

Título:

***El alcance del proceso de integración y sus principales obstáculos***

**Planteamiento conceptual:**

“Nosotros pedimos trabajadores, pero nos llegaron personas”. Con estas palabras Max Frisch (Zurich, 1911-1991) se propuso enfatizar la importancia del reconocimiento de los derechos de los inmigrantes en la sociedad de acogida, superando el argumento utilitarista que supone considerarlos, exclusivamente, como una fuerza laboral adicional requerida por los sectores empresariales al objeto de aumentar la productividad. Una sociedad plural, abierta y flexible, exige espacios de convivencia en los que las personas inmigrantes interactúen con las que, con anterioridad, desarrollaban su vida en ese espacio, alejando la sombra de la exclusión de un proceso que debe pasar necesariamente por el diálogo y el conocimiento. Esta relación, que hará más evidentes las diferencias, requiere complementarse con el desarrollo de estrategias y competencias que favorezcan la apertura y el adecuado desarrollo de este proceso que convenimos en denominar integración, a pesar de la polémica que su uso provoca en diversos sectores sociales y académicos, por la devaluación de su contenido o por las concepciones asimilacionistas que puedan subyacer en él. De hecho, se han realizado otras propuestas (inserción, inclusión o adaptación), entre las que destaca, por su cuidado discurso, el término de acomodación (Zapata-Barrero, 2004).

Sin embargo, integración es la denominación utilizada por la Unión Europea y por el Gobierno de España, por lo que es el término que se recoge en el Real Decreto 2.393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, regulado en su artículo 70 y cuya composición, competencias y régimen de funcionamiento quedan establecidas en el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero. Ha sido este órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, el que informó favorablemente el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, que se elaboró con la máxima participación y

concertación social e institucional, tanto de las Comunidades Autónomas como de los ayuntamientos, agentes sociales, asociaciones de inmigrantes y ONG.

Por ello, desde este momento, el *Plan Estratégico* se convierte en el eje vertebrador del informe, ya que en él se encuentran los elementos que definen el concepto de integración por el que se rige, los principios que lo sustentan y las áreas de actuación que sirven de referencia para distribuir la financiación que dicho Plan lleva aparejada y que la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias asume, en virtud del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo (MTAS, 2008). Sin embargo, parece necesario señalar que se llevan a cabo muchas actuaciones en el marco de la integración que no están contempladas en esa planificación, especialmente en la escala local, y que sería conveniente ir reconociendo y recogiendo progresivamente para obtener un mapa amplio del conjunto de esfuerzos que en el sentido apuntado se vienen realizando en el Archipiélago.

La integración queda definida, tal y como se expresa en los *Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea*, aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, el 19 de noviembre de 2004, como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros (...) implicando el respeto de los valores básicos de la Unión Europea”. Por ello, las premisas a partir de las cuales se ha confeccionado el Plan Estratégico (MTAS, 2007) recogen los elementos fundamentales que lo guían y que están representados en su concepción, como un marco de cooperación que adopta un enfoque integral con la convicción de que la responsabilidad compartida y las políticas de integración, incorporadas de forma transversal a las políticas públicas, dirigidas a la ciudadanía en su conjunto, promueven y facilitan un proceso bidireccional y de adaptación mutua.

Los tres principios políticos que orientan el conjunto del Plan Estratégico y todas sus actuaciones son los siguientes: *Igualdad y no discriminación*, esto es, la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrada y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos; *Ciudadanía*, o lo que es lo mismo, el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes; y por último, *Interculturalidad*, mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural

(MTAS, 2007: 30). Las áreas de actuación que se contemplan en el Plan, y que, por tanto, serán la referencia para este documento son doce: Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios Sociales, Salud, Infancia y Juventud, Igualdad de Trato, Mujer, Participación, Sensibilización y Codesarrollo. Es preciso señalar que la financiación se ha concentrado especialmente en dos renglones: *la acogida* (servicios locales de primera acogida, asesoramiento jurídico, calidad de los alojamientos temporales), a la que se otorga el 31% del gasto público; y *la educación* (apoyo a la enseñanza del español, comedores y residencias escolares, profesorado intercultural), a la que se destina el 42% del mencionado gasto.

No cabe duda de que el desarrollo y cumplimiento de las medidas que se derivan de este armazón conceptual de la integración de los inmigrantes, requiere un instrumento político-administrativo de intervención que materialice los principios, las acciones y los programas. Por eso, las administraciones autonómica y local tienen especial competencia para intervenir activamente en las políticas de integración social de los inmigrantes. En este sentido, resulta paradójico y poco efectivo que siendo Canarias una de las Comunidades Autónomas de España con mayor presencia de inmigrantes, especialmente en cifras relativas, no se hayan constituido los cimientos institucionales a partir de los cuales se encauce el proceso de integración.

Además, el compromiso con el proceso de integración tiene que enraizarse en la sociedad civil y en la *opinión pública*. El vínculo con los inmigrantes tiene que ser de carácter comunitario, en el sentido definido por Tönnies (1947), como lazos que se caracterizan por un grado muy elevado de cohesión, autonomía y duración en el tiempo, y que llevan a una gran solidaridad.

#### **Fuentes de información:**

Si bien existen numerosos documentos de carácter académico que se refieren a la conceptualización del término integración, son más escasas las publicaciones, en el ámbito nacional, que aportan datos acerca de sus resultados. Podemos citar el *Informe sobre la Situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados en 2007* (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2007) que, siguiendo las áreas de actuación anteriormente citadas, realiza una reflexión acerca del cumplimiento de cada una de ellas.

En el contexto canario, se cuenta con la *Memoria* que elabora la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias, con periodicidad anual, siguiendo el

esquema y la nomenclatura de las áreas ya mencionadas. Asimismo se dispone del Plan de Acción 2008 de la Comunidad Autónoma de Canarias, Anexo 2 del Protocolo por el que se prorroga el Convenio de Colaboración entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de las personas e inmigrantes.

Por último, se ha analizado el Informe sobre *La actitud de los canarios ante la inmigración y la integración de los inmigrantes 2006*, elaborado por Técnicos en Socioanálisis, S.L. para la Viceconsejería del Gobierno de Canarias, cuyas competencias hoy desempeña la de Bienestar Social e Inmigración. Esta importante iniciativa, que contó con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha sido escasamente difundida, a pesar de que pretendía “establecer un sistema de medidas que permitiese conocer el impacto de la inmigración en la opinión pública canaria, las actitudes que genera y las posibles consecuencias conductuales” (Técnicos en Socioanálisis, 2007: 8).

#### **Descripción y análisis:**

Para este apartado del informe se seguirá la estructura que componen las áreas de actuación, tanto del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo, como el Plan de Acción que anualmente coordina y gestiona administrativamente la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias, y además, la Memoria que elabora este mismo departamento autonómico después de su ejecución.

#### **Acogida**

El primer recibimiento que las personas inmigrantes experimentan cuando llegan al nuevo espacio en el que desarrollarán su vida, supone el comienzo del proceso de su integración, por lo que este periodo adquiere una gran importancia y ha sido reconocido por la Administración, dotándolo de una parte importante del presupuesto. El desarrollo de este tipo de programas debe poseer un enfoque integral que no se limite al alojamiento temporal y a la cobertura de las necesidades básicas. Debe facilitar la adquisición de habilidades que posibiliten la autonomía y el adecuado uso de los recursos, a los que los inmigrantes pueden tener acceso, atendiendo a sus derechos y obligaciones.

En Canarias, la política de acogida ofrece dos actuaciones, siendo la primera la *dirigida a atender las situaciones de emergencia o necesidad social de los inmigrantes*, en lo que se refiere a alojamiento, manutención e información básica. La red actual de acogida está conformada aproximadamente por 325 plazas, sumando las disponibles en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, destinadas a un colectivo que oscila entre 1.000 y 1.200 personas inmigrantes. Esta red especializada es gestionada por Las Palmas Acoge, Cruz Roja, CEAR y Caritas Tenerife, a través de subvenciones nominadas de la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración del Gobierno de Canarias. Para el año 2008 estaba previsto un gasto de 1.813.522 euros en este capítulo.

