuerza en la Comunitat en un contexto más amplio de creciente odio y/o rechazo a las personas musulmanas.

34. Crear un equipo de profesionales especialistas en **mediación, interculturalidad e intervención comunitaria** para que puedan desarrollar labores de prevención y gestión de conflictos en los diferentes territorios de la Comunitat, estando a disposición de los servicios públicos que los necesiten y trabajando activamente con la comunidad para lograr vertebrar proyectos de convivencia intercultural basados en el diálogo y el acercamiento mutuo. Este equipo podría integrarse en la red PANGEA, contribuyendo así a mejorar las posibilidades de actuación de las Oficinas de Atención a Personas Migradas en el campo de la prevención y gestión de conflictos y la generación de cohesión social.

4.3.6. Políticas públicas de integración

35. Poner en marcha una estrategia clara y decidida para determinar las prioridades de la **política de integración** autonómica, dotándola de un verdadero carácter **integral** que permita abordar todas las dimensiones de la integración y la convivencia que se interrelacionan entre sí, y establezca mecanismos para el incremento de la coordinación entre las diferentes administraciones y entre las diversas áreas del gobierno autonómico y de los diferentes servicios que dependen de él.
36. Reactivar el **Foro Valenciano de la Inmigración**, como órgano consultivo que canalice, efectivamente, la voz de los agentes implicados en el campo de la inserción de las personas inmigrantes y la convivencia entre culturas. Para relanzar el papel que este órgano podría tener es necesario que cumpla las funciones de consulta, información y asesoramiento, trasladando sus resultados al conjunto de la ciudadanía e implicando activamente a las entidades del tercer sector. En ese sentido, el órgano equivalente a nivel nacional, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que también realiza funciones de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, ha conseguido dotarse de una mayor visibilidad, ya en su tercer mandato, realizando dictámenes e informes sobre cuestiones de trascendencia como el impacto del Real Decreto-ley 16/2012 o la imperativa necesidad de aprobar un reglamento para la ley de asilo. Además, la visibilidad del Foro ha aumentado a través de su página web, desde la que pueden conocerse tanto los documentos que son aprobados, como su

funcionamiento, dotándole de una transparencia imprescindible. Para conseguir que el Foro Valenciano de la Inmigración o el órgano alternativo que lo sustituya sea un órgano de participación eficaz y útil, es imprescindible la participación activa de las administraciones implicadas y de las entidades del tercer sector. En el primer caso, a la administración le corresponde dotarlo de un carácter consultivo y de asesoramiento relevante, cuyos informes y dictámenes se tomen en consideración. Además es necesario que participen las entidades del tercer sector, con especial atención a aquellas que reciben subvenciones por parte de la Generalitat, y al mismo tiempo que se coordine su acción con la que desarrollan las Oficinas de Atención a Personas Migradas.

37. Reactivar el **Observatorio Valenciano de las Migraciones**, especialmente en sus funciones relativas a la generación de estudios sobre la realidad de las migraciones y al desarrollo de actividades de formación para mejorar la calidad de las respuestas que ofrecen las administraciones públicas y los agentes sociales que intervienen en materia de inmigración, tal y como se recoge en el Decreto 93/2009. Atendiendo a la realidad del momento actual, el Observatorio no debería limitarse a analizar “la incidencia de los flujos migratorios” sino que debería estudiar la realidad de la integración y la convivencia en los diferentes territorios valencianos, y en los diferentes ámbitos en los que esta cristaliza (salud, educación, servicios sociales, trabajo, vivienda, vida comunitaria), ofreciendo claves para potenciar la cohesión social y la plena inclusión de la población inmigrante y difundiendo públicamente toda su actividad. El Observatorio, que proponemos denominar “**Observatorio Valenciano de las Migraciones y la Diversidad**”, podría desarrollar, además, un trabajo necesario de detección de los principales focos de xenofobia y contribuir al desarrollo de respuestas, basadas en investigaciones empíricas, ante la creciente amenaza del racismo y la islamofobia.
38. Establecer una línea política clara de **interlocución y apoyo a las entidades sociales** que trabajan en el campo de la integración, garantizando la participación de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de las políticas de integración, incrementando el apoyo económico e institucional a aquellas iniciativas que se muestren efectivas, y supervisando rigurosamente la utilización de los fondos públicos que puedan destinarse a las mismas. En esta línea, convendría, en coordinación con la administración local, crear recursos que permitan albergar las **sedes** de todas aquellas **asociaciones** y agrupaciones que desarrollan o quieren desarrollar un trabajo en favor de la comunidad inmigrante y/o de la convivencia intercultural.

39. Apoyar las **iniciativas** y propuestas innovadoras y diversas **de autogestión** en el ámbito rural y urbano, que desarrollan su trabajo desde la colaboración de grupos multidisciplinares, en los que intervienen con protagonismo, en primer lugar, los propios inmigrantes y refugiados junto con activistas/voluntarios independientes, y expertos y equipos de organizaciones y grupos sociales de todo el estado español. De esta manera, se fomenta también un modelo de ciudadanía activa. Más específicamente, convendría contemplar el objetivo de **crear una red de proyectos autogestionados** que fomenten espacios de convivencia e integración de la población migrante y refugiada.
40. Realizar una **evaluación final del Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017**, algo imprescindible para poder dar continuidad al mismo y, en su caso, corregir aquellas cuestiones que sean necesarias. En ese sentido el propio Plan, en el apartado 10 sobre evaluación y seguimiento, indica que con el objetivo de que el Plan se cumpla favorablemente y sea una garantía de control, se realizarán informes de seguimiento anuales en los que se recogerá el estado de ejecución del Plan. Al expirar la vigencia de éste se debería elaborar un informe de evaluación final en el que se tenga en cuenta los informes de seguimiento previos y la evaluación de la consecución de los objetivos planteados y las acciones propuestas. Aunque el Plan continúa en vigor y, por tanto, no existe el mencionado informe final, es destacable el hecho de que no se conozcan, de forma pública, los informes de seguimiento anuales desde su entrada en vigor en 2014. Sin esas revisiones periódicas se desconoce si se ha ido haciendo frente a las dificultades que han ido surgiendo, es decir, no es posible, como el propio Plan se autoexige, auditar el cumplimiento de los resultados previstos (eficiencia); considerar que el coste de las acciones ejecutadas corresponde con los resultados alcanzados (eficacia); examinar si las medidas y su consiguiente desarrollo son conformes a los objetivos que se propone alcanzar en el plan (idoneidad); y analizar si las actividades que se realizan en el mismo y el momento propuesto para alcanzarlas son adecuados (pertinencia). La ausencia de los informes de seguimiento anuales no es ya reversible, y si estos hubieran existido se tendrían que haber publicitado para que su alcance pueda ser conocido por el conjunto de la ciudadanía. En el punto actual, es imprescindible que se realice un estudio final del Plan que acabará este año, que contemple un informe de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) para articular las propuestas de futuro.
41. Diseñar un nuevo **Plan Director de Integración y Convivencia**, dado que el que se encuentra en vigor expira este año, asegurando que el nuevo Plan constituya un reflejo fiel de las políticas de integración a desarrollar en los próximos años y que los compromisos

que en él se asuman se desarrollen en su conjunto. El diseño del Plan debería hacerse de manera participativa, contando con los actores implicados, y responder a la realidad actual de la inmigración y la diversidad en la Comunitat Valenciana. El Plan, manteniendo los principios rectores actuales, podría tomar como base el presente informe, dado que en él se recoge un diagnóstico amplio de las realidades a abordar desde las políticas de integración y se formulan un conjunto de propuestas que señalan líneas de actuación claras.

