



VII CONGRESO
**MIGRACIONES
INTERNACIONALES
EN ESPAÑA**
MOVILIDAD HUMANA | **Bilbao**
Y DIVERSIDAD SOCIAL | 11-13 abril 2012

¿INTEGRACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA? RETOS Y PROPUESTAS POLÍTICAS

Luis Díe Olmos

Fundación CeiMigra

Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir"

¿INTEGRACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA? RETOS Y PROPUESTAS POLÍTICAS¹

Luis Díe Olmos

Fundación CeiMigra

Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir"

Desde los años 90 del siglo pasado, la solución de la pobreza no era ya una cuestión de medios, sino de mera voluntad política. Sin embargo, los últimos diez años no se han caracterizado por la aceleración de los programas de protección social efectiva y de lucha contra la pobreza.

Los efectos de la crisis económica han sobrepasado con mucho la capacidad de respuesta de unos servicios públicos que ya eran insuficientes en los momentos de expansión económica. La situación actual hace imprescindible y urgente recuperar la política como cauce principal para atender las necesidades de las personas y de la sociedad. El mismo desprestigio de la política es un factor añadido que impide la solución de los problemas.

Durante demasiados años las respuestas políticas se han basado en el ocultamiento de la realidad; en la mera propaganda; en la cooptación de las organizaciones sociales y el castigo hacia las que se apartaran de las directrices políticas establecidas unilateralmente por cada partido en el gobierno; en la descalificación de todo aquello que desvelara la realidad de la desigualdad social o que pudiera utilizarse para cuestionar, en el caso de que lo hubiera, el diseño, la ejecución o la evaluación de las respuestas planteadas; y, consecuentemente, en la ineficacia y la ineficiencia de un sistema más preocupado por apagar incendios que en solucionar realmente los problemas y sus causas.

El nuevo modelo en la gestión política de los problemas sociales debe basarse en el reconocimiento de la realidad; en la participación en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas; en la colaboración; en la asignación de presupuestos y recursos adecuados a las necesidades reales; en la coordinación y coherencia de políticas entre Administraciones Públicas de distinto nivel, del mismo nivel -entre Administraciones Públicas y organizaciones sociales y de éstas últimas entre sí-.

Todas las personas e instituciones implicadas deberíamos prepararnos para hacerlo de esta forma. Flaco favor haremos a la sociedad en caso contrario. No tiene sentido que afirmemos que otro mundo es posible, a la vez que esperamos permanentemente a que lo cambien otros.

La cuestión central es cómo puede esperarse que se mantengan los procesos de integración comenzados, cuando nos encontramos en un contexto de crecimiento de la desigualdad social y de aumento de la desprotección de las personas y familias, y si la integración que resulte se

¹ Esta comunicación surge de la publicación del Informe Anual sobre Migraciones e Integración CeiMigra 2010-2011. Migraciones y procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social. Así como del trabajo de investigación cualitativa, basada en quince entrevistas en profundidad, realizadas en 2010-2011, a expertos de siete organizaciones sociales en Valencia, Madrid y Alicante. Las entrevistas se realizaron a personas significativas de instituciones con gran experiencia en la atención de personas inmigradas y/o en el conocimiento de las políticas sociales: EAPN (Red Europea Contra la Pobreza); Rais; Cáritas Diocesana de Valencia; Cáritas Española; Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Comillas; Alicante Acoge; y ASTI.

logrará mediante la cohesión y la cooperación social o, por el contrario, mediante el conflicto, la presión social y a través de “conquistas sociales”, como en otras épocas anteriores.

1. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS PERSONAS Y FAMILIAS INMIGRADAS.

Es evidente el impacto en el empleo, la reducción en los ingresos, el empeoramiento de las condiciones de vida reales y el aumento de la dependencia (familiar, institucional, entre connacionales...). Y la prolongación de las situaciones de dependencia institucional, o su repercusión en la convivencia y en las relaciones interpersonales en determinados espacios (programas de acogida, viviendas tuteladas...). Ante estas situaciones, todos recurrimos a familiares, amigos o connacionales. Pero, en el caso de que alguno de ellos pueda ayudarnos, los recursos con los que todos cuentan son menores. Especialmente graves son los casos en que un matrimonio con hijos pasa a depender de los abuelos mayores.

Ha aumentado el riesgo de caer en procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión. Muy especialmente ante la pérdida de la vivienda y/o el paso a situaciones de hacinamiento familiar (por ejemplo, familias que “viven” en una sola habitación). La reducción de los ingresos familiares, junto con el mantenimiento de la obligación de pagos (como los asociados a la vivienda), ha supuesto un aumento del endeudamiento familiar. Y la competencia por los pocos y malos puestos de trabajo hace que aumenten las tensiones sociales entre los grupos que dependen de esos trabajos. Pero el problema es la escasez de empleo, más que el rechazo en sí.

En el caso de los extranjeros en situación regular que tuvieran que renovar su permiso de residencia, se cae en la irregularidad sobrevenida por la falta de contratos o de cotizaciones a la Seguridad Social. Esto aumenta el riesgo de expulsiones por irregularidad a personas que llevaban años en España, con lo que eso supone para ellas y sus familias de pérdida y derroche de los esfuerzos de integración realizados hasta ahora, no sólo por ellas, también por las personas e instituciones que tenían relación con ellas.

Se niega el derecho a vivir con la propia familia, desde las trabas legislativas, administrativas y económicas para la reagrupación familiar, además de las rupturas forzadas por los “retornos temporales” de algunos miembros como estrategia de reducción del gasto en España. Empeoramiento de la vida familiar y de las relaciones entre los miembros de la familia debido a la inseguridad o precariedad económica, a la vulnerabilidad social y la precarización vital, o directamente a la pobreza sobrevenida.

Aumenta el número de personas que acuden a los servicios públicos y a las organizaciones sociales solicitando ayudas porque no encuentran otra posibilidad para mantenerse o mantener a su familia. Incluso personas que nunca antes habían solicitado estas ayudas. Ese aumento es mayor en las personas españolas, si bien la presencia de los inmigrantes, antes de la crisis y ahora, siempre ha sido muy clara.

