



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Número 40 — Año XXII — Legislatura VI — 2 de febrero de 2004

SUMARIO

8. JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe especial del Justicia de Aragón sobre calidad de vida de las personas mayores. Un supuesto especial, el maltrato . 1622

Informe especial del Justicia de Aragón sobre la integración de los inmigrantes: vivienda, trabajo y educación. 1641

8. JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe especial del Justicia de Aragón sobre calidad de vida de las personas mayores. Un supuesto especial, el maltrato.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 27 de enero de 2004, ha conocido el Informe especial

presentado por el Justicia de Aragón sobre calidad de vida de las personas mayores. Un supuesto especial, el maltrato.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón, ha ordenado su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 27 enero de 2004.

El Presidente de las Cortes
FRANCISCO PINA CUENCA

INFORME ESPECIAL SOBRE CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS MAYORES. UN SUPUESTO ESPECIAL, EL MALTRATO.

1. Introducción	1623	3. Otras cuestiones que afectan a la calidad de vida de las personas de edad	1628
2. Los malos tratos a las personas de edad	1623	3.1. La soledad y el abandono	1628
2.1. Planteamiento	1623	3.2. La vivienda y las barreras arquitectónicas ...	1630
2.2. Definiciones	1623	3.3. Los servicios sociales	1631
2.3. Tipologías	1624	3.4. La atención residencial	1634
2.4. Sujetos activos y pasivos	1624	3.5. La asistencia sociosanitaria	1635
2.5. Cifras y datos	1625		
2.6. Detección de la problemática	1626	4. Conclusiones y propuestas	1636
2.7. Respuestas y medidas: prevención e intervención	1627		

1. INTRODUCCIÓN

La longevidad, como hecho social, constituye un fenómeno relativamente nuevo y propio de nuestro tiempo. Los cambios sociológicos producidos en nuestro país en los últimos tiempos (el desarrollo demográfico de la pirámide de nuestra población, las exigencias derivadas de la moderna tecnificación, la mutación de la función social de la familia...) ofrecen entre sus resultados la aparición de necesidades que si bien no pueden calificarse de enteramente nuevas, sí puede afirmarse que son muchísimo más acusadas.

El desarrollo ha invertido la pirámide de crecimiento y se calcula que en el año 2020 un tercio de la población española tendrá más de 65 años. Además, mientras que esta población se ha multiplicado por siete en menos de un siglo, la de octogenarios lo ha hecho por trece: hoy, los mayores de 80 años representan el 4% de la población española y se espera que en el año 2050 sean el 10%.

En este contexto, Aragón es la región geográfica europea cuyos habitantes tienen una edad media más elevada, con 252.538 personas mayores de 65 años, de las que 110.235 se concentran en Zaragoza, respondiendo todo ello a varios indicadores: disminución del índice de fertilidad, descenso de la población joven, aumento de la esperanza de vida —para los aragoneses es hoy de 76,6 años y para las aragonesas de 82,4 años—, alto índice de envejecimiento y crecimiento del sobre-envejecimiento (en Aragón hay 60.000 personas mayores de 80 años).

Junto a estos datos, hay que señalar que nuestra Comunidad soporta una acusada regresión poblacional debido a las características socioterritoriales de Aragón. Así, además de la concentración demográfica que representa Zaragoza, existe una fuerte dispersión de núcleos de población, siendo precisamente los pueblos más pequeños, más dependientes y con menos servicios los que albergan la población más envejecida.

Todo ello constata la importancia creciente de los mayores en el conjunto de la sociedad. En los próximos años no sólo habrá más personas mayores sino que éstas vivirán más tiempo. Esta prolongación de la vida debe ir unida indefectiblemente a la consecución de una calidad de vida digna, como una de las dimensiones fundamentales de la lucha por el progreso social.

A nuestros mayores les debemos buena parte de lo que nosotros somos, por lo que es justo tratar de compensarles por todo lo que nos han dado, desarrollando así una obligada labor de solidaridad. Esta labor requiere continuidad e ilusión y exige un serio esfuerzo de toda la sociedad por comprender y atender adecuadamente a los ancianos. No hay que olvidar que las personas mayores son titulares de unos derechos que deben ser respetados, sin que podamos consentir que les invada un sentimiento de marginación o desarraigo en una sociedad de la que ellos forman parte esencial.

Hay que destacar el importante papel que, en este cometido, están obligados constitucionalmente a desarrollar los poderes e instituciones públicas, como representantes de toda la sociedad quienes, como señala el artículo 50 de nuestra Constitución, están obligados no sólo a garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, sino a promover su bienestar general «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Por ello, el Justicia de Aragón, atento siempre a las situaciones y problemáticas de los colectivos más vulnerables, ha querido a través de este estudio reflejar una problemática tan real como oculta como es el maltrato a las personas mayores, poniendo de manifiesto asimismo diversas situaciones que pueden suponer, cuando menos, factores de riesgo de este fenómeno, siendo conscientes de que la ancianidad es un estado del ciclo vital a menudo devaluado en las sociedades desarrolladas, lo que conlleva la aparición de situaciones de maltrato a las personas mayores en diferentes ámbitos.

Para la elaboración de este Informe, hemos solicitado información a diversos organismos y entidades, queriendo agradecer especialmente las aportaciones realizadas por la Fundación Federico Ozanam, Cáritas Diocesana de Zaragoza, la Diputación General de Aragón, el Ayuntamiento de Zaragoza y el Consejo Aragonés de la Tercera Edad.

Señalar, por último, que en el Anexo de este Informe reflejamos los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas Mayores, proclamados con motivo de la celebración en 1999 del Año Internacional de las Personas Mayores.

2. LOS MALOS TRATOS A LAS PERSONAS DE EDAD

2.1. PLANTEAMIENTO

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos hasta la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en 2002, las Naciones Unidas han manifestado una constante preocupación por las problemáticas que afectan a las personas mayores y el reconocimiento de sus derechos. Así, se han venido definiendo los derechos de las personas de edad, especialmente los relativos a su independencia, la participación, los cuidados, la autorrealización y la dignidad, plasmándose en diversas conferencias y cumbres diversos compromisos y principios rectores de la promoción de los derechos de las personas mayores.

En este sentido, la resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas incluyó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad para dar más vida a los años que se han agregado a la vida, exhortando a los Gobiernos a que incorporasen estos principios en sus programas nacionales cuando fuera posible. Resalta entre ellos el principio del reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas mayores que implica el poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales así como el recibir un trato digno y ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Y es que la creciente sensibilización respecto de los derechos de los hombres y mujeres de edad ha llevado a considerar el maltrato de las personas mayores como una cuestión de derechos humanos y un grave problema social, con raíces que son culturales y psicológicas. No importa el nivel económico y educativo de quien lo ejerce o lo padece. El maltrato vulnera los derechos fundamentales de las personas, por eso es un problema de toda la sociedad.

2.2. DEFINICIONES

El primer problema que presenta este fenómeno es la ausencia de una definición unánime sobre lo que se considera maltrato, pues la existencia de un concepto claro al efecto va

a influir lógicamente a la hora de interpretar la realidad, de establecer unos datos fiables y, lo más importante, de intervenir en el problema. Y es que, como señalan expertos en metodología, «el problema de la carencia de una definición operativa compartida de lo que entendemos por maltrato, acaba provocando un confusiónismo analítico que permite la extracción de conclusiones divergentes, incluso contrarias a un mismo problema».

A falta de una definición universal aceptada, las definiciones actuales de los malos tratos contra las personas de edad reflejan distinciones entre lo que se considera aceptable e inaceptable en materia de comportamiento interpersonal y comunal en deferentes sociedades, teniendo en cuenta que las percepciones y definiciones de la violencia y los malos tratos varían según las distintas sociedades y dentro de una misma sociedad. Se puede estar hablando de malos tratos haciendo referencia a supuestos de desatención, de abandono y aislamiento, de negligencia, de abusos, de violencia, de discriminación, de violación de derechos humanos...

Así, la Asociación Médica de Estados Unidos considera maltrato al anciano todo acto u omisión que da lugar a daño o amenaza de daño contra la salud o el bienestar de una persona mayor. Otra definición que ha ido ganando apoyo en los últimos veinte años considera abusivo cualquier acto único o repetido, o falta de acción apropiada que ocurra en cualquier relación supuestamente de confianza, que cause daño o angustia a una persona de edad.

El Consejo de Europa considera maltrato todo acto u omisión cometido contra una persona mayor en el cuadro de la vida familiar, la seguridad económica, la integridad física-psíquica, su libertad o que comprometa gravemente el desarrollo de su personalidad.

En la Declaración de Almería sobre el maltrato al anciano de 4 de mayo de 1995 se define el maltrato más extensamente como cualquier acto u omisión que produzca daño, intencionado o no, practicado sobre personas mayores de 65 años, que ocurra en el medio familiar, comunitario o institucional, que vulnere o ponga en peligro la integridad física, psíquica, así como el principio de autonomía o el resto de los derechos fundamentales del individuo, constatable objetivamente, o percibido subjetivamente.

2.3. TIPOLOGÍAS

Las formas que pueden adoptar los malos tratos a las personas de edad son, como decimos, variadas y por ello existen diferentes clasificaciones. Las tipologías más frecuentes engloban los siguientes tipos de maltrato:

— Los abusos físicos, que conllevan agresiones, golpes, quemaduras, apaleamientos...

— La negligencia física se refleja en el anciano a través de la deshidratación, malnutrición, la higiene inadecuada, una vestimenta inapropiada, la incorrecta administración de medicamentos o la falta de cuidados médicos.

— Los malos tratos emocionales o psicológicos, que implican tanto las agresiones verbales como los silencios ofensivos, el aislamiento social provocado, las amenazas de abandono o institucionalización...

— Abusos sexuales de diversa índole.

— La explotación económica, que incluye hurtos y robos, abuso o mal uso del dinero, ocultación de bienes materiales...

Otras clasificaciones distinguen entre las situaciones de malos tratos de carácter doméstico y el maltrato institucional. Los primeros son perpetrados por un miembro de la familia, que suele ser el principal encargado de cuidar a la persona de edad. Se suelen ocultar, no son fáciles de detectar y no se denuncian en la gran mayoría de los casos. Esta violencia se considera un resultado de las tensiones sociales y económicas que sufren los hogares con escasos recursos, en los que los miembros de edad son considerados una carga para su red inmediata de apoyo social.

Los malos tratos institucionales se asocian desde hace tiempo con el cuidado a largo plazo en centros institucionales. En los países más desarrolladas, se cifra entre el 4% y el 7% el índice de las personas de edad que residen en estos establecimientos. Además de estos centros, los familiares ancianos y delicados a veces permanecen en hospitales como pacientes de larga estancia o en hogares para personas de edad indigentes o discapacitadas.

Las repercusiones de los malos tratos de las personas de edad se centran, según los casos, en el deterioro de la calidad de vida, el dolor y el sufrimiento emocionales, la desconfianza y la pérdida de la autoestima, la discapacidad y la muerte prematura. A largo plazo, la salud física y psíquica de las víctimas puede presentar daños permanentes como consecuencias de lesiones físicas, dependencia respecto a medicamentos o del alcohol, deterioro de la respuesta del sistema inmunológico, trastornos alimentarios crónicos y malnutrición, tendencia a infligirse daño y al autoabandono, susceptibilidad a la depresión, miedo y ansiedad, tendencias suicidas y muerte.

Las consecuencias del maltrato de las personas de edad dependen, en cualquier caso, del tipo de heridas o daños sufridos y de la intención, gravedad, intensidad, frecuencia y duración de los malos tratos. La disponibilidad y prontitud del apoyo médico y social también afectan a los resultados finales.

2.4. SUJETOS ACTIVOS Y PASIVOS

Las personas de edad que son vulnerables a los malos tratos suelen ser personas con cierto grado de dependencia y pérdida de autonomía, que se encuentran en una situación de alto riesgo. Suelen padecer impedimentos psíquicos o físicos, debido a condiciones como la demencia senil o la discapacidad. Otros factores de riesgo incluyen la pobreza, el hecho de no tener hijos, de vivir solo, el aislamiento social y la falta de apoyo institucional.

Así, se consideran grupos de riesgo a los ancianos que viven en su domicilio o en el del cuidador, que requieren numerosos cuidados y excederán en breve la capacidad familiar para asumirlos; a aquellos cuyos cuidadores expresan frustración en relación con la responsabilidad de asumir dicho papel y muestran pérdida de control de la situación o presentan signos de estrés; a ancianos que viven con familiares que han tenido una historia previa de violencia familiar o que conviven en un entorno familiar perturbado por otros factores (pérdida de trabajo del cuidador, relaciones conyugales deterioradas...). En este sentido, desde Cáritas Diocesana de

Zaragoza se indica que «puede ocurrir que la familia, como cuidadora principal y primera de los mayores, en algunos casos presente su propia problemática para garantizar una adecuada atención; y en otros, bien por desconocimiento de los recursos sociales y sanitarios a su alcance, bien por otras causas diversas, no propician esa atención, cayendo el anciano en una situación que podríamos llamar de trato inadecuado, voluntario o involuntario, por parte del familiar».

En este sentido, el Instituto Gerontológico de Madrid ha elaborado un posible perfil de las víctimas, indicando que estos casos se presentan más frecuentemente entre mujeres, viudas, de 75 años en adelante, con un importante deterioro funcional, dependientes de un familiar para la mayoría de las actividades de la vida diaria y con el que conviven, con problemas y conductas anómalas (incontinencia, agresividad, agitación nocturna), que presentan antecedentes previos de lesiones inexplicables y recurrentes, con signos de malnutrición, deshidratación, mala higiene o intoxicación medicamentosa y en situación de aislamiento social.

Los sujetos activos suelen ser frecuentemente miembros de la familia, amigos o conocidos. No obstante, también puede tratarse de desconocidos que se aprovechan de las personas de edad (piénsese en la frecuencia con que los medios de comunicación informan de que un anciano ha sido víctima de una estafa por parte de timadores...), de organizaciones comerciales que defraudan a sus clientes (denuncias de consumidores...) y de individuos que, en el ejercicio de su función como encargados de cuidar a estas personas, las someten a malos tratos o las abandonan. Algunos autores tienen una relación de dependencia emocional o económica con la víctima.

En los casos de ancianos institucionalizados, las deficiencias que pueden presentarse en el sistema de atención a estas personas, incluida la insuficiente capacitación de la plantilla, la sobrecarga de trabajo, las bajas remuneraciones, una disciplina demasiado estricta o una sobreprotección así como el deterioro de las instalaciones, son factores que de presentarse pueden hacer más difíciles las interacciones entre la plantilla de estos centros y los residentes al generar actitudes pesimistas en las personas a cargo, lo cual puede dar lugar a malos tratos, abandono y explotación.

En cualquier caso, y como se señala desde Cáritas, «el agredido está en situación de inferioridad, bien por su situación de dependencia física, psíquica, social, ambiental, etc. de otra persona que le presta una ayuda o servicio que él mismo no puede satisfacer por sus propios medios».

Sobre la personalidad del agresor, las investigaciones distan de ser unánimes. Así, algunas de ellas postulan que los agresores de ancianos pueden presentar psicopatologías más graves que los agresores de otros colectivos (Finkelhor y Pillermer, 1987; Wolf, 1986). Actualmente, sin embargo, se apunta la idea de considerar cada vez más al agresor como un individuo no tan desviado de la norma.

2.5. CIFRAS Y DATOS

El valor de la información disponible actualmente como base de datos sobre el maltrato de las personas de edad se ve limitado debido a la falta de definiciones claras y trasladables de un contexto a otro, la escasez de datos fiables y válidos y los fallos de metodología. Además hay pocos estudios que recojan las percepciones y experiencias de las propias

personas de edad en lo que respecta a este problema. La falta de una definición unánime interfiere de forma importante especialmente a la hora de elaborar cuestionarios capaces de determinar la verdadera prevalencia e incidencia del problema y el grado del maltrato.

En cualquier caso, nos encontramos ante un problema social que no es de reciente aparición. La novedad radica en el examen, en la forma de abordarlo que se inicia a finales de los años 70. El análisis del fenómeno del maltrato comienza primero respecto a los niños, posteriormente se trató específicamente el de las mujeres y en los años 80 países como Canadá, Estados Unidos y Francia han abordado la problemática del maltrato a las personas mayores.

Los estudios llevados a cabo en entornos desarrollados han concluido que la proporción de personas de edad que, según informes, sufre malos tratos o abandono oscila entre el 3% y el 10%, situando las cifras otras investigaciones entre el 5% y el 8%. En Canadá se descubrió que el abandono era la forma más común de maltrato en contextos comunitarios y domésticos: el 55% de los casos, mientras que el 15% correspondía a maltrato físico y el 12% a la explotación económica. En Estados Unidos se registró, entre los años 1986 a 1996 un aumento del 150% en los incidentes de maltrato declarados por los servicios estatales de protección de adultos. Los autores de malos tratos solían ser los hijos adultos (37%), seguidos de los cónyuges (13%) y de otros miembros de la familia (11%), siendo la negligencia la forma más común de maltrato (cuatro de cada diez casos).

