



Nafarroa Bai

**ENCUENTROS  
SOCIALES  
PARA EL CAMBIO**

**GIZARTE  
TOPAKETAK  
ALDAKETARAKO**

# **INMIGRACIÓN INMIGRAZIOA**

**Marzo de 2007ko Martxoan**



Nafarroa Bai

## ENCUENTROS SOCIALES PARA EL CAMBIO

**10 de marzo de 2007**  
**Cines GOLEM Iruña**

**9.45h. -Inauguración Encuentros**  
**10.00-11.30h. -Sesiones**  
**simultáneas**

1. Acción Social con Personas Mayores, Diversidad funcional e Inclusión social
2. Violencia de género
3. Infancia y Adolescencia,
4. Vivienda social y de integración
5. Salud y Atención Sanitaria
6. Precariedad y sectores sociales desfavorecidos, que incluye Precariedad Laboral juvenil, Empleadas de Hogar y cuidadoras y Medidas Presupuestarias para sectores más desfavorecidos
7. Inmigración
8. Cooperación al Desarrollo

**11.30-11.45. - Descanso, café**

**11.45-12.30. - Plenario**

**Conclusiones de las sesiones**  
**simultáneas**

**12.30-14.00. - Mesa redonda:**

**Luis Sanzo**, miembro de la Red  
Renta Básica

**Antonio Antón**, profesor sociología  
Universidad Autónoma de Madrid

## GIZARTE TOPAKETAK ALDAKETARAKO

**2007ko Martxoaren 10a**  
**GOLEM ZINEMAK Iruña**

**9.45h. - Hasiera-ekitaldia**

**10.00-11.30h. - Gaikako saioak**  
**aldi berean**

1. Gizarte Ekintza Adinekoekin, Aniztasun funtzionala eta Gizarte barneratzea
2. Genero bortizkeria
3. Haurtzaroa eta Nerabezaroa
4. Etxebizitza soziala eta integraziorakoa
5. Osasungintza eta Osasun Arreta
6. Prekarietatea eta gizarteko atal baztertuak; honen barnean dira Gazteen Lan Prekarietatea, Etxeko langileak eta zaintzaileak eta atalik baztertuenen aldeko Aurrekontu alorreko Neurriak
7. Inmigrazioa
8. Garapenerako Lankidetzak

**11.30-11.45. - Atsedenaldea,**  
**kafea**

**11.45-12.30. - Osoko Batzarra.**  
**Aldi bereko saioen ondorioak**

**12.30-14.00. - Mahai-ingurua:**

**Luis Sanzo**, Oinarrizko Errenta Sareko  
kidea

**Antonio Antón**, Soziologia irakaslea  
Madrilgo Unibertsitate Autonomoan

## PRESENTACIÓN

Este documento, que tienes en tus manos es, junto con otros, fruto del trabajo de varios grupos de personas pertenecientes a Nafarroa Bai y de otras personas independientes de izquierdas. Desde Na-Bai -y creemos, igualmente, desde las otras izquierdas de Navarra- la *cuestión social* será uno de los ejes centrales del cambio alternativo a la derecha. A ello pretenden contribuir estos "Encuentros sociales para el cambio".

Uno de los objetivos fundamentales de Nafarroa Bai es trabajar, desde el Gobierno o desde la oposición, por fortalecer las políticas sociales públicas a favor de las mayorías y por reducir drásticamente las desigualdades sociales mediante la decidida atención a los sectores más desfavorecidos. Y esto pasa, a nuestro juicio, por reforzar y repensar el Estado del Bienestar.

El temario es parcial y quedan fuera capítulos fundamentales como educación. Se abordan los siguientes temas:

1. Acción Social
2. Personas Mayores
3. Diversidad funcional
4. Inclusión social
5. Violencia de género
6. Infancia y Adolescencia,
7. Vivienda social y de integración
8. Salud y Atención Sanitaria
9. Precariedad y sectores sociales desfavorecidos, que incluye Precariedad Laboral juvenil, Empleadas de Hogar y cuidadoras y Medidas Presupuestarias para sectores más desfavorecidos
10. Inmigración
11. Cooperación al Desarrollo

Con estos Encuentros pretendemos iniciar un diálogo permanente con organizaciones sociales y con personas que trabajan en los diferentes ámbitos sociales. Te invitamos a tomar parte en ellos y agradeceremos tus análisis, propuestas, críticas, aportaciones y sugerencias. Perseguimos, asimismo, un objetivo común a las izquierdas de Navarra: el anhelado cambio social.

## AURKEZPENA

Eskuartean duzun dokumentu hau, beste zenbaitekin batera, Nafarroa Bai kide batzuek osatutako talde zenbaiten eta ezkerreko independenteak diren beste hainbat en lanaren emaitza da. Na-Baitik-eta, uste dugunez, Nafarroako gainerako ezkerretatik ere- *gizarte-auzia* izanen da ardatz nagusietako bat eskuinaren alternatiba osatzerakoan. Auzi horretan ekarpena egitea da, hain zuzen, "Aldaketarako *gizarte-topaketa*" hauen helburua.

Nafarroa Bairen helburu nagusietako bat, hain zuzen, Gobernutik nahiz oposiziotik arituta ere, gehiengoan aldeko *gizarte-politika publikoak* indartzeko eta *gizarte-desberdintasunak* nabarmen murrizteko lan egitea da, hori lortzeko baztertuenen gaineko arreta indartuz. Gure ustez, horretarako bidea Ongizatearen Estatua indartzea eta horren gaineko gogoeta berriz egitea da.

Gai-sorta hau osatu gabea da, eta hainbat atal, hezkuntza, besteak beste, kanpoan geratu dira. Hona hemen landuko diren gaiak: 1. *Gizarte Ekintza*; 2. *Adinekoak*; 3. *Aniztasun funtzionala*; 4. *Gizarte barneratzea*; 5. *Genero bortizkeria* 6. *Haurtzaroa eta nerabezaroa*. 7. *Etxebizitza soziala eta integratzailea*. 8. *Osasungintza eta Osasun Arreta*. 9. *Prekarietatea eta gizarteko atal baztertuenak*; honen barnean dira *Gazteen Lan Prekarietatea, Etxeko langileak eta zaintzaileak eta atalik baztertuenen aldeko Aurrekontu alorreko Neurriak* 10. *Inmigrazioa*; 11. *Garapenerako Lankidetzak*.

Topaketa hauek antolatzerakoan, *gizarteko alor desberdinetan lanean ari diren pertsona eta erakundeekin etengabeko elkarrizketa* hasteko asmoa dugu. Horrenbestez, bertan parte hartzeko gonbitea luzatzen dizugu, zeure analisiak, proposamenak, kritikak, ekarpenak zein iradokizunak estimatuko baititugu. Aldi berean, Nafarroako ezkerren helburu komuna dugu gogoan: *gizarte aldaketa*.

INDICE

I.	LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN NAVARRA .....	4
II.	LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA, UN EXAMEN CRÍTICO...	16
III.	POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y DE CONVIVENCIA CON LA POBLACIÓN INMIGRANTE .....	22
IV.	CRÍTICAS A LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DE UPN.....	41
V.	PROPUESTA DE ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ...	45

## 1. LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN NAVARRA

En este apartado, vamos a ir combinando los últimos datos públicos aparecidos, con los datos de las últimas encuestas realizadas directamente a población inmigrante (años 2000 y 2003<sup>1</sup>), en tanto que aportan elementos que no se pueden obtener con las estadísticas oficiales.

Así, hoy día (2007), y según los últimos datos publicados en prensa, son aproximadamente 60.000 las personas extracomunitarias residentes en Navarra. De todas ellas, 27.815 están afiliadas a la Seguridad Social (21.541 de no comunitarios)

En cuanto a la irregularidad, y tras el último proceso de regularización extraordinario que regularizó a unas 8000 personas, lleva a estimar en unas 13.000 las personas que siguen en situación irregular, estando otras 7.700 con su solicitud de residencia en trámite.

La mayoría provienen de América Latina y del Magreb. De todos ellos, 6 países concentran a tres de cada cuatro extranjeros (Ecuador, Marruecos, Colombia, Argelia, Bulgaria y Rumanía).

### **La llegada se sigue produciendo en su inmensa mayoría en condiciones de irregularidad**

La gran mayoría de las personas inmigrantes que residen en Navarra han entrado legalmente en el Estado, aunque es una minoría la que ha entrado con documentos que les autoricen a residir y/o trabajar en el Estado. Se trata de una entrada legal como turistas que deviene en residencia y /o trabajo irregular (sin permisos legales). Una parte de estas personas adquiere con el tiempo permiso de trabajo o de residencia, y otra reside de forma irregular.

En este apartado nos concentramos en las vías por las que las personas han accedido a la residencia legal. Como veremos, la mayoría había accedido en 2003 a este status legal cuando ya residía en el Estado y, en muchos casos, después de entrar en una situación de irregularidad jurídico - administrativa. El volumen de personas que vienen con la documentación en regla para residir es pequeño. Esto refleja la inadecuación de la política migratoria para la gestión de estos flujos migratorios.

A partir de la encuesta realizada podemos estimar que el mayor porcentaje de

---

<sup>1</sup> Trabajo del Grupo de Investigación ALTER de la UPNA, titulado "Evolución y situación actual de las familias inmigrantes extracomunitarias en Navarra. Todos los datos aportados en el se refieren al 2003, momento en que se realiza la última encuesta entre la población inmigrante de Navarra.

personas que residen en la actualidad legalmente en Navarra lo han conseguido por la vía ordinaria. Esta vía se cerró en enero del 2002. Un porcentaje importante de los residentes legales lo consiguieron en las regularizaciones de 2000 y 2001. El 13,6% accedió al permiso de residencia a través de la reagrupación familiar.

Como consecuencia del último proceso extraordinario de regularización, 8000 personas obtuvieron el permiso de residencia en Navarra.

### **Cada vez más vienen por relaciones personales o familiares, porque hay trabajo o porque se puede entrar con facilidad**

En el 2000 se veía claramente que los principales factores de atracción, vistos a través de los motivos para venir a o quedarse, eran la existencia de relaciones personales y saber que era posible encontrar trabajo, seguido a cierta distancia por las facilidades para entrar y residir en el país. Estos tres motivos se habían reforzado en 2003. El incremento de las relaciones personales no es de extrañar, pues la propia lógica de la migración hace que cuantas más personas vengan más personas tendrán conocidos aquí. Ese es el motor de una cierta inmigración autosostenida que puede llegar a ser independiente de otros factores. El conocimiento de posibilidades de trabajo tampoco es sorprendente en unos años de crecimiento del empleo. Algo más sorprendente es que, en unos años en los que las modificaciones legales y los discursos políticos se han orientado a dificultar la llegada y, sobre todo, a intentar cerrar la posibilidad de regularización una vez que uno reside irregularmente, la proporción de personas que afirma haber venido por las facilidades para entrar y residir haya aumentado.

### **Una mayor indecisión acerca de sus proyectos de futuro**

Cabría esperar de un proceso migratorio tan acelerado y reciente que fuese inestable o inseguro en sus perspectivas. Los resultados de 2000 mostraban una llamativa seguridad acerca del deseo de permanecer aquí. Los datos de 2003 muestran, sin embargo, una seguridad menor.

El descenso es también apreciable en cuanto a la decisión de quedarse en el Estado para siempre.

Las personas decididas a marcharse son aproximadamente las mismas que en el 2000, aunque se aprecia un importante aumento entre las argelinas.

### **Un impresionante proceso de inserción laboral**

Después de esos tres años (2000-2003) había en Navarra 16.000 inmigrantes

extracomunitarios más en edad de trabajar, lo que hace un total de unos 28.000. Esta inmigración, que representaba el 10% de la población activa navarra, ha alcanzado una significación estructural en la economía que le hace insustituible.

Siguen llegando personas más bien jóvenes, con notable potencial productivo expresado por los 33 años de promedio que les queda hasta la edad de jubilación, y aumenta la proporción de mujeres, que se sitúa ya en el 41%.

A pesar de este intenso proceso de llegada, las tasas de ocupación han aumentado entre los dos momentos (2000 a 2003) entre los inmigrantes con más de un año de residencia en Navarra (3,1 puntos más) y las de desempleo se han reducido en 4,6 puntos.

Las diferencias entre los distintos colectivos nacionales se han reducido muy notablemente en cuanto al su nivel de desempleo y algunos grupos como los argelinos han visto reducir notablemente sus problemas de desempleo (aunque aun padecen una tasa del 25%), mientras que otros colectivos, como los procedentes de Europa del Este, en situación de pleno empleo en 2000, empiezan a presentar niveles de desempleo ligeramente superiores a los de la población de acogida (7,6%). Esta evolución parecería cuestionar algunas previsiones que, basadas en ciertos estereotipos, tienden a anunciar el fracaso en la inserción laboral de determinados colectivos.

Las diferencias entre hombres y mujeres por el contrario han aumentado. Son los primeros los que están aumentando la ocupación y reduciendo el desempleo (7 puntos hasta invertir la situación respecto de las mujeres (14% de paro para hombres y 16,7% para las mujeres). Un proceso de convergencia con la población de acogida que, entre otros factores, puede ir relacionado con la creciente presencia de menores en un contexto de insuficiencia de servicios de guardería.

Los menores de 20 años, en realidad expulsados prematuramente del sistema educativo, presentan también especiales dificultades de acceso al empleo que se manifiestan en tasas de desempleo especialmente altas (52%) y que afectan sobre todo a las mujeres. Es un pequeño colectivo, de unos 300 desempleados que merecería una atención preferente.

Estos cambios no reflejan sólo diferencias estacionales entre el invierno y la primavera, sino que se deben a una mejora general en el acceso de las personas inmigrantes al empleo; se reduce en 2,8 puntos la proporción de trabajadores que ha experimentado un periodo de desempleo en un año. En términos anuales también puede apreciarse una mejora significativa entre las personas provenientes de África. Aún y todo, cuatro de cada diez soporta algún periodo de desempleo en el año: es el precio

de la flexibilidad y de la disponibilidad máxima.