La crisis no ha afectado a todos por igual. Ha afectado más, en número de personas afectadas y gravedad de las situaciones, a las clases populares españolas o a aquellas personas que dependían de empleos más precarizados. Y por esto último, el impacto ha sido mayor entre la población inmigrada, muchas veces condenada a los empleos de baja cualificación.

El desempleo y el empleo precario han ido extendiéndose en un efecto dominó. Aunque la destrucción de empleo afectó en un principio más a los hombres que a las mujeres, algunos

hombres han bajado de posición laboral o han vuelto a la economía sumergida, o han vuelto de la construcción al campo, “expulsando” a algunas mujeres que han regresado, a su vez, a la economía sumergida o a casa. Con lo que el efecto se va trasladando en cascada de unos grupos a otros.

La precarización de las clases medias también contribuye a ese traslado de los efectos de unos grupos a otros, puesto que personas y familias “normalizadas”, instaladas en una precariedad estable, se ven de pronto desprotegidas y compitiendo por empleos y recursos insuficientes. Ello aumenta todavía más la presión social y el riesgo del rechazo, el racismo y la xenofobia.

Que la pobreza ha aumentado de forma abrupta en España es evidente por el incremento de las personas atendidas desde las diversas organizaciones sociales, como por el hecho de que estas personas han visto empeorar su situación muy rápidamente. El soporte principal de estas personas es la propia familia, los amigos y otras redes. En la medida en que estas redes de protección existan y tengan capacidad de respuesta, los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión pueden ser paliados. En caso contrario, no hay protección ni contención alguna a su situación. Simplemente, “caen” desde situaciones de normalidad social hacia situaciones de carencias, deterioros y problemas (personales, familiares y sociales) crecientes.

El impacto ha sido especialmente intenso entre las personas extranjeras en situación administrativa irregular, con o sin órdenes de expulsión, y entre las familias monoparentales en las que la persona adulta ha perdido el empleo. Otro de los problemas, extremadamente grave, es el aumento de la pobreza infantil en España, como han advertido severamente algunas instituciones internacionales. Y el tercer grupo de personas más afectadas por la crisis son las personas mayores, generalmente mujeres que viven con pensiones de viudedad muy insuficientes y que, ahora, tienen a otros familiares a su cargo y que dependen económicamente de ellas.

Una diferencia de esta crisis con otras anteriores es que el impacto del desempleo sobre los sustentadores principales de los hogares ha sido mucho mayor. Además, está suponiendo la extensión de las situaciones de paro prolongado a más personas y familias. Posiblemente, nunca antes habíamos vivido esta falta de liquidez, este nivel de endeudamiento o de dependencia familiar. Y la última característica de esta crisis es que todas estas situaciones se dan en un momento en el que se reduce la capacidad de respuesta de los servicios públicos.

La reducción del gasto social y la insuficiente capacidad de respuesta de los servicios públicos contribuyen, de hecho, al aumento de la tensión y el conflicto social y étnico, puesto que obliga a competir por una protección social insuficiente en un contexto de desempleo excesivo. La reducción e insuficiencia de las respuestas públicas se manifiestan en los retrasos en la atención, los retrasos en la tramitación de ayudas urgentes, en la no concesión de las ayudas de emergencia o en la no cobertura de necesidades básicas -como la alimentación-, o de derechos constitucionales -como la vivienda-. Todo esto ha acrecentado la necesidad de apoyo psicológico de las personas que acuden a las organizaciones sociales, quizás, por otros motivos. De manera muy especial cuando hay conflictividad familiar. Esta conflictividad podía ya existir antes de forma latente o leve, pero se ha visto aumentada por los efectos de la crisis en las personas y en las familias. Por eso, hay más personas que necesitan ser escuchadas, que llegan desesperanzadas, con graves problemas de autoestima, de tristeza y sensación de fracaso, y con mucha ansiedad porque no encuentran los recursos necesarios para sacar adelante su vida y la de su familia.

Los tres sistemas de protección contra los efectos de la crisis en España están siendo, no los servicios públicos, sino la protección de las propias familias, los ahorros de algunas familias y, en cierto sentido, la economía sumergida. No es de extrañar que algunos adviertan del riesgo de perseguir la economía sumergida en un momento en que ésta puede estar actuando como una de las últimas redes de protección frente a la pobreza. Y están contribuyendo sin duda, estos tres factores, a mantener la normalidad social en un contexto en el que lo lógico sería el aumento de las reacciones sociales contra los efectos de la crisis y contra los que la causaron o permitieron.

Finalmente, hemos de señalar el enorme daño que la pérdida del empleo, durante un período prolongado, puede hacer a las personas y a las familias. El problema del empleo y los ingresos, en nuestra sociedad y en nuestra cultura, es que afectan a todas las dimensiones de las personas y, desde ahí, a la posibilidad de satisfacer esas necesidades humanas, de las que depende que podamos vivir una vida digna. Y las carencias y problemas de los padres pueden, muy fácilmente, transmitirse vía familia a los hijos. Podemos encontrarnos, así, “generaciones perdidas” no sólo en términos laborales, por las deficiencias de un mercado de trabajo y unas condiciones injustas, sino también por los efectos que la precarización vital, la pobreza, la marginación o la exclusión de los adultos, tiene sobre los menores de la familia y sobre la sociedad futura.

1.1. Una crisis con impactos y efectos distintos entre diversos grupos sociales...

Muchas personas que estaban en una situación “normalizada”, han caído en situaciones de vulnerabilidad o, directamente, de pobreza y dependencia. Los que tenían unos mínimos se han quedado sin esos mínimos. Y los que ya estaban en situaciones muy malas, siguen en las mismas situaciones, pero con menos posibilidades de encontrar ayuda o soporte institucionales para mejorar su situación. El problema más grave es el aumento de familias que se quedan sin nada, incluso sin su vivienda, y sin ninguna protección efectiva...