42. **Incrementar la información** puesta a disposición de la ciudadanía en relación a las normas, políticas y programas en el campo de la inmigración y la integración, atendiendo al hecho de que esa información, en la actualidad, es prácticamente inexistente en esta Comunitat. Del Foro, como organismo, y del Plan Director, como instrumento de gestión, no existe una transparencia suficiente que permita conocer a la ciudadanía la utilidad y el alcance de ambos. Es significativo de la poca operatividad el hecho de que no existan informes del Foro que pudieran consultarse fácilmente en línea, como tampoco ninguna información relativa al seguimiento del Plan Director. Sería recomendable poner en marcha una **página web** que, en el ámbito de la inmigración y el refugio, presentara de forma articulada y actualizada el conjunto de la normativa aplicable en la Comunitat, las medidas e iniciativas que se realizan, los resultados alcanzados, etc. Esta supondría una fortaleza para asentar la bidireccionalidad del proceso de integración y al mismo tiempo se convertiría en un punto de obligada consulta en la materia para los profesionales, los diferentes actores y la ciudadanía en general.
43. Velar porque los **informes** que emanan de las corporaciones locales atiendan a pautas y **criterios comunes**. Desde este punto de vista, es reseñable la adaptación autonómica de los llamados informes sobre esfuerzo de integración realizada por la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011, sobre aplicación del Reglamento de la LODYLE, en materia de informes sobre esfuerzo de integración. El Real Decreto 557/2011, establece que las Comunidades Autónomas son los órganos competentes para emitir los siguientes informes: informe de disposición de vivienda adecuada, informe de arraigo o integración social, informe acreditativo del esfuerzo de integración e informe de escolarización de menores. Esta norma permite que los informes de disposición de vivienda adecuada y de arraigo o integración social puedan ser emitidos por la Corporación Local en la que el extranjero tenga su lugar de residencia o domicilio habitual cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente. La Comunitat Valenciana ha decidido en base a esta posibilidad que sean las corporaciones locales las competentes para elaborar estos

informes. Es en este punto en el que, para evitar el agravio comparativo, resulta pertinente que se atienda a los mismos criterios. Los informes de esfuerzo de integración y de escolarización de menores, en la Comunitat, se ha acordado que sean emitidos por la Dirección General de Inclusión Social.

44. Derogar el **compromiso de integración**, recogido en el Título II de la Ley 15/2008 y regulado en el Título II del Decreto 93/2009, dado que se trata de una medida improcedente y discriminatoria en la medida en la que implica solo a un tipo de población, la inmigrante, a la que se presupone poco deseo de integrarse en la sociedad y a la que, por ello, se le conmina a “comprometerse” con esa “integración”. La integración no se alcanza ni por contrato ni por compromiso de tan solo una de las partes implicadas, obviando a otras tan importantes o más como son las instituciones públicas y la población autóctona. La lógica de los contratos y los compromisos de integración es ajena a la de la igualdad, la interculturalidad y la integración entendida como un proceso multidireccional que implica a toda la sociedad en su conjunto.
45. Dar por agotado el modelo seguido por el **programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana – Escuelas de Acogida** que parte de una concepción asimilacionista y reduccionista de la integración y cuyo contenido resulta claramente insuficiente en algunas de sus temáticas e incoherente con la perspectiva intercultural desde la que debe construirse la integración en la diversidad. Mecanismos como las Escuelas de Ciudadanía Intercultural que se han propuesto aquí, responderían a la necesidad de aprender a vivir juntos y de construir ciudadanía compartida, favoreciendo así, efectivamente, la integración, la acogida y la cohesión social.
46. Dado que, como se ha expuesto en el apartado jurídico, para los procesos de regularización extraordinaria por arraigo social y de renovación de las autorizaciones de residencia temporal es necesario, en determinados casos, dar muestras de haber seguido formaciones destinadas al conocimiento y respeto de los valores y libertades propios de las sociedades democráticas, conviene poner en marcha una formación que pueda responder a esta necesidad. Así, se propone **diseñar una nueva formación** que permita cumplir con ese requisito pero que parta de una comprensión de la sociedad valenciana como un espacio de diversidad, pluralismo y ejercicio de derechos que no dispone de valores únicos, ni exclusivos, ni compartidos por todos de igual manera, y que se define como multicultural y se enriquece con las aportaciones de las personas venidas de fuera. Esta formación podría ser un espacio idóneo para dar a conocer los derechos que asisten a

todos los ciudadanos y los mecanismos para reivindicarlos, activando el pensamiento crítico que mueve a la participación ciudadana y a la lucha contra cualquier tipo de discriminación.

47. Priorizar la **normalización en la atención a las personas inmigrantes**, de modo que las necesidades que puedan tener como ciudadanas sean atendidas en la misma red de servicios públicos a la que asisten el resto de personas. Atendiendo a esto, se debe asegurar que las Oficinas de Atención a Personas Migradas no actúen, en ningún caso, como servicios paralelos que cubran necesidades de información, asesoramiento, formación o acogida que podrían ser asumidos por recursos ya existentes.
48. Avanzar en el proceso de **remodelación de las Oficinas de Atención a Personas Migradas**, estableciendo unas directrices claras y coherentes que se apliquen en todas ellas por igual, unificando líneas y criterios de actuación que puedan después adaptarse a cada contexto local particular y coordinando y apoyando su trabajo, de manera efectiva, desde la Dirección General de Inclusión.
49. Reconfigurar las Oficinas de Atención a Personas Migradas para convertirlas en **servicios específicos de promoción de la inclusión y la convivencia intercultural**, centrando su actividad en aquellos ámbitos específicos que no se tratan desde los servicios sociales de base ni desde otros ámbitos y que tienen que ver con la prevención y gestión de conflictos en contextos de diversidad, la promoción del diálogo intercultural, la lucha contra el racismo y la xenofobia y la mejora de la convivencia comunitaria en contextos de alta diversidad.
50. **Revisar la actual Red PANGEA** para priorizar y reforzar la labor de aquellas Oficinas que se ubican en los contextos más idóneos y clausurar, si es necesario, las que se encuentran en contextos menos apropiados y no han supuesto un recurso de verdadera utilidad. Como criterios a considerar, a la hora de valorar la procedencia o no de una determinada Oficina, se propone considerar varios aspectos: número de habitantes; porcentaje de población de origen extranjero; tipo de población de origen extranjero y distribución de la misma en el municipio; situación particular de la convivencia en la diversidad en la localidad; experiencia previa de trabajo y grado de implantación de la Oficina en el municipio (o mancomunidad) en cuestión; grado y calidad del compromiso político de las autoridades locales con cada Oficina; presupuesto municipal asignado a la Oficina. Atendiendo a esta variedad de criterios, se podría reordenar con mayor fundamento la antigua red de Oficinas AMICS. Cabe considerar que, aunque el tamaño de la población y el porcentaje de

población de origen inmigrante sean dos variables importantes, estas deben combinarse con otras, dado que existen Oficinas en municipios con menos de 20.000 habitantes o con menos de un 10% de población extranjera (requisitos establecidos en la actual regulación de las OAPMI) que han desarrollado y desarrollan una intensa actividad en el campo de la integración y la convivencia, invirtiendo importantes cantidades de recursos municipales, mientras que otras, ubicadas en ciudades grandes con mucha población extranjera, han permanecido durante años limitándose a realizar gestiones relativas a la adquisición de autorizaciones por arraigo social.



5

RESUMEN EJECUTIVO

1. MARCO JURÍDICO

La política y normativa de inmigración española viene determinada por las directrices europeas y el marco establecido por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con sus múltiples modificaciones (LODYLE) y su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 557/2011, también reformado. Además, hay que tomar en consideración la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. En este contexto, no todas las Comunidades Autónomas, en el ámbito de la inmigración, han desarrollado políticas de integración, también condicionadas por el impacto que ha tenido la modificación constitucional del artículo 135 bis para la reducción de la deuda autonómica.

La Comunitat Valenciana se encuentra entre las que han articulado planes dentro del ámbito de la integración. Se sigue así el mandato de su Estatuto de Autonomía que señala, en el artículo 10.3, que la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en ámbitos como los “derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana” y en el artículo 59.5 añade que “la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración”.

De acuerdo con las mencionadas previsiones normativas y en la línea de lo dispuesto en los artículos 2 bis y ter de la LODYLE, la política de integración, y con ella la acogida, constituye un ámbito prioritario de actuación a nivel autonómico respecto al cual ya existen una serie de instrumentos para hacerla efectiva. Entre ellos:

La Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana. En la misma destaca el artículo 3 relativo a los principios rectores de la integración entre lo que se incluyen:

1. La igual dignidad de todas las personas y la garantía de no discriminación por razón de la condición de persona inmigrante, con la posibilidad expresa de aplicar medidas de acción positiva en una situación objetiva de desigualdad.
2. El respeto a los valores, principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Española y en los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por España, en las manifestaciones inherentes a la diversidad cultural o religiosa de las personas inmigrantes.