Con algunas modificaciones significativas, se mantiene una orientación diferenciada de cada colectivo etno-cultural por los distintos sectores de actividad:

- Argelinos (aunque cada vez menos, 21%), marroquíes, 30% y ecuatorianos, 25%, se dedican proporcionalmente más a la agricultura.
- Todos los colectivos africanos en general se orientan más hacia la industria y sobre todo hacia la construcción (Argelia 39%, Marruecos 30% y resto de África 45%)
- Los latinoamericanos (preferentemente las mujeres) mantienen su preponderancia en el sector doméstico (Colombia 50% y Ecuador 31%, resto de América 33%), pero van diversificando más las ocupaciones en otras actividades del sector servicios (Colombia 28% y Ecuador 16%, resto de América 40%).

En cierta medida se mantiene la especialización productiva de cada colectivo, aunque con algunos cambios, como el creciente acceso de los africanos a la industria y la construcción, dentro de un proceso de creciente diversificación y expansión por las actividades más diversas en todos los colectivos.

### **Las condiciones de trabajo mejoran, pero poco**

Después de tres años, el 42,5 por ciento de los y las inmigrantes extra comunitarias seguían trabajando en condiciones de irregularidad, algunos incluso (6,6%) contando con permiso de residencia. Y todo ello a pesar de que la irregularidad se ha reducido 8,6 puntos porcentuales. La estrategia para potenciar la regularización que recogía el Plan Foral ha sido escasamente efectiva a pesar de que 7.000 nuevas y nuevos trabajadores han conseguido contrato de trabajo. El marco jurídico vigente este tiempo no se lo ha puesto nada fácil, especialmente tal como se aplicó en 2001.

La remuneración salarial ha aumentado considerablemente. Más de la mitad consiguen ingresos salariales mensuales superiores a vez y media el SMI (16 puntos más que en 2000), pero a costa de mantener jornadas laborales superiores a 40 horas en 4 de cada 10 casos. Aún así, los niveles salariales se encuentran muy lejos de los de la población autóctona.

La cualificación de los empleos que consiguen los inmigrantes parece incluso haber reducido su nivel, especialmente en el sector industrial: acceden más al sector industrial pero a costa de aceptar los empleos menos cualificados. La subocupación también ha crecido 4 puntos: tres de cada cuatro inmigrantes con alguna titulación realizan trabajos no cualificados en 2003. Esto demuestra lo mal aprovechado que está el potencial de este capital humano, algo que en menor grado, también es cierto

para la población autóctona, sobrecualificada para las demandas del mercado de trabajo.

Tras el último proceso de regularización, la situación ha cambiado parcialmente. Hoy los inmigrantes suponen un 10,8% de la población activa, con una tasa de actividad del 92% para el grupo de 16 a 64 años, 22 puntos por encima de la población autóctona. También se ha producido un aumento del acceso de la mujer al empleo tanto por la aportación directa de la mujer inmigrante (12 puntos más de ocupación que la mujer autóctona) como por la liberación de las tareas domésticas de muchas mujeres navarras autóctonas, ya que unas 4.000 inmigrantes trabajan en el servicio doméstico.

Un dato muy negativo es la temporalidad y la persistencia de una alta irregularidad. Así la mitad de los y las trabajadoras inmigrantes lo hacen en trabajos no cualificados. Han asumido 4 puntos porcentuales de la temporalidad en Navarra que antes soportaban trabajadores autóctonos. En concreto los niveles de precariedad entre esta población alcanza el 72% de la misma. La economía sumergida sigue siendo muy importante, teniendo hoy 10.000-13.000 personas sin papeles. En cuanto a los accidentes laborales están en una tasa similar a la de la población autóctona (5,6% frente a 5,2) pero contrasta con que de los 20 accidentes mortales registrados en 2003, 4 afectaron a personas inmigrantes, lo cual es un porcentaje altísimo.

En el caso de la inmigración irregular, los contratos (siempre verbales) que obtienen en el caso de los hombres, son siempre de corta duración, generalmente de días aunque a veces son de horas solamente.

Las mujeres empleadas de hogar, por el tipo de trabajo que realizan suelen tener contratos de mayor duración, éstos suelen finalizar bien con el fallecimiento del anciano al que atienden o con el despido por reclamar alguno de los derechos laborales que les corresponden, como vacaciones, festivos, etc.

Las condiciones laborales y salariales que soportan tanto mujeres como hombres son muy duras. El salario que cobra una empleada del hogar interna con jornadas laborales de 12 y 14 horas y teniendo que estar a disposición de la familia empleadora las 24 horas del día, es de alrededor de 700 euros al mes. Cuando el trabajo que realizan es de unas horas determinadas al día, el salario es de entre 6 a 8 euros la hora de trabajo.

Un problema añadido que suelen encontrar estas trabajadoras, es la negativa de muchos empleadores a pagarles el salario convenido valiéndose del miedo que tienen por su situación irregular.

La situación laboral y salarial de los hombres es en ocasiones peor, sus contratos

difícilmente superan el mes de duración, su disponibilidad es absoluta, el pequeño empresario de la construcción que les contrata lo hace sin ningún tipo de derecho, ni laboral, ni de seguridad, ni mucho menos sindical. Les paga lo que le apetece y cuando le apetece, a veces con demoras de varios meses y a veces nunca, con la amenaza de denunciarles a la policía por su situación irregular. El salario por hora de trabajo efectivo suele estar alrededor de los 7 euros, etc.

Mención aparte merece el trato personal que reciben los inmigrantes irregulares en el trabajo, son bastante habituales los insultos y comentarios de marcado carácter racista y xenófobo, el trato desconsiderado y humillante, las agresiones sexuales y las amenazas de todo tipo.

### **Las dificultades del primer año aumentan notablemente**

El nuevo modelo se lo ha puesto peor a los recién llegados. Cuatro de cada 10 no han encontrado un empleo después de 9 meses de residencia en Navarra. La situación de irregularidad en la que se sigue produciendo la llegada, la creciente complejidad de desenvolverse en el mercado laboral, y una mayor competencia en la agricultura y el servicio doméstico, puerta de entrada habitual de los inmigrantes al empleo, pueden ser las explicaciones de este proceso que puede convertirse en un foco de problemas sociales y de convivencia si no se ponen los remedios oportunos.

### **Una expansión insuficiente del esfuerzo en formación, especialmente en los periodos de desempleo**

De acuerdo con lo manifestado por los propios inmigrantes, la proporción que ha realizado algún curso durante el año anterior se ha reducido 6,4 puntos: tan sólo uno de cada diez participa en estas actividades. Especialmente reseñable es la reducción de acceso a cursos de castellano, incluso en términos absolutos. El acceso a la formación profesional (ocupacional y continua) se ha triplicado en términos absolutos.

Tan sólo el 13 por ciento de las personas que se ven obligadas a permanecer en desempleo durante algún periodo del año (una media de 4 meses) ha realizado algún tipo de acción formativa (8 puntos menos que en 2000). Incluso entre las residentes legales la proporción se ha reducido en 9 puntos. Una vez más, la estrategia que marcaba el Plan de Inmigración no se cumple.

### **Casi todas y todos los inmigrantes que residen en Navarra en 2003 viven en vivienda**

El 93,3 por ciento de las personas se alojan en viviendas familiares, el resto vive en casa del empleador, en alojamientos colectivos o en lugares que no son considerados

alojamientos (barracones, coches, chabolas...). Estos porcentajes son muy parecidos a los del estudio del 2000. Comparten la vivienda con otras personas, principalmente con familiares. Aunque también son importantes los porcentajes de personas que comparten sólo con no familiares. En el caso de las personas que se encuentran en otras situaciones se observa que el principal modo de alojamiento es el de la convivencia en la casa del empleador, empleadas del servicio doméstico principalmente.

Los principales cambios respecto al 2000 son los siguientes. Por un lado, se ha incrementado el porcentaje de personas que vive con familiares y con otros familiares. A su vez, se ha reducido en la misma medida el porcentaje de personas que vive con no familiares. Éste ha sido el cambio más significativo, parece que las personas inmigrantes que vivían con no familiares han empezado a compartir la vivienda además con familiares. Estos cambios están muy relacionados con la propia dinámica del proceso migratorio. La llegada de familiares, como resultado del proceso de reagrupación familiar implica que las alternativas de alojamiento aceptables para una sola persona se convierten en poco adecuadas para la convivencia de una familia.

El principal régimen de tenencia de la vivienda es el alquiler. Más del 80% vive en régimen de alquiler y el 9% en viviendas en propiedad. El resto vive en alojamientos vinculados con el trabajo (4,7%), acogido en casa de algún familiar (1,5%) y en viviendas ocupadas y otras. Mas de la mitad de las personas ha alquilado una vivienda aunque también hay un considerable porcentaje de personas que viven en habitaciones subarrendadas (29%). Por esto entendemos habitaciones que realquilan las personas que son ya titulares de una vivienda en alquiler. Las personas que viven en régimen de propiedad tienen mayoritariamente pagos pendientes, 7,1%, y sólo el 2,2% vive en viviendas totalmente pagadas.

Respecto al 2000 se ha incrementado en tres puntos las personas que tienen una vivienda en propiedad, lo que, teniendo en cuenta el aumento de la población inmigrante de estos tres años, significa un rápido proceso de acceso a la propiedad de los inmigrantes con más tiempo de residencia.

En el régimen de alquiler, aunque el porcentaje sobre el total ha sido parecido entre estos dos años de referencia, se ha producido un cambio considerable en este tipo de alojamiento. Se ha incrementado en 18 puntos el porcentaje de personas que vive en habitaciones subarrendadas, produciéndose un descenso en la misma medida de las personas que viven en régimen de alquiler. El alquiler de habitaciones subarrendadas constituye una de las peculiaridades de los modos de alojamiento de este colectivo. Es importante este cambio al menos por dos razones. En primer lugar, es el incremento más importante que se produce respecto al 2000. Y, en segundo lugar, porque esto puede estar reflejando, en parte, las dificultades de acceso del colectivo al mercado inmobiliario. Esta estrategia es adoptada cuando las personas encuentran obstáculos

para acceder a la vivienda. Las limitaciones pueden ser económicas, aunque también puede deberse a la falta de viviendas para este sector de la población navarra.

### **Aumenta el malestar de la población inmigrante con sus viviendas y se incrementa el hacinamiento**

En el 2003 se ha incrementado el porcentaje de personas que viven en condiciones de hacinamiento en 1,8 puntos. Actualmente viven hacinadas el 45,9% del total de las personas inmigrantes residentes en Navarra.

También se ha producido un incremento en 2003 de los deseos de independencia. Actualmente, la mayoría de las personas quieren dejar de vivir con quien lo hacen, situándose dicho porcentaje en el 50,6%. En el 2000 el porcentaje de personas que quería independizarse era de un 48%.

Uno de los cambios más importantes se ha producido con relación a la vivienda, y que puede explicar, en parte, estos incrementos, ha sido el aumento de las personas que viven en viviendas con familiares y no familiares. La expansión de esta forma de convivencia podría explicar también el incremento del malestar de la población por el modo de convivencia que tienen.

Esto también ha podido incrementar los niveles de hacinamiento. Atendiendo a las cifras observamos en que en el 2000 la mayoría de personas que vivían hacinadas vivían con no familiares. La situación en el 2003 ha cambiado y la mayoría de las personas que viven hacinadas conviven en la vivienda además de con familiares con personas no familiares. Es importante señalar que en muchos de estos casos convivir con familiares no significa con las personas que forman un mismo núcleo familiar (pareja o hijos), ni siquiera ampliado (con alguno de los ascendientes), sino con personas emparentadas de forma más lejana (primos, etc.).

El hacinamiento sigue siendo uno de los principales problemas del colectivo en materia de vivienda. Casi la mitad de las personas inmigrantes que residen en Navarra viven en condiciones de hacinamiento. No es un problema que esté relacionado con lo reciente de sus llegadas; de ser una forma de convivencia transitoria hasta que accedan a un mejor modo de alojamiento se va convirtiendo en un rasgo estructural del modo residencial al que se ven abocadas las personas inmigrantes.

En la mayoría de los casos estas estrategias de reagrupamiento en viviendas no son opciones voluntarias de las personas sino que principalmente responden a las dificultades para encontrar vivienda a precios asequibles. De este modo, estas situaciones son vividas con malestar, la mitad de estas personas no quiere seguir viviendo en las condiciones en las que viven en la actualidad.

### **El intenso ritmo de llegada de niños y niñas no ha impedido su escolarización**

La inmigración ha introducido importantes cambios en el panorama escolar en los últimos tres cursos. De 1.600 alumnos-as en el curso 2000-2001 se ha pasado a 8.889 en el curso 2006-2007. Un incremento muy superior al que experimenta la población inmigrante en general. Este hecho puede ser consecuencia de que en estos años se han ido consolidando los proyectos de reagrupación familiar.

### **La escolarización no garantiza la igualdad de oportunidades**

Los hijos e hijas de personas inmigrantes están escolarizados, asisten con regularidad, pero un primer acercamiento realizado a diferentes centros educativos nos muestra que en algunos colectivos el abandono antes de los 16 años empieza a ser habitual, que el fracaso escolar al finalizar la enseñanza obligatoria es importante, y que la continuidad de los estudios después de la enseñanza obligatoria es una práctica poco frecuente, a excepción del alumnado de ciertas nacionalidades. Estos hechos muestran claramente el inicio de procesos de exclusión de la educación y evidencian que algo no está marchando bien. La situación social de las familias en las que viven estos niños-as explica al menos parcialmente estos resultados, pero ello no debería suponer una excusa para el sistema educativo, sino un acicate para una intervención más integrada.