En contextos institucionales se disponen de pocos datos. Un estudio realizado también en Estados Unidos concluyó que el 36% del personal de enfermería había sido testigo de un incidente de maltrato físico, el 10% había cometido al menos un acto de maltrato físico, el 81% había observado algún incidente del maltrato psicológico y el 40% había abusado verbalmente de un residente en el periodo de un año.

El Consejo de Europa cifra en nueve millones los ancianos dependientes que en este continente son víctimas de maltrato, abandono y falta de cuidados, señalando que cada año unos 10.000 ancianos mueren a causa de la situación catastrófica de los servicios de cuidado. Las negligencias afectan a un 20% de personas de entre 65 y 75 años de edad en Alemania, Bélgica, Francia, Italia y otros países.

Así, en 1992 se llevó a cabo en Francia una investigación a través de un cuestionario que pretendía valorar el abuso ejercido sobre los ancianos en sus hogares; este estudio reveló que la mayoría de los abusos se producían tras diez meses de convivencia con los cuidadores. Como factores precipitantes del maltrato, el estudio señala los problemas de alcohol, la percepción por parte del cuidador de problemas de conducta en el anciano y las dificultades económicas.

En España se empieza a hablar de la problemática en fechas recientes, no existiendo prácticamente datos al respecto. En 1995 se celebró en Almería la Primera Conferencia Nacional de Consenso sobre el anciano maltratado. El grupo de investigación de Psicogerontología de la Universidad de Granada lleva dos años impartiendo cursos monográficos de doctorado sobre el maltrato de ancianos, observándose que en nuestro país la conciencia del abuso de ancianos no se ha formado todavía, careciéndose de programas de formación para profesionales y de información específica. En el año 2003 las IX Jornadas Geriátricas y Sociosanitarias del Piri-

neo abordaron la problemática de las negligencias y malos tratos a las personas mayores y el Centro Reina Sofía para el estudio de la violencia ha celebrado recientemente en Valencia un Congreso internacional sobre la materia.

Ciertamente es difícil conocer las cifras reales de este fenómeno, teniendo en cuenta que las personas mayores integran un colectivo especialmente vulnerable y expuesto a situaciones de indefensión, como ocurre con la infancia. En muchas ocasiones el anciano, como el niño, no se queja o no llega a denunciar el problema por miedo a represalias de las personas que le atienden, incluso en algunos casos se dan sentimientos de culpabilidad asociados. Además los ancianos con demencia no entran en los grupos de estudio, siendo un colectivo con alta incidencia teórica de malos tratos, un importante grupo de riesgo. Todo ello deriva en consideraciones sobre la existencia de un fenómeno iceberg, en el que influye en gran medida la sensibilidad de la propia comunidad, de los medios de comunicación, de los profesionales implicados...

Aragón no es una excepción a la hora de investigar sobre las cifras de este fenómeno. La información recabada por esta Institución de los Servicios de Urgencias de los hospitales generales de nuestra Comunidad Autónoma denota una insuficiente concienciación sobre la problemática con la consiguiente ausencia de datos, estadísticas y actuaciones protocolizadas. En este sentido, el Director Gerente del Hospital Clínico Universitario «Lozano Blesa» de Zaragoza nos indicó que, «a diferencia de lo previsto para los casos de malos tratos domésticos, a cuyo respecto existe un protocolo específico, en este centro no se realiza un seguimiento especial de los supuestos de malos tratos a Personas Mayores».

Por su parte, el Hospital «Miguel Servet» de Zaragoza informa de dos consultas sobre esta problemática en el año 2002, si bien no se especifica la edad de los afectados. El Hospital «San Jorge» de Huesca nos indica la atención en el servicio de Urgencias durante el año 2000 de 27 personas mayores de 60 años que refirieron como causa de sus lesiones la agresión, señalando que «en dos casos los pacientes declararon haber sufrido maltrato en su entorno familiar, precisando hospitalización en uno de ellos, y realizando una exploración ginecológica en el segundo ante una presunta agresión sexual. En todos los casos comentados fue remitido el preceptivo parte al Juzgado de Guardia». El Hospital «Obispo Polanco» de Teruel refiere dos casos de personas mayores de 65 años de los que se informó al Juzgado de Guardia por presentar lesiones causadas en agresión, pero que al no identificarse como supuestos de maltrato no dieron lugar a la puesta en marcha de ningún protocolo.

Todo ello contribuye a incrementar la dificultad en la detección y actuación ante estas situaciones, siendo no obstante que en los últimos años han aumentado las denuncias por malos tratos a ancianos, aunque siguen siendo muy escasas. Un indicio de esto último puede deducirse de forma indirecta de los datos que aporta el Consejo Económico y Social de Aragón en el informe correspondiente al año 2001, en el que al analizar el fenómeno de la violencia doméstica sobre las mujeres por edades, sitúa sólo en un 1,2 % a las mujeres mayores de 65 años que fueron atendidas en el Servicio de Atención y Valoración del Ayuntamiento de Zaragoza por situaciones de maltrato.

No obstante, estas cifras tan bajas de incidencia del fenómeno consideramos que ofrecen dudas sobre la dimensión de

la problemática al contrastarlas con otros datos de que disponemos, reflejados en el minucioso estudio elaborado por el prestigioso médico forense D. Juan Antonio Cobo Plana (*Las lesiones por agresión o en accidente de tráfico como indicadores de salud en la sociedad de Zaragoza*. Informes y Estudios del Justicia de Aragón 2002). El estudio, elaborado con base en cinco años de casuística, señala que se han atendido a 285 personas mayores de 64 años por haber sufrido una agresión violenta, siendo que más de la mitad fueron lesionados en el contexto y seno de la vivienda propia o sus accesos. El Dr. Cobo indica que, al valorar las lesiones por agresión de estas personas, sobre todo de los mayores de 80 años, puede entrever como casi siempre son agresiones «con historia», es decir, que la protagonista no es la lesión en sí, sino la historia de angustia y tensión que estas personas tienen en sus espaldas y que, en ocasiones, es salpicada por agresiones como testimonio de su realidad habitual.

Así pues, el análisis de los datos y cifras que se barajan en los países desarrollados unido a los que hemos podido contrastar en nuestra Comunidad Autónoma, si bien no nos permiten realizar afirmaciones tajantes sobre las dimensiones del maltrato a las personas mayores, sí nos llevan a concluir en la existencia de la problemática en nuestro entorno y la necesaria sensibilización pública que su tratamiento exige.

2.6. DETECCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La detección del maltrato de las personas de edad depende de la concienciación, el conocimiento y la comprensión de este problema, así como del reconocimiento de los indicadores y los efectos manifiestos del fenómeno. Tanto los profesionales como los legos en la materia pueden no detectar los abusos si presuponen que cierto comportamiento o estado físico de una persona de edad se debe únicamente a su edad avanzada o su mala salud. Sin una concienciación al respecto, sólo podrán llamar la atención los casos graves de maltrato.

Las personas de edad que son víctimas de malos tratos y no utilizan los servicios médicos o sociales difícilmente pueden hacerse notar. Además, existen barreras psicológicas y de situación a la hora de denunciar que se está siendo víctima de malos tratos: el miedo a ser ingresado en una institución o a sufrir represalias, el deseo de proteger al autor de las consecuencias de sus actos, la sensación de deshonra y vergüenza, la percepción de que los malos tratos son algo normal o merecido. Además, las personas con impedimentos cognitivos o con escasa capacidad de comunicación muchas veces no pueden expresar verbalmente o informar con claridad sobre los incidentes de maltrato.

Todo ciudadano tiene la obligación ética y legal de notificar a las autoridades los casos de sospecha. Cualquier persona que esté relacionada con el anciano debe prestar atención a los signos y síntomas de maltrato. Los profesionales de la Sanidad y los Trabajadores Sociales tienen especial obligación de identificar y actuar en los casos con razonable sospecha de maltrato.

En este sentido, el fenómeno del maltrato de ancianos es cada vez más reconocido por establecimientos médicos y organismos sociales. Los médicos tuvieron un papel prominente en el movimiento de maltrato del niño, al definir y hacer público el problema; sin embargo, el maltrato del anciano ha llamado la atención de la profesión médica más recientemente. Así, la problemática fue abordada en la 41ª Asamblea

Médica Mundial (Hong-Kong, 1989), estableciéndose los siguientes «principios generales»:

1. Los ancianos deben tener los mismos derechos a atención, bienestar y respeto que los demás seres humanos.

2. Es responsabilidad del médico proteger los intereses físicos y psíquicos de los ancianos.

3. El médico debe velar, si es consultado por el anciano directamente, el hogar o la familia, por que el anciano reciba la mejor atención posible.

4. El médico que constate o sospeche de maltrato debe discutir la situación con los encargados, sea la familia o el hogar. Si se confirma la existencia de maltrato o se considera una muerte sospechosa, debe informar a las autoridades correspondientes.

5. Para garantizar la protección del anciano en cualquier ambiente, no debe haber restricciones a su derecho de elegir libremente el médico.

El primer paso para prevenir el abuso y abandono de los ancianos es aumentar la conciencia y conocimiento entre los médicos y otros profesionales de la salud. Una vez que se han detectado los casos de alto riesgo y sus familias, los médicos pueden participar en la prevención primaria del maltrato, al referir dichos casos a centros de servicios sociales y comunitarios apropiados. Los médicos también pueden participar al entregar ayuda e información directamente a los pacientes y sus familias sobre los casos de alto riesgo.

En este sentido, la Asociación Médica Mundial ha formulado las siguientes «recomendaciones» dirigidas a los profesionales médicos que atiendan a ancianos:

— Identificar al anciano que pueda haber sufrido maltrato y/o abandono, proporcionando una evaluación y tratamiento médico por los daños producidos.

— Permanecer objetivos y no emitir su opinión.

— Intentar establecer o mantener una relación terapéutica con la familia (por lo general, el médico es el único profesional que mantiene un contacto duradero con el paciente y la familia).

— Informar de toda sospecha de casos de maltrato y/o abuso de ancianos, conforme a la legislación vigente.

— Utilizar un equipo multidisciplinario de tratantes de las profesiones médica, servicio social, salud mental y legal, cada vez que sea posible.

— Estimular la generación y utilización de recursos comunitarios de apoyo que aporten servicios domiciliarios, reposo y disminución del estrés, a las familias de alto riesgo.

Para facilitar la detección, notificación y derivación de las situaciones de maltrato a las personas de edad, sería conveniente la elaboración de una guía o protocolo de actuación dirigida a la población en general y a los profesionales más directos en particular que contuviera la información necesaria para poner en marcha el proceso, canalizando las denuncias o notificaciones para su adecuado estudio y valoración. En este sentido, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales editó en el año 2001 una Guía de estas características referida a las situaciones de maltrato infantil que podría servir de base para esta actuación, lógicamente con las peculiaridades propias del fenómeno en relación con las personas mayores.

2.7. RESPUESTAS Y MEDIDAS: PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN

Hoy en día y en los entornos más desarrollados se han ido elaborado una variedad de respuestas para combatir los dis-

tintos tipos de maltrato de las personas de edad, centradas generalmente en actividades de sensibilización y comprensión del problema, de promoción del respeto y la dignidad de estas personas y, por tanto, de protección de sus derechos. Su efectiva aplicación incumbe a todos.

Así, la necesidad de concienciar al público acerca del maltrato de las personas de edad se refleja en la amplia cobertura que dan los medios de comunicación a los actos graves de maltrato y los casos flagrantes de abandono. Los medios de comunicación desempeñan un papel crítico a la hora de señalar a la atención del público el maltrato y de fomentar las correspondientes respuestas normativas.

En numerosos países se han establecido las llamadas Unidades de Alerta y también líneas telefónicas de ayuda, de forma definitiva o como parte de proyectos experimentales, a fin de educar a los usuarios de dichas líneas sobre el maltrato de las personas de edad y los recursos disponibles, remitiéndoles a organismos de ayuda. Y es que se considera esencial ofrecer recursos que permitan romper la dependencia de uno u otro carácter que suele existir entre el maltratador y el maltratado.

Los mecanismos de protección de las personas de edad también pueden incluir cartas de derechos y responsabilidades de los residentes de los centros asistenciales, el establecimiento de normas de atención y de requisitos para la contratación de personal, así como los protocolos al efecto y las inspecciones periódicas de las residencias. Ahora bien, el éxito de los programas de intervención en entornos institucionales depende en gran medida del compromiso que mantenga la dirección de un centro con la calidad de los cuidados, las buenas condiciones de trabajo y la creatividad en la solución de problemas. Los criterios para la contratación de personal que seleccionen a aquellos que demuestren empatía con las personas de edad y capacidad de sobrellevar el estrés y de afrontar las situaciones de conflicto pueden desempeñar un papel importante. En este sentido, la Comisión Europea de los Derechos Humanos propone elaborar un reglamento modelo que defina las condiciones mínimas de respeto de los derechos humanos en las instituciones que los acogen y sugiere la creación de un observatorio para evaluar e inspeccionar las prácticas de cada país en la materia.

Por otra parte, desde instancias fiscales se ha puesto de manifiesto la necesidad de que las personas mayores encuentren una suficiente protección legal ante estas situaciones. En este sentido, y sin perjuicio de los posibles delitos o faltas que pueden constituir las agresiones físicas a los ancianos, nuestro ordenamiento jurídico penal contempla como una falta que lleva aparejada una sanción pecuniaria leve la conducta de «los que dejaren de prestar asistencia o, en su caso, el auxilio que las circunstancias requieran a una persona de edad avanzada o discapacitada que se encuentre desvalida y dependa de sus cuidados» (art. 619 C.P.).

Ya en el Estudio del Defensor del Pueblo sobre la atención sociosanitaria en España (Madrid, 2000), se recomienda, con base en el informe elaborado por la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología, incrementar la protección legal de las personas mayores frente a los malos tratos, en concreto, tipificando o delimitando con mayor concreción aquellas acciones que suponen «maltrato» a las personas de edad. En este sentido, la reciente reforma del Código Penal, operada por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre,

de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, específica como posibles sujetos pasivos del delito de maltrato habitual a las «personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados», en una clara referencia a las personas mayores —y también a los menores— que se encuentran institucionalizados (artículo 173.2 C.P.).

Otra cuestión es la efectiva aplicación de la legislación que protege de los malos tratos a las personas de edad en los países que existe. Así, se ha señalado que los profesionales no siempre invocan el ordenamiento jurídico para lograr compensaciones para los afectados o castigar a los autores de los malos tratos o sólo recurren a él cuando hay pruebas incontrovertibles de que se han producido. No obstante, es importante apoyar la instauración de marcos normativos destinados a precisar las directrices que definen los malos tratos y la negligencia, apoyados por la creación de los servicios necesarios.

Desde el punto de vista de la prevención, se apunta la necesidad de intervenciones en materia de sensibilización de los profesionales, de los cuidadores, la educación de los mayores, la educación de los hijos y la educación ciudadana, de forma que pueda reconocer los signos e indicadores prototípicos del maltrato y las ayudas disponibles. En este sentido, las campañas de educación general se valoran de forma muy positiva en el tratamiento de este fenómeno.

En la protección de mujeres mayores víctimas de malos tratos, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y el Instituto Aragonés de la Mujer vienen colaborando en la prevención y atención de estos casos. Así, se prioriza el ingreso en la red de centros del Gobierno de Aragón de las mujeres mayores que sean víctimas de maltrato por parte de sus maridos, compañeros o hijos y que cumplan el resto de los requisitos que para el ingreso en los mismos estén estipulados. También se facilita el acceso al programa de estancias temporales en estos centros a la mujer mayor que haya sido objeto de malos tratos y que tenga que abandonar su domicilio en tanto se tramitan las medidas judiciales provisionales que le permitan el regreso a su domicilio familiar.

En este sentido, sería conveniente aplicar medidas de protección frente al maltrato similares a las ya existentes para afrontar la violencia hacia otros colectivos, como los centros asistenciales específicos, la atención psicológica y jurídica, las ayudas económicas y las ordenes de alejamiento.

Resulta también interesante señalar la conveniencia de instaurar un sistema de evaluación sobre la eficacia de los distintos programas que se puedan poner en funcionamiento, pues los programas de intervención y prevención que existen en la actualidad no disponen de instrumentos de evaluación a efectos de valorar su eficacia. Asimismo, los expertos internacionales reclaman mayor apoyo institucional para posibilitar nuevas investigaciones que permitan conocer mejor la realidad del fenómeno.

En definitiva, el maltrato del anciano es un problema social que a todos afecta, por lo que se precisa tanto la colaboración ciudadana como la intervención coordinada de todos los servicios públicos y profesionales que, por sus funciones y competencias, pueden detectar con mayor facilidad estas situaciones y actuar en consecuencia.

Una mejor información acerca de la frecuencia del problema, esfuerzos multidisciplinarios en la definición e identi-

ficación específica de cada caso, y acuerdos o protocolos sobre tipos de intervenciones pueden contribuir a disminuir este problema tan real como oculto.