3. El favorecimiento de políticas efectivas de participación cívica, social, económica y cultural, para conseguir la máxima interrelación y conocimiento mutuo.

El Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008. En el mismo, por su implicación en el estatuto jurídico del que podrá disfrutar el inmigrante, es reseñable el Título II relativo al compromiso de integración. Desde la misma perspectiva que indica el artículo 6 de la ley, el compromiso de integración es voluntario, va dirigido a personas inmigrantes mayores de edad, y ha de entenderse como una manifestación del mutuo interés de procurar la plena incorporación de las personas inmigrantes a la sociedad valenciana. El Título V relativo a las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS) se verá afectado por la propuesta de modificación de estas agencias que serán sustituidas por las Oficinas de Atención a Personas Migradas en el año 2016. El Título VII del Decreto se ocupa del Foro Valenciano de la Inmigración (que fue creado por Decreto 34/2002, de 26 de febrero, del Gobierno Valenciano), configurado como órgano colegiado de carácter consultivo y de participación social, para asesorar y formular recomendaciones, informar del Plan Valenciano de la Inmigración, conocer acciones que pudieran realizarse con especial referencia a la normativa que pudiera desarrollarse, coordinar y potenciar las iniciativas sociales y cooperar con otros órganos análogos. La composición de este órgano se ha visto afectada por el Decreto 84/2014, de 6 de junio, del Consell, por el que se modifica el artículo 54 del Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, la Orden 11/2010, de 27 de septiembre, de la Conselleria de Solidaritat i Ciutadania, regula la autorización para la impartición del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida, mientras que la Orden 8/2011, de 19 de mayo, de la Generalitat, regula la acreditación de la figura de la persona mediadora y el registro de Mediadores de la Comunidad Valenciana.

La Comunitat Valenciana cuenta con el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017, aprobado por el Acuerdo de 19 de diciembre de 2014, del Consell, que se articula a partir del artículo 9 de la mencionada Ley 15/2008 que lo concibe como mecanismo para establecer las actuaciones que los poderes públicos de la Generalitat deberán realizar “para facilitar una plena integración social de las personas inmigrantes”, en coordinación con las diferentes Consellerias y consultando al Foro Valenciano de la Inmigración. El Plan apuesta por reforzar las políticas de integración a partir de las directrices europeas, atendiendo a la bidireccionalidad y al carácter transversal de las políticas de integración.

Entre la normativa autonómica destaca, por su especial afectación al ámbito de la salud, cuyo ejercicio como derecho se ha visto sistemáticamente cuestionado en especial en relación a las personas en situación administrativa irregular, el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana, que fue sometido a recurso de inconstitucionalidad y en relación al cual el Pleno del Tribunal Constitucional, por auto de 1 de marzo, en el recurso de inconstitucionalidad nº 6022-2015, acordó levantar la suspensión del mencionado Decreto-ley en su integridad, salvo lo dispuesto en relación con las prestaciones farmacéuticas en el artículo 4.1 (BOE nº 58, de 8 de marzo de 2016).

Así, en la Comunitat Valenciana, el Decreto-ley 3/2015 y la resolución de 13 de enero de 2017, de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, por la que se aprueba el Plan Estratégico de subvenciones de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, para el periodo 2017-2019, incluye a la población migrante, entre otras, entre las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad.

Una última referencia normativa es la relativa a la Ley 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, que prevé Convenios con entidades locales para la integración de las personas inmigrantes.

2. LA REALIDAD SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN LA COMUNITAT VALENCIANA

POBLACIÓN

El crecimiento demográfico que ha experimentado la sociedad valenciana en las dos últimas décadas ha sido fruto de la llegada de personas de otros países. Si la población de origen extranjero asentada en la Comunitat Valenciana no alcanzaba el 4% en 1996, las 773.906 personas nacidas fuera de España a fecha 1 de enero de 2016 representan cerca del 16% del total de efectivos. La distribución provincial es desigual, dado que en Alicante reside el 52%, en Valencia el 38% y algo más del 10% en Castellón.

En el conjunto del territorio valenciano claramente predominan quienes proceden de otros Estados miembros de la Unión Europea, que significan el 45% del total, le siguen los que provienen de Sudamérica, que constituyen el 24%, y los que son oriundos del continente africano, que suponen el 14%. Por países, las estadísticas revelan que una tercera parte es originaria de Rumanía, Reino Unido y Marruecos, que conforman el grupo principal de países emisores. Un

segundo grupo está constituido por Colombia, Ecuador y Francia, y un tercer grupo lo conforman Argentina, Alemania, Bulgaria y Argelia. De estos diez países provienen el 61% de las personas nacidas en el extranjero.

La población de origen extranjero muestra un indiscutible equilibrio por sexo y un menor envejecimiento que la autóctona (14,6% tienen 65 años o más, frente al 19,6% de la autóctona). Las cifras de nacidos de madre extranjera, tras sufrir un descenso en el último decenio, se sitúan en torno al 19%, mientras que las cifras de defunciones han registrado un paulatino incremento, siendo Alicante la provincia que mayor número de muertes registra debido a la composición por edad de las personas aquí asentadas: tercera edad procedente de los países europeos occidentales.

De innegable interés desde el punto de vista del proceso de integración es la cifra de población nacionalizada, que a 1 de enero de 2016 es de 191.226 personas, lo que en términos relativos constituye el 25%. Las nacionalidades de origen de las personas que en mayor número han adquirido la nacionalidad española son, en orden decreciente: Colombia, Francia, Ecuador, Marruecos, Argentina, Alemania, Venezuela, Cuba y Bolivia.

El número de extranjeros empadronados que necesitan autorización para residir es de 318.897 a fecha 1 de enero de 2016, de los cuales 269.696 disponen de ella y se distribuyen del siguiente modo: 228.690 personas con autorización de residencia a través del régimen general, 37.569 mediante el régimen comunitario, 2.329 cuentan con autorización por estudios y 1.108 son solicitantes de asilo. En consecuencia, puede estimarse, a tenor de los cálculos que las estadísticas permiten, que 49.201 personas se encuentran en situación de irregularidad documental en la Comunitat Valenciana.

EDUCACIÓN

El alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias en el curso 2015-16 asciende a 90.792 personas en la Comunitat Valenciana, lo que supone una cifra casi diez veces superior a la que representaba en el curso 1999-2000, si bien ha tenido lugar un paulatino descenso en los últimos siete cursos. Dos nacionalidades destacan sobre el resto: los nacionales de Marruecos (17.679 escolares) y los de Rumanía (15.065), que en términos relativos suponen el 19,5% y el 16,6%, respectivamente, lo que significa que uno de cada tres alumnos extranjeros tiene nacionalidad marroquí o rumana.

El tipo de enseñanza con mayor matrícula es la educación primaria, que la cursan el 35,4% del total. El segundo lugar corresponde a la educación secundaria obligatoria (ESO), cuyos estudiantes

suponen el 24,7%, y la tercera posición la ocupa la educación infantil en la que está matriculado el 17,3%. Atendiendo a la titularidad de los centros, el dato más resaltable es que el 83% del alumnado extranjero está matriculado en un centro de carácter público, proporción notablemente superior a la del autóctono y cuyo valor más elevado se da entre el alumnado de África, del que una amplia mayoría asiste a la escuela pública (93%).

A partir de los datos que aporta el estudio PISA de 2015 de las diferentes comunidades autónomas, se deriva que la Comunitat es la cuarta con el Índice de Integración Escolar más bajo (un promedio del 17% del alumnado inmigrante no se considera integrado). Asimismo se constata que el sentimiento de integración del alumnado hispanohablante no es superior al resto del alumnado inmigrante.

Otros aspectos reseñables del ámbito de la educación se refieren a la enseñanza universitaria y a las cifras de analfabetismo. Respecto al primero, cabe señalar que del alumnado que cursa enseñanzas universitarias en el año académico 2015-16 tiene nacionalidad extranjera el 7,8%, entre los que se encuentran estudiantes que se desplazan a la Comunitat Valenciana para realizar un programa universitario. Por su parte, el último Censo de Población revela que una proporción muy significativa de la población extranjera censada como analfabeta es de origen marroquí, nacionalidad que igualmente destaca entre los que no tienen estudios o no han completado los estudios primarios.