La segunda actuación recibe la denominación de *programas integrales de acogida* e inserción sociolaboral, e incluye servicios de información y orientación, enseñanza de castellano, asesoramiento jurídico, traducción y formación, disponiéndose de ellos en las siete islas. Su gestión la realizan diversas entidades de iniciativa social, a través de subvenciones nominadas y de convocatoria pública. La cantidad prevista en estas partidas era, para 2008, de 1.726.367 euros.

Las Corporaciones Locales también desarrollan acciones integrales de primera acogida; el objetivo para 2008 es que dispongan de estos servicios todos los municipios con porcentajes de población extracomunitaria superiores al 10%. Para cumplir con este objetivo el gasto público previsto era de 650.139 euros.

### **Educación**

*La educación encierra un tesoro*, es el título de la publicación que contiene el informe que la UNESCO encargó a Jacques Delors, en el que se enfatiza la relevancia que esta área de actuación tiene para el adecuado desarrollo de la coexistencia y la integración de la población inmigrante. De hecho, se refiere a la acción de “aprender a vivir juntos”, como a uno de los cuatro pilares del aprendizaje del siglo XXI. Así lo ha entendido la Administración Pública, central y canaria que, como ya se adelantó, ha destinado un mayor porcentaje del gasto a esta área. El desarrollo de las competencias interculturales por parte del alumnado, autóctono e inmigrante, es fundamental para afrontar los retos de futuro que están marcados por la diversidad cultural.

Las aulas de la Comunidad Autónoma de Canarias acogen alumnado de 138 nacionalidades diferentes a la española, lo que produce una fuente amplia de pluralidad cultural. En el curso 2007-2008, 27.971 alumnos de nacionalidad distinta a la española cursaban estudios en nuestro sistema educativo no universitario (8,1% del alumnado total).

Es necesario que la dimensión intercultural tenga una presencia decidida en el diseño del curriculum escolar, y por tanto, en el proyecto educativo de centro. Debe ser una escuela inclusiva, abierta a su entorno y con profunda vocación democrática, que apueste por dar una respuesta real y coherente a la desigualdad. Estas premisas son difíciles de asumir por la mayoría de los centros que se encuentran con equipos docentes escasamente formados (López Reillo, 2006), o que, en cualquier caso, no se plantean de manera voluntaria acceder a los programas de Educación Intercultural que ofrece la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias.

A esto se añade la circunstancia de que se produce una segregación muy significativa del alumnado inmigrante en los centros de titularidad pública, lo que provoca la formación de *grupos cerrados* y dificulta la adecuada consecución de los objetivos de aprender a vivir juntos.

Los proyectos que se han ejecutado con cargo al área de educación del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo en 2007 suman algo más de 6 millones de euros. Es necesario aclarar que, aunque dividida en diferentes partidas, la subvención se concede al desarrollo del Programa de Educación Intercultural, que tiene, como ya se ha destacado, carácter voluntario y selectivo. En su mayor parte, los recursos disponibles se han aplicado a la retribución del profesorado de apoyo y refuerzo educativo, siendo gestionada esa financiación por el centro directivo del Gobierno de Canarias competente. Para el año 2008, estos mismos programas se repiten con importes muy similares.

Tabla 1. Proyectos ejecutados en 2007 mediante subvención concedida con cargo al área de educación del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo

Denominación	Actuaciones	Entidad	Tipo de entidad (1)	Ámbito geográfico	Beneficiarios/as	Euros
Programa Apoyo Infantil-Primaria castellano para extranjeros	Enseñanza Formación Dotación de materiales Edición de materiales	Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias	GA	Regional	Profesorado (1.650) Alumnado (15.400)	394.000

Comedores y residencias escolares	Dotación económica	Dirección General de Promoción Educativa Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias	GA	Regional	-	632.965
Plan de actuación sobre el alumnado inmigrante	Educación Formación Edición de materiales Participación social Sensibilización	Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias	GA	Regional	92 (Centros educativos)	1.765.300
Nóminas del profesorado de apoyo y refuerzo educativo (2)	Educación Formación	Dirección General de Personal Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias	GA	Regional	Trabajadores directos (251)	3.223.994,4
Impulso de la formación de adultos	Formación Dotación de materiales	Dirección General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias	GA	Regional	3.250	117.600,0
<b>TOTAL</b>					-	6.133.859,48

Fuente: Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración del Gobierno de Canarias.

(1) AY: Ayuntamiento. AS: Asociación. GA: Gobierno Autónomo. FU: Fundación.

(2) Profesorado para la atención de la población inmigrante usuaria del sistema público de educación no universitaria y del alumnado de acogida.

## Empleo

Las directrices europeas coinciden en señalar la relevancia de la incorporación de las personas inmigrantes al mundo laboral, resaltando su importancia en el proceso de integración y en la visibilidad de su contribución a la sociedad de acogida. Sus recomendaciones van dirigidas a la empleabilidad, al aumento de las oportunidades de trabajo o al aseguramiento de mercados inclusivos. En el Plan Estratégico se marcan como objetivos prioritarios, entre otros, los relacionados con la adecuación de la normativa sobre el empleo y la Seguridad Social, la mejora de la gestión de flujos migratorios, la promoción profesional y la formación o la lucha contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida.

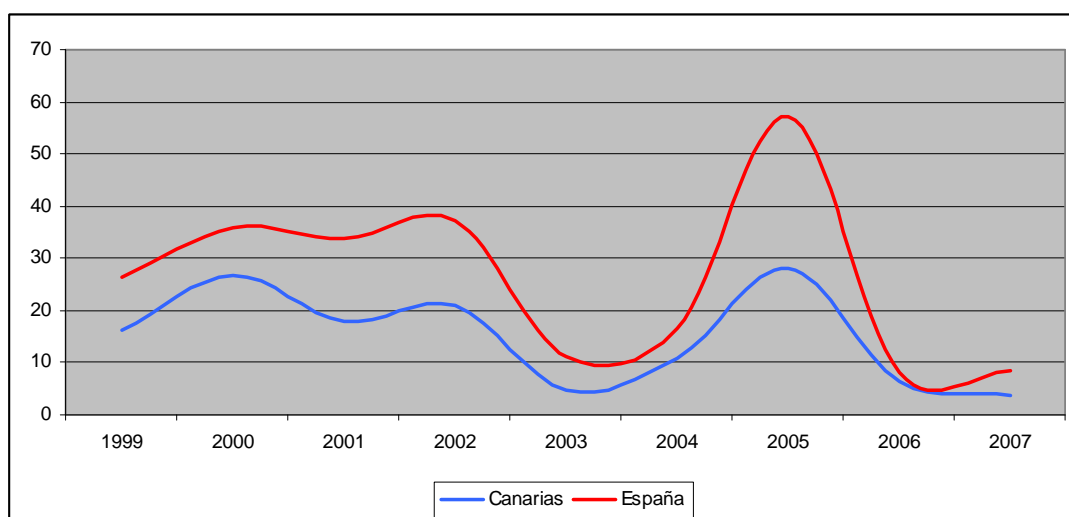
El Plan de Acción del Gobierno de Canarias para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de las personas inmigrantes sólo recoge dos líneas de actuación en materia de empleo, con una financiación exigua:

1) Apoyo a proyectos locales de inserción laboral para inmigrantes, dirigidos a las Corporaciones Locales y a las entidades colaboradoras. Las iniciativas a subvencionar son de información, orientación, formación y adquisición/actualización de experiencia profesional, tanto para empleo por cuenta ajena como para autoempleo.

2) Apoyo a programas de información y orientación laboral y asesoramiento jurídico de los trabajadores extranjeros. Éstas son subvenciones nominadas (CCOO y UGT) y convocatoria pública de subvenciones.

En Canarias, a finales de enero de 2008, había 96.480 trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social, lo que supone el 12,2% del conjunto de trabajadores registrado en las Islas y un incremento de 66 mil efectivos en los últimos siete años, lo que implica un aumento del 231% desde finales de 1998, siendo especialmente notable el crecimiento en el año 2005 a partir del proceso de normalización. En la actualidad la tendencia que se observa es de reducción en el crecimiento de la afiliación, debido a la caída de la oferta de trabajo, como consecuencia de la crisis económica, aunque el incremento de afiliación de los extranjeros en Canarias venía siendo menor que el que muestra el conjunto estatal en la última década.