3. OTRAS CUESTIONES QUE AFECTAN A LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS DE EDAD

La dificultad ya señalada en la detección e intervención en los casos de maltrato de mayores, que se patentiza en la ausencia de datos reales sobre el fenómeno, hace que resulte conveniente llamar la atención sobre algunos de los factores o situaciones que pueden incidir en la producción de estos sucesos.

Y es que durante el proceso individual e inevitable de envejecer, se van produciendo una serie de modificaciones morfológicas y funcionales que unidas a un mayor riesgo de padecer enfermedades crónicas e invalidantes, hacen que, a pesar de la gran capacidad de adaptación de las personas de edad, en ocasiones las limitaciones en su autocuidado sean tan importantes que pasen de una situación de independencia a otra de dependencia de familiares, servicios sociales y/o sanitarios. Ello propicia la consideración de la vejez como una etapa del desarrollo humano donde los factores de riesgo de padecer maltrato aumentan al mismo tiempo que la edad.

En este sentido, consideramos interesante reflejar algunos de estos factores de riesgo y variables que pueden favorecer la aparición de una situación de maltrato, al vulnerar o poner en peligro los derechos de las personas mayores, entendiendo por maltrato no sólo aquellas situaciones en que se ha producido un daño constatable de forma objetiva sino también cuando existe un riesgo que puede conllevar un daño o perjuicio para el anciano.

3.1. LA SOLEDAD Y EL ABANDONO

En la pasada celebración del Día Internacional de las Personas Mayores, se resaltó, entre las principales cuestiones y problemáticas que afectan a este colectivo, el sentimiento de soledad y abandono que invade en muchas ocasiones a nuestros mayores. En este sentido, se habla de dos formas diferentes de soledad, ciertamente relacionadas: la de carácter objetivo, el aislamiento físico, y la subjetiva, el sentimiento de soledad.

Algunos estudios indican que uno de cada siete ancianos vive solo y el problema surge cuando esa soledad viene impuesta y conlleva la pérdida de toda unión con el mundo exterior (familia, vecinos, instituciones...). El número de los hogares con un único miembro que supera los 65 años de edad aumenta progresivamente, siendo ello un fenómeno ligado, entre otras razones, al propio proceso de envejecimiento que padecen los países occidentales, a las profundas transformaciones de la institución familiar y a las modificaciones en las pautas de mortalidad y fecundidad.

Los efectos perniciosos de este aislamiento se dejan notar en menor medida en las zonas rurales y en las poblaciones pequeñas debido a la cercanía de las relaciones sociales. Es sobre todo en los núcleos urbanos y grandes ciudades donde se perciben con mayor intensidad y en una tendencia alcista. Así, en Zaragoza el 22,61% de las personas mayores viven solas, lo que representa unos veinticinco mil habitantes de la ciudad.

Y es que la estructura del hogar en el que el anciano vive condiciona y determina el entorno en el que se mueven sus relaciones sociales y la ayuda que puede recibir. La familia cumple funciones básicas de ayuda a las tareas cotidianas, al mismo tiempo que atiende buena parte de las necesidades que este colectivo presenta; desempeña también tareas difícilmente sustituibles de apoyo psicológico y bienestar personal.

La unidad de convivencia se convierte pues en una institución clave no sólo por la función asistencial que ejerce, sino también porque las relaciones familiares van a contribuir de forma positiva a la integración y a la conexión del anciano con la sociedad. Por el contrario, la inexistencia o la ruptura de relaciones familiares propicia el aislamiento y la exclusión social. Su ausencia se convierte en causa importante de los sentimientos de soledad y abandono de los ancianos.

El hecho de vivir solo se convierte en un indicador clave para identificar grupos de alto riesgo y determinar demandas asistenciales. Las personas solteras y viudas y la llamada cuarta edad, en la medida en que tienen mayor posibilidad de verse afectados por la soledad física, se convierten en grupos especialmente vulnerables, estando más expuestos a padecer las consecuencias que de esta situación se derivan.

Así, los estudios realizados constatan que, si bien el sentimiento de soledad no es generalizable a toda la población anciana, existen determinados factores como el sexo, la edad, el estado civil, el nivel de estudios, la salud, el tipo de convivencia... que influyen en su percepción. Así, las mujeres, los viudos, las personas de más edad y las más enfermas suelen ver acrecentada la sensación de soledad, presentando una situación más desfavorable en este aspecto y convirtiéndose en grupos de riesgo especialmente expuestos a padecerla con mayor frecuencia e intensidad. La soledad física también influye lógicamente, pero el hecho de vivir solo no implica necesariamente sentirse solo. De hecho, las encuestas denotan que muchas personas mayores de 65 años que viven solas en el medio rural no manifiestan sentirse solas normalmente.

En ocasiones los medios de comunicación informan del fallecimiento en su domicilio de algún anciano que vivía solo y en condiciones precarias, sin que nadie se apercibiera del deceso hasta varios días después. Estos sucesos ponen de manifiesto el desamparo en que se encuentran los ancianos y la insuficiencia de unas prestaciones asistenciales que evitarían en la medida de lo posible estas situaciones de maltrato social.

Los cambios en la organización social, en la composición familiar, donde ya no es la norma de convivencia en un mismo espacio físico de tres generaciones, la desaparición de las tiendas de barrio y su sustitución por grandes superficies anónimas, la supresión de las porterías, etc., pueden favorecer que la persona mayor se encuentre en una situación de necesidad que pase desapercibida a los demás. En este sentido, se apunta como idea que el padrón municipal de habitantes facilita información de la edad de las personas, de su residencia y de las personas que conviven en un mismo domicilio, disponiéndose así de una herramienta que podría ser utilizada por los servicios sociales primarios para localizar a todo el que llegue a una edad prefijada e informar sobre los recursos disponibles.

Ciertamente, las administraciones han puesto en marcha una diversa gama de servicios asistenciales adecuados, pero que con frecuencia sólo llegan a sectores reducidos. Otras veces se detecta la insuficiencia de la publicitación de los

servicios, pues dadas las especiales circunstancias de los necesitados de estas ayudas, sería más acertado ofrecer información y proponerlas de forma individual.

También debería destacarse la función que el voluntariado puede desarrollar en este ámbito y los efectos beneficiosos de los programas de acompañamiento.

En esta necesidad y conveniencia de mantener el nexo con el mundo exterior, evitando el aislamiento y la soledad insana, tiene un peso relevante el movimiento asociativo. Así, la importancia de este colectivo en la sociedad actual ha motivado la constitución del Consejo Nacional de Mayores, organismo que desde la sociedad civil quiere promover la integración de los ancianos en un único movimiento asociativo para defender sus reivindicaciones.

En su Declaración fundacional, el Consejo Nacional de Mayores ha realizado un triple llamamiento: a las familias, para que sigan considerando y atendiendo como parte de ellas a los mayores, tanto por su valor como punto de integración como por su valiosa ayuda en la vida familiar; a la sociedad, a fin de que no convierta el envejecimiento en un proceso de marginación y soledad sino que lo capitalice al servicio del bienestar general; y a los poderes públicos y distintas administraciones, demandando que además de los derechos de participación y representación, se reconozca a los mayores la igualdad de oportunidades en materia de educación permanente, la posibilidad de una jubilación gradual y flexible, el derecho a una pensión suficiente para llevar una vida digna, unos adecuados servicios de salud y atención sociosanitaria y el derecho a un ocio enriquecedor.

Y es que los efectos de la falta de participación de los mayores se consideran muy negativos, tanto para ellos mismos como para el conjunto del entramado social que necesita la aportación de todos sus miembros, y muy especialmente de la experiencia de aquellos. El afán encomiable de avance permanente se traduce en la necesidad de mantener un ritmo apresurado que algunos colectivos, como el de las personas mayores, difícilmente pueden mantener. Por ello sería deseable fomentar la participación de las personas mayores en la planificación y ejecución de la política social que les afecte. En Aragón, el Consejo Aragonés de la Tercera Edad es el órgano que desarrolla funciones consultivas en esta materia, promoviendo asimismo el asociacionismo y la participación en la vida comunitaria.

Y es que, como hemos apuntado, la soledad no es un sentimiento que puede surgir exclusivamente entre aquellos ancianos que viven solos, sino que en ocasiones el abandono de los mayores se siente especialmente en los casos de institucionalización, cuando existiendo familiares incluso cercanos, estos se desentienden del anciano al considerar que los cuidados que precisa ya se le prestan en el centro o residencia en cuestión, situaciones que han podido constatar a través de las visitas que esta Institución viene realizando a los establecimientos geriátricos de nuestra Comunidad Autónoma. Esto lógicamente acrecienta la sensación de soledad y abandono del anciano y suele acompañarse de un acelerado deterioro que le produce esa insatisfactoria relación parental. Se pone pues de manifiesto nuevamente que la importancia y valor que la familia otorgue al anciano influye decisivamente en la situación psicofísica de éste, siendo innegable la responsabilidad familiar en la calidad de vida del Mayor.

3.2. LA VIVIENDA Y LAS BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

Se considera una premisa básica la posibilidad de que las personas de edad puedan permanecer en sus propios hogares el mayor tiempo posible, aunque necesiten atención y cuidados. En este sentido, ya el Plan Gerontológico contemplaba como objetivo importante la permanencia de la persona mayor en su domicilio habitual: «... hay que conseguir que el domicilio habitual de la persona mayor reúna las condiciones necesarias de acceso y habitabilidad, así como los servicios para facilitar su desenvolvimiento».

Ahora bien, las características de las viviendas condicionan la posibilidad de que los ancianos puedan continuar en sus hogares sin necesidad de desarraigarlos del medio social en el que se ha venido desenvolviendo su vida en años anteriores. La accesibilidad de la vivienda constituye por sí misma un principio básico para facilitar la integración social de los mayores en una sociedad urbana.

En principio, el hecho de ser propietario de la vivienda da la posibilidad de una mejor calidad de vida. La mayoría de los ancianos en Zaragoza (el 71% en Delicias, el 60% en la Zona Centro y el 56% en Las Fuentes) son propietarios de la vivienda en la que habitan. No obstante, se observa como son los más desfavorecidos los que viven en más pisos cedidos o alquilados, con la inseguridad que esto puede suponer para ellos. Asimismo, el porcentaje de ancianos con piso propio disminuye conforme avanza la edad y también es mayor el número de mujeres mayores con piso en usufructo o alquiler.

Diversos estudios ponen de manifiesto que un porcentaje alto de la población anciana afirma que su vivienda necesitaría algún tipo de reparación. En la mayoría de los casos se trata de pequeñas reparaciones, pero para el 13% del colectivo la vivienda necesitaría obras importantes. Hay que tener en cuenta que para un elevado número de ancianos los gastos de mantenimiento de las viviendas suponen una parte sustancial de sus ingresos.

Así, las barreras interiores más frecuentes que pueden encontrarse son las siguientes: falta de agua caliente, falta de calefacción, estado de los sanitarios (dificultades de acceso a bañeras, deficientes instalaciones, falta de asideros y losas antideslizantes, inodoros demasiado bajos), cocinas no adaptadas, carencia de electrodomésticos básicos, ausencia de teléfono, instalación de luz a 125 voltios, goteras y/o humedad en el interior, deterioro de techos y paredes, limitada anchura de puertas para sillas de ruedas, falta de luz natural...

Esta ausencia de equipamiento básico agrava la situación a medida que aumenta la edad. Así, son las viviendas de los mayores de 84 años las que alcanzan índices más elevados de deterioro o mal estado, una situación más negativa en su nivel de bienestar. Considerando que las limitaciones más frecuentes a estas edades son las del aparato locomotor, se pone de manifiesto la imposibilidad total o parcial para desplazarse y comunicarse con el exterior, pues además frecuentemente existen barreras arquitectónicas en el edificio como son los escalones de patios y rellanos o la inexistencia de rampas.

En este sentido, las condiciones de habitabilidad de la vivienda pueden incidir negativamente en la salud. Piénsese en las personas inválidas, semiinválidas o con estado de salud deficiente que no disponen de ascensor o calefacción. Otros problemas frecuentes en las viviendas antiguas, como la humedad, resultan muy negativos para personas en edad avan-

zada, en las que se da una fuerte incidencia de enfermedades osteoarticulares. No hay que olvidar al grupo de alto riesgo constituido por los ancianos que viven solos o únicamente con una persona de 70 o más años, puesto que el estado de la vivienda puede añadir más dificultades y mayor riesgo de incomunicación. Sólo la falta de ascensor puede obligar a estas personas a permanecer en casa, sin poder relacionarse, ir a la compra o acudir a la consulta del médico. En este sentido, en la ciudad de Zaragoza el 42% de las familias con personas minusválidas o dependientes mayores de 65 años no disponen de ascensor en su vivienda, siendo la situación más problemática conforme se va elevando la altura en la que se sitúa el domicilio.

Para resolver estas situaciones que se están presentando en muchas viviendas habitadas por personas de edad, sería conveniente habilitar un conjunto de ayudas económicas y técnicas dirigidas a solucionar estos problemas de adaptación residencial y los problemas sociales que de ellos se derivan, de forma que se facilite la reestructuración de estas viviendas o la movilidad de las personas respetando su hábitat. En este sentido, las medidas y programas propuestos por los agentes sociales afectados inciden en las siguientes actuaciones:

- Ayudas financieras para la realización de obras de reparación y adaptación en los hogares en los que reside un anciano.

- Reserva de viviendas de nueva construcción adaptadas a las condiciones biológicas de los ancianos en proyectos de viviendas de protección oficial y viviendas sociales.

- Regular la posible permuta de la vivienda propiedad de la persona mayor, inadecuada a sus necesidades, por otra que reúna las condiciones precisas, bien sea de titularidad pública o privada.

- Compra por la Administración de las viviendas que carecen de las condiciones para ser habitadas por personas mayores, posibilitando posteriormente las adecuaciones precisas y ampliando el parque de viviendas accesibles tanto en tamaño como en condiciones, que eliminara barreras para este colectivo, con servicios comunes, donde reubicar en forma de alquiler razonable a los titulares de las viviendas vendidas. Esta actuación mejoraría los recursos de las personas mayores que actualmente están imposibilitadas de acceder a viviendas adecuadas cuyos precios son inasequibles a sus rentas.

Por otra parte, indicar que, antes de llegar a la vejez, pocas personas se plantean un modelo de alojamiento que se aparte significativamente del estándar de la vivienda unifamiliar. Los alojamientos colectivos quedan de ordinario en esta etapa de la vida reservados para momentos y ocupaciones muy concretas. En las edades avanzadas, sin embargo, se plantea a veces la necesidad de encontrar fórmulas alternativas de alojamiento. La soledad que se experimenta tras la muerte del cónyuge, cuando los hijos hace un tiempo que abandonaron el hogar, el deterioro del estado de salud, la falta de autonomía personal o la propia inadecuación de la vivienda hacen preciso buscar soluciones.

En esta línea, y enlazando con el fenómeno de la despoblación y el envejecimiento en Aragón, se ha constatado que, en algunas zonas rurales, las personas mayores emigran fuera de su localidad natal para tener acceso a un servicio sanitario que les permita vivir con calidad, lo que aconseja la adopción de alguna medida paliativa. Así, en la localidad turolense de Aguaviva está en marcha de forma experimental

un centro de apoyo al anciano con el objetivo de ofrecer a los residentes los servicios sanitarios y asistenciales necesarios con un coste económico mínimo, lo que podría extenderse a otras localidades aragonesas con el fin de fomentar que las personas mayores no abandonen su entorno, a la vez que se crearía empleo de calidad y dirigido a mujeres.

En otro orden de cosas, es necesario señalar que la accesibilidad y adecuación de las viviendas donde residen personas de edad debe correr pareja a la eliminación de las barreras arquitectónicas del espacio exterior para permitir la movilidad de los ancianos. En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 1999 indica que el mantenimiento de la movilidad es indispensable para que las personas de edad puedan llevar una vida independiente.

La cuarta parte de los ancianos españoles declara tener verdaderas dificultades para desplazarse por las calles de la ciudad en la que reside, ante la inadaptación del entorno: aceras demasiado altas, problemas de accesibilidad y adaptación de los transportes públicos, escasez de zonas peatonales, indicando las personas afectadas incluso la falta de tiempo suficiente para cruzar la calzada en determinados semáforos.

En este sentido, es revelador el estudio elaborado por el Dr. Cobo, al que hemos hecho referencia al hablar de los malos tratos a personas mayores, cuando refleja la edad de las personas lesionadas en accidente de tráfico al circular por la vía pública como peatones, señalando la tendencia a que sean personas de edad las más afectadas. En palabras de este experto forense, «la existencia de cierto desprecio del conductor de vehículos hacia los peatones, fundamentalmente nuestros mayores, parece protagonizar estos hechos en más de un caso. Aunque la norma establece el rojo para parar y el verde para pasar, no es una licencia para hacerlo sobre un peatón mayor, ni siquiera para llenarlo de improperios, ya que en muchas ocasiones es portador de algunas discapacidades físicas o psíquicas que le provocan un cierto grado de inadecuación de conducta a la «norma absoluta» del parar/pasar, rojo/verde, entre otras».