TRABAJO

La aportación de población extranjera a la población activa ha sido y es muy significativa tanto en términos absolutos como relativos. En el último trimestre de 2016 la Encuesta de Población Activa indica que de la cifra total el 7,2% son extranjeros comunitarios y 8,1% extracomunitarios, e igualmente revela que la tasa de actividad entre la población extranjera es notablemente más elevada que entre la española, y particularmente lo es en la extracomunitaria y en los hombres.

Al considerar las variables nacionalidad y sexo en el cálculo de las tasas de empleo, los resultados en la fecha señalada muestran el siguiente orden: en primer lugar se sitúan los varones extranjeros extracomunitarios (62,2%), le siguen los extranjeros comunitarios (57%) y los españoles (52,4%). Finalmente se sitúan las mujeres, con cifras muy similares y próximas al 43% en todos los casos.

Las tasas de paro ratifican que la crisis económica ha tenido un efecto más intenso y más extenso en la población extranjera que en la española, con tasas de paro a finales de 2016 de 26,3% en la alóctona y de 17,9% en la autóctona. El paro ha golpeado con más virulencia a los extranjeros extracomunitarios, y en especial a las mujeres de esta procedencia, constatándose que el impacto

del desempleo en 2016 en la sociedad valenciana es, de mayor a menor: mujeres de origen extracomunitario, mujeres de la Unión Europea, hombres de origen extracomunitario, mujeres españolas, hombres españoles y hombres de la Unión Europea.

La cifra de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social es de 184.545 en febrero de 2017, un número que se ha recuperado en los cuatro últimos años pero no es comparable al que se alcanzó en 2007 (237.972 afiliaciones). La mayoría se encuadra en el Régimen General (146.097 incluyendo el Sistema Especial Agrario y el de Hogar), le sigue el de Autónomos (38.050 personas) y una exigua cifra corresponde al Régimen Especial del Mar (398 trabajadores). La distribución por sexo es desigual, de tal manera que el 57,5% son varones y el 42,5% son mujeres, y por nacionalidades se reparten equitativamente entre los nacionales de un país comunitario (50,2%) y extracomunitario (49,8%).

Los sectores de actividad económica que más población emplean difirieren en función del régimen y de la nacionalidad: en los afiliados al régimen general, es la hostelería en los de nacionalidad comunitaria (20%) y en los de nacionalidad extracomunitaria es la agricultura (23%); en los autónomos es el comercio, tanto si son comunitarios (20%), como si son de fuera de la Unión Europea (43%). Los datos también informan de las tres nacionalidades más numerosas, que en orden decreciente son: Rumanía, Marruecos y Reino Unido; en conjunto, los nacionales de estos tres países agrupan al 38,5% de las personas afiliadas a las Seguridad Social, con un claro predominio de la población rumana. No obstante, en el régimen especial de trabajadores autónomos, el primer lugar lo ocupan los ciudadanos chinos y el segundo los británicos. Por su parte, entre los trabajadores extranjeros que cotizan en el régimen especial agrario, además de los rumanos y marroquíes, destacan los pakistaníes, los ecuatorianos y los búlgaros, y en el colectivo de personas adscritas al seguro especial de hogar, sobresalen las de nacionalidad rumana y boliviana.

SALUD

El Sistema de Información Poblacional (SIP) indica que cerca del 14% de las personas registradas en 2015 son extranjeras, 697.894 en términos absolutos. De esta cifra, casi dos tercios, el 63,6%, tienen seguridad social como activos, el 2,6% como pensionista y cerca de otro 5% cuenta con farmacia gratuita. De las estadísticas se desprende también que el mutualismo administrativo privado es insignificante (0,1%), que un 2% posee tarjeta de otra comunidad autónoma y que cerca del 10% dispone de asistencia a través de un convenio internacional.

La aplicación del Real Decreto Ley 16/2012 deja sin cobertura sanitaria a 127.100 extranjeros en septiembre de 2012. Al Programa Valenciano de Protección de la Salud pudieron acogerse desde su entrada en vigor hasta junio de 2015 un total de 2.768 personas. Por su parte, la aplicación de la norma que regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana (Decreto Ley 3/2015) ha permitido que hasta abril de 2017 se hayan aprobado 9.496 solicitudes y 4.326 estén pendientes, lo que supone un total de 13.822.

Los datos sobre interrupciones voluntarias del embarazo (IVE) en mujeres extranjeras muestran una tendencia decreciente desde 2008 a 2015, de tal modo que de las 4.811 interrupciones que se contabilizan en 2008 se reducen a 2.449 en 2015, lo que significa una disminución del 49% (frente al 13% entre las españolas). Esta tendencia comporta que las IVE de extranjeras con respecto al total han decrecido del 43% al inicio del periodo a algo más del 30%, sobresaliendo entre ellas las mujeres latinoamericanas (prácticamente cuatro de cada diez). De las estadísticas se infiere que el perfil de las mujeres que se someten a una IVE es el siguiente: edad media de 29,3 años, conviven en pareja el 60%, la mitad no tiene ingresos económicos propios, el 51,5% usan habitualmente anticonceptivos, un 66,6% ya tenía hijos y el 43,3% se había sometido con anterioridad a alguna IVE. Los departamentos que presentan una proporción más elevada de IVE son Torrevieja y Vinaròs (en torno a la mitad).

La sobre-representación de las mujeres inmigrantes en las estadísticas de la violencia de género es incuestionable. En el quinquenio que abarca desde 2011 a 2015 se observa que entre el 32,9% y el 37,7% de las víctimas no son españolas, lo que significa que como mínimo una de cada tres mujeres es extranjera. Las estadísticas que informan de la nacionalidad de los varones denunciados por violencia de género muestran gran similitud con las de víctimas, constatándose que durante estos años la proporción de extranjeros nunca ha descendido del 34%.

PROTECCIÓN SOCIAL

Los datos de 2015 sobre prestaciones básicas de servicios sociales (PBSS), de los municipios de la Comunitat que participan en el *Plan Concertado*, muestran que las intervenciones de prestación de información y orientación que han tenido como destinatario al colectivo inmigrante no alcanzan el 9,5%, lo cual revela que este colectivo estaría infra-atendido dado que su proporción sobre la población total de la Comunitat Valenciana se aproxima al 16%.

La distribución provincial del conjunto de actuaciones, 63.669, guarda relación con los perfiles socioeconómicos de la población inmigrante que reside en las tres provincias y las consiguientes diferencias en cuanto a necesidades sociales se refiere. Mientras que la población asentada en

Alicante está proporcionalmente menos presente en los registros de los Servicios Sociales, con la de Valencia o la de Castellón sucede lo contrario, especialmente en esta última en tanto que el porcentaje de intervenciones sociales realizadas en dicha provincia duplica al porcentaje de la población de origen extranjero que en ella reside (20% y 10,4%, respectivamente).

Los datos extraídos de la Ficha Social que elabora el personal técnico de la Unidad de Trabajo Social, a través del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), ofrecen información complementaria, aunque presentan la limitación de que una persona pueda estar computada tantas veces como intervenciones haya requerido. El análisis pone de manifiesto que, en mayo de 2017, el 25% de los casos acumulados en los que se registra la nacionalidad corresponden a extranjeros, lo que denotaría una sobre-representación de la población extranjera. Ante la discrepancia entre las cifras de las PBSS y las de SIUSS caben tres explicaciones alternativas: la discrecionalidad de los profesionales de trabajo social en la producción de datos, que provocaría que un cierto número de intervenciones con población inmigrante haya sido clasificada en otra categoría de intervención; que en la población inmigrante sea más frecuente que una misma persona acuda en varias ocasiones a los servicios sociales; la utilización, por parte de los inmigrantes, de otros recursos específicos que ofrecen información y asesoramiento como es el caso, particularmente, de las Agencias AMICS (ahora denominadas Oficinas de Atención a Personas Migradas).

Por nacionalidades, los datos de SIUSS confirman un indiscutible predominio de la población de origen marroquí; la rumana y la ecuatoriana ocupan la segunda y la tercera posición. Tras comparar los efectivos de las diferentes nacionalidades con el número de demandas que formulan en los servicios sociales puede establecerse la siguiente tipología: 1) utilización alta: población marroquí, ecuatoriana, boliviana, colombiana y argelina; 2) utilización equilibrada a su peso demográfico: rumana y búlgara; 3) utilización baja: británica, francesa, alemana, china, rusa, ucraniana y argentina. Claramente, a juzgar por los datos de este sistema de registro, el colectivo marroquí, el ecuatoriano y el boliviano conformarían los de mayor vulnerabilidad a la exclusión social.

