

## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

***Francisco Javier Rodríguez Melón***  
***Sociólogo. Jefe de la Oficina de Planificación***  
***de los Servicios Sociales, Ayuntamiento de Zaragoza***

Agradezco a la Fundación Manuel Giménez Abad que haya tenido la amabilidad de invitarme a participar en este seminario sobre un tema de importancia clave en el gobierno local.

Después de haber escuchado la ponencia del profesor RICARD ZAPATA, sobre “La administración local y las políticas de inmigración” me corresponde hacer algunos comentarios sobre el contenido de su intervención.

Lo que acabamos de escuchar, invita a la reflexión ya que algunas de las afirmaciones realizadas han tocado temas sensibles no solo desde la perspectiva de la intervención de las políticas públicas locales en materia de inmigración, sino también cuestiones que tienen que ver con la comprensión que tenemos sobre el hecho migratorio.

Habida cuenta que el seminario está tratando de ofrecer una idea mas aproximada de cómo se lleva a cabo la integración de los inmigrantes, desde una perspectiva comparada, considero que antes de hacer algunos comentarios concretos sobre el contenido de la intervención del profesor RICARD ZAPATA, es oportuno señalar qué rasgos característicos tiene el espacio local, nuestra ciudad, en relación con el hecho migratorio.

Esta explicación la voy a realizar desde **tres ámbitos de observación**:

**En primer lugar**, algunas consideraciones sobre la comprensión del fenómeno migratorio en nuestra ciudad, desde la visión que tenemos del mismo en el gobierno de la ciudad.

**En segundo lugar**, ofreceré algunos datos de cuales son los dispositivos de respuesta que hemos puesto en marcha a lo largo de la última década de cara a la intervención con la inmigración.

**En tercer lugar**, es preciso hacer mención a las bases legales y normativas sobre las que descansa la actuación de nuestra ciudad.

Terminaré la intervención, haciendo varios comentarios sobre algunas de las afirmaciones que ha hecho el profesor RICARD ZAPATA y que han llamado mi atención.

## 1.- EL FENÓMENO MIGRATORIO EN ZARAGOZA

**La evolución de la sociedad a lo largo de la historia está marcada por un continuo migratorio** que, con ritmos e intensidades diversas, ha dibujado el mapa humano sobre la tierra.

**Lo novedoso ahora es que, el hecho migratorio ocurre en unas condiciones y en un contexto muy diferente**, caracterizado este por la globalización y la sociedad del conocimiento<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La expresión de la globalización y la sociedad del conocimiento se da tanto en el nivel “global” como en el nivel local. Es lo que algunos sociólogos han denominado la “glocalización”. El espacio social de la globalización ya coincide con el mundo – la tierra – y en el nivel local se evidencia con al diversidad de culturas que es preciso engarzar e interaccionar, para que se produzca una convivencia social y democrática orientada por la cultura ética y política de base democrática.

A la vista de cómo ha evolucionado el hecho migratorio en Aragón en la última década, tenemos que apuntar que se viene configurando, como un motor de cambio en la sociedad aragonesa, en la que está originando cambios sociales, culturales y políticos<sup>2</sup>.

**Zaragoza** es lo que es, en la actualidad, porque **siempre ha sido una ciudad de inmigrantes**. Es una ciudad que debe sus señas de identidad a la inmigración<sup>3</sup>.

### **POBLACIÓN.-**

Al inicio de la primera década de este siglo, la inmigración económica en nuestra ciudad apenas superaba el 2% del total de sus habitantes. En estos momentos nos encontramos que la población inmigrante representa casi el 16% (15,52%) del total de los habitantes de Zaragoza (698.186).

### **PROCEDENCIA.-**

Si tomamos en consideración la procedencia hemos de señalar que al inicio de la pasada década los inmigrantes procedentes de América eran mayoría, seguidos de los procedentes de otros países de Europa y después se encontraban los procedentes de África. En estos momentos se ha invertido la tendencia ya que los procedentes de otros países europeos, sobretudo de los antiguos países del este, representan el 39,50%, los que proceden de América Latina alcanzan el 31,70% y los originarios de África, sobretudo, África Subsahariana, suman casi el 22,87%

---

<sup>2</sup> Para una mejor comprensión de estas cuestiones puede leerse el libro “Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España”, páginas 81 y siguientes, Ricard Zapata Barrero, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004.

<sup>3</sup> La ciudad de Zaragoza ha llegado a ser una ciudad de tamaño grande porque ha visto crecer su población gracias a la inmigración interior, del campo a la ciudad y de las provincias limítrofes a la ciudad. La mayoría de los residentes actuales de Zaragoza son la segunda, tercera y cuarta generación de inmigrantes del interior que llegaron a lo largo del siglo XX a nuestra ciudad en busca de oportunidades.

## **DONDE HABITAN.-**

La distribución de la población inmigrante por los distritos – barrios de Zaragoza, nos ofrece estas cifras: En el distrito el Rabal un 39,14% de su población son inmigrantes; en el Casco Histórico, el 25,52% de su población; en Delicias el 23,10%; en Las Fuentes el 19,09%; en San José el 18,32% y en Torrero – La Paz, representan el 16,94% del total de su población<sup>4</sup>. En los últimos seis años se vienen observando cierta movilidad residencial, con desplazamientos hacia los barrios de la periferia.

La crisis está estimulando esta movilidad residencial al interior de la ciudad ya que las dificultades económicas empujan a la búsqueda de vivienda y/o habitaciones allí donde son económicamente más accesibles.