Otro de los efectos tiene que ver con la mayor destrucción o pérdida de empleos entre los hombres que entre las mujeres. En esta situación son las mujeres las que han tenido que asumir, de nuevo en muchos casos, la responsabilidad de mantener a toda la familia con su dedicación y su trabajo remunerado. Esto es importante no sólo por la sobrecarga que puede suponer para ellas, sino también por los profundos cambios de roles familiares y de género que puede suponer para no pocas familias el hecho de que la sustentadora principal sea la mujer y el hombre sea la persona “económicamente dependiente”.

El problema no es sólo el impacto de la crisis y la pérdida de empleo en las condiciones de vida y, especialmente, en las posibilidades de desarrollo y formación de los menores de estas familias, sino, además, la desprotección social. Da lo mismo que haya leyes de rentas mínimas o de ayudas de emergencia, si no se cumplen y aplican. Y no se están aplicando.

Las diferencias en el impacto y los efectos de la crisis se deben a la existencia o no y el mejor o peor funcionamiento de las redes de apoyo social: la familia, en el caso de los españoles, y las diversas asociaciones y organizaciones sociales, cuando no se tiene aquí a la familia o cuando ésta no puede cubrir las necesidades de los más vulnerables.

Por otra parte, la inexistencia de una protección efectiva suficiente por parte de los poderes y servicios públicos, supone que las personas normalizadas que caen en situaciones de vulnerabilidad o dependencia institucional van a competir por los empleos que antes no querían y

que tradicionalmente correspondían a las personas y familias más necesitadas. Esta nueva situación puede suponer un aumento de la tensión y el conflicto social entre estas personas.

Cuanto más se alarguen los efectos de la crisis, tantas más personas pueden “romperse”, pueden perder, incluso definitivamente, su equilibrio personal y su normalidad social. Y, de forma correspondiente, tantos más menores pueden ver muy disminuidas sus posibilidades de una adecuada inserción social por la reducción de las posibilidades de formación y desarrollo humano y por la transmisión de pautas de carencia y de problema, incluso de desesperanza. Así, los efectos de la crisis no sólo afectan al corto plazo, sino incluso pueden superar la barrera de las generaciones. Por lo que es absolutamente imprescindible acentuar, en lugar de recortar, las políticas sociales y la protección real y efectiva a las personas y familias.

1.2. Con efectos distintos entre españoles y extranjeros.

La primera diferencia es la tasa de paro que, en proporción, ha afectado mucho más a los extranjeros que a los españoles. Y esto nos muestra una diferencia previa a la crisis, como es la mayor precariedad y las peores condiciones laborales de los extranjeros respecto de las de los españoles. El problema que tienen los extranjeros es muy complejo. La precariedad laboral era mayor y ahora, con la crisis, es difícilísimo poder renovar el permiso de residencia. Es verdad que tienen capacidades y motivaciones que las personas españolas vinculadas a la pobreza tradicional no tienen. Pero el aguante de las personas es limitado. Para muchas es la segunda vez que la vida les exige un esfuerzo enorme: el primero, hacer posible el proyecto migratorio y la vida en el país de destino; y el segundo, el que tienen que hacer tras ver tumbado dicho proyecto. Habría que preguntarse cuál puede ser la capacidad de resistencia de las personas y qué pasará con quienes hayan llegado al límite de su resistencia.

Por otra parte, la carencia de redes de apoyo social y las condiciones de vida asociadas a la situación administrativa (pérdida de la regularidad administrativa, reclusión en la economía sumergida y/o en condiciones de explotación laboral, riesgo de deportación...) han motivado que no pocas organizaciones ofrezcan algunas respuestas específicamente dirigidas a personas inmigradas.

Este hecho, unido a la insuficiencia de las respuestas públicas para atender las necesidades, carencias y problemas de toda la población, también la española, ha causado malestar entre las personas y familias españolas más vulnerables que se han sentido desplazadas o sustituidas por extranjeros “que sí son atendidos”. En realidad, no ha sido así, ni en recursos ni en número de atenciones o respuestas. Pero la experiencia subjetiva de no atención dificulta la capacidad para percibir que el problema es de insuficiencia e inadecuación de las respuestas públicas.

Los procesos sociales de empobrecimiento, marginación y exclusión se desarrollan de maneras muy similares, con independencia de si las personas o familias son españolas payas, españolas gitanas, inmigrantes o con cualquier otra característica... Los cuatro procesos señalados en otras ocasiones (CeIM, 2007: 143-149) no tienen que ver con tales características. Las especificidades de los extranjeros se deben a una concreta política de inmigración; una concreta legislación de extranjería y el tratamiento de la irregularidad administrativa; unas determinadas políticas de integración y sus efectos, deseados o perversos; la complejidad de los procesos de adaptación personal y cultural; y el grado de rechazo –de racismo y xenofobia personal, institucional, político y mediático- en las sociedades de acogida (Melero, 2010: 98-99).

1.3. Cambios en la situación de las personas extranjeras en los dos últimos años.

El primer dato, sin duda, es el continuado aumento del desempleo, que en el caso de las personas extranjeras, es la condición para poder renovar el permiso de residencia y trabajo. El impacto del desempleo en las condiciones de vida es terrible, porque elimina la principal fuente de ingresos para muchas familias. La irregularidad sobrevenida es un disparate, por la vulnerabilidad que genera, por el riesgo de expulsión que supone y por el derroche del esfuerzo de integración que haya podido realizarse, tanto por parte de las personas extranjeras, como por parte de la sociedad de acogida, como por parte de las instituciones públicas y las organizaciones sociales. Pero, además, la irregularidad sobrevenida supone la pérdida automática de los derechos acumulados con el trabajo en situación regular en lo que se refiere al subsidio o la protección por desempleo. Con lo que, personas que estaban en situación regular y, por tanto, haciendo todo correctamente, se ven privadas de una protección que habían conseguido como derecho y que pierden al ser condenadas a la irregularidad administrativa por una situación que estas personas no han generado ni merecido ni a la cual han contribuido.