Habría por tanto que profundizar en este análisis y diseñar estrategias encaminadas a conseguir el acceso a niveles medios y superiores de enseñanza de estos menores ya que es un eje clave para avanzar en la integración social.

Además, en estos últimos cursos, la tendencia ha sido hacia un mayor incremento de la concentración en centros públicos y en el modelo de castellano. En el curso 2006-2007 el 80% está escolarizado en centros públicos y ello a pesar de las recomendaciones realizadas en el Plan Foral de Inmigración. Respecto al euskera, sólo un 1% de los inmigrantes está matriculado en el modelo D.

### **El nivel educativo es menor en los inmigrantes recién llegados**

El nivel educativo medio de las y los recién llegados ha descendido ligeramente y no es muy diferente al nivel educativo medio de la población de acogida. En el 2003 su perfil guarda más semejanzas con el de la población Navarra que en 2000; un 4,72% menos de titulados universitarios, un 4,3% más de personas con título de bachiller o formación profesional, un 2% más de personas que sólo han completado la enseñanza obligatoria, y proporciones bastante similares de personas con Primaria incompleta y de personas analfabetas. Estos cambios aparentes se han podido deber a la mejora de la clasificación de los estudios realizados en los países de origen. No obstante, los

perfiles educativos siguen siendo muy diferentes si los analizamos según nacionalidades.

### **Utilizan cada vez mejor los recursos sanitarios**

La tarjeta sanitaria se ha hecho casi plenamente universal entre la población inmigrante, ampliándose la cobertura en 14 puntos y quedando tan sólo un 5% sin tarjeta sanitaria. Aunque la asistencia universalizada se ha incrementado bastante (hasta el 33% de la población) la mayoría de los inmigrantes (52%) tiene cobertura sanitaria por cotizar a la Seguridad Social como activos, una proporción notablemente mayor que en la población de acogida.

En estos tres años el uso de los servicios sanitarios se mantiene similar al 2000, y aunque ha crecido ligeramente en el caso de los centros de salud (quizá debido a la llegada de menores y personas ancianas), la prevalencia en hospitalizaciones y urgencias ha descendido ligeramente. Aún así, en ambos casos, el uso de los recursos parece más intenso que en el conjunto de la población.

Con el tiempo las mujeres inmigrantes van haciendo un uso normalizado de los Centros de Atención a la Mujer o ginecólogos privados. Desde el 2000 se aumenta en 20 puntos la proporción de mujeres que se somete a revisiones ginecológicas.

### **Más cobertura y menos frecuencia en la utilización de los servicios sociales**

En el transcurso de tres años tanto el conocimiento como el uso de los recursos sociales ha aumentado. Las entidades de iniciativa social siguen siendo el recurso más implantado entre los inmigrantes, a la vez que los servicios sociales de base siguen una tendencia de crecimiento. Esto parece razonable en un proceso de integración y, por lo tanto, de normalización en el uso de los servicios públicos.

La frecuencia en el uso de las entidades sociales y también de los servicios públicos ha descendido en los últimos tres años, lo que nos lleva a pensar que, con el tiempo, la demanda de los recursos sociales se hace más puntual o menos frecuente: La utilización frecuente de los SSB se ha reducido al 3,6% de los casos (estaba en el 5,8% en 2000) y al 10,6 en entidades sociales (desde el 22,7 en 2000).

### **Se mantienen los problemas de discriminación y empeora la relación con los cuerpos de seguridad**

Dos de cada tres inmigrantes se han sentido discriminados en alguno de los aspectos sobre los que se les ha preguntado, lo que contrasta claramente con la opinión de la población de acogida: sólo el 37% de los navarros cree que existe discriminación hacia

los extranjeros.

El ámbito civil sigue siendo el primero en la discriminación sentida por las personas inmigrantes, aunque curiosamente sólo en la relación con la policía y los funcionarios de interior ha crecido la proporción de los que se sienten discriminados. Los mayores problemas aparecen, a juicio de ellos y ellas, en el ámbito laboral y en el de la vivienda, así lo piensa también la población navarra.

- El empleo y la vivienda son los ámbitos que recogen mayores índices en todos los colectivos.
- Las quejas hacia la policía y funcionarios han aumentado en todos los colectivos, pero especialmente entre los argelinos.
- La discriminación sentida en los locales públicos también ha crecido. En el caso de las personas de África negra la mitad afirma sentirse discriminada.
- En general, las personas procedentes de Europa del Este y del resto de América Latina se manifiestan menos discriminadas que hace tres años.
- Aquellas que proceden de países africanos siguen contando entre los colectivos con mayor discriminación sentida. La inmigración procedente de la América andina denota un importante aumento en su percepción de actitudes racistas.

Si en el 2000 la Merindad de Tudela presentaba valores más bajos que la media, ahora alcanza porcentajes superiores, centrados especialmente en las quejas respecto de la actuación policial y en la presencia en locales públicos. En la zona Norte de Navarra ya existía en el 2000 un elevado sentimiento de discriminación que ahora, tres años después, continua creciendo. En la zona de Tafalla, a pesar de una tasa alta de habitantes extranjeros, los valores han ido decreciendo y son menores en todos los ámbitos menos respecto a la policía. En Tierra Estella (preferentemente en la franja del Ebro), se detecta una primera reacción más negativa en la población de acogida, a consecuencia de la llegada de inmigrantes, que posteriormente ha ido normalizándose hasta alcanzar valores más bajos. En Pamplona se siguen dando bastantes quejas por parte de los inmigrantes, centradas fundamentalmente en temas relacionados con la vivienda y el empleo. La Comarca de Pamplona se sigue mostrando como una de las zonas con menor incidencia del sentimiento de discriminación entre las personas inmigrantes.

## 2. LA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA. UN EXAMEN CRÍTICO.

La legislación de extranjería regula las condiciones de entrada y estancia de los extranjeros en España. La actual ley<sup>2</sup> es la quinta que se promulga desde 1985, fecha en la que comenzó a regularse la situación de los extranjeros en el Estado, y en la que empezaron a adoptarse los primeros acuerdos entre países europeos para ir estableciendo la libre circulación dentro de las fronteras europeas y, simultáneamente, el control de las exteriores, mediante la restricción de entrada y de permanencia de los ciudadanos de terceros países.

La crisis económica de 1973 supuso un hito en la historia de los movimientos migratorios hacia la Comunidad europea que por entonces iniciaba su primera ampliación. Probablemente los problemas económicos no fueron la única causa del comienzo de la política de restricción de la inmigración, sino más bien el pretexto. La crisis no sólo había afectado a Europa y los flujos migratorios no sólo no cesaron sino que continuaron aumentando. Las medidas restrictivas no lograron su objetivo, y sin embargo propiciaron la aparición de fenómenos como los de los inmigrantes clandestinos, o la economía sumergida. A medida que Europa se construía, y que aumentaba la llegada de flujos migratorios no deseados, los Estados miembros iban firmando acuerdos que les comprometían a adoptar legislaciones cada vez más restrictivas en materia de visados, asilo, etc. En 1985 se firmó el Tratado de Schengen<sup>3</sup>, y al año siguiente el Acta Única Europea que supuso un paso fundamental en la relación de Europa con la inmigración. A partir de ese momento, la defensa del espacio interior obligaba a armonizar las legislaciones sobre drogas, terrorismo, visados, asilo, estatus de los extranjeros oriundos de terceros países, etc.... España se convirtió en la encargada de cerrar las fronteras europeas por la zona sur.

De todas las medidas restrictivas, quizás las más visibles son los muros levantados en Ceuta y en Melilla, dudosamente eficaces para contener la determinación de miles de jóvenes africanos que buscan con desesperación la supervivencia y, sin embargo, escandalosamente evocadores de la ausencia del respeto a los derechos humanos en las políticas que rigen las relaciones entre países, o más aún, de la ausencia de cualquier política que aborde, en el ámbito internacional, y con la corresponsabilidad de todos los países desarrollados, las causas de fondo que han llevado al continente africano a su actual situación. Una tarea que desborda la política de extranjería de un país, y que si no se acomete con celeridad, se convertirá -si no lo ha hecho ya- en una de las injusticias y dramas humanos más vergonzosos de esta época.

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>3</sup> En 1985, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia y Alemania firman el primer Convenio de Schengen. En 1990 se suman España, Italia y Portugal. Posteriormente lo hacen Grecia y Portugal

Otras medidas, menos visibles, pero a veces más eficaces, se han venido estableciendo, algunas, por acuerdos comunes de la UE<sup>4</sup>, o bilaterales entre España y terceros países<sup>5</sup>, para mantener ese control. Medidas de tipo político y administrativo, como la exigencia de visados especiales expedidos en los países de origen, que están trasladando las fronteras de entrada a aquellos, o como la de convertir a las compañías de transporte en agentes responsables de los traslados irregulares. Son medidas legales pero contradictorias con la defensa de derechos fundamentales de las personas que, contribuyen, además, a alimentar las redes informales, en algunos casos mafiosas, encareciendo y haciendo más inseguros los traslados de quienes, a pesar de los obstáculos que llegan a poner en peligro sus vidas, tienen decidido emigrar.

Este control de fronteras es causa principal de la situación de irregularidad administrativa de miles de personas, millones en Europa, destinados a sostener la economía sumergida, con los perjuicios laborales, económicos y sociales que ello acarrea. Estas políticas contribuyen así mismo a fragilizar la condición social de los inmigrantes, no sólo de los indocumentados, y a legitimar los mensajes más conservadores, más xenófobos, de los sectores de la población con escasa conciencia democrática.

La alternativa no es la ausencia de control, ya que ello podría causar unos efectos indeseados, como, por ejemplo, un excedente de mano de obra que abarataría aún más los salarios y empeoraría las condiciones laborales, una mayor demanda de prestaciones sociales ya bastante limitadas en la situación actual, sin olvidar el derecho de soberanía de los Estados que, aunque en el caso de los países europeos está sometido a determinados acuerdos conjuntos, no deja de ser un derecho colectivo a proteger, o el factor seguridad que, no obstante, debe estar extremadamente aquilatado para evitar un riesgo de perversión si traspasa los límites de los derechos individuales.

El control de fronteras, que es el primer rasgo de la legislación de extranjería en todos los países de la UE, debería llevarse a cabo reconsiderando, en primer lugar, las actuales políticas de asilo, adecuándolas proporcionalmente a la situación de crisis de determinados países y, en segundo lugar, flexibilizando las actuales políticas migratorias y adecuándolas, a su vez, a las demandas reales tanto de los inmigrantes como de la sociedad receptora.

La pretensión de una restricción abusiva de la entrada de inmigrantes se contradice con las previsiones sobre la necesidad de mano de obra que los países europeos tendrán en los próximos años si quieren seguir manteniendo su ritmo de crecimiento, y

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el visado Schengen.

<sup>5</sup> Convenios para determinar las tasas y condiciones de la emigración.

de gente joven y con capacidad productiva que compense el progresivo envejecimiento de la población. En el caso español, la contribución de la inmigración al crecimiento económico en los últimos años ha sido espectacular, al ocupar puestos de trabajo en sectores fundamentales, productivos o de servicios<sup>6</sup>, para los que no hay mano de obra autóctona.

La necesidad de la fuerza de trabajo inmigrante para mantener el actual nivel de productividad diseña el segundo rasgo de una legislación utilitarista que sólo ve al inmigrante como trabajador de baja cualificación. Su presencia sólo está legitimada si contribuye a la riqueza y al bienestar de la sociedad receptora, de ahí que la actual legislación vincule su situación de residencia legal a la obtención de un contrato formal de trabajo que, a su vez, estará condicionado a la preferencia nacional sobre el empleo.

Esta exigencia, que trata de protegerse con el tipo de control anteriormente mencionado, ni es coherente con las actuales necesidades del mercado, ni lo es con la obligación moral, social y política de proporcionar mecanismos que faciliten la mayor cohesión social posible y la igualdad en derechos de la población. Ya que, si bien es irrenunciable el derecho de los trabajadores, sean españoles o extranjeros, a tener unas condiciones laborales reguladas y acordes con los derechos tan duramente conseguidos, la forma de defenderlo no es poniendo trabas a los inmigrantes, que terminan siendo rehenes de una economía sumergida que ya es estructural en nuestro sistema de mercado, sino ejerciendo un mayor control sobre el mismo, sobre las obligaciones de la patronal, y poniendo, a la vez, mecanismos legales que faciliten la búsqueda de empleo, la libertad de cambio de actividad o de lugar de residencia, la formación profesional, y sobre todo, una mayor eficacia administrativa acorde con la urgencia y la fluidez que requiere el propio mercado.

Pero, como antes hemos señalado, el inmigrante no puede ser solo considerado como fuerza de trabajo. Además de ser moralmente inaceptable, tanto desde el punto de vista de los derechos humanos, como de los principios democráticos que defendemos, la ley es, también en esto, incoherente con la realidad social que se impone ante nosotros. La mayoría de los inmigrantes no vienen solo a trabajar para luego volverse. Son muchos ya los que han decidido hacer aquí su proyecto de vida, han decidido formar parte de esta sociedad. Son familias con problemas y necesidades comunes a los de cualquier familia.

Por lo tanto, es un signo de justicia, pero también de lucidez e inteligencia para cualquiera que tenga la responsabilidad de construir sociedad y sea capaz de ver y entender el largo plazo, que la cohesión social no se construye con la desigualdad.

---

<sup>6</sup> Principalmente la construcción, la agricultura intensiva y extensiva, la hostelería y el servicio doméstico.

La actual legislación de extranjería establece una jerarquía de derechos que incurre en el fomento de la desigualdad y es ciega a la realidad social que tiene por delante. Este es el tercer rasgo de la legislación.