Esta movilidad residencial no siempre está acompañada de un cambio en el “domicilio de empadronamiento”.

## **GÉNERO.-**

Desde una perspectiva de género<sup>5</sup> la relación hombres mujeres, entre la población autóctona, es favorable a las mujeres, ya que estas representan el 51,39% del total de la población<sup>6</sup>. Entre la población inmigrante esta proporción es mas favorable a los varones ya que representan el 52,84%, y las mujeres suman el 47,16%.

---

<sup>4</sup> Solo se ofrecen los datos de población inmigrante de aquellos distritos – barrios donde el porcentaje es mayor.

<sup>5</sup> Esta es una dimensión del análisis que adquiere una gran relevancia, no sólo porque tiene que ver con el derecho a la igualdad, sino también porque es un elemento de articulación de las diferencias sociales. El aumento del reagrupamiento familiar en los últimos tres años y el hecho de que es en el sector servicios – empleo doméstico, donde se localizan mayor número de mujeres inmigrantes, hace preciso llamar la atención sobre la importancia del enfoque de género en el fenómeno de la inmigración económica, ya que se constata un cierto grado de “discriminación” en el acceso al trabajo y en la incorporación de la mujer inmigrante a las oportunidades económicas que ofrece el mercado de trabajo.

<sup>6</sup> Hay 53.237 inmigrantes en nuestra ciudad; las mujeres representan el 47,09%. Este porcentaje es netamente femenino entre los hijos/as de inmigrantes, ya que, entre estos/as, las menores de 15 años representan el 76,02%

## **ARRAIGO.-**

**El nivel de arraigo<sup>7</sup> tiende al aumento.** Si hace cinco años el 54% llevaban menos de dos años en nuestra ciudad, en estos momentos nos encontramos que este porcentaje ha bajado en torno al 32%. Más de **cinco años llevan entre nosotros cerca del 65% de los inmigrantes.**

## **CONVIVENCIA.-**

**Los núcleos de convivencia u “hogares” de mayor relevancia son los denominados “familias ampliadas”** (con ascendientes y descendientes y otro tipo de familiares). Le sigue los hogares formados por “grupos sin parentesco” y los que están compuestos por “mas de un núcleo sin parentesco”<sup>8</sup>.

Estos hechos son explicables al observar cual es la composición que tiene la pirámide de población entre las personas extranjeras – inmigrantes en Zaragoza. También se explican porque entre los inmigrantes los recursos económicos, al menos en el primer momento de la acogida, son escasos y ello impulsa la necesidad de buscar un **“hogar compartido”**, que en buen número de ocasiones coincide con la relación de **“parentesco por vecindad”<sup>9</sup>**; es decir, aquellos que proceden de un mismo pueblo o lugar. De este fenómeno sabemos muchos los españoles, sobretodo los que fueron a Europa en los años 50 y 60 en busca de oportunidades económicas.

## **EMPLEO – DESEMPLEO.-**

---

<sup>7</sup> Medimos el arraigo como el tiempo transcurrido desde que han llegado a Zaragoza y el momento actual. No se dispone de información fiable a cerca de cuanto tiempo pasan los “inmigrantes en situación no regular en nuestra ciudad” hasta que dan el paso para su empadronamiento. En los últimos tres años, este “acto administrativo” (empadronarse) ha sido realizado casi desde el inicio de su presencia en nuestra ciudad.

<sup>8</sup> Esta forma de agruparse no sólo puede llegar a significar una situación de “hacinamiento” sino que también puede llegar a convertirse en una “opción en modo de utilizar el hábitat” exigida por la necesidad de ahorrar para “enviar remesas de divisas” a sus lugares de origen. Tampoco se debe destacar, como motivo, el hecho de que en los primeros momentos de estar acá, se busca la cercanía de los próximos. No puede olvidarse en este sentido, que al igual que ocurrió en España en la década de los 60, cuando pueblos enteros se despoblaron para irse a Alemania, en estos momentos ocurre, por ejemplo, entre los ecuatorianos que residen en nuestra ciudad y en menor medida entre los rumanos procedentes de las zonas rurales de aquel país.

<sup>9</sup> Este tipo de vínculo no formal, sin embargo, representa una relación de solidaridad primaria que permite, en muchas ocasiones, poder afrontar el momento inicial de la llegada y acogida, combatir la soledad y la distancia con la cultura de acogida y poder adoptar una actitud de “ahorro”, compartir gastos, mantener lazos de unión, cercanía y proximidad con los del país de origen.

La gran mayoría de los inmigrantes que llegan a nuestra ciudad son personas en “edad activa”. Si se analiza la pirámide de población nos encontramos que el grueso de la población inmigrante se encuentra en la horquilla de edades que va desde los 22 a los 54 años.

Entre el conjunto de los habitantes de Zaragoza la “población potencialmente activa” es el 65%, mientras que entre la población inmigrante este porcentaje sube casi 12 puntos (el 77%).

En el periodo anterior a la crisis hemos conocido en nuestra ciudad que los inmigrantes han cubierto en buena parte los “vacíos ocupacionales” que los autóctonos no cubrían. En estos momentos, el paro afecta a una cifra estimada en 6 de cada diez inmigrantes.

Según el estudio **“Respuestas a 20 preguntas claves”**<sup>10</sup>, podemos señalar que la inmigración en Aragón ha creado empleo neto; no ha producido deterioro en la estructural salarial de los trabajadores; contribuyen con el 9,7% del PIB aragonés; por cada 100 inmigrantes, se crean 15,8 puestos de trabajo o bien hacen falta 6,3 inmigrantes para la creación de un nuevo puesto de trabajo. El impacto fiscal indirecto de la inmigración ha sido positivo en nuestra Comunidad Autónoma.