Conforme todas las personas de las familias han ido perdiendo el empleo, han aumentado de forma correspondiente las ayudas básicas de las organizaciones sociales. Cuando la asistencia dada a través de las “bolsas de alimentos” prácticamente había desaparecido, no pocas organizaciones han tenido que volver a las formas de ayuda más básicas (alimentos, pagos de agua, luz, gas, medicamentos, vivienda...). La estrategia básica para seguir viviendo bajo techo, cuando se ha perdido la vivienda propia ante la imposibilidad de hacer frente a los pagos, ha sido la de alquilar una habitación para toda la familia. Ese es el último recurso antes de quedarse directamente en la calle. Lo mismo que alquilar habitaciones es el último recurso antes de perder la propia vivienda. Esta situación es especialmente grave, pues no estamos hablando de transeúntes, con sus deterioros asociados, sino de familias enteras, de familias con menores cuyo crecimiento y formación como persona se va a dar en esas condiciones de vida.

También se han endurecido los mensajes políticos y los de algunos medios de comunicación, que aprovechan el malestar de la población española ante un desempleo que no han generado las personas trabajadoras, para conseguir votos o para crear un estado de opinión que justifique y legitime el endurecimiento de las respuestas a la inmigración desde posiciones nacionalistas y excluyentes.

Debido a la mayor cantidad de solicitudes de ayuda, sin que haya aumentado de forma correspondiente la capacidad de respuesta de los servicios públicos –incluso habiendo disminuido, los trámites administrativos hasta la resolución se han alargado en el tiempo. De modo que una ayuda de emergencia puede resolverse en seis meses. Y otro tipo de solicitudes incluso en nueve meses. Pero esto es hasta la comunicación de la resolución. Entre dicha comunicación y la concesión efectiva de la ayuda puede pasar más tiempo. Algunas ayudas se están recibiendo con más de un año de retraso...

De nuevo, se constatan situaciones de abuso, como es el caso de algunas gestorías que “venden” contratos de trabajo para las renovaciones, que llegan a pedir hasta 500€ por un contrato de trabajo que permita renovar el permiso, consiguen el contrato, pero no es un puesto de trabajo real... En el trabajo agrícola, algunos empleadores también se están aprovechando de la necesidad de la gente. Los extranjeros van a trabajar, por necesidad, como sea y por la cantidad que sea.

Algunos españoles estarían dispuestos a trabajar en esas mismas condiciones. La diferencia es que los españoles pueden denunciar la explotación y los extranjeros no lo van a hacer, porque además de ser víctimas del delito que comete el empleador pueden perder su fuente de ingresos y pueden, algunos incluso, ser detenidos y expulsados.

En los últimos dos años ha habido una doble política de ajuste provocada por la crisis. La primera es la más visible: rescate de las entidades financieras con dinero público, cierre de empresas asociadas y aumento del desempleo, recortes sociales... Pero hay otro proceso de ajuste que consiste en expulsar población a la que hay que atender a “lugares sociales” en los que no hay que atenderla y, por tanto, no generan gasto público. ¿Cómo se hace eso? Estableciendo condiciones de atención más duras y más difíciles de cumplir o, directamente, estableciendo a qué grupos de población “no hay que atender”. Precisamente en momentos de mayor necesidad, se establecen como no atendibles a los más necesitados...

Con la crisis, el racismo y la xenofobia explícitos parecen haber adquirido una legitimidad mayor o se muestran con mayor evidencia. En este sentido, la crisis se utiliza como excusa para mostrar prejuicios que eran previos y aumentar la tolerancia social ante la xenofobia.

Otra cuestión a tener en cuenta sobre los efectos de la crisis en la situación de las personas y familias es que dichos efectos no son inmediatos, puede que no se manifiesten ni siquiera a medio plazo. Además, algunos efectos pueden ser acumulativos y pasar a manifestarse a partir de un determinado umbral o tiempo de incidencia. De esta forma, habría que comenzar a pensar en los efectos de la crisis en la siguiente generación o en las diferentes generaciones que la han vivido y padecido sus efectos de modos diversos.

Los impactos en la vida personal y familiar van a depender de cuánto tiempo se alarga la crisis del empleo. Si el desempleo se prolonga todavía durante dos años o más, los efectos van a ser devastadores socialmente y para varias generaciones, porque haría saltar por los aires todas las posibilidades de contención de la situación de carencia. Todo esto supone que hay una serie de personas que no van a poder vivir una vida digna, que están y estarán excluidas del acceso a las obligaciones y derechos relacionados con la “normalidad social”, con la condición de ciudadanía, lo que les condena a los márgenes de la sociedad en la que residen y participan y a cuyo desarrollo y bienestar también han contribuido.

2. RETOS Y PROPUESTAS EN LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES.

1. Demoras de tres meses o más en la primera atención, incluso, de los casos urgentes. Propuesta: aumentar el número de técnicos, de instituciones implicadas y la coordinación real entre todas ellas. Para ello, hay que evitar la verticalidad de las decisiones, criterios, acciones y controles, así como la cooptación de las organizaciones y asociaciones.

2. Presupuesto insuficiente incluso ante los casos más urgentes. Propuesta: diseñar una asignación presupuestaria que priorice la respuesta a las necesidades de las personas y familias, por encima de otras mejoras o prioridades, que podrían ser importantes, pero que han de pasar a un segundo plano ante los efectos actuales y futuros de la crisis.

3. No queda constancia de las ayudas que no han obtenido respuesta eficaz. Propuesta: establecer un registro compartido por las distintas instituciones colaboradoras para el análisis de las necesidades de ayuda, de recursos y servicios y de presupuesto.