La reforma de la Constitución de 1992 permitió igualar en derechos políticos<sup>7</sup> a los residentes extranjeros de países miembros de la UE, pero desconsideró el mismo derecho para los extranjeros no comunitarios con residencia permanente, igualmente asentados en esta comunidad política. Esta exclusión debe ser reparada lo antes posible para que la universalidad del sufragio no sea sólo una expresión retórica y, por supuesto, para hacer plenamente efectiva la integración de quienes ya forman parte de esta sociedad.

Otros derechos como los de asociación, manifestación o huelga, o el acceso a la justicia gratuita, o el derecho a que la Administración escuche y conteste al ciudadano, y motive la negativa a su solicitud, son negados a quienes están en una situación administrativa irregular. Situación que la ley tipifica como causa de expulsión del país y, en su caso, de privación de libertad e internamiento en centros especiales hasta poderse ejecutar, situación pareja a la que sufre el delincuente, pero sin delito cometido. Medidas todas ellas incompatibles con los valores democráticos, y que conculcan derechos fundamentales de las personas.

Dado que la situación de regularidad administrativa está condicionada a tener un trabajo formal, nos encontramos con la paradoja de que un documento privado, como es un contrato, se convierte en la llave de los derechos a los que puede acceder un inmigrante, y que el Estado debe proteger. Sin menospreciar el efecto simbólico negativo que tiene sobre la sociedad, al proyectar una imagen de exclusión, de categoría ciudadana inferior, etc., las consecuencias que su carencia tiene en la vida cotidiana son obstáculos importantísimos para la integración de estas personas: alquilar una vivienda, abrir una cuenta bancaria, acceder a prestaciones sociales, reagrupar a los hijos y cónyuge, documentar a los hijos menores, emprender un negocio, andar simplemente por la calle sin la angustia de pensar que puedes ser detenido y expulsado.

Derechos sociales como la sanidad y la educación, que en nuestra sociedad -y en nuestra mentalidad- llevan el sello de la universalidad, corren el riesgo de mermarse y adulterarse si siguen sin recibir la atención y los recursos que precisan. Desde el punto de vista formal de la legislación, podría entenderse que ambos derechos están al alcance de cualquier residente de hecho que cumpla con el requisito documental del empadronamiento, por otra parte no exento de dificultades generadas por la propia

---

<sup>7</sup> El derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.

ley<sup>8</sup> y por la precariedad de la vivienda. Pero, además, la derivación de su competencia a las Comunidades Autónomas, y la disparidad de políticas de ejecución según el color que rijan el gobierno correspondiente, hacen en la práctica muy desiguales las garantías del ejercicio de esos derechos. Tanto el enfoque social como los recursos que se destinan a ellos no siempre tienen en cuenta las nuevas necesidades tanto cuantitativas como cualitativas.

Una quiebra en la calidad y la posibilidad de ejercicio de ambos derechos, en una situación en la que se está fraguando con mucha rapidez la segunda generación entre la población de origen inmigrante, puede tener efectos sociales muy destructivos, principalmente entre ese sector de la población, pero también en el conjunto de los sectores más frágiles y más necesitados, sea cual sea su origen, que se pueden ver abocados a competir entre sí para repartirse unos recursos escasos.

No es razonable ni tolerable que, mientras que la Tesorería de la Seguridad Social, los empresarios, la banca y otras instituciones económicas están reconociendo y dando a conocer cálculos sobre los enormes beneficios económicos que aporta la inmigración, paralelamente se escuchan voces que sólo muestran el gasto social que generan.

Conclusión:

Control de fronteras, legitimación de la mano obra, jerarquía de derechos... son los pilares que la legislación de extranjería ha mantenido intactos desde su primera expresión jurídica hasta hoy, y que, con mayor o parecido rigor, todos los países miembros de la UE tienen incorporada en sus legislaciones. La diferente interpretación o adecuación de esos pilares que cada gobierno ha realizado, según sus intereses, sus inclinaciones ideológicas o sus compromisos políticos, han dado lugar a los diferentes cambios que ha sufrido esta legislación. Cambios importantes, que en su momento, con la derogación de la primera ley, la 7/85, y la promulgación de la ley 4/2000, significaron un notable progreso en el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes, dando paso desde entonces, en sucesivas reformas hasta la ley vigente, a las mayores restricciones y limitaciones para las posibilidades de entrada y permanencia de los inmigrantes en España.

La última medida legislativa del actual gobierno, legalizando en torno a medio millón de puestos de trabajo ocupados por inmigrantes, y llevando a cabo su correspondiente regularización, ha tenido gran importancia por sus dimensiones sin precedentes, y porque ha podido recomponer una buena parte del destrozo que hizo el PP. Pero ha desvelado, a la vez, la gran autonomía del mercado, la falta de voluntad o la incapacidad del gobierno para regularlo, la gran extensión y tolerancia hacia las

---

<sup>8</sup> Que permite el acceso de la policía a los datos recogidos por los Ayuntamientos.

prácticas corruptas que trafican con la fuerza de trabajo de los inmigrantes, la debilidad, cuando no ineptitud, de la Administración para resolver los trámites que se derivan de las actuaciones políticas. Manifestaciones todas ellas de problemas que sobreviven a los cambios legislativos.

Pero, en cualquier caso, ni los mejores, ni los peores cambios legislativos han rozado siquiera los tres principios citados sobre los que se afianza el tronco de la legislación de extranjería. Cada vez se hace más urgente la necesidad de dar a conocer estos aspectos y las consecuencias que producen, y estudiar alternativas legislativas valientes para ver la realidad social, justas para caminar hacia la igualdad jurídica y de oportunidades de las personas, y unitaria, porque el fenómeno de la inmigración debe ser mirado como una cuestión de Estado, que trasciende ampliamente los límites de la población de origen inmigrante. En definitiva, se hace necesario abordar la reforma profunda de la actual Ley de Extranjería.

### 3. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y DE CONVIVENCIA CON LA POBLACIÓN INMIGRANTE.

El Parlamento de Navarra aprobó la pasada legislatura un plan para atender las necesidades de la población inmigrante. Este no puede reducirse exclusivamente a la regularización y al control de los flujos migratorios. Es necesario el citado plan navarro junto a las reformas de la Ley de Extranjería y de la Constitución para alcanzar varios objetivos:

- Poner fin, en la medida más amplia posible, a las situaciones de irregularidad y clandestinidad, que propician la falta de integración social, la explotación económica y el conflicto<sup>9</sup>.
- Luchar por una situación normalizada de los inmigrantes, por una atención adecuada desde las administraciones públicas y por la garantía e **igualdad plena** de sus derechos, sociales y políticos.
- Establecer el criterio del derecho y respeto a la diferencia, en una sociedad cada vez más plural, a la par que se potencian valores comunes de carácter democrático, y de respeto a los derechos humanos.

Las Comunidades Autónomas carecen de capacidad para regular su estancia o para definir los contingentes. Sin embargo, es necesario que Navarra acceda a la información sobre los flujos, permisos de trabajo y residencia, que pueda determinar los contingentes y participar con las autoridades estatales en la inspección y control. Lo que sí pueden determinar son los empleos de ocupación urgente, y establecer los mecanismos de educación, sanidad, servicios sociales...

Y conviene actuar en varios planos:

#### 1. Proceso de acogida y adaptación.

Frente a la concepción actual, la acogida debe entenderse de una forma mucho más completa. Tendría que incluir información y conocimiento de la sociedad de acogida, aprendizaje de los idiomas, orientación laboral que evite la irregularidad, solución residencial, asesoramiento para la reagrupación familiar e información necesaria para acceder a los sistemas de educación, salud, servicios sociales...

#### 2. Incorporación a los sistemas de protección social.

Hay que incorporar a la población inmigrante a los servicios públicos existentes, cuantificar las nuevas necesidades (por ejemplo viviendas) y adecuar los servicios

---

<sup>9</sup> Ver crítica a la actual Ley de Extranjería.

públicos a sus necesidades específicas.

### 3. Sensibilización de la población de acogida y de la población inmigrante.

En un sentido general la sociedad navarra se muestra sensible con la población inmigrante. Y, sin embargo, la discriminación es real. La sensibilización debe ir acompañada de una mejora de las condiciones de vida de las personas inmigrantes para no caer en la exclusión social, de un conocimiento directo de las particularidades culturales, modos de vida, y demás de la población inmigrante por parte de la población autóctona. Se trata de transmitir valores solidarios y respetuosos con "el otro" y de aprender a convivir con la diferencia. Así mismo, es necesario sensibilizar a la población inmigrante, en los valores y normas democráticas comúnmente aceptadas en nuestra sociedad, de cara a una integración en igualdad.

## ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

Merced a la colaboración entre el Grupo de Investigación sobre Exclusión Social del Departamento de Trabajo Social de la UPNA y el Gobierno de Navarra, se aprobó en el Parlamento de Navarra la pasada legislatura un Plan para la Integración Social de la población inmigrante, que marca una serie de actuaciones en los siguientes ámbitos de interés<sup>10</sup>.

### a) EMPLEO

El acceso al empleo es fundamental para la integración de la inmigración pues, le aporta ingresos para vivir, espacio de relación social y reconocimiento.

Precisamente algunos de sus principales problemas se dan en la esfera laboral y hacen falta planes para subsanarlos:

1. Establecer puntos permanentes de acogida y de orientación laboral para los trabajadores/as inmigrantes. Los servicios de empleo deben cubrir esta función garantizando en la primera acogida entre otras las siguientes cuestiones:

- Información general de sus derechos laborales.
- Orientación para la búsqueda de empleo.
- Estudio de su cualificación y necesidades formativas.
- Seguimiento del proceso de inserción laboral en Navarra

---

<sup>10</sup> Más adelante realizaremos una crítica a la política de inmigración del Gobierno de Navarra. Algunas de las propuestas aquí recogidas, no aparecen en el Plan del Gobierno de Navarra.

## 2. Contribuir a la regularidad del empleo.

La irregularidad laboral de la inmigración se ve muy favorecida por el proceso de regularización lento, selectivo, y con un visado de entrada para buscar trabajo muy acotado y que no ha solucionado el problema. Tampoco se intensifica la inspección en los trabajos con mayor presencia de inmigrantes. El resultado es un elevado porcentaje de trabajo irregular, precarizado y super-explotado.

La Administración de Navarra debe corregir esta situación actuando con esmero en varias esferas: a) reducción de la economía sumergida, b) medidas de choque contra la irregularidad en dos sectores (servicio doméstico y agricultura) creando sendas bolsas de trabajo y servicios integrados para los trabajadores/as de estas áreas. Además, otras medidas necesarias serían:

- una mayor agilidad en la tramitación de las denuncias ante la Inspección de Trabajo. Navarra ha sido en el año 2006 la Comunidad en la que menos denuncias se han tramitado por parte de los Inspectores y Subinspectores.
- Inmunidad ante Policía de Extranjería de los inmigrantes que se atrevan a presentar denuncias ante la Inspección de Trabajo.
- Menor burocracia y mayor agilidad a la hora de conceder por parte del Colegio de Abogados la asistencia jurídica gratuita.
- Información sobre el compendio de derechos y obligaciones que tienen los trabajadores y los empresarios por parte del Gobierno de Navarra y de los Ayuntamientos

## 3. Libertad de la población inmigrante para acceder a cualquier empleo y mejorar sus condiciones de trabajo.

Para ello el Estado no debe vetar determinados trabajos a la población inmigrante ni establecer cuotas discriminatorias por países. Ya que coarta su promoción y sus posibilidades laborales.

Igualmente, es preciso vigilar más la legalidad en las relaciones laborales, atender especialmente la situación laboral de las mujeres, facilitar los trámites del permiso de circulación para quienes ya lo tienen en sus países de origen, estimular el empleo autónomo, equipararlos con la población autóctona al conceder apoyo público a la contratación estable o de empleo público, agilizar el reconocimiento de las titulaciones y cualificaciones, potenciar su acceso a la formación y poner en marcha mecanismos de mediación para la convivencia en las empresas.

#### 4. Formación

La formación resulta un instrumento imprescindible para garantizar la igualdad de oportunidades, mejorar las condiciones de trabajo, mejorar su cualificación y promoción y, en definitiva, una mejor integración sociolaboral. Algunas medidas concretas: el aprendizaje de las lenguas oficiales de Navarra, la formación pre-profesional y una oferta adaptada a sus necesidades y horarios.

#### b) VIVIENDA

El acceso a la vivienda es uno de los principales problemas tanto para la población autóctona como para la inmigrante. Este junto al del trabajo constituye un problema agudo. Se dan situaciones de hacinamiento, de alojamiento infrahumano (barracones, chabolas, coches, etc.) hace tiempo desterradas en nuestra sociedad.

En su día se montó una polémica peligrosa sobre el acceso de la población inmigrante a la vivienda de protección oficial. Y coincide con el agravamiento del problema para la población autóctona. Es decir, el grueso de la población inmigrante necesita imperiosamente vivienda y se sitúa en los estratos más bajos de la población. Y sectores de la población autóctona se hallan con idéntica necesidad. Las necesidades son similares. Hay que tener en cuenta que las "obligaciones" -léase pago de impuestos, requisitos exigidos, etc.- son también iguales. Y ya a partir de ahí si hay que fijar alguna discriminación o no entre quienes vivimos y trabajamos aquí de modo estable.

A nuestro juicio emprender esa vía sería sumamente peligrosa. Primero, por injusta. Y segundo, porque abre la puerta a otras discriminaciones o arbitrariedades.

Mejor vía nos parece la de medir a toda la gente que vivimos y trabajamos aquí de modo estable en igualdad de obligaciones y de derechos y juntos todos exigir una política de vivienda que resuelva los problemas. Enzarzarnos entre las personas más necesitadas favorece únicamente a los gobernantes de la derecha que no resuelven estos problemas. La llave está en arreglar el problema para **todas** las gentes sin exclusión.