Estos datos como efectos de la crisis económica han variado. Un rasgo diferenciador, es el crecimiento del desempleo de la población inmigrante.

Los trabajadores procedentes de países no comunitarios están siendo más duramente afectados por el aumento del desempleo asociado a la crisis económica. La incidencia relativa de este problema casi duplica la de la población española. Esto puede incidir sobre las situaciones de pobreza con mayor intensidad que en otros grupos de hogares, dada la mayor dependencia de los inmigrantes de las rentas del

---

<sup>10</sup> Informe elaborado por los profesores de la Universidad de Zaragoza, Facultad de Económicas, Blanca Simón Fernández, Antonio Sánchez Sánchez y Angelina Lázaro Alquézar, Junio 2008, para la Dirección General de trabajo e Inmigración, Gobierno de Aragón.

trabajo (según la última ECV, obtienen del trabajo, por término medio, 88 de cada 100 euros de sus ingresos netos)<sup>11</sup>.

### **DIFICULTADES SOCIALES.-**

Los problemas de mayor relevancia social a los que se enfrentan, son los relacionados con el **acceso a la vivienda, la precariedad laboral, el idioma, el reagrupamiento familiar, la insuficiencia de recursos económicos y la escolarización de los menores**. La superación de estas dificultades es lo que marca el itinerario vital de los inmigrantes económicos que se encuentran entre nosotros.

En relación con la vivienda, el fenómeno de la inmigración en nuestra ciudad lo que pone al descubierto es la escasa oferta de viviendas de alquiler; el hecho de que se produce con frecuencia el “realquilamiento de la vivienda”, la cesión de uso económico de la misma.

Estos procesos de acceso a la vivienda se producen de modo paralelo a la dificultad para ofertar “viviendas de alquiler al inmigrantes”. Estas aparecen en barrios de la ciudad con cierto grado de deterioro o en la periferia de la ciudad.

La no regularidad de los ingresos y el difícil mercado de vivienda forman un binomio en el que se ocultan incipientes bolsas de degradación social. Los poderes públicos aragoneses deberían estar atentos a esta situación ya que puede llegar a visualizarse de modo no deseado por la sociedad.

---

<sup>11</sup> Estas reflexiones están entresacadas del Avance de Informe sobre “El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España”, Miguel Laparra, Begoña Pérez Eransus, Cáritas Española – Informes Foessa, 2011



## EDUCACIÓN.-

Entre ciertos colectivos, su nivel de instrucción es elevado como lo demuestra el alto número de ellos que poseen estudios universitarios<sup>12</sup>.

El analfabetismo absoluto, entre los inmigrantes que están entre nosotros es apenas significativo, incluso inferior al de la población autóctona, si nos referimos a las personas de cierta edad.

El **desconocimiento del idioma** es uno de los aspectos de la educación no formal que más incide en las problemáticas educativas, acompañado de la **dificultad para la escolarización de los menores**.

**La presencia de menores hijos/as de inmigrantes crece en las aulas escolares de modo casi exponencial en los últimos cinco años.** Con datos del cursos 2009 – 2010, el porcentaje de escolarización de inmigrantes en la educación infantil es de 12,65% (4.525) de un total de 35.763 escolarizados. En educación primaria este porcentaje se sitúa en 15,79% (11.002) respecto a un total de 11.002 menores escolarizados. En la ESO encontramos un 15,58% (7227) de un total de 46.395 escolarizados. Este porcentaje desciende en el bachillerato, 7,50% (890) de adolescentes – jóvenes inmigrantes escolarizados, respecto a 11.860 matriculados en nuestra ciudad.

En relación a los ciclos formativos estos indicadores son: 31,60% (493) de jóvenes inmigrantes participan de Programas de Cualificación Profesional inicial, en relación a los 1.560 matriculados en el cursos 2009 – 2010.

En la comunidad autónoma de Aragón, nos encontramos que en 207 centros educativos en los que se dispone de “tutores de acogida” (92 en centros de primaria, 85 en centros de secundaria y 30 en centros concertados). 123 centros educativos incluyen aulas de español para los recién llegados. Hay 56 Institutos de Secundaria

---

<sup>12</sup> Entre algunos grupos de población procedente de países subsaharianos el nivel de estudios universitarios alcanza al 46%. Similar situación se da entre los procedentes de algunos países del este como Polonia y en menor grado Rumania.



adscritos al Programa “Aprendizaje Virtual del Español”, 31 de ellos en Zaragoza ciudad, 12 en Huesca, 12 en Teruel, con un total de 120 tutores, 181 grupos de alumnos/as y un total de 500 alumnos/as.

No se puede ignorar que son muchas las aulas educativas en las que se vive un escenario de plurilingüismo, cuyo tratamiento en los procesos de aprendizaje se hace muy complejo. A las dificultades del idioma se le suman las dificultades de gestión del proceso de aprendizaje. También es preciso tener en cuenta las diferentes bases e identidades culturales que los alumnos/as aportan a la escuela. No se puede olvidar que este es uno de los elementos básicos para su socialización.

El 32% de los menores de edad matriculados en la red pública municipal de escuelas infantiles es de procedencia inmigrante y reciben becas de comedor casi el 83%.

El aprendizaje del idioma para aquellos procedentes de países y culturas no asociadas al idioma español, es un handicap que incide en los rendimientos académicos y en la integración social. Tienen el idioma español como lengua materna casi el 50% de los alumnos/as hijos/as de inmigrantes. El árabe y el rumano son las dos otras lenguas de mas presencia en las aulas educativas.