4. Deterioro de las situaciones personales y familiares, por no haber obtenido una respuesta adecuada en un tiempo adecuado. Propuesta: garantizar las acciones de prevención y contención de los procesos de deterioro personal y familiar. Hay que evitar estos procesos no sólo por el bien de las personas, sino también porque el coste y la complejidad de la respuesta aumentan si se permite el avance del deterioro.
5. Competencia o conflicto por recursos insuficientes en proporción a las necesidades reales de atención y protección. Propuesta: adecuar los presupuestos, recursos, servicios, técnicos e instituciones a las necesidades y problemas reales que se dan en la sociedad actual. Aumentar la capacidad de respuesta y de atención y protección efectivas.
6. Recorte de los presupuestos, los servicios, las ayudas y la protección en los años de crisis económica, que es cuando más falta hacen. Propuesta: establecer un sistema de protección social que garantice las condiciones de vida dignas en los momentos de crisis y que invierta fuertemente en prevención en los años de estabilidad o expansión económica.
7. Separación entre necesidades de los presupuestos. Propuesta: establecer una planificación en los servicios públicos críticos acorde con el aumento de la población y/o el aumento de las necesidades, carencias o problemas de las personas y familias.
8. La renta garantizada no se aplica como renta de ciudadanía, tiene retrasos de más de un año y no garantiza siquiera unas condiciones de vida dignas. Propuesta: establecer y aplicar una renta básica como un derecho objetivo, no supeditado a presupuestos, que garantice unas condiciones de vida dignas de un modo real y efectivo.
9. El modelo de Servicios Sociales en algunas comunidades autónomas ha sido un modelo endeble en su desarrollo, en su dotación económica, en los recursos humanos y que escasamente ha avanzado desde finales de los 80. Propuesta: abrir un proceso participativo profundo entre las organizaciones sociales representativas para actualizar el sistema de Servicios Sociales y adecuar sus respuestas a las necesidades actuales y futuras de la sociedad.
10. Desde el punto de vista normativo se han ido añadiendo Decretos, Leyes, etc., pero sin dotarles de coherencia interna ni organizativa y sin una dotación económica suficiente ya antes de la crisis. Propuesta: recoger toda la normativa dispersa y evaluar y revisar toda la organización del sistema público de Servicios Sociales desde el proceso participativo señalado en el número anterior.
11. Tras la crisis, no se está realizando ningún esfuerzo ni redistribución presupuestaria que refuerce la protección social. Propuesta: establecer sistemas de revisión rápida ante circunstancias excepcionales o de especial gravedad o peligro social que permitan acceder a una dotación suficiente en función de las necesidades sociales, más allá de los presupuestos inicialmente establecidos, y modificando las prioridades de gasto público respecto a otras cuestiones que deben pasar a un segundo plano en un momento en que muchas personas y familias se encuentran abandonadas a su suerte.
12. Las instituciones que están haciendo un esfuerzo creciente por atender a más personas y por responder mejor a las necesidades reales de éstas, son los municipios y las organizaciones sociales. Propuesta: dirigir los apoyos económicos y técnicos a estas instituciones, tanto desde el

Gobierno central como de los gobiernos autonómicos, con el fin de atender lo más eficazmente posible a todas las personas que han de ser atendidas.

13. La crisis y la falta de presupuestos asignados a la protección social efectiva de las personas y las familias ha supuesto que se olviden los derechos de las personas y las obligaciones de las administraciones y los poderes públicos. Propuesta: garantizar las condiciones para una vida digna desde la satisfacción de las necesidades humanas, todo ello establecido como derechos con garantías efectivas y exigibles judicialmente a los poderes y administraciones públicas.

14. Como los servicios públicos no pueden atender a las personas que se encuentran en determinadas situaciones, se les invita a que acudan a las organizaciones sociales, pero sin que esa derivación conste en ningún sitio. Propuesta: establecer un protocolo de derivación formal y por escrito, con un registro de las atenciones derivadas, y de un sistema de compensación económica por la atención prestada y las ayudas concedidas desde las organizaciones sociales.

15. Hay un exceso de burocracia y una grave carencia de respuestas reales, lo que demora las atenciones y hace que se desconozca la magnitud de las situaciones que los servicios públicos no están pudiendo responder ni resolver. Propuesta: simplificar los trámites burocráticos y concentrar los recursos en las respuestas reales, aprovechando la coordinación con otras instituciones públicas u organizaciones sociales, y evaluando las necesidades reales de los servicios públicos desde el conocimiento exhaustivo y preciso de las situaciones que estos no están pudiendo atender.

16. En algunos casos existe una falta de claridad y transparencia en la aplicación de criterios de valoración, actuación o resolución, lo que permite una discrecionalidad que puede derivar en arbitrariedades. Propuesta: establecer con claridad los criterios y valoraciones que condicionan las diversas respuestas; aplicar con transparencia esos criterios y valoraciones; y establecer cauces compartidos de revisión, y en su caso de control, de la aplicación de tales criterios, valoraciones y actuaciones.

17. La atención de personas o familias extranjeras que se encuentran en situaciones de grave necesidad es vista por algunas personas o instituciones como una discriminación positiva que se antepone a las necesidades de los españoles, generando de esta forma sentimientos y reacciones de rechazo, racismo o xenofobia. Propuesta: establecer campañas que explican la atención a todas las personas que se encuentran en situaciones de mayor necesidad y aplicar eficazmente la igualdad de trato ante situaciones iguales, con independencia del grupo al que pertenezcan las personas.

18. La exclusión del padrón o las dificultades en el empadronamiento, suponen la exclusión en el acceso a determinados servicios públicos. Propuesta: cumplir con la legislación española de empadronamiento, que exige la inscripción de toda persona que viva en un municipio, con independencia de su nacionalidad, situación administrativa e, incluso, de las condiciones de habitabilidad o no de su vivienda. Perseguir judicialmente a los municipios que incumplan la ley y reparar el daño causado a las personas y familias que hubieran sido excluidas del acceso al empadronamiento.

19. Los grados y la intensidad de la cobertura ante situaciones de necesidad social y dependencia institucional son muy heterogéneos entre las distintas comunidades autónomas, lo que genera respuestas muy desiguales ante problemas o necesidades iguales dentro del mismo

territorio nacional. Propuesta: establecer cuantas leyes de bases sean necesarias para garantizar la igualdad de respuestas en todo el territorio nacional, también de las competencias transferidas a las comunidades autónomas, correspondiendo al Estado el control del cumplimiento de la igualdad y su verificación.