Hacen falta medidas para atender las necesidades de vivienda, para facilitar su integración y la convivencia en familia de quienes lo deseen. Los inmigrantes -como los autóctonos- desean por regla general vivir en familia o como libremente opten, pero no hacinados o con personas no deseadas. Para ello, hay que apostar por:

1. Prohibir y sustituir el alojamiento en situaciones infrahumanas: barracones, chabolas u otros habitáculos de ese estilo.

2. Ampliar la oferta de Vivienda de Protección Oficial en régimen especial en alquiler y con acceso a la propiedad.

Por los ingresos disponibles este modelo es el que mejor se ajusta a su realidad. Además es preciso facilitar el proceso de acceso a vivienda de la población autóctona e inmigrante reduciendo algunos requisitos actuales (declaración de la renta del año anterior, etc.) y orientarles hacia la vivienda de alquiler con opción a compra, mientras deciden su proyecto vital a largo plazo.

3. Favorecer el acceso a la vivienda privada en alquiler.

Para ello es preciso dinamizar este sector con diversas medidas: creación de una Oficina de Vivienda, apertura de una bolsa de vivienda de alquiler barato, sensibilización y presión sobre los propietarios/as de viviendas desocupadas, incentivos fiscales para alquilar, etc. Es decir hacer que confluyan los intereses de diversos sectores de la población: gente necesitada, propietarios, etcétera.

4. Mantener el programa de viviendas de integración social para inmigrantes en riesgo de exclusión.

Al igual que ocurre con la población autóctona, las personas en situación grave de exclusión social (que no son todos/as los inmigrantes), necesitan este programa especial para facilitar la integración social.

5. Creación de una partida presupuestaria de Ayudas de Emergencia Social para el pago de alquileres de personas transitoriamente sin recursos (sean autóctonas o inmigrantes) que de respuesta al alto nivel de precariedad y estacionalidad que se da hoy en el acceso al empleo.

### **c) SALUD**

Los estudios sobre la inmigración en Navarra se han centrado especialmente en el aspecto sociolaboral, dejando otros temas fundamentales, como la educación y la sanidad, pendientes de tratamiento. Concretamente la investigación desarrollada por la Universidad Pública de Navarra <sup>11</sup>sobre el impacto de la inmigración, en lo referente a la salud, se limita a marcar cuatro ejes en la política sanitaria:

1. Favorecer el acceso universal a los servicios de salud manteniendo tal derecho e informando sobre el funcionamiento de la sanidad.

---

<sup>11</sup> LAPARRA

2. Resolver el problema lingüístico en los servicios de salud: conocimiento de idiomas extranjeros por una parte del personal sanitario, publicación de materiales en varios idiomas y habilitación de intérpretes o mediadores.
3. Adecuar el sistema sanitario a los contextos sanitarios de sus países de origen, diferentes de los nuestros: formación del personal sanitario, adecuación para la atención y detección precoz de enfermedades de esos países poco frecuentes en Navarra.
4. Adecuar el sistema sanitario a las demandas sanitarias y de atención a la mujer inmigrante mediante programas de educación específicos.

Aún estando de acuerdo con las líneas de actuación planteadas, observamos un problema: el desarrollo de estos cuatro ejes expuestos, que queda por resolver.

Varios son los interrogantes que se abren, sobre todo, en lo referente a la manera de adaptar el sistema sanitario a los contextos sanitarios de los países de origen, el tipo de formación que precisa el personal sanitario y la resolución del desconocimiento de la lengua, entre otros. En primer lugar, es necesaria una reflexión sobre la urgencia de investigar sobre el impacto de la inmigración en el ámbito de la salud y valorar las necesidades reales para, posteriormente, emprender planes de acción.

#### ***1. - Acceso universal a los servicios de salud***

Comenzaremos matizando algunos de los puntos referidos. En relación al acceso universal a los servicios de salud, lo lógico es hacer referencia al artículo 12 de la Ley de Extranjería, dedicado al derecho a la asistencia sanitaria:

“Los extranjeros inscritos en el padrón del municipio en el que vivan habitualmente tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Los extranjeros que se hallen en el Estado español tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia cuando padezcan enfermedades graves o accidentes de cualquier tipo y a la continuidad de esta acción hasta el alta médica. Los extranjeros menores de 18 años que se hallen en el Estado español tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que la población de origen. Las extranjeras embarazadas tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, el parto y posparto”.

El elemento clave que garantiza el acceso a la asistencia sanitaria pública se centra en la obtención del empadronamiento en sus localidades de residencia y la vinculación de este procedimiento con la tramitación de la tarjeta sanitaria individual (TIS) como documento de acceso al sistema público de salud. En la actualidad la tarjeta sanitaria se ha hecho casi universal en nuestra Comunidad, quedando sólo un 5% sin ella, por ello debemos facilitar el acceso a la TIS y la regulación de esta población a todos los efectos.

## **2. El problema lingüístico**

La solución no puede reducirse al conocimiento de idiomas por parte del personal sanitario, puesto que idiomas como inglés o francés son lenguas ya utilizadas por los profesionales de la salud pero no remedian las necesidades reales: árabe, búlgaro, rumano, portugués, chino, y en muchos casos dialectos. Por lo tanto, estaría más indicado reforzar los mensajes con publicaciones en los idiomas más frecuentes de la población inmigrante, y emitir las recomendaciones principales a través de imágenes; esto, además de reforzar el dicho que una imagen vale más que mil palabras, subsanaría otro problema que no se suele contemplar: la existencia de un porcentaje reseñable de población inmigrante analfabeta, especialmente mujeres. No obstante, es necesario complementarlo con la intervención de intérpretes y mediadores, diferenciando unos y otros, los primeros ayudan a la comprensión lingüística, en cambio los segundos deben mediar, es decir, intervenir para acercar las distintas visiones que proporcionan las diferentes culturas, evitando o reduciendo, de esta forma, el conflicto.

En Navarra existe desde mediados del año 2005 un Servicio de Mediación Intercultural del Ayuntamiento de Pamplona, formado por un equipo que ofrecen información sobre la red de recursos comunitarios. Intervienen en colectivos de inmigrantes extracomunitarios y procuran el acercamiento sociocultural dirigido a inmigrantes pero sólo abarca al área de Pamplona. Además, ninguno de sus componentes (una trabajadora social, dos mediadoras- una de origen argelino y otra búlgaro- y un mediador de procedencia ecuatoriana) tienen formación sanitaria y desconocen, según sus propias declaraciones, la jerga médica utilizada en los centros sanitarios. ANAFE.

### **3. Adecuar el sistema sanitario a los contextos sanitarios de sus países de origen y formación del personal sanitario**

Cuando se habla del impacto de la población inmigrante en el ámbito de la salud estamos refiriéndonos, en todo momento, a la salud pública. Generalmente se habla de colectivos jóvenes y sanos pero se obvian Urgencias, Pediatría y Ginecología-Obstetricia.

No obstante, a consideración estaría no sólo el impacto en los distintos Servicios Sanitarios de la Comunidad Foral, sino también las diferencias marcadas según la zona geográfica y/o la concentración de población inmigrante.

Destacaremos de los Hospitales los Servicios de Urgencias sanitarias y las especialidades de Ginecología-Obstetricia y Pediatría, éstas últimas centralizadas en

el Hospital de Pamplona Virgen del Camino, centro de referencia al que acuden aproximadamente el 70% de los casos, el resto corresponde a los hospitales Reina Sofía de Tudela y García Orcoyen de Estella, por este orden.

En cuanto a la Atención Primaria, los Centros de Salud de la Comunidad Foral están desigualmente afectados, siendo las consultas de Pediatría y los Centros de Atención a la Mujer (CAM) los de mayor demanda.

En cuanto a la distribución de la población inmigrante por zonas geográficas o concentración, los datos aportados por las tarjetas sanitarias (TIS) a 1 de enero de 2006, nos reportan los siguientes datos:

Están registrados 49.070 inmigrantes con tarjeta sanitaria (TIS). Pamplona concentra a un total de 15.815 personas de procedencia extranjera, distribuidas desigualmente según áreas, entre las que despuntan Milagrosa (16,81%), Casco Viejo (15,16%) o San Jorge (14,99%) frente a otros centros en los que la concentración es menor, como Iturrama (4,08%) o Chantrea (5,77%).

En cuanto a las poblaciones próximas a Pamplona, la inmigración rebasa el diez por ciento en Berriozar (10,46%) y Burlada (10,29%), a diferencia de las cifras de Mendillorri (4,19%) o Puente la Reina (1,63%).

Tudela registra 3.778 inmigrantes, distribuidos entre el Centro de Salud de la zona Oeste (10,49%) y el C.S Este (12,26%). A pesar de la intensa concentración, son más llamativos los Centros de Salud de dos poblaciones próximas, Cintruénigo (14,93%) o Corella (13,35%).

En Tafalla la población inmigrante alcanza un 7,94%, en cambio el Centro de Salud de Peralta llega a registrar un 14,03%, el de mayor concentración de inmigración de Navarra; en la misma zona, en el extremo contrario se encuentra el Centro de Salud de Carcastillo (4,89%).

En cambio, la Zona Norte de Pamplona marca una mínima agrupación de tarjetas sanitarias correspondientes a inmigrantes, es el ejemplo de Ultzama (2,20%) o Salazar (1,34%).

Esta desigual distribución se debe tener en cuenta a la hora de valorar las necesidades de recursos humanos y formación de personal sanitario.

### **Importancia de las respuestas de la población inmigrante frente a la salud**

Respecto a la atención sanitaria dirigida a la población inmigrante, es necesario conocer las fases observadas en las reacciones de usuarios/as extranjeras para poder responder de forma adecuada.

En la primera fase, que coincide con su llegada y periodo de adaptación, influyen las particularidades del país de origen (hábitos alimenticios, características fisiológicas, rasgos culturales, tradiciones en salud materno-infantil, etc), las debidas a las consecuencias de las desigualdades sociales y económicas (formación deficitaria en educación sanitaria, escaso control sanitario de los alimentos, factores de riesgo ambiental, limitaciones de acceso a recursos de salud...) y las vinculadas al proceso migratorio (agotamiento físico, emocional, hacinamiento, falta de higiene, malas condiciones en la vivienda y de trabajo, etc.).

Sin embargo, en una segunda fase pueden aparecer alteraciones relacionadas con las deficiencias sociales y económicas, que pueden evolucionar a enfermedades de infecciones latentes, como la tuberculosis, trastornos relacionados con las descompensaciones nutricionales o psicoafectivas y, en el caso de la mujer embarazada, la ausencia de control de la gestación y sus consecuencias.

Una tercera y última fase es la de las personas inmigrantes instaladas, que desde una perspectiva de la salud tienden a identificarse con la situación de la población del país de acogida (uso normalizado de recursos de salud, patrones de morbilidad, actividades preventivas, etc). Así nos encontraremos que en realidad, la demanda abusiva de los recursos sanitarios suele coincidir en la primera etapa, producto de la vulnerabilidad en un proceso inicial de adaptación, para pasar a una situación de "normalización" en una tercera etapa.

No obstante, es importante conocer la incidencia en la población inmigrante de la tuberculosis (erradicada en la población de acogida) y las parasitosis intestinales, dos enfermedades de las que existe numerosa documentación bibliográfica en el ámbito de inmigración y salud, que justificaría, en el caso de la primera, la realización de un análisis diferenciado, y hacer un seguimiento de las tendencias epidemiológicas según las zonas de procedencia.

**4. Adecuar el sistema sanitario a las demandas sanitarias y de atención a la mujer inmigrante mediante programas de educación específicos.**

**4.1. Población femenina y población infantil**

En cuanto a género, no hay diferencias significativas: 51,94 % son varones y 48,06 % mujeres.

Por tramos de edad, el grupo más numeroso lo ocupa la franja correspondiente a hombres y mujeres de 25 a los 44 años, alcanzando un total de 25.681 (52,34 %). En segundo lugar el de menores de 15 años, por lo tanto, población pediátrica, que llega a registrar 9.593 niñas y niños. El tercer grupo, en cuanto a número, es el que engloba a adolescentes y jóvenes entre los quince y los veinticuatro años. Por lo tanto, estamos ante una población mayoritariamente joven. No obstante, también es destacable el grupo de personas mayores de 65 años, que a pesar de ser el grupo minoritario dentro del colectivo inmigrante, alcanza a 656 personas pertenecientes a la tercera edad, lo que debe alertar de la posible dependencia y gasto sanitario.

Centraremos nuestra atención en dos poblaciones vulnerables: mujeres y niños. Desde el enfoque de recurso humanos en salud, debemos destacar la sobrecarga para el área Pediátrica, casi diez mil niños y niñas (vacunaciones, controles, etc). Lo mismo se puede decir de la población femenina en edad de procrear, que alcanza una cifra aproximada de diecisiete mil mujeres, lo que supone posibilidad de embarazos, abortos y revisiones ginecológicas.

**4.1.1. Pediatría**

Durante el periodo transcurrido entre 1975 a 1990, Navarra se ha caracterizado por presentar una pirámide poblacional envejecida. En estos quince años la cifra de recién nacidos descendió de 8.500 a 4.500, sin embargo a partir del año 1990 se observó una tendencia alcista, más evidente desde 1996, hasta llegar en el año 2000 a alcanzar una cifra de 5.284 recién nacidos. El incremento, debido en gran parte, por el nacimiento de niños y niñas de madres inmigrantes y de las adopciones internacionales, tuvo en seguida una importante repercusión en las consultas pediátricas de los centros de salud y consultorios de Navarra por encontrarse patologías no comunes entre los niños y niñas nacidos hasta entonces en la Comunidad Foral. A estas nuevas patologías se añadieron trastornos psíquicos y sociales radicados en el desarraigo, la exclusión social o la precariedad económica de esta población infantil.