No se puede afirmar que el retraso escolar afecte más a los menores inmigrantes que a los menores autóctonos ya que casi el 62% de los menores inmigrantes tienen un nivel medio alto, una vez que superan la fase inicial de su escolarización y llevan un cierto tiempo inmersos en las aulas educativas.

## **VIVIENDA.-**

**La dimensión de los “hogares – viviendas” es menor entre los inmigrantes (menos de 15 m<sup>2</sup> que los autóctonos)<sup>13</sup>. El índice de hacinamiento para el conjunto de los hogares donde viven extranjeros asciende al 12%, mientras que entre la población autóctona no llega al 0,8%.**

---

<sup>13</sup> La media de metros cuadrados por hogar, en Zaragoza, es de 82,8 m<sup>2</sup>, seis metros cuadrados por debajo de la media nacional.

La propiedad de la vivienda representa algo más del 12% frente a la mayoría que vive en situaciones **de “alquiler” (82%)**.

Si se observa el nivel de equipamientos de los hogares formados por inmigrantes, las diferencias entre un tipo u otro de población son muy llamativas.

Se dan **graves carencias, de accesibilidad a la vivienda** (el **63%** de los hogares ocupados por inmigrantes no tienen ascensor); de **calefacción** (el **50% carecen de ella en sus viviendas**). Es **preocupante la brecha digital** entre extranjeros (3,6%) y población de Zaragoza (algo más del 18,8%).

#### **DISCRIMINACIÓN.-**

**El sentimiento de discriminación, entre los inmigrantes, no es muy elevado**, salvo cuando se refieren a la situación laboral, donde ellos mismos consideran que si se dan situaciones de clara discriminación. El difícil recorrido que estamos viviendo para el reconocimiento de derechos básicos de ciudadanía a favor de los inmigrantes es otro de los elementos de discriminación que se observa.

No obstante podemos señalar que, dadas las diferentes condiciones de vida, entre la población autóctona y la población inmigrante, se observa que estas situaciones **no se visualizan de modo adecuado y permanecen ocultas, las situaciones de discriminación**.

En la observación sobre el fenómeno de la inmigración no se puede obviar que entre la población están extendidos sentimientos de que la inmigración puede afectar negativamente al bienestar económico de la población. El **“Eurobarómetro”** se ha hecho eco de estos sentimientos y a ellos no es ajena la población española, según los últimos informes del CIS, situando la inmigración entre los primeros lugares de su preocupación.

Salvo situaciones muy puntuales, no se tiene conocimiento, en nuestra ciudad, de actos continuos de discriminación hacia la población inmigrante, a excepción de lo observado en el ámbito laboral.

## **RELIGIÓN.-**

Más allá de la **diversidad religiosa existente en nuestra ciudad**, se puede constatar que los inmigrantes realizan un mayor nivel de práctica religiosa que los autóctonos. Es decir, hay una mayor intensidad religiosa en sus prácticas culturales y en sus comportamientos personales.

El aumento del número de inmigrantes en nuestra ciudad ha hecho que hayan aparecido centros de culto que, más allá de su papel religioso, son también lugar de encuentro y de proximidad con el igual; entendido este, el que está en similar situación y es procede de un mismo lugar de origen. Asimismo es preciso reconocer que, esta diversidad religiosa hace emerger en el escenario de la vida cotidiana de nuestra ciudad una interacción entre **“mayor intensidad religiosa, un amplio abanico de modos culturales y una escasa visibilidad de las prácticas de culto”**.

Esto último se produce, porque en buen número de casos, los lugares de culto no reúnen condiciones adecuadas. Zaragoza tiene el reto de poder disponer de espacios dignos para el culto<sup>14</sup>.

## **CULTURA.-**

A la vista de lo que venimos observando desde hace varios años, podemos decir que **Zaragoza se consolida como una ciudad de composición diversa**. Esta diversidad viene marcada porque las identidades de quienes llegan hasta nosotros no son comunes a los que residimos acá, como ha ocurrido a lo largo del último siglo y medio. Zaragoza ya es un **lugar común de encuentro de la diversidad**.

---

<sup>14</sup> En la historia de Zaragoza hay muchos elementos del paisaje urbano que ofrecen una imagen de “cruce de religiones”. El gobierno de la ciudad tiene ante sí el reto de gestionar las demandas que se reciben de las diversas religiones para levantar nuevos lugares de culto. Esta demanda es especialmente significativa en relación con los/as ortodoxos y los/as musulmanes.

En nuestra ciudad, a modo de escenario múltiple, se observa de modo visible la acción colectiva e individual de una multitud de **ACTORES SOCIALES**<sup>15</sup> que realizan su vida cotidiana con valores culturales, religiosos, educativos y sociales muy diversos entre sí<sup>16</sup>.

Ello ayuda a explicar porqué, en estos momentos, **está en alza el discurso intercultural**, como un modo de análisis de la identidad y la pertenencia cultural. En definitiva, es la manera que tenemos para definir el “cómo somos, quienes somos, de donde venimos, a donde vamos”.

**La interculturalidad emerge desde la noción de cultura.** Esta es plural, siempre lo ha sido, como plurales son los itinerarios seguidos para su transmisión.

Es conveniente no perder de vista que cuando hablamos de “**diferencia y diversidad**”, cuando hablamos de “los otros”, estamos poniendo encima de la mesa la cuestión de la convivencia. Y esta viene definida por muchos elementos sociales.