También resultan significativos los datos que aporta este estudio cuando analiza a los lesionados como usuarios de autobús urbano, pues llama la atención que por cada lesionado hombre existen casi tres mujeres y que la media de edad es la más elevada con diferencia del resto de accidentes. Las posibles razones de ello deben ser buscadas lógicamente en la menor capacidad de respuesta de los más mayores frente a situaciones de «disfunción» súbita en el trayecto, tanto por su situación física como de nivel y rapidez de respuesta. Así pues, parece necesario que se insista en este «perfil de riesgo» de los mayores y fundamentalmente de las mujeres para mejorar los elementos de seguridad de estos usuarios de bus, teniendo en cuenta que las lesiones suelen producirse en los momentos de acceder o salir del autobús o por desplazamientos internos ante maniobras o frenazos bruscos.

Todas estas consideraciones deben hacernos pensar que quizá las características de nuestras ciudades no sean las más «adecuadas» para las personas de edad. De ahí la importancia de que se cumpla rigurosamente la legislación existente en materia de supresión de barreras arquitectónicas, del transporte y de la comunicación y de que, en su aplicación, se adopten las medidas precisas que, teniendo en cuenta estas problemáticas, favorezcan la integración de las personas de edad en la sociedad.

3.3. LOS SERVICIOS SOCIALES

La importancia de los programas sociales en la prevención de situaciones de maltrato no necesita ser probada. La red de servicios sociales para las personas de edad ha crecido considerablemente durante los últimos años, tanto en capacidad como en la variedad de la oferta. Así, la construcción de residencias de gran capacidad fue seguida de la dotación de unos servicios de asistencia a domicilio y de la provisión de atenciones en centros de día, servicios sociosanitarios, etc. A continuación se intentaron nuevas experiencias, como apartamentos vigilados, telealarmas, estancias temporales en residencias, programas intergeneracionales, etc. Se ha construido un amplio abanico de actuaciones capaz de atender un porcentaje considerable de personas mayores.

En este sentido, desde el Ayuntamiento de Zaragoza se nos ha puesto de manifiesto lo siguiente:

«Los Servicios Sociales Municipales han experimentado un acercamiento constante a las necesidades sociales planteadas por los cambios que se han producido en la realidad social. No es de extrañar, por ello, que la atención al colectivo “mayores” estuviese presente en los mismos inicios de la acción municipal y que ésta se haya ido consolidando y creciendo a lo largo de los últimos años.

Así, en 1852 se abre la Casa de Amparo en unos locales cedidos por la Casa de la Misericordia con la intención de servir de “asilo y amparo de menesterosos”. La evolución de esta institución sigue en nuestros días, en lo que continúa adaptándose a los requerimientos de la realidad, transformándose poco a poco en una residencia destinada a dependientes.

Posteriormente se han ido creando otros recursos, como los diez primeros Clubes municipales de 1980 que han aumentado hasta los 22 actuales, el Servicio de Ayuda a Domicilio (1981), el Servicio de Teleasistencia (1995), el Programa Respiro (2001) y la construcción de 14 apartamentos tutelados (2001), además de actuaciones específicas como el arreglo de viviendas para personas mayores.

Desde los Servicios Sociales Municipales, se ha atendido a las siguientes personas mayores, con sus correspondientes familias, a lo largo del año 2001:

- Servicio de Ayuda a Domicilio: 3.048 familias distintas
- Servicio de Teleasistencia Domiciliaria: 3.256 familias distintas
- Programa Respiro: 325 familias distintas
- Arreglo de viviendas para personas mayores sin recursos: 35 viviendas
- Casa Amparo: 192 camas (82 válidos, 110 asistidos)

Además, el Ayuntamiento de Zaragoza ha firmado una serie de convenios (5) y subvenciones (8) con entidades sociales que tienen como finalidad la intervención con mayores.»

Sin embargo, a pesar del crecimiento tan importante que la red de servicios sociales ha experimentado estos últimos años, se constatan importantes déficits en recursos para atender a esta población. Ciertamente, las limitadas disponibilidades presupuestarias exigen una rigurosa planificación para poder dar cobertura al mayor número de personas posible. En este sentido, señala Cáritas que «la falta de planificación lleva a respuestas lentas que no se adaptan a la realidad emergente sino a paliar situaciones, adaptando, en muchos casos, las personas a los recursos en vez de los recursos a las personas».

Como ya hemos señalado, el propio domicilio es el entorno más natural y el que proporciona más elementos de identidad e intimidad, impidiendo que se rompan las relaciones con la red de apoyo: familia, amigos, vecinos, comunidad. Por ello, los servicios de atención domiciliaria creemos que son, actualmente, un elemento clave para conseguir que las personas de edad que requieren ayuda puedan continuar viviendo en su casa el máximo tiempo posible, tanto si viven solas como si conviven con otras personas que necesitan un poco de apoyo.

En Zaragoza, son más de 6.500 personas las que necesitan los servicios de teleasistencia o ayuda a domicilio debido a las cargas familiares que soportan y la demanda crece día a día. Según los datos disponibles, el 37,14% de los mayores viven en un hogar en el que todas las personas que conviven son mayores de 65 años, lo que supone que la primera y más cercana labor de ayuda en los casos de dependencia o falta de autonomía se está ofreciendo por parte de otra persona también mayor; ello aumenta las posibilidades de realizar sobre-esfuerzos y repercusiones negativas en las condiciones de vida de los cuidadores informales.

En este sentido, en España el 80% de los cuidadores son familiares. Así, en Aragón 3.000 personas ejercen de cuidadoras. El 97% de ellas acaba manifestando alguna afección psíquica o física. La tristeza, la soledad o el «síndrome del cuidador» son problemas a los que se enfrentan cuando deben simultanear las tareas domésticas y laborales y, además, hacerse cargo de conflictos psicofamiliares o debidos a la situación de discapacidad o dependencia de algún miembro del hogar. Ello indudablemente constituye un factor de riesgo de maltrato al anciano, al disminuir la calidad y calidez del cuidado, y pone de manifiesto, como señala Cáritas, «las carencias en el apoyo a las familias cuidadoras, tanto a nivel asistencial, atención psicosocial y formativa, lo que genera estrés, angustia, sobrecarga y tratos inadecuados a los mayores». Resulta necesario que el cuidado de los mayores corra a cargo de personas con una experiencia apropiada.

Hay que destacar también que la labor de apoyo suele ejercerse fundamentalmente por la mujer, debiendo resaltar la feminización del colectivo de personas mayores conforme avanza la edad debido, básicamente, a la mayor esperanza de vida de las mujeres. En este sentido, el Estudio 2.279 del CIS revela que, en nuestro país, las mujeres dependientes son cuidadas principalmente por sus hijas (41%) y sus maridos (15%); en cambio, los hombres dependientes son cuidados por sus mujeres (36%) y por sus hijas (33%). En todo caso, por cada cuidador suele haber en torno a 2,5 o 3 cuidadoras.

Ahora bien, la progresiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, especialmente durante los últimos diez años, está produciendo efectos muy significativos tanto en la familia como en la organización social. La tradicional dedicación de las mujeres al papel de cuidadoras de las personas enfermas o dependientes va siendo sustituida, poco a poco, por el acceso de las mujeres al mercado laboral y la consecuente contratación de terceras personas — mayoritariamente procedentes de la inmigración — para cubrir, aunque sólo sea en parte, dichas tareas y atender las necesidades familiares.

Así pues, cada vez es mayor la demanda de inmigrantes para realizar los denominados «servicios familiares», tradicionalmente cubiertos por el ama de casa, y es justo reconocer la importancia de estos puestos de trabajo indispensables

y el elevado nivel de eficacia en su desempeño, siendo las mujeres de procedencia iberoamericana las que mayoritariamente concentran sus actividades en las labores domésticas y cuidados familiares. A este respecto, señalar que estas personas suelen aportar en su quehacer diario una serie de valores de respeto y cohesión familiar procedentes de sus países de origen que en nuestra sociedad no siempre se encuentran.

Un informe sobre el Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) elaborado por el Consejo Económico y Social de Aragón señala «la necesaria redefinición de los servicios y programas, así como la urgente elaboración de políticas encaminadas a ofrecer soporte a quienes lo prestan». Si el envejecimiento de la población y el aumento de las demencias ponen a la familia en el centro del problema, los recursos con los que cuentan no responden al protagonismo que se les otorga. Los técnicos del SAD indican que muchas personas se pagan este servicio con la ayuda de las familias y otros se ven abocados a recurrir a empresas privadas. Por su parte, la Fundación Federico Ozanam nos ha informado que, de las personas mayores que acuden a la entidad demandando atención residencial, el 44% no utiliza ningún recurso y los que los utilizan (servicio de atención a domicilio, teleasistencia, centro de día) en el 50% de los casos tiene carácter privado, situándose en el 6% los que reciben atención pública, apreciándose una falta de información sobre los recursos alternativos a la institucionalización.

Esta entidad nos ha transmitido la detección de diversas dificultades para el acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio, como son las siguientes:

«— Falta de apoyo al cuidador

— Falta de ayudas técnicas y material ortoprotésico para una mejor atención del enfermo en su domicilio e inadaptación de la vivienda y su equipamiento

— A nivel público, existen grandes listas de espera y no se cubren las necesidades de dependencia.

— A nivel privado, hay una gran oferta de recursos pero inaccesibles, por cuestión económica, a la mayoría de los mayores, quienes acaban solicitando aquellas prestaciones que cubren sólo parte de sus necesidades.

— La falta de ayudas por parte de la Administración Pública a las Entidades Sociales que prestan este servicio les supone déficits importantes.»

Según el Estudio Diagnóstico de Necesidades Sociales en Zaragoza (2001), sólo el 13% de las familias que tienen en su seno un mayor dependiente reciben apoyo profesional para su cuidado, demandando este apoyo un 57% de las familias. También destaca este Estudio que el 43% no demanda apoyo profesional teniendo en su seno un mayor con limitación de autonomía, lo que puede deberse, entre otros factores, al nivel educativo de los mayores en la ciudad (el 16,7% o son analfabetos absolutos —2,4% — o son analfabetos funcionales —14,3% —). Esta carencia cultural repercute en la falta de recursos personales para conocer los derechos, hacerlos valer y reivindicarlos cuando estos se vulneran.

Por ello, sería aconsejable incrementar las posibilidades de este recurso, de tal manera que llegue a todas las personas que quieran continuar viviendo en su domicilio pero tengan graves dificultades para atender sus necesidades de autonomía en los actos de la vida cotidiana. Los estudios realizados estiman que este servicio debe cubrir al 8% de los mayores de 65 años.

Ocurre también que muchas personas mayores que necesitarían estar ingresadas en una residencia y que no pueden acceder por falta de plazas, son atendidas por los servicios de atención domiciliaria, aunque no den el perfil de usuarios de los mismos, lo que provoca el colapso en su funcionamiento normal, como consecuencia de una sobredemanda. Para evitar estas situaciones, entendemos que se tendría que poder disponer de una gama de opciones de servicios con una oferta diversificada y flexibilizada según las necesidades, para conseguir un aprovechamiento eficaz y rentable de las diversas modalidades de recursos.

Igualmente, parece conveniente impulsar los programas que permiten el ingreso en centros residenciales durante todos o algunos fines de semana o en vacaciones, para coadyuvar a la atención que presta la familia, permitiendo un descanso a aquellos de sus miembros que dedican sus esfuerzos a atender a los mayores. En este sentido, en Aragón se puso en marcha en el año 2001 el «Programa Respiro», una iniciativa destinada a «aliviar» al cuidador durante una temporada. Este proyecto cuenta con plazas para estancias temporales en residencias públicas (24 en Zaragoza, 11 en Teruel y 4 en Huesca en un principio) que, dada la demanda suscitada, parece que se va a ir ampliando hasta ocupar el 9% de las plazas públicas.

A medio camino entre la atención domiciliaria y la residencial, está el centro de día. Es un servicio especializado que permite que la persona continúe viviendo en su casa, recibiendo prestaciones como la alimentación, el control sanitario, la animación sociocultural... Destacar el importante papel que cumplen también para descargar al cuidador de los esfuerzos de atención continua de los ancianos.

Las problemáticas detectadas por la Fundación Federico Ozanam en el acceso a este tipo de recurso se centran en las siguientes:

«— Existencia de barreras arquitectónicas en las viviendas que hace inviable el salir del domicilio.

— Falta de transporte adaptado y apoyos necesarios para facilitar al usuario el traslado del domicilio al lugar de recogida del transporte adaptado.

— Horarios limitados.

— Elevados precios de los Centros privados que los usuarios deben compaginar con sus gastos cotidianos.

— Rotación de los mayores con los hijos.

— Escasez de plazas públicas y/o concertadas.»

Por otra parte, y atendiendo la necesidad de fomentar las alternativas a la atención residencial para nuestros Mayores, favoreciendo a su vez la permanencia en el entorno y el desarrollo de la solidaridad social, desde esta Institución se realizó un estudio sobre la figura del acogimiento familiar de ancianos, instando a la implantación de un programa experimental al respecto.

Si bien esta fórmula tiene escasa tradición en España, en otros países, sin embargo, es una medida que se ha venido desarrollando, con mayor o menor éxito, desde hace ya varias décadas (Rumanía, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Francia).

En nuestro país, hay que señalar que el Plan Gerontológico señalaba el establecimiento de un programa de «Acogida Familiar» que permitiera atender, de forma permanente o temporal, a personas mayores en situación de soledad por familias de la localidad, ajenas a la suya propia, regulando

las obligaciones de las partes, las posibles subvenciones públicas y el control y seguimiento del Servicio.

Así, la acogida familiar de ancianos es un programa introducido en España en el marco de la Diputación Foral de Guipúzcoa y posteriormente implantado en otras Autonomías (Madrid, Galicia, Cataluña, Asturias).

— Se trata de una medida de protección, perteneciente al ámbito de los servicios sociales de atención especializada, que consiste en la integración de un anciano (de modo temporal o indefinido) en el seno de una familia —sin mediar, en ningún caso, lazos de parentesco— por carecer aquél de las más básicas condiciones materiales y afectivas, garantizándose, de esta manera, la convivencia mutua, la salud, la seguridad y el bienestar físico y psíquico.

— Los objetivos que persigue esta medida son básicamente tres: el mantenimiento del anciano en su medio social habitual, el fomento de la participación del mayor en su entorno y evitar el internamiento en una residencia.

— Sin perjuicio del catálogo de derechos y deberes que pueden establecerse en el contrato que al efecto se suscriba, las obligaciones básicas del anciano se centran en destinar el importe de la ayuda económica que recibe a sufragar los gastos derivados del acogimiento, evitando así que la familia acogedora cargue con los costes de su atención y cuidado, así como en poner en conocimiento del organismo competente las incidencias que puedan producirse respecto a la continuidad del acogimiento.

— Los deberes que ha de asumir la familia acogedora se centran en prestar al anciano la atención y cuidados ordinarios, así como los extraordinarios si cuenta con los debidos apoyos, respetar la intimidad del acogido, fomentar su integración y participación social y comunicar al organismo competente las circunstancias relevantes de la situación del acogido a fin de poder realizarse un adecuado seguimiento del caso.

— Este deber de comunicación de la familia acogedora enlaza con la actividad de control y supervisión que corresponde a los servicios sociales, generando así una obligación correlativa de colaboración y codecisión. Además, implica una relación de cooperación administrativa pues, si bien esta medida es competencia de los servicios sociales de la correspondiente Comunidad Autónoma, su desenvolvimiento posterior suele quedar, en buena parte, en manos de los servicios municipales en función de la descentralización de competencias.

En resumen, podemos concluir que la figura del acogimiento familiar de personas mayores representa una opción beneficiosa para ellas y también para las familias que, con la debida formación, se muestren receptivas a esta solidaria finalidad, considerando que por las características demográficas de Aragón, el programa señalado podría tener una buena acogida. En algunas Comunidades Autónomas incluso se ha promovido un plan para que los universitarios vivan gratuitamente en pisos de ancianos a cambio de ofrecerles compañía y ayuda en el hogar.

Por último, hay que destacar que si bien todos estos servicios sociales son necesarios, no lo es menos el darlos a conocer entre la población, ya que hay ciudadanos, personas mayores que viven solas y en situación de necesidad, con derecho a recibir ayudas de servicios sociales y que no los demandan porque desconocen su existencia y el derecho a beneficiarse de ellos, o bien porque incluso les da vergüenza pedirlos. Así, expone el informe de Cáritas que «existe una

falta de información de los recursos y derechos que poseen, en especial, de aquellas personas que por sus características sociosanitarias carecen de recursos personales para acceder a la información y solicitud de los mismos».

En esta línea, también se pueden aprovechar los contactos de los ancianos con otras prestaciones públicas, como las sanitarias. En este sentido, hay que destacar la importancia en esta tarea de los trabajadores sociales adscritos a los centros sanitarios, como medio de diagnosticar necesidades y ofrecer posibles soluciones.