20. El sistema español de protección social es el segundo más ineficiente de Europa tras Bulgaria, y esto se debe a la multiplicación de ámbitos y niveles de competencia (la organización del Estado autonómico). Propuesta: reducir la gestión y el gasto asociado a la misma en aquellos servicios públicos de cuyos recursos depende la propia eficacia del sistema de atención.

21. Existe una gran fragmentación y descoordinación entre políticas y actuaciones dentro de una misma Administración y entre administraciones (vivienda, empleo, formación, educación social, servicios sociales, salud...). Propuesta: obligar por ley a la coordinación de todos los ámbitos de una misma Administración Pública. Asegurar la coordinación entre administraciones de distinto nivel. Separar la pugna política de las respuestas efectivas a las necesidades de las personas (sanidad, educación, dependencia, protección social, integración social...).

22. No está definido con claridad, en los servicios sociales públicos, lo que significa atender ni, mucho menos, garantizar las necesidades básicas. Propuesta: establecer de forma pública las coberturas del sistema público de servicios sociales, incluyendo con claridad la satisfacción de las necesidades humanas desde el modelo del Desarrollo a Escala Humana, así como un sistema de garantías que vele por la correcta aplicación de aquellas coberturas.

23. Cooptación de las organizaciones sociales y utilización de las subvenciones para el control de las mismas. Propuesta: cambiar el modelo de relación entre administraciones y organizaciones sociales de modo que las subvenciones no sean gratificables, sino sujetas a condiciones objetivas y establecidas como cauce de participación ciudadana y como obligación de una parte de la respuesta que las administraciones deben dar a las necesidades, carencias y problemas sociales.

24. Las organizaciones sociales y asociaciones hacen lo que pueden para atender a las personas, pero tienen poca o ninguna influencia en el diseño de las políticas sociales y las respuestas de los servicios públicos a los ciudadanos y no suelen expresar nada públicamente que pueda disgustar a las administraciones y poderes públicos, contribuyendo al mantenimiento de algunas malas prácticas. Propuesta: incluir a las organizaciones sociales más significativas de cada ámbito de actuación en el diseño de las políticas públicas y en la evaluación compartida de las acciones. Las organizaciones sociales, a su vez, no deberían conformarse con unas reglas de juego que se basan en una colaboración acrítica o en una sumisión interesada. La cuestión aquí es cuál es la finalidad que se plantea como objetivo o prioridad.

25. Muy pocas organizaciones sociales intentan sistematizar su conocimiento y experiencia en forma de estudios o análisis de las realidades sociales a las que intentan responder. Propuesta: aumentar la capacidad de estudio y sistematización de la realidad social a la que se responde y de las respuestas que se llevan a cabo. Además, las distintas organizaciones sociales que comparten un mismo campo de actividad deberían unirse para presentar resultados y/o experiencias que tengan mayor relevancia o impacto, precisamente, por haber sido realizados de manera conjunta.

26. El papel de las organizaciones sociales es el de suplencia de las administraciones públicas, el de cubrir lo que los servicios públicos no cubren, el de atender a las personas que no son atendidas por las administraciones públicas, incluso en los casos que podrían considerarse de

extrema necesidad. Propuestas: necesidad de coordinación público-privada y de cambiar el marco de corresponsabilidad; y colaboración entre unas y otras instituciones con el fin de atender más y mejor a todas las personas que necesitan ser atendidas.

27. Las organizaciones sociales, planteadas como el último sistema de protección social, no llegan a cubrir todas las necesidades personales y familiares existentes en la actualidad. Propuesta: coordinar las respuestas, evitando duplicaciones en la atención y cubriendo las lagunas y vacíos en el sistema de protección, distribuyendo también la responsabilidad en el diseño y control de las políticas públicas y de los itinerarios de atención y respuesta a las necesidades de las personas y familias.

28. El aumento de las necesidades ha sido tal que la propuesta no puede limitarse a mejorar la gestión de las ayudas. En muchas organizaciones sociales, el presupuesto destinado a las ayudas económicas directas se ha multiplicado por diez o más en un año (2009-2010). Propuesta: reducir los costes de gestión así como los trámites administrativos y las demoras en la atención, en la resolución y en las respuestas efectivas. E incrementar el presupuesto total disponible para las ayudas económicas, que pueden prevenir y evitar los procesos de deterioro progresivos asociados a la carencia de ingresos en contextos institucionales de desprotección social.

29. Separación entre los programas de formación para el empleo y de inserción laboral y las empresas que pueden contratar a los trabajadores. Propuesta: unir la formación al puesto de trabajo previamente concertados con empresas. La formación debe orientarse a puestos de trabajo concretos y no sólo a los conocimientos o certificaciones. Para ello es imprescindible multiplicar los contactos, la relación y la confianza con las empresas ofreciendo la formación que las empresas realmente necesitan, ofreciendo un sistema de prácticas en empresas y concertando la incorporación de los trabajadores y trabajadoras.

30. Pérdida de las viviendas, propias o alquiladas, de un número creciente de personas y familias. Propuesta: utilización, incluso regulada por ley, del parque de viviendas vacías que existe en España y en la Comunidad Valenciana; multiplicación de las alternativas a la pérdida de las viviendas normalizadas (renegociación de hipotecas; períodos de carencia o demora en los pagos; adquisición de la propiedad y la deuda por parte de las administraciones públicas, con cesión del uso a la familia que no podía mantener los pagos, multiplicación de la construcción de viviendas sociales y de viviendas de protección oficial a precios asequibles para las economías familiares en este momento...).

31. Incapacidad manifiesta de los servicios públicos de empleo para gestionar la incorporación efectiva de los trabajadores y trabajadoras a un puesto de trabajo real. Propuesta: reconvertir los servicios públicos de empleo a través del establecimiento de un cauce efectivo de comunicación y conciertos con empresas y una formación vinculada a puestos de trabajo reales, gestionando y planificando las necesidades de trabajadores de los distintos sectores profesionales, y desvinculándose de la mera gestión de puestos de trabajo de baja cualificación.