Podemos decir que **las ciudades son el territorio de la cultura.** Luego es en su **espacio urbano donde se produce con más intensidad el proceso de socialización** que, a su vez, requiere de la **interiorización del capital cultural** de que dispone nuestra ciudad<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La denominación de “actores sociales”, utilizada de modo generalizado, suele emplearse para identificar a un amplio conjunto de organizaciones e instituciones sociales que “representan” al ser colectivo,

<sup>16</sup> “Las diversas formas de construcción de los espacios sociales generan diferencias de eficacia en la resolución de las necesidades vitales que dan lugar a tensiones y competencias entre grupos,, utilizando estos las ventajas que están asociadas al territorio, a los recursos naturales como a la propia acción colectiva de los seres humanos” A cerca de esta reflexión se puede consultar, “Tres décadas de cambio social en España”, Juan Jesús González y Miguel Requena, y otros Alianza Editorial, 2005.

<sup>17</sup> Esta idea ha sido expresada por los sociólogos franceses P Bourdieu y C Passeron en su libro “La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Madrid 2001, Editorial Popular.

Hemos de tener en cuenta que todos los individuos, a todas las edades, necesitan socializarse y este proceso ocupa toda la vida<sup>18</sup>.

Esto ayuda a explicar qué entre **los retos más relevantes para los inmigrantes**, cuando llegan hasta nosotros están **“poder elaborar un proyecto personal de vida y de vínculo al mundo laboral”** y **“atender sus necesidades culturales, educativas, de salud y servicios sociales que les sirvan para el desempeño y participación en la vida cotidiana de la ciudad”**.

El asentamiento de los inmigrantes amplía el abanico cultural de la sociedad zaragozana y el suyo propio. Su llegada ha planteado la problemática de la integración, ya que se vive la dialéctica entre dos identidades: la de origen y la de acogida.

Por ello esta “integración se visualiza a través “del sentimiento de pérdida de identidad, la existencia de actos de falta de respeto hacia el colectivo de inmigrantes y la aparición de conflictos culturales”

A mayor tiempo de estancia entre nosotros, mayor espacio temporal para la aparición de la aculturización como modo de expresión del modo en cómo cambian y se adaptan a las condiciones culturales de su entorno próximo.

El dialogo y la convivencia, requieren de tiempo de maduración y de prácticas de ciudadanía. En estos momentos, en nuestra ciudad estamos en plena fase de acoplamiento de las convivencias diferenciadas.

Consideramos que es **necesario apostar por un dialogo intercultural**<sup>19</sup>, que descansa en dos supuestos: **respeto de las culturas** porque en ellas los individuos

---

<sup>18</sup> Las vivencias en el “extranjero” sobretodo si duran un amplio periodo de tiempo y han permitido un mínimo de posibilidad de construir el proyecto vital personal” son determinantes en el proceso de formación de la personalidad de los sujetos que viven estas experiencias. Son además un VALOR AÑADIDO que estos (los inmigrantes) aportan a sus sociedades de referencia cuando deciden retornar a sus lugares de origen.

se identifican y un **dialogo desde el que los ciudadanos** puedan discernir qué valores y costumbres merece la pena reforzar y cuales olvidar.

Para que este dialogo se pueda producir **tenemos que ofrecer a los nuevos vecinos la libertad de elegir**, con todo lo que ello implica. Y para poder elegir hay que ofrecer el acceso a los derechos individuales y sociales. Es así como podrá ponerse en práctica la **socialidad**, entendida esta como **“la capacidad innata del ser social que busca el compromiso y la reciprocidad basada en las relaciones e intercambios”**<sup>20</sup>.

Como ha señalado G. Bauman<sup>21</sup> no hay sociedad compleja que no sea diversa e intercultural y Zaragoza es una ciudad compleja en la que, cada día, se da un contraste de culturas. El encuentro entre seres humanos hace que sus respectivas culturas se vean transformadas. Ello hace inexcusable situar el **dialogo intercultural en la vida cotidiana**, como la meta a lograr.

## 2.- RECURSOS Y DISPOSITIVOS DE RESPUESTA

**En primer lugar** es preciso señalar que desde el inicio de la llegada de los/as inmigrantes económicos a nuestra ciudad, la red municipal de servicios sociales comunitarios ha estado abierta a la atención a la demanda de las personas inmigrantes.

Este criterio de actuación se ha dado tanto en lo referido al **empadronamiento** como a la **atención de las demandas individuales y/o sociales** de los/as inmigrantes.

---

<sup>19</sup> Este dialogo intercultural es posible porque la sociedad es multicultural de los orígenes de la humanidad. La convivencia humana y la socialización del ser humano sobre la tierra se han producido a base de producir un espacio social en el que han convivido personas diferentes con bagajes culturales distintos.

<sup>20</sup> Véase, ¿Por qué los humanos tenemos cultura?, M, Caritehers M., Editorial Alianza, 1992

<sup>21</sup> Véase, El enigma multicultural, G Bauman, Editorial Paidós 2001, Barcelona.

Desde el **año 1996**, disponemos en la ciudad de un dispositivo de información – acogida a personas inmigrantes: la **Casa de las Culturas y de la Solidaridad**.<sup>22</sup>

Desde la red de atención primaria social (**Centros Municipales de Servicios Sociales, CMSS**) con datos del año 2010, el **45% de las demandas** realizadas proceden de personas y/o familias inmigrantes.

El 70,37% de estas demandas las realizan personas entre 20 – 40 años y el 28,32%, personas entre 41 y 65 años. El resto de los grupos de edad apenas tienen significación y son valores que están por debajo del 1%.