Figura 1. Crecimiento interanual de los trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social entre 1999 y 2007 (en porcentaje)

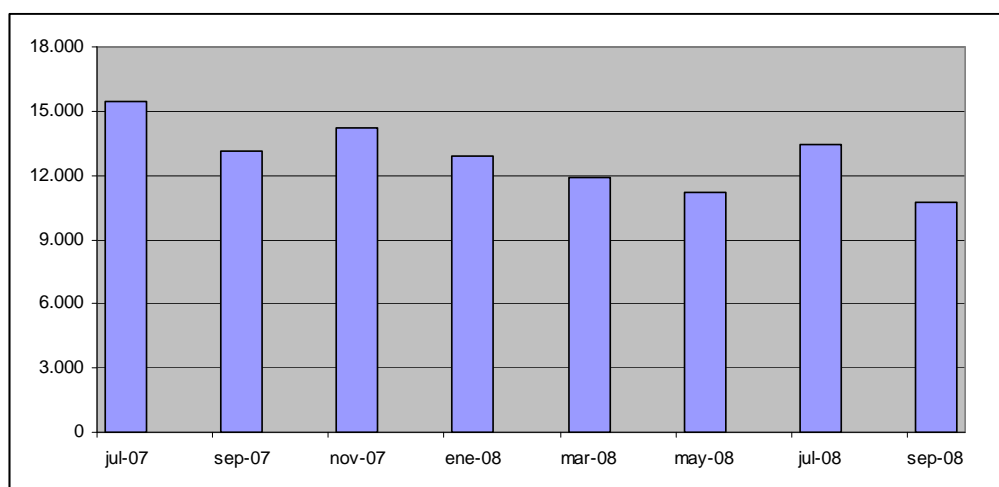


Fuente: Plan de Acción de la Comunidad Autónoma de Canarias para la Acogida y la Integración de Inmigrantes, 2008.



Por lo que respecta a la ocupación de los trabajadores extranjeros extracomunitarios, es preciso indicar que su actividad se desarrolla preferentemente en los servicios y en la construcción. El comercio y las actividades inmobiliarias son funciones productivas que ocupan a una cuarta parte de estos trabajadores. Un significativo 7,5% se dedica a las actividades domésticas (empleados de hogar) y otro 8,8% son autoempleados o autónomos.

Figura 2. Contratos registrados a extranjeros en Canarias entre julio de 2007 y septiembre de 2008



Fuente: OBECAN, Gobierno de Canarias.

Pero no cabe duda de que la crisis económica está afectando también a la contratación de inmigrantes; y por ello, muchos extranjeros extracomunitarios están engrosando las filas del paro. La tendencia a la baja de la contratación de estas personas es más que evidente en el último año, pasando de más de 15 mil contratos suscritos en julio de 2007 a poco menos de 11 mil en septiembre de 2008, según los datos de OBECAN.

En el último año, el paro registrado por los extranjeros ha aumentado un 54%, de forma que hoy se contabilizan 17.142 demandantes de empleo, de los cuales 11.470 son de procedencia no comunitaria. Si hasta ahora el mercado laboral canario disponía de suficiente capacidad de expansión para incorporar abundante mano de obra extranjera, las nuevas condiciones económicas están produciendo restricciones de acceso a este mercado, lo que ocasiona un elemento de preocupación por las consecuencias negativas, relacionadas con la exclusión social, que puede tener en un colectivo tan vulnerable debido a sus menores posibilidades de acceso a las prestaciones sociales, y sobre todo, por su menor capacidad de aprovechamiento de las redes familiares.

Las previsiones para el año 2008 son básicamente dos:

- 1) Apoyo a proyectos locales de inserción laboral para inmigrantes (información, orientación, formación y adquisición/actualización de experiencia profesional, tanto para empleo por cuenta ajena como para el autoempleo), en una cuantía de 250.000 euros, correspondiendo 150.000 euros a las Corporaciones Locales y 100.000 euros a las entidades colaboradoras.
- 2) Apoyo a programas de información y orientación laboral y asesoramiento jurídico de los trabajadores extranjeros, en el que se aplicarán 200.000 euros.

### ***Vivienda***

La vivienda constituye uno de los bienes esenciales para cualquier persona y se convierte en un componente básico del proceso de integración. Las dificultades para acceder a ella, si bien afectan a toda la población, se acrecientan en el caso de los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentran las personas inmigrantes que tienen menor poder adquisitivo, y que, en ocasiones, son objeto de discriminación por parte de propietarios que ofertan las residencias para su arrendamiento.

La distribución espacial, marcada habitualmente por la concentración de la nueva población, es otro factor a tener en cuenta, ya que puede desestabilizar la demanda de servicios en ciertas áreas, que no están preparados para esa afluencia.

### ***Salud***

En España la atención sanitaria es un bien universal al que tienen acceso todas las personas empadronadas, en igualdad de condiciones con los ciudadanos españoles. Los centros sanitarios, emplazados en asentamientos de viviendas ocupadas por población inmigrante, y por tanto, de crecimiento continuo, mantienen con los mismos recursos una intensificación de la demanda, hecho que no se produce en el resto del territorio. Por otra parte, el desconocimiento del funcionamiento del sistema y la barrera idiomática y/o cultural, además de la escasa formación del personal sanitario y administrativo, entorpecen la asistencia de calidad y favorecen el mal uso de los recursos.

Por otra parte, las precarias condiciones de vida de algunas familias de inmigrantes suponen un determinante esencial para el estado de su salud, dependiente de su estilo de vida, por lo que es preciso desarrollar programas específicos dirigidos a evitar que se reproduzcan las circunstancias que causan dichas afecciones.

En el año 2007 no se han producido actuaciones específicas en esta área ni hay previsiones para 2008.

### **Servicios Sociales**

Dada la gran importancia que el Sistema Público de Servicios Sociales tiene como acceso a otros servicios básicos, se deben realizar los esfuerzos necesarios para reforzar los recursos organizativos y humanos, incidiendo especialmente en la formación de los profesionales en los aspectos relativos al diálogo y la mediación intercultural.

La previsión para 2008 se centra en las siguientes líneas:

- 1) Refuerzo de los recursos de los servicios sociales de atención primaria (300.000 euros). Subvenciones dirigidas a las Corporaciones Locales, con el objetivo de dotar con más personal los equipos de trabajadores sociales en las áreas metropolitanas y en los municipios donde los ciudadanos de terceros países superen el 10% del Padrón Municipal de Habitantes. Se priorizan los proyectos con finalidades preventiva, educativa, integradora y asistencial.
- 2) Apoyo técnico y financiero a los programas de atención a inmigrantes, gestión de la diversidad y mediación intercultural (400.000 euros). Subvenciones destinadas a las Corporaciones Locales que hayan puesto en marcha programas de mediación intercultural. Dado que muy pocas Corporaciones Locales desarrollan este tipo de programas, se pretende, en los próximos años, extenderlos a los municipios con mayor número de extranjeros.
- 3) Apoyo a programas de atención integral a menores extranjeros no acompañados (50.000 euros). Con estas subvenciones se pretende favorecer la integración social de estos menores, gestionándolas las entidades sin fines de lucro. Desde actividades de desarrollo personal hasta apoyo escolar, habilidades sociales y conocimiento de recursos de la zona, dirigidas a menores inmigrantes no acompañados que se encuentran en la red de acogida de emergencia.

4) Formación y reciclaje de los profesionales que trabajan en servicios sociales (100.000 euros). Subvenciones destinadas a entidades sin fin de lucro y a colegios y asociaciones profesionales, para actividades formativas dirigidas a profesionales en activo o desempleados. Los contenidos prioritarios de estas acciones formativas son atención y acogida, metodología, mediación y trabajo comunitario, estrategias para impulsar la participación de los inmigrantes, y también, traducción e interpretación.

### **Infancia y Juventud**

Existe un acuerdo universal sobre la consideración de la importancia que la etapa de la juventud tiene para la formación de la persona, tanto en el plano personal, como en el académico y profesional. En el caso de los menores extranjeros sus situaciones pueden ser muy diversas, pero tienen un nexo de unión: el delicado periodo evolutivo por el que están pasando y que les coloca en una situación de vulnerabilidad, que necesita de atención adecuada para reforzar su autoestima y promocionar su calidad de vida. Por ello, adquieren una especial importancia los proyectos que se han desarrollado en esta área, sobre todo los aplicados en la escala local, con actuaciones en múltiples campos.