3. INTEGRACIÓN, CONVIVENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante los años recientes, los procesos de inserción de buena parte de la población inmigrante que habita en la Comunitat Valenciana han ido avanzando, pero se constata la existencia de importantes discriminaciones vinculadas al origen étnico, la confesión religiosa y/o la situación

administrativa que adoptan manifestaciones especialmente graves cuando, además, afectan a las mujeres. Estas discriminaciones obstaculizan el proceso de incorporación normalizada a la sociedad y a sus espacios y recursos y promueven la desigualdad. La situación administrativa irregular se dibuja como el principal impedimento para la inclusión, dado que aboca a los afectados a un territorio de invisibilidad y vulnerabilidad en el que se convierten en objeto de agresiones múltiples que suponen, en ocasiones, graves violaciones de los derechos fundamentales.

En el ámbito del trabajo, y particularmente, en contextos de irregularidad administrativa, se desvela como especialmente grave la situación de explotación que experimentan las personas empleadas en el sector agrícola y en el sector del hogar y los cuidados.

La falta de documentación, o la amenaza de poderse ver desprovisto de ella, permite la existencia de una potente maquinaria de discriminación institucional que genera miedo, ansiedad y dolor; abre la puerta a la reclusión en un Centro de Internamiento de Extranjeros o a la expulsión al país de origen; impide el acceso normalizado y completo a prestaciones sociales y sanitarias (aspectos en los que se está avanzando considerablemente en el ámbito de la Comunitat); hace inviable el acceso a la educación no obligatoria; comporta dificultades para acceder al empadronamiento en algunos municipios; y aleja, en definitiva, la posibilidad de trazar libremente el propio proyecto de vida.

La población inmigrante, y no solo aquella que se encuentra indocumentada, padece diversas formas de discriminación social e institucional. La imposibilidad de ejercer el derecho al voto, que afecta a la inmensa mayoría de ella, es un claro indicador de las contradicciones imperantes en una sociedad que, por una parte, conmina a los venidos de fuera a integrarse en los valores democráticos y, por otra, les niega el derecho más básico sobre el que ésta se articula, incluso en el ámbito local.

En este contexto de discriminación, las personas inmigrantes se exponen a niveles de pobreza, explotación laboral e inseguridad especialmente importantes. Se trata, además, de una población con menos redes de apoyo social, afectada, muchas veces, por procesos de pérdida de status y de frustración respecto a las expectativas depositadas en el proyecto migratorio, así como por la ausencia de reconocimiento que encuentran en la sociedad de recepción. Una situación particular es la que atraviesan los menores extranjeros no acompañados, afectados por problemáticas singulares que no son bien respondidas desde las administraciones públicas y con especiales dificultades para trazar proyectos de inclusión una vez superada la mayoría de edad.

La red de recursos para hacer frente a las necesidades de la población inmigrante ha sufrido un importante declive durante los años más intensos de crisis económica, reduciéndose considerablemente los recursos públicos destinados al efecto y el número de actuaciones desarrolladas por las entidades sociales que trabajan con inmigrantes. A pesar de que algunas asociaciones han seguido haciendo un trabajo especialmente útil en el campo de la integración y la convivencia, otras han asumido la lógica exclusiva de la prestación de servicios que impide la acción política y dificulta la articulación de una respuesta ciudadana autónoma y libre.

Por lo que refiere a la calidad de la convivencia, se ha conseguido articular en la Comunitat un modelo de coexistencia pacífica, sin importantes conflictos aparentes pero también sin apenas interrelación entre personas procedentes de países diferentes. En algunos contextos territoriales concretos sí se han materializado importantes experiencias de convivencia intercultural que, en cualquier caso, no han conseguido consolidar un modelo de relación entre culturas que se aleje de la sospecha hacia el que se aprecia diferente, el sentimiento de amenaza y el desinterés y abra la puerta a nuevos patrones de relación.

Se acusa una escasa adaptación de los servicios públicos a la realidad de la diversidad cultural y religiosa que se observa, particularmente, en los centros educativos y sanitarios que se encuentran organizados en base a planteamientos etnocéntricos. Los profesionales de los diferentes servicios públicos no están correctamente informados ni capacitados para intervenir en contextos culturalmente diversos, lo que se apunta como una dificultad importante para garantizar el acceso y uso satisfactorio de los mismos por parte de la población inmigrante. Además, las personas de origen inmigrante apenas están representadas en estos servicios en los que la práctica totalidad de los trabajadores son personas autóctonas.

La persona inmigrante, representada como “el otro”, es percibida, por buena parte de la población, como una amenaza para la seguridad, los recursos públicos y la identidad. Los estereotipos negativos y los prejuicios hacia esta población alimentan el rechazo hacia la misma y las expresiones (explícitas o implícitas) de racismo social e institucional. Ese estigma que soportan los “otros” opera, con especial intensidad, en la población musulmana, demonizada por mensajes mediáticos y políticos y víctima de buena parte de las agresiones racistas que dificultan llevar a cabo una vida normalizada y acorde a derechos. Las personas musulmanas se encuentran con importantes trabas a la hora de ejercer su religión y perciben el rechazo de la población autóctona no musulmana y una situación de intensa discriminación respecto a los creyentes de otras religiones como la católica.

En este contexto, la administración valenciana ha ido desarrollando diversas medidas para facilitar la inserción social de las personas inmigrantes y promover la convivencia. Algunas han tenido más éxito que otras y, tras unos años en los que la actividad política en este campo fue especialmente intensa, y en los que se apoyó también decididamente la labor de algunas entidades sociales, durante los años de crisis las políticas de integración se redujeron considerablemente para experimentar un nuevo, y aun relativo, impulso a partir de 2015.

Uno de los recursos más utilizados por la población inmigrante en su camino hacia la plena incorporación en la sociedad valenciana han sido las antiguas Agencia AMICS, hoy Oficinas de Atención a Personas Migradas. Se trata de un conjunto de Oficinas muy heterogéneas, que no acaban de configurarse como una auténtica red, y que han tenido niveles de utilidad muy diferencial entre ellas. Desde estas Agencias se ha ofrecido un apoyo sustancial en los procesos de regularización de la población inmigrante y se han llevado a cabo diversas actuaciones relacionadas con la acogida (en mayor medida) y la promoción de la convivencia (en menor medida). Algunas de estas Oficinas cuentan con mediadores interculturales que desarrollan una importante labor en el campo de la mediación preventiva aunque se concluye que es urgente reforzar esta figura y otras, como los agentes de dinamización comunitaria, que son imprescindibles para trabajar por la articulación de la interculturalidad en los municipios valencianos. Se conviene que ese trabajo por la cohesión social y la convivencia intercultural debe ser hoy una prioridad de las Oficinas frente a otros momentos en los que la acogida a la población recién llegada constituía un reto urgente de primer orden.

Por lo que refiere al programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana – Escuelas de Acogida, se concluye que se trata de una medida con un claro componente asimilacionista en su origen que ha sido útil, básicamente, para facilitar los procesos de regularización por arraigo social y de renovación de las autorizaciones de residencia temporales y que necesita ser sustituida por otra más acorde con la perspectiva de la integración intercultural.

Por su parte, las entidades sociales y las asociaciones de inmigrantes se considera que están llamadas a seguir jugando un papel central en la promoción de la integración y la convivencia en la diversidad, en coordinación con los poderes públicos pero alejadas de las dinámicas clientelares que han sido frecuentes en otros momentos anteriores. Para ello, deberá revitalizarse un sector que se ha visto muy dañado por las consecuencias de la crisis, en diversos órdenes, y que resulta clave en la configuración de una sociedad más integrada, más justa y más solidaria. La enorme heterogeneidad entre las diferentes entidades debe tenerse en cuenta a la hora de valorar las posibilidades de apoyo institucional, pues se entiende que las asociaciones que deben jugar un

papel activo en las políticas de integración son aquellas que son vehículos reales de participación ciudadana y persiguen objetivos socialmente útiles.