Las atenciones en la **Casa de las Culturas y la Solidaridad**, como centro de información y primera acogida son: Durante el año 2010 se han atendido 6.956 demandas, de las cuales han sido demandas presenciales 5.322 (76,50%) y vía telefónica 1.634 (23,49%).

Se han gestionado **2.713 solicitudes** de “**Informes de Inserción Social por arraigo**”, de los que se ha resuelto favorablemente 1.913. Han sido archivados 513. Han tenido continuación en su trámite de gestión en los primeros meses de 2011, 258 Informes.

“**Informes de Reagrupamiento Familiar**” se han gestionado un total de 1.085, de los cuales se han realizado positivamente 955, lo que supone una disminución respecto al 2009 aproximadamente de un 33%

**Hay que tener en cuenta** que si nos atenemos al perfil que representan las personas que hacen estas demandas, respecto a su situación legal o no, entre nosotros, nos encontramos que un 48% disponen de pasaporte si bien están en una

---

<sup>22</sup> La idea originaria de este centro tiene su origen en las relaciones de colaboración que venían teniendo por un lado los agentes sociales (CC. OO y UGT), de otra parte Cáritas y el propio Ayuntamiento de Zaragoza. Se llegó a un acuerdo con el Gobierno de Aragón para la reversión del uso del local que ocupa este recurso y se procedió a la rehabilitación del mismo. La idea inicial ha evolucionado paulatinamente hasta configurarse en lo que es, en la actualidad, la Casa de las Culturas y la Solidaridad.



situación de irregularidad administrativa. El 38% son personas con permiso de residencia y trabajo.

Las personas inmigrantes que hacen estas demandas señalan como distritos de residencia, Delicias (24,71%), San José (9,12%), Las Fuentes (9,52%) y Casco Histórico (9,47%). La procedencia de estas demandas tiene cierto grado de coincidencia con las demandas que se vienen planteando de “**mediación para la convivencia intercultural**”. Se están dando pasos en Casco Histórico y de han dado algunas iniciativas en Delicias, San José.

En cuanto a las intervenciones llevadas a cabo por razones económicas, a lo largo del **año 2010** el total de **Ayudas de Urgente Necesidad** concedidas, de acuerdo al reglamento municipal que rige dichas ayudas, ha ascendido a un total de **11.423** El total de las **AU denegadas** ha sido de **1.692** que representa el **14,81% de las concedidas**

El total de las **Ayudas de Urgencia concedidas a inmigrantes (5.781)** representan el **50,61% del total** de las ayudas concedidas en la ciudad a lo largo del **año 2010**. Del total de las AU gestionadas con destino a personas inmigrantes (**6.766**), han sido concedidas el **85,44%** y denegadas el **11,34%**

Las **AU concedidas a inmigrantes no regularizados** representan el **86,10%** del total de las ayudas de urgencia que se han concedido a personas inmigrantes y el **43,57%** del **total de las ayudas concedidas**. Las ayudas de urgencia concedidas a nacionales (**5.642**) representan el **48,11%** del total de las ayudas concedidas.

En relación con las ayudas denegadas (**1.692**) nos encontramos que el 45,33% de las denegadas corresponden a personas inmigrantes y el 54,67% a personas “nacionales”.

La intervención social a favor de los inmigrantes en nuestra ciudad tiene como referencia, por un lado el **II Plan de Inmigración y Convivencia del Gobierno de**

**Aragón**, en que venimos coparticipando tanto en lo referido a los órganos de consulta (Foro de la Inmigración) como en la coordinación operativa de un buen número de iniciativas que tienen como escenario de acción a Zaragoza ciudad.

**En el marco de esta colaboración se ha elaborado la Guía de Recursos Básicos** para extranjeros en Zaragoza (2010), editada en cinco idiomas y que ofrece una información detallada de los recursos sociales que están disponibles para la atención a personas inmigrantes de nuestra ciudad.

De otra parte está el **Plan Municipal de Integración Social y Convivencia Intercultural 2006 - 2009**, finalizado y que en estos momentos se encuentra en fase de evaluación. Este Plan ha contenido 7 líneas estratégicas de actuación con 34 acciones operativas. En estos momentos podemos señalar que el grado de cumplimiento se sitúa en torno al 76%. El gasto acumulado en el periodo 2006 – 2009 supera la cantidad de 10.000.000 de euros lo que representa algo más del 9% del presupuesto de gasto acumulado para dicho periodo en la Delegación de Acción Social, del Ayuntamiento de Zaragoza.

No se puede obviar la importancia que tiene para la intervención a favor de los inmigrantes en nuestra ciudad, el impacto de las acciones llevadas a cabo a partir de la financiación procedente del Fondo Estatal de la Inmigración, incorporado en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de España 2007 – 2010<sup>23</sup>.

Una dimensión de interés en este análisis es observar la **evolución de los actores sociales** y de la **participación asociativa** en materia de inmigración, en nuestra ciudad.

En primer lugar tenemos que señalar que el dispositivo de respuesta más relevante, la **Casa de las Culturas y la Solidaridad**, actúa como un referente básico para todo

---

<sup>23</sup> Desde el inicio de este Fondo se han transferido al Ayuntamiento de Zaragoza, vía Gobierno de Aragón, diversos fondos que han permitido afrontar nuevas tareas e intervenciones, como ha sido el tema de los menores no acompañados o todo lo referido con la “delegación” al Ayuntamiento para la realización de los informes

lo que tiene que ver con la interacción de los actores de la acción social que en nuestra ciudad intervienen a favor de los/as inmigrantes.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha apostado por hacer de este recurso un espacio de encuentro – dialogo asociativo, propiciando que el propio centro tenga una Junta Directiva en la que están representadas las entidades y asociaciones de nuestra ciudad que trabajan en favor de la inmigración.