Tabla 2. Proyectos ejecutados en 2007 mediante subvención concedida con cargo al área de infancia y juventud del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo

Denominación	Actuaciones	Entidad	Tipo de entidad <sup>1</sup>	Ámbito geográfico	Beneficiarios/as	Euros
Proyecto Mejunje: integración social de jóvenes inmigrantes extranjeros de Santa Lucía.	Sensibilización Formación Dotación de materiales	Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana	AY	Municipal	300	21.000
Haciendo futuro	Sensibilización Formación	Ayuntamiento de Santiago del Teide	AY	Municipal	-	16.245
Yo + tú = Nosotros	Interculturalidad Sensibilización	Ayuntamiento de Puerto del Rosario	AY	Municipal	400 (directos)	18.000
Tuineje: Corazones con dos orillas II	Promoción del asociacionismo Sensibilización Interculturalidad	Ayuntamiento de Tuineje	AY	Municipal	370 (directos)	12.000
Actividades y talleres de integración y sensibilización sobre	Integración. Formación. Interculturalidad Sensibilización	Ayuntamiento de La Aldea de San Nicolás de Tolentino	AY	Municipal	200 (directos)	12.770

inmigración

A por todos, a por todas	Integración Interculturalidad. Sensibilización	Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane	AY	Municipal	520 (directos)	12.000
Servicio de mediación intercultural para jóvenes. Apuesta por la convivencia	Sensibilización Promoción sociocultural Mediación intercultural Edición de materiales	Ayuntamiento de Arrecife de Lanzarote	AY	Municipal	800 (directos)	21.000
Aquí jugamos todos	Promoción Sociocultural Sensibilización	Ayuntamiento de Haría	AY	Municipal	1.050 asistentes (total de actividades)	10.660
San Mateo Intercultural	Sensibilización Promoción sociocultural	Ayuntamiento de La Vega de San Mateo	AY	Municipal	-	6.000
Orientación, formación, asesoramiento y empleo de las mujeres y jóvenes inmigrantes	Asesoramiento Sensibilización. Interculturalidad Formación Servicios administrativos	Ayuntamiento de Tías	AY	Municipal	2.486 (directos)	61.505
El Punto Acoge	Sensibilización Formación Promoción sociocultural Investigación social Prevención en salud Promoción del Asociacionismo Promoción del voluntariado	Ayuntamiento de Adeje	AY	Municipal	600 (directos)	93.182
Integrados	Integración Formación Sensibilización	Asociación para el Fomento de la Igualdad y los Derechos Sociales AFIDS	AS	Provincial (Santa Cruz de Tenerife)	24 (directos)	13.789
Integra Joven Arona 2007	Sensibilización	Ayuntamiento de Arona	AY	Municipal	21.000 (potenciales)	120.351
Programa itinerante de inserción sociolaboral	Formación	Fundación Insert	AS	Insular (Tenerife)	75 (directos)	25.000
Abriendo fronteras	Sensibilización Formación Interculturalidad Promoción sociocultural	Ayuntamiento de Frontera	AY	Municipal	60 (directos)	14.000
Publicación y difusión de los contenidos de las Jornadas Juventud e Inmigración	Edición de materiales	Dirección General de Juventud Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias	GA	Estatal	2.000 (publicaciones)	12.000

TOTAL	5.835 (directas) 21.000 (indirectas)	469.501
-------	---	---------

Fuente: Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración del Gobierno de Canarias.

(1) AY: Ayuntamiento. AS: Asociación. GA: Gobierno Autónomo. FU: Fundación

### ***Igualdad de Trato***

A pesar de ser entendida como un área transversal, tiene una dimensión propia, ya que es necesario poner en marcha dispositivos específicos y medidas concretas, que salen del ámbito de actuación del resto de las áreas, y que deben ir encaminadas a favorecer la igualdad de oportunidades y a la promoción de la igualdad de trato, concebida como “ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico” (MTAS, 2007: 290). “El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones, es un requisito esencial para una mejor integración” (Principios Básicos Comunes Sobre Integración, 2004). Entre las medidas concretas, además de su inclusión en todas las políticas públicas y de la puesta en marcha de instrumentos adecuados que las desarrollen, deben estar presentes la formación, la identificación de los elementos de los procesos de discriminación, la implicación de la ciudadanía y los programas integrales de atención a las víctimas de discriminación.

En el ejercicio 2007 no se recoge ninguna acción que se haya desarrollado en esta área, ni hubo previsiones para 2008.

### ***Mujer***

Las políticas públicas, basadas en el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la incorporación de la estrategia de género y la no discriminación por razón de sexo, que se van incorporando paulatinamente en el territorio canario, deben contemplar las necesidades específicas que presentan las mujeres inmigrantes. En este sentido, el Reglamento (CE) nº 2.836/98 del Consejo, define como *cuestiones de género* las funciones, responsabilidades y oportunidades, diferentes e interrelacionadas, de hombres y mujeres, que son específicas de cada cultura y de cada sociedad, y que pueden cambiar con el tiempo, entre otras cosas como resultado de intervenciones políticas. Y el Reglamento (CE) nº 1.083/06 establece que los Estados Miembros y la Comisión velarán por promover la igualdad de

oportunidades entre mujeres y hombres y la integración de la cuestión de género en las diferentes etapas de ejecución de los fondos. Para ello, hay que tener en cuenta el principio de *mainstreaming*<sup>1</sup> de género, que supone la integración de las políticas específicas en las generales, es decir, la organización, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género sea incorporada en las estrategias que se diseñen, en todos los ámbitos y en todas las etapas.

Asimismo, tal como indica el Plan Estratégico (MTAS, 2007: 303), “deben establecerse medidas específicas de intervención dirigidas a mujeres inmigrantes, encaminadas a garantizar y equilibrar su participación y a corregir las situaciones de desigualdad y discriminación que tienen su origen en prácticas sociales, económicas y culturales basadas en estereotipos de género y origen”. En el año 2007, se han desarrollado en la Comunidad Autónoma de Canarias nueve acciones con una financiación de 197.270 euros, de la que se han beneficiado 511 usuarias, además de 1.642 en acciones propias de sensibilización.

Tabla 3. Proyectos ejecutados en 2007 mediante subvención concedida por el Instituto Canario de la Mujer, con cargo al área Mujer del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo

Denominación	Actuaciones	Entidad	Tipo de entidad (1)	Ámbito geográfico	Beneficiarios/as	Euros
Solidaridad Integra de Mujer a Mujer isla de Tenerife	Asesoramiento Formación Sensibilización	Asociación Mujeres, Solidaridad y Cooperación	AS	Insular (Tenerife)	60 (directas) 602 (indirectas)	29.976
Solidaridad Integra de Mujer a Mujer isla de Gran Canaria	Asesoramiento Formación Sensibilización	Asociación Mujeres, Solidaridad y Cooperación	AS	Insular (Gran Canaria)	59 (directas) 1.040 (indirectas)	30.023
Servicio de integración socio-laboral a la mujer inmigrante 2007	Formación Orientación Derivación	Asociación Social y Cultural para la Mujer de Lanzarote MARARÍA	AS	Insular (Lanzarote)	12 (directas)	17.729
Centro de atención social y sanitaria a personas inmigrantes indocumentadas que ejercen la prostitución en Las Palmas de Gran Canaria	Asistencia socio-sanitaria Promoción de la salud Educación	Asociación Médicos del Mundo	AS	Insular (Gran Canaria)	174 (directas) 850 (intervenciones)	23.769

<sup>1</sup> El concepto de *mainstreaming* aparece en publicaciones posteriores a la celebración de la Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Mujeres (Nairobi, 1985), siendo en la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas (Pekín, 1995) en la que es asumida por la Plataforma de Acción que se adoptó al final de dicha Conferencia.

Aproximación a la realidad social de las mujeres inmigrantes en el área metropolitana de Tenerife: análisis, género, sensibilización, empoderamiento y desarrollo	Sensibilización Edición de materiales Investigación social	Asociación para el Desarrollo Integral de las Mujeres Mercedes Machado	AS	Municipal (Santa Cruz de Tenerife y San Cristóbal de La Laguna)	-	25.413
Formación de la mujer inmigrante en servicios de proximidad y fomento del autoempleo	Formación	Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane	AY	Municipal	24 (directas)	4.871
Programa de radio: Integración social de la mujer inmigrante.	Sensibilización	Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane	AY	Insular (La Palma)	-	2.528
Documental "Colores" Fase 2 (b)	Edición de materiales	Asociación de Cooperación Canarias-América CANAMÉRICA	AS	Insular (Tenerife)	-	32.961
Inmigración, diversidad cultural e igualdad II	Sensibilización	Fundación Canaria para el Desarrollo Social FUNDESCAN	FU	Insular (Tenerife)	94 (directas)	30.000
<b>TOTAL</b>					511 (directas) 1.642 (indirectas)	197.270

Fuente: Instituto Canario de la Mujer.

