

**ESTRATEGIA NAVARRA  
PARA LA CONVIVENCIA**

# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA .....</b>	<b>8</b>
<b>2. DIAGNÓSTICO: CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO .....</b>	<b>10</b>
2.1. NOTAS METODOLÓGICAS .....	10
2.2. LA INMIGRACIÓN: UNO DE LOS MOTORES DEL CAMBIO SOCIAL.....	13
2.2.1. <i>La inmigración en el contexto europeo</i> .....	13
2.2.2. <i>Navarra en el contexto español. La distribución por CCAA</i> .....	15
2.2.3. <i>La emigración y/o el retorno</i> .....	18
2.3. LA PRESENCIA DE INMIGRANTES EN EL TERRITORIO NAVARRO .....	22
2.3.1. <i>La evolución de la inmigración en Navarra</i> .....	22
2.3.2. <i>La distribución por edades</i> .....	25
2.3.3. <i>Los países de origen</i> .....	28
2.3.4. <i>La distribución territorial en Navarra</i> .....	31
2.3.5. <i>La situación jurídico-administrativa de las personas extranjeras</i> .....	36
2.4. EDUCACIÓN .....	40
2.4.1. <i>El volumen y la procedencia</i> .....	40
2.4.2. <i>El modelo lingüístico, las etapas educativas y la titularidad del centro</i> .....	43
2.4.3. <i>El rendimiento académico del alumnado de origen inmigrante</i> .....	45
2.5. EMPLEO .....	48
2.5.1. <i>La afiliación a la Seguridad Social</i> .....	48
2.5.2. <i>El paro</i> .....	49
2.5.3. <i>Las prestaciones por desempleo</i> .....	51
2.5.4. <i>Otros efectos de la crisis</i> .....	53
2.6. SALUD .....	54
2.6.1. <i>El acceso al sistema sanitario</i> .....	54
2.6.2. <i>El estado de salud</i> .....	56
2.6.3. <i>La utilización de los servicios</i> .....	57
2.7. SERVICIOS SOCIALES.....	59
2.7.1. <i>La incidencia en el sistema</i> .....	59
2.7.2. <i>El apoyo del sistema de protección</i> .....	61
2.7.3. <i>El conocimiento y uso de los recursos sociales</i> .....	64
2.8. VIVIENDA .....	66
2.8.1. <i>El régimen de tenencia</i> .....	66
2.8.2. <i>La Vivienda de Protección Oficial</i> .....	67
2.8.3. <i>Otros efectos de la crisis</i> .....	70
2.9. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL .....	71
2.9.1. <i>El sufragio activo</i> .....	71
2.9.2. <i>El sufragio pasivo</i> .....	73
2.9.3. <i>Las relaciones sociales</i> .....	74
2.9.4. <i>El asociacionismo y la participación social</i> .....	78
<b>3. MARCO CONCEPTUAL Y PRINCIPIOS RECTORES.....</b>	<b>80</b>
3.1. INTEGRACIÓN, CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA .....	80
3.1.1. <i>La integración de poblaciones migradas en las sociedades contemporáneas</i> .....	80
3.1.2. <i>La relevancia de la ciudadanía en los procesos de integración</i> .....	81
3.1.3. <i>Tres espacios relacionales: convivencia, coexistencia y hostilidad</i> .....	82
3.2. PRINCIPIOS RECTORES.....	84

3.2.1. Normalización.....	84
3.2.2. Igualdad de oportunidades y no discriminación.....	84
3.2.3. Responsabilidad pública y colaboración interadministrativa.....	84
3.2.4. Transversalidad .....	84
<b>4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS .....</b>	<b>85</b>
4.1. LÍNEA ESTRATÉGICA DE ACOGIDA .....	86
4.2. LÍNEA ESTRATÉGICA DE INTEGRACIÓN.....	100
4.3. LÍNEA ESTRATÉGICA DE CONVIVENCIA, PARTICIPACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN.....	123
<b>5. SEGUIMIENTO, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN .....</b>	<b>157</b>
5.1. EL SEGUIMIENTO Y LA COORDINACIÓN.....	157
5.2. LA EVALUACIÓN.....	158
5.3. CRONOGRAMA Y PRESUPUESTO.....	161
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>166</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Población total y extranjera en España por CC.AA. en 2014 (y % en 1998).....	15
Tabla 2. Extranjeros por CCAA (orden según porcentaje de no comunitarias). Año 2014 .....	17
Tabla 3. Distribución porcentual horizontal de la población extranjera, según continente y CCAA. Año 2014. ....	18
Tabla 4. Evolución absoluta y porcentual en Navarra de la población extranjera y nacida en el extranjero. Periodo 1998-2014 .....	22
Tabla 5. Adquisiciones de nacionalidad española en España y Navarra (y porcentaje anual sobre población extranjera a inicio de año). Periodo 2002-2013 .....	24
Tabla 6. Total y porcentaje de adquisiciones de nacionalidad española en España y Navarra, según la vía de acceso. Año 2013.....	25
Tabla 7. Adquisiciones de nacionalidad española en Navarra por país. Periodo 2004-2013 .....	25
Tabla 8. Población en la Unión Europea, España y Navarra por grupos de edad y nacionalidad	28
Tabla 9. Distribución por país y sexo de las personas extranjeras en Navarra en 2014 .....	29
Tabla 10. Variación de las diez principales nacionalidades extranjeras en Navarra (orden según 2014). Años 2000, 2005, 2010 y 2014.....	30
Tabla 11. Población en Navarra, según país de nacimiento (total y % sobre el total de nacidos en el extranjero en 2014) y saldo interanual 2013-2014.....	31
Tabla 12. Relación de municipios con más de dos mil habitantes y porcentaje de población extranjera superior a la media de Navarra. Año 2014.....	33
Tabla 13. Municipios navarros con mayor porcentaje de población magrebí. Año 2014. ....	34
Tabla 14. Distribución por barrios de la población extranjera en Pamplona.....	36
Tabla 15. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor (2005-2014) 36	
Tabla 16. Evolución y distribución del alumnado extranjero según continente de origen. Datos absolutos y porcentuales. Periodo 2008-2015. ....	41
Tabla 17. Alumnado extranjero según nacionalidad. Cursos 2009-2010 y 2014/2015. ....	42
Tabla 18. Distribución total y porcentual del alumnado extranjero por modelos lingüísticos y titularidad del centro educativo. Cursos 2009/2010 y 2014/2015.....	43
Tabla 19. Distribución por CCAA del alumnado extranjero por titularidad/financiación del centro. Curso 2012-2013 (orden por menor % en centros públicos). ....	45
Tabla 20. Tasa de paro en España y en Navarra, según nacionalidad. Periodo 2007-2014.....	49
Tabla 21. Beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo en Navarra (2009-2015)...	52
Tabla 22. Estado de salud percibido por la población inmigrante. Años 2008 y 2010. ....	57
Tabla 23. Utilización de servicios sanitarios por la población inmigrante. Años 2008 y 2010....	58
Tabla 24. Presupuesto ejecutado del Departamento de Políticas Sociales (2007 y 2012) .....	61
Tabla 25. Variación del perfil del o la titular de la Renta de Inclusión Social, antes o después de la crisis (variables de origen, sexo y composición de la unidad familiar).....	63

Tabla 26. Hogares sin ingresos por trabajo, ni pensiones ni prestaciones, según nacionalidad. Periodo 2007-2013 (media anual).....	64
Tabla 27. Utilización de los recursos sociales por la población inmigrante. Años 2008-2010....	65
Tabla 28. Distribución porcentual del régimen de tenencia de la vivienda, por origen (2010)..	66
Tabla 29. Estructura de los hogares en Navarra, según número de familias (2001 y 2011).....	67
Tabla 30. Concesiones de VPO a extranjeros, sobre total de VPO (en %). Periodo 2001-2014..	68
Tabla 31. Porcentaje de compra de VPO por extranjeros sobre el total de VPO (incluidas renunciaciones). Periodo 2001-2014 .....	69
Tabla 32. Población nacida en el extranjero, distribuida por sexo, que refiere tener en Navarra amistades que no sean de su país de origen. Año 2008. ....	75
Tabla 33. Distribución porcentual de la población no comunitaria por procedencia y redes de amistad (sobre el total de personas por zona de procedencia). Periodo 2003-2008.....	76
Tabla 34. Distribución porcentual de quien ha recibido apoyo de asociaciones de inmigrantes, por origen (2010). ....	79
Tabla 35. Distribución de la pertenencia a asociaciones de la población nacida en el extranjero, por región de procedencia (% sobre el total). Año 2008. ....	79

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Población nacida en el extranjero, en países de la UE y Navarra (2001 y 2011).....	13
Gráfico 2. Proyección demográfica hasta 2060, en ausencia o no de inmigración (UE-27) .....	14
Gráfico 3. Porcentaje de personas extranjeras en España por CC.AA. (2014).....	16
Gráfico 4. Saldo migratorio con el extranjero por año y país de nacimiento (España/extranjero). Periodo 2008-2014.....	19
Gráfico 5. Decisión de quedarse para siempre en España. Comparativa 2008-2010.....	20
Gráfico 6. Dónde le gustaría vivir. Comparativa entre personas autóctonas y extranjeras. ....	21
Gráfico 7. Evolución de la proporción de personas extranjeras empadronadas en Navarra y en España. Periodo 1998–2014.....	23
Gráfico 8. Población extranjera y nacida en el extranjero residente en Navarra (1998-2014) ..	23
Gráfico 9. Porcentaje de nacidos de madre extranjera en Navarra (1996-2013) .....	26
Gráfico 10. Pirámides de la población en Navarra, según los censos de 2001 y 2011 .....	27
Gráfico 11. Proporción de extranjeros sobre total de población, por zonas de Navarra (2014) 32	
Gráfico 12. Distribución porcentual por tipo de autorización de los extranjeros del Régimen General con autorización de residencia en vigor, por CC.AA.....	37
Gráfico 13. Personas en situación de irregularidad en Navarra. Periodo 2005-2014.....	38
Gráfico 14. Alumnado extranjero sobre el total de alumnado de EE. Régimen General no universitarias, por comunidades autónomas. Curso 2013-2014 (%) .....	40
Gráfico 15. Distribución porcentual del alumnado extranjero por procedencia geográfica y comunidades autónomas. Curso 2013-2014 .....	42
Gráfico 16. Distribución porcentual del alumnado extranjero por etapas y titularidad del centro en Navarra, sobre el total de alumnado. Curso 2013-2014 .....	44
Gráfico 17. Relación entre la distancia media entre hijos de familias inmigrantes y autóctonas y el rendimiento medio en matemáticas y lengua del conjunto de la población.....	47
Gráfico 18. Evolución del número de personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en alta laboral en Navarra. Periodo 2008-2014.....	48
Gráfico 19. Personas paradas según el Servicio Navarro de Empleo, por nacionalidad. Periodo 2008-2014 (por meses). .....	50
Gráfico 20. Evolución y variación porcentual del desempleo en Navarra, según nacionalidad. Periodo 2008-2014 (por meses).....	51
Gráfico 21. Personas extranjeras beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo en Navarra (2009-2015). .....	52
Gráfico 22. Distribución de los hogares que llegan con dificultad a fin de mes, según el cociente entre población española y extranjera, por CC.AA. (2010).....	54
Gráfico 23. Personas extranjeras con Tarjeta Individual Sanitaria en Navarra (2002–2015) .....	56

Gráfico 24. Distribución porcentual de los servicios sanitarios utilizados el último año por personas inmigrantes y frecuencia media de utilización (2010).....	58
Gráfico 25. Tasa porcentual de frecuentación anual a centros de salud de Larraga y Cintruénigo: población autóctona e inmigrante (2013).....	59
Gráfico 26. Evolución del porcentaje de personas extranjeras atendidas en la Red de Servicios Sociales de Base. Periodo 2002-2013. ....	60
Gráfico 27. Evolución de las personas en paro y perceptoras de RB/RIS (2002-2014).....	62
Gráfico 28. Régimen de tenencia de vivienda, según nacionalidad de personas del hogar (%). 67	
Gráfico 29. Tasa de inscripción en el CERE (según UE y no UE), respecto del total de potenciales votantes en las elecciones locales de 2011, por Comunidad Autónoma.....	72
Gráfico 30. Porcentaje de concejales/as nacidos/as en el extranjero sobre total de concejalías, por Comunidad Autónoma. Legislatura 2007-2011.....	74
Gráfico 31. Amistades más cercanas de su misma nacionalidad. Comparativa según origen....	77
Gráfico 32. Relaciones vecinales en Falces, Larraga y Cintruénigo.....	77
Gráfico 33. Relaciones vecinales en tres localidades, según el origen. ....	78
Gráfico 34. Esquema de análisis de la evaluación de la Estrategia para la Convivencia.....	159

## 1. Introducción: antecedentes de la Estrategia

Una peculiaridad, no sólo de España, es que el control de la inmigración se encuentra en manos de la Administración General del Estado y, al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas poseen la gestión de la mayoría de las competencias que afectan a la integración social -políticas activas de empleo, de vivienda, salud, educación y servicios sociales-, cuyo ejercicio se comparte a veces con los Entes Locales. Por ello, se establece un doble modelo a nivel central y autonómico. Por ejemplo, la concesión de las autorizaciones de residencia y de trabajo, el reagrupamiento familiar, el control de fronteras, la otorgación de visados de entrada, así como la incoación de expedientes de expulsión recaen en el Estado. Este sistema implica que las administraciones autonómica y local asumen los procesos de integración y promueven políticas en la materia, siempre dentro del esquema general definido para todo el Estado, tanto por la Ley de Extranjería como por otras normas específicas, como por ejemplo las de educación o sanidad.

Dada la bidireccionalidad que comporta la integración, las pautas estructurales de la sociedad de acogida son esenciales para determinar las posibilidades de integración de los colectivos de inmigrantes. Las características del mercado de trabajo y el modelo de bienestar se configuran por tanto como elementos determinantes, pero también se debe tener en cuenta la estructura económica y demográfica de cada Comunidad Autónoma, así como la capacidad institucional para garantizar una adecuada acogida a quien llega desde otro territorio.

La gran eclosión de la inmigración en España y en Navarra se produjo a finales del siglo XX. Desde entonces, la mayoría de CC.AA. ha asumido sus responsabilidades en esta materia a través de la aprobación de planes de integración y/o de convivencia. En el caso de la Comunidad Foral fue a través del *Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante*, que fue aprobado en el Parlamento de Navarra y duró hasta 2006 (Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, 2002). En este contexto cabe recordar que en 2005 la Administración General del Estado comenzó una estrategia que pretendía articular de modo coherente las políticas autonómicas ligándolas a la cohesión social de una manera estructurada para el conjunto del territorio. Los instrumentos claves de esta lógica eran el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (FAAIIRE), que era la herramienta financiera, y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), que era la herramienta conceptual.

El fin del FAAIIRE era financiar específicamente en esta materia a las autonomías y a los municipios. El Estado aportaba una financiación que se complementaba por cada Comunidad

Autónoma y, en el caso de Navarra, se recogía y distribuía anualmente en medidas que constaban en los sucesivos Planes de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes de Navarra (PAAIIN). Hasta la eliminación del FAIIRE en 2012, la Oficina de Atención a la Inmigración fue la encargada de gestionar la aplicación de estas acciones transversales en la Comunidad Foral, que se convirtieron en la planificación existente entonces en la materia.

Este Plan consideraba tres frentes básicos para una política de integración en Navarra (Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, 2002: 81):

1. El proceso de acogida y adaptación.
2. La incorporación a los sistemas de protección social a través de una concepción normalizadora y universalista.
3. La sensibilización ciudadana, basada en un conocimiento directo de las condiciones de vida de la población inmigrante y su interacción con la población autóctona.

Durante la década pasada hubo unas circunstancias favorables que coadyuvaron que las acciones ejecutadas se desarrollaran en un contexto económico, político y social positivo para lograr sus objetivos y favorecer estos tres frentes. La evolución de la irregularidad es un ejemplo, ya que probablemente sea la mayor dificultad para construir procesos de integración.

La crisis ha hecho que aumente la ruptura de sinergias positivas. En la actualidad el riesgo radica en la conversión en una sociedad más segmentada y dualizada, de modo que se plantean unas incógnitas que habrá que ver si somos capaces de resolver. Si una época de bonanza propició la progresiva integración de la población inmigrante en Navarra sin grandes estridencias, es sobre todo en una época de recesión y post-crisis cuando debe haber estrategias tendentes a la cohesión social. En relación a esta cuestión, de los tres elementos clave que se citaban en 2002 parece evidente que la primera acogida está superada (subrayemos que una cuarta parte de la población inmigrante en Navarra tiene la nacionalidad española), más aún con los actuales flujos migratorios y la previsión a medio plazo. Los otros dos puntos siguen vigentes y, en consecuencia, esta Estrategia parte de dos premisas fundamentales en cuanto a las atribuciones de las administraciones públicas en Navarra: a) la normalización como método para alcanzar la igualdad de oportunidades; b) el desarrollo o gestión de competencias por la Administración Foral y/o las entidades locales navarras.

## 2. Diagnóstico: contexto sociodemográfico

### 2.1. Notas metodológicas

En los siguientes apartados se desglosan las principales características de la inserción en la sociedad navarra de las personas inmigrantes provenientes del extranjero y también de las que poseen nacionalidad extranjera, así como se exponen las necesidades sociales de dichos colectivos. En relación a ambas cuestiones es preciso hacer tres puntualizaciones importantes en los datos y en el análisis que aquí se presenta:

1. **Inmigrante y extranjero/a** no son sinónimos, aunque a menudo se utilicen de este modo. Ni todas las personas extranjeras son inmigrantes ni a la inversa. La categoría “inmigrante” es un hecho sociológico, esto es, etimológicamente se refiere a una persona que emigra a otro territorio y donde se evalúa este concepto desde el punto de vista del territorio o sociedad receptora. Esta categoría puede mutar a través del tiempo en el imaginario social, en la concepción que tienen las personas de una sociedad, pero entendemos que su génesis es inmutable. Es decir, si una persona emprende un proceso migratorio podrá adquirir o no con el paso del tiempo la nacionalidad del país de acogida, así como sentirse más o menos identificada con la sociedad receptora, pero el hecho sociológico es que en una ocasión inmigró (desde nuestro punto de vista para quien llega a Navarra). Por ejemplo, hoy en día la mayoría de la sociedad navarra no concibe como inmigrantes a quienes llegaron desde otras provincias o desde municipios rurales a la capital hace 50 o 60 años, pero entonces así era y por ello decimos que es un concepto que puede variar en el imaginario social.

Por su parte, la categoría “extranjero/a” es un concepto jurídico y se refiere a quien no tiene la nacionalidad del país de acogida, en este caso la española. Obviamente, en las primeras etapas del proceso migratorio es más habitual que coincida esta categoría con la de inmigrante, pero con el paso del tiempo la diversidad cultural permanece y se diluyen los lazos entre origen y nacionalidad. Por ejemplo, más allá del importante número de inmigrantes que tienen la nacionalidad española, debemos subrayar que según el INE en 2013 constaban como empadronadas en la Comunidad Foral 5.378 extranjeras que han nacido en Navarra y por tanto no son inmigrantes, que suman un total de 6.215 si atendemos a todas las personas nacidas en España (esto es, la décima parte del total de personas extranjeras en Navarra).

2. Ahora bien, muchas fuentes estadísticas no permiten distinguir a la población en función de esta doble condición, esto es, recurriendo tanto a la variable “nacionalidad” como a la de “país de nacimiento”. La mayoría de estadísticas emplean exclusivamente la nacionalidad y prescinden del lugar de nacimiento. El análisis del hecho migratorio en función de la nacionalidad puede resultar inapropiado a día de hoy, ya que los procesos de integración no terminan con la obtención de la nacionalidad y además algunas características de la población inmigrante (por ejemplo: mayor desempleo, mayor vulnerabilidad social, mayor desventaja educativa, etcétera) quedan ocultas si sólo se atiende a la variable “nacionalidad”. Sin embargo, como decimos, las fuentes estadísticas que ofrecen datos por “país de nacimiento” no abundan, ya que computan habitualmente la dicotomía “español-a/extranjero-a”.

Si ya hay problemas para discernir entre las categorías de inmigrante y extranjero, también aparecen dificultades para distinguir las características de las personas que configuran el conjunto de la población inmigrante o extranjera. A menudo se tiende a englobar a toda esta población como si tuviera características idénticas, pero es obvio que no es así., aunque muchas estadísticas no ofrecen la posibilidad de desglosar los datos según origen o nacionalidad. Hoy en día parece fundamental diferenciar entre personas comunitarias (nacionales de países de la Unión Europea y familiares) y las denominadas “nacionales de terceros países” o “no comunitarias” (no pertenecientes a la UE). La normativa aplicable a unas y a otras es distinta, más aún dada la diferencia de derechos según la autorización que posea o no una persona extranjera. Ahora bien, ante la falta de datos desglosados según subgrupo de extranjería, muchos de los datos presentados se refieren a la población extranjera en su conjunto.

3. La última puntualización tiene que ver con la metodología utilizada para averiguar los rasgos más relevantes del diagnóstico sociodemográfico que aquí se presenta. La planificación de las políticas públicas en materia migratoria requiere que se conozca bien la dimensión del fenómeno y que se analice en profundidad su impacto sobre las sociedades de acogida. En lo que concierne a este documento, las técnicas de investigación principalmente han sido cualitativas:

- Entrevistas a actores implicados (Servicios Sociales de Base -Tudela y Ribera baja, Tafalla y Zona media, Barranca/Sakana, Estella y Ribera Alta-; Departamentos del Gobierno de Navarra, Entidades de iniciativa social, Asociaciones de inmigrantes y

Grupos políticos con representación en el Parlamento navarro). Estas entrevistas se realizaron entre septiembre de 2013 y febrero de 2014.

- Realización entre septiembre de 2013 y mayo de 2014 de un diagnóstico-proyecto de participación social en tres localidades (Larraza, Falces y Cintruénigo) mediante la financiación de La Caixa. Su fin era dar cuenta de la situación en relación a la convivencia entre población inmigrante y autóctona y poner en marcha propuestas para la dinamización de su tejido social.
- Recogida por el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPINA) y análisis posterior de datos provenientes de diversas fuentes estadísticas.
- Revisión bibliográfica/análisis documental: se han revisado algunos documentos clave que discuten conceptualmente el desarrollo teórico y práctico de las políticas de integración. De igual modo, se han analizado otros documentos que plasman las directrices, los planteamientos y el desarrollo de las políticas de integración autonómicas, y que han servido de base para la presente Estrategia.

El estudio de las condiciones ligadas a la realización de los proyectos migratorios de las personas que han decidido instalarse en Navarra se efectúa desde una perspectiva multidimensional, como no podía ser de otro modo, pues son muchos los elementos que la conforman y que deben de ser tratados de manera integral. En cualquier caso, debemos precisar de antemano que no se ha contado en esta ocasión con una encuesta al conjunto de la población inmigrante residente en la Comunidad Foral.

Este compromiso con el análisis de las circunstancias que acompañan a la instalación de inmigrantes viene desde el primer estudio en el año 2000, que de hecho sirvió de base para la elaboración del *Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2006*. Tras esa encuesta se llevaron a cabo otras en 2003, en 2008 (que incluyó a población comunitaria y nacionalizada) y la última, telefónica, en 2010.

Los resultados de 2008 supusieron la visibilización del punto de inflexión que ha supuesto la crisis reflejando la fase final de una época de crecimiento económico. Por su parte, la encuesta del año 2010 mostró cómo sólo en dos años habían cambiado las condiciones de vida de la población inmigrante. En definitiva, aun siendo conscientes que han transcurrido unos años desde estas encuestas, a falta de una actualización que recoja pormenorizadamente la situación de la población de origen inmigrante, en este documento se alude en ocasiones a ambos estudios para dejar constancia de determinadas cuestiones vitales de estas personas.

## 2.2. La inmigración: uno de los motores del cambio social

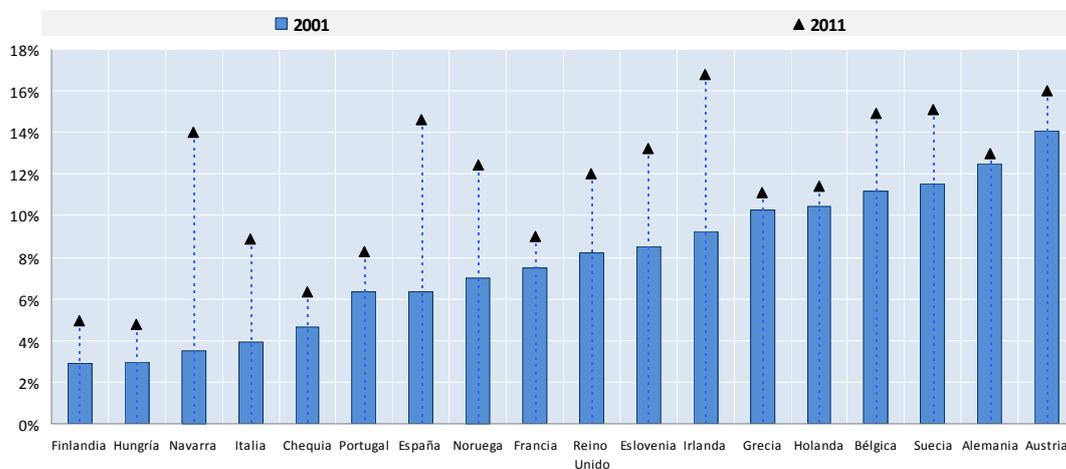
El principal cambio de la realidad sociodemográfica de Navarra en los últimos años ha venido de la mano de los flujos migratorios extranjeros. En primer lugar con la llegada a menudo de manera individual, después a través de la reagrupación familiar y por último, en muchos casos, mediante la constitución de nuevas familias. Estos procesos han conllevado en muchos casos la convivencia transnacional, la formación de estructuras familiares (con posibles rupturas y generación de nuevos núcleos), y en definitiva el asentamiento en los municipios navarros.

### 2.2.1. La inmigración en el contexto europeo

Para apreciar con más exactitud la magnitud del fenómeno migratorio en España y en Navarra es preciso contextualizar su situación en el escenario europeo. La crisis ha tenido efectos diferenciales sobre la migración neta, en función de cómo los países se han visto afectados por la recesión económica. Aun así, a pesar de que la recesión ha supuesto cierta pausa en los flujos migratorios, no ha cambiado la dinámica fundamental de la migración internacional en la mayoría de países, que dependen cada vez más de los movimientos transfronterizos para mantener el tamaño de las personas que representan su fuerza de trabajo.

La población nacida en el extranjero residente en la UE se incrementó notablemente durante la década 2001-2011. Este aumento fue significativamente mayor en relación con la población en edad de trabajar, donde las personas inmigrantes se concentran, e incluso la proporción sería aún mayor si los niños nacidos de inmigrantes se incluyeran. El panorama diverso por países se observa en el Gráfico 1, donde se incluye a Navarra.

**Gráfico 1. Población nacida en el extranjero, en países de la UE y Navarra (2001 y 2011)**

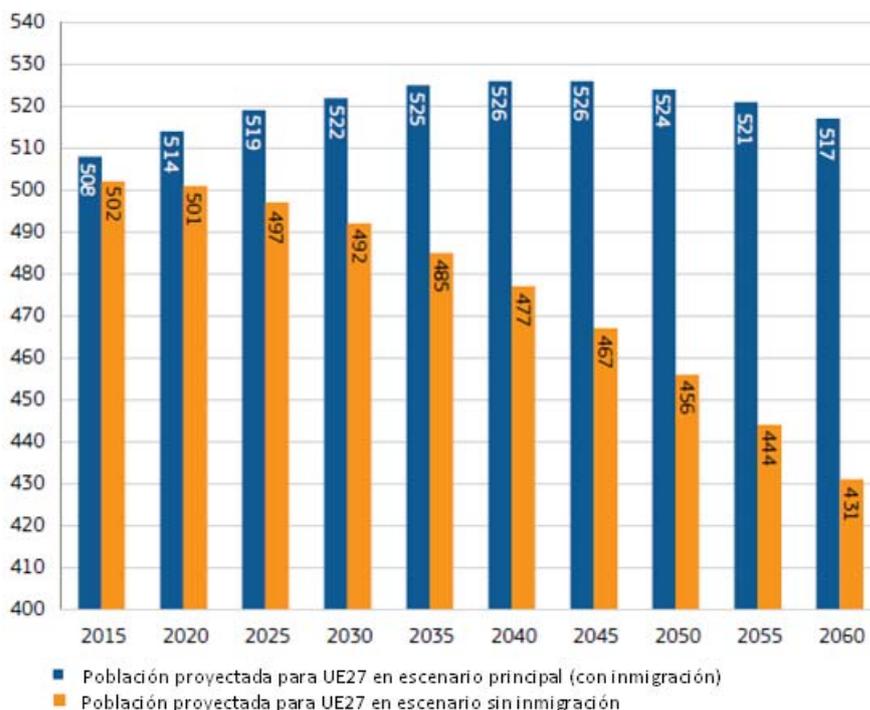


Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2013). Porcentaje sobre el total de la población.

Algunos países muestran aumentos sin precedentes en la presencia de los inmigrantes en su población. Este es el caso de España, que experimentó un aumento de ocho puntos porcentuales en la prevalencia de personas nacidas en el extranjero (diez para Navarra). En promedio, en 2011 los inmigrantes representaban el 11% de la población total de la UE. De continuar en las próximas décadas esta evolución demográfica, por lo menos una cuarta parte de la población será de origen inmigrante en una generación (OECD, 2013).

La importancia de la inmigración para el futuro de Europa y el sostenimiento de sus regímenes de bienestar se observa a través de las proyecciones demográficas. En la última hasta 2060, para el total de países que conforman la UE se plantea un escenario con inmigración y otro escenario hipotético con inmigración nula. El gráfico es esclarecedor. Si no existen durante las próximas décadas para el conjunto de la Unión Europea unos flujos migratorios que aseguren el reemplazo generacional, y dadas las bajas tasas generales de fecundidad y el progresivo envejecimiento, la población europea descenderá de forma drástica, desde 502 millones de personas en 2015 hasta 431 millones en 2060. Obviamente este escenario es irreal, pero enfatiza la necesidad de que vengan personas de otros orígenes, ya que de lo contrario desaparecerá el actual modelo conocido de bienestar. Sin duda este análisis es aplicable a Navarra, donde una quinta parte de su población ya tiene más de 65 años y es una de las regiones con mayor esperanza de vida de la Unión Europea.

**Gráfico 2. Proyección demográfica hasta 2060, en ausencia o no de inmigración (UE-27)**



Fuente: European Commission (2014). Datos en millones de personas.

### 2.2.2. Navarra en el contexto español. La distribución por CCAA

Las comunidades autónomas forman un mapa muy heterogéneo en cuanto a la proporción de personas extranjeras y por ello dan lugar a distintas áreas de asentamiento de esta población. El número de personas extranjeras es diferente en cada comunidad, pero además no se puede obviar que hay diferencias en la situación de estos colectivos, tanto entre las autonomías como incluso dentro de ellas. En este contexto Navarra con el 9,3% se sitúa en 2014 en la décima posición en la proporción de extranjeros respecto al resto de comunidades. En general, es llamativa la evolución del porcentaje de personas con nacionalidad extranjera en la mayoría de comunidades autónomas desde 1998, punto de inflexión para la inmigración en España.

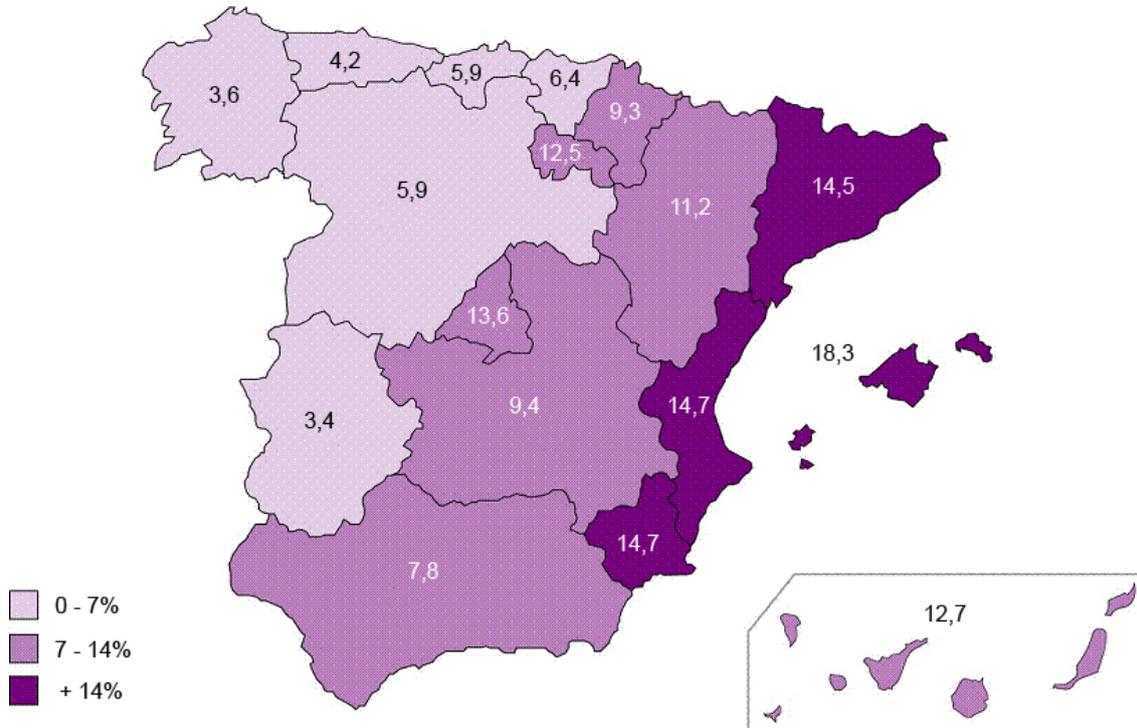
**Tabla 1. Población total y extranjera en España por CC.AA. en 2014 (y % en 1998)**

CCAA	Total	Españoles	Extranjeros	% Extranjeros 2014	% Extranjeros 1998
Baleares	1.103.442	900.330	203.112	18,3%	4,8%
Comunidad Valenciana	5.004.844	4.265.214	739.630	14,7%	2,5%
Murcia	1.466.818	1.250.949	215.869	14,7%	1,1%
Cataluña	7.518.903	6.429.689	1.089.214	14,5%	2,0%
Madrid	6.454.440	5.574.487	879.953	13,6%	2,3%
Canarias	2.104.815	1.837.677	267.138	12,7%	3,4%
La Rioja	319.002	278.984	40.018	12,5%	1,0%
Aragón	1.325.385	1.176.154	149.231	11,2%	0,7%
<i>Total España</i>	<i>46.771.341</i>	<i>41.747.854</i>	<i>5.023.487</i>	<i>10,7%</i>	<i>1,6%</i>
Castilla-La Mancha	2.078.611	1.882.578	196.033	9,4%	0,6%
Navarra	640.790	581.240	59.550	9,3%	0,8%
Andalucía	8.402.305	7.740.785	661.520	7,9%	1,4%
País Vasco	2.188.985	2.047.669	141.316	6,5%	0,6%
Cantabria	588.656	553.894	34.762	5,9%	0,7%
Castilla y León	2.494.790	2.347.972	146.818	5,9%	0,6%
Asturias	1.061.756	1.016.632	45.124	4,2%	0,6%
Galicia	2.748.695	2.650.450	98.245	3,6%	0,7%
Extremadura	1.099.632	1.061.916	37.716	3,4%	0,4%

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón municipal de habitantes del Instituto Nacional de Estadística.

El siguiente mapa refleja la estratificación zonal de la inmigración en España, que deriva en la atracción hacia zonas como el arco mediterráneo (Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia), el corredor del Ebro (Navarra, Aragón y La Rioja), así como otras vinculadas a las grandes metrópolis (Madrid y Barcelona) y los espacios turísticos (Baleares y Canarias). En cambio, hay otros territorios (como la cornisa cantábrica o Extremadura y Andalucía) con una tasa de inmigrantes por debajo de la media española, quizás debido entre otras razones a que la configuración de las condiciones sociolaborales no es lo suficientemente atractiva para la instalación en esos territorios.

Gráfico 3. Porcentaje de personas extranjeras en España por CC.AA. (2014)



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón municipal de habitantes del Instituto Nacional de Estadística.

Algunas regiones como Canarias, Baleares y Comunidad Valenciana debido a su mayor atracción para el turismo cuentan entre su población extranjera con un alto porcentaje de personas procedentes de la Unión Europea (sobre todo de la clásica UE-15).

En el caso de Navarra su posición en el conjunto del Estado varía al alza si se mide expresamente el porcentaje de personas empadronadas procedentes de fuera de la Unión Europea: con el 5,8% ocupa en 2014 la octava posición, aunque sigue por debajo de la media estatal. De cara a la significancia de este porcentaje hay que tener en cuenta que, dado el condicionamiento legal, la inmigración no comunitaria es el colectivo principal hacia el que se enfocan habitualmente las políticas de integración.

**Tabla 2. Extranjeros por CCAA (orden según porcentaje de no comunitarias). Año 2014**

	UE	No UE	UE	No UE
Murcia	53.069	162.800	3,6%	11,1%
Cataluña	289.723	799.491	3,9%	10,6%
Baleares	103.264	99.848	9,4%	9,0%
Madrid	331.634	548.319	5,1%	8,5%
La Rioja	16.358	23.660	5,1%	7,4%
Comunidad Valenciana	393.163	346.467	7,9%	6,9%
<i>Total España</i>	<i>2.056.903</i>	<i>2.966.584</i>	<i>4,4%</i>	<i>6,3%</i>
Aragón	70.652	78.579	5,3%	5,9%
Navarra	22.102	37.448	3,4%	5,8%
Canarias	152.445	114.693	7,2%	5,4%
País Vasco	35.296	106.020	1,6%	4,8%
Castilla-La Mancha	102.180	93.853	4,9%	4,5%
Andalucía	319.874	341.646	3,8%	4,1%
Cantabria	12.151	22.611	2,1%	3,8%
Castilla y León	75.575	71.243	3,0%	2,9%
Asturias	19.587	25.537	1,8%	2,4%
Galicia	39.927	58.318	1,5%	2,1%
Extremadura	18.241	19.475	1,7%	1,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón municipal de habitantes del Instituto Nacional de Estadística.

Si atendemos al continente de origen de las personas extranjeras empadronadas en Navarra, Europa se convirtió en el año 2010 en el primer continente de procedencia tras una década de predominio de las personas americanas, sobre todo de América del Sur. En 2014 las personas europeas representan el 42% del total, 14 puntos por encima de quienes poseen la nacionalidad de algún país africano, que con el 27,8% superan por primera vez a las de nacionalidad americana, que representan en Navarra el 26,2%.

En la Tabla 3 se detalla el continente de procedencia y el porcentaje horizontal sobre el total de personas extranjeras, de forma que se comprueba que el peso de los diferentes colectivos varía sensiblemente en la distribución en cada región. De este modo, tras Murcia y Cataluña, Navarra ocupa la tercera posición en el conjunto de España según el peso de la población africana sobre el total de personas extranjeras de la Comunidad Foral. Si nos fijamos en la distribución según la población con nacionalidad de algún país americano, Navarra ostenta la octava posición después de Galicia, Cantabria, País Vasco, Madrid, Asturias, Murcia y Cataluña.

**Tabla 3. Distribución porcentual horizontal de la población extranjera, según continente y CCAA. Año 2014.**

CCAA	Europa	África	América	Asia y Oceanía	TOTAL
Andalucía	53,6%	24,9%	16,5%	4,9%	100,0%
Aragón	49,9%	25,8%	19,0%	5,3%	100,0%
Asturias	47,0%	12,8%	34,7%	5,4%	100,0%
Baleares	53,7%	17,6%	23,2%	5,4%	100,0%
Canarias	61,2%	11,0%	21,3%	6,5%	100,0%
Cantabria	46,3%	11,7%	37,0%	4,9%	100,0%
Castilla y León	53,6%	18,2%	24,2%	4,0%	100,0%
Castilla-La Mancha	55,1%	21,5%	19,5%	3,8%	100,0%
Cataluña	32,1%	28,2%	26,7%	12,9%	100,0%
Comunidad Valenciana	60,8%	16,3%	17,0%	5,8%	100,0%
Extremadura	49,8%	24,4%	20,4%	5,4%	100,0%
Galicia	42,9%	13,2%	39,0%	4,9%	100,0%
Madrid	41,4%	13,0%	36,2%	9,3%	100,0%
Murcia	29,1%	39,5%	28,5%	2,9%	100,0%
Navarra	42,0%	27,8%	26,2%	4,0%	100,0%
País Vasco	28,1%	26,4%	36,7%	8,7%	100,0%
La Rioja	45,9%	25,2%	19,1%	9,7%	100,0%
<i>Total España</i>	<i>45,8%</i>	<i>21,4%</i>	<i>25,1%</i>	<i>7,7%</i>	<i>100,0%</i>

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón municipal de habitantes del Instituto Nacional de Estadística.

### 2.2.3. La emigración y/o el retorno

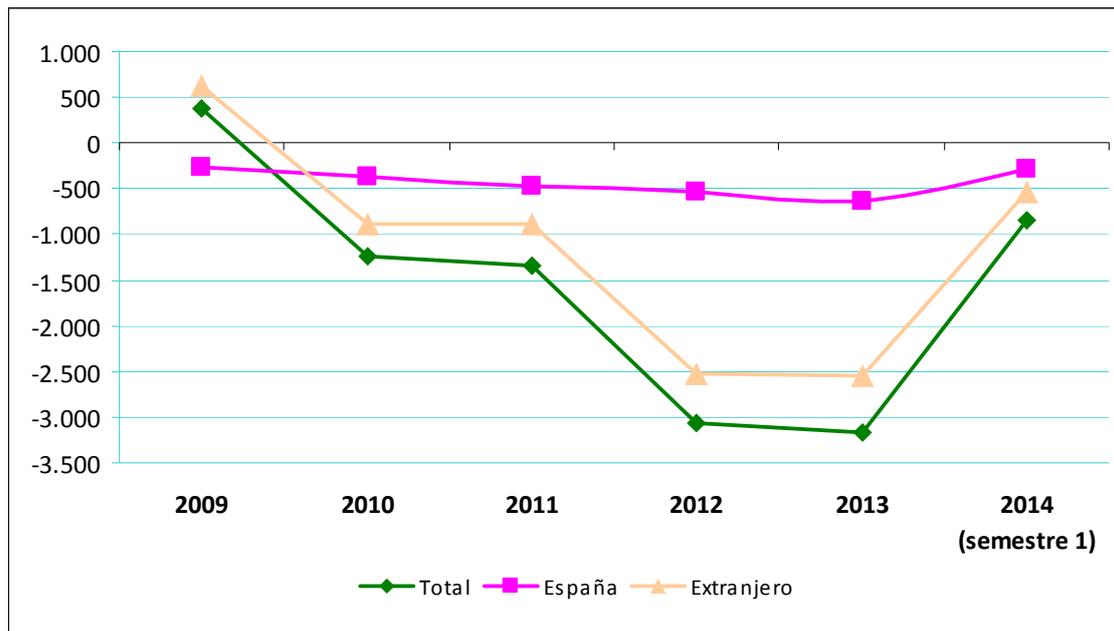
Dada la recesión económica el conjunto del Estado, y por ende Navarra, son lugares menos atractivos para muchas personas. Sin embargo, un aspecto a recalcar es que en general el proyecto migratorio de la mayoría de las personas inmigrantes se mantiene pese a la crisis. Ante cierto estado de opinión donde parece que se “invita” a irse tanto a inmigrantes como a españoles y se da por hecho que la población inmigrante se está yendo mayoritariamente, lo cierto es que quienes se van son una minoría en términos absolutos y porcentuales.