4. PROPUESTAS

La materialización de una política comprometida con los derechos de las personas inmigrantes que facilite la plena incorporación de esta población a la sociedad valenciana y permita mejorar sus condiciones de vida, requiere de un enfoque integral que atienda a la esfera de la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y los servicios sociales y fomenta, en todas ellas, la igualdad de trato y la no discriminación desde una estrecha coordinación entre los diferentes actores sociales, políticos y técnicos implicados y ofreciendo una especial atención a los grupos sometidos a mayores cuotas de vulnerabilidad y discriminación como las mujeres, los inmigrantes en situación administrativa irregular, o los miembros de determinadas minorías étnicas o religiosas.

La garantía de la cohesión social y la vertebración de la sociedad valenciana, diversa y plural, solo podrá conseguirse mediante el fomento de la convivencia intercultural y la cultura de la paz en un contexto de igualdad de derechos. Los estereotipos negativos y los prejuicios hacia las personas de origen inmigrante que van arraigando en la sociedad valenciana, alentados por diversos sectores sociales, políticos y mediáticos que promueven abierta o veladamente el racismo y la xenofobia, necesitan ser contrarrestados con una política firme y decidida que apueste, sin ambages, por la lucha contra el racismo, en todas sus expresiones, y por la construcción de la interculturalidad. Una interculturalidad que debe ir mucho más allá de ese encuentro esporádico, superficial y culturalmente reduccionista entre personas a las que se presupone diferentes que, con frecuencia, han promovido los poderes públicos. El descubrimiento de aquello que se tiene en común, de los intereses y anhelos compartidos, permite incrementar el reconocimiento mutuo, articular proyectos compartidos y revertir ese proceso de creciente deshumanización que se expresa en las relaciones interétnicas en contextos de desigualdad y menosprecio de los “otros”. La construcción de un nosotros compartido, reconocido y celebrado en su diversidad, que incorpore también a aquellos que vinieron de otros lugares, debe ser una tarea de primer orden en la acción política por la construcción de la integración y la convivencia en la Comunitat Valenciana.

En este proyecto social y político, las personas migrantes, con sus experiencias migratorias y sus vivencias ancladas en un marco social e institucional que promueve la desigualdad y el racismo, están llamadas a jugar un papel fundamental. También los diferentes movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes que trabajan por construir una

alternativa de justicia, bienestar y convivencia en la Comunitat Valenciana deben ser especialmente reconocidas por las instituciones, de modo que pueda articularse un trabajo conjunto entre los poderes públicos y la sociedad civil que haga más viable la consecución de ese proyecto de construcción de una sociedad inclusiva, diversa e intercultural.

Considerando el completo diagnóstico que se incluye en el informe, y del que en este resumen ejecutivo tan solo se ofrece apenas un esbozo, se propone el siguiente objetivo central para las actuaciones en materia de promoción de la mejora de las condiciones de vida de las personas inmigrantes y la convivencia entre culturas en la Comunitat Valenciana:

Alcanzar la plena incorporación de la población inmigrante en la Comunitat Valenciana, garantizando la igualdad de derechos y la no discriminación y generando las condiciones necesarias para hacer posible el diálogo y la convivencia intercultural desde un enfoque de derechos humanos.

Este objetivo se desgrana en 12 objetivos específicos:

1. Suprimir las diferentes barreras, formales e informales, que dificultan el acceso y disfrute de los servicios públicos a la población inmigrante.
2. Llevar a cabo una adaptación efectiva de los servicios públicos a la realidad multicultural y a las necesidades particulares de la población de origen inmigrante.
3. Asegurar que las instituciones públicas valencianas velen, en su conjunto, por la garantía de los derechos de la población inmigrante.
4. Poner en marcha medidas de acción positiva que permitan reducir la desigualdad, garantizar la igualdad de oportunidades e incrementar los niveles de representación de la población inmigrante.
5. Desarrollar estrategias de incidencia política en aquellos ámbitos que, no siendo de competencia autonómica, afectan a las posibilidades de integración y al nivel de garantía de derechos de las personas inmigrantes.
6. Fomentar el encuentro intercultural atendiendo a las realidades singulares de los diferentes contextos locales y comunitarios.
7. Combatir los estereotipos negativos y los prejuicios hacia las personas inmigrantes.

8. Prevenir y hacer frente a los delitos de odio cometidos en base a prejuicios de carácter racista, xenófobo o islamófobo.
9. Potenciar, decididamente, la mediación como método de prevención y resolución de conflictos y de transformación de las pautas de interrelación entre sujetos y grupos culturalmente diversos, fomentando la convivencia y las relaciones basadas en el diálogo y la cultura de la paz.
10. Apoyar el trabajo de aquellas organizaciones sociales que sean vehículos transparentes y democráticos de acción colectiva y cuyas acciones reviertan en la mejora de las condiciones de vida de las personas inmigrantes y/o de la calidad de la convivencia.
11. Desarrollar mecanismos de colaboración estrecha y efectiva con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de la integración y la interculturalidad.
12. Poner en marcha canales fluidos y efectivos para asegurar la participación de las personas inmigrantes en el diseño y desarrollo de las políticas públicas.

Para la consecución de estos objetivos se plantea la puesta en marcha de 50 medidas que se articulan en torno a 6 ejes de actuación: integración y garantía de derechos; educación; salud; menores extranjeros no acompañados; convivencia intercultural; y políticas públicas de integración. Estas medidas se formulan con objeto de que puedan ser adoptadas y llevadas a la práctica de modo que se produzca una mejora sustancial de la actuación del gobierno valenciano en materia de inclusión, diversidad cultural y convivencia.



6

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, M.J. y Buraschi, D. (2012). El desafío de la convivencia intercultural. *REMHU. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 38, 27-43.

Aldaz, L. y Eguía, B. (2015). Inmigración y mercado de trabajo: nichos laborales por género y nacionalidad en España. *Revista de Estudios Sociales*, 54, 68-80.

Alemán, C. (2011). Inmigración y servicios sociales. *Papers. Revista de Sociología*, 96(3), 825-852.

Alemán, C. y Soriano, R.M. (2014). La inmigración en España: nuevos desafíos para las políticas sociales. *Revista de estudios políticos*, 166, 123-151.

Álvarez de Sotomayor, A. (2011). *El rendimiento académico de los alumnos inmigrantes en España. Un estudio de caso*. Tesis doctoral, Universidad de Granada. Disponible en: <http://ir.uv.es/2hfrCxx>.

Álvarez-Sotomayor, A., Martínez-Cousinou, G. y Gutiérrez, D. G. (2015). Cuando la segunda generación no se queda atrás: evidencias sobre el rendimiento académico de los hijos de inmigrantes en el caso andaluz. *Estudios sobre Educación*, 28, 51-78.

Ariño, A. (dir.) (inédito) (2003). *La inmigración en la Comunidad Valenciana. Situación actual y paradigmas políticos de intervención*. Conselleria de Benestar Social, Generalitat Valenciana.

Bauman, Z. (2005). *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Cea D'Ancona, M.A. y Valles, M.S. (2015). *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Informe Encuesta 2014*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid. Disponible en: <http://ir.uv.es/zd7GpvY>.

Bello, A. (2013). *El contexto migratorio como determinante de la violencia de género en mujeres inmigrantes*. Tesis Doctoral, Universidad de Alicante. Disponible en: <http://ir.uv.es/ZS21NxK>.

Borrell, C., Rodríguez-Sanz, M., Bartoll, X., Malmusi, D. y Novoa, A.M. (2014). El sufrimiento de la población en la crisis económica del Estado español. *Salud Colectiva*, 10, 95-98.

Buades, J. et al. (2016). *Informe Anual sobre Migraciones e Integración CeiMigra 2015. Superar fronteras*. Fundación CeiMigra, València. Disponible en: <http://ir.uv.es/VU8U0Ou>.

Campaña por el cierre de los centros de internamiento (2013). *¿Cuál es el delito? Informe de la Campaña por el cierre de los centros de internamiento de extranjeros: el caso de Zapadores*. Disponible en: <http://ir.uv.es/7MbP8Uv>.

Castel, R. (2008). La protección social en una sociedad de semejantes. *Revista CS en Ciencias Sociales*, 1, 13-40. Disponible en: <http://ir.uv.es/v7Ebw8M>.