3.4. LA ATENCIÓN RESIDENCIAL

La permanencia de las personas de edad en su propia casa, aun con las ayudas precisas, se torna en ocasiones extremadamente complicado por diversas circunstancias, fundamentalmente, el estado de salud físico y psíquico o la imposibilidad familiar de atención continua. Es entonces cuando el recurso más apropiado se ha de orientar hacia la atención residencial donde el anciano pueda recibir los cuidados adecuados. El envejecimiento de la población y los cambios de rol en la familia ha producido un notable incremento de los ingresos en las residencias geriátricas y la consiguiente proliferación de estos establecimientos tanto en el sector público como en el privado.

Así, en Aragón existen actualmente 4.070 plazas en residencias públicas (35%). Las residencias privadas de carácter mercantil cuentan con 3.995 plazas (34%) y las de carácter social aportan otras 3.689 plazas (31%). En la última década se ha duplicado el número de estos centros en nuestra Comunidad Autónoma y, en el caso de los centros privados, la cifra ha experimentado un crecimiento del 64% en tres años. En Zaragoza, el 3,7 % de las personas mayores se encuentran ingresadas en una residencia.

Aún así, las listas de espera existentes para acceder a una residencia pública sigue siendo motivo de preocupación para muchas familias, teniendo en cuenta que los precios de los centros privados no son asequibles para las economías de muchos ancianos que disponen exclusivamente de una pensión de cuantía variable. En este sentido, la Fundación Federico Ozanam nos ha indicado que existe un considerable número de personas pertenecientes a una clase media que no tienen acceso a residencia pública ni a ningún tipo de ayuda por parte de la Administración, ni pueden optar por una residencia privada con un mínimo de condiciones.

A este respecto, consideramos que el criterio fundamental debe centrarse en la necesidad de asistencia del afectado, de tal modo que las personas válidas sean básicamente receptoras de otro tipo de servicios sociales. De todas formas, somos conscientes de la dificultad que supone en muchas ocasiones el determinar en términos reales la situación de una persona como válida o asistida, pues a ciertas edades son excepcionales los casos de ancianos que pueden desarrollar una vida plenamente autónoma sin ningún tipo de apoyo y los problemas de salud física o psíquica suelen afectarles en mayor o menor medida, sin perjuicio de las personas que, pasado cierto tiempo desde el ingreso, se van deteriorando y precisan cada vez más atención y cuidados.

Una de las principales actuaciones que la Institución realiza de oficio en la protección y defensa de las personas mayores se centra en las continuas visitas que anualmente se realizan a los centros y establecimientos geriátricos, sean

públicos, privados o de carácter social, para personas válidas o asistidas. Esta actuación nos permite entrar en contacto directo con los residentes, visitarles, comentar su situación y recoger sus sugerencias y problemáticas que nos plantean. También nos permite conocer de forma directa las residencias, su configuración y su funcionamiento así como los servicios que prestan, estando especialmente atentos a las posibles situaciones de maltrato en sentido amplio que podamos apreciar, especialmente en el respeto al ejercicio de los derechos de los usuarios.

La detección de irregularidades o situaciones anómalas son puestas en inmediato conocimiento de la Administración, a quien compete la vigilancia y control de estos centros, informando del resultado de la visita girada e instando las actuaciones de inspección precisas. Y es que el primer rendimiento obtenido de estas visitas no lo constituye tanto la detección de posibles irregularidades, como el impulso de la acción inspectora y de definición de requerimientos de calidad en la prestación del servicio por parte de las administraciones competentes.

El plan de inspección de la DGA prevé que, anualmente, se revise un 30% de las residencias. El equipo inspector de Zaragoza está compuesto por un jefe de inspección, un ingeniero técnico, un trabajador social y dos funcionarios del IASS que refuerzan la plantilla, trabajando también un médico y un enfermero. En Huesca se dispone de dos profesionales y en Teruel de uno. La proliferación de estos centros de carácter social aconseja poder disponer de una plantilla adecuada que permita desarrollar las labores de inspección con la periodicidad oportuna. Las inspecciones sanitarias son muy frecuentes, con una periodicidad bimensual normalmente.

A lo largo de las visitas realizadas, hemos podido comprobar que las condiciones de habitabilidad, estado de las instalaciones, capacidad, servicios que prestan... varían en gran medida de unos establecimientos a otros. Tratándose de centros privados hay que resaltar que en esta materia no se puede generalizar y considerar que por el hecho de que una residencia tenga carácter mercantil o ánimo de lucro no funcionan como un verdadero servicio social prestando a los usuarios la debida atención. De hecho, hemos visitado establecimientos de este tipo en que no sólo se cumplía la normativa sino que de la visita se extrajo una grata impresión en general del centro, su funcionamiento y el trato al residente.

En cuanto al personal que trabaja en las residencias de carácter público no se ha detectado incumplimiento de la normativa vigente en cuanto al número y la cualificación. Ahora bien, el elevado número de residentes que suelen encontrarse en estos centros que precisan cada vez una mayor asistencia pone de manifiesto la conveniencia de incrementar en determinados casos las plantillas, especialmente en cuanto a los trabajadores que atienden directamente a los usuarios, a fin de evitar sobrecargas de trabajo en detrimento de la prestación de una adecuada atención. En las residencias privadas se suelen cumplir los mínimos legales (las residencias sociales funcionan frecuentemente con voluntariado) pero la cualificación profesional que exige el cuidado de ancianos asistidos no siempre se encuentra, supliéndose en muchas ocasiones la falta de titulación con la experiencia en trabajos similares y la asistencia a cursos de formación.

En cuanto a la documentación administrativa pertinente, la gran mayoría no disponen de la licencia de apertura defi-

nitiva y no están inscritos en el registro al efecto. La falta de inscripción en el Registro de entidades, servicios y establecimientos de acción social puede obedecer a diversas razones: la clandestinidad del centro, no teniendo la Administración conocimiento de su existencia; no tener la licencia municipal de apertura; el incumplimiento de algún requisito de tramitación o la necesidad de realizar pequeñas modificaciones estructurales. En ocasiones, la residencia cumple todos los requisitos y se encuentra a la espera de que la inspección de centros realice la visita de comprobación para su concesión.

El cumplimiento por el centro de estos requisitos puede afectar a los usuarios en cuanto a la concesión de las becas de atención que se otorgan por la Administración para ayudar al residente a sufragar el coste de la plaza privada, pues si la residencia no los cumple no se conceden estas ayudas. En este sentido, también hemos realizado algunas actuaciones pues, dados los precios que suelen fijarse en estos establecimientos, el percibo de una ayuda económica complementaria es esencial en muchos casos y la denegación de la misma para los usuarios que la venían percibiendo con anterioridad les irroga un perjuicio injustificado, en la medida en que la denegación se basa en circunstancias ajenas al usuario. Hay que tener en cuenta que las personas mayores suelen tener unos ingresos escasos y que la reducción, aunque mínima, de las ayudas económicas que perciben les afectan sobremanera en su nivel y calidad de vida. Por otra parte, hay que valorar el carácter del incumplimiento o irregularidad en que recae el centro como causa de la denegación de las becas, distinguiendo entre las deficiencias insubsanables y las que suponen la mera falta de algún requisito de trámite.

La existencia de órganos de participación y representación de los usuarios de estos centros viene condicionado en gran medida por la capacidad de la residencia y el tipo de personas a las que atiende, especialmente en los centros privados. Es comentario común en este tipo de establecimientos que si los residentes son personas válidas suelen llevar una vida independiente sin tener, en ocasiones, mucha relación entre ellos; y si son personas asistidas, la limitación de sus capacidades suele ser un obstáculo serio para la constitución de este tipo de representaciones. Todo ello condiciona asimismo el establecimiento de programas de actividades fijos, pues los residentes no muestran normalmente excesivo interés por ellos, prefiriendo ver la televisión, jugar a las cartas o asistir a algún lugar de reunión fuera del centro. Ya hemos señalado a este respecto, la importancia de fomentar la participación del mayor en su entorno y en todas las decisiones que le afectan.

Algunas residencias tienen contratados servicios de terapia ocupacional, pero no parecen ser muy demandados por los usuarios. Las labores de asistencia social que desarrollan las personas contratadas en algunas residencias para estos fines se consideran especialmente útiles y apropiadas (contactos con la familia, historial social y sanitario del usuario, tramitación de las becas...).

La media de edad de los usuarios es elevada, siendo la mayoría mayores de 80 años y mujeres. Los estados físicos y psíquicos que presentan son variados, pero normalmente suelen presentar procesos degenerativos consecuentes a su edad. Se han incrementado los casos de ancianos válidos que acuden directamente al centro, sin intervención familiar. Ello denota un cambio de mentalidad respecto a estos establecimientos y la función social que desarrollan.

En los contratos de admisión suele estar prevista la firma indistinta del usuario o de la persona que se responsabiliza de él, considerando la Institución que si el afectado no está legalmente incapacitado habría de suscribirlo en todo caso él mismo, pues el ordenamiento jurídico le presume capaz para realizar todo tipo de actos y contratos. En este sentido, indicar que son excepcionales los casos de residentes que han sido declarados judicialmente incapaces, a pesar de padecer enfermedades o deficiencias claramente invalidantes. Ello obedece, según nos indican en algunos centros, a la reticencia de las familias en iniciar el proceso sobre la base de un desconocimiento general acerca del contenido y efectos de esta institución protectora. Por otra parte, la desconfianza que presentan los ancianos hacia terceros por norma general hace que deleguen en sus familiares las firmas necesarias.

Ante todo ello, debemos realizar una labor de información general sobre la situación jurídica de los residentes. Informamos a los directores de sus funciones como guardadores de hecho de los usuarios y de su obligación de poner en conocimiento de la Fiscalía la situación de los residentes que presentan imposibilidad de valerse por sí y atender su cuidado y el de su patrimonio. En las residencias públicas, se suele comunicar de oficio a Fiscalía la existencia de presunta causa de incapacidad en cualquiera de los residentes acompañando informe del médico del centro al efecto. Y es que si la familia no existe o no quiere actuar, ha de ser el Ministerio Fiscal el que ha de instar la incapacitación y consiguiente nombramiento de la institución protectora adecuada: un tutor, un curador o un defensor judicial.

Hay que tener en cuenta que el mero hecho del ingreso de una persona en una residencia requiere la prestación de su válido consentimiento, pues se encuentra afectado su derecho a la libertad personal. Si esta persona no consiente o no se encuentra en condiciones de prestar ese consentimiento nadie puede suplir su voluntad, debiendo ser la autoridad judicial la que se constituya en garante del anciano y autorice en su caso ese internamiento. De hecho, si la persona está incapacitada incluso el propio tutor ha de solicitar esa autorización del juez para proceder al ingreso, no pudiendo por el hecho de ser el representante legal del incapaz prescindir de esa garantía que afecta a un derecho personalísimo del afectado.

También puede ocurrir, y en la práctica sucede frecuentemente, que una persona ingrese voluntariamente en un centro y con posterioridad vaya sufriendo un deterioro de sus funciones psíquicas que exijan, igualmente, una intervención judicial a fin de garantizar el respeto de sus derechos.

3.5. LA ASISTENCIA SOCIOSANITARIA

La capacidad de vivir más años no quiere decir que se mantenga también la independencia todos estos años; así, se ha venido produciendo un aumento en la necesidad de cuidados y atención de las personas mayores.

En general, hasta los 75 años las personas mayores disfrutan una buena situación de autonomía y competencia personal. Tienen capacidad para llevar una vida independiente. Sin embargo, a partir de los 80 años la mayoría, que son mujeres, se encuentran en situación de gran necesidad de cuidados y atención. Las actividades para las que frecuentemente necesitan ayuda son: bañarse o ducharse el 14%, realizar tareas domésticas 11% y subir y bajar escaleras el 9%. En Zaragoza, el

15,1% de las personas mayores padecen una limitación de su autonomía.

Y es que el incremento en la expectativa de vida ha traído consigo, por lo que aquí nos interesa, un incremento del número de personas dependientes. Esto conlleva necesariamente mayores necesidades de atención a este tipo de enfermedades y la necesidad de articular los elementos necesarios para, en primer lugar, intentar prevenir esa dependencia y, en segundo lugar, cuidar de la mejor manera posible a los afectados. No hay que olvidar que la dependencia es otro factor de riesgo en la aparición de situaciones de maltrato, por lo que el refuerzo de los programas de apoyo a la dependencia se plantea como una necesidad básica.

Las personas mayores son, como grupo, los usuarios más frecuentes de asistencia sanitaria: así, los mayores de 65 años y los pensionistas consumen cerca del 70% del farmacéutico en atención primaria y en los hospitales alrededor de un 50% de las camas son ocupadas por ellos, elevándose la tasa de ingresos al cuádruple cuando se trata de personas mayores de 75 años. Si a cualquier ciudadano, con independencia de su edad, le afecta un prolongado tratamiento o el ingreso en una institución sanitaria (cambio de hábitos, alimentación, entorno hostil, falta de información, disminución del contacto afectivo), la situación se agrava cuando el paciente es un anciano. A la ansiedad general, se puede unir el miedo, el aislamiento que frecuentemente padece el mayor hospitalizado y la desorientación, problema que puede conducirle a situaciones de demencia transitoria, de mayor o menor duración, pero siempre unida a un gran sufrimiento.

Por otra parte, también son los usuarios que utilizan estos recursos de forma más justificada, al ser la parte de la sociedad portadora de más enfermedades y problemas de salud. Además, hay que tener en cuenta las peculiaridades que presentan en su modo de enfermar y en sus necesidades de asistencia sanitaria, como son que:

— Padecen enfermedades específicas: como las derivadas de la patología cardiovascular (accidentes cerebro-vasculares, insuficiencia cardiaca), del aparato locomotor (artrosis, osteoporosis), neurológicos (alzheimer y otras demencias), órganos de los sentidos (sordera, cataratas)...

— Es frecuente la existencia de pluripatologías en una misma persona.

— Sus enfermedades adquieren modos de presentación diferente con manifestaciones atípicas e inespecíficas y patrones evolutivos peculiares con tendencia frecuente hacia la incapacidad y la dependencia.

— Tienen además repercusión en diferentes áreas de la persona, y si el tratamiento no es adecuado o es tardío, el deterioro puede ser más rápido y acentuado y la recuperación más lenta y difícil que en los adultos más jóvenes.

Estas y otras peculiaridades hacen preciso un modelo de atención sanitaria que atienda a estas necesidades específicas y que desarrolle unos niveles de calidad al menos iguales que el de los adultos más jóvenes, disfrutando así las personas mayores del mismo acceso a la tecnología y a los medios diagnósticos y terapéuticos. En este sentido, se aprecian discriminaciones por razón de edad en las denuncias efectuadas por expertos oncológicos que señalan la frecuencia con que los pacientes ancianos son excluidos de importantes ensayos clínicos y no se les ofrecen las mismas opciones de tratamiento que a los jóvenes.

En este sentido se ha pronunciado la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología, que aboga por que la atención geriátrica sea un derecho básico, considerando que la atención específica a la salud de las personas mayores permite disminuir la frecuencia y la intensidad de la dependencia con medidas como la educación sanitaria, la prevención, el control y el adecuado manejo de enfermedades.

Por otra parte, la información remitida por Cáritas indica que «se desarrollan Programas de Promoción de la Salud, pero paradójicamente nuestros Centros de Salud no llegan a todos los mayores, fundamentalmente a aquellos con problemas de autonomía y aislamiento social que son los más necesitados».

Faltan recursos alternativos entre hospital y residencia/domicilio, evitando largos ingresos hospitalarios. Esto provoca que las personas mayores vuelvan a sus domicilios cuando todavía no se han recuperado plenamente y, en muchos casos, no existe cuidador. En otros casos, la persona pasa a ser dependiente en gran medida para las actividades de la vida diaria, y regresa a su domicilio sin haber podido organizar una red de atención adecuada, bien por inexistencia de cuidador, bien por la escasez e insuficiencia de los Servicios de apoyo a domicilio. En otros casos, se gestiona el ingreso en residencias de bajo coste, que no reúnen condiciones mínimas para atender a estas personas dependientes o con enfermedades terminales, repercutiendo negativamente en la calidad de vida de los mismos.

No hay suficientes servicios adecuados a domicilio. En el Plan Gerontológico Nacional se propone el apoyo sanitario a residencias, que normalmente suele contar con el rechazo de los facultativos. Actualmente se cuenta con el Equipo de Soporte Domiciliario (ESAD), pero la demanda debe partir del personal sanitario del centro de salud, quienes deben estar sensibilizados con la realidad de los mayores y ser conscientes de sus necesidades y limitaciones, para considerar la tramitación de dicho servicio».

Si bien se ha avanzado en ésta como en otras áreas que afectan a las personas mayores, también se ha detectado que el sistema sanitario público presenta ciertos déficits de médicos especialistas en geriatría y enfermeras expertas en este área en los centros sanitarios. En este sentido, viene recomendada la presencia de un geriatra por cada 10.000 personas mayores de 65 años.