La Estadística de migraciones del INE refleja que hasta 2012 Navarra no perdió población por la emigración, ya que pese a la emigración al extranjero seguían viniendo más personas desde otras CCAA. Si nos centramos en las salidas al extranjero Navarra y España se confirman como territorios emisores tras los saldos migratorios desde 2010. El avance de los datos provisionales del primer semestre de 2014 que proporciona la Estadística de migraciones apuntan a que el pasado año se frenó un poco la salida a otros países.

Según el país de nacimiento (España/extranjero) se comprueba que 2012 y 2013 fueron los años con un mayor saldo negativo, especialmente de las nacidas fuera. Mientras que para las personas nacidas en España las cifras indican cierta estabilidad (el saldo negativo oscila entre las 265 de 2009 y las 633 personas que se marcharon en 2013), la oscilación para las nacidas fuera ha sido mayor. A la espera de que se confirme la menor marcha que se apunta para 2014

(donde el saldo negativo fue de 542 personas nacidas en el extranjero), los años 2012 y 2013 reflejan el punto de inflexión ya que hubo algo más de dos mil quinientas personas que se fueron de España frente a las que vinieron. En cuanto a su sexo, entre quienes han nacido en España son casi tantos los hombres como las mujeres que se marcharon, mientras que entre las nacidas fuera el saldo de los hombres emigrados triplica al de las mujeres.

**Gráfico 4. Saldo migratorio con el extranjero por año y país de nacimiento (España/extranjero). Periodo 2008-2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de migraciones (INE)

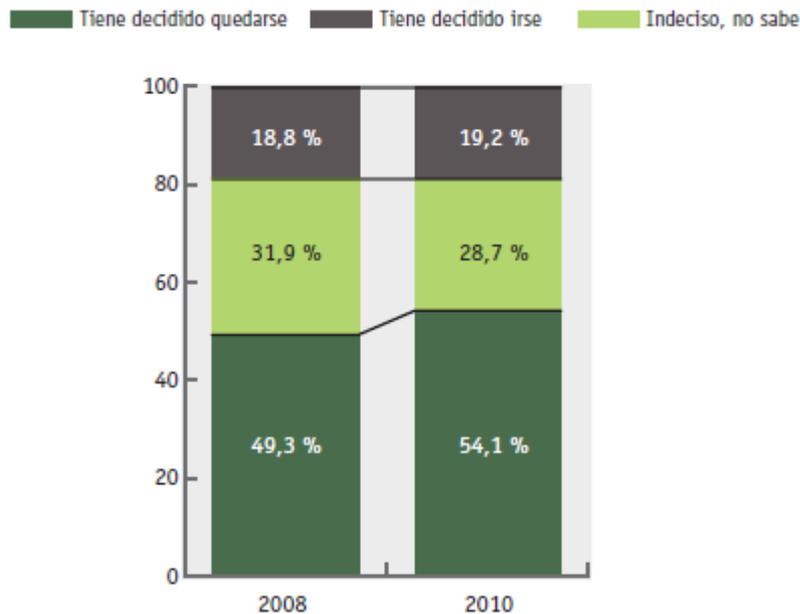
Los últimos datos acerca de la intención manifestada por las propias personas inmigrantes en Navarra acerca de quedarse o irse corresponden a 2010. Ya entonces, tres años después del inicio de la crisis, se apreciaba que no había un aumento ostensible del deseo de retorno al país de origen o de marcha a otro país. La idea de prolongar la estancia en este país se mantenía con unos índices muy similares a los expresados en 2008.

Para tomar una decisión tan compleja como volver al país de origen, sobre todo si la idea del proyecto migratorio era relativamente perenne, confluyen varios factores. Pese al desempleo, es obvio que cierto arraigo en el territorio de acogida y la situación económica en el país de origen evitan fenómenos masivos de retorno. Existe un desánimo claro, pero la constatación de que aquí se va a estar mejor que en otro lugar implica que en ocasiones se adopten estrategias no ya vitales, sino de supervivencia porque hay familias con escasos ingresos.

En la pregunta por el establecimiento definitivo quienes optaban por quedarse descendían porcentualmente y esto es lógico al relacionarse con las expectativas iniciales de cada proyecto

migratorio. A pesar de las dudas (en 2010 el 28,7% no sabía qué haría) se corrobora la idea de la prolongación de su estancia porque el 54,1% manifestaba la intención de quedarse a vivir en España. El 19,2% que opinaba en 2010 que no se quedará era prácticamente el mismo porcentaje que en 2008, así como también el porcentaje de indecisos/as era muy similar.

**Gráfico 5. Decisión de quedarse para siempre en España. Comparativa 2008-2010.**

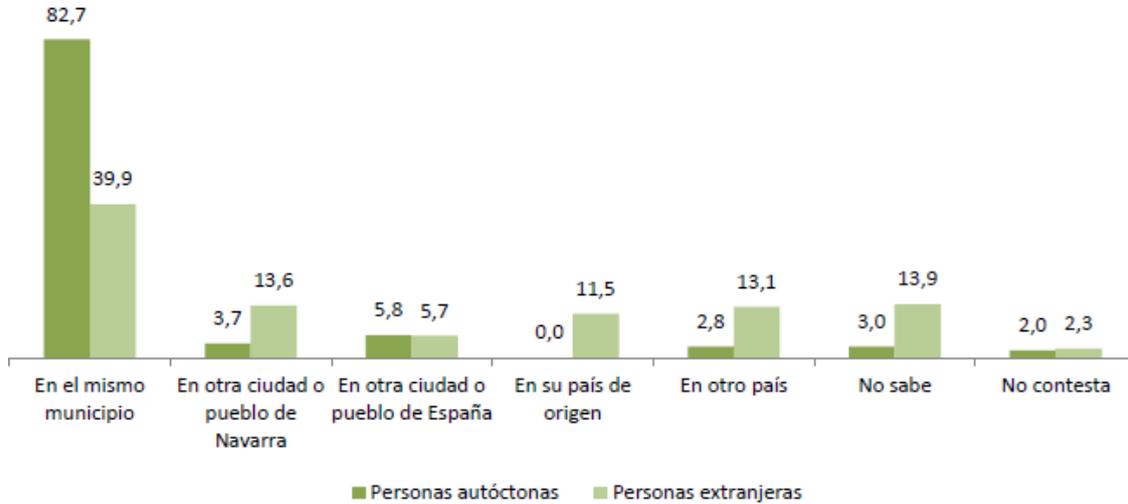


Fuente: Martínez de Lizarrondo (2011)

Por su parte, el reciente estudio en Falces, Larraga y Cintruénigo incorpora a esta temática la comparativa entre los deseos de la población autóctona y alóctona a nivel local. Los resultados que refieren Andueza y Lasheras (2014: 48) muestran diferencias significativas entre ambos colectivos. Por ejemplo, sólo el 2,8% de las personas españolas desea irse a otro país.

En el conjunto de estas tres localidades, la población autóctona apuesta mayoritariamente por la permanencia en el municipio, frente a la población inmigrada que incorpora el tránsito como una opción más presente en sus preferencias vitales. Así, hay más personas inmigradas que apuntan la posibilidad del cambio del lugar de asentamiento (43,9%) que quienes les gustaría continuar viviendo en el municipio donde residen. Existen otros datos significativos respecto a la población alóctona. Por un lado, que solo el 11,5% desearía retornar en sentido estricto a su país de origen y, por otro, el alto grado de indeterminación sobre su futuro asentamiento (13,9%) subrayando su inestabilidad vital. En cualquier caso, los porcentajes globales para la población extranjera son similares a los del anterior gráfico, ya que al 59,2% le gustaría seguir viviendo en España y una cuarta parte (24,6%) en otro país.

**Gráfico 6. Dónde le gustaría vivir. Comparativa entre personas autóctonas y extranjeras.**



Fuente: Andueza y Lasheras (2014)

En general, estos datos corroboran las tendencias percibidas en otros países de Europa tras la crisis del petróleo hace ya cuarenta años, donde se constató que aproximadamente entre el 50% y el 75% de la población inmigrante se quedaba finalmente en el país de acogida. En cuanto a Navarra, en las actuales circunstancias el pronóstico a corto y medio plazo es que no se incrementen sobremanera los flujos y, con matices<sup>1</sup>, se refuta un retorno masivo a los países de origen debido a las expectativas de instalación definitiva de los inmigrantes en Navarra. Si se produce el regreso, éste parece de momento más temporal que definitivo. La improbabilidad del retorno se basa en el deseo de permanencia, que surge a partir de tres cuestiones: la mayoritaria posesión de tarjetas de residencia permanentes, la reagrupación familiar realizada y el citado aumento de las adquisiciones de nacionalidad española.

Ante ciertas corrientes de opinión que parecen fomentar la emigración desde nuestro territorio es preciso subrayar que supone una incuestionable pérdida de capital humano, más aún si se han invertido esfuerzos en la educación de dichas personas. Las perspectivas apuntadas a nivel europeo muestran la necesidad de contar con una base demográfica estable en los próximos años. Incluso a nivel de coste social es más eficaz ayudar a afianzar el asentamiento que promover la futura llegada de personas sin relación anterior con Navarra.

En cualquier caso, en las entrevistas previas a esta Estrategia se constató la necesidad de apoyar el retorno voluntario de quienes no han alcanzado los fines previstos en su proyecto migratorio y que se encuentran aquí en una situación de especial vulnerabilidad o exclusión.

<sup>1</sup> Aparentemente quien se está yendo es más la población de origen latinoamericano, que en las encuestas siempre ha mostrado una mayor propensión hacia el retorno. En cambio, en otros colectivos como el magrebí o el del resto de África la voluntad de permanencia aquí está más consolidada.

## 2.3. La presencia de inmigrantes en el territorio navarro

### 2.3.1. La evolución de la inmigración en Navarra

El Padrón municipal refleja anualmente la evolución del fenómeno migratorio. Según esta fuente Navarra pasó de 530.819 personas empadronadas en 1998 (de las que 9.491 habían nacido en el extranjero y 4.313 eran extranjeras) a 640.790 en 2014 (86.404 nacidas en el extranjero y 59.550 extranjeras). En términos porcentuales la población extranjera ha pasado en este periodo del 0,8% al 9,3% y la nacida en el extranjero del 1,8% al 13,5%.

Navarra continúa con el decrecimiento de población iniciado en 2012. Durante 2013 la población residente disminuyó el 0,6% (3.687 personas menos), respecto al año anterior. El número de españoles empadronados tuvo un aumento neto de 4.655 personas (presumiblemente la mayoría nacionalizadas), mientras que el de extranjeros decreció en 8.342 habitantes, con un retroceso del -12,3%, la tercera mayor reducción entre las comunidades autónomas, por detrás de la Comunidad Valenciana (-15,2%) y Aragón (-14,2%).

**Tabla 4. Evolución absoluta y porcentual en Navarra de la población extranjera y nacida en el extranjero. Periodo 1998-2014**

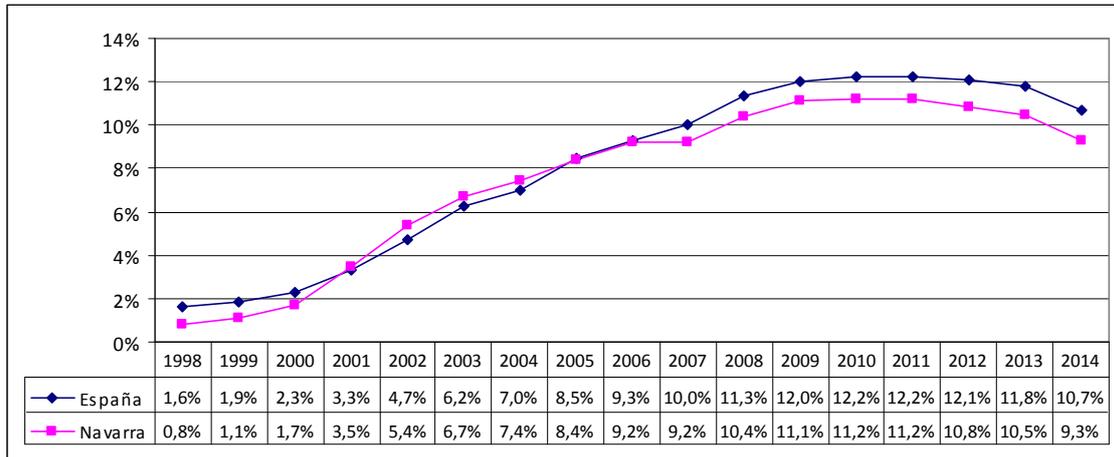
Año	Población total	Población extranjera	% población extranjera	Población nacida en el extranjero	% nacida en el extranjero
1998	530.819	4.313	0,8%	9.491	1,8%
1999	538.009	5.971	1,1%	10.485	1,9%
2000	543.757	9.187	1,7%	14.609	2,7%
2001	556.263	19.496	3,5%	25.286	4,5%
2002	569.628	30.686	5,4%	36.703	6,4%
2003	578.210	38.741	6,7%	44.618	7,7%
2004	584.734	43.376	7,4%	49.402	8,4%
2005	593.472	49.882	8,4%	55.938	9,4%
2006	601.874	55.444	9,2%	62.328	10,4%
2007	605.876	55.921	9,2%	64.257	10,6%
2008	620.377	65.045	10,5%	76.176	12,3%
2009	630.578	70.627	11,2%	83.830	13,3%
2010	636.924	71.369	11,2%	87.315	13,7%
2011	642.051	71.600	11,2%	89.820	14,0%
2012	644.566	69.623	10,8%	90.827	14,1%
2013	644.477	67.892	10,5%	90.073	14,0%
2014	640.790	59.550	9,3%	86.404	13,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes del INE.

Un rasgo singular desde 1998 hasta ahora es que la evolución porcentual de las personas extranjeras en Navarra y en el Estado ha sido similar, aunque ligeramente por debajo de la media estatal, inclusive el descenso desde 2011. Los datos reflejan que la crisis ha motivado claramente una ralentización del flujo migratorio y, como se ha apuntado, con cierto descenso

en el *stock* desde 2012. Porcentualmente, la presencia de personas extranjeras aumentó progresivamente en la pasada década hasta el año 2008.

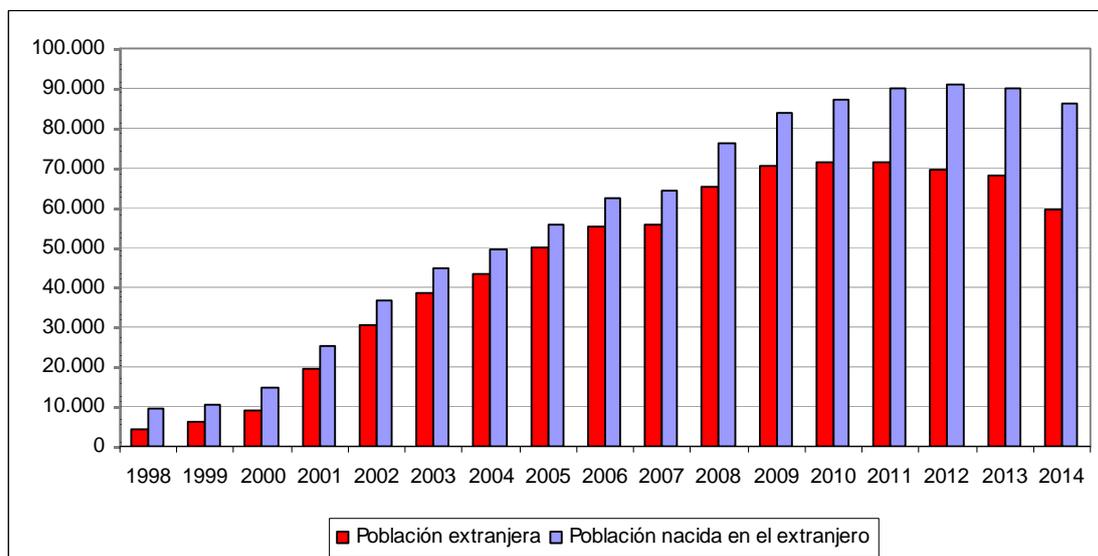
**Gráfico 7. Evolución de la proporción de personas extranjeras empadronadas en Navarra y en España. Periodo 1998–2014**



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes del INE.

En términos absolutos, en los tres últimos años el número de personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral ha disminuido un 17%. Esto se debe a un estancamiento del flujo migratorio y a cierto retorno, pero sobre todo al intenso proceso de obtención de la nacionalidad española. El número de quienes han nacido en el extranjero refleja realmente cómo los inmigrantes mantienen su deseo de permanecer en Navarra. La paulatina diferencia con el número de extranjeros se debe a quienes van adquiriendo la nacionalidad española.

**Gráfico 8. Población extranjera y nacida en el extranjero residente en Navarra (1998-2014)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes del INE (datos provisionales para 2014).

Respecto a las adquisiciones de nacionalidad española, su incremento es ostensible. Un total de 23.383 personas extranjeras obtuvieron la nacionalidad española en Navarra de 2002 a 2013, mientras que en el conjunto de España fueron 1.042.613. Desde 2007 la cifra de adquisiciones en Navarra no ha bajado de dos mil al año. Estas cifras repercuten en que Navarra se haya configurado como la Comunidad Autónoma con un mayor porcentaje de personas extranjeras que se han nacionalizado españolas (una cuarta parte del total de residentes en este territorio).

En los últimos años, el ritmo de obtención de la nacionalidad, sobre el número de personas extranjeras empadronadas a 1 de enero es superior a la media estatal. En 2013 se batió el récord de nacionalizaciones a nivel estatal y en Navarra (la tasa anual fue del 7,6% en Navarra), ya que había un stock acumulado de unos 400.000 expedientes por resolver en todo el Estado y fue en ese año cuando esta situación se solventó.

**Tabla 5. Adquisiciones de nacionalidad española en España y Navarra (y porcentaje anual sobre población extranjera a inicio de año). Periodo 2002-2013**

Año	Adquisiciones nacionalidad		% anual sobre población extranjera	
	Navarra	España	Navarra	España
2002	262	21.805	0,9%	1,1%
2003	367	26.556	0,9%	1,0%
2004	1.115	38.335	2,6%	1,3%
2005	1.424	42.829	2,9%	1,1%
2006	1.504	62.339	2,7%	1,5%
2007	2.034	71.810	3,6%	1,6%
2008	2.126	84.170	3,3%	1,6%
2009	2.736	79.597	3,9%	1,4%
2010	2.217	123.721	3,1%	2,2%
2011	2.314	114.599	3,2%	2,0%
2012	2.133	115.557	3,1%	2,0%
2013	5.151	261.295	7,6%	4,7%
<b>Total</b>	<b>23.383</b>	<b>1.042.613</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

En el acceso a la nacionalidad el criterio general son diez años de residencia legal y continuada en España. Sin embargo, el requisito es de dos años para los países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal y la comunidad sefardí; mientras que en el caso de matrimonio con una persona española el requisito es un año de residencia. Por todo ello, la principal vía de acceso es la residencia efectiva (sean dos o diez años), que alcanza el 79,91% del total en el caso de la Comunidad Foral para el año 2013.

**Tabla 6. Total y porcentaje de adquisiciones de nacionalidad española en España y Navarra, según la vía de acceso. Año 2013**

	Total	Dos años de residencia	Diez años de residencia	Nacido en España	Matrimonio con español/a	Hijo/a o Nieto/a de español/a de origen	Otro motivo	No consta
Total España	261.295	167.005	36.290	34.666	22.500	7	409	418
% España	100,0%	63,9%	13,9%	13,3%	8,6%	0,0%	0,2%	0,2%
Total Navarra	5.151	3.157	959	572	445	0	12	6
% Navarra	100,0%	61,3%	18,6%	11,1%	8,6%	0,0%	0,2%	0,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Los requisitos implican que las personas latinoamericanas, sobre todo de Ecuador y Colombia, representen la mayoría de estas concesiones, con una gran diferencia sobre el resto. Desde 2004, cuando se empezó a desglosar la estadística por país de origen, se observa que Ecuador, Colombia, Perú y Marruecos aglutinan tres de cada cuatro adquisiciones de nacionalidad.

**Tabla 7. Adquisiciones de nacionalidad española en Navarra por país. Periodo 2004-2013**

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total periodo	% periodo
Ecuador	556	678	762	1.047	1.124	1.636	1.006	808	551	942	9.110	38,9%
Colombia	190	282	343	428	320	473	408	373	338	659	3.814	16,3%
Marruecos	31	41	38	90	84	71	81	238	261	848	1.783	7,6%
Perú	56	51	50	114	154	122	159	201	221	400	1.528	6,5%
Bolivia	3	3	3	2	7	91	110	246	181	709	1.355	5,8%
Resto países	282	372	311	355	444	434	563	694	762	1.581	5.798	24,8%
TOTAL	1.118	1.427	1.507	2.036	2.133	2.827	2.327	2.560	2.314	5.139	23.388	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

El número de personas nacionalizadas aumenta progresivamente. Es probable que siga este ritmo durante algún año más, tanto por el propio asentamiento y acceso a la regularidad documental de las personas foráneas como porque su adquisición representa una estrategia para afrontar los efectos de la recesión socioeconómica.

### 2.3.2. La distribución por edades

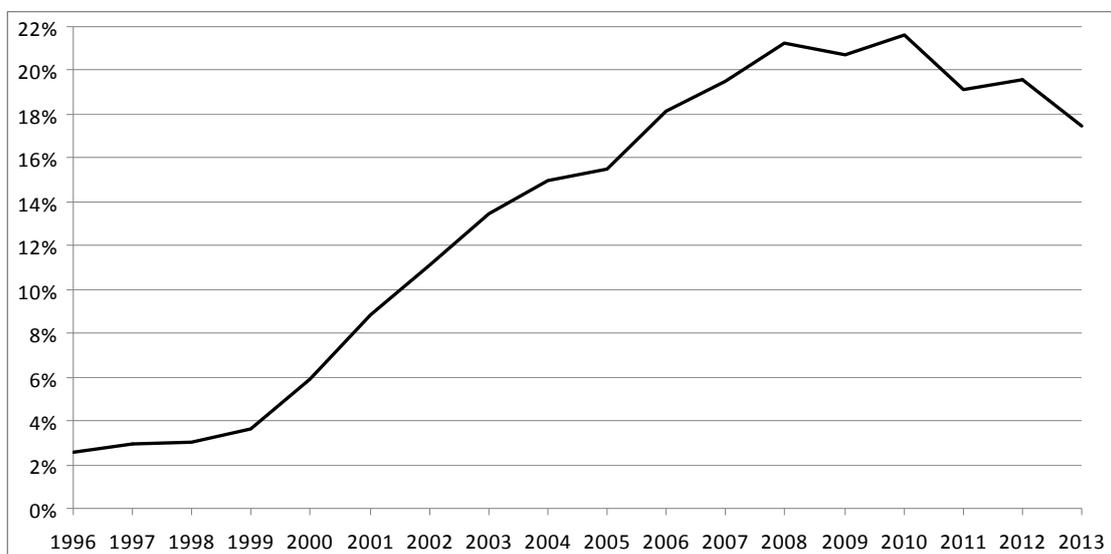
La contribución de la población extranjera al crecimiento demográfico de manera directa está fuera de toda duda, ya que durante los años 2001 a 2011 aportó en promedio un 17% de la natalidad en Navarra. En general, por quinto año consecutivo desde 2008 se está produciendo una tendencia a la baja en el número de nacimientos, tanto de madres españolas como de extranjeras. En el caso de las extranjeras, la incidencia de la crisis es un factor muy presente,

pero no es menos relevante la acomodación paulatina de las mujeres extranjeras a las pautas reproductivas de la sociedad de acogida, fenómeno corroborado ya en otros países.

El indicador más utilizado para describir los niveles de fecundidad es el Índice Sintético de Fecundidad (ISF) o número medio de hijos por mujer. La aportación de las madres extranjeras a la fecundidad en Navarra se comprueba en unas cifras más elevadas en el ISF y en el peso que tienen sus hijos e hijas sobre el total de nacidos aquí. Respecto al ISF cabe señalar que siempre ha sido más elevado que el de las mujeres españolas. No obstante, mientras que en el caso de las españolas este valor se mantiene entre 1,26 y 1,35 hijos por mujer en la última década; la fecundidad de las extranjeras está paulatinamente descendiendo desde el 1,9 que marcaba en 2003 a los 1,76 hijos en 2010, 1,65 en 2012 y 1,44 hijos de media en el año 2013.

En lo que concierne al peso sobre el total de nacimientos, cuando se inició el flujo de inmigración extracomunitaria hacia Navarra este porcentaje no llegaba al 3%, pero se ha incrementado hasta suponer en los últimos años en torno a una sexta parte del total.

**Gráfico 9. Porcentaje de nacidos de madre extranjera en Navarra (1996-2013)**

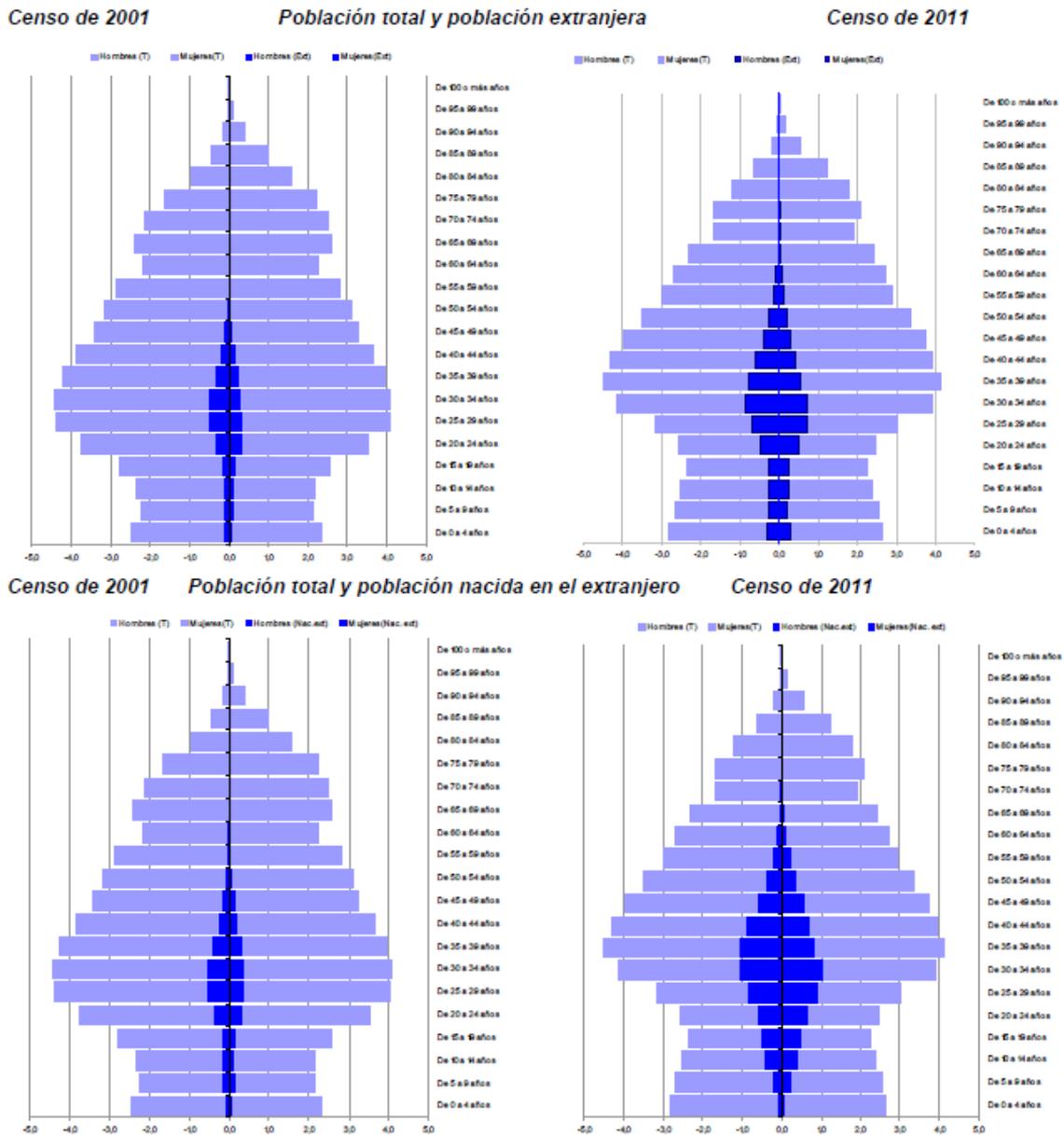


Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas del Movimiento Natural de la Población (IEN)

Un aspecto absolutamente clave en la inmigración que recibe Navarra en comparación con la población autóctona es su edad más joven. Como se aprecia en las pirámides poblacionales del Gráfico 10, la población extranjera se concentra fundamentalmente entre los 20 y los 49 años (casi el 70% de su total), aunque también hay una parte significativa por debajo de estas edades. La pirámide según el lugar de nacimiento revela además que, por debajo de los diez años de edad, la mayor parte de los niños ha nacido aquí, mientras que en las edades superiores encontramos más población nacida en el extranjero que con nacionalidad

extranjera. Según la distribución por edades, el año 2011 nos sitúa frente a un mayor porcentaje de población joven que 2001. A esta situación ha contribuido sin duda la mayor natalidad de la población extranjera.

**Gráfico 10. Pirámides de la población en Navarra, según los censos de 2001 y 2011**



Fuente: Instituto de Estadística de Navarra, a partir de datos de los Censos de Población y Viviendas.

Como decimos, las personas extranjeras son más jóvenes que las españolas: la edad media en Navarra de las extranjeras es de 31,9 años, mientras que para las segundas es de 43,4 años. De todas maneras es importante resaltar que por sí sola la inmigración no contrarresta el envejecimiento y el declive demográfico de nuestra sociedad, aunque su ausencia acentuará de manera clara ambos procesos para Navarra y el resto de regiones europeas (ver Gráfico 2).

En general, en el conjunto de la UE-27, en el año 2012 las personas de 65 o más años de edad constituían el 17,8 % de la población total, mientras que las que se encontraban en edad de trabajar (15 a 64 años) equivalían a dos tercios (66,6 %) del total, y la población menor de 15 años representaba un 15,6 % del total.

En España y en Navarra se comprueba que los porcentajes son muy similares si únicamente se observa la media total, pero muy diferentes si se desglosa por nacionalidad española o extranjera. La principal divergencia radica en que la mayoría de la población extranjera se encuentra en edad laboral (dos de cada tres personas extranjeras tienen entre 16 y 44 años) y sólo una mínima parte tiene más de 65 años, sobre todo en el caso de Navarra. En cambio, tanto en Navarra como en España el colectivo denominado de “personas mayores” con nacionalidad española representa a una de cada cinco personas.

La desigual distribución se refleja sobre todo en el alto porcentaje de menores respecto al de mayores de 65 años. Así, el 18% de la población extranjera en Navarra tiene menos de 16 años y la proporción de mayores de 65 años es del 2%. Por el contrario, la proporción de menores de 16 años entre las personas españolas en Navarra es del 16,5% y entre los mayores de 65 asciende al 20,3%. Esta distribución tiene un efecto directo, como veremos, en el gasto social. Al contrario de lo que opina parte de la sociedad, las personas inmigrantes no suponen un mayor gasto en servicios sociales y sanitarios, sino que por su juventud son contribuyentes netos y es en realidad la población autóctona la que aglutina la mayor parte del gasto público. Es en ésta y en otras cuestiones similares, también corroboradas en las entrevistas a los actores públicos y sociales, donde se constata la necesidad de sensibilizar a la opinión pública.

**Tabla 8. Población en la Unión Europea, España y Navarra por grupos de edad y nacionalidad**

	Nacionalidad	0-15 años	16-64 años	65 y más años	Total
UE-27	Total	15,6%	66,6%	17,8%	100%
España	Total	16,0%	66,0%	18,1%	100%
	Española	16,0%	64,5%	19,5%	100%
	Extranjera	15,8%	78,1%	6,0%	100%
Navarra	Total	16,6%	64,7%	18,6%	100%
	Española	16,5%	63,2%	20,3%	100%
	Extranjera	18,0%	80,0%	2,0%	100%

Fuente: Elaboración a partir del Padrón de Habitantes del INE y Eurostat (Regional Statistics). Datos correspondientes a 2012 para la Unión Europea y a 2014 para España y Navarra.

### 2.3.3. Los países de origen

Actualmente la principal nacionalidad en la Comunidad Foral entre las personas extranjeras es la marroquí (con un 17,5%), seguida de la rumana (12,6%) y la búlgara (11%). En la siguiente

tabla se exponen los 20 primeros países con más nacionales en Navarra, que agrupan al 86,7% del total de personas extranjeras residentes en esta comunidad.

En cuanto a la distribución por sexo, mientras que en la población autóctona hay más mujeres (un índice de masculinidad de 97,6 en el año 2014), entre la población extranjera es mayor el porcentaje de hombres que de mujeres (con un índice de masculinidad de 111,1). Por continentes, la proporción de mujeres es mayor en las nacionalidades americanas (55%), mientras que hay más varones en la mayoría de las africanas (59,8%) y asiáticas (58%).

Por países, las principales nacionalidades en Navarra están masculinizadas. Entre estos países destacan los del Magreb, como Argelia (64,2%) y Marruecos (57,6%), aunque también es reseñable Portugal (61,5%). En cualquier caso, dentro de este grupo de veinte países quienes ostentan el mayor porcentaje de hombres son Pakistán (76,1%) y Senegal (72,8%).

**Tabla 9. Distribución por país y sexo de las personas extranjeras en Navarra en 2014**

	Total	% s/total extranjeros	Hombres	Mujeres	% hombres s/total país
Marruecos	10.419	17,5%	6.002	4.417	57,6%
Rumanía	7.530	12,6%	3.887	3.643	51,6%
Bulgaria	6.570	11,0%	3.419	3.151	52,0%
Portugal	4.150	7,0%	2.551	1.599	61,5%
Ecuador	3.979	6,7%	2.253	1.726	56,6%
Argelia	2.598	4,4%	1.667	931	64,2%
Colombia	2.247	3,8%	1.038	1.209	46,2%
Bolivia	2.007	3,4%	809	1.198	40,3%
Brasil	1.515	2,5%	456	1.059	30,1%
China	1.378	2,3%	716	662	52,0%
Ucrania	1.288	2,2%	514	774	39,9%
Perú	1.231	2,1%	598	633	48,6%
República Dominicana	1.210	2,0%	539	671	44,5%
Nigeria	1.043	1,8%	554	489	53,1%
Moldavia	911	1,5%	410	501	45,0%
Italia	858	1,4%	480	378	55,9%
Francia	820	1,4%	406	414	49,5%
Senegal	795	1,3%	579	216	72,8%
Polonia	565	0,9%	261	304	46,2%
Pakistán	494	0,8%	376	118	76,1%
Suma países	51.608	86,7%	27.515	24.093	53,3%
Resto de países	7.942	11,7%	3.822	4.120	48,1%
Total	59.550	100,0%	31.337	28.213	52,6%

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes del INE.

El importante cambio ocurrido en la pasada década se observa en la evolución de los flujos migratorios hacia España y, por ende, Navarra. En el año 2000 el primer país con más nacionales en Navarra era Portugal. Desde el año 2001 hasta 2009 Ecuador fue el país con

mayor número de nacionales en la Comunidad Foral, pero en 2010 por primera vez Marruecos ocupó esta posición, hasta ahora. En general, debido a la política estatal y a otros factores, entre 2000 y 2005 hubo una clara latinoamericanización, mientras que en el segundo quinquenio de la década llegaron más personas de Europa del Este. Esta cuestión se observa en la evolución desde el año 2000 de las diez principales nacionalidades en Navarra, donde se aprecia el espectacular incremento de las personas procedentes de determinados países.

En los últimos cuatro años, dentro de la serie de diez países mayoritarios llama la atención que las personas de Marruecos, Rumanía y Bulgaria (las tres primeras nacionalidades) hayan sido las únicas con saldo positivo, junto con China. El país asiático, que entra por primera vez en 2014 en esta lista de países, es el que más ha aumentado porcentualmente (36,8%).

**Tabla 10. Variación de las diez principales nacionalidades extranjeras en Navarra (orden según 2014). Años 2000, 2005, 2010 y 2014.**

	2000	2005	2010	2014	% 2000-2014	% 2005-2014	% 2010-2014
Marruecos	1.300	5.121	9.694	10.419	701,5%	103,5%	7,0%
Rumania	193	1.969	6.599	7.530	3801,6%	282,4%	12,4%
Bulgaria	82	2.768	6.492	6.570	7912,2%	137,4%	1,2%
Portugal	1.597	2.588	5.912	4.150	159,9%	60,4%	-42,5%
Ecuador	643	14.011	9.494	3.979	518,8%	-71,6%	-138,6%
Argelia	640	2.774	3.141	2.598	305,9%	-6,3%	-20,9%
Colombia	530	4.825	4.384	2.247	324,0%	-53,4%	-95,1%
Bolivia	8	1.049	3.227	2.007	24987,5%	91,3%	-60,8%
Brasil	229	883	1.876	1.515	561,6%	71,6%	-23,8%
China	300	501	871	1.378	359,3%	175,0%	36,8%
Suma de estos países	5.522	36.489	51.690	42.393	667,7%	16,2%	-21,9%
Resto de países extranjeros	3.666	13.393	19.679	17.157	368,0%	28,1%	-14,7%
Total población extranjera	9.188	49.882	71.369	59.550	548,1%	19,4%	-19,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Si nos acercamos a la inmigración a través de la evolución según el país de nacimiento se observan diferencias (ver Tabla 11). Anteriormente se ha avanzado que en términos globales la presencia de inmigrantes aumentó hasta 2012. El año 2013 fue el primero en donde el número de personas nacidas en el extranjero no se incrementó respecto al año precedente y se evidenció estadísticamente la marcha de población residente hasta entonces en Navarra.

La clasificación según el nacimiento en el extranjero muestra que Ecuador tiene al mayor número de personas nacidas en ese país (16,8%), seguido de Marruecos (11,4%) y Colombia (7,9%). Entre 2013 y 2014, de los 20 países con mayor número de personas nacidas en el extranjero, sólo República Dominicana (32 personas), China (12), Venezuela (3), Cuba (36) y Senegal (16) aumentaron su presencia en Navarra. Más allá del saldo negativo debido a adquisiciones de nacionalidad llama la atención el descenso protagonizado por tres países

comunitarios (Rumanía, Bulgaria y Portugal), cuyas personas nacidas allí y residentes en la Comunidad Foral han bajado en 423, 600 y 742 personas, respectivamente.

**Tabla 11. Población en Navarra, según país de nacimiento (total y % sobre el total de nacidos en el extranjero en 2014) y saldo interanual 2013-2014**

País de nacimiento	2013	2014	Saldo interanual	% sobre nacidos en el extranjero
Ecuador	15.058	14.550	-508	16,8%
Marruecos	9.876	9.859	-17	11,4%
Colombia	6.984	6.859	-125	7,9%
Rumanía	7.279	6.856	-423	7,9%
Bulgaria	6.694	6.094	-600	7,1%
Portugal	4.997	4.255	-742	4,9%
Perú	3.381	3.347	-34	3,9%
Bolivia	3.163	3.097	-66	3,6%
República Dominicana	2.973	3.005	32	3,5%
Argelia	2.535	2.368	-167	2,7%
Francia	2.499	2.351	-148	2,7%
Argentina	2.212	2.135	-77	2,5%
Brasil	2.146	2.031	-115	2,4%
China	1.357	1.369	12	1,6%
Ucrania	1.311	1.287	-24	1,5%
Venezuela	1.067	1.070	3	1,2%
Cuba	995	1.031	36	1,2%
Moldavia	956	942	-14	1,1%
Nigeria	965	913	-52	1,1%
Senegal	888	904	16	1,0%
Suma de estos países	77.336	74.323	-3.013	86,0%
Nacidos/as en el extranjero	90.073	86.404	-3.669	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

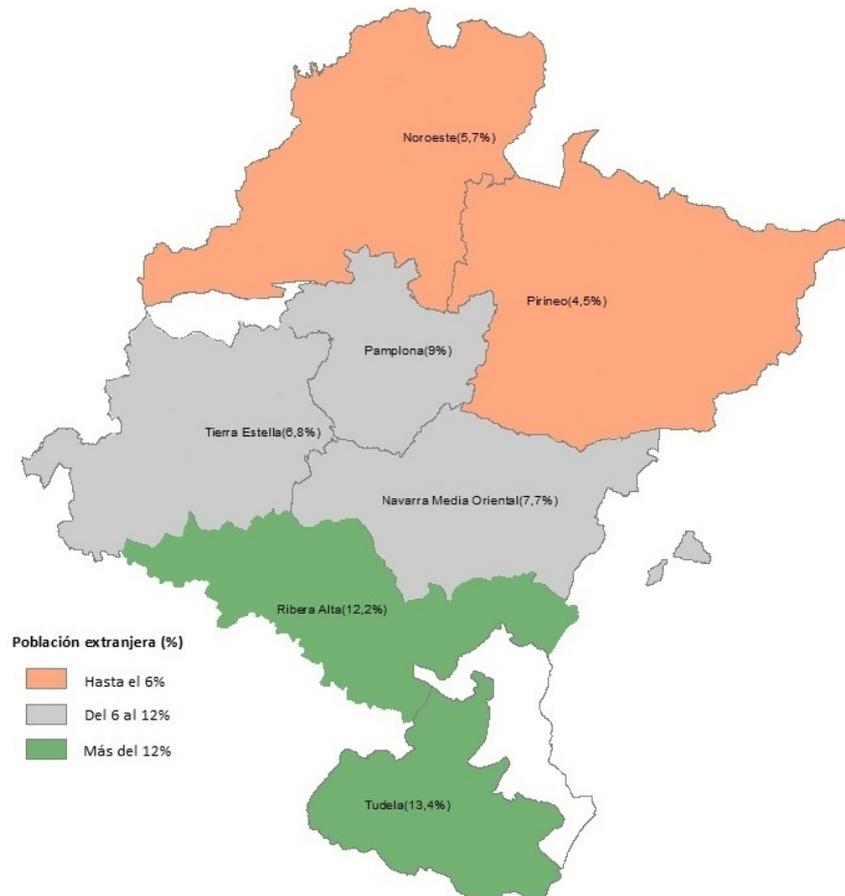
Al hilo de estos datos cabe apuntar que, tal y como se manifestó en las entrevistas, todavía se evidencia la necesidad de aprender el idioma de la sociedad de acogida por muchas personas que llevan años instaladas en Navarra. Especialmente se hizo hincapié en adaptar la oferta de cursos de castellano en la Ribera a las características de las mujeres de origen magrebí, sobre las que en términos generales se les observa como un colectivo especialmente vulnerable.

#### 2.3.4. La distribución territorial en Navarra

La importancia de mostrar la distribución territorial también es esencial en el análisis de este fenómeno. La inmigración en Navarra es un fenómeno predominantemente urbano, ya que casi el 60% de la población extranjera se concentra en los diez municipios navarros con más de 10.000 habitantes (Pamplona, Tudela, Barañáin, Burlada, Egüés, Estella, Zizur Mayor, Tafalla, Ansoáin y Villava). Especialmente se concentra en Pamplona y su comarca, con el 55% del total, que también es donde habita la mayoría de la población navarra.