En relación con esta cuestión es conveniente señalar cómo ha evolucionado y emergido un **rico tejido asociativo** formado por personas inmigrantes, **muy plural y diverso**. En los últimos 10 años hemos pasado de apenas **3 asociaciones formadas por inmigrantes a más de 72**.

De un total de **683 recursos sociales** que hay en nuestra ciudad activos, el **8,6%** dedican de modo específico su oferta a la población inmigrante.

La aparición de este relevante número de actores sociales colectivos nos tiene que ayudar a reflexionar sobre, su representatividad, su **capacidad para la participación y su papel de interlocución** para el **impulso de acciones de codesarrollo**, orientadas estas a favorecer la participación de los inmigrantes en el desarrollo de sus propios países de referencia así como en democratización.

Asimismo pone encima de la mesa como a medida que se ha consolidado en asentamiento entre nosotros de la población inmigrante ha aumentado el número de asociaciones formadas sólo y/o principalmente por inmigrantes, actuando estas asociaciones como un referente de acogida inicial y de red de apoyo para sus conciudadanos/as.

A la vista de cómo ha evolucionado esta implosión de tejido asociativo y las prácticas llevadas a cabo, se observa la necesidad de **mejorar la coordinación de las políticas sociales públicas, impulsadas desde la administración pública, tanto en el nivel local como autonómico y viceversa**.

Asimismo se plantea la necesidad de una **mejor complementariedad en la acción a desarrollar desde recursos sociales gestionados por las organizaciones sociales** y que son **financiados con economías procedentes de lo público**.

De la experiencia de estos procesos, que han contado en la mayoría de las experiencias con un apoyo inicial de los servicios técnicos municipales, se concluye la necesidad de evitar la duplicidad de ofertas y servicios dirigidos a la población inmigrante y se hace necesario impulsar más una atención personalizada mediante el acompañamiento tanto en el periodo de acogida como en el periodo de iniciación del proyecto vital personal.

El arraigo de vecindad entre nosotros de la población inmigrante ha permitido aflorar, en los últimos seis años, tres líneas de intervención en el **ámbito del CODESARROLLO**:

El **Proyecto ARASUR**, con un importante impulso por parte del Gobierno de Aragón, que cuenta también con la colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza y que está favoreciendo la articulación de varias iniciativas de CODESARROLLO, cuyos promotores principales son inmigrantes con expectativa de retorno.

El **Proyecto AFRICAGUA**, iniciado al calor de la EXPO 2008 que viene propiciando la articulación de una red – espacio de dialogo – aprendizaje e impulso de acciones de CODESARROLLO en varios países del África Subsahariana.

El **Salón de CODESARROLLO** que ha posibilitado el intercambio de experiencias por parte de microempresas de Senegal, Mauritania, Mali, Camerún, principalmente con similares iniciativas de Aragón así como con la realización de varias acciones formativas y de cualificación técnica en la gestión de proyectos de desarrollo local.

Estas nuevas líneas de actuación están tomando cuerpo y consolidando su impacto por lo que consideramos que habrán de ser, en el próximo futuro, una de los espacios principales de actuación en esta materia.

### 3.- GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL HECHO MIGRATORIO.-

Los Ayuntamientos como **gestores institucionales de la vida pública** y cotidiana, son el **espacio en el que convergen las asimetrías** que se observan en relación con la gestión institucional del hecho migratorio. Estas asimetrías tienen que ver tanto con el desarrollo legislativo y normativo como con los hechos que caracterizan la vida cotidiana en nuestras ciudades, pueblos.

Todos los **hechos sociales tienen un efecto socializador**. Y uno de los efectos es la falta de coherencia que caracteriza las políticas de inmigración. Disponemos de un importante cuerpo legislativo y normativo que ofrecen una **visión judicializada del hecho migratorio**, en un buen número de ocasiones alejada de lo que es la gestión cotidiana de este hecho migratorio.

Somos los Ayuntamientos los que tenemos que afrontar este déficit, puesto que es en nuestros espacios (las ciudades, los pueblos) a donde llegan los ciudadanos/as en busca de oportunidades y con la idea de poder acceder a lo que denominamos **“ciudadanía común”**. Esta aspiración se legitima, porque los inmigrantes son personas y les asisten todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (NN.UU.)

**Las prácticas institucionales** que venimos observando para crear las condiciones que den acceso a la “ciudadanía común” **están cargadas de contradicciones y disfuncionalidades**.

Se aprueban normas sin que se haya estimado el efecto de las mismas tanto desde la perspectiva de su coste en la gestión de lo público, como en la gestión operativa de las mismas; lo que podríamos llamar la **logística social necesaria se caracteriza**

**por una importante dispersión, con escasa coordinación** tanto en sus ejes de intervención verticales (niveles de la administración diferentes) como sus ejes horizontales (caracterizados por el espacio común y los actores que en un mismo territorio actúan a favor del hecho migratorio).

Este hecho (migratorio) está conociendo cambios. Así, desde el inicio de la crisis venimos observando una menor presión de los flujos migratorios no comunitarios y un mayor incremento de los movimientos internos en el marco de la UE.

También se observa el aumento del número de inmigrantes que se “refugian en la economía sumergida” con un importante aumento de la precarización de las condiciones de vida.