Igualmente, se ha detectado la necesidad de mejorar la disponibilidad de las prestaciones rehabilitadoras y, sobre todo, de incrementar la coordinación de los servicios sanitarios de atención a las personas de edad tanto entre sí como con los servicios sociales, a fin de lograr una intervención integral y garantizar los derechos del mayor.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

4.1. La creciente sensibilización respecto de los derechos de los hombres y mujeres de edad ha llevado a considerar el maltrato de las personas mayores como una cuestión de derechos humanos y un grave problema social, con raíces que son culturales y psicológicas. Las prácticas y los comportamientos abusivos hacia los mayores pueden considerarse una violación de los derechos fundamentales garantizados en los pactos internacionales y consagrados en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.

A falta de una definición universal aceptada, las definiciones actuales de los malos tratos contra las personas de edad reflejan distinciones entre lo que se considera aceptable e inaceptable en materia de comportamiento interpersonal y comunal en deferentes sociedades, teniendo en cuenta que las percepciones y definiciones de la violencia y los malos tratos varían según las distintas sociedades y dentro de una misma sociedad.

4.2. Un posible perfil de las víctimas apunta de forma más frecuente hacia mujeres, viudas, de 75 años en adelante, con un importante deterioro funcional, dependientes de un familiar para la mayoría de las actividades de la vida diaria y con el que conviven, con problemas y conductas anómalas (incontinencia, agresividad, agitación nocturna), que presentan antecedentes previos de lesiones inexplicables y recurrentes, con signos de malnutrición, deshidratación, mala higiene o intoxicación medicamentosa y en situación de aislamiento social.

Los sujetos activos suelen ser frecuentemente miembros de la familia, amigos o conocidos. No obstante, también puede tratarse de desconocidos que se aprovechan de las personas de edad, de organizaciones comerciales que defraudan a sus clientes y de individuos que, en el ejercicio de su función como encargados de cuidar a estas personas, las someten a malos tratos o las abandonan.

En cualquier caso, el agredido suele estar en situación de inferioridad, bien por su situación de dependencia física, psíquica, social, ambiental, etc. de otra persona que le presta una ayuda o servicio que él mismo no puede satisfacer por sus propios medios.

4.3. En los casos de ancianos institucionalizados, las deficiencias que pueden presentarse en el sistema de atención a estas personas, incluida la insuficiente capacitación de la plantilla, la sobrecarga de trabajo, las bajas remuneraciones, una disciplina demasiado estricta o una sobreprotección así como el deterioro de las instalaciones, son factores que de presentarse pueden hacer más difíciles las interacciones entre cuidadores y residentes lo que puede dar lugar a su vez a malos tratos, abandono y explotación.

4.4. En nuestro país la conciencia del abuso de ancianos no se ha formado todavía, careciéndose de programas de formación para profesionales y de información específica.

Es difícil por ello conocer las cifras reales de este fenómeno, teniendo en cuenta que las personas mayores integran un colectivo especialmente vulnerable y expuesto a situaciones de indefensión, como ocurre con la infancia. En muchas ocasiones el anciano, como el niño, no se queja o no llega a denunciar el problema por miedo a represalias de las personas que le atienden, incluso en algunos casos se dan sentimientos de culpabilidad asociados. Además los ancianos con demencia no entran en los grupos de estudio, siendo un colectivo con alta incidencia teórica de malos tratos. Todo ello deriva en consideraciones sobre la existencia de un fenómeno iceberg, en el que influye en gran medida la sensibilidad de la propia comunidad, de los medios de comunicación y de los profesionales implicados.

Aragón no es una excepción a la hora de investigar sobre las cifras de este fenómeno. La información recabada por esta Institución de los Servicios de Urgencias de los hospitales ge-

nerales de nuestra Comunidad Autónoma denota una insuficiente concienciación sobre la problemática con la consiguiente ausencia de datos, estadísticas y actuaciones protocolizadas. No obstante, del análisis de los datos y cifras que se barajan en los países desarrollados unido a los que hemos podido contrastar en nuestra Comunidad Autónoma, si bien no nos permiten realizar afirmaciones tajantes sobre las dimensiones del maltrato a las personas mayores, sí nos llevan a concluir en la existencia de la problemática en nuestro entorno y la necesaria sensibilización pública que su tratamiento exige.

4.5. Todo ciudadano tiene la obligación ética y legal de notificar a las autoridades los casos de sospecha. Cualquier persona que esté relacionada con el anciano debe prestar atención a los signos y síntomas de maltrato. Los profesionales de la Sanidad y de los Servicios Sociales tienen especial obligación de identificar y actuar en los casos con razonable sospecha de maltrato. Se precisa tanto la colaboración ciudadana como la intervención coordinada de todos los servicios públicos y profesionales que, por sus funciones y competencias, pueden detectar con mayor facilidad estas situaciones y actuar en consecuencia.

Para facilitar la detección, notificación y derivación de las situaciones de maltrato a las personas de edad, sería conveniente la elaboración de una guía o protocolo de actuación dirigida a la población en general y a los profesionales más directos en particular que contuviera la información necesaria para poner en marcha el proceso, canalizando las denuncias o notificaciones para su adecuado estudio y valoración.

4.6. Como mecanismos de protección establecidos en numerosos países se señalan las llamadas Unidades de Alerta y también líneas telefónicas de ayuda, de forma definitiva o como parte de proyectos experimentales, a fin de educar a los usuarios de dichas líneas sobre el maltrato de las personas de edad y los recursos disponibles, remitiéndoles a organismos de ayuda. Y es que se considera esencial ofrecer recursos que permitan romper la dependencia de uno u otro carácter que suele existir entre el maltratador y el maltratado. Por ello, sería conveniente instaurar medidas de seguridad y protección similares a las ya existentes para afrontar la violencia hacia otros colectivos, como los centros asistenciales específicos, la atención psicológica y jurídica, las ayudas económicas y las ordenes de alejamiento.

También se indica la conveniencia de establecer cartas de derechos y responsabilidades de los residentes de los centros asistenciales, el establecimiento de normas de atención y de requisitos para la contratación de personal, así como los protocolos al efecto, sin olvidar las inspecciones periódicas de las residencias.

4.7. Desde el punto de vista normativo, se viene recomendando en nuestro país el refuerzo de la protección legal de las personas mayores frente a los malos tratos, en concreto, tipificando o delimitando con mayor concreción aquellas acciones que suponen «maltrato» a las personas de edad. Otra cuestión es la efectiva aplicación de la legislación que protege de los malos tratos a las personas de edad en los países que existe.

4.8. En materia de prevención, se apunta la necesidad de intervenciones en materia de sensibilización de los profesio-

nales, de los cuidadores, la educación de los mayores, la educación de los hijos y la educación ciudadana. En este sentido, las campañas de educación general se valoran de forma muy positiva en el tratamiento de este fenómeno.

Resulta también interesante señalar la conveniencia de instaurar un sistema de evaluación sobre la eficacia de los distintos programas que se puedan poner en funcionamiento, pues los programas de intervención y prevención que existen en la actualidad no disponen de instrumentos de evaluación a efectos de valorar su eficacia. Asimismo, los expertos internacionales reclaman mayor apoyo institucional para posibilitar nuevas investigaciones que permitan conocer mejor la realidad del fenómeno.

Una mejor información acerca de la frecuencia del problema, esfuerzos multidisciplinarios en la definición e identificación específica de cada caso, y acuerdos o protocolos sobre tipos de intervenciones pueden contribuir a disminuir este problema tan real como oculto.

4.9. La familia cumple funciones básicas de ayuda a las tareas cotidianas, al mismo tiempo que atiende buena parte de las necesidades que este colectivo presenta; desempeña también tareas difícilmente sustituibles de apoyo psicológico y bienestar personal. La importancia y valor que la familia otorgue al anciano influye decisivamente en la situación psicofísica de éste, siendo innegable la responsabilidad familiar en la calidad de vida del mayor.

Los cambios en la organización social, en la composición familiar, donde ya no es la norma de convivencia en un mismo espacio físico de tres generaciones, la desaparición de las tiendas de barrio y su sustitución por grandes superficies anónimas, la supresión de las porterías, etc., pueden favorecer que la persona mayor se encuentre en una situación de necesidad que pase desapercibida a los demás, convirtiéndose el hecho de vivir solo en un indicador clave para identificar grupos de alto riesgo y determinar demandas asistenciales. En este sentido, el padrón municipal de habitantes facilita información de la edad de las personas, de su residencia y de las personas que conviven en un mismo domicilio. En consecuencia, se dispone de una herramienta que podría ser utilizada por los servicios sociales de atención primaria para localizar a todo el que llegue a una edad prefijada e informar sobre los servicios sociales disponibles.

Ciertamente, las administraciones han puesto en marcha una diversa gama de servicios asistenciales adecuados, pero que en ocasiones sólo llegan a sectores reducidos. Otras veces se detecta la insuficiencia de la publicitación de los servicios, dadas las especiales circunstancias de los necesitados de estas ayudas, por lo que sería más acertado ofrecer información y proponerlos de forma individual.

4.10. Las características de las viviendas condicionan la posibilidad de que los ancianos puedan continuar en sus hogares sin necesidad de desarraigarlos del medio social en el que se ha venido desenvolviendo su vida. La accesibilidad de la edificación constituye por sí misma un principio básico para facilitar la integración social de los mayores. La falta de equipamiento básico agrava la situación a medida que aumenta la edad y puede incidir negativamente en la salud. En la ciudad de Zaragoza el 42% de las familias con personas minusválidas o dependientes mayores de 65 años no dispo-

nen de ascensor en su vivienda, siendo la situación más problemática conforme se va elevando la altura en la que se sitúa el domicilio.

Para resolver estas situaciones que se están presentando en muchas viviendas habitadas por personas de edad, sería conveniente habilitar un conjunto de ayudas económicas y técnicas dirigidas a solucionar estos problemas de adaptación residencial y los problemas sociales que de ellos se derivan, de forma que se facilite la reestructuración de estas viviendas o la movilidad de las personas respetando su hábitat.

Estas medidas deben correr parejas a la eliminación de las barreras arquitectónicas del espacio exterior para permitir la movilidad de los ancianos. La cuarta parte de los ancianos españoles declara tener verdaderas dificultades para desplazarse por las calles de la ciudad en la que reside, ante la inadaptación del entorno: aceras demasiado altas, problemas de accesibilidad y adaptación de los transportes públicos, escasez de zonas peatonales, indicando las personas afectadas incluso la falta de tiempo suficiente para cruzar la calzada en determinados semáforos. Resulta llamativo el elevado número de personas mayores que sufren lesiones en la vía pública al transitar como peatones o como usuarios de autobús. De ahí la importancia de que se cumpla rigurosamente la legislación existente en materia de supresión de barreras arquitectónicas, del transporte y de la comunicación y de que, en su aplicación, se adopten las medidas precisas que, teniendo en cuenta estas problemáticas, favorezcan la integración de las personas de edad en la sociedad.

4.11. A pesar del crecimiento tan importante que la red de servicios sociales ha experimentado estos últimos años, se constatan ciertos déficits en recursos para atender a esta población. Las limitadas disponibilidades presupuestarias exigen una rigurosa planificación para poder dar cobertura al mayor número de personas posible. Según el Estudio Diagnóstico de Necesidades Sociales en Zaragoza (2001), sólo el 13% de las familias que tienen en su seno un mayor dependiente reciben apoyo profesional para su cuidado, demandando este apoyo un 57% de las familias. También destaca este Estudio que el 43% no demanda apoyo profesional teniendo en su seno un mayor con limitación de autonomía, lo que puede deberse, entre otros factores, al nivel educativo de los mayores en la ciudad (el 16,7% o son analfabetos absolutos —2,4%— o son analfabetos funcionales —14,3%—). Esta carencia cultural repercute en la falta de recursos personales para conocer los derechos, hacerlos valer y reivindicarlos cuando estos se vulneran.

4.12. Los servicios de atención domiciliar son, actualmente, un elemento clave para conseguir que las personas de edad que requieren ayuda puedan continuar viviendo en su casa el máximo tiempo posible, tanto si viven solas como si conviven con otras personas que necesitan un poco de apoyo, por lo que deberían incrementarse las posibilidades de este recurso.

Igualmente parece conveniente impulsar el acceso a los centros de día y los programas que permiten el ingreso en centros residenciales durante todos o algunos fines de semana o en vacaciones, para coadyuvar a la atención que presta la familia, permitiendo un descanso a aquellos de sus miembros que dedican sus esfuerzos a atender a los mayores.

4.13. Se estima que en Aragón 3.000 personas ejercen de cuidadoras, siendo en su mayoría mujeres. El 97% de ellas acaba manifestando alguna afección psíquica o física. La tristeza, la soledad o el «síndrome del cuidador» son problemas a los que se enfrentan cuando deben simultanear las tareas domésticas y laborales y, además, hacerse cargo de conflictos psicofamiliares debidos a la situación de discapacidad o dependencia de algún miembro del hogar. Ello indudablemente constituye un factor de riesgo de maltrato al anciano, al disminuir la calidad y calidez del cuidado, y pone de manifiesto las carencias en el apoyo a las familias cuidadoras, a nivel asistencial, de atención psicosocial y formativa, lo que genera estrés, angustia, sobrecarga y tratos inadecuados a los mayores. Resulta necesario que el cuidado de los mayores corra a cargo de personas con una experiencia apropiada. Destacar el papel que las personas inmigrantes están realizando en el desempeño de los denominados servicios familiares.

4.14. Atendiendo la necesidad de fomentar las alternativas a la atención residencial para nuestros mayores, favoreciendo a su vez la permanencia en el entorno y el desarrollo de la solidaridad social, el Justicia ha instado a las Administraciones implicadas a la implantación de un programa de acogimiento familiar de ancianos que, por las características sociodemográficas de Aragón, podría tener una buena acogida. En algunas Comunidades Autónomas se ha promovido un plan para que los universitarios vivan gratuitamente en pisos de ancianos a cambio de ofrecerles compañía y ayuda en el hogar.

4.15. Las listas de espera existentes para acceder a una residencia geriátrica de carácter público sigue siendo motivo de preocupación para muchas familias, teniendo en cuenta que los precios de los centros privados no son asequibles para las economías de muchos ancianos que disponen exclusivamente de una pensión de cuantía variable.

La proliferación de estos centros sociales aconseja poder disponer de los medios personales suficientes para poder desarrollar las labores de inspección con una periodicidad adecuada.

El elevado número de residentes que precisan cada vez una mayor asistencia pone de manifiesto la conveniencia de incrementar en determinados casos las plantillas, especialmente en cuanto a los trabajadores que atienden directamente a los usuarios, a fin de evitar sobrecargas de trabajo en detrimento de la prestación de una adecuada atención.

4.16. En los contratos de admisión en residencias geriátricas suele estar prevista la firma indistinta del usuario o de la persona que se responsabiliza de él, siendo que si el afectado no está legalmente incapacitado habría de suscribirlo en todo caso él mismo pues el ordenamiento jurídico le presume capaz para realizar todo tipo de actos y contratos, encontrándonos en ocasiones con situaciones que vulneran el respeto a la capacidad jurídica del mayor. En este sentido, indicar que son excepcionales los casos de residentes que han sido declarados judicialmente incapaces, a pesar de padecer enfermedades o deficiencias claramente invalidantes. Si el anciano no tiene familia o ésta se niega a actuar, se deben poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal a fin de que inste, si procede, la incapacitación y consiguiente nombramiento de la

institución protectora adecuada, considerando a este respecto la conveniencia de potenciar las instituciones tutelares públicas de carácter social.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el mero hecho del ingreso de una persona mayor en una residencia requiere la prestación de su válido consentimiento, pues se encuentra afectado su derecho a la libertad personal. Si esta persona no consiente o no se encuentra en condiciones de prestar ese consentimiento nadie puede suplir su voluntad, debiendo ser la autoridad judicial la que se constituya en garante del anciano y autorice en su caso ese internamiento.

4.17. El incremento en la expectativa de vida ha traído consigo asimismo un aumento del número de personas dependientes. La dependencia es otro factor de riesgo en la aparición de situaciones de maltrato, por lo que el refuerzo de los programas de apoyo a la dependencia se plantea como una necesidad básica.

Se hace asimismo preciso un modelo de atención sanitaria que atienda a las necesidades específicas de los ancianos y que desarrolle unos niveles de calidad al menos iguales que el de los adultos más jóvenes, disfrutando así las personas mayores del mismo acceso a la tecnología y a los medios diagnósticos y terapéuticos. La atención específica a la salud de los mayores permite disminuir la frecuencia y la intensidad de la dependencia con medidas como la educación sanitaria, la prevención, el control y el adecuado manejo de enfermedades.

Si bien se ha avanzado en ésta como en otras áreas que afectan a las personas de edad, se ha detectado que el sistema sanitario público presenta ciertos déficits de médicos especialistas en geriatría y enfermeras expertas en este área en los centros sanitarios. En este sentido, viene recomendada la presencia de un geriatra por cada 10.000 personas mayores de 65 años.