Consejo General de la Abogacía Española, Unicef y Banesto (2009). *Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. Disponible en: <http://ir.uv.es/ZbQc0jp>.

Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública (2016). *Memoria de gestión de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública*. Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://ir.uv.es/dmN15S5>.

Convivencia Cívica Catalana (2017). *Los inmigrantes en el sistema educativo de Cataluña. Perfil, resultados académicos y valoraciones. Análisis en base a PISA 2015*. Disponible en: <http://ir.uv.es/06MKNJI>.

Comelles, J. y Martínez, A. (1993). *Enfermedad, cultura y sociedad*. EUDEMA, Madrid.

Cuadra, C. (2010). *Policies on Health Care for Undocumented Migrants in EU27. Country Report Spain. Health Care in Nowhereland. Improving Services for undocumented migrants in EU*. Malmö (Sweden): Malmö University. Disponible en: <http://ir.uv.es/DQi4J2Y>.

De Lucas, J. (2012). Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración. En VV.AA. *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*. EUROBASK, Bilbao, 11-91.

(2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Tirant lo Blanch, València.

De Lucas, J., Añón, M.J., Galiana, A., Mestre, Ruth, Miravet, P., Ruiz, M., Simó, C., Solanes, A. y Torres, F. (2008). *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Fundación BBVA, Bilbao. Disponible en: <http://ir.uv.es/BBA6fUR>.

Defensor del Pueblo (2011). *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*. Disponible en: <http://ir.uv.es/jFC0E4a>.

Direcció General de Salut Pública (2015). *Red Centinela Sanitaria de la Comunitat Valenciana. Programa de Registro 2015*. Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://ir.uv.es/70yW7CJ>.

Direcció General de Salut Pública (2016). *Información de la Red Centinela Sanitaria de la Comunitat Valenciana nº 3*. Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://ir.uv.es/3IUOFYh>.

Direcció General de Salut Pública (varios años). *Informes de Salud. Interrupciones Voluntarias del Embarazo en la Comunitat Valenciana*. Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://ir.uv.es/TIObp70>.

Direcció General de Drogodependències (varios ejercicios). *Informe de Actividad. Centros, Servicios y Programas de Prevención y Atención a las Drogodependencias en la Comunitat Valenciana*. Conselleria de Sanitat, Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://ir.uv.es/Om6IYDh>.

Felipe, M.J., Yébenes, J. y Climent, P (2015). La integración de las hijas y los hijos de las familias inmigrantes en la ciudad de Valencia. Ajuntament de València. Disponible en: <http://ir.uv.es/HUDV0qo>.

Fernández Sierra, J. (2017). Alumnado inmigrante en la ESO: Vulnerabilidad pedagógica del sistema educativo. *Educación XX1*, 20(1), 121-140.

Ferri, M., Grau, A. y Santos, J. A. (2016). Necesidades en salud de los inmigrantes de Europa del este: hacia un modelo comunitario de educación en salud. *Arxius de Ciències Socials*, 34, 157-168.

Fundación Bancaja (2011). *El alumnado extranjero en el sistema educativo español*. Capital Humano nº 123. Disponible en: <http://ir.uv.es/XCHeeV1>.

Fundación Raíces (2014): *Sólo por estar solos. Informe sobre la determinación de la edad en menores migrantes no acompañados*. Disponible en: <http://ir.uv.es/Dvp34nO>.

Gascón, A., Añón, M.J., García Cívico, J., Merino, V. y Mora, A. (2017). *Informe estrategia valenciana para la igualdad de trato, la no discriminación y la prevención de los delitos de odio*, Agència Valenciana d'Igualtat en la Diversitat, Generalitat Valenciana, València. Documento no publicado.

Gil-Alonso, F. y Vidal-Coso, E. (2015). Inmigrantes Extranjeros en el mercado de trabajo español: ¿más resilientes o más vulnerables al impacto de la crisis? *Migraciones. Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 37, 97-123.

Giménez, C. (2013). Promoviendo la convivencia ciudadana intercultural en territorios de alta diversidad. Ideas y experiencias para una praxis comunitaria. En Buades, J. y Giménez, C. (coords.), *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios*, Fundación CeiMigra y Tirant lo Blanch, València, 36-57. Disponible en: <http://ir.uv.es/hqU24Qe>.

Giménez, C., Lobera, J., Mora, T. y Roche, D. (2015). *Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad. Encuesta 2015*. Obra Social La Caixa, Barcelona. Disponible en: <http://ir.uv.es/aW9RpE6>.

Gómez Gil, C. (2008). El asociacionismo de los inmigrantes. En García Roca, J. y Lacomba, J. (eds.), *La inmigración en la sociedad española*, Bellaterra, Barcelona, 541-557.

González Sanjuán, M.E. (2012). Avances y retrocesos en la salud y sanidad en la Sociedad Valenciana. *Arxius de Ciències Socials*, 27, 67-82.

Hymes, DH. (1995). *Acerca de la competencia comunicativa*. En Llobera et al., *Competencia comunicativa. Documentos básicos en la enseñanza de lenguas extranjeras*. Edelsa, Madrid, 27-46.

Horcas, V. (2016). *Entre el control y la protección. Los dispositivos de atención de los Menores Migrantes no Acompañados (MMNA) en el País Valencià*. Tesis doctoral, Universitat de València. Disponible en: <http://ir.uv.es/7DoXOv8>.

Instituto Nacional de Estadística. *Censo de Población y Viviendas 2011*. Disponible en: <http://ir.uv.es/NJ3rLFV>.

Instituto Nacional de Estadística. *Cifras de Población*. Disponible en: <http://ir.uv.es/FLrIF8H>.

Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta de Población Activa (EPA)*. Disponible en: <http://ir.uv.es/L3psRu3>.

Instituto Nacional de Estadística. *Estadística de violencia doméstica y violencia de género*. Disponible en: <http://ir.uv.es/Xa1r7id>.

Instituto Nacional de Estadística. *Estadística del Padrón Continuo*. Disponible en: <http://ir.uv.es/2vXsKMK>.

Instituto Nacional de Estadística. *Fenómenos demográficos. Movimiento Natural de la Población*. Disponible en: <http://ir.uv.es/pmLP7Yo>.

Irazu, A. y Arnosó, M. (2010). *Guía para el empoderamiento de la mujer inmigrante frente a la violencia de género*. SOS Racismo, San Sebastián. Disponible en: <http://ir.uv.es/xtC5ThI>.

La Parra, D. (2002) El impacto de la exclusión en la salud: una forma de violencia estructural. *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, 10, 261-268.

Lema, C. (2009). *Salud, Justicia, Derechos. El derecho a la salud como derecho social*. Dykinson, Madrid.

Llosada, J., Vallverdú, I., Miró, M., Pijem, C. y Guarga, A. (2012). Acceso y uso de los servicios sanitarios por parte de los pacientes inmigrantes: la voz de los profesionales. *Atención Primaria*, 44, 82-88.

Marco, E. (2016). *Temps prestats. Joves d'origen marroquí que migren en solitari al País Valencià*. Tesis doctoral, Universitat de València. Disponible en: <http://ir.uv.es/0rlgqXB>.

Ministerio del Interior (2014). *Informe 2013 sobre la evolución de los delitos de odio en España*. Disponible en: <http://ir.uv.es/0cbSgWs>.

(2015). *Informe 2014 sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España*. Disponible en: <http://ir.uv.es/of6Zn41>.

(2016). *Informe 2015 sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España*. Disponible en: <http://ir.uv.es/EIOG8Bv>.

(2017). *Informe 2016 sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España*. Disponible en: <http://ir.uv.es/e4U9wP0>.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013). *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales*. Informes, Estudios e Investigación, Gobierno de España. Disponible en: <http://ir.uv.es/UMKXR30>.

Mora, A. (2011). La participación social y política como instrumento de integración: una aproximación al asociacionismo inmigrante en España y en la Comunidad Valenciana”, en Añón, M.J. y Solanes, A. (eds.), *Construyendo sociedades multiculturales. Espacio público y derechos*, Tirant lo Blanch, València, 250-276.

(2012). *La immigració a Gandia. Integració, associacionisme i polítiques públiques*. Tesis doctoral, Universitat de València, <http://ir.uv.es/rmOPqdw>.

(2013). El Real Decreto-ley 16/2012 y la negación del derecho a la asistencia sanitaria a los inmigrantes indocumentados: un análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos. En *Actas del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*, pp. 1041-1050.