Para abordar esta problemática en el mes de marzo de 2001 la Dirección de

Atención Primaria y Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea celebró en Pamplona unas jornadas de Pediatría extrahospitalaria bajo el título "La pediatría frente al fenómeno de la inmigración y la adopción". El objetivo era facilitar a los pediatras información, tanto clínica como psicosocial, para el correcto manejo de las diferentes situaciones que se podían presentar relacionadas tanto con la inmigración como con la adopción internacional. En estas Jornadas participaron Oriol Vall Cambelles, jefe del Servicio de Pediatría del Hospital del Mar de Barcelona, una de las máximas autoridades en la materia, y Jorge Barudy, prestigioso psiquiatra infantil afincado en Bruselas y estudioso de la faceta psico-social de la emigración. En ellas se establecieron protocolos de actuación clínica, partiendo de la procedencia geográfica y la etnia, y se crearon redes de profesionales que compartiesen información. Los pediatras también recibieron conocimientos legales y de tipo social para ayudar a estos niños y niñas y a sus familias en la integración social.

A su vez, el Servicio de Pediatría del Hospital Virgen del Camino de Pamplona<sup>12</sup> realizó un estudio prospectivo durante los meses de agosto a diciembre de 2000, y retrospectivo sobre el número total de recién nacidos durante el mismo periodo en los años 1998 y 1999 sin tener en cuenta el origen étnico de los padres. Se analizaron los recién nacidos hijos de madres o padres inmigrantes, edad de los mismos, procedencia y situación laboral.

- Nacieron 112 niños y niñas, cifra que supone prácticamente el aumento del año 2000 (un total de 128 recién nacidos más que el año 1999). Dato significativo por influir en el aumento de natalidad de nuestra comunidad, algo deseado, dados los estudios que marcaban una clara disminución de la población joven en Navarra.
- La edad media de las madres: 26,8 años, y la de los padres, 35,2.
- Respecto a los países de procedencia, el mayor colectivo corresponde a los latinoamericanos, seguidos de los africanos y por último los países del Este.
- En cuanto a la Situación laboral, un 62% de las madres inmigrantes trabaja en el servicio doméstico y el 57% de los hombres en la construcción, aunque hay un abanico muy amplio de otros empleos.
- Finalmente aportan un dato relevante respecto al mestizaje de las parejas: casi el 50% de los padres de este estudio eran de nacionalidad española, bien residentes o nacidos en Navarra.

---

<sup>12</sup> J. Molina, E. Aznal, D. Martínez, C. Mendivil, A. Madoz ¿Influye la población inmigrante en el Índice de Natalidad en Navarra? Datos preliminares del Hospital Virgen del Camino. Periodo agosto-diciembre 2000, *Anales*.

#### **4.1.2. Obstetricia y Ginecología**

La escasez de estudios en nuestra Comunidad sobre el impacto de la atención sanitaria en Ginecología y Obstetricia, no es razón para no contemplar esta especialidad como un área de atención. El estudio realizado en el Hospital del Mar de Barcelona sobre las causas de hospitalización de la población inmigrante lo ratifica al concluir que los partos suponen la mayor parte de ingresos (el 33 %) y plantea la necesidad de recuperar el mayor peso de los Servicios de Ginecología- Obstetricia y Pediatría por su alta frecuentación<sup>13</sup>.

**En el "Ier Congreso Internacional: Migraciones y políticas sociales en Europa", celebrado en Pamplona del 8 al 10 de junio, un estudio de Enfermería del hospital Virgen del Camino sobre el embarazo en la mujer inmigrante<sup>14</sup>, dio a conocer una serie de necesidades que exponemos a continuación:**

##### **a) El considerable número de países de origen detectado: 25.**

Este primer punto nos debe llevar a una primera reflexión sobre el problema migratorio, no se puede hablar de población inmigrante en general sino de colectividades diferenciadas, presentando así la necesidad formar al personal sanitario sobre los diferentes colectivos: cultura, creencias modos de vida, hábitos alimentarios, forma de percibir la procreación y la sexualidad y el concepto de salud y enfermedad.

##### **b) El desconocimiento de la lengua en la mayoría de mujeres magrebíes, subsaharianas y rumanas.**

La lengua y su conocimiento, como vehículo de comprensión, es necesaria para una correcta comunicación entre las usuarias y el personal sanitario, y es elemento clave para favorecer o impedir la realización de programas de Educación destinados a conseguir la salud o conservarla. Aparentemente el problema en las mujeres inmigrantes procedentes de Latinoamérica es menor, por hablar la misma lengua (salvo Brasil), aunque a veces se detecta también cierta falta de comprensión por las múltiples diferencias lingüísticas existentes. Mayor dificultad se encuentra en los

---

<sup>13</sup> Cots F, Castells X, Ollé C, Manzanera R, Varela J, Vall O. "Perfil de la casuística hospitalaria de la población inmigrante de Barcelona". Gac. Sanit 2002 16: 276-84.

<sup>14</sup> Urmeneta A, Méndez M.L., Martínez B, Madariaga N., "Maternidad e inmigración. La importancia del género y la etnia en política sanitaria". Comunicación presentada en el Ier Congreso Internacional: Migraciones y políticas sociales en Europa", UPNA, Pamplona, junio 2006.

países africanos, Europa Centro-oriental y antigua URSS. Si bien algunas de estas mujeres se pueden expresar en otras lenguas (francés y/o inglés), un alto porcentaje sólo lo hace en su propia lengua (a veces dialectos), siendo en estos casos el varón el único conocedor de la lengua del país de acogida.

La vulnerabilidad de la mujer se debe asociar al hecho de que ésta suele precisar de los servicios sanitarios al poco tiempo de su llegada, bien por enfermedades ginecológicas, embarazo, parto o aborto, incluso en muchos casos llegan con un incipiente embarazo, siendo generalmente sus parejas los transmisores de las indicaciones del personal sanitario. Todo ello dificulta el acercamiento de la enfermería y del personal facultativo, quedando en algunos casos la duda del grado de comprensión de la mujer sobre las orientaciones aportadas o el valor de su consentimiento, al tratarse de países caracterizados por el sometimiento de la mujer a la voluntad del varón.

En estas situaciones la figura del mediador/a cultural es esencial, optando por la conveniencia de que ésta sea también mujer. Anteriormente se ha referenciado la existencia del equipo de mediadores del Ayuntamiento de Pamplona, formado por dos mujeres inmigrantes (una argelina y otra búlgara) y un mediador de origen ecuatoriano, considerando que es insuficiente por dedicarse a todo tipo de mediación sociocultural y sólo en la zona de Pamplona. Por ello vemos la conveniencia de formar en un futuro próximo a un número de mujeres inmigrantes como agentes de salud, que actúen de intermediarias entre los colectivos de inmigrantes y el sistema sanitario.

### **c) El mestizaje.**

La tendencia al mestizaje entre la población de acogida y la inmigrante, ya apuntada por el estudio de la población pediátrica, viene reforzado por esta investigación de Enfermería, en la que se registra que el 30% de los varones, parejas de mujeres extranjeras son españoles, en su mayoría navarros, en menor medida de otras comunidades autónomas. La consecuencia de las parejas mixtas se debe interpretar desde una doble vertiente, primeramente puede dificultar su adaptación, al deberse acomodar no sólo a un país diferente sino también a una familia con estilos de vida y mentalidades distintas, pero puede favorecer la integración social.

### **d) La inadaptación a la alimentación del país de acogida**

La inadaptación a la alimentación del país de acogida y el mantenimiento de dietas desequilibradas (abuso de hidratos de carbono) es otro dato de atención. Se ha observado no sólo inadaptación a nuestros hábitos alimentarios en mujeres originarias de África y países del Este de Europa, también en mujeres procedentes de Latinoamérica, especialmente durante el primer año de residencia.

Por otra parte, el peso de las creencias, concretamente en mujeres de religión islámica, ha dado algunos problemas por los que se han adecuando las dietas del Hospital Virgen del Camino a las necesidades de las usuarias (exentas de cerdo o libres de carne, en los casos más rigurosos).

5) La detección de dos poblaciones de riesgo en el embarazo: adolescentes y mujeres mayores de 35 años

La presencia de adolescentes embarazadas y la frecuencia de abortos en las mismas, junto a las complicaciones detectadas en mujeres mayores de 35 años (de 36 a 42 años) marca la necesidad de crear programas de salud específicos. El frecuente número de abortos y las complicaciones del embarazo y parto hace necesaria la elaboración de programas de salud dirigidos a un mayor control de la gestación y la prevención de enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados. Las complicaciones en torno al embarazo, parto y el puerperio de mujeres inmigrantes son ratificadas por diversos estudios, uno de los cuales asegura que llegan a ser la primera causa de ingreso de la población inmigrante<sup>15</sup>.

### **Propuesta**

Por lo tanto, el diseño de políticas sanitarias se debe plantear desde el discurso del reconocimiento de la diversidad de países y culturas, orientadas hacia dos campos de actuación: a) atención sanitaria y b) necesidades específicas: lingüísticas, culturales y epidemiológicas, que exigen educar en el valor de las creencias y el concepto de salud/enfermedad de los distintos colectivos. Asimismo, el mayor impacto de mujeres y población infantil en el ámbito sanitario debe conducir a reforzar los Servicios de Ginecología-Obstetricia y Pediatría.

Nuestra propuesta está dirigida a mejorar la atención materno-infantil de las poblaciones inmigrantes desde la formación de los profesionales sanitarios en interculturalidad y la ayuda de mediadores, que no sean meros intérpretes lingüísticos, para garantizar la comprensión de los mensajes por ambas partes. Igualmente, en la promoción de la salud a través de programas específicos deberían integrarse agentes de salud de los distintos colectivos de inmigrantes.

Si es necesario el acercamiento intercultural a los profesionales de la salud, especialmente en las especialidades que reciben mayor impacto, deberemos tener en

---

<sup>15</sup> Salazar A, Navarro-Calderón E, Almela F, Abad I, Borrás R, González A, et al. “Altas hospitalarias de la población inmigrante en la ciudad de Valencia”. Centro Nacional de Epidemiología. Boletín Epidemiológico Semanal 20.

cuenta que se consigue tras el conocimiento de:

- Características del proceso migratorio
- Identidad cultural y tradiciones
- Relación con el entorno social de acogida
- Estilos de vida (alimentación, vivienda, trabajo)
- Valores y creencias religiosas.

Desde el Departamento de Docencia e Investigación de Osasunbidea se está impartiendo desde el año 2004 un curso anual de "Atención sanitaria a la población inmigrante. Factores socioculturales y patología prevalente" dirigido a médicos y diplomados en Enfermería del Sistema Sanitario de Navarra. El objetivo del curso es dar a conocer los aspectos sanitarios y los factores socioculturales de interés en la atención sanitaria a la población inmigrante, con el fin de mejorar la calidad de la misma. En cada curso participan entre 20 y 25 profesionales. Es un buen comienzo pero sería conveniente que se extendiera a mayor número de personas, especialmente en la dirección que anteriormente se ha marcado.

Al determinar las diferencias conceptuales, los profesionales y las profesionales de la salud estarán más sensibilizados y preparados para dar una atención sanitaria adecuada, planificar tratamientos e identificar las prácticas culturales relacionadas con la enfermedad que pueden afectar negativamente a la salud.

#### **d) EDUCACIÓN**

Pese a que la Ley de Extranjería en su artículo 9 niega el derecho a la educación no obligatoria a los inmigrantes irregulares, tras la aprobación del Reglamento que la desarrolla, se permite el acceso a la no obligatoria con el empadronamiento.

La ley garantiza el derecho a la educación -en condiciones similares a la población autóctona- de niñas y niños extranjeros. Ahora bien, para hacerlo efectivo se deben poner en marcha las medidas compensatorias para este alumnado, reconocidas por la ley, y lograr su plena integración en las aulas. Igualmente, se debe contemplar un modelo educativo intercultural que compatibilice el derecho a la diferencia y la no-discriminación. Como condición para ello sería necesario dotar a los centros de **más recursos humanos y materiales**, cosa que no contempla el Plan del Gobierno de Navarra.

Sin ánimo de ser exhaustivos, las principales medidas que habría que adoptar serían<sup>16</sup>:

### 1. Educación Infantil, Educación Primaria y Secundaria Obligatoria.

- Diseñar y desarrollar un protocolo de acogida en los centros y en la comisión de escolarización, considerando de modo particular la adecuada comunicación de la familia y de los menores con el centro educativo en el momento de su incorporación, elaborando guías informativas sobre el sistema Escolar, los modelos lingüísticos y otras cuestiones de interés, ayudando a la familia en los trámites de solicitud de matrícula, y en la confección del historial de escolarización del alumnado.

Los protocolos de acogida deben diseñarse a dos niveles:

- a) protocolo de acogida de la comisión de escolarización.
- b) protocolo de acogida del centro.

Estos tendrán que reflejarse en todas las zonas y centros, tengan o no en este momento alumnado inmigrante, y tendrán que determinar las medidas respecto a matriculación, acogida inicial, criterios de escolarización (teniendo en cuenta también al alumnado de incorporación tardía) y seguimiento de esa escolarización. Tendrá así mismo que prever los recursos para llevar a cabo estos protocolos.

El objetivo final de estos protocolos será la elaboración de un plan individualizado de acogida por alumnos/as donde se recoja la información básica del alumn@ y las medidas que se proponen para su escolarización.

- El Departamento de Educación debe ofertar a los centros los recursos suficientes para facilitar la acogida inicial, el seguimiento de la escolarización, y la relación con las familias (traductores, trabajadores / as sociales, etc.).

- Refuerzos educativos para el aprendizaje de las lenguas autóctonas y ante retrasos escolares; para ello habría que contar con profesorado especializado de apoyo y/o profesionales del trabajo social. El alumnado inmigrante no se debe asimilar al de Necesidades Educativas Especiales, excepto en los casos en que se diagnostiquen como tales, accediendo entonces al tratamiento habitual previsto para este colectivo.