Igualmente, se ha detectado la necesidad de mejorar la disponibilidad de las prestaciones rehabilitadoras y, sobre todo, de incrementar la coordinación de los servicios sanitarios de atención a las personas de edad tanto entre sí como con los servicios sociales, a fin de lograr una intervención integral y garantista de los derechos del mayor.

ANEXO

PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS A FAVOR DE LAS PERSONAS MAYORES.

AÑO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS MAYORES 1999.

Independencia

Acceso a la alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.

Oportunidad de trabajar o de acceso a otras posibilidades de obtener ingresos.

Poder participar en la determinación de cuando y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.

Acceso a programas educativos y de formación adecuados.

Tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales.

Poder residir en su domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Participación

Poder permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.

Poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicios a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.

Poder formar movimientos o asociaciones de personas mayores.

Cuidados

Poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad en conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.

Acceso a servicios de atención de la salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades.

Acceso a los servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidados.

Acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

Poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados y tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y calidad de vida.

Autorrealización

Poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

Acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad

Poder vivir con dignidad y seguridad, y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

Recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Informe especial del Justicia de Aragón sobre la integración de los inmigrantes: vivienda, trabajo y educación.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 27 de enero de 2004, ha conocido el Informe especial

presentado por el Justicia de Aragón sobre la integración de los inmigrantes: vivienda, trabajo y educación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón, ha ordenado su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 27 enero de 2004.

El Presidente de las Cortes
FRANCISCO PINA CUENCA

INFORME ESPECIAL SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: VIVENDA, TRABAJO Y EDUCACIÓN

I. Introducción	1641		
II. Vivienda	1644		
1. Introducción	1644		
2. Situación actual	1644		
2.1. Situación en la Comunidad Autónoma ...	1644		
2.2. El caso de la ciudad de Zaragoza	1644		
3. Características de la vivienda de los inmigrantes	1644		
3.1. Tamaño de la vivienda	1645		
3.2. Índice de hacinamiento	1645		
3.3. Adquisición de vivienda	1645		
3.4. Equipamiento de los hogares	1645		
3.5. Conservación de la vivienda	1646		
4. Programas específicos	1646		
4.1. Gobierno de Aragón	1646		
4.1.1. Acceso a viviendas de promoción pública	1646		
4.1.2. Recuperación y rehabilitación de viviendas	1646		
4.2. Ayuntamiento de Zaragoza	1647		
4.2.1. Programa de alojamiento que incluye:	1647		
4.2.2. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana:	1647		
4.2.3. Programas de mediación:	1647		
5. Conclusiones	1647		
5.1. Hacinamiento	1648		
5.2. Deficientes condiciones de habitabilidad de las viviendas	1648		
5.3. Escasez de viviendas de alquiler	1648		
5.4. Mayores niveles de dificultad para arrendar viviendas	1648		
		5.5. Mayores niveles de dificultad para encontrar vivienda derivados del idioma y de una red social de apoyo	1648
		6. Recomendaciones	1648
		III. La situación laboral de los inmigrantes	1649
		1. Introducción	1649
		España	1650
		Aragón	1650
		2. El trabajador inmigrante en situación irregular	1650
		3. Los menores inmigrantes	1652
		4. Los temporeros	1653
		5. Los empleadores	1654
		6. Conclusiones	1655
		IV. Inmigrantes y educación	1655
		1. Escolarización de menores inmigrantes	1655
		1.1. Derecho a la educación	1655
		1.2. Integración de alumnos inmigrantes	1657
		1.3. Aumento del alumnado inmigrante	1657
		1.4. Distribución equilibrada. Centros educativos que escolarizan altos porcentajes de alumnado inmigrante	1658
		1.4.1. Visitas a centros educativos	1658
		1.4.2. Mayores necesidades	1659
		1.4.3. Desarrollo de tareas de carácter asistencial	1659
		1.4.4. Falta de colaboración de algunos padres	1660
		2. Iniciativas educativas para favorecer la integración de inmigrantes adultos	1660
		2.1. El papel de la educación	1660
		2.2. Enseñanza del idioma	1661
		2.3. Cursos de formación	1662
		3. Conclusiones y recomendaciones	1662

I. INTRODUCCIÓN

Según los datos oficiales del Ministerio del Interior (Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración) a 31 de diciembre de 2003 el número de personas extranjeras residentes legales en nuestra Comunidad Autónoma era de 39.015 frente a las 25.994 que residían legalmente a 31 de diciembre de 2002 lo que supone un crecimiento anual del cincuenta por ciento. En el plano nacional, los residentes legales en España son 1.647.011 lo que supone un crecimiento anual de casi el veinticinco por ciento. En los cuatro últimos años la población extranjera con residencia legal ha aumentado en más de 700.000 personas y proyecciones recientes prevén para el año 2010 una cifra de cuatro a cinco millones y medio de personas, entre un 9 % y un 12 % de la población española.

Comparando estas cifras con las de otros países de nuestro entorno, comprobamos que Alemania tiene casi ocho millones de residentes extranjeros, el doble que en el año 1988; Francia tiene tres millones y medio, algo menos de lo que tenía en la misma fecha; seguido del Reino Unido con dos millones y medio con un aumento del 20%. En la Unión Europea hay 14 millones de emigrantes.

No conocemos la cifra de extranjeros en situación irregular en nuestro país pero se estima que, como mínimo, puede superar el medio millón de ciudadanos. Así parecen confirmarlo datos como el del número de extranjeros con tarjeta sanitaria para personas sin recursos que, en el mes de octubre de 2003, era de 619.598 personas.

Las cifras evidencian que estamos, posiblemente, ante el cambio social más importante del siglo XXI. El fenómeno migratorio no nos es desconocido pues en los años sesenta más de un millón de compatriotas fueron a buscar mejores condiciones de trabajo a Europa, como antes lo habían hecho a Hispanoamérica. Hoy

En nuestro tiempo el fenómeno de las migraciones tiene un origen esencialmente económico, no político. Responde a la realidad de un orden económico internacional dividido en «países ricos y países pobres». Unos, que concentran la riqueza y los medios de producción; otros, con sistemas económicos desorganizados, corrupción y falta de democracia, dependen de las necesidades de los países industrializados. A esta situación que se acentúa cada día en el marco de una economía globalizada se unen las modernas tecnologías —televisión por satélite, Internet— que ofrecen la imagen, no siempre fiel, de un primer mundo lleno de oportunidades. Se genera así en los ciudadanos de los países pobres el deseo de emigrar a ese primer mundo de los países ricos apoyados en una doble expectativa individual:

— La esperanza de obtener un mejor empleo y mayores ingresos.

— El deseo de ver aumentadas las oportunidades de educación y promoción cultural; de gozar de más y mejores servicios y de alcanzar mayores cotas de bienestar social.

Los hombres y mujeres emigran porque tienen la necesidad de mejorar sus condiciones de vida; pero no nos engañemos, los países ricos, también necesitan su colaboración por varias razones:

a) Pese a las altas tasas de desempleo, existen sectores del mercado de trabajo que son rechazados por los trabajadores nacionales y que son cubiertos por los trabajadores inmi-

grantes. La construcción o la recolección manual de la fruta son dos ejemplos.

b) Los Estados ricos se benefician de la emigración, sobre todo en las fases expansivas de la economía, que es cuando necesitan mayor aporte humano para tener más dinamismo y duración del ciclo positivo, que los salarios no se disparen y aumente la inflación.

Hoy cotizan a la Seguridad Social 16.866.901 trabajadores de los que 963.055 son extranjeros, o lo que es lo mismo, un 5,7% son personas que se han incorporado a nuestro mercado laboral desde un país extranjero. La consecución del objetivo del déficit cero se está logrando gracias al incremento de ingresos por cotizaciones a la seguridad social, debido al fuerte aumento de los trabajadores afiliados, sobre todo emigrantes.

c) La baja tasa de natalidad española. En veinticinco años se ha pasado de 700.000 nacimientos anuales a la mitad; tenemos unas de las tasas de natalidad más bajas de Europa y una de las poblaciones más envejecidas, especialmente en Aragón. Por ello, si queremos que grandes zonas no se queden despobladas y que determinadas prestaciones sociales, como las pensiones, puedan mantenerse, no podremos prescindir de los inmigrantes.

Desde una visión economicista del fenómeno migratorio se podría pensar en el mismo como un fenómeno transitorio, que cubre las lagunas coyunturales de nuestro mercado de trabajo y reporta al emigrante unos ingresos económicos suficientes para retornar a su país de origen con una nueva posición económica. Esta concepción entraña el riesgo de considerar al inmigrante como un trabajador interino, provisional, aislado, sin familia, destinado a volver a su país. El emigrante se convierte así en una persona que está de paso que ni quiere ni necesita integrarse, en una tierra que le es extraña. El país de acogida no tendría otra obligación que regular los flujos migratorios en atención a las necesidades del mercado nacional garantizando el respeto a los derechos de los trabajadores extranjeros durante su estancia.

Sin embargo, la realidad ha venido a demostrar lo equivocado de estas concepciones. Por un lado, el flujo migratorio sigue una línea creciente y constante, con independencia de que en los países de destino se vivan épocas de bonanza o de recesión económica y así el número de extranjeros ha aumentado en varios millones en la Unión Europea hasta llegar a la cifra actual entorno a los catorce millones de ciudadanos.

Por otro lado, el arraigo de la población inmigrante en el país de acogida es cada vez mayor. Con el riesgo que entraña toda generalización podemos afirmar que el ciudadano extranjero en España aspira a establecerse de forma permanente en nuestro país como se pone de manifiesto por el aumento de la reagrupación familiar, el mayor número de nacimientos entre la población inmigrante y el incremento de los matrimonios entre inmigrantes y mixtos. En este sentido el número de nacidos en nuestro país de madre extranjera ha aumentado de forma notable en los últimos años, pasando de 3,26% en 1996 al 10,44% en 2002.

Por eso es imprescindible una política de integración social. Los inmigrantes no se incorporan únicamente al mercado laboral sino a todos los ámbitos sociales. Es preciso la adopción de políticas que contemplen el fenómeno migratorio en su globalidad. Como se ha señalado en alguna ocasión «pedíamos manos de obra y nos han llegado personas».

Pero hay más, la población inmigrante constituye un grupo especialmente vulnerable a la exclusión social, concepto más amplio que el de pobreza. Hablar de pobreza supone referirse a una situación estática caracterizada por la carencia de ingresos económicos, por la ausencia de recursos materiales mientras que al hablar de exclusión social se hace referencia a un fenómeno más complejo caracterizado por la falta de oportunidades económicas pero también personales, sociales y políticas. La exclusión social supone la falta de participación o la participación precaria en el sistema democrático y legal (derechos humanos), en el mercado laboral (integración económica), en el sistema de bienestar (integración social) y en el ámbito comunitario y familiar (integración interpersonal).

La exclusión social en sentido estricto supone el último estadio en un proceso que podríamos imaginar con tres fases o zonas. La primera zona sería la de *integración*, en la que el individuo goza de un trabajo estable, unas relaciones sociofamiliares sólidas y accede con normalidad a los servicios e instituciones comunitarias. En un espacio intermedio se encontraría la zona de *vulnerabilidad*, espacio de riesgo en el que aparece la inestabilidad laboral, los empleos precarios, las relaciones sociofamiliares problemáticas y la dificultad para acceder a las prestaciones comunitarias. En tercer y último lugar, encontraríamos la zona de *exclusión social*, en la que el individuo se encuentra social y familiarmente aislado, excluido del mundo laboral y sin acceso o con un acceso limitado a las prestaciones comunitarias: educación, sanidad, vivienda.

El inmigrante extranjero se encuentra en una evidente situación de riesgo de exclusión social que exige de los poderes públicos políticas activas de integración.

El primer paso es el respeto de los derechos humanos. En efecto, el primer paso hacia la integración lo constituye necesariamente el reconocimiento del inmigrante como persona, como ser humano titular de derechos inalienables. La extranjería es una condición de la persona que no afecta a su esencia como ser humano titular, por ello, de un abanico de derechos fundamentales que los Estados deben respetar. Pero no basta con el reconocimiento formal de unos derechos para alcanzar la efectiva integración.

Sobre la situación de los emigrantes extranjeros en nuestra Comunidad Autónoma nuestra Institución se pronunció en el «Informe especial sobre la despoblación en Aragón» y allí señalábamos como objetivo principal de la intervención de los poderes públicos en relación con los emigrantes, el logro de su efectiva integración social, garantizando un nivel adecuado en el ejercicio de sus derechos, especialmente los laborales, y el acceso a la vivienda y a la sanidad. En este sentido hemos destacado la importancia de la reagrupación familiar en la medida en que la llegada de los familiares directos favorece el arraigo del emigrante y su inserción en la comunidad de acogida.

En nuestro Informe especial apuntábamos la importancia de fomentar la estabilidad laboral y residencial de la población inmigrante para contribuir a su integración social y a mejorar su nivel de vida y sugeríamos, entre otras, las siguientes medidas sobre la inmigración de origen internacional:

— Programas, en colaboración con los ayuntamientos receptores, que promuevan la disponibilidad de viviendas dignas.

— Apoyo al reagrupamiento familiar, subvencionando parte de sus viajes o concediendo créditos para ello. Agilizar su tramitación burocrática.

— Reforzar la inspección laboral para evitar los abusos en su contratación.

— Programas de educación especial, para adultos que facilite su inmersión en las culturas española y aragonesa, incluidos los cónyuges que no trabajan, y refuerzo educativo en los niños.

— Mejorar su formación profesional, mediante su acceso a las distintas formas de educación reglada y de formación continua existentes.

— Inclusión, con las mismas opciones que cualquier otro ciudadano aragonés, en los programas para la promoción de iniciativas empresariales, especialmente de tipo agropecuario y artesanal en zonas rurales.

— Coordinación interdepartamental de todas las políticas relativas a inmigrantes.

En el presente Informe especial pretendemos ofrecer una panorámica de la situación actual de tres sectores que consideramos esenciales para lograr la efectiva integración de la población inmigrante: empleo, vivienda y educación. Apuntaremos los logros y las carencias, y reclamaremos una intervención decidida de los poderes públicos en estos tres ámbitos ya sea con medidas sectoriales o en el marco de un necesario Plan Integral para la Inmigración en Aragón.

En 1994 el Departamento de Bienestar Social y Trabajo elaboró un borrador de «Plan de integración social de los inmigrantes en la Comunidad Autónoma de Aragón» que no llegó a ser aprobado. En el año 2000, el Gobierno de Aragón aprobó y presentó a las Cortes de Aragón el «Plan integral de Política Demográfica en cuyo apartado 5.2 recogía una serie de medidas relativas a la inmigración y, sobre todo, anunciaba el compromiso del Gobierno de plantear «un conjunto de medidas específicas de carácter plural en un plan de atención al inmigrante que abordase el fenómeno de la inmigración como un reto social, cultural, económico y demográfico». Con estos antecedentes el Gobierno de Aragón elaboró en marzo del año 2002 un documento inicial de Plan Integral para la Inmigración en Aragón que no ha sido aprobado hasta la fecha.

Nuestra Comunidad Autónoma tiene competencias en educación, empleo o en vivienda, tres sectores en lo que, como veremos, la intervención de los poderes públicos es fundamental para alcanzar el objetivo de la integración de los inmigrantes. Por ello es urgente, a nuestro juicio, la aprobación de un plan que fijando los objetivos y los recursos necesarios permita la coordinación y planificación de las actuaciones de los distintos Departamentos así como el seguimiento y la evaluación de los compromisos adquiridos.

Terminar agradeciendo la colaboración prestada en la elaboración de este informe en el apartado relativo a vivienda a los Servicios Sociales Especializados del Ayuntamiento de Zaragoza, a la Unidad de Administración y Planificación de los Servicios Sociales, a la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza S.L., a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación y a la Secretaria General Técnica de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón y a Cáritas Diocesana de Zaragoza. En el apartado relativo a la integración laboral de los inmigrantes debemos destacar y agradecer las valiosas aportaciones de D. Leonardo Oro Pitarch, Inspector de Trabajo.

II. VIVIENDA

1. INTRODUCCIÓN

En el informe especial sobre la vivienda en Aragón de octubre de 2001 esta Institución, analizó las causas de la creciente dificultad de amplios sectores de población para acceder a una vivienda digna y adecuada por los continuos e importantes incrementos de su precio, tanto en la nueva construcción como en la vivienda usada.

En el informe ya se señalaba la existencia de determinados colectivos con circunstancias específicas y mayores dificultades para acceder a la vivienda entre los que se encuentra el colectivo de inmigrantes que, además de las dificultades propias de vivir en un país extranjero, subsisten en una situación precaria ya que muchos de ellos carecen de autorización para su residencia legal, habitan viviendas en malas condiciones sin instalaciones y sufren, muchas veces, abusos en el precio de los alquileres.