(2014). “Las asociaciones de inmigrantes como espacio de construcción política de la integración: el caso de la ciudad de Gandia”. En Cairo, H. y Finkel, L. *Actas del XI Congreso Español de Sociología*, 935-943.

(2017a). “La relació entre les associacions d’immigrants i el poder local: un acostament a la realitat de la ciutat de Gandia”. En Moncusí, A., Torres, F. y Fioravanti, H. (eds.), *Barris i ciutats en clau multicultural: construcció del conflicte, experiències veïnals i gestió institucional*, Alfons el Magnànim, València (en premsa).

(2017b). Génesis y resolución de conflictos relacionados con mezquitas y oratorios: el caso del oratorio de Singuerlín (Santa Coloma de Gramenet). *Migraciones. Revista del Instituto de Estudios sobre Migraciones*, 41, 3-28. Disponible en: <http://ir.uv.es/aWM5jLa>.

Mora, A., Santonja, V. y Campos, L. (2015). *Diversidad cultural, convivencia y políticas públicas en Benicarló (Castelló). Una aproximación desde proyecto “SENDAS desde la integración”*. Disponible en: <http://ir.uv.es/FbDnUZ1>.

Mora, A., Caturla, M. y Adrover, C. (2016). *Encuesta sobre Integración y Convivencia en la Vall d’Uixó. Informe de resultados*, Universitat de València y Ajuntament de La Vall d’Uixó, València. Disponible en: <http://ir.uv.es/h0phbQR>.

Mora, A. y Hernández, L. (2017). *Enquesta sobre la qualitat de vida i la convivència al barri d’El Vallet (Puçol)*, Ajuntament de Puçol.

Moreno, F. J. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Obra Social, Fundación la Caixa. Disponible en: <http://ir.uv.es/cXKA858>.

Moreno, G. i Ajerdi, X. (2008). Inmigración y servicios sociales: ¿última red o primer trampolín? *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de servicios sociales*, 44, 7-18.

Moreras, J. (2011). Sociabilidades reactivas en espacios urbanos multiculturales: los conflictos en torno a la apertura de mezquitas en Cataluña (1990-2008). En *Actas del X Congreso Estatal de Ciencia Política y de la Administración*. Disponible en: <http://ir.uv.es/SVMANx5>.

Movimiento contra la Intolerancia (2017). *Informe RAXEN. Especial Comunidad Valenciana 2016*.

Observatorio Permanente de Inmigración (2016). *Extranjeros residentes en España a 31 de diciembre de 2015. Principales resultados*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Gobierno de España. Disponible en: <http://ir.uv.es/jb3lvje>.

ODUSALUD (2017). *13 Informe junio 2017. Revisión de las incidencias registradas en 2016*. Disponible en: <http://ir.uv.es/Ae5RX3n>.

Olivella, J., Calleja, G. y Solé, F (2016). España como destino de estudiantes universitarios internacionales. *Investigaciones de Economía de la Educación*, 11, 59-76.

Organización Mundial de la Salud (1946). *Constitución Organización Mundial de la Salud*. Disponible en: <http://ir.uv.es/VXU5KgF>.

(1996). Resolución 49.25 de la Asamblea Mundial de la Salud. WHA 49.25. Prevención de la violencia: una prioridad en salud pública. Ginebra.

Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia (2014). *Informe anual. Islamofobia en España 2013*. Disponible en: <http://ir.uv.es/NWE0Wj0>.

(2015). *Informe anual. Islamofobia en España 2014*. Disponible en: <http://ir.uv.es/F0y1lG1>.

(2016). *Informe anual. Islamofobia en España 2015*. Disponible en: <http://ir.uv.es/0x9KeQb>.

(2017). *Informe anual. Islamofobia en España 2016*. Disponible en: <http://ir.uv.es/4TpeGdm>.

Quiroga, V. y Alonso, A. (coord.) (2009): *Sueños de Bolsillo. Menores Migrantes No Acompañados/das en la Comunitat Valenciana*. Informe no publicado.

Sales, A. (2015). *Inmigración, integración cívica y obligación en la Unión Europea: el contrato de integración*. Tesis doctoral, Universitat de València. Disponible en: <http://ir.uv.es/IRruNJ4>.

Sayed-Ahmad, N. (2010). Experiencia de migración y salud mental. Hacia un nuevo modelo de salud.

Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2017). *Afiliación de extranjeros Seguridad Social Febrero 2017*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España. Disponible en: <http://ir.uv.es/l2tTeVn>.

Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (2012). *Memoria del Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales (S.I.U.S.S.) Año 2012*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Gobierno de España. Disponible en: <http://ir.uv.es/4iFIEPe>.

Secretaría General de Inmigración y Emigración. *Extranjeros con autorización de estancia de estudios*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España. Disponible en: <http://ir.uv.es/XJBFb4r>.

Serrano, L., Soler, A. y Hernández L, L. (2013). *El abandono educativo temprano: análisis del caso español*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie), València. Disponible en: <http://ir.uv.es/wUJ7nb1>.

Simó, C. y Torres, F. (2009). Tipos de inmigrantes, inserción social y asociacionismo. El caso de la Comunidad Valenciana, en Checa, F., Arjona, A. y Checa, J.C. *Transitar por espacios comunes. Inmigración, salud y ocio*, Icaria, Barcelona, 285-313.

Servicio Jesuita a Migrantes (2017). *Informe CIE 2016*. Disponible en: <http://ir.uv.es/EhoiP9M>.

Solanes, A. (2009). ¿Integrando por ley? De los contratos europeos de integración al compromiso de la Ley Autonómica Valenciana 15/2008. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, 20, 47-75.

(2010). Inmigración y responsabilidad municipal. *Documentación Social*, 158, 191-210. Disponible en: <http://ir.uv.es/hYPOhJ0>.

(2011). El buen inmigrante: regular e integrado. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, 9, 99-125. Disponible en:

(2014). La salud como derecho en España: reformas en un contexto de crisis económica. *Derechos y libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos*, 31, 127-161. Disponible en: <http://ir.uv.es/fs7QNGq>.

(2016). Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas. *Revista telemática de filosofía del derecho*, 19, 37-76. Disponible en: <http://ir.uv.es/ZCJdOWi>.

Subdirección General de Asilo (Oficina de Asilo y Refugio) (2015). *Asilo en Cifras 2015*. Dirección General de Política Interior, Ministerio de Interior, Gobierno de España. Disponible en: <http://ir.uv.es/cO8pQzX>.

Subdirección General de Coordinación y Seguimiento Universitario (varios años). *Estadística de estudiantes universitarios*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en: <http://ir.uv.es/7SaHxu3>.

Subdirección General de Estadística y Estudios (varios años). *Estadística de las enseñanzas no universitarias*. S.G. de Coordinación y Seguimiento Universitario. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en: <http://ir.uv.es/7SaHxu3>.

Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social (varios años). *Boletines estadísticas laborales*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España. Disponible en: <http://ir.uv.es/rO0nF5l>.

Torres, F. (2007). *Nous veïns a la ciutat. Els immigrants a València i Russafa*. Universitat de València, València.

Valero, J. R. (1992). *La inmigración extranjera en Alicante*. Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, Alicante.

Vázquez Cañete, A.I. (2012). Donde no hay mediación. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, 39, 213-232.

Vázquez, M. L., Vargas, I., y Aller, M. B. (2014). Reflexiones sobre el impacto de la crisis en la salud y la atención sanitaria de la población inmigrante. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, 28, 142-146.

Veredas, S. (2003). Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política. *Revista Internacional de Sociología*, 36, 207-225.

Vives-Cases, C., Gil-González, D., Plazaola-Castaño, J., Montero-Piñar, M. I., Ruiz-Pérez, I., Escribà-Agüir, V., Ortiz-Barreda, G., Torrubiano-Domínguez, J. y G6 para el Estudio de la Violencia de Género en España (2009). Violencia de género en mujeres inmigrantes y españolas: magnitud, respuestas ante el problema y políticas existentes. *Gaceta Sanitaria*, 23, 100-106.

Zinovyeva, N., Felgueroso, F. y Vázquez, P. (2013). Immigration and student achievement in Spain: evidence from PISA. *SERIES*, 5(1), 25-60.