En términos relativos destaca la especial incidencia que tiene el fenómeno migratorio en la zona sur. En el mapa se observa el mayor peso que tiene la población extranjera respecto al total de población en la Zona de Tudela (una tasa del 13,4%) y en la Ribera Alta (un 12,2%), mientras que Pamplona y su comarca tienen un porcentaje similar al del total de Navarra.

**Gráfico 11. Proporción de extranjeros sobre total de población, por zonas de Navarra (2014)**



Fuente: Instituto de Estadística de Navarra.

En cuanto a los municipios con más de dos mil habitantes y un porcentaje de población extranjera superior a la media navarra en 2014, las localidades navarras con mayor porcentaje de personas extranjeras respecto al total de su población son Castejón (22,3%), Villafranca (20,0%), Milagro (19,0%), Funes (18,4%) y Larraga (17,7%). Los primeros puestos de la clasificación están ocupados por localidades del corredor del Ebro (Ribera Alta y Baja). De otras zonas, en el quinto lugar está Larraga (Zona Media), en la decimocuarta posición Irurzun (Noroeste), mientras que en la zona de Pamplona y comarca es Berriozar en el puesto 17. El orden puede variar si escogemos únicamente a personas que no provienen de la Unión Europea. Es el caso de bastantes localidades de la comarca de Pamplona, pero también de municipios riberos en donde la presencia de personas rumanas y búlgaras es importante.

**Tabla 12. Relación de municipios con más de dos mil habitantes y porcentaje de población extranjera superior a la media de Navarra. Año 2014.**

Orden	Municipio	Total Población	Total Extranjeros	Total no UE	% total Extranjeros	% total no UE
1	Castejón	4.120	919	818	22,3%	19,9%
2	Villafranca	2.860	573	530	20,0%	18,5%
3	Milagro	3.366	638	452	19,0%	13,4%
4	Funes	2.488	458	393	18,4%	15,8%
5	Larraga	2.093	371	251	17,7%	12,0%
6	Cadreita	2.046	357	298	17,4%	14,6%
7	Cintruénigo	7.768	1.313	1.170	16,9%	15,1%
8	Corella	7.753	1.253	837	16,2%	10,8%
9	Caparrosos	2.794	441	253	15,8%	9,1%
10	Ribaforada	3.687	571	430	15,5%	11,7%
11	Andosilla	2.779	394	333	14,2%	12,0%
12	Marcilla	2.823	392	360	13,9%	12,8%
13	Fitero	2.062	280	246	13,6%	11,9%
14	Irurtzun	2.223	301	184	13,5%	8,3%
15	Tudela	35.062	4.586	3.614	13,1%	10,3%
16	Azagra	3.801	491	313	12,9%	8,2%
17	Berriozar	9.625	1.231	685	12,8%	7,1%
19	Aoiz	2.629	314	88	11,9%	3,3%
20	Fustiñana	2.528	293	112	11,6%	4,4%
21	Lodosa	4.760	548	349	11,5%	7,3%
22	Arguedas	2.313	262	175	11,3%	7,6%
23	Murchante	3.761	416	308	11,1%	8,2%
25	Valtierra	2.467	265	223	10,7%	9,0%
26	Falces	2.443	258	248	10,6%	10,2%
27	Cascante	3.888	405	283	10,4%	7,3%
28	Cortes	3.199	330	210	10,3%	6,6%
30	Pamplona	196.166	20.089	12.310	10,2%	6,3%
33	Barañáin	20.458	2.003	1.105	9,8%	5,4%
34	Tafalla	10.966	1.073	450	9,8%	4,1%
36	San Adrián	6.216	586	467	9,4%	7,5%
37	Burlada	18.237	1.708	1.082	9,4%	5,9%
	<b>Total Navarra</b>	<b>640.790</b>	<b>59.550</b>	<b>37.448</b>	<b>9,3%</b>	<b>5,8%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

En la siguiente tabla se refleja un dato que es clave para entender ciertas realidades acerca de las relaciones que se dan en la interacción entre personas que viven en un municipio: el porcentaje de magrebíes sobre el total de personas extranjeras en cada localidad. Si tenemos en cuenta que una de cada cinco personas extranjeras (el 21,9%) en la Comunidad Foral es de Marruecos y Argelia, se comprueba que la mayoría de estos pueblos superan ampliamente esta media. De hecho, municipios como Falces, Fitero, Funes, Castejón, Marcilla y Andosilla superan el 70% de personas magrebíes sobre el total de extranjeras en cada localidad.

**Tabla 13. Municipios navarros con mayor porcentaje de población magrebí. Año 2014.**

Orden	Municipio	Total Población	Total Extranjeros	Total Magreb	% total Extranjeros	% total Magreb	% Magreb s/extranjeros
1	Falces	2.443	258	223	10,6%	9,1%	86,4%
2	Fitero	2.062	280	225	13,6%	10,9%	80,4%
3	Funes	2.488	458	365	18,4%	14,7%	79,7%
4	Castejón	4.120	919	718	22,3%	17,4%	78,1%
5	Marcilla	2.823	392	289	13,9%	10,2%	73,7%
6	Andosilla	2.779	394	277	14,2%	10,0%	70,3%
7	Villafranca	2.860	573	390	20,0%	13,6%	68,1%
8	Carcastillo	2.504	212	139	8,5%	5,6%	65,6%
9	Cadreita	2.046	357	233	17,4%	11,4%	65,3%
10	Larraga	2.093	371	227	17,7%	10,8%	61,2%
11	Valtierra	2.467	265	158	10,7%	6,4%	59,6%
12	Cortes	3.199	330	187	10,3%	5,8%	56,7%
13	San Adrián	6.216	586	328	9,4%	5,3%	56,0%
14	Arguedas	2.313	262	138	11,3%	6,0%	52,7%
15	Cascante	3.888	405	208	10,4%	5,3%	51,4%
16	Cintruénigo	7.768	1.313	664	16,9%	8,5%	50,6%
17	Buñuel	2.279	203	98	8,9%	4,3%	48,3%
18	Etxarri-Aranatz	2.491	75	36	3,0%	1,4%	48,0%
19	Murchante	3.761	416	198	11,1%	5,3%	47,6%
20	Ribaforada	3.687	571	269	15,5%	7,3%	47,1%
	<b>Total Navarra</b>	<b>640.790</b>	<b>59.550</b>	<b>13.017</b>	<b>9,3%</b>	<b>2,0%</b>	<b>21,9%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Debemos recordar que, junto con el colectivo gitano, la población de origen magrebí es una de las principales destinatarias históricamente de los prejuicios autóctonos. Así se refleja habitualmente en encuestas, tanto en lo que opina la población española como cuando se le pregunta directamente a la población inmigrante en Navarra. Por ello es preciso estar alerta en dichas localidades, ya que la crisis también contribuye a exteriorizar la discriminación racial o étnica, que es uno de los grandes obstáculos para la integración y la cohesión.

Algunas de estas hipótesis se confirman a través del análisis de Andueza y Lasheras (2014: 122) realizado en Falces, Larraga y Cintruénigo. En estos tres pueblos se corrobora el predominio de una situación de coexistencia, pero con un gran protagonismo de la hostilidad dados los discursos recogidos entre la población autóctona. Incluso se descubre una interiorización por parte del colectivo inmigrante del discurso estigmatizador sostenido por parte de la población autóctona. A su vez, hay una palpable escasez de relaciones sociales: el 72,1% de la población autóctona manifiesta no tener en su entorno más cercano relaciones con personas extranjeras.

Como se apunta en la introducción, éste el quid sobre el que hay que trabajar ahora. Si existe cierta conflictividad latente, la inacción o la negación conllevan un evidente peligro para la convivencia y la integración social. En los barrios, pueblos y ciudades es donde vivimos y nos

interrelacionamos, donde se cultivan las condiciones que facilitan o dificultan la integración social. La sensibilización es política y socialmente el ámbito más relevante de cara al establecimiento de una sociedad no discriminatoria con la población inmigrada. Por ello la ejecución de todo tipo de acciones en el ámbito local es la mejor medicina contra la intolerancia y la discriminación, y genera a su vez un impulso en las políticas de los municipios en materia de cohesión social. Estas estrategias serán más o menos efectivas, pero ahora son necesarias más que nunca. Además, este tipo de cuestiones afloraron a menudo en las entrevistas mantenidas, al mismo tiempo que se mostraba la necesidad de potenciar el ámbito de la mediación en zonas, como la Ribera navarra, con especiales dificultades en la interrelación entre personas inmigrantes y autóctonas.

Por otra parte, el espacio en el que vive cualquier persona es un factor fundamental de integración social por sus consecuencias en ámbitos como la educación, la salud o los servicios sociales. Por esta razón en ocasiones se ligan las condiciones de los procesos de inserción de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda al propósito de evitar situaciones de concentración que puedan repercutir en el acceso a los recursos del sistema de bienestar.

En algunas ciudades hay barrios con más población extranjera que autóctona, pero Pamplona muestra un reparto relativamente equitativo y éste es el primer elemento que propicia la cohesión social. El Ayuntamiento de Pamplona a través de su Unidad de Sociología elabora semestralmente un informe sobre la distribución espacial de la población extranjera. Su último informe, con datos de diciembre de 2013, corrobora la tendencia al asentamiento de estas personas en barrios periféricos en donde el precio de la vivienda es más asequible. Así, el barrio con mayor proporción de población extranjera es Buztintxuri, con el 18,9% (si bien ha descendido 7 puntos en los tres últimos años) y a continuación se hallan Milagrosa (16,7%) y Echavacoiz (16,6%). En cambio, Mendillorri con el 4,9% es el barrio con menor porcentaje y el siguiente es el Ensanche con el 6,7% (la media de Pamplona se sitúa en el 10,5%).

**Tabla 14. Distribución por barrios de la población extranjera en Pamplona**

Barrio	Población total	Total extranjeros	% extranjeros
Buztintxuri-Euntzetxiki	8.107	1.534	18,9%
Milagrosa	15.030	2.514	16,7%
Echavacoiz	5.440	902	16,6%
San Jorge	11.835	1.818	15,4%
Rochapea	25.841	3.055	11,8%
Azpilagaña	7.728	909	11,8%
Casco Viejo	10.972	1.184	10,8%
<i>Total Pamplona</i>	<i>199.644</i>	<i>20.994</i>	<i>10,5%</i>
San Juan	20.510	1.888	9,2%
Chantrea	19.986	1.819	9,1%
Ermitagaña-Mendebaldea	17.054	1.447	8,5%
Iturrama	23.172	1.849	8,0%
Ensanche	22.668	1.523	6,7%
Mendillorri	11.301	552	4,9%

Fuente: Unidad de Sociología del Ayuntamiento de Pamplona (datos a diciembre de 2014)

En cuanto a la población nacida en el extranjero, eran 34.008 personas (el 17%), una cifra que ha aumentado tras dos años de descenso (Unidad de Sociología, 2015). Por último, probablemente la mayor diferencia de la capital con el conjunto de Navarra se halla en la distribución por países de nacionalidad extranjera, ya que la clasificación es liderada por Bulgaria (15%), Rumanía (13,1%), Portugal (5,4%), Ecuador (5,3%) y Marruecos (5,1%).

### 2.3.5. La situación jurídico-administrativa de las personas extranjeras

Para finalizar este bloque, una cuestión específica que sólo afecta a las personas extranjeras es la concesión de autorizaciones o tarjetas para residir legalmente en España. Respecto a esta situación jurídico-administrativa, a 30 de junio de 2014 residían en Navarra 56.654 personas extranjeras con certificado de registro de la UE o tarjeta de residencia en vigor, tanto del Régimen Comunitario (30.436) como del Régimen General (26.218). Desde 2011 ha descendido paulatinamente en Navarra el número de extranjeros, que en gran parte se debe a la depuración estadística de titulares que han obtenido la nacionalidad española y, en menor medida, al rechazo de las solicitudes de renovación.

**Tabla 15. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor (2005-2014)**

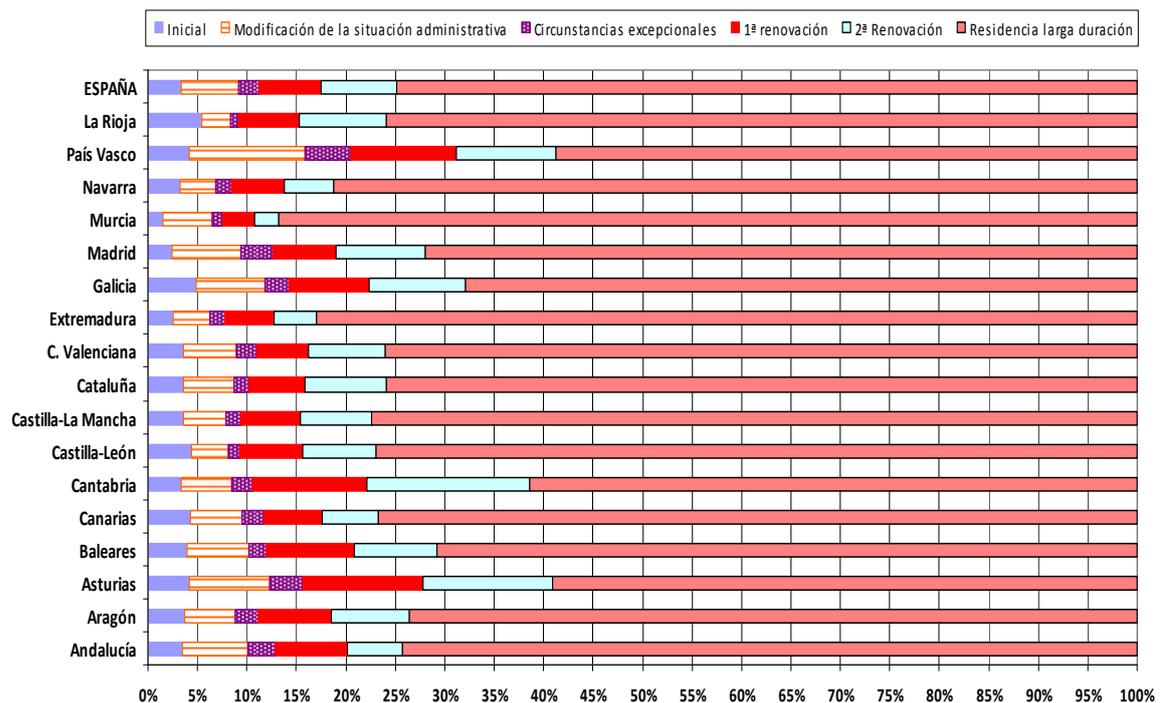
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Régimen General	32.300	34.184	35.604	36.912	39.484	38.364	39.144	30.705	27.141	26.218
Régimen Comunitario	5.568	7.477	18.240	26.160	25.203	27.350	29.071	30.840	30.178	30.436
Total Navarra	37.868	41.661	53.844	63.072	64.687	65.714	68.215	61.545	57.319	56.654

Fuente: Secretaría General de Inmigración y Emigración. Datos a 31 de diciembre de cada año, salvo para 2014 (30 de junio). Elaboración propia.

En un contexto tan difícil un aspecto positivo es la evolución de las tarjetas de residencia de larga duración para las personas no comunitarias en el Régimen General. Esta tarjeta se logra tras acreditar cinco años de residencia legal en el país, es decir, tras renovar durante cinco años las tarjetas de residencia temporal.

Navarra es una de las CCAA con un porcentaje más elevado de tarjetas de residencia de larga duración y con un mayor aumento en los últimos años (en 2007 solo una de cada tres personas tenía esta autorización). A 31 de diciembre de 2013 esta cifra representaba el 81,3% sobre el total de tarjetas del Régimen General y superaba la media del Estado (74,9%). Esto es, cuatro de cada cinco personas no comunitarias en Navarra tiene el tipo de autorización que posibilita el máximo de derechos a los que puede aspirar una persona extranjera. Éste es sin duda un buen dato porque da una idea del asentamiento producido en nuestra sociedad.

**Gráfico 12. Distribución porcentual por tipo de autorización de los extranjeros del Régimen General con autorización de residencia en vigor, por CC.AA.**



Fuente: Secretaría General de Inmigración y Emigración. Elaboración propia. Datos a 31/12/2013.

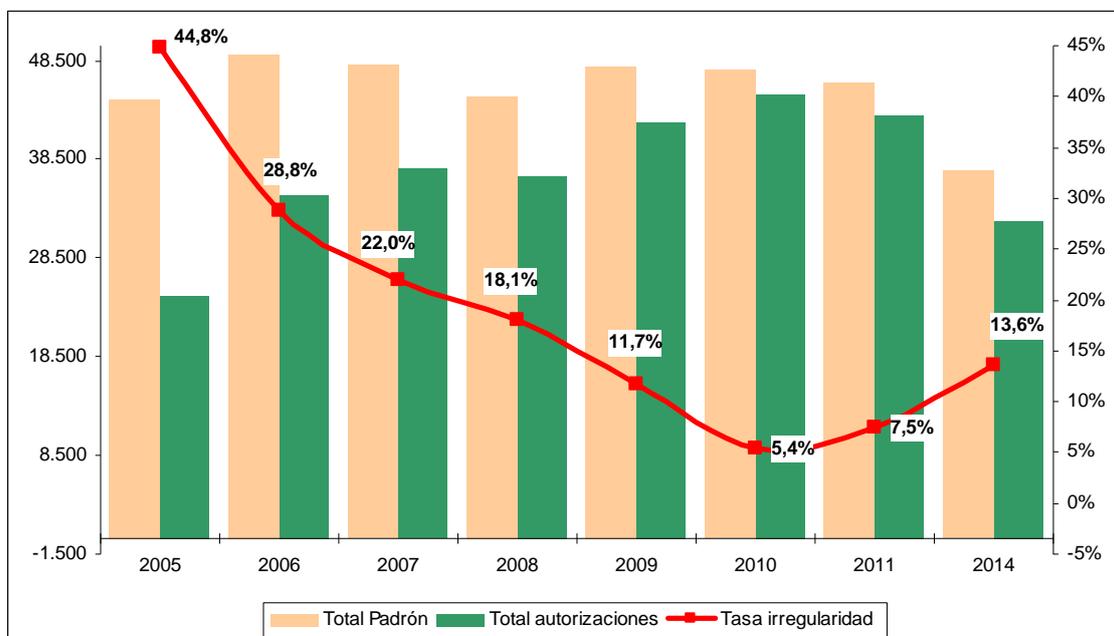
La irregularidad sobrevenida, esto es, que alguien en posesión de una autorización no pueda renovarla es un elemento del que se preveía una mala evolución con la llegada de la crisis. En los primeros años de la recesión aparentemente no fue así debido a las consecuencias del proceso de regularización del año 2005 y a la flexibilización de las medidas para renovar las autorizaciones. Sin embargo, con la segunda recesión acaecida a partir de 2011 se observa un

aumento de la carencia de cualquier tipo de autorización de residencia o, lo que es lo mismo, un incremento de la tasa de irregularidad documental<sup>2</sup>.

Esta tasa se calcula para las personas ajenas al Espacio Económico Europeo (formado por la Unión Europea y la AELC -Islandia, Suiza, Noruega y Liechtenstein-), dado que la población no comunitaria es la que está en mayor vulnerabilidad desde el punto de vista normativo. Técnicamente, para su estimación se cruzan los datos sobre autorizaciones de estancia, incluidas las que son por estudios, con los datos de personas empadronadas.

A continuación se expone la evolución de la irregularidad en Navarra desde el año 2005 al 2014. Cabe subrayar que se obvian los cálculos de los años 2012 y 2013 porque los datos de las autorizaciones de residencia no son fiables al incluir a un número elevado de nacionalizados. Por ello el salto en el gráfico es de 2011, que también tendría sus matices, a 2014. A 1 de enero de 2014 había 37.400 personas extracomunitarias empadronadas en Navarra. Por su parte, el total de población de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo con autorización de residencia y/o por estudios en vigor a 31 de diciembre de 2013 era de 32.297 personas. En números absolutos habría 5.103 personas en situación de irregularidad, que significaría que la tasa de irregularidad ascendería al 13,6% en Navarra.

**Gráfico 13. Personas en situación de irregularidad en Navarra. Periodo 2005-2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de habitantes y la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

<sup>2</sup> Pese a que las competencias en este ámbito son estatales, hay que ser conscientes que la intervención hacia las personas inmigrantes puede variar sobremanera dependiendo de si hay más o menos personas en situación irregular, ya que la normativa constriñe las posibilidades de integración de estas personas.

Si nos acercamos a esta tasa según el origen geográfico de estas personas podemos ver que a 1 de enero de 2014 la irregularidad en términos porcentuales era mayor entre las personas asiáticas (21,3% sobre su total), seguidas de las americanas (17,2%), las europeas no comunitarias (13,4%) y las africanas (9,3%). En cambio, en números absolutos la mayoría son americanas (2.683) y africanas (1.534), frente a las procedentes de Asia (504) y de la Europa no comunitaria (382).

Al igual que se ha detectado en el País Vasco los flujos de llegada más recientes provienen de Centroamérica. Por ello, si delimitamos el origen por países son dos de esta región geopolítica los únicos que tienen a más de la mitad de sus nacionales en situación irregular en Navarra, concretamente son Nicaragua (60,9%) y Honduras (52,8%). A continuación en esta clasificación se sitúan Pakistán (42,7%), Brasil (36,5%) y Argentina (33,5%).

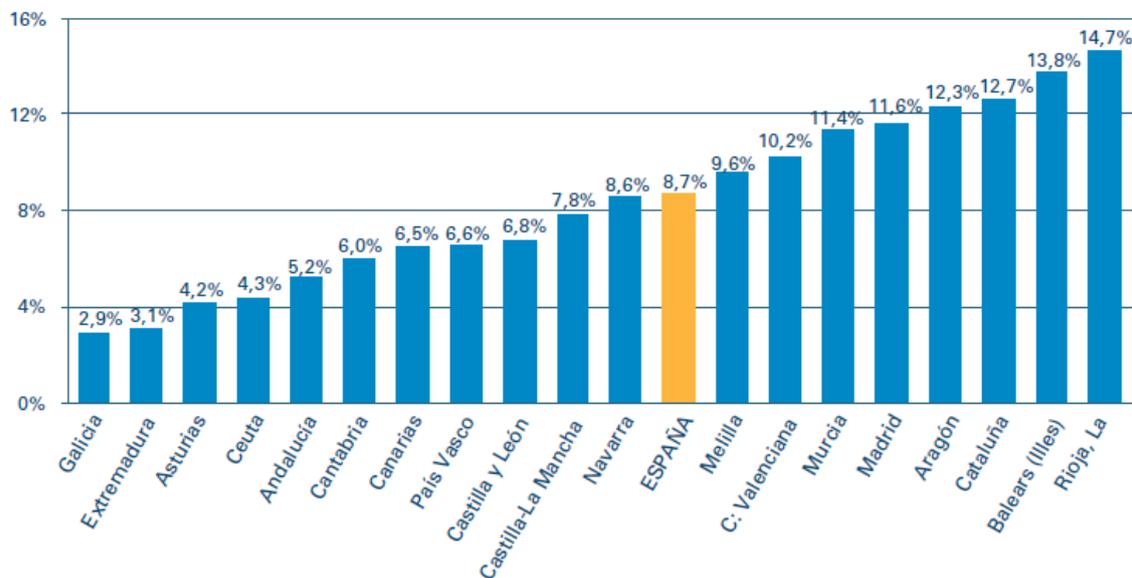
A su vez, en cifras absolutas el país con mayor número de personas en situación irregular a 1 de enero de 2014 era Marruecos, con 1.105 personas y una tasa del 10,6%, seguido de Brasil (553 personas), China (333 personas, Bolivia (299 personas) y Colombia (285 personas).

## 2.4. Educación

### 2.4.1. El volumen y la procedencia

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el curso 2013-2014, el porcentaje de alumnado extranjero en la Comunidad Foral sobre el total de alumnado matriculado en Enseñanzas no Universitarias era del 8,6%, una décima inferior a la media estatal. Navarra se situaba el curso pasado en noveno lugar respecto al resto de CCAA.

**Gráfico 14. Alumnado extranjero sobre el total de alumnado de EE. Régimen General no universitarias, por comunidades autónomas. Curso 2013-2014 (%)**



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014)

En números absolutos se comprueba que debido a las nacionalizaciones y a la emigración desde el curso 2009/2010 se asiste a un descenso paulatino del alumnado extranjero matriculado en la Comunidad Foral (Tabla 16). Ese curso hubo 11.847 menores de nacionalidad extranjera matriculados y que suponían el 10,5% sobre el total de alumnado navarro, mientras que en el presente curso 2014/2015 el alumnado extranjero asciende a 8.319 personas.

Respecto a la procedencia del alumnado extranjero, el 35,4% procede de América, sobre todo de países donde el idioma predominante es el español. Este porcentaje llegaba al 60% hace seis cursos, pero su número ha descendido notablemente pasando de 6.618 a 2.947 en el presente curso. Si bien esta disminución puede deberse a la marcha de parte de este alumnado, lo cierto es que la mayoría se debe a la adquisición de la nacionalidad española, tal y como hemos detallado en la Tabla 7.

Por detrás de este colectivo se sitúa el alumnado procedente de África, que va paulatinamente en aumento (con un 34,4% en el último curso) y de la Unión Europea, con el 22,6%. El alumnado con nacionalidades pertenecientes a la Europa no comunitaria y a Asia y Oceanía tiene una representación residual. En definitiva, la distribución por continente o zona de origen es muy similar a la que muestra el padrón para el conjunto de la población extranjera.

**Tabla 16. Evolución y distribución del alumnado extranjero según continente de origen. Datos absolutos y porcentuales. Periodo 2008-2015.**

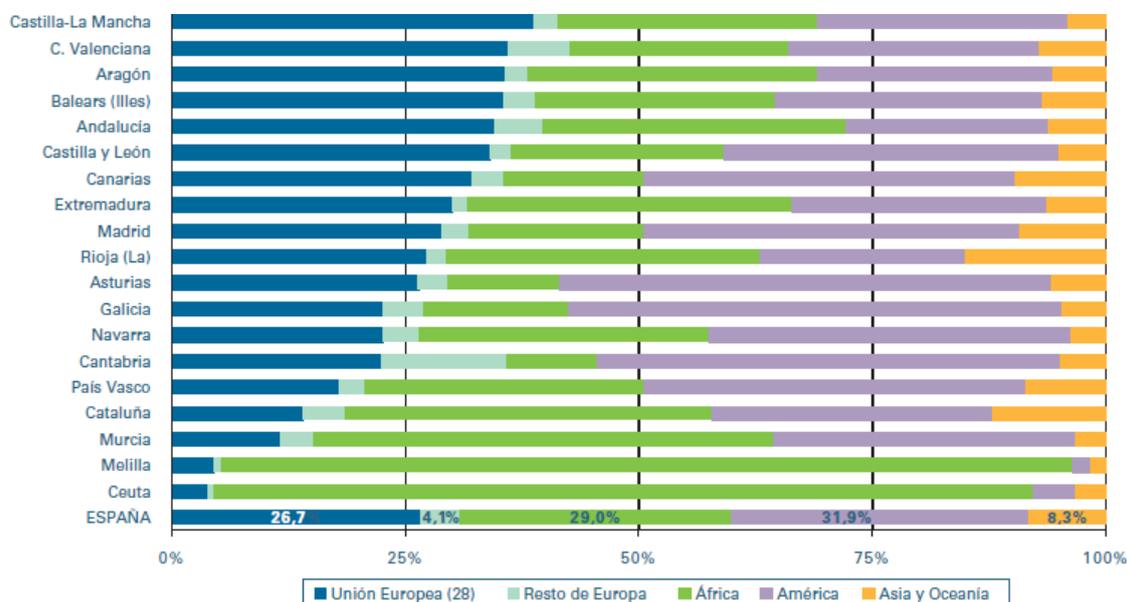
Curso	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
UE	1.973	2.212	2.056	2.116	2.007	2.042	1.882
Europa no UE	347	381	343	359	342	328	309
América	6.486	6.618	5.210	4.337	4.113	3.247	2.947
África	1.901	2.396	2.529	2.696	2.639	2.889	2.862
Asia y Oceanía	192	240	234	320	316	322	319
<b>Total</b>	<b>10.899</b>	<b>11.847</b>	<b>10.372</b>	<b>9.828</b>	<b>9.417</b>	<b>8.828</b>	<b>8.319</b>

Curso	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
UE	18,1%	18,7%	19,8%	21,5%	21,3%	23,1%	22,6%
Europa no UE	3,2%	3,2%	3,3%	3,7%	3,6%	3,7%	3,7%
América	59,5%	55,9%	50,2%	44,1%	43,7%	36,8%	35,4%
África	17,4%	20,2%	24,4%	27,4%	28,0%	32,7%	34,4%
Asia y Oceanía	1,8%	2,0%	2,3%	3,3%	3,4%	3,6%	3,8%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>						

Fuente: Sección de Atención a la Diversidad y Necesidades Educativas Especiales. Departamento de Educación.

Si comparamos la procedencia geográfica en cada Comunidad Autónoma se comprueba que, con ligeras oscilaciones, Navarra tiene una distribución relativamente parecida a la media estatal, aunque siempre con una mayor preeminencia del alumnado latinoamericano.

**Gráfico 15. Distribución porcentual del alumnado extranjero por procedencia geográfica y comunidades autónomas. Curso 2013-2014**



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014)

En cuanto a la distribución del alumnado matriculado por países en el curso 2014/2015, el primero es Marruecos con 1.970 alumnos/as, seguido de Ecuador con 1.056, Rumanía con 711 y Bulgaria con 627. En la siguiente tabla se detallan los quince primeros países por número de matrículas en enseñanza no universitaria en los cursos 2009/2010 y 2014/2015. Las mayores diferencias negativas obedecen a países latinoamericanos (especialmente Ecuador, con 2.164 alumnos menos y Colombia, con -640). Por el contrario, los países que más han incrementado su número en este periodo son Marruecos (341) y China (70).

**Tabla 17. Alumnado extranjero según nacionalidad. Cursos 2009-2010 y 2014/2015.**

País	2009/2010	2014/2015	Diferencia
<i>Total Navarra</i>	11.847	8.319	-3.528
Marruecos	1.629	1.970	341
Ecuador	3.220	1.056	-2.164
Rumanía	682	711	29
Bulgaria	699	627	-72
Colombia	1.078	438	-640
Bolivia	532	394	-138
Argelia	340	360	20
Portugal	498	354	-144
Perú	501	235	-266
China	162	232	70
Brasil	345	225	-120
República Dominicana	311	213	-98
Suma de estos países	9.997	6.815	-3.182

Fuente: Sección de Atención a la Diversidad y Necesidades Educativas Especiales. Departamento de Educación.

#### 2.4.2. El modelo lingüístico, las etapas educativas y la titularidad del centro

En lo que se refiere a la elección del modelo lingüístico, en el presente curso 2014/2015 el 73% del alumnado extranjero ha optado por la enseñanza exclusivamente en castellano a través del modelo G; el 6,6% por el modelo A (con asignatura de vascuence); el 18,7% en modelos plurilingües (British y TIL, que es el acrónimo de “Tratamiento Integrado de las Lenguas” y que se imparte en castellano, inglés y vascuence) y, por último, el 1,6% está matriculado en el modelo D (vascuence). A modo de comparación con el total del alumnado navarro (Consejo Escolar de Navarra, 2014), en el curso 2013/2014 el 54,7% se hallaba matriculado en el modelo G, el 23,8% en el modelo D, el 14% en el modelo A y el 7,4% en los modelos plurilingües.

En los últimos cursos el mayor cambio viene por el aumento de la población extranjera en la inscripción de los modelos plurilingües ofertados en la red pública. Por su parte, en la actualidad, del 73% que se encuentra en el modelo G, el 57,7% está en centros públicos y el 15,3% en concertados, mientras que del 6,6% que ha elegido el modelo A la proporción es del 5,3% y 1,3%, respectivamente.

**Tabla 18. Distribución total y porcentual del alumnado extranjero por modelos lingüísticos y titularidad del centro educativo. Cursos 2009/2010 y 2014/2015.**

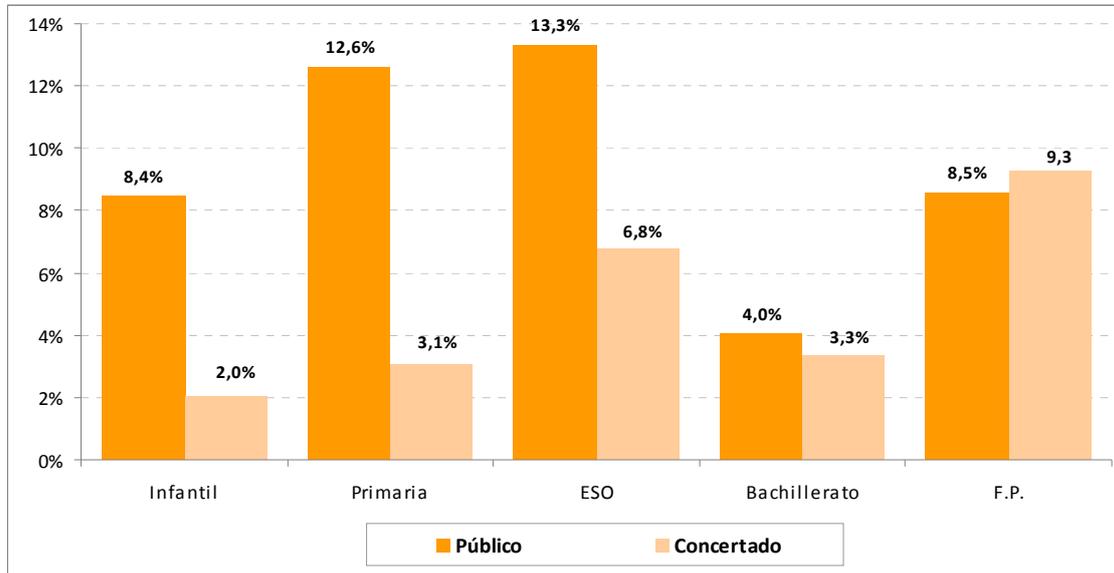
Curso	Titularidad	A	%	British	%	D	%	G	%	TIL	%	Total
2009 /2010	Concertada	220	1,9%	0	0,0%	7	0,1%	2.125	18,0%	0	0,0%	2.352
	Pública	1.067	9,0%	282	2,4%	188	1,6%	7.777	65,7%	171	1,4%	9.485
	TOTAL	1.287	<b>10,9%</b>	282	<b>2,4%</b>	195	<b>1,6%</b>	9.902	<b>83,7%</b>	171	<b>1,4%</b>	11.837
2014 /2015	Concertada	111	1,3%	0	0,0%	19	0,2%	1.267	15,3%	0	0,0%	1.397
	Pública	439	5,3%	415	5,0%	117	1,4%	4.775	57,7%	1138	13,7%	6.884
	TOTAL	550	<b>6,6%</b>	415	<b>5,0%</b>	130	<b>1,6%</b>	6.042	<b>73,0%</b>	1138	<b>13,7%</b>	8.281

Fuente: Sección de Atención a la Diversidad y Necesidades Educativas Especiales (Departamento de Educación)

En el presente curso el 43,1% del alumnado extranjero en Navarra se encuentra matriculado en los primeros ciclos educativos (el 12,6% en Educación Infantil y el 40,5% en Primaria). El resto corresponde a ESO (31,2%), Bachillerato (5,4%), Formación Profesional (8,8%, que ha subido un 5% en los últimos tres años) y Educación Especial (1,5%).

Si atendemos al peso porcentual del alumnado extranjero sobre el total de alumnado en Navarra según las etapas y la titularidad del centro se observa que este porcentaje en el pasado curso 2013-2014 era notablemente superior en los centros públicos en los primeros ciclos educativos y sobre todo en Infantil y Primaria. Sin embargo, en Bachillerato estaba más igualado y en Formación Profesional la proporción de alumnado extranjero era ligeramente mayor en los centros concertados que en los públicos.

**Gráfico 16. Distribución porcentual del alumnado extranjero por etapas y titularidad del centro en Navarra, sobre el total de alumnado. Curso 2013-2014**



Fuente: Sección de Atención a la Diversidad y Necesidades Educativas Especiales (Departamento de Educación) y Consejo Escolar de Navarra, Informe del sistema educativo Curso 2013/2014

Una cuestión que genera debates intensos es la concentración del alumnado inmigrante en determinados centros públicos. Pese a que tiene una base real, en algunos casos también debe ser objeto de una reflexión particular que tiene diversos matices, ya que sobre todo en el ámbito rural en ocasiones la escolarización sólo es posible en centros públicos y por ello puede darse una mayor sobrerrepresentación en dichos centros. En general, si atendemos a la distribución del alumnado por la titularidad del centro académico y ordenado de menor a mayor porcentaje de alumnado extranjero matriculado en centros públicos, Navarra ocupa la décima posición en el conjunto de comunidades autónomas (ver Tabla 19).

Según los datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el curso 2012/2013, el alumnado extranjero matriculado en centros públicos en Navarra (82,8%) era superior a la media estatal. Quienes no están matriculados en este tipo de centros en Navarra se encuentra sobre todo en la enseñanza concertada (16,7%), ya que la privada no concertada acoge a una parte ínfima del total del alumnado extranjero. Ahora bien, respecto a la distribución del alumnado por titularidad del centro es preciso apuntar una cuestión a menudo soslayada. El alumnado extranjero sigue la misma pauta que el conjunto del alumnado, que se matricula también en su mayor parte en los centros públicos.

**Tabla 19. Distribución por CCAA del alumnado extranjero por titularidad/financiación del centro. Curso 2012-2013 (orden por menor % en centros públicos).**

	% centros públicos	% enseñanza concertada	% privada no concertada	% total
País Vasco	69,0%	29,9%	1,0%	100,0%
Cantabria	71,5%	27,7%	0,8%	100,0%
Madrid	77,6%	16,7%	5,7%	100,0%
Baleares	78,6%	15,1%	6,4%	100,0%
Castilla y León	79,0%	20,2%	0,8%	100,0%
La Rioja	80,7%	18,7%	0,6%	100,0%
Cataluña	82,0%	14,3%	3,7%	100,0%
Andalucía	82,3%	13,7%	4,0%	100,0%
Asturias	82,3%	17,0%	0,6%	100,0%
<i>Total España</i>	<i>82,3%</i>	<i>13,7%</i>	<i>4,0%</i>	<i>100,0%</i>
Navarra	82,8%	16,7%	0,4%	100,0%
Comunidad Valenciana	84,6%	10,4%	5,0%	100,0%
Galicia	85,2%	13,2%	1,6%	100,0%
Aragón	86,2%	7,8%	6,0%	100,0%
Canarias	87,6%	4,8%	7,6%	100,0%
Murcia	89,5%	8,7%	1,8%	100,0%
Castilla-La Mancha	91,4%	7,9%	0,7%	100,0%
Extremadura	91,4%	8,1%	0,4%	100,0%

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014)

### 2.4.3. El rendimiento académico del alumnado de origen inmigrante

La existencia de una correlación negativa con el rendimiento académico es uno de los aspectos más habituales del debate en torno a la concentración de inmigrantes en algunos centros. Un reciente estudio financiado por el Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (Cebolla, 2012) evidencia que el mapa escolar navarro presenta una distribución desigual de los hijos de migrantes entre centros<sup>3</sup>. A partir de ahí señala que los procesos de concentración debieran ser atajados, pero no porque la concentración implique un rendimiento académico negativo del conjunto del alumnado del centro, sino por su incidencia nociva en el medio y largo plazo para la cohesión social. De hecho, esta investigación certifica que, a igualdad de condiciones socioeconómicas familiares, no existe en Navarra desventaja educativa del alumnado inmigrante. Cabe subrayar que el peso relativo de las familias de entornos menos favorecidos entre quienes tienen un origen inmigrante y autóctono es mayor y por tanto no son poblaciones comparables sin observar su extracción socioeconómica. Es preciso tener muy en cuenta esta explicación ya que, en gran parte, las diferencias educativas de los estudiantes en función de su estatus migratorio parecen deberse a su origen socioeconómico familiar.

<sup>3</sup> Este estudio fue realizado por Héctor Cebolla, experto europeo en la materia, a partir de los datos PISA 2009 de la OCDE y de la Evaluación Diagnóstica que el Departamento de Educación realizó en el curso 2010/2011 a alumnado de 4º de Primaria y 2º de ESO.

En cualquier caso, este estudio corrobora que, como en otras comunidades autónomas, los hijos de familias inmigrantes tienen un problema de rendimiento al estar sobre-representados entre quienes han repetido algún curso. La brecha entre hijos de migrantes y autóctonos parece deberse, sobre todo, a la mayor desventaja socioeconómica de las familias migrantes (comparadas con las autóctonas) y a su escaso tiempo de residencia en Navarra. Si se obvian ambos factores el balance de la situación es relativamente positivo, aunque hay colectivos cuya desventaja es muy persistente. En particular, para las familias de origen africano.

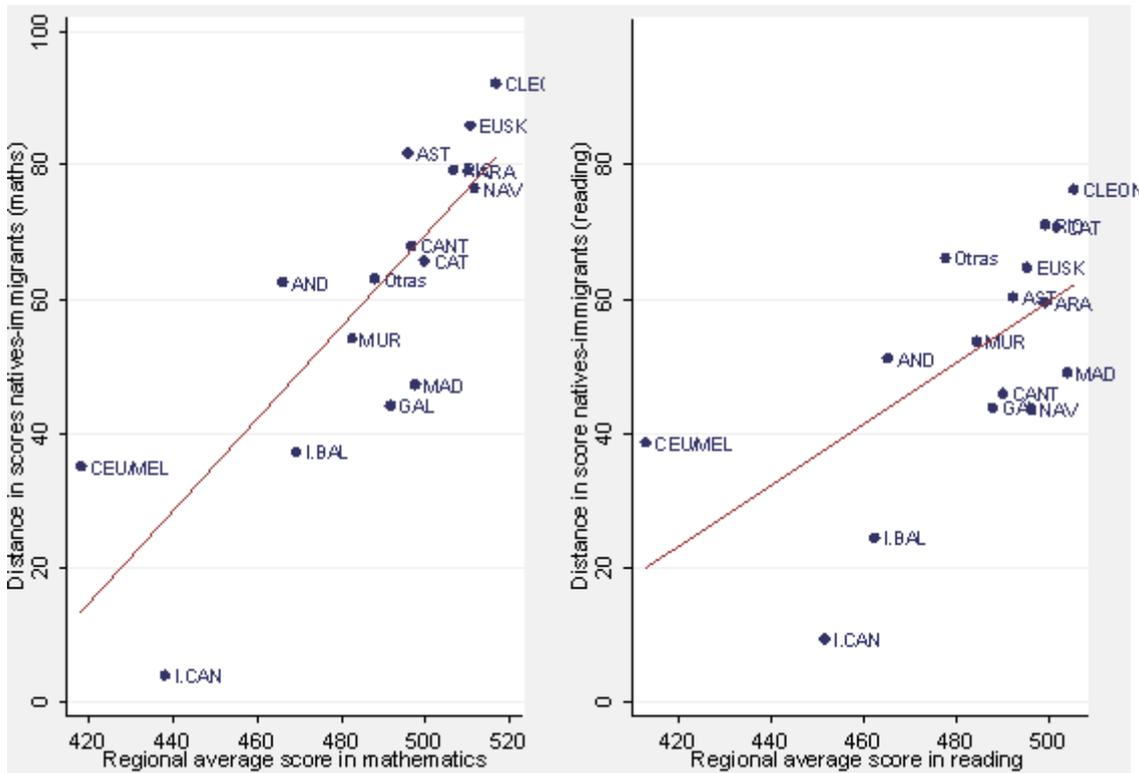
En cuanto al nivel de competencias demostrado, Cebolla (2012: 15-21) recuerda que Navarra es un ejemplo de éxito en la OCDE, ya que sus puntuaciones medias en PISA la sitúan por encima de la media estatal y entre los sistemas educativos más avanzados: 14 por encima de la media OCDE en matemáticas, 8 puntos por encima en ciencias y 4 puntos en lectura. Aun así, como ocurre en otros países de la OCDE, si se desglosan estos datos a través de la distancia entre hijos de inmigrantes y autóctonos comparando por comunidades autónomas, es decir, la brecha que separa el rendimiento entre ambos grupos en los sistemas educativos regionales se comprueba que existen importantes diferencias en la distancia media que separa a ambos grupos. En cambio, los hijos de familias mixtas tienden a comportarse como los de origen nativo en casi todos los indicadores relevantes de rendimiento.