(1) AY: Ayuntamiento. AS: Asociación. GA: Gobierno Autónomo. FU: Fundación

## Participación

Podremos hablar de una sociedad cohesionada cuando se produzca la intervención activa de las personas inmigrantes, ya que, como señala Hopenhayn (2002), la participación es toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos y su consecución supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas, que dan sustento a la existencia de un *nosotros*. "La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración". (Principios Básicos Comunes Sobre Integración, 2004). De los cuatro ámbitos de participación recogidos en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010<sup>2</sup>, únicamente se

<sup>2</sup> *Asociaciones*, tanto de tipo general como específicas de inmigrantes en España, consejos consultivos o foros para la inmigración y la integración. *Espacio público*, en los medios de comunicación o en las actividades culturales. *Vida política* a través de los diferentes instrumentos y del reconocimiento del derecho al voto. *Vida ciudadana* cotidiana y los procesos de mutua adaptación.



dispone de datos en lo relativo a *asociacionismo*, que indican que la participación en el Foro Canario de la Inmigración está representada por tres asociaciones de inmigrantes de las 153 asociaciones específicas que en la actualidad existen en las Islas, siendo Gran Canaria la que cuenta con un mayor número (48%), seguida de Tenerife (31%) y Lanzarote (15%), encontrándose a mayor distancia Fuerteventura (3%), La Palma y El Hierro (1%). En La Gomera no existe ninguna asociación específica de inmigrantes.

Tabla 4. Número de asociaciones de inmigrantes en Canarias por islas en 2008

Isla	Asociaciones
Lanzarote	23
Fuerteventura	5
Gran Canaria	74
Tenerife	47
La Gomera	0
La Palma	2
El Hierro	2
TOTAL	153

Fuente: Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias.

Por lo que respecta a los proyectos que se ejecutaron en 2007 con cargo a esta área de actuación, sólo se cuenta con uno denominado *Inmigración e Interculturalidad. Las Palmas Entre Todos 2007*, gestionado por la Federación de Asociaciones de Vecinos El Real de Las Palmas, que proponía la participación de los inmigrantes en el tejido asociativo de los barrios. Con un presupuesto de 35.000 euros, llegó a 500 usuarios en el ámbito geográfico de Las Palmas de Gran Canaria.

Sin embargo, en el Plan de Acción de 2008 las previsiones de gasto han sido más favorecedoras de la participación a través del asociacionismo, desplegadas en cuatro líneas de actuación:

- 1) Promoción del movimiento asociativo inmigrante y la participación en el ámbito local (350.000 euros). Subvenciones a Corporaciones Locales (250.000 euros) y asociaciones (100.000 euros).
- 2) II Encuentro de Asociaciones de Inmigrantes de Canarias (34.500 euros).

3) Impulso de la formación de promotores, gestores y directivos de asociaciones de inmigrantes de Canarias (25.000 euros).

4) Apoyo a proyectos que pretendan impulsar la incorporación de inmigrantes en asociaciones ciudadanas de carácter horizontal, así como la colaboración y trabajo en red con las asociaciones de inmigrantes (100.000 euros).

### **Sensibilización**

La presencia de estereotipos y prejuicios, que se construyen con suma facilidad ayudados por rumores y por la difusión de noticias poco rigurosas, dificulta el acercamiento de la ciudadanía al conocimiento de la inmigración y sus múltiples implicaciones. La escasa representación en los medios de comunicación, en cualquier franja de programación, de informaciones positivas en las que se vean involucrados los inmigrantes, afianza el imaginario colectivo que otorga significados poco atractivos a estas personas, y además, las alejan del interés del conocimiento por parte del conjunto de la población.

Por otro lado, también es necesaria una formación especializada de los técnicos que en la escala local y regional atienden a las personas inmigrantes, con el fin de que adquieran un conocimiento cualificado del fenómeno inmigratorio que les permita tomar las decisiones más oportunas en cada momento, lejos de las ideas previas o las creencias que pudieran tener con respecto a la presencia de individuos de otras procedencias.

En cualquier caso, es necesario destacar que, además de los reseñados en este epígrafe, la sensibilización se trabaja de forma transversal en otros proyectos, tal como se puede observar en las tablas que corresponden a otras áreas.

Tabla 5. Proyectos ejecutados en 2007 mediante subvención concedida con cargo al área de sensibilización del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo

Denominación	Objetivos	Entidad	Tipo de entidad (1)	Ámbito geográfico	Beneficiarios/as	Euros
Guía Práctica para la investigación	Investigación social	Fundación	Canaria	Regional	-	28.823
Inmigración en la Escala Local	Formación continua	Empresa	Universidad			
	Sensibilización	Laguna				
	Edición de materiales					

Nuevos destinos de la emigración exterior latinoamericana y caribeña: el caso de Canarias	Investigación social Difusión de materiales	Fundación Universitaria de Las Palmas	FU	Regional	-	12.000
Jornada Mundos en Movimiento: Las migraciones en la configuración de la sociedad global	Desarrollo de una jornada de un día con tres ponentes	Viceconsejería de Asuntos Sociales e Inmigración de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias	GA	Municipal (Las Palmas de Gran Canaria)	68	31.628
Agüimes un pueblo de muchos, un pueblo de todos	Sensibilización	Ayuntamiento de Agüimes	AY	Municipal	-	22.741
COLORES FASE II (A)	Difusión de material	Asociación de Cooperación Canarias-América CANAMÉRICA	AS	Insular (Tenerife)	-	13.368
El Patio de las Culturas	Desarrollo de actividades de encuentro	Asociación El Patio de las Culturas	AS	Insular (Gran Canaria)	-	29.524
Encuentros Fresonorte	Desarrollo de actividades de encuentro	Ayuntamiento de Valleseco	AY	Municipal	-	4.438
<b>TOTAL</b>					68 (2)	142.522

Fuente: Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración del Gobierno de Canarias.

(1) AY: Ayuntamiento. AS: Asociación. GA: Gobierno Autónomo. FU: Fundación

(2) Sólo se contabiliza el dato de uno de los proyectos que se recogen en la tabla.

Para el año 2008 la previsión para la financiación destinada a la sensibilización ha sido muy superior. En este año se han incluido las siguientes líneas:

1) Apoyo a iniciativas culturales que promuevan el conocimiento de las culturas de los países de origen de las comunidades de inmigrantes con mayor implantación (400.000 euros). Subvenciones dirigidas tanto a proyectos de las Corporaciones Locales como a los de entidades de iniciativa social.

2) Apoyo de información e impulso del desarrollo de estrategias de sensibilización realizadas por las Corporaciones Locales y entidades de iniciativa social (60.160 euros). Se pretende difundir la información existente sobre las actitudes de la población canaria en relación a los inmigrantes y su integración, así como generar debate y sinergias acerca de las estrategias y herramientas más adecuadas de sensibilización.

3) Apoyo a las acciones de sensibilización realizadas por la Corporaciones Locales y entidades de iniciativa social (400.000 euros). Acciones dirigidas a promover una imagen más positiva de la inmigración, a través encuentros, jornadas, talleres, festivales de cine, exposiciones fotográficas, desarrollo de acciones en medios de comunicación, así como la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

### **Codesarrollo**

Fue a finales de la pasada década cuando comenzó a contemplarse la necesidad de relacionar estrechamente inmigración y desarrollo, con el fin de establecer estrategias que favorecieran esta necesaria unión y que impulsaran las relaciones entre países emisores y receptores en temas prioritarios como son las remesas, las migraciones circulares o el retorno del capital humano.