32. Desatención de las necesidades básicas (alimentación, alquileres, pagos corrientes –agua, luz...), y traspaso de la responsabilidad de las Administraciones Públicas a las organizaciones sociales, por mera falta de presupuesto asignado a las primeras. Propuesta: redistribuir los presupuestos disponibles para priorizar la atención a las personas y familias en situación de mayor necesidad y dependencia, mejorando la colaboración pública y privada y apoyando con

presupuestos efectivos la descentralización de los servicios a través de las organizaciones sociales y las asociaciones.

33. Descoordinación entre Administraciones Públicas, dentro de un mismo nivel (central, autonómico o local), en materia de bienestar o protección social, empleo, vivienda, sanidad, educación, y falta de liderazgo desde bienestar social o servicios sociales para coordinar las actuaciones. Propuesta: asegurar la coherencia y coordinación de políticas dentro de cada administración, estableciendo institucionalmente el marco para que dicha coherencia y coordinación sean obligatorias para todos los ámbitos de la Administración implicados. En segundo lugar, debería plantearse un sistema de auditorías “sociales”, en el que se pueda evaluar con seriedad y de forma creíble, no meramente propagandística, el trabajo de todas las instituciones, públicas y privadas. En tercer lugar, habría que rediseñar el sistema público de financiación y subvenciones para aligerar los trámites y procesos burocráticos y hacer mucho más eficiente el sistema de protección y atención sociales en su conjunto.

34. Carácter meramente formal de los foros y plataformas de representación de las organizaciones sociales ante las Administraciones Públicas, foros y plataformas que carecen de un carácter de corresponsabilidad, participación y, en ocasiones, ni siquiera meramente consultivo. Propuesta: dotar a estos foros y plataformas de un carácter cada vez más vinculante respecto de la gestión pública de la atención y la protección social. Y desarrollar este carácter vinculante como buena práctica de participación y ejercicio de una ciudadanía activa.

35. Desconocimiento de la realidad social actual, así como de las necesidades, carencias y problemas de las personas y familias que residen en cada ámbito territorial. Propuesta: realizar un proceso de diagnóstico compartido y conjunto con todas las organizaciones sociales que prestan algún servicio o atención a las personas y familias en situación de necesidad, dependencia institucional, pobreza, marginación o exclusión social.

36. Asignación unidireccional del “esfuerzo de integración” (social, cultural...) a las personas “no integradas”, pero sin considerar la integración como proceso bidireccional y como resultado de la misma relación, desde la igualdad real y efectiva, entre los distintos grupos sociales. Propuesta: exigir a todos los grupos su responsabilidad en el esfuerzo de integración y, de modo muy especial, favorecer esa integración entre los menores que se encuentran todavía en la edad de escolarización obligatoria.

37. Escasa representatividad y muy escasa base social de las organizaciones sociales, que hacen muy difícil argumentar desde las movilizaciones y la presión social, sobre la necesidad de cambios y mejoras. Propuesta: buscar nuevas formas de relación público-privada que permitan la influencia en las políticas sociales y de protección, sin prescindir, en los casos en los que fuera necesaria, de la denuncia interinstitucional de las situaciones más graves.

38. En algunas zonas y momentos, aumento de los discursos abiertamente racistas y xenófobos y pasividad institucional y política ante los mismos. Propuesta: firmar un pacto de Estado para la inmigración y contra el racismo y la xenofobia, que permita asociar los mensajes sobre la inmigración como una necesidad de España y sus comunidades autónomas, perseguir eficazmente los mensajes de este tipo y establecer los cauces necesarios para verificar y garantizar su cumplimiento.

39. En todos los trabajos que tienen que ver con la atención a las personas, suele ponerse el acento en las necesidades, carencias o problemas, en los “síntomas”, no en las personas, sus capacidades y sus relaciones. Propuesta: recuperar a la persona como sujeto de la atención y centrarse en las relaciones personales y sociales y en el desarrollo de la capacidad para establecer y mantener dichas relaciones. De lo que se trata es de que las personas, que sí tienen esas necesidades, carencias o problemas, sepan, en primer lugar, que cuentan con apoyos personales e institucionales, que están ahí para ellas y que no les van a fallar. Lo relacional se vuelve, así, en condición de posibilidad y en la principal herramienta para la transformación de las situaciones.

40. Necesidad de plantear la inmigración no sólo como una realidad social o como un fenómeno “nuevo”, sino como un factor estratégico para las posibilidades de desarrollo de las sociedades receptoras y, como tal factor, es un elemento a cuidar y que exige una gestión adecuada desde el principio.

3. ¿INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN O A TRAVÉS DEL CONFLICTO?

No cabe duda que la integración es un objetivo y una situación deseable. Una primera dificultad surge cuando se asocia la diversidad con la llegada de personas de fuera, como si no hubiera existido antes en España; como si la sociedad o la cultura hubieran sido alguna vez homogéneas. La inmigración sería la que podría alterar o romper aquella homogeneidad mítica o fundacional, aquella homogeneidad étnica, cultural, religiosa o política que, en realidad, nunca existió y que siempre ha estado asociada a posiciones totalitarias y excluyentes. Pero esta no es la única posibilidad: es posible construir grupos e identidades abiertas, dinámicas y que impliquen, en sí mismos, la posibilidad de transformaciones o, si se prefiere, la posibilidad de traducciones, interpretaciones o adaptaciones a una realidad que es inevitablemente cambiante. Para ello será preciso trabajar los propios miedos, ignorancias, estereotipos y prejuicios. Y, paralelamente, habrá que facilitar que los demás trabajen sus miedos, ignorancias, estereotipos y prejuicios.