La brecha en los test PISA en matemáticas obtenidos por los hijos de familias autóctonas y de inmigrantes es amplia en comparación con otras comunidades autónomas<sup>4</sup>. La posición en las pruebas de lectura es mucho más positiva y se sitúa en la media estatal, quizás debido a la importancia de la migración latinoamericana. En ambos casos, la clasificación regional está encabezada por Castilla y León, en donde la desventaja de los hijos de inmigrantes es mayor, mientras que en Canarias la distancia es menor y se acerca a cero. La explicación no parece deberse al nivel de gasto, sino a la media de rendimiento en cada territorio. Hay indicios de una tensión entre calidad y equidad, y Navarra, como el resto de comunidades autónomas con rendimiento alto, parece magnificar la distancia entre inmigrantes y autóctonos.

---

<sup>4</sup> En términos generales, las puntuaciones obtenidas en pruebas de matemáticas son más fiables para un estudio de la desventaja escolar de la población inmigrante en un país de inmigración reciente como España y en el que, además, los nativos en castellano representan un contingente muy importante dentro de la población inmigrante. Más allá del caso de España, las matemáticas representan un lenguaje universal en el que las diferencias impuestas por las especificidades culturales (o lingüísticas) de origen y destino son menores que, obviamente, en lectura o cualquier disciplina humanística.

**Gráfico 17. Relación entre la distancia media entre hijos de familias inmigrantes y autóctonas y el rendimiento medio en matemáticas y lengua del conjunto de la población**



Fuente: Cebolla (2012), a partir de los datos PISA 2009

En definitiva, según Cebolla (2012) lo cierto es que los datos de la Evaluación diagnóstica muestran que el sistema escolar navarro no amplifica las desigualdades entre hijos de inmigrantes y autóctonos. Las características del centro (efectos escuela) no parecen ser determinantes de los peores resultados de los inmigrantes. Es decir, dado que estos dos colectivos proceden de entornos familiares netamente diferentes por su composición de clase, las escuelas navarras no amplifican la brecha. La evidencia empírica muestra que el alumnado de origen inmigrante parece comportarse como el autóctono que procede de contextos familiares similares y que si las trayectorias de los estudiantes en el futuro difieren en función del estatus migratorio será por diferencias en el capital cultural familiar.

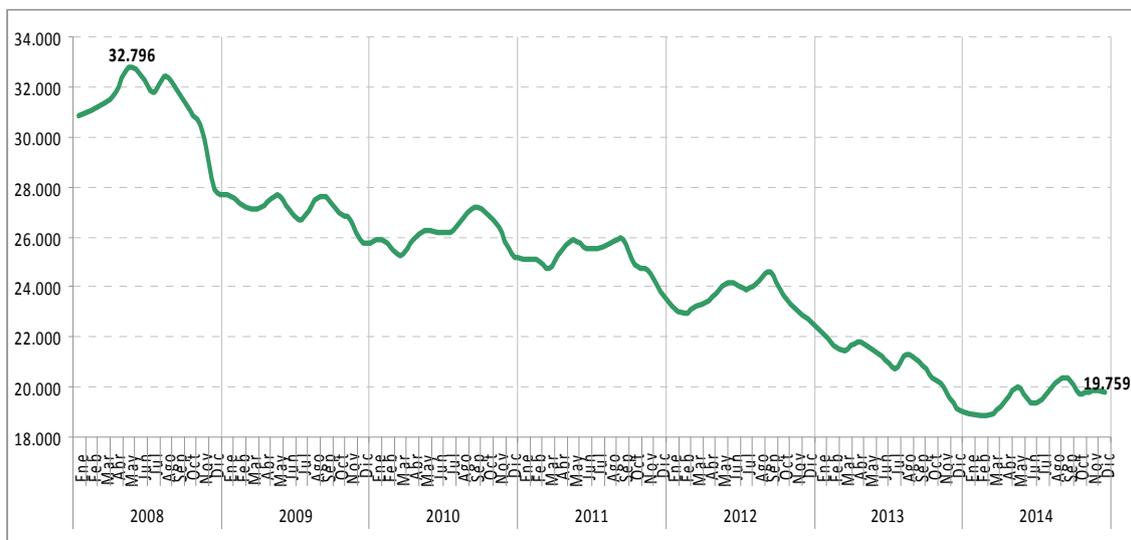
## 2.5. Empleo

### 2.5.1. La afiliación a la Seguridad Social

La población inmigrante tiene un papel muy importante en el mantenimiento de los sistemas sociales contributivos. En este sentido resulta significativa la diferencia entre las tasas de actividad de la población española (59%) y de la población extranjera (77%).

En cualquier caso, un parámetro que da fe del impacto de la crisis es el descenso en el número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral. En mayo de 2008 había 32.796 y suponían el 11% del conjunto de Navarra. En diciembre de 2014 eran 19.759, el 7,8% sobre el total de afiliaciones (porcentaje inferior a la media estatal, que es el 9,3%).

**Gráfico 18. Evolución del número de personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en alta laboral en Navarra. Periodo 2008-2014.**



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Elaboración propia. Datos a último día de cada mes.

Pese a finales de 2014 ha habido un ligero crecimiento interanual respecto a 2013, el continuo descenso en el número de personas extranjeras afiliadas no es una buena noticia si atendemos a la necesidad que tiene el sistema de su aportación. La tendencia en la evolución de la afiliación desde el inicio de la crisis hasta 2014 ha sido descendente tanto para la población española como para la extranjera residente en Navarra. Sin embargo, para las personas extranjeras esta tendencia desde el inicio de 2008 ha supuesto un descenso del 39,8% del total hasta diciembre de 2014 y representa cuatro veces más que para la población española.

Según los datos de diciembre de 2014, en Navarra la mayoría de las personas extranjeras están inscritas en el Régimen General (16.430), mientras que 2.899 lo hacen en el de Autónomos.

Dentro del Régimen General hay 2.499 personas registradas en el sistema agrario y 3.231 en el del Hogar. En comparación con el conjunto de la población, estas personas están infrarrepresentadas en el trabajo por cuenta propia y sobrerrepresentadas en el Régimen Agrario (donde el 87% son hombres) y el del Hogar, donde la mayoría son mujeres (el 95%). La presencia mayoritaria de población extranjera en ambos regimenes no es una novedad, pero como consecuencia de la crisis se observa un creciente ascenso.

### 2.5.2. El paro

De las múltiples facetas que tiene la crisis socioeconómica probablemente el desempleo sea su máximo exponente y el principio de otros tantos problemas para las personas afectadas. El cambio ha sido de tal magnitud que si una persona ajena a esta realidad comparara los datos previos a la crisis con los actuales podría pensar que se trata de dos países o territorios distintos. Estas impresiones se comprueban a través de la siguiente tabla, que da cuenta de la evolución de la tasa anual de paro entre 2007 y 2014 según la nacionalidad<sup>5</sup>.

Si aplicamos una perspectiva comparada, Navarra ha tenido tradicionalmente unas tasas de desempleo totales y para la población española que eran la mitad, aproximadamente, de las que había en el conjunto del Estado. Si bien en los tres últimos años esta distancia se ha reducido para ambas variables, la evolución para la población extranjera que vive en Navarra está siendo notablemente peor que en el conjunto del Estado: la media de 2014 fue del 39%, frente al 34,5% estatal. Este dato triplica la tasa de paro de la población con nacionalidad española en Navarra. Es cierto que la tasa más elevada entre la población extranjera y sobre todo de la población extracomunitaria no es nueva, pero quienes residen en Navarra están padeciendo el desempleo, y sus efectos colaterales, de una manera más intensa.

**Tabla 20. Tasa de paro en España y en Navarra, según nacionalidad. Periodo 2007-2014.**

Año	Española		Extranjera (total)		Extranjera (no UE)		Total población	
	Estado	Navarra	Estado	Navarra	Estado	Navarra	Estado	Navarra
2007	7,6	4,3	12,2	7,6	12,6	9,0	8,2	4,7
2008	10,2	5,4	17,4	15,9	18,0	17,0	11,3	6,8
2009	16,0	8,8	28,3	23,1	30,0	26,1	17,9	10,8
2010	18,1	9,9	30,0	23,3	31,4	26,3	19,9	11,9
2011	19,5	10,7	32,6	26,9	34,4	30,8	21,4	13,0
2012	23,0	13,6	35,9	34,1	38,6	38,3	24,8	16,2
2013	24,4	15,1	37,0	40,3	40,4	47,5	26,1	17,9
2014	23,0	13,0	34,5	39,0	37,4	43,5	24,4	15,7

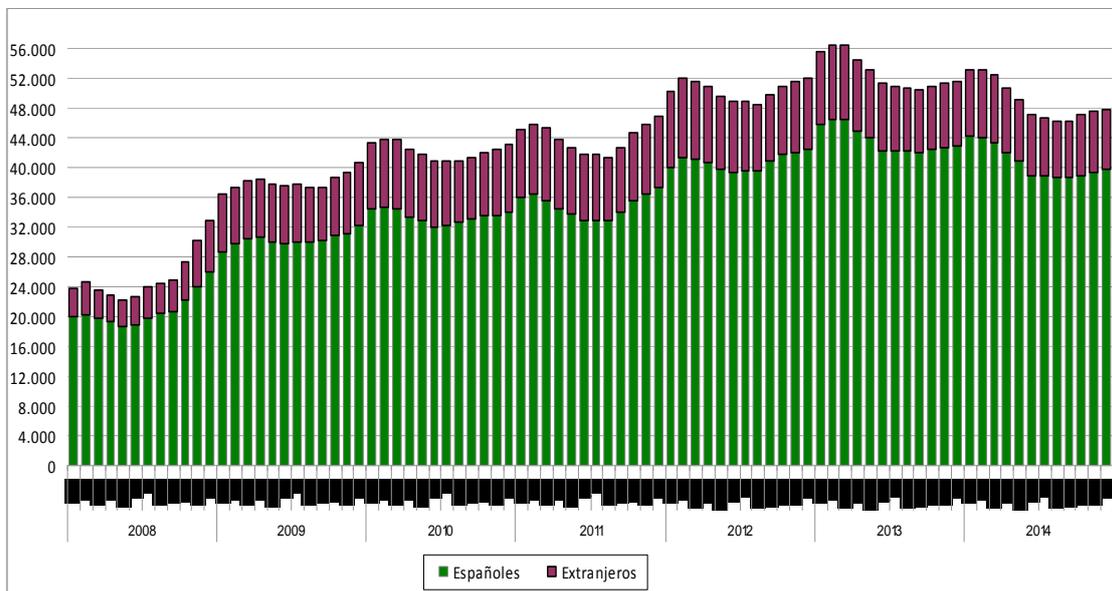
Fuente: Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística). Datos de medias anuales.

<sup>5</sup> El INE informa que los resultados anuales no han sido actualizados con los datos revisados según la base poblacional 2011 y se basan por tanto en el Censo 2001, aunque se modificarán próximamente.

Por su parte, según los datos de paro que ofrece el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en diciembre de 2014 el número de personas extranjeras en Navarra registradas como paradas en el Servicio Navarro de Empleo era de 8.117, el 17% sobre el total. De éstas, 2.935 pertenecían a países comunitarios y 5.182 a países no comunitarios, que representaban el 36,1% y el 63,9% sobre el total de extranjeras paradas, respectivamente.

El análisis ratifica que 2008 supuso un punto de inflexión respecto a la evolución del paro registrado, tanto en la población total como en la extranjera. En ese año se produce un salto exponencial en el paro, pero sobre todo para la población extranjera. De enero de 2008 a enero de 2009 esta población en paro se duplicó y pasó de 3.838 a 7.608 personas, mientras que el incremento total fue de 12.610 personas. Pese a que en términos absolutos el número de personas extranjeras en situación de paro ha aumentado considerablemente, hay que señalar que desde 2013 el porcentaje de paro extranjero sobre el total de paro registrado se mantiene en torno al 17%.

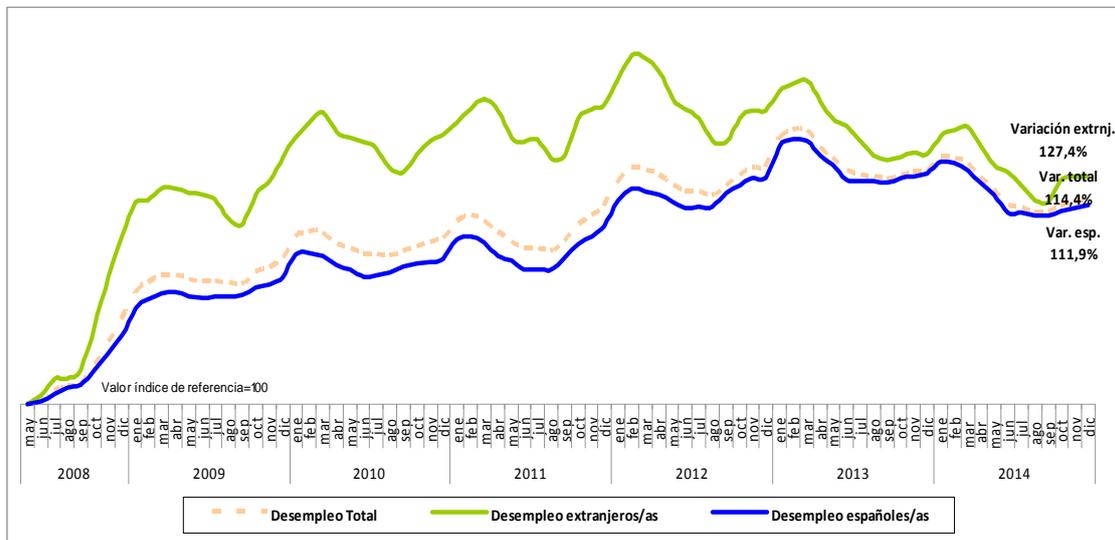
**Gráfico 19. Personas paradas según el Servicio Navarro de Empleo, por nacionalidad. Periodo 2008-2014 (por meses).**



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Elaboración propia

En el siguiente gráfico se observa claramente el mayor impacto del desempleo en el colectivo extranjero. El impacto de la crisis en forma de paro ha sido significativo en el conjunto de la población, pero todavía ha sido más grave para las personas extranjeras. Desde mayo de 2008 a diciembre de 2014 el porcentaje de personas extranjeras registradas como desempleadas en el Servicio Navarro de Empleo se ha incrementado un 127,4%, mientras que para las españolas este aumento es del 111,9%.

**Gráfico 20. Evolución y variación porcentual del desempleo en Navarra, según nacionalidad. Periodo 2008-2014 (por meses).**



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Elaboración propia

En el caso del colectivo inmigrante, su situación se agrava por la falta de arraigo social que es necesario a la hora de encontrar trabajo y una mayor descapitalización económica familiar. En definitiva, la crisis en forma de paro no está afectando de manera homogénea, ya que existen colectivos y condiciones sociales que provocan una mayor vulnerabilidad, y por tanto la población inmigrante es quien más duramente acusa los efectos de la recesión.

### 2.5.3. Las prestaciones por desempleo

El número de prestaciones está directamente relacionado con los datos de paro registrado. Por tanto, el año 2008 fue el punto de inflexión respecto al número de beneficiarios/as. La población extranjera beneficiaria de alguna prestación por desempleo se duplicó en un año y pasó de 2.423 personas extranjeras en enero de 2008 a 5.552 en febrero de 2009. Desde entonces este número ha ido descendiendo de forma paulatina, hasta las 2.964 que hay seis años después, en enero de 2015.

Un dato preocupante es que el número de prestaciones obtenidas por personas extranjeras va descendiendo, pero no así quienes se encuentran en paro. La explicación puede venir por el hecho de que ante la duración de la crisis, un número cada vez mayor de personas ha agotado las prestaciones a las cuales tenía derecho. La población extranjera se veía especialmente afectada por esta casuística a causa, por un lado, de su incorporación más reciente al mercado laboral y, por otro, de las peores condiciones en que se incorpora. Ambas cuestiones repercuten en que reciban prestaciones y subsidios más bajos y durante menos tiempo.

Por su parte, sobre el total de 25.389 beneficiarias de prestaciones, las personas extranjeras suponían en enero de 2015 el 11,7%. De este modo, la proporción de población extranjera beneficiaria de una prestación contributiva por desempleo sobre el total de población ha descendido 8,5 puntos porcentuales en los seis últimos años.

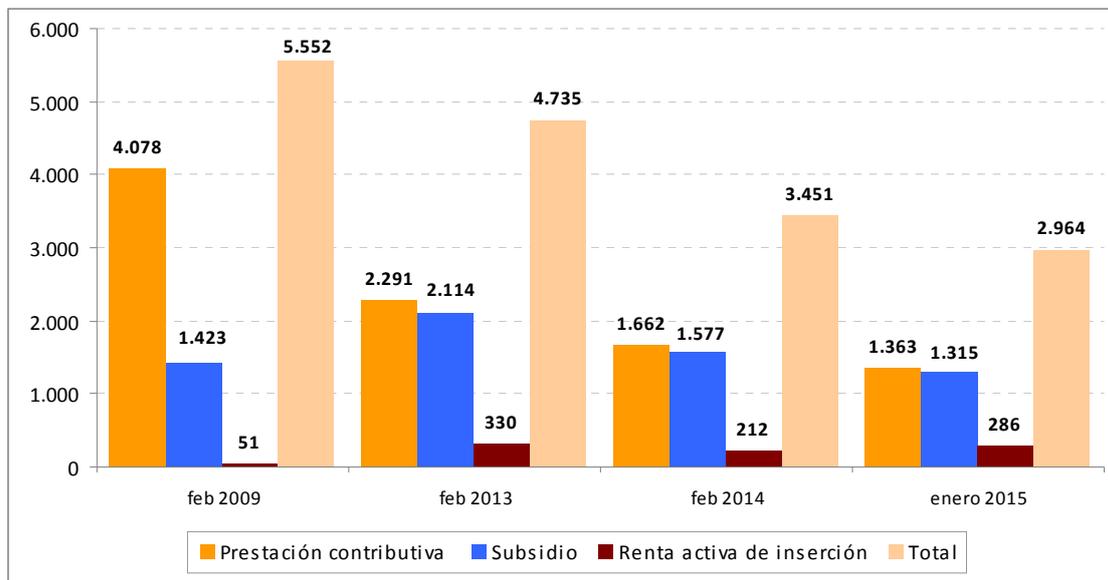
**Tabla 21. Beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo en Navarra (2009-2015)**

	2009	2013	2014	2015
Extranjeras	5.552	4.735	3.451	2.964
Total beneficiarias	27.322	34.887	29.589	25.389
% de extranjeras s/ total	20,3%	13,6%	11,7%	11,7%

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (datos a febrero de cada año, salvo enero en 2015). Elaboración propia.

En relación al tipo de prestación, en enero de 2015 la cifra de personas extranjeras que cobraba el subsidio era muy similar a la de quienes cobraban la prestación contributiva (cabe apuntar que el alargamiento de la crisis ha provocado que las prestaciones contributivas por desempleo vayan agotándose y pasen a los subsidios). Sin lugar a dudas éste es un dato preocupante, ya que indica que la situación de desempleo se mantiene y que existen grandes dificultades para incorporarse al mercado laboral.

**Gráfico 21. Personas extranjeras beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo en Navarra (2009-2015).**



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Elaboración propia.

Durante los últimos seis años el porcentaje de personas extranjeras beneficiarias de una prestación contributiva ha descendido en 27 puntos y ha pasado del 73,4% en 2009 al actual 46%. A su vez, esto ha conllevado un incremento en quien percibe el subsidio por desempleo

(del 25,6% en 2009 al 44,4% en enero de 2015) y la Renta Activa de Inserción (RAI)<sup>6</sup>, que representa el 9,6%, cuando seis años antes era sólo el 0,9%. La diferencia con la población española es que en ésta porcentualmente tienen un menor peso el subsidio (40%) y la RAI (6,8%), y más la prestación contributiva (53,1%).

#### 2.5.4. Otros efectos de la crisis

Un elemento que está directamente relacionado con la posición socioeconómica que se ocupa es el análisis según la nacionalidad de los hogares que llegan con dificultad a fin de mes, que es un indicador a su vez de la cohesión social interna de cada región.

En 2010 esta dificultad era sensiblemente mayor entre los hogares extranjeros que entre los autóctonos, con cierto agravamiento de la situación respecto al inicio de la crisis. En concreto, algo más de la mitad de los hogares extranjeros tenía dificultades (50,6%), frente al 29,2% de los españoles. La diferencia era de más de 20 puntos porcentuales y el cociente<sup>7</sup> resultante era 1,73. En la mayoría de CCAA las diferencias entre un colectivo y el otro no son grandes, pero debido sobre todo a una peor situación de los hogares autóctonos y no a una mejor de los extranjeros. Dicho de otro modo, se da una cierta igualdad en las condiciones a costa de que la equiparación sea a la baja.

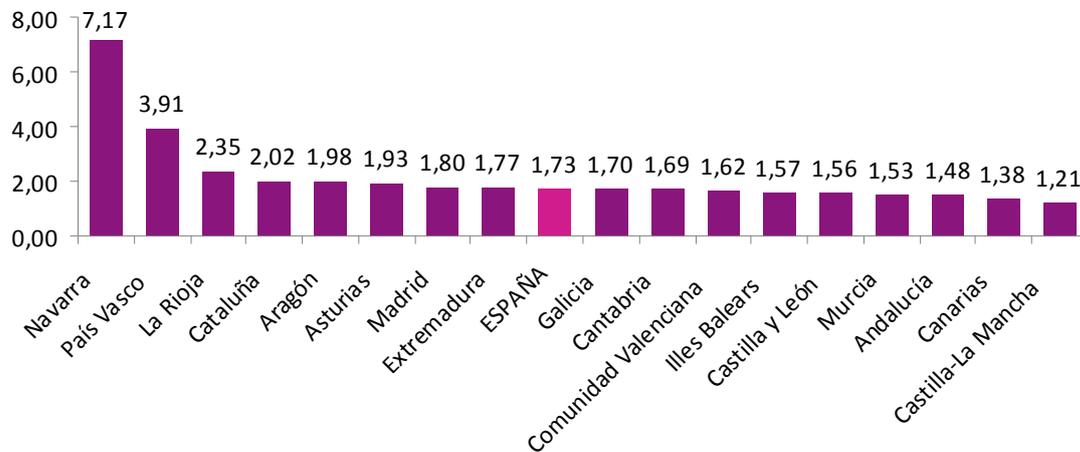
En el caso del País Vasco y Navarra aparece una diferenciación significativa. Si bien ostentaban en 2010 los porcentajes más bajos de hogares autóctonos con dificultades, no mostraban la misma pauta en el caso de los hogares extranjeros, que se situaban en el conjunto de España entre los que tenían más dificultades a fin de mes. En el caso vasco un 54,9% tenía dificultades y en el navarro un 80,1%. Navarra marcaba así los dos polos opuestos tanto en un colectivo como en el otro: los porcentajes más bajos entre autóctonos (11,2%) y los más altos entre extranjeros (80,1%). En consecuencia estos datos hacen que el cociente de estas dos CC.AA. sea muy diferente al del resto, de un 3,91 para el País Vasco y de un 7,17 para Navarra.

---

<sup>6</sup> La Renta Activa de Inserción está destinada a colectivos con ingresos inferiores al 75% del SMI, con especial dificultad para encontrar empleo y en situación de necesidad económica. El programa incluye medidas para ayudar a incorporarse al mercado laboral.

<sup>7</sup> Una magnitud superior a 1 significa una peor situación de la población extranjera, mientras que el cociente igual a 1 representa una situación de igualdad.

**Gráfico 22. Distribución de los hogares que llegan con dificultad a fin de mes, según el cociente entre población española y extranjera, por CC.AA. (2010)**



Fuente: Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración (2012), a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Ambos cocientes parecen indicar que se trata de sociedades cohesionadas y que garantizan el bienestar para la población autóctona, pero que muestran muchas más dificultades con respecto al colectivo extranjero (Godenau *et al.*, 2014). Aquí factores ligados a la estructura socioeconómica y las peculiaridades del tejido laboral explican en gran parte esta diferencia que apunta hacia un modelo de bienestar dualizado, al igual que en el mercado laboral.

## 2.6. Salud

### 2.6.1. El acceso al sistema sanitario

En este ámbito es preciso referirse en primer lugar al Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, cuya aprobación fue de enorme trascendencia para toda la ciudadanía. Especialmente relevante fue la modificación en los requisitos de acceso para las personas no comunitarias, ya que quienes no sean titulares de una autorización para residir en territorio español en principio no pueden poseer la Tarjeta Individual Sanitaria (TIS).

Ahora bien, Navarra mejora la normativa básica del Estado y cubre la asistencia a toda la población mediante la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en Navarra. Su artículo 11 indica que la asistencia es universal, incluidos “a los inmigrantes que residan en los municipios de Navarra con independencia de su situación legal o administrativa”. Para reforzar esta atención el Parlamento navarro aprobó la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario

navarro. En su artículo único habilita que cualquier persona pueda ser atendida en el sistema sanitario público si acredita que está residiendo en la Comunidad Foral:

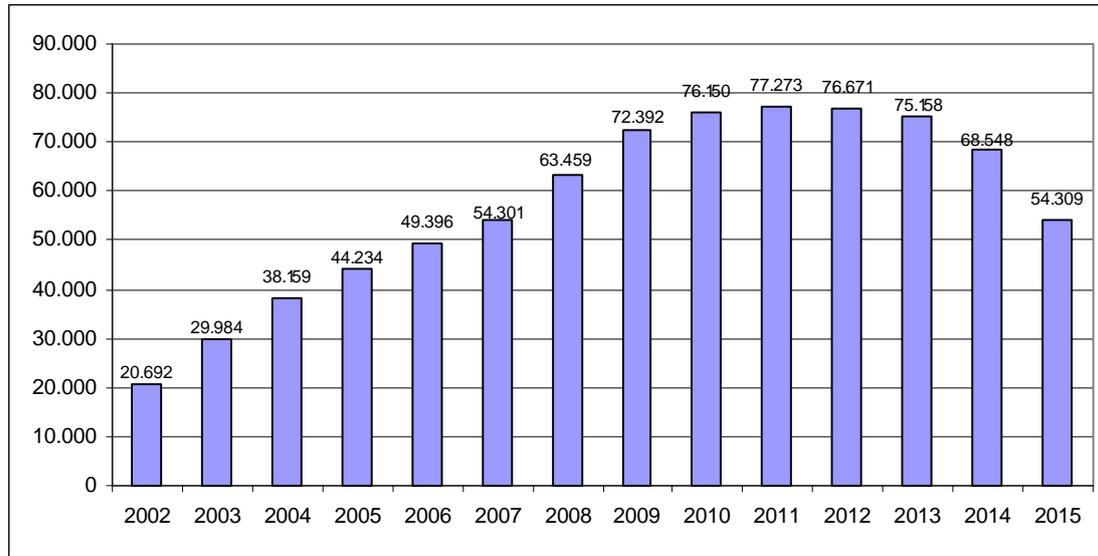
“1. Todas las personas con residencia en Navarra tienen derecho de forma gratuita a la asistencia sanitaria primaria o especializada, prestada por el sistema sanitario público de la Comunidad Foral de Navarra, con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, cualquiera que sea su edad, nacionalidad o situación legal o administrativa.

2. A efectos de lo dispuesto en el número anterior, se entiende por “residencia” el hecho de acreditar, por cualquier medio admitido en Derecho, incluido el empadronamiento, que el domicilio de la persona está en un municipio de Navarra, sin atención a tiempo alguno.”

El Estado recurrió esta norma ante el Tribunal Constitucional en noviembre de 2013, pero en abril de 2014 este organismo levantó parcialmente la suspensión que había dictado sobre la citada Ley Foral 8/2013. En su resolución, el Tribunal Constitucional (2014) sostiene que "el derecho a la salud y el derecho a la integridad física de las personas afectadas por las medidas impugnadas, así como la conveniencia de evitar riesgos para la salud del conjunto de la sociedad, poseen una importancia singular en el marco constitucional, que no puede verse desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico". Asimismo, el alto tribunal mantiene la suspensión únicamente en cuanto a las prestaciones farmacéuticas, pero permite que se ponga en práctica el resto de las prestaciones de asistencia gratuita por la sanidad pública navarra a cualquiera que demuestre ser residente en la Comunidad Foral.

Con todo ello, el número de personas extranjeras que poseen la TIS es un buen indicador de la extensión del sistema sanitario en Navarra. Según el Servicio de Gestión Clínica y Sistemas de Información del Departamento de Salud en enero de 2015 había 54.309 Tarjetas Individuales Sanitarias concedidas a personas extranjeras en Navarra. Éstas representaban el 8,8% de las TIS expedidas en Navarra, que eran 618.879. El gráfico detalla la evolución desde el año 2002, donde se observa que el incremento ha sido similar al del Padrón. El abrupto descenso desde 2013 se debe a la depuración de este registro, ya que las obtenciones de nacionalidad española no se trasladan con carácter inmediato.

**Gráfico 23. Personas extranjeras con Tarjeta Individual Sanitaria en Navarra (2002–2015)**



Fuente: Servicio de Gestión Clínica y Sistemas de Información (Departamento de Salud). Datos a cada mes de enero.

En la actualidad se desconoce cuántas personas inmigrantes no tienen la TIS, si bien según la *Encuesta 2008* suponían el 6,5%. Desde entonces el incremento al alza en el número de TIS y el refuerzo de la normativa navarra hacen suponer que este porcentaje es probable que haya disminuido. Por ello es preciso remarcar que es un hecho muy positivo para el conjunto de la salud pública y, por ende, para toda la ciudadanía, que la mayoría de personas que residen en Navarra tengan cubiertas sus demandas en el caso de requerir el uso de atención sanitaria.

La accesibilidad a la atención sanitaria de la población extranjera mediante la Tarjeta Individual Sanitaria muestra otros aspectos muy significativos. La mayoría de esta población accede al Servicio Navarro de Salud por encontrarse cotizando en situación de activo en la Seguridad Social y, de hecho, en un mayor porcentaje que la población española. En los últimos años se comprueba un notable crecimiento en el acceso a la TIS a través de esta vía, de forma que en enero de 2015 era la mayoritaria con el 87,7% del total. Este porcentaje es superior al 73% del conjunto de la población que accede por esta vía. En cambio, las condiciones más precarias de muchas personas inmigrantes tras el impacto de la crisis se evidencian a través de quienes acceden a la TIS mediante la categoría de “sin recursos”, que suponían el 9,1% en esta fecha, frente al 1,9% del conjunto de la población navarra.

### 2.6.2. El estado de salud

Como se ha mostrado en la Tabla 8, la población inmigrante es más joven. En este espectro se concentran las consideraciones más positivas sobre la salud y se realiza también por ello un menor uso de los servicios sanitarios. De hecho, una de las mayores evidencias empíricas a la

hora de refutar la teórica incidencia en el sistema sanitario de la población inmigrante es su juventud. La distribución por tramos de edad muestra que en enero de 2015 el 20,5% de las TIS de personas extranjeras en Navarra son de menores de 15 años, el 47,3% entre 25 y 44 años y sólo el 1,9% de las tarjetas corresponde a mayores de 65 años.

Estos datos inciden en que el estado de salud percibido sea a menudo mejor entre las personas extranjeras. Sin embargo, no es óbice para que un efecto de la crisis sea un brusco descenso en dicho estado subjetivo de salud. La siguiente tabla refleja que el porcentaje de la población inmigrante que en 2010 definía su estado como “bueno o muy bueno” descendió un 23% respecto a 2008 (del 87,6% al 65%). Esta percepción rompe la progresión que se venía produciendo en las diversas encuestas del Gobierno de Navarra hacia una mejor valoración de este parámetro en las personas inmigrantes en la Comunidad Foral.

**Tabla 22. Estado de salud percibido por la población inmigrante. Años 2008 y 2010.**

	<b>2008</b>	<b>2010</b>
Bueno o Muy bueno	87,6%	65,0%
Aceptable	9,9%	27,2%
Malo o Muy malo	2,5%	7,8%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Martínez de Lizarrondo (2011)

Aun así, no parece que se haya invertido la situación y que el estado de salud percibido por la población inmigrante sea peor al de la población autóctona. De hecho, los datos que para el conjunto de España ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida expresan que esta percepción sigue siendo mucho más favorable entre las personas nacidas en el extranjero.

### **2.6.3. La utilización de los servicios**

Del mismo modo, este empeoramiento ha conllevado una mayor asistencia a los recursos sanitarios, aunque también sigue siendo inferior a la de la población autóctona. La crisis ha contribuido al aumento de todo tipo de patologías -con una relevante prevalencia de las psicológicas- y de las consiguientes consultas médicas, sobre todo para quienes poseen unas condiciones sociolaborales más vulnerables.

La utilización de los recursos sanitarios por parte de la población inmigrante aumentó en todos los casos entre 2008 y 2010. Un dato relevante es que en 2008 el 26,3% de las personas inmigrantes no había utilizado ningún recurso sanitario en el año anterior a la encuesta, pero en 2010 este porcentaje descendió ocho puntos, esto es, un 8% más de inmigrantes que utilizó algún servicio sanitario en el último año. Además, esta utilización está interrelacionada entre sí. Por ejemplo, el Centro de salud es el servicio más utilizado por inmigrantes, dado que es la

principal puerta de acceso al sistema. En este espacio resalta el incremento desde 2008 en diez puntos de la atención especializada (hasta el 22,7%) y del servicio de urgencias, así como la asistencia a algún centro de salud mental, que pasó del 1,2% en 2008 al 6,3% en 2010.

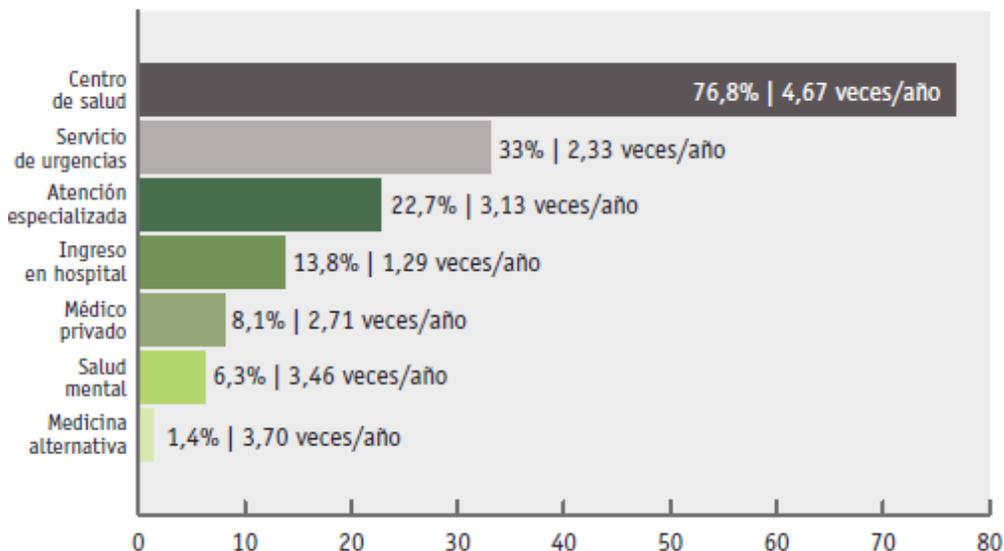
**Tabla 23. Utilización de servicios sanitarios por la población inmigrante. Años 2008 y 2010.**

	2008	2010
Centro de salud (público) /Médico de cabecera	74,3%	76,8%
Centro de salud mental	1,2%	6,3%
Atención especializada (público)	12,2%	22,7%
Médico privado	5,0%	8,1%
Servicio de urgencias	22,6%	33,0%
Ingreso en hospital	7,7%	13,8%
Medicina alternativa	0,8%	1,4%
Ninguno	26,3%	18,3%

Fuente: Martínez de Lizarrondo (2011)

En todos los casos la frecuencia media de uso fue mayor en 2010 que la que manifestada en 2008. Por ejemplo, la utilización del Centro de salud o Médico de cabecera se incrementó en dos puntos hasta el 76,8%, pero la media de uso era de 4,6 veces/año, esto es, una vez y media más que dos años antes. Por su parte, el servicio de urgencias se mantenía como el segundo recurso más utilizado y además su utilización por la población inmigrante pasó del 22,6% al 33% (con una frecuencia media de 2,3 veces/año).

**Gráfico 24. Distribución porcentual de los servicios sanitarios utilizados el último año por personas inmigrantes y frecuencia media de utilización (2010)**

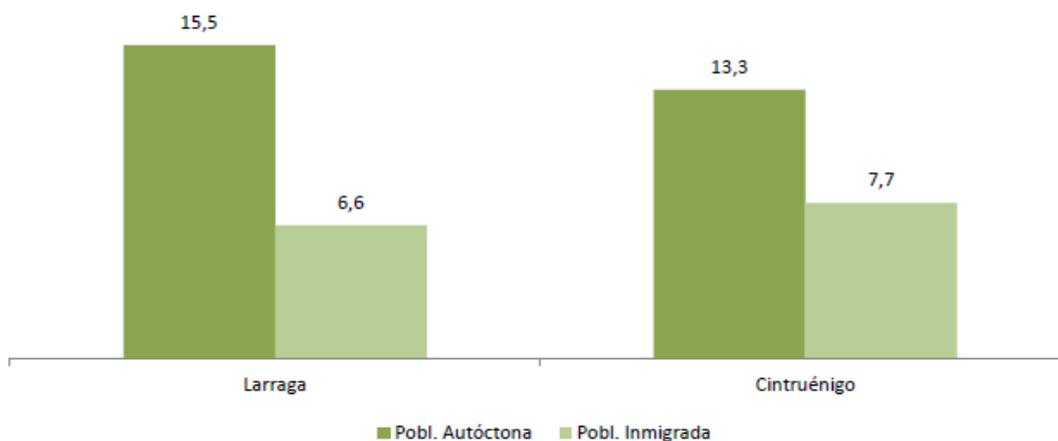


Fuente: Martínez de Lizarrondo (2011)

Esta cifra media de consultas es menor que la de la población española. Los datos de frecuentación desmontan uno de los prejuicios más extendidos, aquel sobre el uso y abuso

que presuntamente la población extranjera hace de los servicios públicos en general y de los sanitarios en particular. De hecho, cada vez hay más trabajos realizados que refutan esta hipótesis. Por ejemplo, la reciente investigación de Andueza y Lasheras (2014) revela que, con datos referidos al año 2013, la población autóctona duplica la asistencia de la población inmigrante a los centros de salud de Larraga y Cintruénigo. Pese a que son sólo dos municipios relativamente pequeños, estos datos no hacen sino corroborar lo señalado anteriormente y pueden dar una idea del conjunto de Navarra.

**Gráfico 25. Tasa porcentual de frecuentación anual a centros de salud de Larraga y Cintruénigo: población autóctona e inmigrante (2013)**



Fuente: Andueza y Lasheras (2014), a partir de datos del Departamento de Salud.

## 2.7. Servicios Sociales

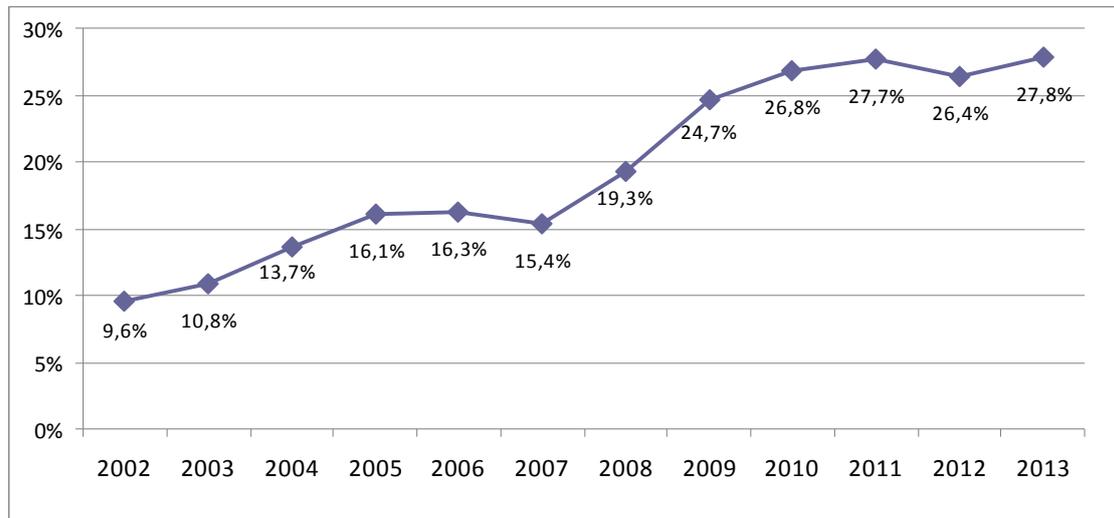
### 2.7.1. La incidencia en el sistema

Respecto a la incidencia de las personas extranjeras en la Red de Servicios Sociales de Navarra es preciso realizar alguna consideración previa. Los datos corresponden a personas usuarias de los Servicios Sociales de Base atendidas en cada año. Dichas atenciones son el conjunto de la actividad de cada Servicio y en ellas están incluidas las prestadas por los cuatro programas que marca la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> No todos los Servicios Sociales de Base tienen implantados los cuatro programas: los únicos implantados en todos los servicios son el Programa de Acogida y Orientación Social y el Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Asimismo, la herramienta utilizada para anotar aquellas cuestiones que conciernen a las personas usuarias de los recursos es el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Su paulatina implantación en la Red de Servicios Sociales de Base y ciertas dificultades en el uso inciden en que no siempre se recoja fehacientemente la nacionalidad y/o el lugar de nacimiento. En este caso parece ser que la tendencia de los profesionales a la hora de registrar la información es identificar sobre todo a las personas autóctonas.

Porcentualmente, las personas extranjeras atendidas en la Red de Servicios Sociales de Base o SSB aumentaron notablemente tras la irrupción de la crisis (del 15,4% en 2007 al 24,7% en 2009), aunque en los últimos cuatro años su porcentaje sobre el total se mantiene estable. Su presencia se sitúa en torno al 26%-27% del total desde 2010.

**Gráfico 26. Evolución del porcentaje de personas extranjeras atendidas en la Red de Servicios Sociales de Base. Periodo 2002-2013.**



Fuente: Sección de Atención Primaria, Departamento de Políticas Sociales. Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS).

En términos absolutos el número de personas extranjeras registradas en este sistema está en torno a las 14.000 personas desde 2010. No obstante, en 2013 se incrementó hasta las 17.293, si bien el total también aumentó de 53.399 en 2012 a 62.198 en 2013 y de ahí que se haya mantenido el porcentaje sobre el total. En general, es cierto que son cifras importantes, pero debemos recordar que esta red atiende a toda la ciudadanía y que sus usuarias son personas que tienen determinadas necesidades sociales de todo tipo.