En materia de codesarrollo, las actuaciones públicas del Gobierno de Canarias, previstas para 2008, se ciñen a una sola línea de trabajo denominada "Apoyo a acciones de información y sensibilización sobre el codesarrollo" (100.000 euros). Se trata de subvenciones dirigidas a entidades sin fines de lucro que pretenden ir potenciando espacios de reflexión, intercambio y debate sobre el codesarrollo y su vinculación con los fenómenos migratorios. Es objeto de estas acciones la relación entre la gestión de las políticas migratorias y de las políticas de cooperación, analizando los planes estratégicos y operativos de las distintas administraciones, subrayando el papel de los inmigrantes y sus asociaciones. Estas acciones han hecho posible ir generando un trabajo en red entre administraciones e instituciones (universidades), ONGD y asociaciones de inmigrantes.

### ***Percepción Pública***

No se puede concluir este apartado sin mencionar, de manera muy sintética, los resultados del informe sobre *La actitud de los canarios ante la inmigración y la integración de los inmigrantes 2006*, ya que la percepción de la inmigración, que tienen los ciudadanos, es un factor clave para el logro de la integración plena de los inmigrantes en la sociedad receptora. Se puede decir que la sociedad canaria observa con cierto desasosiego el proceso inmigratorio en el que está inmersa, ya que uno de cada cuatro residentes se considera personalmente perjudicado por la llegada de inmigrantes a su municipio. De hecho, el 64% de ellos cree que el número de inmigrantes es demasiado alto, aunque, curiosamente, tienen un conocimiento equivocado respecto al número de extranjeros que vivía en ese año de 2006 en el Archipiélago, cifrando en un 31% la proporción de extranjeros en la Comunidad, cuando la realidad situaba este dato en el 11,7%. Incluso los universitarios tienen una percepción errónea del volumen de extranjeros, pues indican que su proporción es del 25% de la población. Probablemente los medios de comunicación han tenido aquí una responsabilidad importante, ya que sus informaciones han tendido a que se perciba una sobredimensión del fenómeno.

En un alto porcentaje (80%) piensan que el aumento de inmigrantes ha producido más inseguridad. También en clave negativa, los canarios perciben que la calidad de la sanidad pública (57%) y de los servicios sociales (51%) se ha deteriorado con la llegada de foráneos. Sin embargo, los ciudadanos son más objetivos a la hora de considerar tanto el beneficio económico que aportan los inmigrantes a Canarias (el 43% así lo cree), como el beneficio del multiculturalismo (el 62% así lo afirma). La mayoría prefieren regularizar a los extranjeros indocumentados (61%) antes que devolverlos a sus países de origen (30%).

En resumen, se detecta una preocupación social por la amplificación del fenómeno de la inmigración y sus efectos, pero existe cierta ambivalencia en las actitudes. Cuando las referencias se hacen en los ámbitos generales y poco próximos a la realidad cotidiana de los ciudadanos, afloran las actitudes negativas. Por el contrario, cuando se pregunta por la disposición personal a establecer vínculos con los inmigrantes, incluso matrimoniales, las actitudes son mayoritariamente positivas.

### Consecuencias, implicaciones y problemas:

En el Estado español, las Administraciones local y autonómica tienen asignadas las funciones de servicios públicos básicos. Desde los años noventa del siglo XX, Canarias viene acogiendo un flujo importante de inmigrantes procedentes de terceros países. Si añadimos la característica de la fragmentación insular, el resultado ha sido una política de integración social de los inmigrantes muy débil. Las actuaciones que se han descrito adolecen de convicción, y parecen, en ciertos casos, estar motivadas por el puro interés de la gestión financiera de los recursos. No se conocen actuaciones específicas en materia de vivienda, salud e igualdad de trato, y las que existen en materia de participación, empleo y servicios sociales son testimoniales, al menos, desde el punto de vista financiero.

La alta orientación política, de la que emanan principios y directrices, parece que tiene escasa incidencia en el ámbito de la gestión de la inmigración. Además, esta última carece de la estructura administrativa (personal y presupuesto) que requiere la dimensión del fenómeno y de un plan que suponga un marco general estratégico y de directrices de orientación sobre política de integración para entidades sociales y Corporaciones Locales. Este plan podría facilitar la creación de estrategias de vertebración del principio de corresponsabilidad y de sinergias inter-administrativas, más allá de la mera financiación.

Por tanto, estimamos que no son adecuados la planificación, implementación y seguimiento del proceso de integración y que hay un desconocimiento del reparto de tareas y funciones que desarrollan las Corporaciones Locales y las ONG, responsables de la ejecución de la mayoría de los proyectos financiados.

La política de integración social debe incrementar la dotación de la Sección de Inmigración, cuyo trabajo administrativo se ve desbordado por la tramitación de las subvenciones en que se materializan las acciones previstas. Por ello, parece conveniente hacer uso de los créditos del Convenio con el Estado para afrontar una mejor dotación de recursos humanos y materiales para esta Sección.

Además, parece necesario suscitar una reflexión acerca de la reciente reestructuración político-administrativa del Gobierno de Canarias, realizada en 2007, que manifiesta asimismo la preferencia por las relaciones externas dejando en un segundo plano el impulso del proceso de integración. Los Centros Directivos de carácter o proyección exterior son diversos:

Comisionado de Acción Exterior, Viceconsejería de Emigración y Cooperación con América, Dirección General de Relaciones con América, Dirección General de Relaciones con África y Dirección General de Relaciones con Europa. Mientras que, por otra parte, el único Centro Directivo dedicado específicamente a la inmigración es la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración que, como ya se ha señalado, se reduce a una Sección de Inmigración.

Se requiere un amplio y actualizado plan estratégico y de trabajo que cuente con las medidas necesarias para su correcto desarrollo. Es importante recordar que ya en el año 2003, el Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias, designado por el Gobierno autonómico, editó un Informe que resaltaba la oportunidad del I Plan Canario de Inmigración, por su ambición y por el carácter transversal de sus acciones, aunque advertía que no podría llegar a buen fin, como así ha sido, sin los suficientes recursos y sin medidas de coordinación interinstitucional con la sociedad civil y con los mismos inmigrantes.

En la actualidad, el II Plan Canario de Inmigración (2006-2008) se encuentra aún en fase de proyecto, sin haber recibido la aprobación de forma definitiva, por lo que, obviamente, el tiempo ha acabado por sobrepasar su puesta en marcha, teniendo efectos negativos sobre las actuaciones que contempla, primordialmente, las transversales, que requieren de una efectividad muy superior a la desarrollada hasta ahora por el Gobierno de Canarias. La igualdad de trato, la participación, la sensibilización, así como la mejora del conocimiento y la coordinación con las administraciones locales, son dimensiones que hay que implantar, o en su caso, impulsar. Del mismo modo, es preciso que exista un planteamiento riguroso en cuanto a los proyectos de investigación que deben generar conocimiento cualificado, lo que podría revertir en la mejora del diseño y desarrollo del proceso de integración, especificando la financiación y los actores que deben asumir su responsabilidad social.

Se necesita además revitalizar el Foro Canario de la Inmigración, ya que en estos años ha perdido la fuerza que caracterizaba sus primeras actuaciones. Deben recuperarse las funciones de debate, participación y consenso que desarrollaba el Foro en materia de inmigración, así como apostar por su mayor autonomía en relación con el poder político. El desaliento como consecuencia de la inactividad puede acabar con el compromiso y la responsabilidad de las organizaciones e instituciones representadas en él.

La información y el conocimiento cualificado sobre los procesos migratorios, como ya se señaló, son insuficientes y se encuentran dispersos en fuentes, muchas veces, inaccesibles. Es

por esto recomendable la creación de un Observatorio de la Inmigración, que recopile, analice y difunda la información y el conocimiento sobre la inmigración en Canarias, considerando el contexto más amplio de esa movilidad. El Observatorio ha sido una iniciativa muy anunciada pero nunca materializada; su concreción puede contar en el Archipiélago con muchos recursos que pueden facilitar su labor.

Es prioritaria la consolidación y el fomento de la participación de las personas inmigrantes en todos los ámbitos descritos, reforzando especialmente el tejido asociativo, ya que ésta es una dimensión muy relevante para el proceso de integración y la adecuada convivencia. Dicha participación debe aspirar a ser intercultural, de modo que no se acabe sólo en la reproducción de un modelo nacional de asociacionismo, que poco aportará al proceso de integración.

Desde el punto de vista gubernamental, es preciso ofrecer directrices de orientación sobre política de integración a las entidades sociales y a las Corporaciones Locales. Es decir, se necesitan modelos, a partir de los cuales poner en marcha los dispositivos y medios necesarios para alcanzar los fines que se plantean. Dichos modelos deben surgir de la incentivación de la participación y del cultivo del consenso, para lo cual puede ser relevante el funcionamiento pleno del Foro.