Se observa, también, un descenso notable en envío de remesas a sus lugares de origen. Todo este tipo de hechos caracterizan una **mercantilización de la vida de los inmigrantes** en precarias o muy precarias condiciones de vida.

**Hacer frente a estos hechos, es una de las tareas diarias de los Ayuntamientos** ya que a estos es donde se dirige la demanda. Desde el empadronamiento hasta la realización de los “Informes de arraigo, vivienda y desde hace unos meses el Informe de esfuerzo de integración”. Además, los ciudadanos/as inmigrantes que viven en nuestras ciudades, son demandantes de servicios y estos no se pueden improvisar.

Sin obviar que puede haber buena y malas prácticas en la gestión institucional de los Ayuntamientos, no por ello podemos perder de perspectiva que en la mayoría de las ocasiones y en lo referido a la gestión institucional del hecho migratorio, **las corporaciones locales actúan bajo el principio de subsidiariedad**, y en ocasiones, bajo el **imperativo de la provisionalidad**.

Esta no se produce de modo voluntario sino porque en la cadena consecuente que debería acompañar a la toma de decisiones en los diferentes niveles, las disfunciones no se corrigen, **no se pone especial énfasis en la armonización de**

**procesos de intervención**, por ejemplo, o se traslada a actores no institucionales las respuestas inmediatas o de choque, **sin haber previsto y provisto** el tiempo y espacio de maduración de estas decisiones y actuaciones.

El hecho de que las administraciones locales actuemos básicamente haciendo práctico el principio de subsidiariedad, en sí mismo no sería negativo, si estuviera acompañado de una provisión adecuada de recursos y capacidades tanto para la gestión del hecho cotidiano como para atender también los efectos de las situaciones que soportan las personas en riesgo de vulnerabilidad social, como es el caso de un buen número de personas inmigrantes.

La legislación en materia de administración local es obsoleta y ha sido ampliamente superada por la realidad<sup>24</sup>.

Se ha producido en España un proceso creciente de descentralización que apenas ha tenido una correlación adecuada en la adaptación de la legislación municipal a este fenómeno. **Esta adaptación legislación aún está por llegar.**

La gestión institucional del hecho migratorio corresponde a diversos niveles de toma de decisiones. **No podemos decir que esta gestión sea un ejemplo de “gobernanza multinivel”.**

Sin ánimo de hacer una relación exhaustiva de la legislación y normativa que da contenido a este escenario fallido de “gobernanza multinivel” y sobretodo en lo que se refiere a los municipios, como el espacio local en el que convergen las acciones mas tangibles del hecho migratorio, paso a referirme a esta red de leyes y normas:

La **LEY ORGÁNICA 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

---

<sup>24</sup> La Ley de Bases de Régimen Local es del año 1985 y esta ha sido superada ampliamente por la realidad social y económica que ha tenido un reflejo en los Ayuntamientos y en la demandas de gestión de lo público que hacen los ciudadanos/as.



La **Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre**, de reforma de la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

El **Real Decreto 557/2011, de 20 de abril**, por el que se aprueba el **Reglamento** de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

**Real Decreto 1710/2011, de 18 de noviembre**, por el que se modifica el **Real Decreto 240/2007**, de 16 de febrero, sobre **entrada, libre circulación y residencia en España** de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Si la cito es porque considero que de la aplicación de esta legislación y normativa se derivan una serie de **obligaciones que están navegando en un espacio limbo**, ya que no contamos hasta la fecha con una adecuada coordinación vertical entre los cuatro niveles de la administración pública (Unión Europea, España, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos – comarcas – diputaciones) sin olvidar los Tratados Internacionales que obligan a España y por ende a las administraciones que actuamos en su seno<sup>25</sup>.

Hemos pasado de la gestión de crecientes flujos migratorios a una realidad migratoria incardinada en nuestras localidades, lo que abre el **horizonte de la convivencia intercultural, de la gestión de la diversidad**.

Estas observaciones nos llevan a plantear la necesidad de **reelaborar un nuevo modo de hacer institucional**, ya que no podemos dejar que fluya sin coherencia el fenómeno migratorio, porque si fuera así veríamos aumentar aún mas los sentimientos colectivos que alimentan, en ocasiones, las actitudes de desconfianza que se tornan, fácilmente, en xenofobia y racismo.

---

<sup>25</sup> Todos los Planes de Inmigración, incluidas las directivas comunitarias sobre esta materia, apuntan y realzan la coordinación como un bien necesario. La aplicación de las prácticas a la ejecución y gestión de este bien necesario no concuerdan.

Los/as inmigrantes con su trabajo son consumidores de prestaciones propias del Estado de Bienestar y a la vez contribuyen a su sostenimiento. Estas cuestiones nos llevarían a plantear algunas preguntas clave, sobre las que no siempre encontramos respuestas<sup>26</sup>.

**La complejidad de gestionar quien llega y cómo llega así como de provisionar los recursos y espacios para la convivencia no pueden quedarse en una coordinación volátil. Se debe prestar mas atención a adquirir mayor nivel de cohesión institucional en la gestión del hecho migratorio y esto pasa por mejorar e innovar, realmente, la coordinación entre los actores de la gestión del hecho migratorio.**

---

<sup>26</sup> Como aportación positiva a este debate, ver el Informe elaborado por los profesores de la Universidad de Zaragoza, Facultad de Económicas, Blanca Simón Fernández, Antonio Sánchez Sánchez y Angelina Lázaro Alquézar, Junio 2008, para la Dirección General de trabajo e Inmigración, Gobierno de Aragón, sobre el “Impacto económico de la inmigración” .