En este sentido, es preciso constatar un hecho que no por conocido es a menudo soslayado cuando se opina sobre la utilización de este sistema por inmigrantes. Su impacto puede ser relativamente elevado en el área de Inclusión Social; sin embargo, en áreas y prestaciones como la Dependencia o el SAD su impacto es considerablemente menor, entre otras razones porque demográficamente la población extranjera con más de 65 años es mínima. De hecho, esta población a menudo suele ser quien ofrece y da ese servicio a la población autóctona.

Por todo ello, la incidencia de la inmigración en el gasto social es menor de la que aparentemente estima el imaginario social. A continuación se expone el desglose del dinero invertido por el Departamento de Políticas Sociales antes de la crisis y en el último año

disponible (2012) en los principales programas de atención a las personas. En 2007 las áreas relativas a las personas mayores, con discapacidad y con dependencia abarcaban casi el 80% del presupuesto ejecutado, mientras que cinco años más tarde su peso desciende al 73,4% (englobado parte de este presupuesto dentro de la Agencia Navarra para la Autonomía de las Personas). En cambio, el porcentaje de Atención Primaria e Inclusión social ha aumentado cinco puntos, pero sobre todo por la incidencia de prestaciones como la Renta de Inclusión Social, que se halla en el área de Inclusión Social.

**Tabla 24. Presupuesto ejecutado del Departamento de Políticas Sociales (2007 y 2012)**

Año 2007			Año 2012		
Área	Presupuesto ejecutado	% sobre total	Área	Presupuesto ejecutado	% sobre total
Personas con discapacidad	45.815.251	34,6%	<i>(ANAP) -mayores, dependientes y discapacitadas-</i>	137.817.997	73,4%
Personas mayores	36.612.750	27,6%			
Personas con dependencia	22.411.842	16,9%			
Incorporación Social	16.382.421	12,4%	Atención Primaria e Inclusión Social	50.049.085	26,6%
Atención Primaria	11.224.761	8,5%			
<b>Total</b>	<b>132.447.025</b>	<b>100,0%</b>	<b>Total</b>	<b>187.867.082</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales.

El volumen de gasto total se ha incrementado en 55,4 millones de euros en este periodo. La mayoría de este aumento (el 59,5%) ha venido derivado de los programas que afectan a personas mayores, dependientes y discapacitadas, que aumentan 32,9 millones de euros.

Una evidencia empírica resultante de estos datos es la refutación de la incidencia en este gasto de la población inmigrante, aún en época de crisis. Este argumento es válido también para el sistema sanitario, donde el impacto de la población mayor de 65 años es muy considerable.

### 2.7.2. El apoyo del sistema de protección

Uno de los efectos más constatados hasta ahora de la crisis es el aumento de las desigualdades sociales y el peligro de caer en la exclusión social. En este tipo de situaciones es aún más acuciante la necesidad de acceder al sistema de protección social. Este sistema, que incluye prestaciones de derecho subjetivo como la Renta de Inclusión Social (RIS), antes denominada Renta Básica, está ayudando a pesar de los déficits a mantener cierto nivel de cohesión.

Hay que dejar patente que la RIS ha sido clave para la contención de procesos de deterioro socioeconómico como mecanismo compensador para algunas familias y, especialmente, para muchas personas inmigrantes que no poseen un apoyo familiar como otros conciudadanos.

Este gráfico muestra cómo el volumen de unidades familiares perceptoras de esta prestación pública garantizada es similar a la evolución del volumen de personas que han perdido su empleo o aún no lo han encontrado. Cuando ambas variables se toman en variación interanual encontramos que hay un desfase entre las mismas, es decir, el efecto del desempleo no es inmediato, sino que lleva un retardo respecto a la percepción de la prestación social. Para ver la evolución basta comprobar que el número de personas beneficiadas por la Renta Básica en 2007 eran 2.483 y a finales de 2014 las perceptoras de la RIS eran 11.713.

**Gráfico 27. Evolución de las personas en paro y perceptoras de RB/RIS (2002-2014)**



Fuente: Departamento de Políticas Sociales (2013)

En los perfiles de las unidades familiares antes y después de la crisis se pueden identificar diferentes variables<sup>9</sup>. En cuanto al origen, estos datos revelan que en el periodo 2004-2008 el 54,9% de las personas perceptoras eran inmigrantes (nacidas en el extranjero), mientras que en el cuatrienio 2009-2013 aumentó ligeramente esta proporción hasta el 58,5%.

Las unidades familiares con menores a cargo en el periodo 2004-2008 suponían el 40,7%, porcentaje que aumenta ligeramente con la crisis al 44%. Es decir, las unidades familiares sin menores son mayoritarias. Dentro de éstas, debemos diferenciar aquellas que sólo están compuestas por un adulto de las que son varios, ya que los adultos solos representan el grupo mayoritario total, tanto antes (43%) como después de la crisis (45%).

<sup>9</sup> En la revisión de los perfiles se toma como referencia la persona que representa a la unidad familiar (solicitante). Por ellos estos datos deben tomarse con cierta prevención. En primer lugar, las unidades familiares pueden estar representadas por cualquiera de sus miembros adultos, por lo que la elección se realiza sin un patrón definido. En segundo término, referente a los menores, en las bases de datos sólo se incluyen los miembros que legalmente son computables dentro de la unidad familiar.

**Tabla 25. Variación del perfil del o la titular de la Renta de Inclusión Social, antes o después de la crisis (variables de origen, sexo y composición de la unidad familiar)**

Origen	Titular RIS	Composición	2004–2008	2009–2013	Total general
Autóctono	Hombre	Adulto solo	8,9%	11,9%	11,1%
		Unidad familiar de adultos	2,6%	2,6%	2,6%
		Unidad familiar con menores	4,4%	4,3%	4,3%
	Mujer	Adulto solo	8,1%	6,3%	6,7%
		Unidad familiar de adultos	5,9%	3,0%	3,7%
	Unidad familiar con menores	15,2%	13,6%	14,0%	
<b>Total Autóctono</b>			<b>45,1%</b>	<b>41,6%</b>	<b>42,5%</b>
Inmigrante	Hombre	Adulto solo	18,3%	19,6%	19,3%
		Unidad familiar de adultos	2,7%	2,5%	2,6%
		Unidad familiar con menores	5,6%	10,1%	8,9%
	Mujer	Adulto solo	8,2%	7,3%	7,6%
		Unidad familiar de adultos	4,6%	2,8%	3,3%
		Unidad familiar con menores	15,5%	16,1%	15,9%
<b>Total Inmigrante</b>			<b>54,9%</b>	<b>58,5%</b>	<b>57,5%</b>
<b>Total general</b>			<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales (2013), a 15 de julio de 2013

Por último, si tenemos en cuenta los perfiles mayoritarios, de toda la población perceptora el predominante es el de dos personas inmigrantes: mujer latinoamericana, con menores, de 25 a 34 años; y varón magrebí, solo, de 35 a 44 años. Obviamente, la idiosincrasia de la RIS obedece a personas con perfiles de exclusión social, esto es, las más vulnerables, y ahí el desempleo surgido a raíz de la crisis es un factor fundamental.

En este punto debemos aludir a una variable a tener en cuenta pese a la existencia de la RIS, pero que también indica la población potencialmente destinataria de esta prestación. Nos referimos al porcentaje de hogares que no tienen ingresos del trabajo, ni prestaciones, ni pensiones. En cuanto a este indicador, que se utiliza para medir las situaciones más severas de pobreza (Zugasti, Laparra, y García, 2013), el 1,4% de los hogares navarros en 2007 no recibían ingresos por trabajo, pensiones o prestaciones de algún tipo. A partir del año 2009 se inicia una tendencia ascendente, que constata que los efectos de la crisis llegaron más tarde a Navarra. Si bien cabe señalar que la región se sigue manteniendo por debajo de la media estatal en 2013 (3,5% del total de hogares sin ingresos en España y 3% en Navarra), su posición ha empeorado en la comparativa inter-autonómica.

**Tabla 26. Hogares sin ingresos por trabajo, ni pensiones ni prestaciones, según nacionalidad. Periodo 2007-2013 (media anual)**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Todos españoles	Navarra	1,2	0,9	1,1	1,6	1,9	1,8	2,1
	España	1,8	1,9	2,2	2,2	2,3	2,5	2,8
Algún extranjero	Navarra	3,5	3,3	4,2	6,4	8,6	8,0	9,6
	España	4,1	5,3	6,6	5,7	7,3	7,8	7,9
Total	Navarra	1,4	1,2	1,5	2,2	2,8	2,5	3,0
	España	2,1	2,4	2,8	2,7	3,0	3,2	3,5

Fuente: Zugasti, Laparra, y García (2013). Actualización para 2013 a partir de la Encuesta de Población Activa (INE).

En cualquier caso, los hogares con algún extranjero muestran una peor situación que aquellos cuyos miembros son de nacionalidad española en su totalidad. Se constata una importante tendencia al alza de la proporción de estos hogares en Navarra, de tal forma que la evolución ha sido peor que la media nacional. En 2007 los hogares con algún extranjero en Navarra y que no tuvieran ingresos representaban el 3,5% del total, pero en 2013 eran el 9,6% (frente al 7,9% del conjunto de España).

### 2.7.3. El conocimiento y uso de los recursos sociales

Para finalizar este apartado es conveniente aludir al conocimiento y uso que tiene la población inmigrante de los recursos ofertados por los Servicios Sociales de Base y las entidades sociales u ONG que trabajan específicamente en esta materia. Los últimos datos al respecto provienen de la *Encuesta 2010 sobre la incidencia de la crisis*.

Este análisis confirmaba que, pese a cierta disminución del uso, la preeminencia de las entidades de iniciativa social en la primera acogida seguía siendo relevante. De hecho, sólo una de cada cinco personas de origen inmigrante desconocía su existencia, frente al 50% que decía no conocer que existieran los Servicios Sociales de Base (SSB). En general, el 38,5% de la población inmigrante afirmó haber utilizado estas entidades, mientras que los SSB eran conocidos por la mitad de las personas entrevistadas y han sido utilizados por el 24,1%.

Aun así, no debemos olvidar que la capacidad de acción de las entidades sociales se debe en buena medida al apoyo financiero del Gobierno de Navarra. Los SSB derivan en ocasiones a inmigrantes a estas entidades, en cierto sentido como complemento especializado para la red pública. Por ello hay que recordar dos cuestiones que inciden en el peso de ambos servicios: los Servicios Sociales de Base son para toda la población, mientras que estas organizaciones tienen ramas específicas para la atención a inmigrantes y, en segundo lugar, que su horario de atención es más flexible y adaptable a las necesidades de esta población.

Respecto a 2008, en 2010 descendió considerablemente (21 puntos) el porcentaje de personas inmigrantes que acudió a las entidades sociales y ONG, mientras que el acceso a los SSB se mantenía en márgenes muy similares. Estos datos deberían conducir a cierta reflexión sobre la normalización en el uso de los recursos: se constata cierto descenso en su uso, pero con ello no hace sino asemejarse a las pautas de la población autóctona.

**Tabla 27. Utilización de los recursos sociales por la población inmigrante. Años 2008-2010.**

	<b>2008</b>	<b>2010</b>
Servicios Sociales de Base	25,0%	24,1%
Entidades Sociales u ONG	59,3%	38,5%

Fuente: Martínez de Lizarrondo (2011)

En los últimos años se aprecia la disminución paulatina de la ratio entre personas inmigrantes y las atendidas mediante la acogida. Este hecho es de por sí un indicador de normalización. Este resultado es el propio reflejo de un proceso migratorio, en donde es necesaria una primera acogida en la fase inicial para dar paso a continuación a un proceso de integración. No obstante, los datos también muestran las debilidades de un sistema muy orientado a la primera acogida y a la regularización, que no son ahora las principales demandas. En cualquier caso, cabe subrayar que los profesionales de las administraciones públicas (no sólo de los SSB) constataron en las entrevistas realizadas *ad hoc* para esta Estrategia la necesidad de formar a dichos profesionales en materia de interculturalidad y en algunas cuestiones específicas relacionadas con la extranjería.

## 2.8. Vivienda

### 2.8.1. El régimen de tenencia

La principal forma de acceso a la vivienda en Navarra para la población inmigrante es el alquiler. El 31,2% de las personas inmigrantes encuestadas en la *Encuesta 2010* tenía vivienda en propiedad o con derecho a compra y el 64,9% estaban alquiladas. De éstas, el 52,6% en una vivienda y el 12,5% tenía arrendada una habitación. Entre estas situaciones, el subarriendo es más preocupante porque suele derivar en exclusión, en hacinamiento y en otras formas de desprotección, como la imposibilidad común de empadronarse en la vivienda.

Si atendemos al origen de las personas encuestadas hay resultados interesantes. El mayor porcentaje de vivienda en propiedad se daba entre las personas que se habían nacionalizado (51,7%). El mayor índice de alquiler de una vivienda correspondía a personas de la Unión Europea, que en su gran mayoría conforman el grupo de llegada más reciente en los últimos años. Sin embargo, pese a su reciente llegada eran el grupo que menos subarrendaba habitaciones, a bastante diferencia porcentual de otros grupos geográficos encuestados, como los de América Latina o el “resto del mundo”.

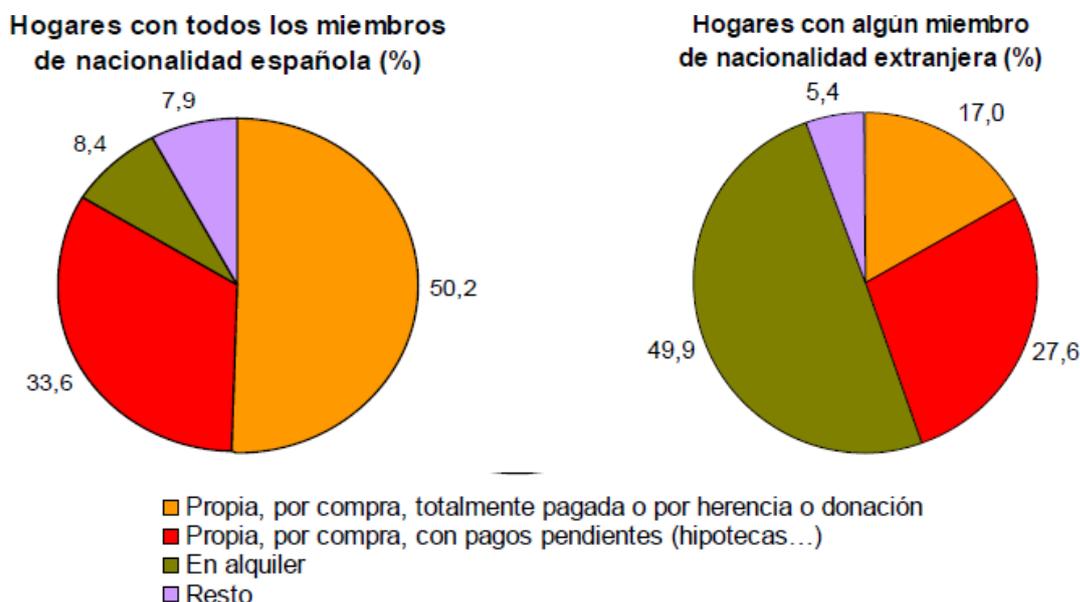
**Tabla 28. Distribución porcentual del régimen de tenencia de la vivienda, por origen (2010)**

	Total	UE-27	Norte de África	América Latina	Resto	Nacionalizadas
En propiedad	31,2%	26,1%	33,9%	22,7%	33,3%	51,7%
Alquiler de vivienda	52,6%	68,1%	51,6%	52,6%	36,8%	38,8%
Alquiler de habitación	12,5%	4,8%	12,9%	16,5%	24,6%	9,5%
Otras situaciones	3,7%	1,0%	1,6%	8,2%	5,3%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Martínez de Lizarrondo (2011)

En la actualidad no hay datos acerca de la tipología de acceso a la vivienda en Navarra comparando a inmigrantes y autóctonos, aunque sí para el conjunto de España a través del Censo de Población y Viviendas. Así, en los hogares con todos sus miembros de nacionalidad española, las viviendas en propiedad son el 83,8% y las viviendas en alquiler el 8,4%. Por su parte, en los hogares con algún miembro extranjero, el tipo de régimen de tenencia más frecuente es el de alquiler (49,9%) y las viviendas en propiedad por compra suponen el 44,6%.

**Gráfico 28. Régimen de tenencia de vivienda, según nacionalidad de personas del hogar (%)**



Fuente: Censo de Población y Viviendas 2011, Instituto Nacional de Estadística

A nivel general, sin desglosar por nacionalidad, en el caso de Navarra se observa un descenso de los hogares multipersonales sin vínculos familiares, esto es, los integrados por dos o más personas sin relaciones de parentesco entre sí. En 2001 representaban el 3,9% del total de hogares y diez años después suponen el 2,9%. Si bien solo es un punto, es reseñable esta diferencia ya que da fe también del proceso de integración de los inmigrantes. Aun siendo relevante el número de personas extranjeras que viven en hogares integrados por quienes no tienen relaciones de parentesco entre sí o que residen en hogares con dos o más núcleos familiares (en torno a un tercio del total), es presumible que la reagrupación familiar realizada en los últimos años por estas personas incida en este descenso.

**Tabla 29. Estructura de los hogares en Navarra, según número de familias (2001 y 2011)**

	2001		2011	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Hogares unipersonales	37.761	20,0%	60.991	24,5%
Hogares multipersonales que no forman familia	2.203	1,2%	3.494	1,4%
Una familia sin otras personas	143.775	76,2%	180.296	72,5%
Una familia, con otras personas no emparentadas	3.945	2,1%	3.300	1,3%
Hogar de dos o más familias	1.088	0,6%	516	0,2%
Total	188.772	100,0%	248.596	100,0%

Fuente: Censos de Población y Viviendas 2001 y 2011, Instituto Nacional de Estadística

### 2.8.2. La Vivienda de Protección Oficial

La principal intervención pública para dar cauce a las necesidades residenciales es la Vivienda de Protección Oficial (VPO). La Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en

Navarra es la norma que regula actualmente el acceso en régimen de compra o alquiler de cualquier persona a una VPO.

A partir de los datos que facilita el Departamento de Fomento exponemos unas tablas que clarifican el acceso de la población inmigrante a VPO en Navarra. En el periodo 2001-2014 el porcentaje de concesiones iniciales a personas extranjeras sobre el total de VPO visadas fue del 6,2%, que supone un total de 1.372 viviendas. La única anualidad en donde la proporción de VPO concedidas a población extranjera fue superior a la del conjunto de la población fue en 2002 (el 8,5% frente al 6,7% existente en enero de 2003). El cénit se dio en 2006 cuando se concedieron el 10% del total de VPO, pero este porcentaje ha disminuido progresivamente y en el año 2014 fue el 4,8%. Una posible explicación de esta reducción es que, al igual que ocurre con la vivienda libre, haya menos personas inmigrantes que soliciten en las campañas de adjudicación al ser las entidades bancarias más restrictivas en la concesión de préstamos hipotecarios y, por otra parte, tener más problemas económicos derivados de la crisis.

Según los diferentes regímenes de VPO se comprueba que las personas extranjeras han accedido porcentualmente más a categorías que tienen un precio más bajo (Régimen Especial y Régimen General), mientras que en las de Precio Tasado (que incluye a las de Precio Pactado), que conllevan precios superiores, su peso en el periodo 2001-2014 fue del 4,1%. Ahora bien, en términos absolutos el principal fue el Régimen General con 1.015 viviendas, seguido de las VPO de Precio Tasado (311) y, por último, el Régimen Especial con 46 viviendas.

**Tabla 30. Concesiones de VPO a extranjeros, sobre total de VPO (en %). Periodo 2001-2014**

Año	Régimen General y Especial	Precio Tasado	% Total VPO
2001	2,5%	1,8%	2,4%
2002	9,2%	2,9%	8,5%
2003	6,4%	4,3%	6,0%
2004	7,6%	4,0%	6,2%
2005	7,1%	2,9%	5,9%
2006	13,3%	5,5%	10,0%
2007	9,0%	8,7%	8,9%
2008	5,1%	4,9%	5,0%
2009	5,9%	1,7%	4,3%
2010	4,3%	1,2%	3,2%
2011	6,5%	3,7%	5,6%
2012	5,1%	1,3%	3,6%
2013	6,3%	1,1%	4,7%
2014	5,4%	4,0%	4,8%
<b>Total</b>	<b>7,3%</b>	<b>4,1%</b>	<b>6,2%</b>

Fuente: Departamento de Fomento del Gobierno de Navarra.

Sin embargo, tal y como recuerda el Departamento de Fomento, un problema a la hora de observar las cifras finales de personas adjudicatarias de VPO son las renunciaciones con posterioridad al momento del visado del contrato. Los datos que se exponen son los totales a 31 de diciembre de cada año, pero con posterioridad dichos datos se modifican si existe una renuncia de la persona que ha sido adjudicatario en una primera instancia.

Por este motivo hay que tener en cuenta los expedientes anulados en cada año. Entre 2001 y 2014 hubo 219 personas extranjeras que renunciaron a la vivienda adjudicada en compra (el 16% del total) y es probable que haya más renunciaciones futuras. Los efectos previos de la crisis se observan en que las renunciaciones fueron escasas hasta el año 2006, cuando hubo un total de 67 y que supusieron el 21,3% sobre el total de concesiones de VPO a población extranjera ese año (en 2005 sólo hubo dos renunciaciones, por ejemplo). Y el impacto global de la crisis en esta cuestión se comprueba en que el 88,9% de las renunciaciones se dio entre 2006 y 2008.

En la Tabla 31 se muestra el número absoluto de VPO adquiridas por extranjeros -incluyendo sus renunciaciones posteriores- sobre el total de VPO adjudicadas y se calcula el porcentaje relativo que esto supone. El porcentaje no difiere en exceso del señalado anteriormente sobre las adjudicaciones iniciales, aunque sí se comprueba que el número absoluto de adjudicaciones ha ido en descenso desde 2006 y se sitúa en valores cercanos al cuatro por ciento.

**Tabla 31. Porcentaje de compra de VPO por extranjeros sobre el total de VPO (incluidas renunciaciones). Periodo 2001-2014**

<b>Año</b>	<b>Total VP visadas</b>	<b>Compra final extranjeros</b>	<b>% total</b>
2001	759	18	2,4%
2002	625	52	8,3%
2003	1.806	108	6,0%
2004	2.575	151	5,9%
2005	1.492	86	5,8%
2006	3.149	264	8,4%
2007	2.426	138	5,7%
2008	1.673	72	4,3%
2009	2.262	81	3,6%
2010	1.402	37	2,6%
2011	1.871	81	4,3%
2012	1.139	26	2,3%
2013	299	14	4,7%
2014	579	25	4,3%
<b>Total</b>	<b>22.057</b>	<b>1.153</b>	<b>5,3%</b>

Fuente: Departamento de Fomento del Gobierno de Navarra.

### 2.8.3. Otros efectos de la crisis

Probablemente la problemática más grave a día de hoy en el ámbito de la vivienda sean los impagos, que pueden derivar en un desahucio. Las estadísticas no desglosan las cifras de ejecuciones hipotecarias por nacionalidad, aunque parece que desde un primer momento ha afectado más a la población de origen inmigrante dada su mayor precariedad y vulnerabilidad.

El único dato referido a esta cuestión proviene de la *Encuesta 2010* sobre la incidencia de la crisis en Navarra para la población inmigrante, que estimaba en un 5,4% el porcentaje de inmigrantes que había perdido una vivienda que poseía en propiedad o sobre la que tenía una opción de compra. Este perfil pudiera ser el de una persona latinoamericana que llegó hace más de diez años, ahora incluso con la nacionalidad española, que compró una vivienda en la cúspide de la burbuja inmobiliaria con el propósito de afianzar su proyecto migratorio y que con la crisis, perdió el empleo y después comenzaron los problemas de impagos, dadas también sus menores redes familiares de apoyo.

Además, otro efecto de la crisis es el caso de la acumulación de deudas ligadas al hogar. En 2008 sólo un 4% de la población inmigrante encuestada reconocía tener deudas de alquiler, hipotecas o gastos del hogar como luz o gas. En cambio, el fuerte impacto de la crisis en esta población se comprueba en que este índice aumentó en el año 2010 al 48,4% del total. Dicho de otro modo, la morosidad por deudas en el hogar concernientes a pagos de vivienda, recibos diversos o la comunidad de vecinos se multiplicó por diez en dos años, de modo que prácticamente una de cada dos personas inmigrantes tenía este tipo de deudas en 2010.

## 2.9. Participación política y social

Tal y como se refleja en el Marco conceptual, la participación política forma parte de la condición de ciudadanía y, junto con la participación social, son elementos destacados de los ámbitos que componen el proceso de integración de un individuo.

### 2.9.1. El sufragio activo

La extensión del derecho de sufragio a las personas extranjeras expresa una voluntad de integración y aceptación por parte de la sociedad de acogida. Esta cuestión se encuentra muy condicionada por la normativa, que tiende a ser restrictiva en torno a la posibilidad de otorgarles el derecho de voto, salvo para las pertenecientes a los Estados miembros de la UE.

Las personas españolas aparecen automáticamente en el Censo de Electores. Sin embargo, la inscripción previa en el Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España (CERE) es un requisito imprescindible para que éstos puedan votar. Quien tiene la nacionalidad de la Unión Europea puede votar en elecciones europeas y locales, mientras que para las de países no comunitarios que han suscrito acuerdos de reciprocidad con España sólo pueden ejercer este derecho en las locales. Las personas comunitarias pueden votar desde 1999 a raíz del Tratado de Maastricht, mientras que para las segundas la primera ocasión fue en 2011<sup>10</sup>.

Por este motivo los datos que presentamos hacen alusión a estos últimos comicios<sup>11</sup>. En todo caso, el indicador sólo muestra parcialmente la voluntad de participación política de parte de las personas extranjeras en un momento determinado y en unas circunstancias concretas. Sólo refleja una inscripción previa para poder ejercer el derecho de sufragio activo y por tanto se ignora el porcentaje final de las personas inscritas en el CERE que votaron.

---

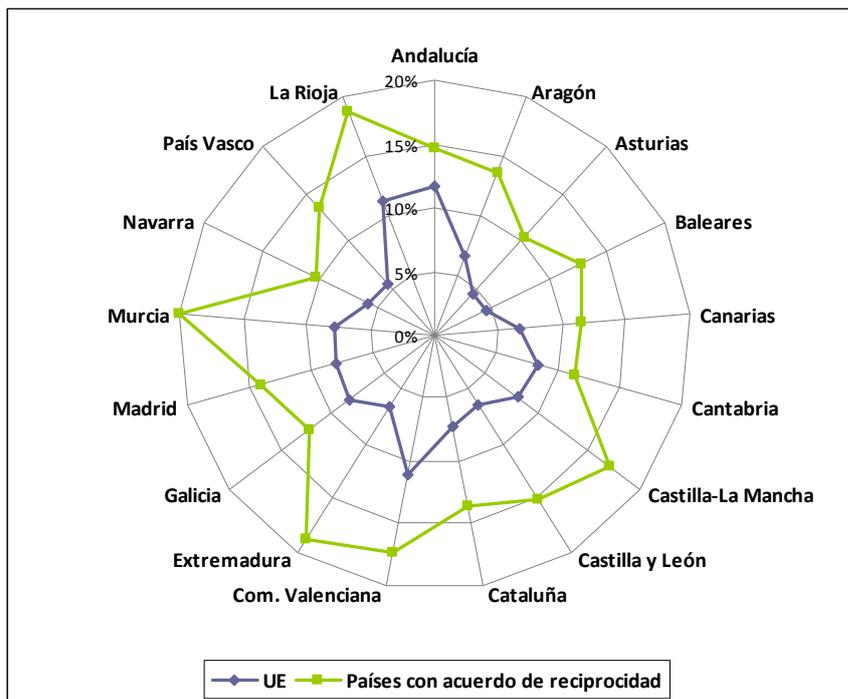
<sup>10</sup> En 2011 tuvieron por primera vez derecho al sufragio activo las provenientes de Ecuador, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Islandia, Paraguay, Perú, Noruega y Nueva Zelanda, que son los países que han suscrito con España acuerdos de reciprocidad. Además del requisito de residencia (para las personas de la UE es suficiente con residir en España, mientras que para estos países debían acreditar una residencia legal de cinco años, tres para Noruega), hay una diferencia esencial entre los nacionales de estos países y los de la UE: el ciudadano de la UE que manifiesta su interés en votar y sigue residiendo en España mantiene su condición de elector sin necesidad de cumplimentar una nueva inscripción. Este trámite se puede realizar en los ayuntamientos de forma continuada y por este motivo de anteriores elecciones constaban como electores al inicio de 2011 en el conjunto del Estado 363.881 personas de la Unión Europea (2.248 en Navarra). En cambio, las personas de países con acuerdos bilaterales tienen que manifestar su intención de votar previamente a cada proceso electoral. Por ello, si en 2015 pudieran volver a votar tendrán que inscribirse nuevamente en el CERE.

<sup>11</sup> El número potencial de electores y el porcentaje de inscripción en el Censo se calcula a partir del total de comunicaciones enviadas por la Oficina del Censo Electoral a las personas que en principio reunían estos requisitos para votar en las elecciones locales de 2011.

Quienes finalmente se inscribieron en Navarra fueron 573 ciudadanos de la UE (el 5,7% sobre las 10.029 comunicaciones enviadas) y 508 personas de terceros países (el 10,2% respecto a las 4.972 cartas enviadas, esto es, el número potencial de electores). Si sumamos las personas de la UE inscritas para anteriores elecciones, un total de 3.329 extranjeros manifestaron efectivamente su deseo de participar en los comicios locales de 2011 en Navarra.

En el conjunto de España el porcentaje de inscripción de las personas de la UE fue el 8,4% y el de las de terceros países el 14,9%. En general, la inscripción en 2011 fue muy baja, pero el porcentaje de inscripción respecto al número potencial de electores por CC.AA. muestra que Navarra fue una de las regiones con las tasas de inscripción más bajas, tanto de nacionales de terceros países como de personas de la Unión Europea.

**Gráfico 29. Tasa de inscripción en el CERE (según UE y no UE), respecto del total de potenciales votantes en las elecciones locales de 2011, por Comunidad Autónoma**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina del Censo Electoral

Si nos detenemos en el porcentaje de extranjeros inscritos en el CERE respecto al Censo de Electores vemos que esta cifra representó el 0,7% en Navarra, es decir, su incidencia fue residual. En España supuso el 1,4% y fue mayor donde más peso tenía la población comunitaria (Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias). Aun siendo de interés, este porcentaje hay que

tomarlo con cautela si se adopta como símbolo de la participación política de las personas extranjeras en España, aunque puede dar pistas de la evolución de esta cuestión<sup>12</sup>.

No hay una línea común entre los territorios con mayor inscripción para comunitarios y no comunitarios, salvo cierta similitud a la baja en Navarra y Asturias. Aun siendo habitual en Europa una mayor abstención en el comportamiento electoral de los inmigrantes es evidente que son unas tasas de inscripción escasas. Las causas para esta menor participación en la vida política son diversas. Por ejemplo, Spencer (2006) relata que los inmigrantes no sienten que pueden ser adecuadamente representados por los candidatos, que los medios de comunicación o la cultura popular les aleja de la política, o que se consideran distantes de la política del país de acogida. Sin embargo, en el caso español hay otros elementos que influyen en el exiguo resultado cosechado en 2011. La baja inscripción pudo deberse a aspectos como los requisitos solicitados, sobre todo para las personas con acuerdos de reciprocidad, y la escasa información que llegó a los posibles votantes.

### 2.9.2. El sufragio pasivo

El sufragio pasivo se refiere a la posibilidad de ser votado/a en el marco de unas elecciones. Dada la importancia del espacio local en los procesos de integración y, en este caso, la participación en el entorno cercano, parece más adecuado analizar a las personas electas como concejales en comicios locales. Además de las españolas, sólo las personas con nacionalidad de un país comunitario pueden ser elegidas como representantes en estas elecciones. Por ello, si se pretende medir el proceso de integración de las personas alóctonas, debemos indagar sobre el país de nacimiento de las personas electas como concejales, ya que proporciona también datos sobre aquellas nacionalizadas que optan por tanto a ser elegibles<sup>13</sup>.

Los últimos datos disponibles corresponden a las elecciones del año 2007, ya que los del año 2011 aún no se han hecho públicos por el Banco de Datos de Personas Electas a Órganos Representativos Locales. Éste es un registro que se obtiene mediante formulario individual que se cumplimenta por las personas que ostentan concejalías en municipios españoles.

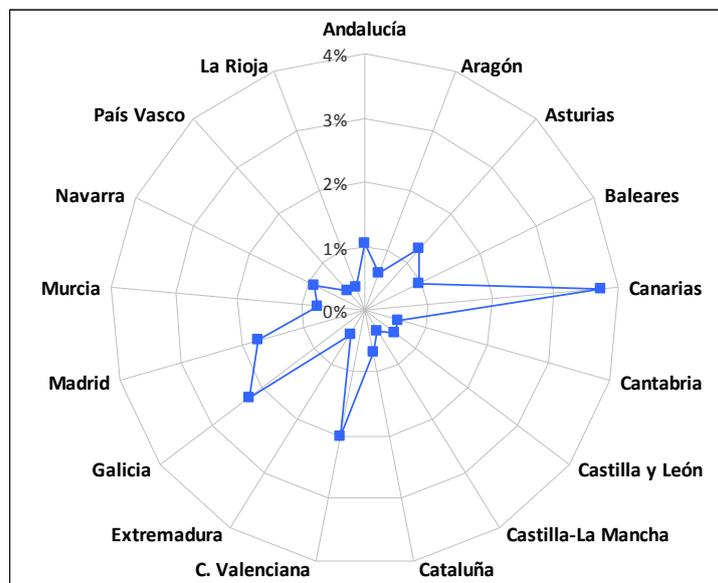
---

<sup>12</sup> Como instantánea de un momento este porcentaje tiene inconvenientes tanto por las condiciones para ejercer el derecho de voto como para interpretar la distribución por CCAA. No obstante, si se acepta como indicador de evolución podría significar que cuanto más elevada fuera su tasa, los poderes públicos valoran y potencian la participación política de la población extranjera.

<sup>13</sup> Para quien ha nacido fuera de la UE sólo puede ser electo/a quien posee la nacionalidad española. Por ello, el indicador sólo muestra muy parcialmente las posibilidades de acceso a la representación política para las personas extranjeras, ya que la mayoría no tienen los mismos derechos que las españolas.

En 2007 hubo en España 704 personas nacidas en el extranjero electas como concejales (458 en la UE y 246 fuera de los países comunitarios), sobre un total de 72.262 concejalías. En el caso de Navarra 19 nacieron en el extranjero (10 en la UE y 9 fuera de este territorio), sobre un total de 2.165 concejalías. Esto significa que en España (y ligeramente por debajo en Navarra) sólo uno/a de cada 100 concejales/as había nacido en el extranjero, porcentaje que resulta exiguo si atendemos al peso de las nacidas en el extranjero en el conjunto poblacional. Canarias (3,7%) y Galicia (2,3%) registraban los mayores porcentajes, si bien en ambos casos es presumible que la mayoría de estas personas poseyeran la nacionalidad española desde el mismo momento de su nacimiento y que se tratara de emigrantes retornadas.

**Gráfico 30. Porcentaje de concejales/as nacidos/as en el extranjero sobre total de concejalías, por Comunidad Autónoma. Legislatura 2007-2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos de Personas Electas a Órganos Representativos Locales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y del Padrón municipal de habitantes (INE)

Obviamente, a mayor número de adquisiciones de nacionalidad, más personas de origen extranjero podrán ser electas. En este sentido, teniendo en cuenta como premisa la relevancia del puesto que se ocupa en la lista que presenta un partido político, entendemos que es altamente probable que en las elecciones del próximo año 2015 se certifique un incremento de las personas electas nacidas fuera de la UE, que obedecerían sobre todo al aumento de personas latinoamericanas que se han naturalizado en los últimos años.

### 2.9.3. Las relaciones sociales

El asentamiento en la sociedad navarra conlleva en la mayoría de los casos el establecimiento de relaciones sociales y personales. Las redes de amistad, la participación social y el

asociacionismo son espacios para la interrelación personal: ayudan a construir estrategias de apoyo, sirven para articular las relaciones sociales y, en el caso del asociacionismo, es un importante canal para la participación de cualquier individuo en la sociedad.

Pese a que los últimos datos sobre estas cuestiones a nivel general de Navarra datan de 2008, es conveniente exponerlos para tener una idea aproximada acerca de cómo pueden ser las redes sociales de la población inmigrante. Entonces nueve de cada diez inmigrantes manifestaba tener en Navarra amigos/as de su país de origen, así como dos de cada tres habían aumentado desde 2003 su círculo de amistades españolas.

Los datos sobre amistades que no fueran de su país de origen revelaban el avance hacia posiciones más exogámicas que favorecen la construcción de redes de carácter intercultural. Por ejemplo, entre la población nacida en el extranjero el 86,3% decía tener amistades españolas. Los varones manifestaban más amistades que no fueran de su país de origen, mientras que las mujeres inmigrantes indicaban menos apoyatura social en este sentido. Asimismo, el porcentaje de quienes aseveraban no tener amistades de otros países distintos a su país de origen se situaba en el 6,3%, por lo que el nivel de relaciones endogámicas en esta cuestión permanecía en unos términos relativamente aceptables.

**Tabla 32. Población nacida en el extranjero, distribuida por sexo, que refiere tener en Navarra amistades que no sean de su país de origen. Año 2008.**

	Varón	Mujer	Total
Tengo amigos/as españoles/as	88,5%	83,8%	86,3%
Tengo amigos/as de otros países (distintos a mi país de origen)	63,7%	61,9%	62,8%
No tengo amigos/as de otros países distintos a mi país de origen	5,8%	7,0%	6,3%

Fuente: Laparra, Martínez de Lizarrondo y García de Eulate (2010).

Según la zona de procedencia, con respecto al año 2003, las personas de América Latina eran quienes más ampliaron su red de amistades con españolas y de otros países. Se puede pensar que la pertenencia a una misma comunidad lingüística es un factor clave para ser quienes porcentualmente establecían más relaciones con personas españolas, pero es que además en 2008 eran quienes manifestaban tener más amigos/as de otros países.

Pero así como se observaba estos elementos positivos en la consolidación de redes de amistad, preferiblemente con personas españolas, había otras tendencias inversas. Excepto América Latina, en los otros tres grandes grupos por origen se incrementó con respecto a 2003 el porcentaje de quienes no tenían amistades de otros países, es decir, de quienes parecían tener especiales dificultades para construir este tipo de relaciones interculturales. Aunque es aventurado indicar los modelos que se perfilaban, cabría separar dos ideas: la articulación de

un tipo intercultural (con más relaciones interétnicas) y otro tipo más multicultural (con mayor relación intraétnica). Sin embargo, los procesos de cierre social se configuran por múltiples causas y es más prudente no establecer tipologías por países y zonas, sino ciertas tendencias.

**Tabla 33. Distribución porcentual de la población no comunitaria por procedencia y redes de amistad (sobre el total de personas por zona de procedencia). Periodo 2003-2008.**

	Amistades españolas		Amistades de otros países		Sin amistades de otros países	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Europa del Este	87,4%	83,0%	74,7%	62,9%	6,2%	11,1%
Magreb	77,0%	80,0%	67,3%	64,8%	12,3%	14,9%
Resto de África	88,2%	75,8%	77,7%	54,7%	4,1%	20,0%
América Latina	90,5%	85,3%	67,7%	65,2%	4,3%	2,7%

Fuente: Laparra, Martínez de Lizarrondo y García de Eulate (2010).

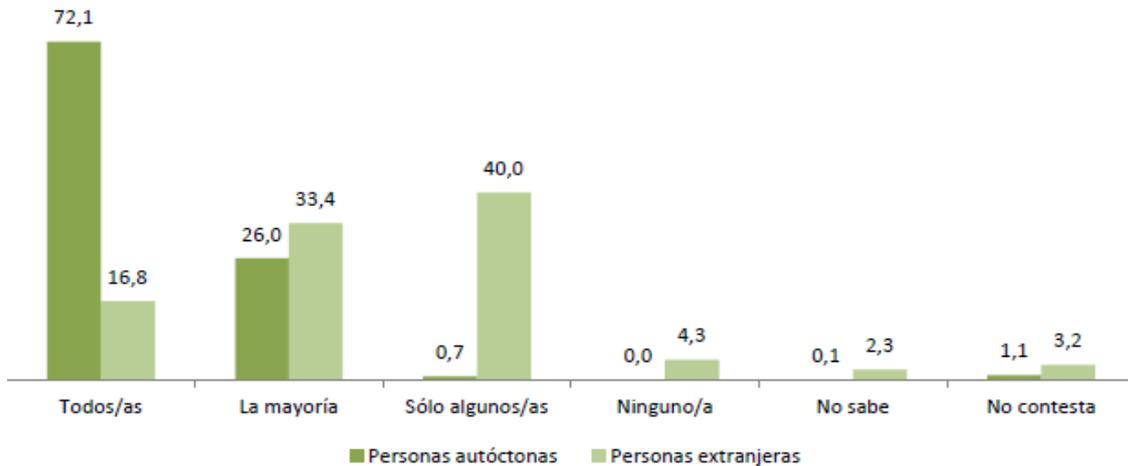
El retraimiento relacional obedece a muchos factores y uno de ellos puede ser la discriminación sentida. En estos grupos llama la atención el de Resto de África, cuyo porcentaje de ausencia de amistades de otros países se situaba en el 20% en 2008. Ahora bien, como se ha explicado en relación a la Tabla 13, con carácter general las personas africanas se sienten más discriminadas. Según la *Encuesta 2008* (Laparra, Martínez de Lizarrondo y García de Eulate, 2010), quienes procedían del norte de África encabezaban la percepción de discriminación en ámbitos como el trabajo, la policía y funcionarios, en locales públicos y los comercios, mientras que los del Resto de África se hallaban al frente de quienes sentían mayores problemas discriminatorios en la escuela, en la atención sanitaria y en la calle.

Por otra parte, en relación a las relaciones sociales, pero en el nivel local, es preciso aludir al reciente estudio en Falces, Larraga y Cintruénigo, que incorpora a la población autóctona como objeto de estudio. En primer lugar debemos hacer un matiz. Los datos únicamente se refieren a estos tres municipios, cada uno con unas características particulares y una distribución de la población inmigrante que no es similar a la del conjunto de Navarra; esto es, no se puede inferir que esta situación sea la que se esté dando en la Comunidad Foral, aunque nos sirve para establecer semejanzas con otros pueblos similares.

Andueza y Lasheras (2014: 54-55) refieren que en estas localidades el círculo de relaciones cercano muestra una articulación endogámica de estos vínculos entre personas de la misma nacionalidad. La comparación según el origen muestra una mayoría de población autóctona (72,1%) que no tiene en su entorno relaciones con personas extranjeras. A su vez, el mayor número de relaciones con personas de otra nacionalidad desde el punto de vista de la población extranjera puede interpretarse en una doble dirección: a) la lógica de inserción en

un entorno donde la mayoría de las personas no son de su mismo origen, y b) la tendencia a establecer vínculos entre personas que han experimentado un mismo proceso migratorio.