- Contemplar en el proceso de escolarización la reserva de plazas para el alumnado procedente de la inmigración en la totalidad de los centros escolares de Navarra sostenidos con fondos públicos (concertados o públicos). La Administración educativa velará, introduciendo los criterios correctores más adecuados según las distintas

---

<sup>16</sup> Gran parte de las propuestas han sido extraídas de un documento facilitado por el sindicato de enseñanza STE-EILAS, al que agradecemos su colaboración.

realidades y válidos para todo el alumnado para que no se produzca una concentración en determinados centros (habitualmente los públicos de determinadas zonas), de forma que se vea lesionada la calidad de la respuesta educativa que proporcionan, distribuyendo, en todo caso, los recursos a los centros en función de sus necesidades reales.

- Introducir en los proyectos educativos valores interculturales en la formación del profesorado; investigar y dotar de recursos materiales para dicho fin.

- Fomentar su participación en las actividades extra-escolares comunes y realizar las específicas que sean necesarias; potenciar la enseñanza de la lengua y cultura de sus países de origen, derecho que es reconocido por el Convenio relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Inmigrante.

- Seguimiento de la escolarización del alumnado inmigrante después de la enseñanza obligatoria para evitar el abandono escolar.

Dada la dificultad de dotar de todos estos recursos a cada centro, conviene buscar soluciones como: centros de acogida por zonas, grupos itinerantes para un seguimiento en cada centro.

2. En los niveles de Bachillerato, Formación Profesional y Universidad.

- Iniciativas específicas que apoyen el acceso y la permanencia en estos niveles educativos.

3. Cursos de formación y aprendizaje de las lenguas autóctonas para la población adulta.

4. Acciones educativas y de sensibilización en la comunidad educativa.

#### **e) SENSIBILIZACIÓN SOCIAL Y ATENCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES.**

Los Servicios Sociales deberían actuar en varios espacios:

1. Atención a los problemas sociales de la población inmigrante.

La población inmigrante, por sus características, requiere mayor atención que la sociedad autóctona, aunque menor que la población (sea autóctona o inmigrante) que sufre "exclusión social". Por ello conviene potenciar:

- Un mayor conocimiento de los Servicios sociales por parte de la población inmigrante.
- Aportar una buena información de sus funciones y prestaciones; con especial atención a las mujeres y a los colectivos más vulnerables.
- Un esfuerzo especial de los servicios sociales en las primeras informaciones sobre: los servicios públicos existentes (educación, sanidad, etcétera), asesoramiento para su regularización y cursos de formación sobre la sociedad de acogida.
- Un programa de estancia temporal para la población inmigrante recién llegada y más vulnerable en centros de acogida descentralizados.
- Agilizar la concesión de la Renta Básica cuando se requiera, y concederla sin tener en cuenta las rentas de personas no familiares que viven en una misma residencia por motivos ajenos a su voluntad; ello requiere la reforma de la actual normativa. Igualmente sería necesario habilitar ayudas extraordinarias por motivos humanitarios para casos excepcionales. Según el estudio antes mencionado, cuatro de cada diez migrantes no han encontrado empleo después de nueve meses de estancia en Navarra. La ley sobre la Renta Básica fija el derecho a su percepción a los 2 años de empadronamiento, aunque la conceden de forma "graciable" a los seis meses de estancia. Teniendo en cuenta este dato, la Renta Básica debería ser un derecho al menos a los tres meses desde el empadronamiento.

La recientemente aprobada Ley de Servicios Sociales de Navarra, limita la percepción de renta básica a toda persona que tenga una determinada situación económica pero condiciona ese derecho a las personas "sin papeles" que no sean refugiadas o apátridas, (entre 18000y 20000 personas) al libre albedrío de los profesionales de los servicios sociales. Bien es verdad que falta por aprobar el reglamento que desarrolle la Ley, aunque también es verdad que el establecimiento por ley de dicho derecho, sería la mejor garantía para su cumplimiento.

- Seguir potenciando el papel de las ONGs que atienden a la población inmigrante.
- Si bien no es competencia del Gobierno de Navarra, sería necesario presionar al Gobierno Central para evitar la burocracia y sobre todo las colas en los diferentes tramites policiales, mediante la contratación de mas empleados, cita previa, etc., porque además de las propias incomodidades que sufren, supone una gran perdida de tiempo y dinero de los y las afectadas.

## 2. Promoción de los colectivos de inmigrantes.

Reforzar sus redes de auto-ayuda, en diversas esferas (resolución de conflictos, reagrupamiento familiar), sus asociaciones (especialmente ante las instituciones, en el proceso de acogida, con las entidades encargadas de ello). Medidas para conservar su identidad en aspectos como la lengua, religión y cultura.

3. Sensibilización en la sociedad de acogida. Para un buen proceso de integración y convivencia hace falta atender los problemas de la sociedad de acogida, sensibilizarla, arbitrar fórmulas ante los conflictos, favorecer el conocimiento mutuo, etc.

#### **f) COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

Para poner en marcha todas las medidas anteriores se requiere una coordinación entre todas las entidades afectadas de la administración. Sería conveniente la creación de un Consejo Social de la Inmigración con todas las partes afectadas: administraciones, sindicatos, patronal, entidades de iniciativa social, asociaciones de inmigrantes, universidad, que hagan labores de información, seguimiento del tema, previsión de problemas, estudio de experiencias en otros países y lugares, y que participe en la elaboración de las políticas en materia de inmigración.

## 5. CRÍTICAS A LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DE UPN.

Una de las principales críticas al Gobierno de UPN se debe al apoyo otorgado a la Ley de Extranjería y en general a la política del PP. Una muestra de ello fue su negativa a interponer un Recurso de Inconstitucionalidad aprobado por toda la oposición contra dicha Ley la pasada Legislatura.

El Gobierno de Navarra en los ámbitos donde tiene competencias practica en gran parte la desidia y la doble moral. La pasada legislatura se aprobó el Plan de Inmigración en el Parlamento. Hasta el momento apenas ha desarrollado iniciativas contempladas en el plan. Practica la doble moral al aprobar unos planes francamente interesantes y luego los incumple sistemáticamente, especialmente en los aspectos más progresistas y sociales.

El mejor paradigma de esto que afirmamos es el Plan de Lucha contra la Exclusión Social (en su día anunciado a bombo y platillo y premiado en Europa por su carácter ambicioso) que desde 1999 al 2001 había ejecutado un gasto de 697 millones de pesetas mientras que las previsiones del Plan eran de 3.356 millones. Recientemente, la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión afirmaba que dicho Plan "ha obtenido muy pocos resultados, e incluso en algunos casos, estamos peor que en el año 1998."

En su día, cuando se aprobó el Plan de Inmigración afirmábamos: "El Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante sería un buen plan con las correcciones pertinentes, pero **carece de una asignación presupuestaria concreta y sólida**, por lo que seguramente volverá a quedarse en grandes palabras y escasos hechos. Difícilmente se podrán poner en marcha las numerosas iniciativas que recoge el Plan, sino se le asigna presupuesto extra". Hoy día no podemos sino reafirmarnos en esas palabras.

A día de hoy resulta difícil hacer un análisis exhaustivo del grado de cumplimiento de los compromisos del Plan por falta de información precisa. Sin embargo vamos a realizar una valoración de aquellos elementos sobre los que contamos con algunos datos:

### **Empleo:**

De acuerdo con lo manifestado por los propios inmigrantes, la proporción que ha realizado algún curso durante el año 2002 se ha reducido 6,4 puntos: tan sólo uno de cada diez participa en estas actividades. Especialmente reseñable es la reducción de acceso a cursos de castellano, incluso en términos absolutos. El acceso a la formación

profesional (ocupacional y continua) se ha triplicado en términos absolutos. Tan sólo el 13 por ciento de las personas que se ven obligadas a permanecer en desempleo durante algún periodo del año (una media de 4 meses) ha realizado algún tipo de acción formativa (8 puntos menos que en 2000). Incluso entre las residentes legales la proporción se ha reducido en 9 puntos. La estrategia que marcaba el Plan de Inmigración no se cumple.

En el año 2003, el total de la demanda de formación se había duplicado en los últimos 3 años, con unas 14.000 personas inmigrantes que estaban interesadas en reforzar su formación, de ellas, la mitad están en situación irregular.

En cuanto al desempleo, destaca el incremento del mismo entre los jóvenes de 15 a 19 años, que en realidad esconde otro problema de abandono prematuro del sistema educativo. En el caso de las chicas el crecimiento ha sido muy rápido. Aunque afecta a pocos casos, unas 300 personas de ambos sexos, este colectivo debería ser objeto de una especial atención con vistas a desarrollar programas de cualificación profesional como objetivo inmediato para su posterior inserción laboral.

La mayor contradicción la encontramos en que es justamente en el periodo inicial de los recién llegados cuando se presentan las mayores necesidades, y por tanto mayor sería el interés de una intensa intervención pública (tanto de los servicios públicos de empleo como de otros ámbitos). Sin embargo la situación de irregularidad en la que se desenvuelven se muestra como un obstáculo insalvable para recibir una correcta atención. No cabe duda de que un planteamiento más pragmático de la situación llevaría a revisar estas contradicciones.

Otro de los compromisos que no se ha puesto en marcha ha sido el "diseñar medidas para frenar y reducir la expansión de la irregularidad en dos sectores del mercado de trabajo en expansión (agricultura y servicio doméstico) creando sendas Bolsas de Trabajo y servicios integrados para los trabajadores y trabajadoras de estos sectores".

### **Educación:**

Los hijos e hijas de personas inmigrantes están escolarizados, asisten con regularidad, pero un primer acercamiento realizado a diferentes centros educativos nos muestra que en algunos colectivos el abandono antes de los 16 años empieza a ser habitual, que el fracaso escolar al finalizar la enseñanza obligatoria es importante, y que la continuidad de los estudios después de la enseñanza obligatoria es una práctica poco frecuente, a excepción del alumnado de ciertas nacionalidades. Estos hechos muestran claramente el inicio de procesos de exclusión de la educación y evidencian que algo no está marchando bien. La situación social de las familias en las que viven estos niños-as

explica al menos parcialmente estos resultados, pero ello no debería suponer una excusa para el sistema educativo, sino un acicate para una intervención más integrada.

Además, en estos tres últimos cursos, la tendencia ha sido hacia un mayor incremento de la concentración en centros públicos. En la actualidad un 80% está escolarizado en centros públicos y ello a pesar de las recomendaciones realizadas en el Plan Foral de Inmigración.

Los centros educativos han tenido que hacer un esfuerzo muy importante para atender la llegada de estos nuevos y nuevas alumnas. Teniendo en cuenta que no se han arbitrado medidas eficaces para equilibrar su reparto, la situación se agrava en los centros donde la proporción de alumnado inmigrante es elevada.

Todo ello, unido a la inmediatez del fenómeno, a la falta de preparación del profesorado para hacerle frente y a los escasos apoyos con los que han contado los centros, han impedido avanzar hacia la, tan exigida, interculturalidad, que hoy por hoy sólo está presente en los discursos. Al profesorado le falta formación y apoyos. Los centros escolares necesitan especialistas que les ayuden a realizar una reflexión sobre las actuales prácticas pedagógicas, y que les ayuden a diseñar e introducir nuevas prácticas más acordes con la nueva realidad y con las nuevas demandas que se le hacen a la escuela.

En estos años, apenas han crecido los recursos humanos de orientación y apoyo. En cuanto a los orientadores y orientadoras, se ha pasado de 107 en el curso 99-2000, a 111 en el curso 2003-04. En cuanto al profesorado de compensatoria, de 20,5 en el curso 99-00, a 33,5 en el curso 03-04 y todo ello en un contexto en el que la población inmigrante escolarizada se ha multiplicado por 6,3 desde el curso 99-00.

## **VIVIENDA**

Las propuestas recogidas en el Plan de Inmigración apuntaban a la necesidad de promover VPO en régimen especial (tanto para la compra como para el alquiler), la promoción de la vivienda en alquiler privada (con incentivos fiscales y de otro tipo) así como el programa de Viviendas para la Integración. Igualmente, se recomendaba un programa de apoyo temporal para el alojamiento de trabajadores recién llegados e inmigrantes en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la VPO de régimen especial en alquiler, el Plan de Lucha contra la Exclusión preveía la construcción de 1500 viviendas de este tipo (no sólo para la inmigración, sino para toda persona en situación de necesidad), sin embargo hasta 2004 sólo se habían construido 467. En cuanto a las viviendas de integración social, su número se ha ido reduciendo, pasando de 147 en el año 2000 a 72 en el año 2004.

Respecto a los centros de acogida y/o estancia temporal para los recién llegados y personas en situación de vulnerabilidad, a día de hoy solo se cuenta con un centro público en Pamplona (de plazas muy limitadas) y otro servicio de Cáritas, siendo a todas luces totalmente insuficiente.

## **SERVICIOS SOCIALES**

En cuanto a la Renta Básica, decir que en los últimos años (de 1999 al 2004) han crecido las unidades convivenciales perceptoras pasando de las 1.624 a las 2.255. Sin embargo el promedio de duración de la prestación se ha reducido a casi la mitad (de 7 meses a 3,97 meses). Además tras la aprobación del IPREM, la cuantía se ha reducido en torno al 9%. Igualmente destacar que los acuerdos de incorporación social que deben acompañar a la Renta Básica, sólo han sido firmados por un tercio de los casos.

Como hemos descrito anteriormente, el grado de conocimiento y uso normalizado de los Servicios Sociales por parte de la población inmigrante ha crecido considerablemente. Sin embargo hoy día, en determinadas funciones como el asesoramiento legal para la regularización, información general sobre recursos públicos, asesoramiento para el empleo, mediación cultural y otros, sigue recayendo fundamentalmente en las entidades de iniciativa social.