#### **Elementos fundamentales para la reflexión y el debate:**

- 1) La presencia de las personas inmigrantes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias es un hecho incuestionable. La gestión que se realice de este fenómeno revertirá inexorablemente en su desarrollo, tanto en la esfera económica como en la social y la política, que, como sabemos, están estrechamente relacionadas, por lo que es deseable que avancen conjuntamente. En este sentido, es necesario que la aportación que hacen los inmigrantes a la productividad económica se vea acompañada por medidas sociales y políticas, que consigan el preciso equilibrio en aras de una adecuada convivencia, y además, del logro del respeto a los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos que habitan en este territorio.
- 2) No existe un diagnóstico sobre el proceso de integración de los inmigrantes, por lo que es difícil estimar las necesidades a las que es necesario hacer frente, así como el tipo de intervención más apropiada para cada caso. Las políticas de integración deben ser



ambiciosas, por lo que deben ir más allá del mero reparto de subvenciones para acciones concretas.

- 3) Las iniciativas adoptadas por el Gobierno de Canarias, hasta el momento, han sido objeto de un tratamiento desigual desde el punto de vista financiero. Las mejor dotadas económicamente han sido las de acogida y educación. También, aunque con presupuestos mucho más recortados, han contado con partidas presupuestarias específicas: servicios sociales, infancia y juventud, empleo, mujer, sensibilización, codesarrollo y participación, mientras que han sido inexistentes las que conciernen a vivienda, salud e igualdad de trato. Como ya se ha indicado, estas últimas áreas son asimismo de considerable importancia para garantizar un proceso de integración plena.
- 4) Al margen de la Memoria administrativa consultada en este informe, no existen estudios que arrojen datos sobre el seguimiento y el impacto que el gasto ejecutado en los diferentes proyectos ha tenido en la realidad, por lo que es difícil valorar la calidad de las intervenciones en materia de integración. Se hace necesario evaluar las políticas desarrolladas para estimar el grado de éxito que ha podido suponer su aplicación, así como para orientar las acciones de futuro.
- 5) La situación de crisis económica actual puede dificultar aún más la senda de la integración, ya que sus efectos adversos serán más pronunciados en la población inmigrante, debido a la inestabilidad de sus empleos de bajos requisitos formativos y elevada sensibilidad coyuntural. Por ello, es más necesaria, si cabe, una política que aúne los intereses de todos los sectores y aporte medidas y propuestas que amortigüen el riesgo de exclusión social; una vez instaurado y convertido en problema, tiene difícil superación. Tal como se apunta en el último informe FOESSA, “tanto el modelo migratorio como la política de inmigración deben ampliar sus contenidos incluyendo las necesidades específicas y reforzando las acciones de protección social y la participación de los inmigrantes como ciudadanos” (Izquierdo, 2008: 244).

#### **Recomendaciones, propuestas, medidas:**

- 1) Refuerzo de la estructura administrativa del Gobierno de Canarias en materia de inmigración, cuyas funciones estén vinculadas con la gestión de la inmigración y sus

implicaciones, el impulso del proceso de integración social y el fomento del conocimiento de los procesos migratorios. Las funciones específicas deben orientarse hacia la definición de estrategias y políticas de inmigración, la coordinación de las actuaciones públicas sobre integración, atención y asistencia social de los inmigrantes, etc. En todo caso, se recomienda constituir dos unidades administrativas por encima de la actual Sección de Inmigración: un Servicio de gestión administrativa y otro Servicio de programas para la inmigración. Estos servicios deben dotarse con los recursos humanos y financieros suficientes, para lograr la agilidad administrativa que desatasque la tramitación de los expedientes y los proyectos.

- 2) Elaboración de un nuevo Plan Canario de Inmigración. Sin un instrumento estratégico que establezca objetivos, distribuya funciones y disponga los medios existentes, difícilmente podrán ser eficaces las actuaciones públicas. Se recomienda elaborar un profundo diagnóstico del proceso de integración social durante la primera década del presente siglo, para descubrir los puntos fuertes y débiles de dicho proceso en la Comunidad Autónoma de Canarias. El nuevo Plan debe especificar sus instrumentos de seguimiento y evaluación, para así corregir las actuaciones fútiles.
- 3) Revitalización del Foro Canario de la Inmigración. Si el compromiso del impulso del proceso de integración debe enraizarse en la ciudadanía y en la sociedad civil, el Foro ha de reactivarse como vehículo de participación, de elevación de propuestas y de generación de debate.
- 4) Creación del Observatorio de Inmigración. Sus objetivos deben dirigirse hacia la construcción de un banco de datos sistemático y actualizado sobre flujos, población e identificadores del proceso de integración, así como a la realización de estudios, informes y elaboración de indicadores sobre integración social.
- 5) Promoción y fomento de la participación de las personas inmigrantes. A través del mundo asociativo los inmigrantes pueden conocer y acceder a los recursos y prestaciones sociales, enriquecer y aprender a/de la sociedad de acogida, logrando que sus expectativas se ajusten a la realidad.
- 6) Difusión de las buenas prácticas en materia de integración. Conviene divulgar las actuaciones realizadas con resultados eficaces y que contribuyan a difundir valores

ejemplares. Premiar el buen hacer estimula el compromiso y la responsabilidad. Esta difusión de buenas prácticas, además, logra aumentar la sensibilización social ante el fenómeno de la inmigración.

#### **Dimensión europea del tema:**

La inmigración se ha intensificado en Europa en los últimos veinte años, convirtiéndose en la principal fuente de su crecimiento demográfico. Por este motivo, el proceso de integración que implica tanto a los inmigrantes como a la denominada sociedad de acogida, ocupa un lugar privilegiado en los debates sobre política social de la Unión Europea. Principalmente, porque el envejecimiento de la población y su reducción son realidades que amenazan el necesario crecimiento del empleo y de la productividad. Europa requiere capital humano inmigrante si pretende mantener el mismo nivel de competitividad que Estados Unidos, China y el resto de economías emergentes.

Dado que la inmigración es un fenómeno de naturaleza global, su tratamiento político ha de tener una orientación coordinada y de cooperación entre los países que integran la Unión Europea. Sin embargo, la gestión de la inmigración diversa, que realizan individualmente los Estados Miembros, no ayuda a unificar la política de inmigración europea. Además, la situación social de los inmigrantes no es satisfactoria, porque éstos muestran un alto riesgo de discriminación y exclusión social en muchos casos. Las tasas de desempleo de los inmigrantes, especialmente los de segunda y tercera generación, llegan a distanciarse de las tasas de desempleo de los nativos en más de ocho puntos porcentuales.

No existe un marco legal común europeo sobre inmigración. Aunque el Consejo de Europa ha llamado la atención sobre la necesidad de este marco común, para así responder adecuadamente a los cambios y oportunidades de la inmigración, la complejidad del fenómeno ha superado su tratamiento transnacional. En diciembre de 2007, se ha requerido explícitamente el desarrollo de una política europea de inmigración basada en principios políticos comunes. La Comisión Europea adoptó una Comunicación que plantea el enfoque integral del fenómeno de la inmigración, atendiendo a tres pilares: prosperidad, solidaridad y seguridad, a partir de los cuales se tomarán medidas operativas futuras.

Prosperidad, debido a las relaciones existentes entre inmigrantes económicos, mercado de trabajo y crecimiento de la economía. Solidaridad, referida principalmente a compartir información, responsabilidad y confianza mutua entre los Estados Miembros. Seguridad, dirigida hacia la reducción de la inmigración ilegal, el tráfico humano y otras actividades criminales.

En consonancia con el enfoque de la integración social de los inmigrantes, el Fondo Social Europeo ha identificado a los inmigrantes como un grupo prioritario para el periodo 2007-2013. Además, los Estados Miembros están obligados a informar específicamente acerca de sus iniciativas en relación con la participación de los inmigrantes en el empleo.

#### Bibliografía:

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2004), *Principios Básicos Comunes para las Políticas de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea*. Aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros el 19 de noviembre de 2004.

CONSEJO DE MINISTROS DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR (2004), *Principios Básicos Comunes Sobre Integración*. Aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004.

COMITÉ DE EXPERTOS (2003a), *Informe sobre población e inmigración en Canarias. Diagnóstico*. Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.