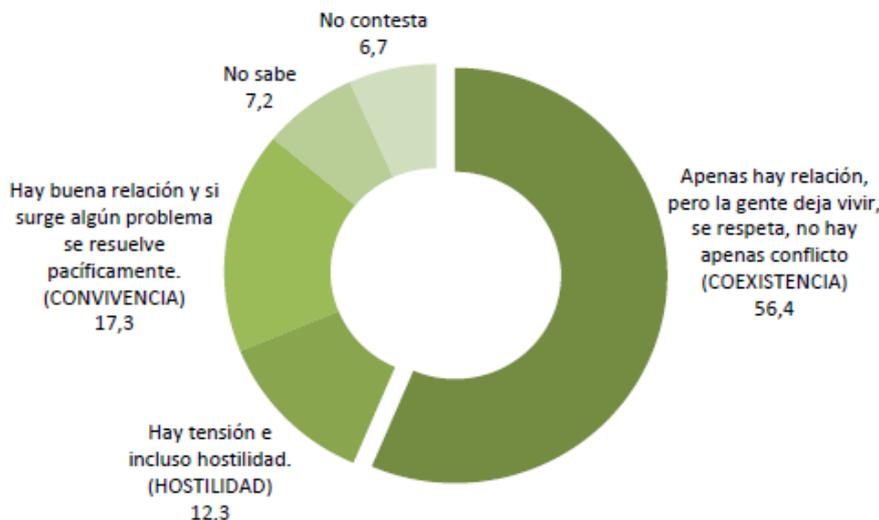
**Gráfico 31. Amistades más cercanas de su misma nacionalidad. Comparativa según origen.**



Fuente: Andueza y Lasheras (2014)

Estos datos debemos ligarlos al modo en que se perciben las relaciones vecinales. Para el caso de la población autóctona deriva en que se sienta mayoritario un escenario de coexistencia. En general, Andueza y Lasheras (2014: 52-53) identifican en estas tres localidades un escenario de coexistencia (56,4%) muy por encima del de convivencia (17,3%) y con valores altos en el escenario de hostilidad. Los resultados nos dirigen a las diferentes realidades de cada municipio, pero tampoco debemos obviar que el alto porcentaje de respuestas “No sabe/no contesta” pueden interpretarse como formas de evitar contextos distinguidos por el conflicto.

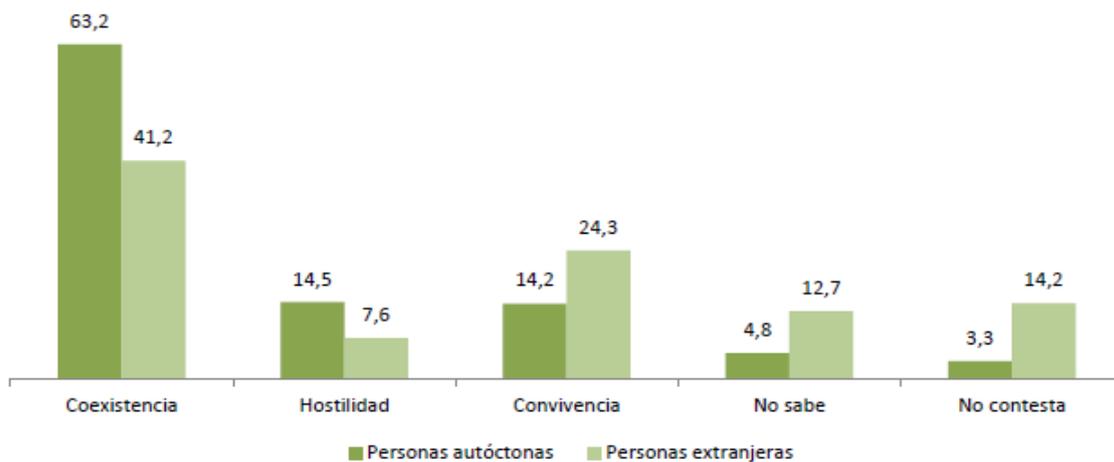
**Gráfico 32. Relaciones vecinales en Falces, Larraga y Cintruénigo**



Fuente: Andueza y Lasheras (2014)

Si comparamos la opinión de la población autóctona y de la inmigrada es significativo que la valoración del escenario de convivencia es sustancialmente mejor en el caso de esta última, mientras que la percepción de la coexistencia y la hostilidad cala más entre la española. No obstante, nuevamente debe depositarse la atención en los elevados niveles de no respuesta (“No contesta”) o indeterminación (“No sabe”), sobre todo entre las personas extranjeras.

**Gráfico 33. Relaciones vecinales en tres localidades, según el origen.**



Fuente: Andueza y Lasheras (2014)

#### 2.9.4. El asociacionismo y la participación social

Tras estos datos podemos intuir que una mayor participación en las actividades del pueblo y, en definitiva, compartir los mismos espacios son elementos importantes para mejorar estos escenarios. En este sentido, una cuestión clave es la participación social de las personas inmigrantes y el asociacionismo o vínculo con distintas entidades y organizaciones.

En relación al asociacionismo por parte de las personas inmigrantes, quizás debido a la citada menor red de relaciones en el año 2008 coincidía que el colectivo con mayor asociacionismo de inmigrantes era el conformado por las personas del África subsahariana (5,5%), que duplicaban el porcentaje general de inmigrantes socias de asociaciones étnicas (2,8%). Estas entidades se dedican principalmente a actividades de conservación de la identidad cultural y la diversidad, así como la acogida, asistencia y apoyo a compatriotas.

Así, otra fuente de apoyo ha sido la red que han tejido las asociaciones étnicas. En el año 2010 una de cada diez personas encuestadas (el 11,4%) señaló que para hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis recibió apoyo de cualquier tipo por parte de asociaciones de inmigrantes. Y es relevante que, respecto al citado retraining relacional, el mayor apoyo lo manifestaba el colectivo de norteafricanos con el 22,6%, seguido de la categoría “Resto Mundo” con el 19,3% y que comprendía mayoritariamente a personas del Resto de África.

**Tabla 34. Distribución porcentual de quien ha recibido apoyo de asociaciones de inmigrantes, por origen (2010).**

	UE-27	Norte de África	América Latina	Resto Mundo	Nacionalizadas	Total
Sí	5,8%	22,6%	7,3%	19,3%	10,0%	<b>11,4%</b>
No	94,2%	77,4%	92,7%	80,7%	90,0%	<b>88,6%</b>
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	<b>100,0%</b>

Fuente: Martínez de Lizarrondo (2011).

Volviendo a 2008, en general se detectaba con respecto a 2003 mayor acceso de inmigrantes como socios activos de asociaciones y entidades ciudadanas de ámbito local (el 5,8% de la población nacida en el extranjero). Según nuestra opinión, este lento pero paulatino aumento significa que se van estrechando los lazos entre la sociedad de acogida y las personas alóctonas. Ello demuestra una voluntad de integración y apela a la responsabilidad interna de muchas de estas entidades para desarrollar prácticas y estrategias interculturales. Como se observa en la siguiente tabla, entre estas organizaciones autóctonas un caso paradigmático era que el 14,4% de la población inmigrante pertenecía a algún sindicato.

**Tabla 35. Distribución de la pertenencia a asociaciones de la población nacida en el extranjero, por región de procedencia (% sobre el total). Año 2008.**

	Resto UE-15	Resto UE-27	Norte de África	América Latina	Resto Mundo	Nacionalizada	Total
Peña, sociedad deportiva/recreativa, asociación cultural, coro, banda musical	6,4%	2,7%	2,4%	5,1%	6,4%	11,9%	<b>5,8%</b>
Asociación de padres/madres de alumnos, asociaciones estudiantiles	4,0%	3,0%	0,7%	3,1%	2,3%	7,7%	<b>3,6%</b>
Asociación de vecinos	2,0%	0,3%	1,7%	1,4%	1,0%	4,7%	<b>1,9%</b>
Sindicato	11,5%	13,8%	16,2%	13,1%	12,0%	19,2%	<b>14,4%</b>
Asociaciones de inmigrantes	0,8%	0,8%	2,4%	3,1%	5,5%	4,0%	<b>2,8%</b>
Asociaciones religiosas	1,2%	0,3%	1,4%	1,7%	0,5%	2,5%	<b>1,4%</b>
Asociaciones juveniles	0,4%	0,3%	0,7%	1,6%	1,4%	2,0%	<b>1,2%</b>

Fuente: Laparra, Martínez de Lizarrondo y García de Eulate (2010).

En esta distribución destaca notablemente el asociacionismo de las personas que han obtenido la nacionalidad española, ya que era el único grupo que superaba la media en cada uno de los parámetros señalados. Estos resultados quizás obedecen a una mayor inquietud para lograr la integración y a un deseo de interrelación con quien convive en su entorno. Especialmente resaltaban los porcentajes en los tres primeros grupos (sociedades o peñas, asociaciones de padres y madres de alumnos, y asociaciones de vecinos), en donde duplicaban las medias para el total de toda la población de origen extranjero.

En cualquier caso, y para todas las personas inmigrantes, debemos subrayar que son datos previos al periodo de crisis y es muy probable que hayan variado mucho en los últimos años.

## 3. Marco conceptual y principios rectores

### 3.1. Integración, Ciudadanía y Convivencia

#### 3.1.1. La integración de poblaciones migradas en las sociedades contemporáneas

A la hora de hablar de convivencia es preciso hablar de integración, que tiene a su vez diferentes sinónimos, pero también significados. La disparidad de significaciones con respecto al concepto *integración* demanda una aclaración en cuanto a su uso. En este sentido, son dos las principales acepciones: la descriptivo-explicativa y la normativa-axiológica (Giménez, 2006).

En la primera, la integración se utiliza para explicar los procesos y elementos que cohesionan una sociedad. Generalmente se acepta que esta noción incluye no sólo a la población inmigrada, sino a toda la sociedad. De este modo, designa un estado de equilibrio en una estructura social determinada.

Respecto a la concepción normativa o axiológica del término integración, se aplica *“al proceso (deseado o propuesto) de incorporación o inclusión social de las minorías étnicas y las comunidades de inmigrantes en condiciones de igualdad de derechos y obligaciones con la mayoría y sin tener por ello que perder su identidad cultural propia”* (Giménez, 2006: 444). En este punto hay que recordar que las pautas culturales no marcan estrictamente todo el proceso social que implica la integración en una sociedad ajena.

Enraizado con este asunto se halla el concepto de “ciclo migratorio”, que obedece a la influencia de las variables espacio y tiempo en la integración en las sociedades modernas (Dassetto, 1990). Las fases de este ciclo evolutivo hacen referencia al proceso de interrelación social, ya que la integración es un proceso cronológico que puede durar años, incluso toda una vida. Aun así, ningún ciclo es invariable y es obvio que las situaciones personales y colectivas varían por circunstancias a veces ajenas a las personas. Telles y Ortiz (2011) han corroborado que la actitud de la sociedad receptora y los obstáculos institucionales -como el sistema educativo y la discriminación- explican las desventajas en la participación de las personas migrantes y sus descendientes en la sociedad de acogida, en este caso Estados Unidos. En su estudio, estos autores comprueban que los procesos de integración pueden ser regresivos, de forma que descendientes de inmigrantes se hallen comparativamente en peor situación que sus progenitores y se evidencia por tanto que la integración es voluble. En nuestro entorno esta circunstancia se ha mostrado con la crisis padecida desde 2007, dado que se ha producido una involución en los trayectos vitales de muchas personas de nuestra sociedad.

Parece obvio que los contextos socioestructurales determinan la concreción de peculiaridades al respecto. Dicho de otro modo, el fenómeno de la inmigración no se trata de la misma forma porque todos los países no utilizan el concepto de integración de forma idéntica, ni aplican las mismas políticas (Lapeyronnie, 1992). Cada sociedad tiene estrategias, comportamientos e intereses diferentes, no sólo entre ellas sino incluso en su seno y así surgen problemas distintos según los países y las regiones. Que la integración sea exitosa depende del umbral de tolerancia de la población de acogida, pero entendido dicho umbral de un modo intrínseco con los esquemas mentales y las actitudes. Si existe una idea favorable hacia la diversidad social y cultural, un nivel bajo en los prejuicios y cierta actitud positiva hacia los grupos minoritarios podrán darse unas condiciones más idóneas para que se produzca una integración societaria.

Por todo ello, en este documento la integración, y en consecuencia una convivencia armónica, se asemeja a un prisma con diferentes planos o dimensiones. Para que la integración de personas alóctonas se produzca deben darse una serie de condiciones sociales y materiales (derechos) provistas por la sociedad, pero también, y de ahí la bidireccionalidad del proceso, la población inmigrada ha de asumir unas determinadas obligaciones (Comisión Europea, 2003, 336 final). Es decir, la integración apela al ideal de la cohesión social y guarda relación intrínseca con una concepción incluyente de la sociedad. Para ello, la igualdad de derechos y oportunidades representan aspectos centrales en los procesos de integración.

### 3.1.2. La relevancia de la ciudadanía en los procesos de integración

El acceso a la **ciudadanía** es un espacio destacado del proceso de integración de cualquier persona. En este punto es necesario rescatar las tres dimensiones que Marshall (1950) señalaba para esta noción y cómo pueden presentarse sus respectivas concreciones:

- Dimensión civil (derechos civiles): corresponde a las libertades individuales (expresión, circulación, residencia, pensamiento, creencia, propiedad, justicia, información, etc.)
- Dimensión política (derechos políticos): constituye la posibilidad de participar políticamente en la definición, conservación o transformación de la colectividad a la que se pertenece. Esta dimensión comprendería el derecho y obligación de las personas de elegir gobernantes (sufragio activo) y de ser elegidas (sufragio pasivo).
- Dimensión social (derechos económicos, sociales y culturales): se refiere a la necesidad de satisfacer, individual y colectivamente, los niveles básicos para una vida digna. Entre sus diversos derechos se encuentran, entre otros, el acceso a una vivienda, al

empleo, a la alimentación, a unos ingresos mínimos, al descanso, a la seguridad y la ausencia de violencia, a la salud, a la educación, al ocio, etc.

De este modo, como apuntaba Marshall, la condición ciudadana estaría representada por una igualdad de estatus, esto es, una igualdad en el acceso teórico o posibilidad de disfrutar de los diferentes derechos reconocidos en cada una de las tres dimensiones.

Las múltiples dimensiones y aspectos desplegados erigen también diversas tipologías de clasificación. En esta línea, García (2006: 119) distingue entre **ciudadanía formal y ciudadanía substantiva**: *“la ciudadanía es aquel conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro de pleno derecho dentro de una sociedad. La ciudadanía formal implica la posesión de un pasaporte conferido por el Estado, mientras que la substantiva define el conjunto de derechos y obligaciones que tienen los miembros de una comunidad política”*. La ciudadanía substantiva, referida al tipo de participación en la vida de una comunidad, constituye una de las dimensiones clásicas de análisis. La ciudadanía formal se vincula a la nacionalidad, y aunque en principio expresen realidades diferentes, son conceptos ligados en la práctica.

La **nacionalidad** emerge como condición *sine qua non* para acceder a todos los derechos. Sin embargo, el acceso a la nacionalidad española no es considerado aquí un elemento suficiente en la culminación de la ciudadanía. Realidades históricas cercanas muestran que la adquisición de la ciudadanía formal no ha culminado en procesos de integración; por el contrario, en ocasiones se han mantenido y extendido los obstáculos a las sucesivas generaciones. Por tanto, la ciudadanía es comprendida en el marco de procesos de integración bidireccionales en los que se evidencia la necesidad de promover la cohesión social. En los dos Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración aprobados en España en 2007 y 2011 se alude específicamente a este proceso bidireccional e integral de responsabilidad compartida, extensible también como elemento transversal de las políticas generales.

### 3.1.3. Tres espacios relacionales: convivencia, coexistencia y hostilidad

Hay un debate sobre la conveniencia de otorgar la ciudadanía e igualar en derechos a quien resida en la UE. Esta propuesta, aún minoritaria, supone una oportunidad histórica para desvincular nacionalidad de ciudadanía (De Lucas, 2006). Así, la llamada “nueva ciudadanía” se relaciona con la integración y la convivencia a través de la interculturalidad.

Dentro de los modelos de gestión de la diversidad, la interculturalidad se sitúa en una perspectiva divergente al multiculturalismo. No hace hincapié en reconocer expresamente la diferencia, sino que subraya la importancia de la interacción entre personas constatando los

procesos de intercambio entre la minoría y la mayoría. Por ello deviene en un modelo más de **convivencia** que de **coexistencia**. El principal problema de la interculturalidad es que se trata de un modelo más teórico que práctico. Por diferentes motivos hasta ahora ha sido difícil llevar a la práctica una apuesta real por las políticas interculturales y, sobre todo, que sea coherente en todos los ámbitos, dada su transversalidad (Martínez de Lizarrondo, 2009).

Desde esta lógica la propuesta analítica de Carlos Giménez (2005) en torno a la conceptualización de la convivencia puede sentar las bases para una transformación en positivo de la sociedad multicultural en la que vivimos. Giménez diseña un marco teórico y metodológico para evaluar las relaciones cotidianas en espacios locales, sean barrios de ciudades o pueblos, donde la presencia de población de origen inmigrante es significativa y en consecuencia aparecen retos para la convivencia entre población autóctona e inmigrante.

Este diseño fue adoptado por el equipo de la Universidad Pública de Navarra (Andueza y Lasheras, 2014) que recientemente ha realizado un proyecto de análisis e intervención social en tres municipios navarros: Falces, Larraga y Cintruénigo. La propuesta de Giménez (2005) identifica tres tipos ideales en el espacio relacional: **convivencia**, **coexistencia** y **hostilidad**. Como tales arquetipos, sus expresiones no se producen siempre en estado puro, sino en grados y fases dependientes de variables como, por ejemplo, la dimensión temporal. Esta triada es interesante conceptualmente porque rompe con la tradicional dualidad convivencia versus conflicto. Si admitimos que en nuestro entorno puede darse la coexistencia como fórmula relacional, al mismo tiempo mostramos que la no articulación de la convivencia no tiene necesariamente que expresarse mediante el conflicto.

La posibilidad de transición entre estadios tiene una implicación clave a la hora de diseñar y articular estrategias. Es decir, hace posible vincular un diagnóstico con la puesta en marcha de mecanismos que dinamicen el tejido social en la dirección de la convivencia como aspiración máxima. En cualquier caso, articular un diagnóstico de este tipo para toda la Comunidad Foral exigiría la continua revisión y adaptación de datos que sólo se pueden obtener mediante encuesta, por lo que es más factible su desarrollo en el nivel local.

## **3.2. Principios rectores**

### **3.2.1. Normalización**

A través de este principio se pretende orientar a la población de origen inmigrante hacia los servicios públicos generales y evitar la creación de recursos específicos que generen redes paralelas o derechos diferenciales para colectivos concretos. Por ello, salvo excepciones para casos de necesidades demostradamente no generalizables, no se plantean medidas de corte específico en este documento.

### **3.2.2. Igualdad de oportunidades y no discriminación**

La promoción de la igualdad de oportunidades y la no discriminación suponen el auténtico quid de la movilidad social y laboral de cualquier individuo. Por ello, se tratará de evitar la aparición de contextos de discriminación hacia la población de origen inmigrante, así como promover la equiparación de derechos, deberes y oportunidades con la población autóctona.

### **3.2.3. Responsabilidad pública y colaboración interadministrativa**

Esta estrategia se centra en el marco competencial propio del Gobierno de Navarra por lo que pretende huir de la creación de expectativas que no se ajusten a este marco. En cualquier caso, estas acciones se basarán especialmente en las posibilidades reales de actuación en la materia del Gobierno de Navarra. Ahora bien, dado que es en los pueblos y ciudades donde vivimos y nos interrelacionamos y en donde se cultivan las condiciones que facilitan o dificultan la convivencia y la integración, es preciso tener en cuenta el rol de la Administración Local en la implementación de las medidas. Cabe subrayar que la ejecución de acciones en este ámbito es la mejor medicina contra la intolerancia y la discriminación, y a su vez genera un impulso en las políticas de cohesión social.

### **3.2.4. Transversalidad**

Se adopta un enfoque multidimensional asumiendo la acción desde los distintos ámbitos y contemplando así distintas áreas de intervención. La mayoría de las acciones generalistas que afectan a esta Estrategia se enmarcan en los planes y programas sectoriales de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra.

## 4. Líneas estratégicas

El Plan para la integración social de la población inmigrante que el Gobierno de Navarra elaboró para el periodo 2002-2006 atendía las necesidades de un fenómeno nuevo hasta ese momento. La Comunidad Foral recibió miles de personas de otros países que tuvo que gestionar. Acoger de la mejor manera a la población inmigrante que llegaba era el principal reto.

Nos encontramos ahora en un proceso distinto, en el que las acciones tendentes a la inclusión, pero sobre todo aquellas dirigidas a mejorar la convivencia, se perfilan fundamentales. Personas inmigrantes y autóctonas se deben de sentir parte de un sistema público de servicios, con iguales derechos y obligaciones. Todo ello en un clima proclive a fomentar la convivencia basada en el conocimiento y comprensión mutuas, la interrelación entre diferentes, la resolución pacífica de conflictos, el sentimiento de identidad y la superación de problemas comunes compartiendo los mismos espacios.

En este sentido, la Estrategia para la Convivencia en la Comunidad Foral de Navarra establece tres líneas estratégicas de actuación durante el periodo 2015-2017 adecuadas a la situación actual de la inmigración en la comunidad autónoma. Los sistemas de protección social en Navarra dan cobertura a las necesidades tanto de población autóctona como inmigrante con carácter normalizado. Por todo ello, esta Estrategia únicamente aborda intervenciones derivadas de la especificidad del fenómeno migratorio.

1. Línea estratégica de ACOGIDA
2. Línea estratégica de INTEGRACIÓN
3. Línea estratégica de CONVIVENCIA, PARTICIPACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

La Estrategia tiene entre sus documentos de referencia:

- El II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2011-2014 del Ministerio de Trabajo e Inmigración como marco para dinamizar las políticas públicas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
- La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En el artículo 2ter de la ley se señala que *“Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos,*

*promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato”.*

- El Plan para la integración social de la población inmigrante 2002-2006 del Gobierno de Navarra que estableció una estrategia global para la integración social de la población inmigrante en la Comunidad Foral.

#### **4.1. Línea estratégica de ACOGIDA**

El II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2011-2014 del Ministerio de Trabajo e Inmigración señala que la acogida, *“como primera etapa del proceso de integración, es una fase de importancia crucial en las trayectorias migratorias. La acogida implica una atención integral que permita acceder a unas condiciones básicas de vida y que promueva la aceptación y participación social, cultural y política de la población recién llegada en su proceso de incorporación a la sociedad española, así como reforzar la capacidad de la sociedad que acoge a los inmigrantes para adaptarse a la diversidad”.*

La evaluación del I PECI 2007-2010 apunta que los programas generales de acogida integral han incluido acciones de derivación a los servicios públicos de carácter general, enseñanza de las lenguas de la sociedad de acogida, itinerarios de inserción, actuaciones dirigidas a la acogida especializada en situaciones de vulnerabilidad y otros programas específicos.

Diversos estudios señalan que, en Navarra, las entidades de iniciativa social que operan en el ámbito de la inmigración, han desempeñado un papel relevante en esta materia y se han constituido como un referente en la atención de inmigrantes (Laparra, 2009; Aspurz, 2011). La influencia del principio de normalización ha incidido en que haya aspectos en donde la administración ha intervenido en menor medida, como determinadas acciones exclusivas para inmigrantes. Pero justamente en este ámbito, los fondos económicos estatales vertebrados a través del Plan de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes en Navarra (PAAIIN) y los propios del Gobierno de Navarra, han tenido un peso cualitativo y cuantitativo de gran importancia. A través de su aportación, las entidades locales han ejecutado medidas en ejes como infancia y juventud, igualdad de trato y mujer, sensibilización, etc.

Es muy relevante hacer constar que los flujos migratorios en España, y en la Comunidad Foral, han disminuido en los últimos años y la llegada de personas extranjeras se ha reducido significativamente, cambiando asimismo las dinámicas migratorias: han aumentado las reagrupaciones familiares y se han modificado los perfiles de las personas que llegan y sus

necesidades. De esta forma, la Estrategia de Inmigración en la Comunidad Foral de Navarra 2015-2017 apuesta por seguir dando importancia y continuidad a la acogida en aspectos específicos propios del fenómeno migratorio, pero pretende poner mayor énfasis en los procesos de integración y de convivencia, propios de sociedades en los que las personas inmigrantes se encuentran más asentadas.

Esta misma filosofía es compartida por el II PECl. Así, se señala que *“mientras en el I Plan Estratégico esta área (acogida) era prioritaria, en el presente Plan existe un desplazamiento de la prioridad a otras áreas relacionadas con la convivencia, la equidad y la existencia de proyectos migratorios estables: empleo, salud, educación, lucha contra el racismo o convivencia en barrios”*.

De esta forma, en la línea estratégica de Acogida, la Estrategia Navarra para la Convivencia se plantea como objetivo general lograr la igualdad de condiciones entre población inmigrante y población autóctona. E incide en tres aspectos específicos como son la gestión de sus procesos jurídico-administrativos, información y derivación acerca de los procesos relativos a la normativa de extranjería y el acceso al aprendizaje de las lenguas oficiales de Navarra.

## MEDIDA 1: GESTIÓN DE LOS PROCESOS JURÍDICO – ADMINISTRATIVOS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
<p>1.1 Realización de informes a efectos de acreditar su integración en la sociedad de acogida para el acceso a la nacionalidad española.</p>	<p>1. Gestión de los procesos jurídico – administrativos de las personas extranjeras</p>
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Las últimas modificaciones de la normativa de extranjería han dotado de mayor relevancia al papel de las administraciones autonómicas en relación a la gestión de los procesos jurídico-administrativos de las personas extranjeras.</p> <p>La Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introdujo el párrafo 3º en el artículo 63 de la Ley de Registro Civil, otorgando la posibilidad al interesado de aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma en la que resida a efectos de acreditar su integración en la sociedad española en la tramitación del expediente de nacionalidad española por residencia.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El informe de integración en la sociedad de acogida para el acceso a la nacionalidad española recogerá entre otros aspectos, el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, (en el que deberá estar empadronado), los medios económicos con los que cuente, los vínculos con familiares residentes en España, los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales...</p>	
OBJETIVOS	
<p>1) Acreditar la integración en la sociedad española de la persona extranjera en la tramitación de la nacionalidad española por residencia.</p>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<p>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra y que tramiten la solicitud de la nacionalidad española por residencia.</p>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>2015-2017</p>	
ORGANISMOS RESPONSABLES	

Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)	
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>	
Atención directa	
<b>INDICADORES</b>	
- Número de informes realizados por sexo y país de origen	
<b>PRESUPUESTO</b>	
0,00 euros (2015)	
0,00 euros (2016)	
0,00 euros (2017)	

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
<p>1.2 Realización de informes de esfuerzo de integración social para acceder a la renovación de autorizaciones temporales de residencia.</p>	<p>1. Gestión de los procesos jurídico – administrativos de las personas extranjeras</p>
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Las últimas modificaciones de la normativa de extranjería han dotado de mayor relevancia al papel de las administraciones autonómicas en relación a la gestión de los procesos jurídico-administrativos de las personas inmigrantes. Uno de sus objetivos principales es reforzar la coordinación entre las Administraciones Públicas con competencias que inciden en materia de inmigración, potenciando al mismo tiempo la cooperación y colaboración entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a la ciudadanía. Un ejemplo de la colaboración entre administraciones (en este caso, entre la estatal y la autonómica) se produjo con la entrada en vigor el 30 de junio de 2011 del Reglamento de la Ley de Extranjería, en el que se establece una nueva figura denominada “Informe de Esfuerzo de Integración”, en desarrollo así del artículo 31.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.</p> <p>Para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, la citada Ley Orgánica (en su reforma por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre), establece en su artículo 31.7 la posibilidad de valorar especialmente el esfuerzo de integración de la persona extranjera, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Los informes de esfuerzo de integración recogerán la certificación, en su caso, de la participación activa de la persona extranjera que tenga que renovar su autorización de residencia en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en la que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia.</p> <p>La presentación de este informe no tiene en ningún caso naturaleza de requisito exigible, pero puede ser alegado por la persona extranjera en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización de residencia. Por consiguiente, el informe será tenido en cuenta como información a valorar por la Oficina de Extranjería correspondiente, sin tener carácter vinculante en ningún caso.</p>	
OBJETIVOS	
<p>1) Acreditar el esfuerzo de integración de las personas extranjeras.</p>	

<b>PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS</b>
- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra que tengan que renovar sus autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo.
<b>CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN</b>
2015-2017
<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Atención directa
<b>INDICADORES</b>
- Número de informes realizados desglosado por sexo y país de origen
<b>PRESUPUESTO</b>
0,00 euros (2015) 0,00 euros (2016) 0,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
<p>1.3 Realización de informes de arraigo social para acceder a la regularización administrativa</p>	<p>1. Gestión de los procesos jurídico – administrativos de las personas extranjeras</p>
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, establece la posibilidad de presentar informes en materia de extranjería, que son competencia de las Comunidades Autónomas. Dos de ellos (arraigo y vivienda adecuada) pueden ser emitidos por las Corporaciones Locales, tal y como se viene realizando en la Comunidad Foral de Navarra, hecho que ha sido puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración tal y como establece la normativa.</p> <p>Al amparo del artículo 68.3 de la Ley Orgánica de Extranjería y del artículo 124 del Reglamento de Extranjería se exige preceptivamente el informe de arraigo social a los extranjeros no comunitarios que, tras haber permanecido tres años en España sin autorización de residencia, deciden iniciar los trámites para regularizar su situación.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Informe de Arraigo permite que las personas extranjeras que quieran solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales puedan aportar elementos que acrediten un grado de inserción social suficiente. Es un informe emitido por las Corporaciones Locales, imprescindible por ley, como parte de la documentación necesaria para regularizar la estancia en España de las personas extranjeras en el que se pone de manifiesto el tiempo de permanencia de la persona extranjera en su domicilio habitual, los medios económicos con los que cuenta, los vínculos con familiares residentes en España y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.</p>	
OBJETIVOS	
<p>1) Acreditar la integración social en el procedimiento de obtención de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo social</p>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<p>- Personas extranjeras residentes la Comunidad Foral de Navarra que tramiten su regularización administrativa por la vía del arraigo social.</p>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>2015-2017</p>	
ORGANISMOS RESPONSABLES	

Corporaciones Locales de Navarra	
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>	
Atención directa	
<b>INDICADORES</b>	
- Número de informes realizados por sexo y país de origen.	
<b>PRESUPUESTO</b>	
0,00 euros (2015)	
0,00 euros (2016)	
0,00 euros (2017)	

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
1.4 Realización de informes de adecuación de vivienda para tramitación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar	1. Gestión de los procesos jurídico – administrativos de las personas extranjeras
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, establece la posibilidad de presentar informes en materia de extranjería, que son competencia de las Comunidades Autónomas. Dos de ellos (arraigo y vivienda adecuada) pueden ser emitidos por las Corporaciones Locales, tal y como se viene realizando en la Comunidad Foral de Navarra, hecho que ha sido puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración tal y como establece la normativa.</p> <p>De conformidad con los artículos 18.2 de la Ley Orgánica de Extranjería y de los artículos 55 y 61.b.3º del Reglamento de Extranjería, se exige preceptivamente el informe de adecuación de vivienda en los expedientes de reagrupación familiar al residente que ha decidido reagrupar a sus familiares que se encuentran fuera de España y en las renovaciones de las tarjetas de éstos, cuando el domicilio sea distinto del inicial.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El informe de adecuación de vivienda deben presentarlo las personas extranjeras que quieran solicitar una autorización inicial de residencia temporal por reagrupación familiar o en caso de renovación de la autorización de residencia, únicamente si han modificado su domicilio. En estos procedimientos se exige al solicitante que acredite, entre otras cosas, que cuenta con una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia.</p>	
OBJETIVOS	
<p>1) Acreditar la adecuación de la vivienda en los procedimientos de obtención de la autorización inicial de residencia temporal por reagrupación familiar o renovación de la misma en caso de cambio de domicilio.</p>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<p>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra y que pretendan reagrupar a su familia.</p>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>2015-2017</p>	
ORGANISMOS RESPONSABLES	

Corporaciones Locales de Navarra

**MODALIDAD DE ACTUACIÓN**

Atención directa

**INDICADORES**

- Número de informes realizados por sexo y país de origen

**PRESUPUESTO**

0,00 euros (2015)

0,00 euros (2016)

0,00 euros (2017)

## MEDIDA 2: INFORMACIÓN Y DERIVACIÓN ACERCA DE LOS PROCESOS RELATIVOS A LA NORMATIVA DE EXTRANJERÍA

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
<p>2.1 Apoyo a profesionales del Departamento de Políticas Sociales, de Servicios Sociales de Base y del Departamento de Salud. Información sobre temas específicos.</p>	<p>2. Información y derivación acerca de los procesos relativos a la normativa de extranjería.</p>
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El ordenamiento jurídico relativo a la regulación de la inmigración y extranjería está formado por un complejo entramado de normativa en constante actualización. Por ello, en ocasiones puede ser necesario dotar de información complementaria y/o específica sobre esta materia a los profesionales del Departamento de Políticas Sociales y de Servicios Sociales que lo requieran en el desempeño de su trabajo.</p> <p>Con ello se pretende dar respuesta a una necesidad que en ocasiones se ha reivindicado por parte del sector público: el conocimiento y acercamiento a los procedimientos administrativos relacionados con la extranjería proporcionando herramientas suficientes para identificar los trámites más comunes en los que se ven involucrados una buena parte de los extranjeros que viven en la Comunidad Foral de Navarra.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recogida y elaboración de información relativa a la normativa y a los procesos jurídico-administrativos en materia de inmigración y extranjería que pueda ser de interés para los profesionales del Departamento de Políticas Sociales, de los Servicios Sociales de Base de Navarra y para los profesionales del Departamento de Salud, en cuestiones tales como tramitaciones de autorizaciones de residencia y renovaciones de la misma, solicitudes de nacionalidad española, solicitudes de arraigo social, información sobre reagrupaciones familiares, especialidades del régimen comunitario, información sobre la tramitación de cartas de invitación, etc.</li> <li>2) Elaboración de una guía práctica con las cuestiones más destacadas acerca de los procesos relativos a la normativa de extranjería.</li> <li>3) Difusión y exposición de información en la Web del Gobierno de Navarra especializada en materia de inmigración y en la Web de los Servicios Sociales de Base (acción 16.3).</li> </ol>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Facilitar información y asesoramiento a los profesionales del Departamento de Políticas Sociales, de Servicios Sociales de Base de Navarra y a los profesionales del Departamento de Salud, en cuanto a la aplicación práctica de la legislación sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración.</li> <li>2) Ofrecer a los profesionales del Departamento de Políticas Sociales, de Servicios Sociales de Base de Navarra y del Departamento de Salud un recurso de apoyo e información completa y coordinada sobre recursos, programas y acciones que contribuyan a la integración de la población inmigrante.</li> </ol>	

PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionales del Departamento de Políticas Sociales</li> <li>- Profesionales de los Centros y Servicios Sociales de Base de Navarra.</li> <li>- Profesionales del Departamento de Salud</li> </ul>
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2015-2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Elaboración propia Atención directa
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de consultas planteadas por unidades administrativas</li> <li>- Tipología de consultas planteadas</li> <li>- Tipología de respuestas dadas</li> </ul>
PRESUPUESTO
0,00 euros (2015) 0,00 euros (2016) 0,00 euros (2017)

### MEDIDA 3: ACCESO AL APRENDIZAJE DE LA LENGUA CASTELLANA A LAS PERSONAS EXTRANJERAS

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
3.1 Mantenimiento de los cursos formativos existentes en las localidades navarras.	3. Acceso al aprendizaje de la lengua castellana a las personas extranjeras.
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Según el Eurobarómetro sobre integración de inmigrantes de la Comisión Europea (2011), a nivel europeo la población autóctona y la inmigrante coinciden en considerar el conocimiento de la lengua del país de acogida como el principal y más importante factor para la integración.</p> <p>Este aspecto, entre otros, se recalca en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que fue aprobado en 2008. En este documento se conmina a los Estados miembros a que establezcan políticas ambiciosas para promover la integración armoniosa que <i>“implicarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de integración; harán hincapié en el respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea y de sus valores fundamentales, como los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los menores”</i>.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Los cursos de español para extranjeros forman parte de la educación básica de personas adultas que el Departamento de Educación realiza desde hace varios años. Los cursos son gratuitos y se realizan durante el curso académico.</p> <p>La impartición de los cursos está descentralizada en distintas zonas y en función del número de personas matriculadas (el mínimo son 15) se pueden realizar, a su vez, en distintos pueblos de dichas zonas: Alsasua, Estella, Pamplona, Sangüesa, Tafalla y Tudela.</p>	
OBJETIVOS	
1) Garantizar un conocimiento adecuado de la lengua española a las personas inmigrantes	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
- Personas extranjeras residentes en Navarra que deseen aprender y/o mejorar el idioma español	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	

Departamento de Educación
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Atención directa
<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de personas inmigrantes inscritas inicialmente por sexo y país de origen</li><li>- Número de personas inmigrantes participantes finalmente por sexo y país de origen</li><li>- Número de cursos formativos realizados</li><li>- Grado de superación o nivel lingüístico alcanzado por las personas participantes</li></ul>
<b>PRESUPUESTO</b>
0,00 euros (2015)
0,00 euros (2016)
0,00 euros (2017)

## 4.2. Línea estratégica de INTEGRACIÓN

Lograr la inclusión de las personas inmigrantes en los sistemas públicos de protección social es el objetivo planteado en la línea estratégica de integración.

El II PECEI define la integración como el *“proceso bidireccional, de adaptación mutua que requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, así como de las instituciones del país de acogida, y que busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades”*.

En este proceso bidireccional, es fundamental que se equiparen los derechos y deberes de las personas inmigrantes con las personas autóctonas, que las instituciones se adapten a los contextos de diversidad propios de la inmigración y que las personas inmigrantes busquen su integración, respetando los valores y el marco jurídico de la sociedad de acogida.

Las actuaciones públicas en esta materia deben tener carácter integral, puesto que la integración es un proceso que afectan a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas y de los grupos sociales. Otro elemento fundamental, y que es uno de los principios que rigen esta Estrategia, es que las acciones puestas en marcha para lograr la integración se deben llevar a cabo bajo el principio de la normalización; las personas inmigrantes deben recibir la misma atención normalizada que se dispensa a los autóctonos. El II PECEI apunta esta reflexión afirmando que *“a medida que pasa el tiempo y en el nuevo ciclo migratorio en el que se inscribe este segundo Plan Estratégico es aún más relevante y necesario esta premisa de universalidad y normalización”*.

Así, se señala que *“la normalización debe ser entendida como un proceso general de incorporación del conjunto de población a los servicios y recursos sociales existentes en las mismas condiciones y mediante los mismos procedimientos, complementándose ese criterio general con un principio subsidiario de especialización para los casos de necesidades particulares no generalizables por parte de algún colectivo o perfil social determinado”*.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el objetivo de la integración y la interculturalidad debe ser asumido como una nueva política transversal. La gestión intercultural de la diversidad ha de ser un objetivo que persigan las políticas públicas en materias como educación, sanidad,

vivienda, servicios sociales, empleo, etc. De este modo, las áreas de intervención que se plantean en la Estrategia para la Convivencia son:

- Servicios sociales, con el fin de “fortalecer y adecuar el Sistema Público de Servicios Sociales a contextos de diversidad”.
- Educación, para “promover la equidad educativa entre alumnado de origen extranjero y alumnado autóctono
- Salud, con el objetivo de “garantizar la protección de la salud de la población inmigrante”.
- Empleo, para “facilitar la mejora de las competencias sociolaborales de las personas inmigrantes en situación de mayor vulnerabilidad”.

**MEDIDA 4: PROMOCIÓN DEL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES INMIGRANTES ANTE LA DETECCIÓN DE SITUACIONES DE VULNERABILIDAD DERIVADAS DE SU SISTEMA CULTURAL DE ORIGEN**

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
4.1 Desarrollo de programas específicos	4. Promoción del empoderamiento de las mujeres inmigrantes ante la detección de situaciones de vulnerabilidad derivadas de su sistema cultural de origen.
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>En el marco de las políticas públicas, uno de los grandes objetivos y líneas de actuación en el ámbito del género es el del empoderamiento, proceso de cambio mediante el cual las mujeres aumentan su acceso a los mecanismos de poder y mejoran su situación vital.</p> <p>Una de las características de los actuales procesos migratorios es su feminización. En los últimos años, se ha incrementado el número de mujeres que migran y han pasado de formar parte de un proyecto migratorio familiar, iniciado por un varón, a desempeñar un rol más independiente y autónomo. Son ellas las que, cada vez más, toman la iniciativa y el protagonismo de la cadena migratoria.</p> <p>Diversos autores señalan los procesos de triple discriminación a los que se ven sometidos las mujeres inmigrantes como resultado de la interrelación de las coordenadas de la clase social, el género y la etnia.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Se pondrán en marcha programas específicos, a través de entidades locales y de iniciativa social, que traten de paliar las situaciones de vulnerabilidad y discriminación que sufren las mujeres inmigrantes. La finalidad última será conseguir el empoderamiento y la plena autonomía de las mujeres inmigrantes.</p> <p>Dichos programas pueden consistir en estudios sobre la situación de las mujeres, formación en género e interculturalidad para profesionales que trabajan con mujeres inmigrantes, etc.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mejorar la situación de las mujeres inmigrantes residentes en Navarra en contextos de vulnerabilidad</li> <li>2) Evitar la discriminación de las mujeres inmigrantes</li> <li>3) Proporcionar información a los profesionales de la Comunidad Foral de Navarra sobre las mujeres inmigrantes</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mujeres inmigrantes residentes en la Comunidad Foral de Navarra</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> </ul>	

CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2015-2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo e Instituto Navarro para la Familia e Igualdad)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Convocatoria de subvenciones y/o contratos de asistencia técnica
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de programas desarrollados</li> <li>- Número de mujeres inmigrantes atendidas por país de origen</li> <li>- Grado de satisfacción de las mujeres atendidas</li> <li>- Grado de mejora en la situación vital de las usuarias</li> </ul>
PRESUPUESTO
25.000,00 euros (2015) <sup>14</sup> 50.000,00 euros (2016) 50.000,00 euros (2017)

<sup>14</sup> Esta acción se enmarca dentro de la convocatoria de subvenciones a Entidades Locales para actuaciones encaminadas a la integración de las personas inmigrantes, la convivencia y el respeto intercultural en el contexto local. La convocatoria está dotada para el año 2015 con 125.000 euros.