En el sector público, solo se conoce el centro habilitado por el Ayuntamiento de Pamplona recientemente (de gestión indirecta), la Oficina de atención al Inmigrante de Burlada y un servicio en Barañain. Recientemente, se ha conocido la oficina que va a crear el Gobierno de Navarra.

*Ante esta situación quisiéramos mencionar la reflexión que realiza la asociación Axola: "La Ley de Servicios Sociales dice: La iniciativa privada sin ánimo de lucro, podrá colaborar en la prestación de los servicios sociales contemplados en la presente Ley, siempre dentro del marco definido por la Administración". "A este respecto, es de sobra conocido el gran papel que desde hace décadas y en muchos ámbitos vienen desempeñando todo tipo de entidades de iniciativa social. Sin embargo, en ocasiones, se les ha hecho superar esa función de colaboración que señala la Ley. Esto ocurre con todos los asuntos relacionados con la inmigración, en los que la intervención de la administración se ha limitado prácticamente hasta ahora a subvencionar lo que dichas instituciones hacen de motu proprio".*

## 6. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Como planteamiento general, especialmente en Ayuntamientos de cierta entidad, es necesario crear una Comisión Municipal sobre inmigración dando participación a todos los agentes sociales interesados (por supuesto con participación de los propios inmigrantes) para: poner en marcha "**Planes de actuación integral**", detectar y atender las necesidades de la población inmigrante en salud, educación, vivienda, convivencia, etc.

Los objetivos deberían ser los ya citados antes: su integración en nuestros pueblos, la sensibilización de la población de acogida, el conocimiento mutuo, la erradicación de actitudes xenófobas o racistas, la promoción de valores como el respeto y la tolerancia, la participación de entidades de iniciativa social y de los agentes sociales de la ciudad interesados y como cuestión más propia, una **política de empadronamiento** como base para que los inmigrantes puedan disfrutar de varios derechos (caso de la tarjeta sanitaria u otros) que de otra forma no pueden ejercer.

Para ello veíamos conveniente crear una **OFICINA DE ACOGIDA, INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN**. Dependería de los actuales Servicios sociales (con los recursos necesarios) y sería, **junto con el resto de Entidades de Iniciativa Social**, la referencia informativa para el colectivo inmigrante y para los asuntos de la inmigración. Entre sus funciones estarían:

- Impulsar programas de acuerdo con las necesidades planteadas por la inmigración, apoyar las actuaciones del Programa de Acogida u otras, potenciar la utilización de recursos o la creación de otros nuevos, desarrollar proyectos de interculturalidad y en general, realizar una primera acogida conforme a los criterios definidos anteriormente en el proceso de acogida de la población inmigrante.

Para llevar a cabo las propuestas concretas en diferentes ámbitos que proponemos a continuación, se requiere una reforma ambiciosa del Fondo de Haciendas Locales y la elaboración de un Pacto Local que resuelva los problemas de financiación que actualmente padecen los Ayuntamientos. En los últimos años se ha producido un fuerte retroceso en el porcentaje de participación del Fondo de Haciendas Locales en los tributos de Navarra, y un aumento de los servicios que deben atender los Ayuntamientos, conduciendo a una situación de fuerte debilidad financiera. Algunas propuestas no requieren grandes necesidades presupuestarias siendo posible su puesta en marcha de forma más inmediata, otras, sin embargo, serán muy difíciles de impulsar sin un aumento de la capacidad presupuestaria municipal.

## ESPACIOS DE ACTUACIÓN MUNICIPAL

En este línea se puede comprobar que algunas propuestas se recogían ya en el apartado de actuaciones a realizar por el Gobierno de Navarra. En la medida en que son cuestiones en las que los Ayuntamientos también tienen competencias, las recogemos para ser más exhaustivos en las actuaciones que se pueden llevar a cabo desde el ámbito municipal.

### a) **ÁMBITO LABORAL/FORMATIVO**

Los ayuntamientos, a través de servicios como Infolan y otros, deben integrar a las personas inmigrantes en los servicios ordinarios municipales de búsqueda, asesoramiento y formación para el empleo.

### b) **ÁMBITO EDUCATIVO**

El ayuntamiento tiene competencia para **vigilar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria** y debe hacer cumplir la escolarización de los hijos de inmigrantes con edades comprendidas entre 6 y 16 años inclusive.

- Igualmente, pueden crear Comisiones Locales de Escolarización formadas por los agentes relacionados con la educación del colectivo inmigrante para la coordinación de sus actividades, para el seguimiento escolar y extraescolar de los alumnos inmigrantes, para elaborar criterios sobre la distribución del alumnado entre los centros públicos y los concertados.

- Promoción de actividades extra-escolares para reforzar el lenguaje, el conocimiento mutuo y el respeto.

- Sensibilización para la temprana escolarización de los niños inmigrantes.

- Incrementar las Ayudas Económicas Municipales favorecedoras del acceso al medio escolar.

- Creación de locales municipales con educadores que atendieran a jóvenes las horas que siguen a la finalización de la jornada lectiva, ayudándoles en las tareas escolares y completando el tiempo hasta que fueran recogidos por sus familiares con actividades lúdicas.

### c) VIVIENDA Y ALOJAMIENTO

Partimos de que una actuación urbanística puede favorecer o frenar los procesos de integración y la dispersión o concentración de la población inmigrante en el espacio urbano. Independientemente del tamaño de la ciudad en la que el inmigrante se asiente, la tendencia a concentrarse en ciertos barrios en viviendas precarias y de alquiler barato, cuando no en chabolas o casetas desperdigadas por el campo.

La concentración responde a varias causas: los factores socioeconómicos y culturales, la necesidad de crear vínculos, redes sociales y solidaridad comunitaria. De cara a abordar una actuación en esta materia, hay que considerar aspectos contradictorios y muy complejos. He aquí algunos:

1.- La concentración exclusiva en una zona conlleva el riesgo de la creación de guetos. Por principio esta no tiene por qué generar problemas. Hay que tener en cuenta que cada comunidad tiene su historia y cultura propias y no se debe ni puede empujar sin más a que adopten el modelo ajeno.

Ahora bien, puesto que la integración social es el **objetivo final**, lo ideal es la distribución normalizada y des-concentrada. Si bien es cierto que la concentración favorece la fase de acogida, el proceso de integración y adaptación, el acceso al apoyo social, y las atenciones específicas que se requieran; aunque se da la circunstancia de que a pesar de mejorar económicamente, en muchos casos no se quieren trasladar a otro sitio porque allí encuentran sus referentes sociales y culturales.

Los ayuntamientos deberían tomar algunas medidas, además de impulsar las mencionadas anteriormente en materia de vivienda:

1.- La creación y puesta en marcha de CENTROS DE ACOGIDA Y ALOJAMIENTO DE ESTANCIA TEMPORAL.

2.- Incidir en las políticas de ayudas municipales a las familias y la ampliación de las ayudas extraordinarias.

3.- Promover actuaciones e información ante los propietarios de vivienda desocupada para el alquiler de viviendas y desde el Ayuntamiento para que se inscriban en la Bolsa de Vivienda de alquiler del Gobierno de Navarra.

4. Promover la construcción de VPO en régimen especial (con opción de compra y alquiler), y construir una pequeña bolsa de vivienda pública en alquiler, dirigido a jóvenes, inmigrantes, mujeres que han sufrido maltrato y gente de escasos recursos en general, con la mira puesta en atender situaciones especialmente urgentes.

#### **d) CONVIVENCIA Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

Partimos de que la integración ha de basarse en el principio de aceptar las diferencias del "otro" y ha de llevarse a cabo desde el respeto y conocimiento mutuo de las culturas existentes en nuestra sociedad. Posibles medidas:

- 1.- Apoyar y fortalecer las asociaciones de inmigrantes existentes.
- 2.- Promover la participación de las mismas en programas y actuaciones, cuya finalidad sea la incorporación del o la inmigrante en la sociedad.
- 3.- Promover programas específicos de interculturalidad con las entidades de iniciativa social.
- 4.- Realizar campañas de sensibilización social, y potenciación del acceso y uso de espacios públicos comunes.

Un asunto pendiente de resolver es la habilitación de espacios para enterramientos musulmanes en los cementerios de Navarra, respetando sus ritos a la par que la legislación vigente sobre el tema.

##### Creación de un Observatorio Municipal

Su función sería la de ser un punto permanente de investigación de los procesos migratorios locales.

B.- Coordinación de recursos existentes y creación de recursos nuevos.

La atención global al inmigrante requiere de una adecuada coordinación y optimización de los recursos existentes. La falta de coordinación en las acciones a desarrollar da lugar a la multiplicación y solapamiento de esfuerzos y al despilfarro de recursos humanos y financieros. De ahí la importancia de resolverlo con rigor y seriedad en todos los organismos de la Administración y en otras entidades.

##### DEFINICIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE UNA OFICINA DE ACOGIDA, INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN PARA PERSONAS INMIGRANTES:

Las actuaciones y servicios dirigidos a la primera acogida de los inmigrantes que van llegando son de enorme importancia en las sociedades que cuentan con ritmos activos de inmigración. En una sociedad que es receptora de inmigración, no se pueden planificar las actuaciones públicas sin tener muy presentes las necesidades que genera la llegada constante de población nueva. Cuando se habla de **actuaciones y servicios**

**de primera acogida** hay que hacer referencia al **alojamiento, orientación y gestión de aspectos legales, enseñanza del idioma, orientación sobre el entorno, orientación para el empleo, empadronamiento, inserción educativa inmediata de los menores, acceso a la atención sanitaria...**

Las actuaciones de primera acogida se hacen para ciertas personas por su condición de recién llegadas, lo que permite el desarrollo de dichas actuaciones sin estar cayendo en acciones segregacionistas para los inmigrantes. Lo que en este caso se hace para los inmigrantes está motivado por su condición de personas recién llegadas y se deja de hacer cuando dejan de tener tal condición.

Para una buena planificación de las actuaciones de primera acogida, lo primero que se requiere es tener un buen conocimiento del ritmo y características del proceso migratorio. Un ayuntamiento, por ejemplo, deberá conocer el ritmo de llegada de población nueva a su ciudad, para determinar el volumen de los servicios que ello requiere; deberá conocer también los orígenes mayoritarios de tal población, pues ello permitirá determinar las necesidades de idioma y otros aspectos; deberá saber si lo que se están formando son familias nuevas, o están llegando principalmente hombres solos, pues ello también modifica las necesidades de servicios; deberá conocer el estatus jurídico con el que los inmigrantes llegan...

Se han señalado un conjunto de servicios que pueden ser considerados necesarios para la primera acogida<sup>17</sup>:

- El *acceso a la información* necesaria sobre ciertos aspectos de la sociedad receptora, relacionados con sus instituciones, los cauces de búsqueda de empleo, el acceso a servicios sociales, recursos de formación...En general, los colectivos inmigrados tienen una escasa información, tanto de las entidades que les pueden prestar ayudas, como sobre las instituciones públicas, sobre las condiciones de acceso a la vivienda o sobre los cauces para conseguir cualquier información que necesiten. Los servicios de información al ciudadano deben readecuarse teniendo en cuenta la existencia de una población recién llegada con necesidades específicas.
- El *alojamiento temporal* para recién llegados que lo requieran es otro servicio necesario. No todos los inmigrantes necesitan de este servicio, pero sí una parte y este aspecto deberá ser tenido en cuenta en la planificación de las políticas públicas. Las fórmulas para el alojamiento pueden ser variadas: albergues, pisos, pagos de alquileres...

---

<sup>17</sup> PAJARES ALONSO, M. "Inmigración y políticas de integración social". 1998

- La orientación y gestión de los *aspectos legales* es otra de las necesidades que plantea esta población recién llegada. Se trata de un servicio claramente específico para inmigrantes por su diferenciada situación legal. Tener bien resuelta la situación legal es de gran importancia para iniciar el proceso de integración.
- La *enseñanza del idioma* (o idiomas) de la sociedad receptora debe contar con los recursos necesarios en función del ritmo de llegada de la población inmigrante. Ha de existir una oferta de cursos de idiomas suficiente y ésta ha de ser muy accesible para asegurar que los recién llegados la conozcan desde el primer momento.
- El *conocimiento del entorno social e institucional* de las ciudades de recepción por parte de las personas inmigradas requiere también apoyo institucional. La orientación sobre el nuevo entorno, con charlas explicativas, acompañamiento... resulta muy importante para que la persona inmigrada pueda aprovechar las posibilidades que se le ofrecen.
- Los servicios ordinarios de *orientación para el empleo* deben readecuarse teniendo en cuenta esta nueva población que los puede requerir. Además, pueden ser necesarios servicios específicos de orientación para el empleo dirigidos a los recién llegados, ya que sus dificultades de inserción son distintas. Pero siempre ha de tenerse en cuenta que la tendencia no ha de ser segregacionista, evitando la creación de servicios paralelos exclusivos para personas inmigrantes.
- El *empadronamiento* y los derechos que a éste se vinculan es otro aspecto de gran importancia. Los municipios deben promover el empadronamiento de los recién llegados y asegurar su acceso a la tarjeta sanitaria así como la inserción educativa inmediata de los menores en edad escolar.

Asimismo se afirma que "buena parte de los servicios de primera acogida mencionados pueden darse o coordinarse desde un *centro específico* de la ciudad encargado de la misma. La conveniencia de un centro de este tipo se plantea por dos motivos: primero, porque *es necesario ubicar físicamente el lugar desde el que se organiza la primera acogida para facilitar la participación y la coordinación*, y segundo, porque *ha de haber un lugar conocido por la población inmigrante y autóctona a la que poder dirigir a los recién llegados*"<sup>18</sup> .

---

<sup>18</sup> PAJARES ALONSO, M. "Inmigración y políticas de integración social". 1998