COMITÉ DE EXPERTOS (2003b), *Informe sobre población e inmigración en Canarias. Propuestas*. Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.

EUROPEAN COMMISSION (2008), *Migration: a challenge and an opportunity*, *The European Commission's magazine on employment and social affairs*, ISSUE, nº 17, June 2008.

FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (2007), *Informe sobre la Situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados en 2007*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

HOPENHAYN, M. (2002), "El reto de las identidades y la Multiculturalidad", *Pensar Iberoamérica (Revista de Cultura)*, 0, febrero, pp. 23-44.

IZQUIERDO, A. (2008), "El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión", en FOESSA VI *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, pp. 211-244.

LÓPEZ REILLO, P. (2006), *Una oportunidad para aprender. La dimensión intercultural en la formación del profesorado*, Área de Desarrollo Económico del Cabildo de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2008), *Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo*, Madrid.

REAL DECRETO 2.393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

REAL DECRETO 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes.

REGLAMENTO (CE) nº 2.836/98 del Consejo, de 22 de diciembre de 1998, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo [Diario Oficial L 354 de 30.12.1998].

REGLAMENTO (CE) nº 1.083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999 [Diario Oficial L 210/25 de 31.07.2006].

TÉCNICOS EN SOCIOANÁLISIS (2007), *La actitud de los canarios ante la inmigración y la integración de los inmigrantes en 2006*. Documento inédito.

TÖNNIES, F. (1947), *Comunidad y sociedad*, Ediciones Losada, Buenos Aires.

ZAPATA-BARRERO, R. (2004), *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*, Fundación CIDOB, Barcelona.

## Anexo: Panel de Indicadores

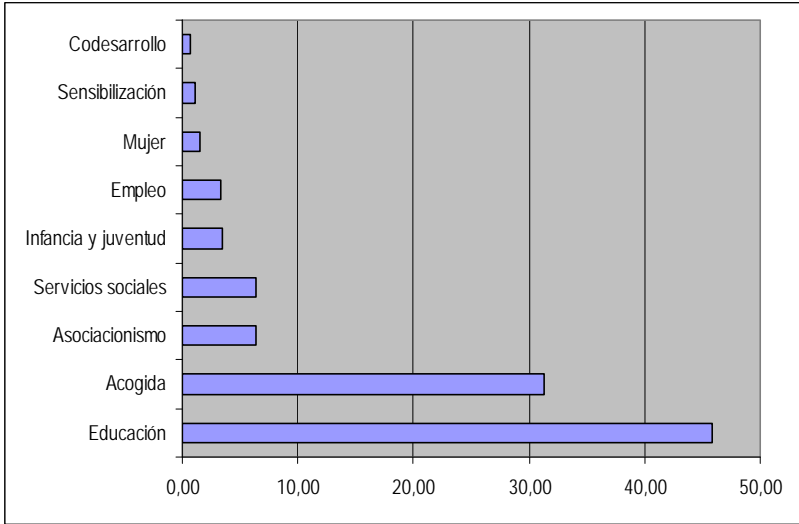
El análisis del proceso de integración debe considerar algunos de los indicadores que reflejan las políticas y problemas que afectan a dicho proceso:

8.1. Reparto porcentual del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo para 2008 (Gobierno de Canarias)

8.2. Evolución de los extranjeros residentes en Canarias y de la afiliación de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social en Canarias

### Estructura del Panel de Indicadores:

Elemento	Explicación
Denominación	Identificación del indicador
Fuente	Recurso informativo del que se obtiene la información
Entidad	Organización que proporciona la fuente de información
Periodicidad	Carácter temporal de la publicación de la información y de la actualización del indicador
Unidad de análisis	Referencia específica que es objeto de análisis
Objetivo	Fin/es que se persigue/n con el establecimiento del indicador
Información	Expresión estadística de la unidad de análisis
Representación	Expresión gráfica de la unidad de análisis para establecer tendencias
Resultado	Comentario sintético de las tendencias observadas
Comparativa	Contextualización del indicador en relación con otros ámbitos geográficos

El alcance del proceso de integración y sus principales obstáculos																					
Panel de Indicadores: 8.1																					
Denominación	<b>Reparto porcentual del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo para 2008</b>																				
Fuente	Presupuestos del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)																				
Entidad	Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias																				
Periodicidad	Anual																				
Unidad de análisis	Proporción del presupuesto																				
Objetivo	Determinar las diferencias existentes en las distintas áreas de financiación																				
Información	<table> <thead> <tr> <th>Capítulos del Fondo</th><th>%</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>Educación</td><td>45,80</td></tr> <tr><td>Acogida</td><td>31,29</td></tr> <tr><td>Asociacionismo</td><td>6,42</td></tr> <tr><td>Servicios sociales</td><td>6,35</td></tr> <tr><td>Infancia y juventud</td><td>3,51</td></tr> <tr><td>Empleo</td><td>3,36</td></tr> <tr><td>Mujer</td><td>1,47</td></tr> <tr><td>Sensibilización</td><td>1,06</td></tr> <tr><td>Codesarrollo</td><td>0,75</td></tr> </tbody> </table>	Capítulos del Fondo	%	Educación	45,80	Acogida	31,29	Asociacionismo	6,42	Servicios sociales	6,35	Infancia y juventud	3,51	Empleo	3,36	Mujer	1,47	Sensibilización	1,06	Codesarrollo	0,75
Capítulos del Fondo	%																				
Educación	45,80																				
Acogida	31,29																				
Asociacionismo	6,42																				
Servicios sociales	6,35																				
Infancia y juventud	3,51																				
Empleo	3,36																				
Mujer	1,47																				
Sensibilización	1,06																				
Codesarrollo	0,75																				
Representación	 <p>Porcentaje</p>																				
Resultado	La mayor parte de la inversión prevista para el año 2008 se destina particularmente a educación y acogida, sobre todo en lo relativo al apoyo a la enseñanza del español, profesorado intercultural y comedores y residencias escolares, en el primer epígrafe, y a servicios locales de primera acogida, asesoramiento jurídico y a calidad de los alojamientos temporales, en el segundo.																				

Comparativa	En Canarias, las partidas presupuestarias que han financiado las políticas de inmigración proceden de la dotación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración promovido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno de España en 2007. El éxito de estas iniciativas no ha sido evaluado suficientemente.
-------------	---



El alcance del proceso de integración y sus principales obstáculos					
Panel de Indicadores: 8.2					
Denominación	Evolución de la proporción de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social y de los residentes extranjeros en Canarias en relación con el total nacional				
Fuente	Afiliación de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social y Padrón Continuo de Población				
Entidad	Ministerio de Trabajo e Inmigración (Secretaría de Estado de Seguridad Social) e INE				
Periodicidad	Anual				
Unidad de análisis	Proporción de altas de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social y de residentes extranjeros				
Objetivo	Determinar las diferencias en los distintos ámbitos (Canarias y España)				
Información	Extranjeros afil. a la SS	Canarias	España	Residentes extranj.	Canarias España
	jul-04	69.535	1.065.334	en-04	185.781 3.034.326
	jul-05	83.597	1.590.187	en-05	222.260 3.730.610
	jul-06	93.364	1.894.596	en-06	233.447 4.144.166
	jul-07	97.334	2.048.305	en-07	250.736 4.519.554
	jul-08	96.375	2.151.880	en-08	282.004 5.220.577
Representación	<p>■ % afiliados extranjeros a la SS ■ % residentes extranjeros</p>				
Resultado	La evolución de la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social revela una reducción en relación con la dinámica del conjunto del Estado a lo largo del periodo analizado.				
Comparativa	La reducción de las cifras relativas de afiliación a la Seguridad Social no puede explicarse exclusivamente por la reducción relativa de la población de nacionalidad extranjera. Revela una menor participación de la población extranjera en el mercado laboral de Canarias y hace más compleja la integración del colectivo inmigrante. Es presumible un recorte aún mayor de las cifras a partir de 2008, a consecuencia de la crisis económica.				

COORDINADORES DEL INFORME:

Dra. Paloma López Reillo  
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

D. Aniano Hernández Guerra  
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Informe realizado con aportaciones de Josefina Domínguez Mujica (ULPGC) y Vicente Manuel Zapata Hernández (ULL).

San Cristóbal de La Laguna/Las Palmas de Gran Canaria, 11 de noviembre de 2008.