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
<p>4.2. Seguimiento del Protocolo para la prevención y actuación ante la mutilación genital femenina en Navarra.</p>	<p>4. Promoción del empoderamiento de las mujeres inmigrantes ante la detección de situaciones de vulnerabilidad derivadas de su sistema cultural de origen.</p>
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la Mutilación Genital Femenina (MGF) <i>“comprende todos los procedimientos, que de forma intencional y por motivos no médicos, alteran o lesionan los órganos genitales femeninos. Se trata de prácticas de origen preislámico que se llevan a cabo en niñas situadas entre el nacimiento y la preadolescencia, y que atentan contra la integridad física y psíquica de las mujeres y las niñas, en tanto que se trata de la amputación de una parte funcional y sana del organismo femenino”</i>.</p> <p>En Navarra, según datos del Protocolo para la prevención y actuación ante la mutilación genital femenina, el total de mujeres y niñas subsaharianas procedentes de países donde se practica la MGF a enero de 2012 era de 1.171. De éstas, 204 eran niñas o jóvenes comprendidas entre los 0 y los 19 años de edad. Las distintas reuniones realizadas por parte del Gobierno de Navarra con las asociaciones africanas y los talleres sobre salud sexual y sobre mutilación realizados entre los años 2008 a 2011, han posibilitado el registro directo de un total de 203 mujeres mutiladas y 93 niñas en riesgo de mutilación.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>En la Comunidad Foral de Navarra, la Orden Foral 608/2013, de 18 de julio, del Consejero de Políticas Sociales, dispone la publicación del Protocolo para la prevención y actuación ante la mutilación genital femenina en Navarra. Dicho protocolo tiene como principales objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer el marco de coordinación para la prevención e intervención en la MGF.</li> <li>- Proporcionar a profesionales del sistema social, sanitario y educativo conocimientos básicos sobre la MGF, así como indicadores para la detección y pautas de actuación protocolizadas a seguir en la atención y seguimiento de los casos que puedan detectarse en Navarra.</li> </ul> <p>El propio protocolo señala que será la Comisión de Seguimiento del Acuerdo interinstitucional para la coordinación efectiva en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres quien realice la evaluación continua del Protocolo y de su implementación.</p>	
OBJETIVOS	
<p>1) Llevar a cabo el seguimiento del Protocolo a través de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo interinstitucional para la coordinación efectiva en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y de los Grupos Técnicos Interinstitucionales del Acuerdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión en los respectivos ámbitos de trabajo y adecuar su actuación al mismo.</li> <li>• Diseño de un modelo unificado de recogida de datos para la gestión de información.</li> <li>• Diseño de la formación de profesionales que intervienen en esta materia.</li> <li>• Evaluación continua del Protocolo y de su implementación.</li> <li>• Modificaciones al Protocolo como consecuencia de su adaptación a los cambios.</li> </ul>	

PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS
<ul style="list-style-type: none"><li>- Mujeres inmigrantes residentes en la Comunidad Foral de Navarra.</li><li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li></ul>
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2015-2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Instituto Navarro para la Familia e Igualdad)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Comisión de Seguimiento del Acuerdo interinstitucional para la coordinación efectiva en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y de los Grupos Técnicos Interinstitucionales del Acuerdo
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de reuniones mantenidas para el seguimiento del protocolo.</li><li>- Número de actuaciones llevadas a cabo.</li><li>- Número de casos detectados por país de origen.</li><li>- Número de casos notificados como de riesgo, por país de origen.</li></ul>
PRESUPUESTO
0,00 euros (2015) 0,00 euros (2016) 0,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
4.3. Elaboración de un protocolo específico de atención a mujeres extranjeras víctimas de violencia de género	5. Promoción del empoderamiento de las mujeres inmigrantes ante la detección de situaciones de vulnerabilidad derivadas de su sistema cultural de origen.

#### JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN

Según el Instituto Navarro de Familia e Igualdad (INAFI), han sido 18 las mujeres muertas por violencia de género en Navarra desde 1998, de las que 5 eran inmigrantes. Los datos de 2011 a 2013 sobre denuncias y mujeres atendidas en recursos de acogida son los siguientes:

Año	Total denuncias	Extranjeras denunciadas	Agresores extranjeros denunciados	Total atendidas en recursos	Extranjeras
2011	1.227 100,0%	557 45,0%	582 47,4%	98 100,0%	59 60,2%
2012	1.096 100,0%	478 43,6%	501 46,0%	99 100,0%	54 54,5%
2013	1.002 100,0%	435 43,4%	407 40,6%	88 100,0%	63 72,0%

Sin duda alguna, existe una clara sobrerrepresentación demográfica de la población extranjera en los casos denunciados por violencia de género y en la utilización de los recursos de acogida que se producen en Navarra. Entre los factores que influyen en esta mayor exposición a la violencia de género encontramos coincidencias con las mujeres españolas. Sin embargo, hay cuestiones que pueden incrementar su vulnerabilidad: la carencia o insuficiencia de redes sociales de apoyo adecuado, la dependencia económica y/o administrativa respecto del agresor, la percepción de los recursos públicos más como amenaza que como fuente de protección, sobre todo en situaciones de irregularidad administrativa,... Todas estas cuestiones derivan en un mayor riesgo de invisibilidad y, por tanto, menor acceso a información y recursos en caso de ser víctimas de violencia de género.

Tanto las legislaciones estatales (LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres) como los diversos planes elaborados (Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012), contemplan la necesidad de tener en cuenta la situación específica de las mujeres extranjeras ante la violencia de género.

DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN
<p>El Instituto Navarro para la Familia y la Igualdad está desarrollando actualmente la elaboración de una nueva ley foral contra la violencia de género, proceso que finalizará en 2015.</p> <p>Uno de los principios rectores de la nueva Ley se define como: <i>“Atención a la discriminación múltiple: la respuesta institucional tendrá en especial consideración a las mujeres víctimas de la violencia de género con otros factores añadidos de discriminación, tales como la edad, la clase social, la nacionalidad, la etnia, la diversidad funcional, la situación administrativa de residencia en el caso de mujeres migrantes, u otras circunstancias, que implican posiciones más desventajosas de determinados sectores de mujeres para el ejercicio efectivo de los derechos”</i>. También en el Anteproyecto de la nueva Ley Foral para actuar contra la violencia hacia las mujeres se contempla, como medidas de concienciación social e información, <i>“la realización de campañas y acciones informativas con el fin de que las mujeres dispongan de la información suficiente sobre los derechos que les asisten y los recursos existentes, prestando especial atención a mujeres del ámbito rural, migrantes, de etnia gitana, con diversidad funcional, y aquellas otras pertenecientes a colectivos o ámbitos donde el nivel de desprotección pueda ser mayor, entre ellos el ámbito laboral”</i>.</p> <p>Posteriormente, con base a la nueva ley, se desarrollarán protocolos específicos de intervención con mujeres migrantes víctimas de violencia y a sus hijos e hijas, desde los Equipos de Atención Integral a mujeres víctimas de violencia de género, y desde los Recursos de acogida del Gobierno de Navarra.</p>
OBJETIVOS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recoger las especificidades que el fenómeno de la violencia de género pueda tener en las mujeres extranjeras residentes en Navarra con el fin de lograr una atención adecuada.</li> <li>2) Diseñar el itinerario de intervención adecuado a la cobertura específica de sus necesidades.</li> </ol>
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mujeres inmigrantes residentes en la Comunidad Foral de Navarra y sus hijos e hijas.</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> </ul>
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2016
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Instituto Navarro para la Familia e Igualdad)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Elaboración propia
INDICADORES

- Número de reuniones mantenidas para la elaboración del protocolo.

**PRESUPUESTO**

0,00 euros (2016)

## MEDIDA 5: FOMENTO DE LOS ESPACIOS DE SOCIALIZACIÓN Y DE LA INTERACCIÓN ENTRE JÓVENES INMIGRANTES Y AUTÓCTONOS

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
5.1. Desarrollo de programas deportivos y culturales.	5. Fomento de los espacios de socialización y de la interacción entre jóvenes inmigrantes y autóctonos.
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Los diagnósticos municipales llevados a cabo en 2013 por el Departamento de Políticas Sociales en Larraga, Falces y Cintruénigo pusieron de manifiesto que las formas de sociabilidad entre población inmigrante y autóctona se están produciendo en un contexto de coexistencia pacífica, con situaciones que podrán llevar a un escenario de hostilidad si no se trabaja en el sentido de fomentar buenas prácticas y comportamientos cívicos que promuevan la cohesión social. En relación con el grado de interacción se señala que <i>“el círculo de relaciones cercano muestra una articulación endogámica de estos vínculos entre personas de la misma nacionalidad”</i>.</p> <p>La necesidad de crear espacios de encuentro entre jóvenes inmigrantes y autóctonos es una de las propuestas realizadas en los municipios, medida que mejorará la convivencia. Así, se señalan, entre otras, la posibilidad de iniciar un proceso de participación entre jóvenes; crear espacios donde puedan interactuar; espacios gratuitos y actividades de ocio; ayudas económicas para participación en actividades deportivas, cine, etc.</p> <p>La incorporación de la juventud de origen extranjero a los espacios de sociabilidad colectiva, supone una mayor diversificación sociocultural. Este proceso de interacción intercultural ayuda a reconocer las semejanzas de los/as jóvenes independientemente de su origen, a aceptar la idea de que vivimos en sociedades cada vez más étnicamente plurales y a potenciar actitudes y mecanismos que valoren positivamente la diversidad, el respeto mutuo y la aceptación de la diferencia.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El coste económico de muchas de las actividades que se programan para jóvenes es un gran impedimento para su plena participación. De esta forma, se hace necesario implementar programas deportivos y culturales en los que su coste no sea una barrera. Así se logrará la interrelación entre jóvenes inmigrantes y autóctonos, lo que redundará positivamente en la convivencia en los barrios y municipios. Las acciones concretas a desarrollar dependerán de los propios intereses manifestados por la juventud.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Poner en marcha medidas e incentivos para la interacción entre jóvenes inmigrantes y autóctonos, tendentes a mejorar la convivencia.</li> <li>2) Potenciar las actividades de carácter deportivo y cultural como elementos de integración.</li> <li>3) Facilitar el acceso de la juventud en situación de vulnerabilidad a actividades deportivas y culturales.</li> <li>4) Sensibilizar a los/as jóvenes acerca de las ventajas de la diversidad étnica y cultural.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	

- Jóvenes residentes en la Comunidad Foral de Navarra
- Profesionales de los diversos ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,..)

#### CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN

2016-2017

#### ORGANISMOS RESPONSABLES

- Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo e Instituto Navarro de Deporte y Juventud)

#### MODALIDAD DE ACTUACIÓN

Convocatoria de subvenciones

#### INDICADORES

- Número de actuaciones puestas en marcha
- Número de jóvenes autóctonos participantes por sexo
- Número de jóvenes inmigrantes participantes por sexo y país de origen
- Grado de satisfacción de las personas participantes

#### PRESUPUESTO

80.000,00 euros (2016)  
80.000,00 euros (2017)

## MEDIDA 6: RETORNO VOLUNTARIO AL PAÍS DE ORIGEN

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
6.1. Programas de retorno voluntario a personas extranjeras que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad social	6. Retorno voluntario al país de origen
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El contexto económico que vive España desde el año 2008 ha provocado un aumento de las situaciones de vulnerabilidad social para muchas personas. El colectivo de personas inmigrantes se ha visto especialmente afectado por las consecuencias de la crisis económica.</p> <p>El retorno voluntario constituye actualmente un elemento fundamental en las políticas de gestión de las migraciones que se están desarrollando. No es una de las opciones mayormente elegidas por la población inmigrante, pero sí es necesario facilitar esta opción a aquellas personas que, deseando llevarla a cabo, no pueden hacerlo debido a la falta de capacidad económica derivada de su situación de exclusión social.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El programa de retorno voluntario de inmigrantes tiene como objetivo atender las necesidades de retorno a sus países de origen a las personas inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carencia y precariedad social, que deseen regresar de manera voluntaria a su país de origen y carezcan de recursos económicos para hacerlo. Pretende ser, para aquellas personas extranjeras que desean regresar por motivos personales o cualquier otra circunstancia, un recurso alternativo a su estancia en España y facilitar su integración en su país de origen.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Facilitar el retorno voluntario de personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad a sus países de procedencia.</li> <li>2) Ofrecer recursos a aquellas personas que han decidido retornar a sus países de origen.</li> <li>3) Dar alternativas apropiadas a aquellas personas cuya decisión de retornar no es firme.</li> <li>4) Prevenir situaciones de extrema vulnerabilidad que puedan desembocar en exclusión social.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<p>- Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad</p>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>2015 – 2017</p>	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
<p>Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)</p>	

<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>	
Concesión de subvención directa a entidad de iniciativa social	
<b>INDICADORES</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de casos aprobados por sexo y país de origen</li><li>- Número de casos cancelados por sexo y país de origen</li><li>- Número de casos en lista de espera por sexo y país de origen</li><li>- Número de familias retornadas</li><li>- Número de personas retornadas por sexo y país de origen</li></ul>	
<b>PRESUPUESTO</b>	
10.000,00 euros (2015)	
20.000,00 euros (2016)	
20.000,00 euros (2017)	

## MEDIDA 7: ALOJAMIENTO TEMPORAL PARA JÓVENES Y MUJERES INMIGRANTES

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
7.1. Convenio de un programa de centros de acogida en situación de emergencia social.	7. Alojamiento temporal para jóvenes y mujeres inmigrantes
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Durante los últimos años se ha producido un significativo aumento del número de personas que se han visto afectadas directamente por la situación socio-económica actual y resulta evidente que la población inmigrante continúa siendo uno de los sectores de población más sensibles a esta realidad.</p> <p>Las personas inmigrantes presentan problemáticas diferentes; si bien en un primer momento destacan las dificultades relacionadas con el desconocimiento del entorno o el idioma, después se acentúan los problemas de acceso a vivienda, empleo, falta de redes de apoyo, etc. Actualmente las nuevas situaciones de vulnerabilidad social inciden en la falta de cobertura de las necesidades más básicas, pero en el caso de la población inmigrante, esto se ve agravado por las consecuencias sobre la situación administrativa, que en muchas ocasiones desembocan en una “irregularidad sobrevenida”.</p> <p>Por todo ello, es necesario seguir dando continuidad a los recursos específicos de alojamiento dirigidos al colectivo de personas inmigrantes vulnerables. En todo el proceso, es fundamental el proyecto migratorio individual y familiar de cada una de las personas acogidas, manteniendo como fin a alcanzar, la incorporación social y laboral de estas personas adultas, así como la integración de los menores que las acompañan. Los planes individualizados de inserción social y laboral, ajustados a la situación específica de cada participante, deben guiar la intervención.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La acción recoge dos modalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Centro de acogida a hombres inmigrantes jóvenes de entre 18 y 30 años en riesgo de exclusión social. Las plazas disponibles serán 6 y la ocupación anual será de 15-20 personas.</li> <li>2) Centro de acogida a mujeres inmigrantes solas y/o acompañadas de menores en situación de vulnerabilidad social que residan en la Comunidad Foral de Navarra. Las plazas disponibles serán 8 (menores incluidos) con una ocupación anual de 15-20 participantes.</li> </ol>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ofrecer un recurso de acogida integral para jóvenes inmigrantes en riesgo de exclusión y para mujeres solas o acompañadas de menores en situación de extrema vulnerabilidad.</li> <li>2) Proporcionar a las personas acogidas la cobertura de sus necesidades básicas.</li> <li>3) Garantizar la asistencia médico-farmacéutica.</li> <li>4) Prevenir aquellas actitudes y/o situaciones que puedan llegar a desembocar en exclusión social.</li> <li>5) Desarrollar al máximo su autonomía personal con el fin de promover su integración social, cultural y laboral.</li> </ol>	

<b>PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Hombres inmigrantes jóvenes en riesgo de exclusión social</li><li>- Mujeres inmigrantes solas y/o acompañadas de menores a su cargo en situación de vulnerabilidad</li></ul>
<b>CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN</b>
2015 - 2017
<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Convenio de colaboración
<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de solicitudes de ingreso recibidas en cada recurso por país de origen</li><li>- Número de solicitudes aceptadas en cada recurso por país de origen</li><li>- Número de solicitudes pendientes en cada recurso por país de origen</li><li>- Número de hombres atendidos por país de origen</li><li>- Número de mujeres atendidas por país de origen</li><li>- Número de menores de edad</li><li>- Grado de satisfacción de las personas usuarias</li></ul>
<b>PRESUPUESTO</b>
80.637,00 euros (2015) 90.000,00 euros (2016) 90.000,00 euros (2017)

## MEDIDA 8: GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
8.1. Plan de atención a la diversidad	8. Gestión de la diversidad cultural
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La diversidad del alumnado constituye una realidad en los centros educativos y ha de ser asumida por todo el profesorado con criterios de normalización, atención personalizada e inclusión. El Plan de Atención a la Diversidad que los centros elaboran recoge las medidas organizativas ordinarias y extraordinarias para dar respuesta a las necesidades educativas de todo el alumnado.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Plan de Atención a la Diversidad es el documento que recoge el conjunto de actuaciones: adaptaciones del currículo, medidas organizativas y apoyos y refuerzos que un centro diseña, selecciona y pone en práctica para proporcionar la respuesta más ajustada a las necesidades educativas, generales y particulares, de todo el alumnado. En él se deben concretar el análisis y realidad actual del centro, la determinación de los objetivos a conseguir, las medidas que se llevarán a cabo y los recursos tanto humanos como materiales y didácticos que se van a utilizar de forma temporal o permanente, y el procedimiento de seguimiento, evaluación y revisión del mismo.</p> <p>El Plan de Atención a la Diversidad formará parte de la Programación General Anual, que responderá a los principios de igualdad, equidad y de inclusión educativa como valores fundamentales.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Analizar la situación de partida y valoración de las necesidades previsibles con relación al tipo de alumnado y a la oferta educativa del centro.</li> <li>2) Proponer medidas de atención a la diversidad del alumnado contando con los recursos existentes en el centro.</li> <li>3) Aplicar, realizar el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas especificando los momentos, instrumentos, procedimientos, órganos y personas implicadas.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<p>- Alumnado de centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra</p>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>2015-2017</p>	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
<p>Departamento de Educación</p>	

<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>	
Elaboración propia por parte de los centros educativos	
<b>INDICADORES</b>	
- Número de centros que han implementado planes de atención a la diversidad cada año	
<b>PRESUPUESTO</b>	
	0,00 euros (2015)
	0,00 euros (2016)
	0,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
8.2. Escuelas solidarias	8. Gestión de la diversidad cultural
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La Educación para el Desarrollo (EpD) es un proceso educativo que debe llevar a tomar conciencia de las desigualdades planetarias existentes en el reparto de la riqueza y del poder, de sus causas y consecuencias y que busca favorecer actitudes solidarias y de compromiso social con un mundo más justo.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Las Escuelas solidarias constituyen un conjunto de proyectos de Educación para el Desarrollo diseñados y realizados por centros educativos con la formación y asesoramiento del profesorado por parte de las ONGD. El asesoramiento de las ONGD se realiza de una manera personalizada durante el curso académico, porque cada centro tiene unas inquietudes y una realidad propia muy diferente. Se acompaña a los centros en el proceso y se adaptan sus propuestas.</p> <p>Este programa tiene la finalidad de incidir en la calidad de la EpD en la educación formal preuniversitaria. Se oferta a los Centros Educativos de Navarra una propuesta de formación, coordinación y asesoramiento para la puesta en práctica de la EpD. El proyecto persigue la incorporación de la EpD de un modo transversal en el curriculum y en el proyecto educativo de centro de manera procesual, además de la creación de una red de escuelas solidarias que interactúen entre sí y con su entorno.</p>	
OBJETIVOS	
<p>1) Apoyar la labor que actualmente realizan las ONGD en el asesoramiento a los centros educativos en aquellas temáticas que tengan que ver con la interculturalidad.</p>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<p>- Alumnado de centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra</p>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>2015-2017</p>	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
<p>Departamento de Educación y Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)</p>	
MODALIDAD DE ACTUACIÓN	
<p>Apoyo técnico directo</p>	

#### INDICADORES

- Número de ONGD a las que se les presta apoyo en interculturalidad
- Número de centros que solicitan formación en interculturalidad
- Número de profesores/as formados/as en interculturalidad

#### PRESUPUESTO

0,00 euros (2015)

0,00 euros (2016)

0,00 euros (2017)

## MEDIDA 9: ACCESO DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS AL SISTEMA SANITARIO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
9.1. Mantenimiento del acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público de Navarra.	9. Acceso de las personas extranjeras al sistema sanitario de la Comunidad Foral de Navarra.
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El derecho a la salud es un principio básico en la legislación española. El modelo sanitario español tiene como objetivo garantizar el acceso de la población extranjera a la atención sanitaria en igualdad de condiciones que el conjunto de la población española. La Comunidad Foral de Navarra ha articulado normativas e instrumentos legales para garantizar dicho acceso; concretamente, el Parlamento navarro aprobó la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario navarro.</p> <p>En relación con el acceso al sistema sanitario de salud, la cobertura entre la población de origen extranjero es muy alta. A pesar de la garantía legal del derecho a la protección de la salud, se detectan determinadas situaciones que suponen barreras, a veces insalvables, que dificultan o incluso impiden su relación con el sistema sanitario.</p> <p>Dentro de las funciones específicas de la Dirección General de Política Social y Consumo (Sección de Atención a la Inmigración) están la coordinación con los Departamentos de la Administración Foral para el análisis de la incidencia del fenómeno migratorio y con Entidades de Iniciativa Social para la puesta en marcha de medidas y/o servicios de atención a la población inmigrante.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>De esta forma, desde la Dirección General de Política Social y Consumo se hará un seguimiento de aquellas personas que no han podido acceder al sistema público de salud de Navarra, tratando de solventar los obstáculos existentes. Para ello, será fundamental la coordinación con entidades sociales que en la Comunidad Foral trabajan en este ámbito y con el propio sistema sanitario.</p> <p>Se trata implantar un plan de actuación que contemple desde la recepción hasta la resolución de las dificultades en la atención sanitaria a las personas extranjeras, las funciones de las entidades sociales, el sistema sanitario y el sistema social, así como los sistemas de coordinación entre ellos.</p>	
OBJETIVOS	
<p>1) Establecer cauces entre la ciudadanía, entidades sociales y administración con el fin de detectar posibles desajustes en el acceso al sistema sanitario.</p>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<p>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra.</p>	

CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2015-2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Salud y Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Seguimiento técnico por parte de la Dirección General de Política Social y Consumo
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de personas inmigrantes no atendidas por el sistema sanitario navarro por sexo y país de origen</li><li>- Número de entidades sociales intervinientes</li><li>- Número de reuniones llevadas a cabo</li><li>- Número de casos resueltos favorablemente por sexo y país de origen</li></ul>
PRESUPUESTO
0,00 euros (2015) 0,00 euros (2016) 0,00 euros (2017)

**MEDIDA 10: MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN SITUACIÓN JURÍDICO - ADMINISTRATIVA IRREGULAR**

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
10.1. Realización de itinerarios personalizados de inserción	10. Mejora de la empleabilidad de la población extranjera en situación jurídico-administrativa irregular
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Una visión inclusiva del empleo conlleva la cualificación de las personas extranjeras a través del aprendizaje continuado. La situación jurídico-administrativa irregular no permite la inclusión en el mercado laboral, pero la formación juega un papel decisivo en la lucha contra la exclusión social.</p> <p>Los itinerarios personalizados son acciones flexibles, personalizadas e individuales que tienen como objetivo incrementar las oportunidades de retorno o incorporación al mercado de trabajo de las personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Se trata de implantar un sistema de subvenciones a entidades de iniciativa social para la realización de itinerarios personalizados a personas inmigrantes en situación jurídico-administrativa irregular.</p> <p>Los itinerarios incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración de las necesidades detectadas (personales y formativas) y el análisis de los conocimientos y competencias de las personas.</li> <li>- Talleres de capacitación prelaboral encaminadas a dotar a los participantes de actitudes, habilidades y recursos personales.</li> <li>- Formación adaptada a sus necesidades y capacidades.</li> </ul>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Incrementar las competencias personales y la formación de las personas extranjeras que no pueden acceder al mercado laboral.</li> <li>2) Mejorar la adaptación social de las personas extranjeras en situación jurídico-administrativa irregular.</li> <li>3) Lograr el mayor grado de promoción personal que permita el máximo nivel de autonomía.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra en situación jurídico-administrativa irregular</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015-2017	

<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Convocatoria de subvenciones
<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de itinerarios personalizados por sexo y país de origen</li><li>- Número de personas extranjeras participantes en las acciones formativas por sexo y país de origen</li><li>- Número y tipología de cursos llevados a cabo</li><li>- Número de personas inscritas inicialmente por sexo y país de origen</li><li>- Número de participantes finalmente por sexo y país de origen</li></ul>
<b>PRESUPUESTO</b>
200.000,00 (2015) <sup>15</sup> 200.000,00 (2016) 200.000,00 (2017)

<sup>15</sup> Esta acción se enmarca dentro de la convocatoria de subvenciones dirigida a entidades sin ánimo de lucro para la realización de proyectos a favor de personas desempleadas y que recoge diversos tipos de proyectos del Departamento de Políticas Sociales. La convocatoria está dotada para el año 2015 con 730.819,93 euros.

### 4.3. Línea estratégica de CONVIVENCIA, PARTICIPACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

La Estrategia trata de responder a un nuevo y necesario escenario migratorio: el paso de un nivel de coexistencia, que supone la mera coincidencia en tiempo y espacio, a un nivel óptimo de convivencia, que evidencia la interacción y relación armoniosas. Es fundamental favorecer la cohesión social y la convivencia intercultural, valorando la diversidad, apoyando el mantenimiento y conocimiento de las culturas de origen de las personas inmigrantes e impulsando políticas y medidas fomenten la integración y la convivencia.

El II PECEI define la convivencia intercultural como *“una relación social incluyente donde la diversidad es asumida y gestionada positivamente. (...) Implica elementos de reciprocidad, aprendizaje mutuo y cooperación, y va más allá de estar juntos en un determinado espacio y tiempo sin agresión u hostilidad, lo que denominamos como mera coexistencia. (...) Implica una pauta relacional en la que se potencia también el sentimiento común de pertenencia a la comunidad de modo que sea compatible con otras pertenencias e identidades. Y lo intercultural asienta un modelo que parte de tres características interrelacionadas: a) la promoción de la igualdad y no discriminación, b) la valoración positiva de la diversidad y el respeto activo y c) el énfasis en lo común y en la interacción positiva”*.

La participación es un derecho, una necesidad y un requisito para la integración y para la construcción de ciudadanía en una sociedad plural y democrática. El II PECEI afirma que *“sólo una sociedad en la que las personas inmigrantes participen en condiciones de igualdad con la población de origen español podrá considerarse una sociedad inclusiva, cohesionada y capaz de generar un sentido de pertenencia entre la población de origen extranjero”*.

La Unión Europea ha creado un marco coherente para la integración de los nacionales de terceros países fundamentándolo en los Principios Básicos para la Integración, de 2004, aprobados por el Consejo. El noveno principio dispone que *“la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a escala local, favorece su integración”*. En el séptimo principio hace referencia a la necesidad de medidas de sensibilización para *“promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad”*. Y se señala que las prioridades que guían las acciones de los países miembros deberían incluir *“el aumento de la educación política y cívica,*

*la participación y la representación de los inmigrantes en todos los ámbitos pertinentes de la gobernanza, la sociedad civil, así como los procesos decisorios y la elaboración de las políticas”.*

En este proceso de convivencia y sensibilización se requiere que las personas autóctonas reconozcan y valoren la necesidad y las aportaciones de la inmigración y vean a las personas inmigrantes como ciudadanos con plenitud de derechos en términos de igualdad y sin ningún tipo de discriminación. Supone asimismo que las personas inmigrantes busquen su integración, respetando los valores constitucionales y el marco jurídico establecido de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las normas sociales de su nuevo país. De esta manera se estarán sentando las bases para la construcción de un marco de convivencia común e inclusivo.

En Navarra, profesionales del ámbito de las migraciones han señalado aspectos a mejorar (Aspurz, 2011): *“Se considera necesario intensificar las tareas de sensibilización social para evitar el resurgimiento de actitudes racistas y actos discriminatorios hacia la población inmigrante; ser cuidadosos en los discursos políticos relacionados con la inmigración y en el tratamiento del tema por parte de los medios de comunicación; la necesidad de establecer programas de formación específica en materia de inmigración e interculturalidad destinados a profesionales de los dispositivos de atención; y el establecimiento de un sistema adecuado de coordinación entre los diferentes dispositivos de atención existentes”.*

En este sentido, esta Estrategia pretende desarrollar líneas de intervención que solventen, al menos en parte, estas carencias. Se plantean medidas para la mejora de la convivencia intercultural, el apoyo al tejido asociativo, acciones en pro de la sensibilización, formación en materia de interculturalidad a profesionales y responsables políticos, análisis y difusión acerca del fenómeno migratorio e intervención en mediación lingüística e intercultural.

## MEDIDA 11: PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN EL ESPACIO LOCAL

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
11.1 Implantación de proyectos de dinamización comunitaria de apoyo a la cohesión social	11. Promoción de la convivencia intercultural en el espacio local
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La situación de crisis económica que se está viviendo afecta directamente a la convivencia entre población inmigrante y autóctona. La falta de empleo, de oportunidades vitales y de recursos sirven, en ocasiones, para poner a la población inmigrante en el punto de mira acusándola de excesiva consumidora de prestaciones, de quitar el empleo a los autóctonos y de aprovecharse de la sociedad que les ha acogido. Estas creencias se erigen como el “caldo de cultivo” perfecto para demonizar a la población inmigrante y que surjan problemas de convivencia con posibles estallidos de violencia. Estas conclusiones no son un mero referente teórico ya que varios municipios navarros han manifestado abiertamente tener problemas de convivencia entre sus vecinos.</p> <p>En 2013 se llevaron a cabo tres diagnósticos sociales en Falces, Larraga y Cintruénigo. El buen resultado de los mismos hace que se plantee la necesidad de generalizarlos a otros municipios navarros.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Se considera adecuada la elaboración de diagnósticos sociales que den cuenta de la situación que se está viviendo en algunos municipios de la Comunidad Foral en relación a la convivencia entre población inmigrante y autóctona y a la puesta en marcha de mecanismos para la dinamización de su tejido social. Es decir, a realizar estudios en profundidad de cuál es la situación real vivida en las poblaciones y a poner en marcha acciones prácticas concretas en pro de una mejor convivencia.</p> <p>La metodología a utilizar para la realización de dichos diagnósticos será una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, siendo la base de trabajo la Investigación-Acción-Participativa (IAP). En este tipo de metodologías, la participación de la población es uno de los ejes fundamentales.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Potenciar la convivencia y cohesión comunitaria normalizada entre las personas extranjeras y la población de acogida.</li> <li>2) Garantizar la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía en el acceso a los recursos.</li> <li>3) Canalizar las demandas de las personas inmigrantes.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población en general.</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,..)</li> </ul>	

CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2015-2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Contratos de asistencia técnica Apoyo técnico directo
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de diagnósticos municipales llevados a cabo</li> <li>- Número de personas implicadas por sexo y país de origen</li> <li>- Número de reuniones llevadas a cabo</li> <li>- Número de propuestas llevadas a cabo</li> <li>- Grado de satisfacción de las personas participantes</li> <li>- Evolución de la convivencia municipal</li> </ul>
PRESUPUESTO
22.000,00 euros (2015) <sup>16</sup> 30.000,00 euros (2016) 30.000,00 euros (2017)

<sup>16</sup> Esta cuantía será susceptible de financiación externa.

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
11.2 Convocatoria de subvenciones para Entidades Locales.	11. Promoción de la convivencia intercultural en el espacio local
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Informe Mundial de la UNESCO 2009, “Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural”, reafirma la necesidad de afrontar la diversidad cultural mediante procesos de interacción mutua, apoyo y fortalecimiento de la autonomía y de integrarla en una amplia gama de políticas públicas. Afirma que <i>“la diversidad cultural es un elemento medular de los derechos humanos. Estos derechos hay que “apropiárselos” a nivel local, no como elementos forzosamente impuestos a las prácticas culturales, sino como principios universales emanados de estas prácticas”</i>. Así, se deben contemplar acciones dirigidas al espacio local, al barrio y al contexto vecinal.</p> <p>Tal y como señala el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, es el municipio, y el barrio en las ciudades, <i>“el lugar en donde se desarrolla la vida cotidiana de la población y en donde la política pública debe actuar favoreciendo la convivencia, la cohesión social y la integración. Además, es el lugar en donde se expresan proyectos, demandas, intereses y conflictos. Es un lugar objeto de la confrontación y del encuentro, en el cual se estructuran múltiples relaciones institucionales y personales. Es el lugar concreto en donde las personas construyen sus redes, su historia y sus vínculos sociales. Además, es el espacio en el cual la idea de proximidad adquiere un lugar clave como estrategia para poder establecer una comunicación bidireccional directa e inmediata entre los tres protagonistas de la intervención social comunitaria: la administración local, la población y los profesionales”</i>. La intervención en el entorno cercano de las personas <i>“permite conectar con la gente, construir un ambiente de confianza, conocer sus códigos, sus redes sociales, sus problemas y sus inquietudes, así como escuchar y canalizar nuevas propuestas e iniciativas sociales implicando a la base social en la transformación de sus condiciones de convivencia y participación”</i>.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La convocatoria de subvenciones a entidades locales tiene por objeto establecer el régimen aplicable a la concesión de subvenciones para la realización de actuaciones que favorezcan la integración de las personas inmigrantes, la convivencia y el respeto intercultural en el contexto local. El objeto de estas subvenciones es la realización de actividades específicas de sensibilización de la población en esta materia, de gestión positiva de la diversidad, de prevención y atención de conflictos y de fomento de la participación social de la población inmigrante.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Favorecer la integración de las personas inmigrantes, la convivencia y el respeto intercultural en el contexto local.</li> <li>2) Fomentar y reforzar la incorporación y participación activa de las personas inmigrantes en la vida municipal.</li> <li>3) Realizar acciones formativas dirigidas a la población inmigrante encaminadas a la mejora de las habilidades y capacidades personales.</li> <li>4) Prevenir conductas discriminatorias, racistas y xenófobas, así como la sensibilización de ambas poblaciones.</li> </ol>	

<b>PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas inmigrantes y autóctonas residentes en municipios navarros.</li> <li>- Profesionales de los diversos ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,..)</li> </ul>
<b>CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN</b>
2015-2017
<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Convocatoria de subvenciones
<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de proyectos presentados a la convocatoria de subvención</li> <li>- Número de proyectos subvencionados</li> <li>- Número de acciones llevadas a cabo</li> <li>- Número de personas beneficiarias por sexo y país de origen</li> <li>- Grado de satisfacción de las personas participantes</li> </ul>
<b>PRESUPUESTO</b>
100.000,00 euros (2015) <sup>17</sup> 300.000,00 euros (2016) 300.000,00 euros (2017)

<sup>17</sup> Esta convocatoria está dotada para el año 2015 de 125.000 euros, de los cuales 25.000 son para el desarrollo de programas específicos dirigidos a la promoción del empoderamiento de las mujeres inmigrantes (medida 4.1).

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
11.3 Elaboración y difusión de orientaciones metodológicas para la intervención comunitaria.	11. Promoción de la convivencia intercultural en el espacio local
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>En el espacio local se desarrollan las relaciones de vecindad y convivencia. Es el espacio propicio en el que trabajar la diversidad cultural. Para ello, es necesario que los profesionales de los diversos ámbitos que trabajan en el ámbito local, dispongan de instrumentos para la transversalización del enfoque de la convivencia.</p> <p>En este sentido, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 señala que <i>“una demanda recurrente por parte de responsables y técnicos es la necesidad de disponer de un modelo de intervención comunitaria y de referencias metodológicas para el trabajo comunitario en contextos de diversidad”</i>.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>De esta forma, desde la Dirección General de Política Social y Consumo se plantea la elaboración y difusión de orientaciones metodológicas para la intervención comunitaria tendentes a mejorar la convivencia intercultural en el espacio local.</p> <p>Se abordarán elementos para la mejora de la convivencia local, haciendo hincapié en los protagonistas, la comunidad, las formas de participación, las metodologías de intervención, procesos de acompañamiento, de empoderamiento, rumores y prejuicios, etc.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Impulsar enfoques y metodologías de intervención comunitaria intercultural.</li> <li>2) Apoyar la transferencia de buenas prácticas en intervención comunitaria.</li> <li>3) Fortalecer el tejido social comunitario existente en los territorios locales.</li> <li>4) Desarrollar estrategias de sensibilización y de formación con el fin de mejorar la convivencia.</li> <li>5) Promover la participación de personas en situación de vulnerabilidad social.</li> <li>6) Fomentar los espacios de encuentro entre responsables públicos, recursos profesionales y ciudadanía.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población en general</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015	
ORGANISMOS RESPONSABLES	

Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)

**MODALIDAD DE ACTUACIÓN**

Elaboración propia

**INDICADORES**

- Número de visitas a la página web del Departamento de Políticas Sociales.
- Número de acciones para su difusión.

**PRESUPUESTO**

0,00 euros (2015)

**MEDIDA 12: APOYO A LAS ASOCIACIONES DE PERSONAS INMIGRANTES PARA LA PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL**

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
<p>12.1 Convocatoria de subvenciones dirigida a asociaciones de personas inmigrantes para el fomento de actividades culturales y de convivencia.</p>	<p>12. Apoyo a las asociaciones de personas inmigrantes para la promoción de la diversidad cultural</p>
<b>JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN</b>	
<p>La participación de los individuos y de las asociaciones ciudadanas juega un papel primordial en el desarrollo comunitario y en la constitución de un Estado de Bienestar que refleje la realidad cambiante actual.</p> <p>Una efectiva política de integración debe poseer un conocimiento exhaustivo de las poblaciones y de todos aquellos aspectos que conforman sus realidades y que les proporcionan singularidad. De esta forma podrán llevarse a cabo procesos de participación comunitaria plenos.</p> <p>La interrelación de las asociaciones de población inmigrante con la sociedad de acogida es muy positiva en cuanto se logra un mayor conocimiento y transmisión de valores y culturas mutuos, hay una mayor defensa de intereses específicos, planteamiento de necesidades, participación en las actividades, transmisión de información. Por ello, se considera oportuno dar voz a estas asociaciones con el fin de conformar sociedades más igualitarias.</p>	
<b>DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN</b>	
<p>Se trata de apoyar a nivel financiero a las asociaciones de personas inmigrantes en Navarra, cuyas actividades a realizar vayan encaminadas la participación e integración de la población inmigrante a través de actividades culturales y de convivencia.</p> <p>Se subvencionará el funcionamiento de la asociación, materiales y suministros relacionados con las actividades y servicios técnicos y profesionales para la realización de las actividades.</p>	
<b>OBJETIVOS</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Reforzar la participación cultural de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida</li> <li>2) Fomentar una ciudadanía activa de las personas inmigrantes en la vida local</li> <li>3) Conocer y reconocer las diferentes identidades, necesidades y expectativas de las personas inmigrantes</li> <li>4) Crear y fortalecer el tejido asociativo de personas inmigrantes</li> </ol>	
<b>PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS</b>	
<p>- Asociaciones de personas inmigrantes de la Comunidad Foral de Navarra</p>	

CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2016 - 2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Convocatoria de subvenciones
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de asociaciones solicitantes por país de origen.</li><li>- Número de asociaciones subvencionadas por país de origen.</li><li>- Número y tipología de actividades realizadas.</li><li>- Número de participantes en las actividades.</li></ul>
PRESUPUESTO
70.000,00 euros (2016) 70.000,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
12.2 Apoyo en la constitución de nuevas asociaciones de personas inmigrantes y consolidación de las ya existentes	12. Apoyo a las asociaciones de personas inmigrantes para la promoción de la diversidad cultural
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La creación de asociaciones puede contribuir a crear un clima de entendimiento mutuo, confianza y cooperación. Se trata de apoyar e impulsar las iniciativas del tejido asociativo de personas inmigrantes, así como la consolidación y desarrollo de asociaciones de inmigrantes.</p> <p>Uno de los objetos de la atención comunitaria consiste en apoyar y fomentar el asociacionismo con el fin de favorecer la integración social de toda la ciudadanía y promover actitudes sociales positivas dirigidas tanto a la población general como a colectivos concretos.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Se trata de implantar un plan de actuación que contemple asesoramiento técnico con el fin de mejorar la vertebración y capacitación del tejido asociativo inmigrante. Las funciones a desarrollar estarán encaminadas a la asistencia técnica, asesoramiento y acompañamiento.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Fomentar el asociacionismo que favorezca una ciudadanía activa de las personas inmigrantes en la vida local</li> <li>2) Dar cobertura técnica a iniciativas asociativas</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociaciones de personas inmigrantes de la Comunidad Foral de Navarra</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015 - 2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)	
MODALIDAD DE ACTUACIÓN	
Apoyo técnico directo	

#### INDICADORES

- Número y tipología de asociaciones creadas por país de origen.
- Número de socios que componen la asociación
- Número de apoyos técnicos realizados

#### PRESUPUESTO

0,00 euros (2015)

0,00 euros (2016)

0,00 euros (2017)

### MEDIDA 13: ACCIONES DE SENSIBILIZACIÓN ACERCA DEL FENÓMENO MIGRATORIO

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
13.1 Acciones de sensibilización con los medios de comunicación.	13. Acciones de sensibilización acerca del fenómeno migratorio
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>En la generación de conductas o creencias acerca del fenómeno migratorio hay que tener en cuenta el carácter negativo que se desprende de algunas noticias protagonizadas por inmigrantes que, en algunos casos, trasladan ciertos medios de comunicación. Hay <i>mass media</i> que sostienen en ocasiones planteamientos en términos problemáticos de la inmigración o, también, un discurso superficial y generalizador a través de la recreación de falsas percepciones y reproducción de estereotipos que pueden calar en la población, de forma que la inmigración llegue a percibirse como un problema.</p> <p>Por ello, dada la influencia que actualmente tienen los medios de comunicación convencionales es necesario colaborar con ellos para que transmitan una imagen real y no sesgada sobre la inmigración. El propósito es promover actitudes favorables ante la presencia de inmigrantes en la sociedad navarra y concienciar a los profesionales de los medios de comunicación sobre lo positivo del hecho intercultural, para así prevenir conductas discriminatorias o xenófobas en la sociedad de acogida.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecimiento de, al menos, una reunión al año, en la modalidad de <i>coffee-break</i>, con los medios de comunicación que tienen sede en Navarra. En estas reuniones los mass-media podrán preguntar abiertamente sobre el fenómeno migratorio en Navarra y la labor que realiza el Gobierno de Navarra en la materia. Además, se debatirá sobre la conveniencia y el tratamiento de las noticias que sobre esta cuestión se reflejan en los medios navarros.</li> <li>2. Realización, de manera consensuada, de un código o manual deontológico respetuoso con el fenómeno migratorio y sus actores, con el fin de no fomentar estereotipos ni divulgar sobremanera los aspectos negativos que puede acarrear la inmigración.</li> </ol>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Llegar a acuerdos con los medios de comunicación para que sus contenidos transmitan una imagen real y no alarmista del fenómeno migratorio.</li> <li>2) Establecer un pacto de autorregulación o manual deontológico que garantice el tratamiento de las noticias transmitiendo valores de convivencia y sin contribuir a la aparición de conductas racistas y xenófobas.</li> <li>3) Propiciar en la sociedad navarra actitudes favorables a la acogida e integración de población inmigrante, previniendo la aparición de actitudes negativas hacia el fenómeno migratorio.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionales de los medios de comunicación con sede en Navarra</li> <li>- Población en general</li> </ul>	

CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2015-2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Atención directa Apoyo técnico directo
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de reuniones celebradas con medios de comunicación</li><li>- Número de consultas provenientes de medios de comunicación</li><li>- Número de medios participantes en el manual deontológico</li><li>- Número de medios que aplican el manual deontológico</li></ul>
PRESUPUESTO
150,00 euros (2015) 150,00 euros (2016) 150,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
13.2 Acciones de información y sensibilización dirigidas a toda la población	13. Acciones de sensibilización acerca del fenómeno migratorio
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Según las diversas encuestas a la población inmigrante realizadas desde el año 2000 en Navarra por iniciativa del Gobierno foral, la discriminación hacia este colectivo genera problemas de convivencia y suele desarrollarse más en el seno de la sociedad civil que en las administraciones públicas. Habitualmente los principales motivos que se apuntan para explicar la mayor o menor extensión de los sentimientos racistas o discriminatorios suelen ser el nivel de concentración de inmigrantes y su distancia cultural con la sociedad de acogida.</p> <p>Por su escasa eficacia práctica, son cuestionables los efectos que tienen las grandes campañas publicitarias dirigidas a toda la población. En cualquier caso, siempre es necesario sensibilizar ofreciendo información veraz y haciendo hincapié en los aspectos positivos de la inmigración a la vez que se refuerzan y difunden los logros conseguidos en los procesos de integración social y de relación intercultural.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Difusión de estudios y datos sobre el fenómeno migratorio de forma que la sociedad de acogida compruebe verdaderamente los aspectos positivos que aporta la inmigración.</li> <li>2. Impartición de charlas o conferencias en el nivel local.</li> <li>3. Participación en el Ciclo <i>Educatif</i> del Certamen de cine, que mediante el uso de documentales promueve el debate y la sensibilización social a adolescentes.</li> <li>4. Promoción de actividades interculturales en el entorno extraescolar y vecinal, con el fin de acercarse y conocer las distintas costumbres y culturas de la población residente.</li> </ol>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promover actitudes favorables a la acogida y la integración de población inmigrante en Navarra, previniendo la aparición de actitudes negativas hacia el fenómeno migratorio.</li> <li>2) Implicar a las asociaciones y entidades existentes a nivel local para mejorar e incidir en la sensibilización de la sociedad de acogida ante el fenómeno de la inmigración.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
- Población en general	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2016-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	

Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)

#### MODALIDAD DE ACTUACIÓN

Atención directa  
Apoyo técnico directo  
Convocatoria de subvenciones (acción 12.2)

#### INDICADORES

- Número de jóvenes asistentes a las sesiones del Ciclo *Educactif*
- Número de charlas o conferencias impartidas
- Número de asistentes a las charlas o conferencias
- Número de actividades interculturales expresamente destinadas a la sensibilización del conjunto de la población realizadas a nivel local

#### PRESUPUESTO

20.000,00 euros (2016)  
20.000,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
13.3 Acciones de sensibilización a la población inmigrante para fomentar su participación en el sufragio activo de las elecciones municipales	13. Acciones de sensibilización acerca del fenómeno migratorio
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El derecho de sufragio de las personas extranjeras se encuentra muy condicionado por la normativa. La inscripción previa en el Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España (CERE) es un requisito imprescindible para votar. Quien tiene la nacionalidad de la Unión Europea (UE) puede votar en elecciones europeas y locales, mientras que para las de países no comunitarios (Ecuador, Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Islandia, Paraguay, Perú, Noruega y Nueva Zelanda) que han suscrito acuerdos de reciprocidad con España sólo pueden ejercer este derecho en las locales. Las personas comunitarias pueden votar desde 1999 a raíz del Tratado de Maastricht, mientras que para las no comunitarias la primera ocasión fue en 2011.</p> <p>Hay una diferencia entre estas personas: los/as de la UE que manifiestan su interés en votar mantienen su condición de elector sin necesidad de cumplimentar una nueva inscripción. En cambio, las personas de países con acuerdos bilaterales tienen que manifestar su intención de votar previamente a cada proceso electoral. Por ello, en 2015 si desean votar tendrán que inscribirse nuevamente en el CERE.</p> <p>Informar correcta y ampliamente a los potenciales electores es importante, ya que por ejemplo, en 2011 el porcentaje de inscripción respecto al número potencial de electores por CC.AA. muestra que Navarra fue una de las regiones con las tasas de inscripción más bajas, tanto de nacionales de terceros países como de personas de la UE.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
Elaboración y difusión de notas informativas.	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Informar a las personas potencialmente electoras sobre cómo proceder a su inscripción en el CERE.</li> <li>2) Aumentar el número de personas extranjeras inscritas en el CERE en las elecciones locales de 2015.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015	

<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Elaboración propia
<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de notas informativas emitidas por el Departamento de Políticas Sociales.</li><li>- Variación porcentual en la inscripción en el CERE para las elecciones locales de 2015, en relación a las elecciones de 2011.</li></ul>
<b>PRESUPUESTO</b>
0,00 euros (2015)

**MEDIDA 14: FORMACIÓN EN MATERIA DE INTERCULTURALIDAD A PROFESIONALES Y RESPONSABLES POLÍTICOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE NAVARRA**

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
14.1 Cursos formativos y asesoramiento técnico para profesionales de las administraciones públicas y responsables políticos.	14. Formación en materia de interculturalidad a profesionales y responsables políticos de las administraciones públicas de Navarra
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La integración supone la adaptación o acomodación del conjunto de la sociedad ante los retos complejos del fenómeno migratorio, lo que conlleva el refuerzo y adaptación de los principales servicios públicos para una atención más adecuada a las nuevas demandas de una sociedad diversa.</p> <p>El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 establece entre sus principios el de interculturalidad como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural. Asimismo, uno de los ejes principales es la formación en materia de interculturalidad del conjunto de actores institucionales y sociales para un desempeño adecuado de su función.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Se trata de implantar un plan de formación en materia de interculturalidad a responsables políticos y profesionales pertenecientes a los recursos sanitarios, sociales y educativos de la Comunidad Foral. Dicho plan contempla una primera fase de análisis y valoración de sus necesidades y una segunda fase de formación específica ajustada.</p> <p>Asimismo, desde el Servicio de Atención al Desarrollo e Inclusión de las Personas se asesorará técnicamente a profesionales de las administraciones públicas y responsables políticos acerca de cuestiones que pudieran surgir sobre interculturalidad.</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Conocer las necesidades formativas en materia de interculturalidad de los/as profesionales de los recursos sociales, sanitarios y educativos así como de los responsables políticos de la Comunidad Foral de Navarra</li> <li>2) Realizar un plan formativo ajustado a las necesidades detectadas</li> <li>3) Asesorar en materia de interculturalidad a los recursos sanitarios, sociales y educativos y a los/as responsables públicos.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> <li>- Responsables políticos</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p align="center">2015 – 2017</p>	

<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo) Federación Navarra de Municipios y Concejos Instituto Navarro de Administración Pública
<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Atención directa Apoyo técnico directo Contratación de asistencia técnica
<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de acciones formativas llevadas a cabo por unidades administrativas y/o responsables políticos</li><li>- Número de acciones de asesoramiento técnico llevadas a cabo por unidades administrativas y/o responsables políticos</li></ul>
<b>PRESUPUESTO</b>
0,00 euros (2015) 0,00 euros (2016) 0,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
14.2. Difusión de buenas prácticas en relación con la interculturalidad	14. Formación en materia de interculturalidad a profesionales y responsables políticos de las administraciones públicas de Navarra
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>La interculturalidad se refiere a la interacción entre culturas con el fin de favorecer la relación entre ellas en un contexto basado en el respeto a la diversidad y el enriquecimiento mutuo.</p> <p>El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 establece el principio de interculturalidad como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas. El propio plan establece como líneas de actuación las buenas prácticas en cada una de las áreas de actuación (acogida, empleo, educación, salud, servicios sociales,...) como elemento de mejora del trabajo profesional en contextos de diversidad.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recopilación de ejemplos de buenas prácticas en materia de interculturalidad.</li> <li>2) Difusión de experiencias de buenas prácticas relativas a la diversidad y la interculturalidad a través de la web del Gobierno de Navarra (acción 16.3) y de jornadas.</li> </ol>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recopilar, de forma sistemática, ejemplos de buenas prácticas en relación con la diversidad e interculturalidad en diferentes ámbitos sociales, en las administraciones y entidades sociales.</li> <li>2) Difundir las buenas prácticas recopiladas.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población en general</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2016-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)	
MODALIDAD DE ACTUACIÓN	
Elaboración propia	

#### INDICADORES

- Número de buenas prácticas recopiladas
- Número de entidades implicadas
- Número de acciones para su difusión

#### PRESUPUESTO

3.000,00 euros (2016)

3.000,00 euros (2017)

## MEDIDA 15: ANÁLISIS Y DIFUSIÓN ACERCA DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN NAVARRA

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
15.1 Actualización del Banco de datos	15. Análisis y difusión acerca del fenómeno migratorio en Navarra
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA) del Gobierno de Navarra se creó con el fin de observar, recabar, analizar y difundir información sobre el fenómeno migratorio en la Comunidad Foral, activando con ello las funciones de planificación y previsión futuras. De esta manera, el fenómeno migratorio podrá ser atendido con la necesaria respuesta programada por parte de las Administraciones Públicas, otras entidades y por la propia sociedad.</p> <p>Para ello el OPINA cuenta con un Banco de Datos sobre el fenómeno migratorio en la Comunidad Foral que se elabora a partir de las actualizaciones de fuentes estadísticas oficiales. Desde el Observatorio, con el objeto de facilitar el trabajo de profesionales y personal técnico, podrá darse respuesta a aquellas solicitudes de información que requieran datos específicos sobre la realidad migratoria en nuestra comunidad.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actualización periódica del Banco de Datos, que consiste en la recopilación, producción y posterior difusión de fuentes estadísticas oficiales.</li> <li>2. Elaboración de cruces de variables y desagregaciones (geográfica, sexo, origen, etc.) en los diferentes ámbitos temáticos del Banco de Datos.</li> </ol>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recabar, analizar y difundir información sobre el fenómeno migratorio en Navarra.</li> <li>2) Preparar y sentar las bases para la planificación en materia de atención a las poblaciones inmigradas en Navarra.</li> <li>3) Informar a la sociedad navarra en materia de inmigración y extranjería.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra</li> <li>- Población en general</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> <li>- Profesionales de los medios de comunicación con sede en Navarra</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	

Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)

**MODALIDAD DE ACTUACIÓN**

Elaboración propia

**INDICADORES**

- Número de actualizaciones mensuales, por ámbito temático.

**PRESUPUESTO**

0,00 euros (2015)

0,00 euros (2016)

0,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
15.2 Promoción y realización de estudios	15. Análisis y difusión acerca del fenómeno migratorio en Navarra
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>Un elemento esencial para poder guiar la acción técnica y política es conocer la realidad. La planificación y previsión en materia de política social está ligada al diagnóstico y análisis de la realidad social. En este caso la promoción y realización de estudios e investigaciones proporciona que los fenómenos migratorios puedan ser atendidos con la necesaria respuesta programada por parte de las Administraciones Públicas, otras entidades y por la propia sociedad.</p> <p>En este sentido, se necesita el fomento la investigación sobre la realidad migratoria, ampliando las perspectivas de la gestión mediante el análisis, la explicación y la comprensión de los procesos migratorios.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocatoria pública de ayudas a la promoción de la investigación en materia migratoria.</li> <li>2. Contratación pública para el análisis de temáticas de especial interés sobre el fenómeno migratorio.             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Contratación para la elaboración de la Encuesta a la Población Inmigrante en Navarra.</li> <li>b. Contratación de un estudio anual (Sociobarómetro) sobre las opiniones y actitudes de la población no extranjera acerca del fenómeno migratorio.</li> <li>c. Otros estudios.</li> </ol> </li> </ol>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promover el estudio del fenómeno migratorio.</li> <li>2) Facilitar la planificación de acciones en materia migratoria en el marco de la Comunidad Foral.</li> <li>3) Evaluar el impacto de las acciones públicas en materia de integración de inmigrantes en Navarra.</li> <li>4) Establecer redes de colaboración con otros recursos que analicen el fenómeno migratorio.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra</li> <li>- Población en general</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> <li>- Profesionales de los medios de comunicación con sede en Navarra</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)	

MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Convocatoria de subvenciones Contratos de asistencia técnica Elaboración propia
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de investigaciones contratadas.</li><li>- Número de investigaciones presentadas a la Convocatoria pública de ayudas.</li><li>- Número de investigaciones subvencionadas en la Convocatoria pública de ayudas.</li><li>- Número de investigaciones publicadas en la web.</li></ul>
PRESUPUESTO
50.000,00 euros (2015) <sup>18</sup> 70.000,00 euros (2016) 70.000,00 euros (2017)

<sup>18</sup> Esta cuantía será susceptible de financiación externa.

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
15.3 Exposición de información en la web	15. Análisis y difusión acerca del fenómeno migratorio en Navarra
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>En base al principio de transparencia de las administraciones públicas, el conjunto de la sociedad tiene derecho a conocer en qué cuestiones se invierten recursos económicos y cómo se invierten. Además, la divulgación abierta y pública de información es un elemento básico para contrarrestar creencias falsas y evitar la aparición de actitudes negativas hacia el fenómeno migratorio.</p> <p>Dado que Internet es un elemento indispensable en la sociedad actual debido a su accesibilidad, es necesario mostrar la información disponible a través de esta vía.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Exposición de información en la web del Gobierno de Navarra de todas las acciones claves relacionadas con el fenómeno migratorio en la Comunidad foral.</li> <li>2. Exposición de información en la web de los Servicios Sociales de Base.</li> </ol>	
OBJETIVOS	
Hacer accesible la información en materia de inmigración.	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra</li> <li>- Población en general</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> <li>- Profesionales de los medios de comunicación con sede en Navarra</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)	
MODALIDAD DE ACTUACIÓN	
Elaboración propia	

#### INDICADORES

- Número de visitas a la web del Gobierno de Navarra en materia de inmigración.

#### PRESUPUESTO

0,00 euros (2015)

0,00 euros (2016)

0,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
15.4 Elaboración y publicación del Boletín Enfoques	15. Análisis y difusión acerca del fenómeno migratorio en Navarra
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA) tiene entre sus funciones la sistematización de la información existente, la dimensión investigadora y el asesoramiento. En este sentido, mediante publicaciones divulgativas que analicen distintos aspectos de la realidad migratoria en Navarra se pretende ayudar al conocimiento, la explicación y la comprensión de los procesos migratorios.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Boletín Enfoques es una publicación de carácter divulgativo y periodicidad cuatrimestral. Cada Boletín analiza un aspecto del fenómeno migratorio basándose, preferentemente, en la explotación de datos procedentes de fuentes estadísticas. El Boletín se envía a través del correo electrónico a aquellas personas y organismos que lo deseen. También se expone en la web del Gobierno de Navarra especializada en materia de inmigración (acción 15.3).</p>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Divulgar información en materia de inmigración al conjunto de la sociedad.</li> <li>2) Proporcionar a la sociedad navarra conocimiento y comprensión de los procesos migratorios.</li> <li>3) Contrarrestar creencias falsas y evitar la aparición de actitudes negativas hacia el fenómeno migratorio.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra</li> <li>- Población en general</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> <li>- Profesionales de los medios de comunicación con sede en Navarra</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)	
MODALIDAD DE ACTUACIÓN	
Elaboración propia	

#### INDICADORES

- Número de boletines elaborados.
- Número de visitas al Boletín en la web del Gobierno de Navarra.
- Número de nuevas peticiones para su envío.

#### PRESUPUESTO

0,00 euros (2015)

0,00 euros (2016)

0,00 euros (2017)

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
15.5 Atención a demandas de información estadística	15. Análisis y difusión acerca del fenómeno migratorio en Navarra
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Banco de Datos del Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA) se generó con el fin de recabar, analizar y, en última instancia, difundir información sobre el fenómeno migratorio en la Comunidad Foral. La exposición de información a través de la web de gran parte de estos datos pretende ayudar al conocimiento, la explicación y la comprensión de los procesos migratorios.</p> <p>No obstante, más allá de la información expuesta en la web existen demandas de información estadística de profesionales y personal técnico sobre la realidad migratoria en nuestra comunidad a las que hay que dar respuesta.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
Elaboración personalizada de información estadística en materia de inmigración a toda aquella persona que lo solicite.	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Atender las demandas de información estadística que se realicen desde el mundo asociativo, académico, técnico o de los medios de comunicación.</li> <li>2) Hacer accesible al conjunto de la sociedad la información estadística que maneja el OPINA en materia de inmigración.</li> <li>3) Ayudar al conocimiento, la explicación y la comprensión de los procesos migratorios en Navarra.</li> </ol>	
PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas extranjeras residentes en la Comunidad Foral de Navarra</li> <li>- Población en general</li> <li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,...)</li> <li>- Profesionales de los medios de comunicación con sede en Navarra</li> </ul>	
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN	
2015-2017	
ORGANISMOS RESPONSABLES	
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)	

<b>MODALIDAD DE ACTUACIÓN</b>
Atención directa Apoyo técnico directo Elaboración propia
<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de demandas de información estadística, por tipo de demandante.</li><li>- Número de peticiones respondidas con información estadística.</li><li>- Número de peticiones no resueltas.</li><li>- Tiempo medio de respuesta.</li><li>- Grado de satisfacción de la persona usuaria sobre el producto entregado.</li></ul>
<b>PRESUPUESTO</b>
0,00 euros (2015) 0,00 euros (2016) 0,00 euros (2017)

## MEDIDA 16: INTERVENCIÓN EN MEDIACIÓN LINGÜÍSTICA E INTERCULTURAL

ACCIÓN	MEDIDA EN LA QUE SE ENCUADRA
16.1 Programa de Mediación lingüística e intercultural	16. Intervención en mediación lingüística e intercultural
JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>En los contextos multiculturales, hay particularidades que hacen distintas y relevantes las necesidades de mediación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay personas pertenecientes a grupos socio-culturales y étnicos distintos que comparten el mismo espacio social.</li> <li>- Las situaciones de desventaja social afectan en mayor medida a la población inmigrante. Esto tiene consecuencias en su acceso a las necesidades básicas de vivienda, salud, educación y empleo, así como a su capacidad de desenvolvimiento, de comprensión y manejo de los códigos de la cultura mayoritaria.</li> <li>- Se hace relevante la necesidad de fomentar la comunicación entre las personas de la cultura mayoritaria y las personas de las culturas minoritarias. La comunicación se ve afectada, entre otras razones, por el peso de los estereotipos y prejuicios que los grupos tienen uno del otro y por el escaso dominio de la lengua en las personas inmigradas.</li> </ul> <p>La vulnerabilidad que padecen personas de colectivos culturales minoritarios requiere una adaptación de las metodologías de intervención social a las especificidades de estos grupos. Ante estas necesidades surge la mediación intercultural.</p>	
DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN	
<p>El Gobierno de Navarra viene desarrollando desde el año 2008 el Programa de mediación lingüística e intercultural itinerante. Se configura como un programa especializado y complementario con respecto a la intervención de los profesionales de distintos ámbitos (familiar, vivienda, educativo-formativo, cultural y de ocio, sanitario, servicios sociales, laboral, jurídico-administrativo...), con el objetivo de facilitar a las personas inmigrantes el acceso a los recursos públicos y privados, y favorecer los procesos de integración y de convivencia intercultural.</p> <p>Sus principales características son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ser un recurso de intervención especializado que actúa cuando la comunicación en sentido amplio se ve impedida por la diferencia cultural.</li> <li>▪ Ser un puente entre partes para mejorar el entendimiento y colaborar en la resolución de conflictos, estableciendo pautas para el intercambio y la interacción positiva.</li> <li>▪ Su actuación será siempre bidireccional (inmigrante-profesional y/o población receptora), y con la presencia e implicación de ambas partes.</li> </ul>	
OBJETIVOS	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mejorar los niveles de acceso y uso de los servicios y prestaciones públicas y privadas, especialmente en los ámbitos de educación, salud, empleo, servicios sociales, y otros de diversa naturaleza.</li> <li>2) Mejorar la convivencia intercultural del conjunto de la población de Navarra mediante el establecimiento de canales de comunicación y entendimiento que partan de concepciones de igualdad y de respeto ante las diversas culturas.</li> </ol>	

PERSONAS/GRUPOS BENEFICIARIOS
<ul style="list-style-type: none"><li>- Población en general.</li><li>- Profesionales de los diferentes ámbitos de intervención (salud, educación, servicios sociales,..)</li></ul>
CALENDARIZACIÓN DE LA ACCIÓN
2015-2017
ORGANISMOS RESPONSABLES
Departamento de Políticas Sociales (Dirección General de Política Social y Consumo)
MODALIDAD DE ACTUACIÓN
Contrato de asistencia técnica
INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de meditaciones realizadas</li><li>- Número de personas atendidas por sexo y país de origen</li><li>- Número de recursos intervinientes</li><li>- Grado de satisfacción de las personas intervinientes</li></ul>
PRESUPUESTO
180.545,00 euros (2015) 180.545,00 euros (2016) 180.545,00 euros (2017)

## 5. Seguimiento, coordinación y evaluación

La Estrategia de Inmigración considera que la responsabilidad del proceso bidireccional de adaptación mutua de personas autóctonas e inmigrantes debe ser compartida e involucrar al conjunto de administraciones públicas, entidades de iniciativa social, asociaciones y a la sociedad receptora. Este hecho supone el reconocimiento de la existencia de múltiples actores sociales que participan en el ámbito de la integración.

Los procesos necesarios para lograr los fines previstos son el seguimiento, la coordinación (especialmente de índole horizontal y vertical en lo que se refiere a las administraciones) y la evaluación del resultado e impacto de dichas medidas. La teoría lleva a distinguir entre estos tres procesos, si bien en la práctica los organismos para el desarrollo de estas funciones a menudo sean idénticos o similares. En este apartado se pretende aclarar la distribución de las estructuras implicadas en cada proceso y detallar sus tareas para optimizar los recursos.

### 5.1. El seguimiento y la coordinación

Dado el tipo de acciones planteadas en este documento, la administración autonómica es la responsable preferente de su seguimiento, siempre con la aportación del tejido social a través de los órganos delimitados al respecto. Para cada medida la responsable de su seguimiento es la unidad administrativa asignada, si bien la encargada del seguimiento general de la Estrategia es la Sección de Atención a la Inmigración, perteneciente al Departamento de Políticas Sociales. En esta labor el Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra (OPINA) debe suponer un eje básico en el conocimiento de la realidad y la recopilación de datos de la ejecución de la mayoría de las acciones diseñadas.

La Sección de Atención a la Inmigración ostentará, con carácter general, las siguientes funciones en cuanto al seguimiento efectivo de la Estrategia: a) supervisar la implantación de las acciones; b) establecer la coordinación técnica necesaria con el conjunto de entidades e instituciones que asuman responsabilidades en el desarrollo de las acciones; c) canalizar las propuestas de las asociaciones de inmigrantes y de las entidades de iniciativa social; d) proponer las pertinentes medidas correctoras.

El diálogo, la colaboración y la cooperación entre administraciones son fundamentales para la aplicación de las políticas sociales, esto es, para llevar a buen puerto los fines generales de esta Estrategia. El personal de la Sección de Atención a la Inmigración será quien se encargue de gestionar las distintas reuniones bilaterales con el resto de profesionales de los

Departamentos del Gobierno de Navarra, Administración General del Estado y Administración Local afectados por la gestión y puesta en marcha de las acciones inscritas en este documento. Esta unidad administrativa tendrá como objetivo en este sentido aunar toda la información disponible y convencer a las áreas implicadas de la necesidad de intervenir en este terreno.

## 5.2. La evaluación

La evaluación aplicada en el sector de la inmigración y, más concretamente, el proceso de evaluar políticas sociales para la integración de inmigrantes (o dicho de otro modo, la convivencia ciudadana) tiene una escasa tradición en España, en consonancia con la reciente puesta en marcha de programas en este sector.

En el sector público la finalidad más relevante de una evaluación es ser útil a quienes poseen la responsabilidad de la política evaluada, pero también a la ciudadanía hacia la que se dirige; es decir, debe atender tanto al proceso de mejora en la toma de decisiones y gestión pública como al compromiso de transparencia gubernamental (Ballart, 1992). La ciudadanía debe tener acceso a los resultados obtenidos. Para las acciones aquí inscritas este criterio es un requisito básico, que se debe cumplir en las evaluaciones anuales y la evaluación final que se prevén al respecto. Otro elemento fundamental es realizar una evaluación fiel y objetiva que evite la sobre-ponderación de las actuaciones puestas en marcha.

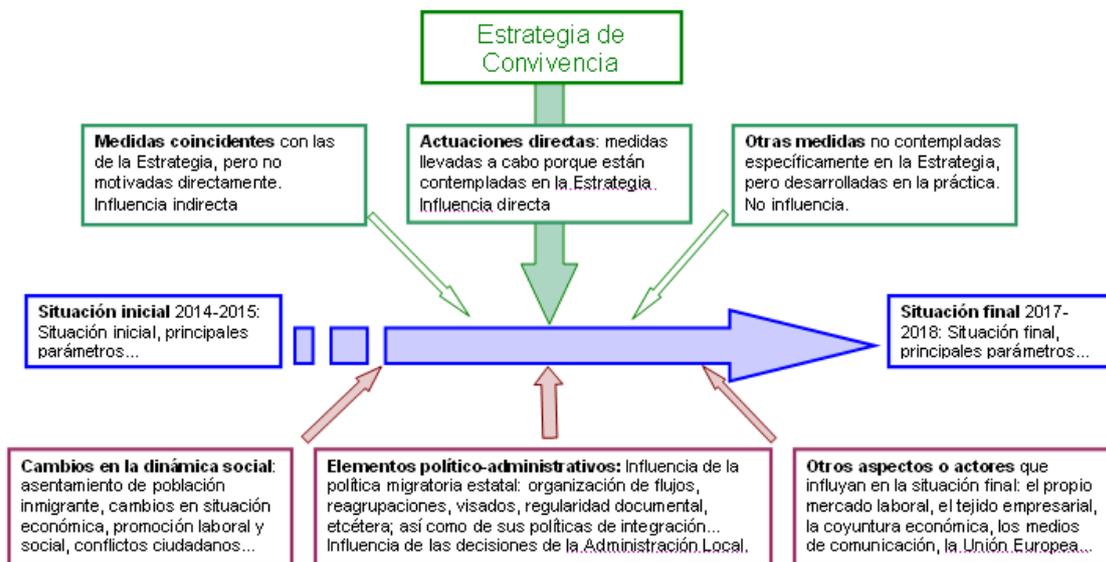
El fin de esta articulación es optimizar los recursos de manera eficiente y ser eficaz en la puesta en marcha de las medidas, así como medir el grado de cumplimiento e implementación de las acciones. La evaluación de resultados es el tipo de evaluación más común, sin obviar el análisis del impacto social dadas las características de la convivencia entre personas autóctonas y de origen inmigrante. Es preciso recordar que las políticas sociales en materia de inmigración son multidimensionales y complejas, dada la imbricación de múltiples actores y el planteamiento de objetivos en ámbitos muy diversos. Subirats (2005) recomienda que este tipo de análisis se efectúe de una manera compleja y específica, teniendo en cuenta cada elemento procesual que acompaña el desarrollo de las políticas y sin centrarse sólo en la categoría de resultados.

Hasta el momento no son comunes este tipo de análisis de políticas públicas en donde se consideren también los factores externos que pueden revelar los cambios detectados. Una excepción remarcable, y referente para la actual Estrategia para la Convivencia, es la evaluación del *Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra* (Laparra, Martínez de Lizarrondo y García de Eulate, 2009). Así, a la hora de analizar una política pública y su incidencia en la población inmigrante es una osadía pretender que todos los cambios

acaecidos en la situación de estas personas -y en la interacción con la población autóctona- se explican por la aplicación de las medidas impulsadas por la administración autonómica.

Por ello, basándonos en aquella evaluación se expone la síntesis de este proceso analítico donde aparecen los factores claves para el análisis de este documento. Como síntesis del proceso, hay varios elementos que pueden revelar los cambios, aunque sea difícil determinar su alcance: a) confluencia entre *medidas directas*, *acciones coincidentes* y *acciones no coincidentes* impulsadas desde la Administración Foral; b) cambios en la dinámica del proceso migratorio; c) cambios en el contexto político y administrativo estatal; d) la influencia de otros actores (empleadores, propietarios de viviendas, entidades sociales y locales) con sus decisiones. El gráfico representa el esquema metodológico que inspira la futura evaluación final de este documento (pero también de las evaluaciones parciales), que recoge todos los factores y trata de ponderar su aportación al cambio en la situación convivencial entre población autóctona e inmigrante. Dicho de otro modo, la elaboración de estrategias generales de integración sólo se puede plantear desde un análisis global de la realidad social.

**Gráfico 34. Esquema de análisis de la evaluación de la Estrategia para la Convivencia**



Fuente: Elaboración propia

Obviamente, en una evaluación de este tipo hay diferentes retos metodológicos. Cuanto más claros sean los datos durante el proceso de desarrollo de la Estrategia más facilidades habrá para realizar unas evaluaciones anuales fidedignas y una rigurosa evaluación final.

Un primer reto es disponer de un listado pormenorizado de actuaciones, tanto en su previsión, como en su incidencia en la población y en la implicación presupuestaria en términos de gasto.

Esto es relevante a la hora de establecer niveles de cumplimiento en las distintas áreas. Sin embargo, por la propia singularidad de algunas medidas este tipo de detalles no siempre es posible. De ahí también la importancia para las distintas administraciones y entidades afectadas de recoger y aportar información sobre la ejecución de las acciones y que, a ser posible, esté desagregada por origen o nacionalidad.

Un segundo reto metodológico es llevar a cabo un proceso continuo de (auto)evaluación sobre los efectos de las intervenciones en la situación social. Una evaluación ex-post difícilmente podría subsanar la ausencia de este tipo de valoraciones, que requieren un registro del tipo y la intensidad de la intervención, del contexto social en el que se desenvuelve la acción y de los efectos reales observados en la población. Para ello, más allá de la creación de indicadores de seguimiento *ad hoc* para las distintas medidas se hace necesario un conocimiento constante de la evolución del fenómeno migratorio en la Comunidad Foral y de la situación convivencial entre personas autóctonas e inmigrantes.

En este sentido, se considera básica la realización de estudios periódicos para conocer la situación y perspectivas del colectivo inmigrante, así como la evolución de la percepción de las personas autóctonas sobre el fenómeno migratorio en Navarra. Entendemos que este “sociobarómetro” a la población autóctona debiera ser anual desde el año 2015, mientras que las Encuestas a la Población Inmigrante (en línea con las cuatro desarrolladas hasta ahora por el Gobierno de Navarra) debieran realizarse al principio y al final de la puesta en marcha de la Estrategia. Cabe recordar que este último tipo de encuesta ofrece información en ámbitos como el empleo, la educación, la vivienda, la salud y las relaciones sociales, así como sobre las expectativas personales y su percepción sobre el sentimiento de discriminación en la sociedad navarra, entre otras cuestiones.

Con todo ello, se elaborará por la Sección de Atención a la Inmigración un informe anual sobre el estado de ejecución de esta Estrategia, así como un informe final en el año 2018. Este informe final se realizará no sólo con un fin retrospectivo, sino como una herramienta prospectiva, donde se valoren el contexto inicial y final de ejecución, la implantación de las acciones previstas (y el efecto de otras actuaciones no previstas), el funcionamiento de los órganos de seguimiento y coordinación, y en definitiva, la identificación de nuevas necesidades y necesidades no cubiertas en este ámbito para adecuar y orientar la futura estrategia a desarrollar en la Comunidad Foral.

### 5.3. Cronograma y presupuesto

**I.- LÍNEA ESTRATÉGICA DE ACOGIDA. OBJETIVO GENERAL: Lograr la igualdad de condiciones entre población inmigrante y población autóctona.**

MEDIDAS	ACCIONES	ORG. RESPONSABLE	CRONOGRAMA			PRESUPUESTO		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
1. Gestión de los procesos jurídico – administrativos de las personas extranjeras	1.1. Realización de informes a efectos de acreditar su integración en la sociedad de acogida para el acceso a la nacionalidad española	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
	1.2. Realización de informes de esfuerzo de integración social para acceder a la renovación de autorizaciones temporales de residencia	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
	1.3. Realización de informes de arraigo social para acceder a la regularización administrativa	Corporaciones Locales de Navarra				0	0	0
	1.4. Realización de informes de adecuación de vivienda para tramitación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar	Corporaciones Locales de Navarra				0	0	0
2. Información y derivación acerca de los procesos relativos a la normativa de extranjería	2.1. Apoyo a profesionales del Departamento de Políticas Sociales, de Servicios Sociales de Base y del Departamento de Salud. Información sobre temas específicos	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
3. Acceso al aprendizaje de la lengua castellana a las personas extranjeras	3.1. Mantenimiento de los cursos formativos existentes en las localidades navarras	Departamento de Educación				0	0	0

**II.- LÍNEA ESTRATÉGICA DE INTEGRACIÓN. OBJETIVO GENERAL: Lograr la inclusión de las personas inmigrantes en los sistemas públicos de protección social.**

**II.1. SERVICIOS SOCIALES. OBJETIVO ESPECÍFICO: Fortalecer y adecuar el Sistema Público de Servicios Sociales a contextos de diversidad.**

MEDIDAS	ACCIONES	ORG. RESPONSABLE	CRONOGRAMA			PRESUPUESTO		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
4. Promoción del empoderamiento de las mujeres inmigrantes ante la detección de situaciones de vulnerabilidad derivadas de su sistema cultural de origen	4.1 Desarrollo de programas específicos	Departamento de Políticas Sociales (DGPC e INAFI)				25.000 <sup>19</sup>	50.000	50.000
	4.2 Seguimiento del Protocolo para la prevención y actuación ante la mutilación genital femenina en Navarra	Departamento de Políticas Sociales (INAFI)				0	0	0
	4.3 Elaboración de un protocolo específico de atención a mujeres extranjeras víctimas de violencia de género	Departamento de Políticas Sociales (INAFI)					0	
5. Fomento de los espacios de socialización y de la interacción entre jóvenes inmigrantes y autóctonos	5.1. Desarrollo de programas deportivos y culturales	Departamento de Políticas Sociales (DGPC e INDJ)					80.000	80.000
6. Retorno voluntario al país de origen	6.1. Programas de retorno voluntario a personas extranjeras que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad social	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	20.000	20.000
7. Alojamiento temporal para jóvenes y mujeres inmigrantes	7.1. Convenio de un programa de centros de acogida en situación de emergencia social	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				87.637	90.000	90.000

<sup>19</sup> Esta acción se enmarca dentro de la convocatoria de subvenciones a Entidades Locales para actuaciones encaminadas a la integración de las personas inmigrantes, la convivencia y el respeto intercultural en el contexto local. La convocatoria está dotada para el año 2015 con 125.000,00 euros.

**II.2. EDUCACIÓN. OBJETIVO ESPECÍFICO: Promover la equidad educativa entre alumnado de origen extranjero y alumnado autóctono.**

MEDIDAS	ACCIONES	ORG. RESPONSABLE	CRONOGRAMA			PRESUPUESTO		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
8. Gestión de la diversidad cultural	8.1. Plan de atención a la diversidad	Departamento de Educación				0	0	0
	8.2. Escuelas solidarias	Departamento de Educación Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0

**II.3. SALUD.**

**OBJETIVO ESPECÍFICO: Garantizar la protección de la salud de la población extranjera.**

MEDIDAS	ACCIONES	ORG. RESPONSABLE	CRONOGRAMA			PRESUPUESTO		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
9. Acceso de las personas extranjeras al sistema sanitario de la Comunidad Foral de Navarra	9.1. Mantenimiento del acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público de Navarra	Departamento de Salud Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0

**II.4. EMPLEO.**

**OBJETIVO ESPECÍFICO: Facilitar la mejora de las competencias sociolaborales de las personas inmigrantes en situación de mayor vulnerabilidad.**

MEDIDAS	ACCIONES	ORG. RESPONSABLE	CRONOGRAMA			PRESUPUESTO		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
10. Mejora de la empleabilidad de la población extranjera en situación jurídico-administrativa irregular	10.1. Realización de itinerarios personalizados de inserción	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				200.000 <sup>20</sup>	200.000	200.000

<sup>20</sup> Esta acción se enmarca dentro de la convocatoria de subvenciones dirigida a entidades sin ánimo de lucro para la realización de proyectos a favor de personas desempleadas y que recoge diversos tipos de proyectos del Departamento de Políticas Sociales. La convocatoria está dotada para el año 2015 con 730.819,93 euros.

**III.- LÍNEA ESTRATÉGICA DE CONVIVENCIA, PARTICIPACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN. OBJETIVO GENERAL: Desarrollar una política de participación y convivencia intercultural.**

MEDIDAS	ACCIONES	ORG. RESPONSABLE	CRONOGRAMA			PRESUPUESTO		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
11. Promoción de la convivencia intercultural en el espacio local	11.1. Implantación de proyectos de dinamización comunitaria de apoyo a la cohesión social	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				22.000 <sup>21</sup>	30.000	30.000
	11.2. Convocatoria de subvenciones para Entidades Locales	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				100.000 <sup>22</sup>	300.000	300.000
	11.3. Elaboración y difusión de orientaciones metodológicas para la intervención comunitaria	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0		
12. Apoyo a las asociaciones de personas inmigrantes para la promoción de la diversidad cultural	12.1. Convocatoria de subvenciones dirigida a asociaciones de personas inmigrantes para el fomento de actividades culturales y de convivencia	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)					70.000	70.000
	12.2. Apoyo en la constitución de nuevas asociaciones de personas inmigrantes y consolidación de las ya existentes	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
13. Acciones de sensibilización acerca del fenómeno migratorio	13.1. Acciones de sensibilización con los medios de comunicación	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				150	150	150
	13.2. Acciones de información y sensibilización dirigidas a toda la población	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)					20.000	20.000
	13.3 Acciones de sensibilización a la población inmigrante para fomentar su participación en el sufragio activo de las elecciones municipales	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0		

<sup>21</sup> Esta cuantía será susceptible de financiación externa.

<sup>22</sup> Esta convocatoria está dotada para el año 2015 de 125.000 euros, de los cuáles, 25.000 son para el desarrollo de programas específicos dirigidos a la promoción del empoderamiento de las mujeres inmigrantes (medida 4.1)

MEDIDAS	ACCIONES	ORG. RESPONSABLE	CRONOGRAMA			PRESUPUESTO		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
14. Formación en materia de interculturalidad a profesionales y responsables políticos de las administraciones públicas de Navarra	14.1. Cursos formativos y asesoramiento técnico dirigidos a profesionales de las administraciones públicas y responsables políticos	Departamento de Políticas Sociales (DGPC) FNMC INAP				0	0	0
	14.2. Difusión de buenas prácticas en relación con la interculturalidad	Departamento de Políticas Sociales					3.000	3.000
15. Análisis y difusión acerca del fenómeno migratorio en Navarra	15.1. Actualización del Banco de datos	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
	15.2. Promoción y realización de estudios	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				50.000 <sup>23</sup>	70.000	70.000
	15.3. Exposición de información en la web	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
	15.4. Elaboración y publicación del Boletín Enfoques	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
	15.5. Atención a demandas de información estadística	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				0	0	0
16. Intervención en mediación lingüística e intercultural	16.1. Programa de Mediación lingüística e intercultural	Departamento de Políticas Sociales (DGPC)				180.545	180.545	180.545

PRESUPUESTO TOTAL			
2015	2016	2017	TOTAL
665.332 euros	1.113.695 euros	1.113.695 euros	2.892.722 euros

<sup>23</sup> Esta cuantía será susceptible de financiación externa.

## 6. Bibliografía

- Andueza, I. y Lasheras, R. (2014). *Diagnósticos sociales sobre convivencia en tres localidades navarras. Navarra con)(vive*. Pamplona: Departamento de Políticas Sociales.
- Aspurz, A. (2012). “La importancia de las entidades de iniciativa social en la atención de las personas inmigrantes en Navarra”. Trabajo Fin de Máster. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, Departamento de Trabajo Social.
- Ayuntamiento de Pamplona (2015). *Informe XXIV (Diciembre 2014). Datos sobre población extranjera (inmigración) en Pamplona procedentes del Padrón municipal de habitantes*. Pamplona: Unidad de Sociología del Ayuntamiento de Pamplona.
- Ballart, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Cebolla, Héctor (2012). *La incorporación escolar de la población de origen inmigrante y el impacto de la concentración de inmigrantes en las escuelas navarras*. Pamplona: Gobierno de Navarra, Sección de Atención a la Inmigración.
- Comisión Europea (2003). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, COM 336 final, Bruselas, 3 de junio de 2003.
- Consejo Escolar de Navarra (2014). *Informe del sistema educativo Curso 2013/2014*. Pamplona: Consejo Escolar de Navarra, Junta Superior de Educación.
- Dassetto, F. (1990). “Pour une théorie des cycles migratoires” en A. Bastenier y F. Dassetto (eds.), *Immigrations et nouveaux pluralismes: une confrontation des sociétés*. Paris: De Boeck Université, 11-39.
- De Lucas, J. (2006). “La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural”, en *Eikasia. Revista de Filosofía*, nº 4, [en línea] Disponible en: <<http://revistadefilosofia.com/ciudadania.pdf>>
- Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte (2002). *Plan para la integración social de la población inmigrante*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- European Commission (2014). *Background statistics*. EU Home Affairs. En línea. [Consulta: 2014, 2 de abril]. Edición electrónica en: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/index\\_en.htm#080126248b431c4f](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/index_en.htm#080126248b431c4f)>

- García de Eulate, T.; Martínez de Lizarrondo, A. y Laparra, M. (coords.) (2009). *Evaluación del Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra 2002-2006*. Pamplona: Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.
- García, S. (2006). "Ciudadanía", en S. Giner, E. Lamo de Espinosa y C. Torres (eds.), *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza, 119.
- Giménez C. (2005). "Convivencia: conceptualización y sugerencias para la praxis" en *Puntos de Vista*, Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural, (1), 7-32.
- Giménez, C. (2006). "Integración social", en S. Giner, E. Lamo de Espinosa y C. Torres (eds.), *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza, 443-444.
- Godenau, D.; Rinken, S.; Martínez de Lizarrondo, A. y Moreno, G. (coords.) (2014) *La integración de los inmigrantes en España: una medición a escala regional*. Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, nº 30. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Edición electrónica en: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/OPI\\_30.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/OPI_30.pdf)
- Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración (2012). *Proyecto de investigación para identificar un sistema de indicadores de integración orientados al bienestar social*. No publicado.
- Laparra, M., Martínez de Lizarrondo, A. y García de Eulate, T. (coords.) (2010). *Encuesta 2008 Inmigración en Navarra*. Pamplona: Gobierno de Navarra, Oficina de Atención a la Inmigración.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: CUP.
- Martínez de Lizarrondo, A. (2009). "La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork", en *Migraciones*, nº 26, 115-146.
- Martínez de Lizarrondo, A. (2011). *La incidencia de la crisis en el colectivo inmigrante en Navarra. Encuesta 2010*. Pamplona: Gobierno de Navarra, Oficina de Atención a la Inmigración.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014). *Datos y cifras. Curso escolar 2014-2015*. Madrid: Secretaría General Técnica, Subdirección General de Estadística y Estudios.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011). *II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*. OECD Publishing.

Spencer, S. (2006). *Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000-2006*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society.

Subirats, J. (2005), “Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales” en *Ekonomiaz*, Vol I, nº 60: 18-37.

Telles, E. y Ortiz, V. (2011). *Generaciones excluidas: mexicano-estadounidenses, asimilación y raza*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Tribunal Constitucional (2014). *Nota informativa nº 34/2014*. Madrid: Tribunal Constitucional.  
<[http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2014\\_034/NOTAINFORMATIVANUMERO342014.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_034/NOTAINFORMATIVANUMERO342014.pdf)> [En línea]

Zugasti, N., Laparra, M. y García, A. (2013). *Vivir con menos de 454 euros al mes en Navarra*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, CIPARAIS.