El aumento de la diversidad sí puede conllevar ciertas dificultades, al menos inicialmente. Según el análisis de Putnam (Putnam, 2007), la integración será tanto más fácil (o las dificultades asociadas a la diversidad, menores) cuanto mejor y más segura sea la situación de las personas que han de relacionarse. Y viceversa, cuanto más insegura o peor sea esa situación, cuanto mayor sea la precariedad laboral y la precarización vital, tanto más difícil será esa relación y convivencia. La cuestión resultaría, de este modo, que toda situación que empeora las condiciones de vida de las personas (más desempleo, menores ingresos, mayor inseguridad, menor protección social...) en un vecindario o municipio tiende a empeorar el resultado de las relaciones y la convivencia entre los diferentes. Y que la forma de promover eficazmente las relaciones y la convivencia más armoniosas y productivas (la integración, por tanto) es, precisamente, garantizar el empleo, mejorar las condiciones laborales, generar una mayor seguridad personal y familiar y establecer una protección social eficaz y suficiente.

Consiguientemente, la política de inmigración no puede ceñirse a los números y a las fronteras. Ha de abordar también la promoción de una ciudadanía compartida. La tolerancia ante las diferencias no es sino el primer paso. Para reforzar identidades compartidas necesitamos más oportunidades para una interacción significativa entre los diversos grupos étnicos. Los centros sociales o comunitarios, los lugares o centros deportivos, las asociaciones y organizaciones sociales, las entidades religiosas y las escuelas se encuentran entre los instrumentos más eficaces para incorporar a nuevos inmigrantes. Y necesitamos reinvertir en esos lugares y actividades, para que todos podamos llegar a sentirnos cómodos con la diversidad.

El análisis de Bourdieu es importante en este punto (Siisiäinen, 2000), como mínimo, porque el carácter universal de la confianza y de la cohesión social, según parece plantear Putnam, puede no sólo ser cuestionado, sino que podría revelarse como un eufemismo que encubre los intereses específicos no reconocidos, pero existentes, de los poderosos. Bourdieu, además, alerta del peligro de que ciertas organizaciones sociales e incluso asociaciones voluntarias, que creen estar oponiéndose al estado de cosas que resulta de una estructura social objetiva, en realidad estén formando parte de un mismo juego de legitimación y, por tanto, de mantenimiento y conservación de las mismas estructuras de poder que responden a los intereses de determinados grupos particulares y no al interés general ni al bien común.

El fin de la política es la gestión de lo público para el interés general y el bien común. Las evidencias, en una crisis como la actual, parecen mostrar lo contrario. Y se están pagando dos precios muy altos: uno, en términos de la desprotección efectiva y el incumplimiento de los derechos humanos de un número cada vez mayor de personas y familias; y otro, en términos de credibilidad en la democracia y legitimidad de las instituciones. Una sociedad así no será gobernable sin manipulación o represión. Ya lo hemos ido viendo.

Todo esto no es sólo una cuestión de perspectivas, de capacidad o posibilidad de comprensión de la realidad, sino también una cuestión de posicionamientos sociales y respuestas efectivas: ¿integración y consenso, o conflictos y presión-represión? La respuesta no es sencilla ni generalizable en modo alguno. Dependerá de los problemas que se pretende resolver y, en cierto modo, de las prioridades (personales, institucionales y sociales) que cada cual tenga realmente. Dependerá de hasta qué punto personas e instituciones son capaces de anteponer los intereses o las necesidades de los demás a sus propios intereses o si, por el contrario, supeditan los primeros a la consecución de los segundos. Dependerá, por ejemplo, de si los responsables de la gestión de lo público anteponen las respuestas efectivas a las necesidades de las personas y familias concretas que más dependen de la protección social a otras posiciones de partido o a otros intereses personales. Y dependerá, también, de si las organizaciones sociales anteponen las respuestas efectivas a las necesidades de esas mismas personas y familias a su posición institucional, a sus relaciones con otras instituciones y, también, a determinados intereses personales.

De nuestra respuesta dependerá el que la situación social pueda mejorar por consenso o a través del conflicto y la oposición. Lo que resulta obvio es que la hegemonía y la dominación no son compatibles con el consenso que resulta de la participación y la igualdad; que la democracia no es compatible con el aumento de la desigualdad, mucho menos de la exclusión; y que ninguna sociedad resultará viable sino desde la inclusión y la igualdad real y efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

CeiM (2007). *Anuario CeiM 2006. Los inmigrantes en la Comunidad Valenciana*. Valencia: CeiMigra. Disponible online en:

http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/ANUARIO_2006_definitivo.pdf

CeiMigra (2007). *Anuario CeiMigra 2007. Las migraciones en un mundo desigual*. Valencia: CeiMigra. Disponible online en:

http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Anuario_2007_COMPLETO_Y_REVISADO.pdf

- CeiMigra (2009). *Informe anual sobre migraciones e integración CeiMigra 2008. Migraciones y desarrollo*. Valencia: CeiMigra. Disponible online en: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/informe_anual_2008.pdf
- Díe, L., Buades, J. y Melero, L. (2010). *Informe Anual CeiMigra sobre Migraciones e integración 2009. Migraciones y crisis económica internacional*. Valencia: CeiMigra. Disponible online en: <http://www.ceimigra.net/observatorio/index.php/anuarios-ceimigra>
- Díe, L., Buades, J. y Melero, L. (2009). *Informe Anual CeiMigra sobre Migraciones e integración (2008). Migraciones y Desarrollo*. Valencia: CeiMigra. Disponible online en: <http://www.ceimigra.net/observatorio/index.php/anuarios-ceimigra>
- Melero, L. (2010). *La persona más allá de la migración. Manual de intervención psicosocial con migrantes*. Valencia: CeiMigra. Disponible online en: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/LA_PERSONA_MAS_ALLA_DE_LA_MIGRACION.pdf
- Putnam, R. (2007). *E pluribus unum: diversity and community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture*. Ed. Nordic Political Science Association. Disponible online el 28-2-2012 en: <http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/Putnam.pdf>
- Siisiäinen, M (2000). Two Concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam. Comunicación presentada en la IV Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación en el Tercer Sector, sobre *El Tercer Sector: ¿para qué y para quiénes?*. Disponible online el 15-7-2011 en: <http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siisiainen.pdf>