El art. 13 de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción que le dio la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre, establece que «los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles». Con la introducción de este artículo 13 se extiende el derecho originariamente atribuido a los españoles en el artículo 47 de la Constitución Española, a los extranjeros residentes en nuestro país.

La competencia en materia de vivienda conforme al artículo 148.1.3 de la Constitución y el artículo 35.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, corresponde a las Autonomías que deberán de incluir en sus programas de vivienda a los extranjeros residentes regulares de la Comunidad Autónoma

2. SITUACIÓN ACTUAL

2.1. Situación en la Comunidad Autónoma

Aragón, como el resto de España, es claramente receptora de inmigrantes, población que aumenta de año en año. Según el Informe sobre la Inmigración en Aragón elaborado por el Seminario de Investigación para la Paz¹ la vivienda se presenta como uno de los principales problemas que tienen los inmigrantes.

De las encuestas realizadas para la elaboración de dicho informe se desprende, que el 9% vive en piso propio, el 70% vive en pisos alquilados con contrato, el 8,5% en pisos alquilados sin contrato, un 4% en casas prestadas y en torno al 2% en casas abandonadas o en «otras situaciones».

En las tres provincias el mayor porcentaje de inmigrantes que vive en piso de propiedad son los europeos comunitarios. Ninguno de los inmigrantes de la Europa del Este tiene piso en propiedad, los inmigrantes del Magreb que residen en Huesca o Teruel presentan porcentajes de viviendas en propiedad que doblan a los que residen en Zaragoza.

Siguiendo el informe citado los equipamientos básicos de las viviendas de los inmigrantes extranjeros en Aragón son en porcentaje los siguientes:

	Luz	Agua	Cocina	Ducha	Agua caliente	Calefacción	Frigo	Lavador a	Radio	TV	Teléfono
Sí	97,4	93,7	96,3	94,6	93,4	57,3	92,5	90,7	82,4	86,9	47,5
No	2,6	6,2	3,7	4,8	6,6	42,7	6,7	9,0	17,6	13,0	52,2

El 6,2 % de las viviendas no tiene agua corriente, el 2,6% no tiene luz, el 3,7% no dispone de cocina y el 4,8% no dispone de ducha. Requisitos mínimos para que las viviendas reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad exigidos por la norma.

Por áreas de procedencia los que están en peores condiciones son los inmigrantes procedentes del Magreb, ya que el 5,7% no dispone de luz, el 9,4% no dispone de agua, el 7,3% no dispone de cocina y el 10,2% no dispone de ducha. Por otra parte es este colectivo el que ha manifestado mayores dificultades a la hora de poder alquilar una vivienda. Los que mejores condiciones tienen son los procedentes de Europa del Este, ya que tienen los equipamientos básicos cubiertos (luz, agua, cocina, ducha, agua caliente)

2.2. El caso de la ciudad de Zaragoza

Aunque se solicitó información a los Ayuntamientos de las tres capitales de provincia aragonesas sólo Zaragoza cuenta con estudios oficiales que reflejen la situación de los inmigrantes en relación con la vivienda. Expondremos en el epígrafe siguiente los datos aportado por el Estudio Diagnóstico de Necesidades Sociales elaborado en diciembre de

2001 por la Unidad de Administración y Planificación del Servicio de Servicios Sociales Especializados del Ayuntamiento de Zaragoza en el marco del Plan Estratégico de Servicios Sociales. El tiempo transcurrido desde la conclusión del Estudio diagnóstico obliga a asumir con cautela las cifras absolutas dado el incremento de la población extranjera residente en Zaragoza en los dos últimos años. No obstante, los porcentajes y las tendencias no creemos que se hayan alterado de forma significativa.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA DE LOS INMIGRANTES

Presentamos a continuación un desarrollo detallado de la información que se puede extraer del Informe Diagnóstico de Necesidades Sociales, en relación con la vivienda y la población inmigrante.

Hay que recordar que, según este estudio, ha nacido fuera de España el 3,9% de los habitantes residentes en la ciudad. No obstante, al haber marcado como objetivo de este epígrafe el análisis de la vivienda y la población inmigrante,

¹ Autores: Federico Abizanda Estabén y Manuel Pinos Quílez.

se considera más adecuado fijar la atención en los «hogares o unidades de convivencia», en los que estos conviven.

Según esta premisa, se identifica en esta condición a un 4,3% de familias en las que uno de los dos cónyuges o convivientes han nacido en el extranjero². Ello quiere decir que el número de familias existentes en la ciudad pertenecientes a este grupo asciende a 9.700 familias (el 4% del total de las familias de Zaragoza).

De ese conjunto de familias, 3.450 son «mixtas», es decir, están compuestas por la unión de una persona extranjera con una nacida en España. Otras 6.250 están compuestas por una pareja de inmigrantes.

Dentro de este conjunto de familias compuestas por inmigrantes y para facilitar una mejor comprensión de los datos relacionados con la vivienda, su habitabilidad u ocupación es conveniente distinguir entre las que tienen procedencia de los países desarrollados (fundamentalmente, América del Norte y la Unión Europea) y los que llegan de los países en vías de desarrollo.

En el 15,8% de las familias analizadas los cabezas de familia son extranjeros proceden de países desarrollados y el 84,2% del resto.

Hechas estas aclaraciones para una mejor comprensión de las familias formadas por personas inmigrantes pasamos a continuación a comentar los datos específicos de las viviendas que ocupan.

3.1. Tamaño de la vivienda

La media de metros cuadrados de la vivienda en España es de 88,4 m², según un estudio del Consejo Económico y Social³. Para el conjunto de las familias de la ciudad, este valor alcanza los 82,8 m². El tamaño medio de la vivienda ocupada por las familias inmigrante es de 76,6 m².

3.2. Índice de hacinamiento

En los estudios sobre necesidades sociales, se suele utilizar un índice que destaca las situaciones de carencia resi-

dencial, en lo referido al espacio. Nos referimos al índice de hacinamiento.

Si definimos éste como aquellas situaciones en las que se dispone de menos de 10 m² por persona que reside en la vivienda, obtenemos que el índice de hacinamiento para el conjunto de familias de la ciudad es del 0,55. Sin embargo, para las familias inmigrantes, el índice de hacinamiento alcanza el 3,9%.

3.3. Adquisición de vivienda

La mayoría de las familias zaragozanas tiene su vivienda en propiedad (80%). Este valor, para el conjunto de las familias españolas, alcanza una cifra similar: el 77,8 %⁴.

Para las familias inmigrantes de nuestra ciudad, el porcentaje de las que tienen la vivienda en propiedad supone el 34%, siendo la situación de tenencia más común, el alquiler, con un valor del 59% en esa situación (frente al 15% del conjunto de familias zaragozanas).

No obstante, aun teniendo en cuenta este bajo índice de propiedad, lo cierto es que se constata entre las familias inmigrantes una mayor incidencia de las ayudas públicas.

Así, entre el conjunto de familias zaragozanas la recepción de ayudas públicas para la tenencia de la vivienda alcanza el 13'6% de las familias, mientras que en el caso de las familias de inmigrantes, estas ayudas públicas llegan al 26%.

Es en la forma de tenencia en régimen de alquiler, donde mayores niveles de desprotección se producen. Si entre el conjunto de familias de Zaragoza, obtuvieron ayuda pública para el alquiler el 18'7%, entre las familias de inmigrantes estas ayudas alcanzan el 4%. Este dato se hace más relevante si cabe al comprobarse que el régimen de alquiler es el modo más habitual de acceso a la vivienda en este colectivo.

3.4. Equipamiento de los hogares

Respecto al nivel de equipamientos, se detecta la ausencia de algunos equipamientos básicos en la vivienda, comparando la situación del conjunto de las familias zaragozanas y de las familias formadas por al menos un miembro nuclear inmigrante.

Porcentaje de familias que declaran ausencia de algunos equipamientos:			
<i>Equipamientos que NO se tienen</i>	<i>% de familias CIUDAD</i>	<i>% de familias INMIGRANTES</i>	<i>% de familias INMIGRANTES Países en vías desarrollo</i>
Ascensor	37%	53%	70%
Teléfono	7'7%	44%	66%
Lavadora	0'8%	2'7%	2'2%
Calefacción	14%	32%	50%
Ordenador personal	59%	69%	88%
Conexión a Internet	81%	81%	92%

Fuente: Estudio Diagnóstico de Necesidades Sociales, Ayuntamiento de Zaragoza, diciembre 2001

² La pobreza y la exclusión social en España, Informe del CES, 1996, página 28.

³ La pobreza y la exclusión social en España, Informe del CES, 1996, página 28.

⁴ La pobreza y la exclusión social de España, Informe del CES, 1996.

Como ya se ha comentado en nota específica, al tratar con una muestra tan pequeña, se ha seleccionado en la tabla los datos que podían tener algún significado estadístico, eliminando el resto.

Se puede destacar que los niveles de ausencia de la mayoría de los equipamientos son más altos en los inmigrantes que en el resto de los hogares de la ciudad, especialmente en lo que hace referencia al teléfono y ascensor.

Esta situación se agrava si analizamos (ver cuarta columna) la situación de los inmigrantes procedentes de países no desarrollados, con unos niveles de ausencia de equipamientos mucho más elevada.

En este último caso, es de hacer notar la ausencia de teléfono en el domicilio, así como el acceso a las nuevas tecnologías de la información.

3.5. Conservación de la vivienda

En esta dimensión de análisis, se procede de modo similar a la tabla anterior, comparando la presencia de carencias graves en la estructura o habitabilidad de la vivienda o por la presencia de situaciones molestas (ruidos y malos olores).

Porcentaje de familias que declaran la presencia de algunas situaciones graves o molestas:			
	<i>% de familias CIUDAD</i>	<i>% de familias INMIGRANTES</i>	<i>% de familias inmigrantes países en vías de desarrollo</i>
Grietas	12'8%	12%	11%
Goteras	5'8%	5,8%	6'1%
Humedad	9'8%	12'3%	20%
Dificultad de acceso	8'4%	2'9%	3'3%
Ruidos	35'9%	29%	27'6%
Malos olores	27'7%	25'1%	26%

Fuente: Estudio Diagnóstico de Necesidades Sociales, Ayuntamiento de Zaragoza, diciembre 2001

Las situaciones de habitabilidad son muy parecidas a los del conjunto de ciudadanos, sólo superiores, los porcentajes, en el caso de la existencia de humedad en la vivienda, especialmente para los inmigrantes de países en vías de desarrollo.

4. PROGRAMAS ESPECÍFICOS

4.1. Gobierno de Aragón

El documento de debate del Plan Integral para la Inmigración en Aragón, incluye la vivienda como un área específica de actuación. El Plan está inspirado en una serie de principios entre los que se encuentra el de normalización, y tiene como fin la atención a personas inmigrantes en el ámbito de los servicios ofertados al conjunto de la población y en condiciones de igualdad con los nacionales, articulando servicios específicos únicamente en circunstancias transitorias.

En el Plan se describen tres programas de vivienda a realizar durante los próximos tres años:

4.1.1. Acceso a viviendas de promoción pública

Las viviendas de promoción pública están destinadas a un sector de población que de otra forma no tendrían acceso a una vivienda digna. El artículo 8 apartado e) del Decreto 21/2001 de 16 de enero del Gobierno de Aragón, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública señala que la Orden que inicia el procedimiento de adjudicación de estas viviendas podrá establecer en su caso, cupos de reserva entre otros para extranjeros residentes en el área geográfica.

El programa tiene como objetivo garantizar el acceso a estas viviendas en condiciones de igualdad con otros sectores desfavorecidos y facilitar el proceso de reagrupación familiar. Las acciones concretas previstas son acceso a estas vi-

viendas y establecer instrumentos de información y asesoramiento acerca de los mecanismos de solicitud y requisitos de acceso.

4.1.2. Recuperación y rehabilitación de viviendas

La rehabilitación ha sido un elemento esencial de algunos proyectos innovadores en los que ha participado población inmigrante. Con estas actuaciones se consiguen simultáneamente dos objetivos: la creación de puestos de trabajo y la recuperación de estas viviendas para las personas que participan en la recuperación.

En el medio rural se puede dar utilidad a viviendas que por falta de uso se están deteriorando, como el caso de viviendas de maestros, médicos o cuarteles que podrían paliar en cierta medida la carencia de viviendas en algunos municipios.

Las acciones previstas son: recuperar viviendas no utilizadas o en malas condiciones de habitabilidad.

En este tipo de actuaciones sería necesario, para que la medida fuera efectiva, elaborar un programa y establecer una regulación específica, ya que la normativa general en la materia dificulta la realización de las actuaciones por este colectivo.

En la norma general vigente, el promotor de la actuación, es en principio el propietario de la misma, por lo que no es habitual que los emigrantes sean los propietarios de las viviendas, y si lo son, han realizado un esfuerzo para su adquisición, que les puede impedir volver a realizar inversiones para rehabilitarla. En los casos de que el promotor de la actuación sea el arrendatario, estos deben contar con la autorización de los propietarios, y no suelen autorizarlo a no ser que las actuaciones las sufrague el propio inquilino, con lo que estaríamos en la misma situación de falta de medios para acometer las obras.

Por otra parte, los préstamos aunque sean subsidiados, los conceden las Entidades de crédito que han suscrito Convenios con la administración, dentro del marco de los Planes de Vivienda, pero aunque en actuaciones de rehabilitación no es preceptiva la garantía hipotecaria, en muchos supuestos no será fácil su obtención por falta de garantías personales.

A través de programas específicos, deberían adoptarse medidas que hicieran atractiva la rehabilitación de viviendas por parte de los propietarios, para destinarlas a arrendamiento.

4.2. Ayuntamiento de Zaragoza

4.2.1. Programa de Alojamiento que incluye:

— Bolsa de viviendas, que se gestiona desde la Casa de las Culturas.

— Ayuda de alquiler, que también se gestiona desde la Casa de las Culturas.

El programa va dirigido a unidades familiares en las que la mayoría de sus miembros sean extranjeros o cuya situación especial (descendientes nacidos en España de padres extranjeros) conlleve el considerar a dicha unidad familiar como extranjera y consiste en la concesión de subvenciones de hasta el 50% del coste total del alquiler (en función de los ingresos ponderados de los solicitantes), por un periodo de seis meses que puede ser renovado hasta un año si las circunstancias no han variado.

— Servicio de Alojamiento alternativo temporal. Se gestiona mediante convenio con la Parroquia del Carmen.

4.2.2. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana:

De la información recibida se desprende que en la adjudicación de estas viviendas tanto en compra como en alquiler, no existe ninguna medida específica que contemple a este colectivo. Igualmente tampoco existe ninguna medida específica en cuanto a las ayudas o actuaciones de rehabilitación.

En la actualidad se está procediendo a modificar el sistema de acceso a las viviendas de alquiler, la modificación prevista sin contemplar medidas exclusivas para inmigrantes, favorecerá su acceso a estas viviendas.

El Ayuntamiento de Zaragoza a través de la Sociedad Municipal de rehabilitación Urbana y Promoción de la edificación de Zaragoza S.L., gestiona 1093 de viviendas de alquiler destinadas a familias con bajos ingresos.

Para solicitar una de esas viviendas las unidades familiares deben reunir una serie de requisitos, entre el que se encuentra el de «estar empadronados y residir en Zaragoza desde cinco años antes sin ninguna interrupción».

En estas viviendas únicamente se reserva un 10% del total, para parejas jóvenes (menores de 30 años), con hijos y a personas solas con cargas familiares. Estos colectivos deben cumplir los requisitos generales, entre ellos el de empadronamiento.

A través de estos programas, los inmigrantes recién llegados, tienen dificultad en acceder a una vivienda ya que se requiere 5 años continuados de residencia y empadronamiento en la Ciudad. Una vez superado el tiempo mínimo de empadronamiento, encuentran un recurso residencial en condiciones óptimas de habitabilidad y con un coste muy asequible, ya

que se tiene en cuenta su situación económica, pudiendo llegar a subvencionarse el 50% del precio de alquiler.

En la actualidad⁵ residen en estas viviendas 42 familias con un total de 147 personas, lo que representa el 3,83% del total. Estas familias proceden principalmente de Marruecos (44%), siendo también importante la población portuguesa, guineana y latinoamericana.

En el 43% de las familias los dos miembros de la pareja son inmigrantes, hay un 24% de familias monoparentales y un 19% de familias mixtas.

En cuanto a la composición de las familias, casi la mitad de sus miembros son menores de edad, en su mayor parte hijos de inmigrantes que han nacido ya en Zaragoza. Un 40% tiene entre 31 y 65 años y sólo hay 3 casos de personas mayores de 65 años.

El 38% de estas familias lleva de 2 a 4 años en la vivienda.

4.2.3. Programas de mediación:

La Bolsa de viviendas de alquiler para inmigrantes gestionada por la Casa de las Culturas y por UGT ofrece pisos de alquiler a extranjeros, mayores de 18 años que demuestren tener ingresos mensuales periódicos suficientes para hacer frente al pago del alquiler, siempre que no tengan vivienda en propiedad ninguna de las personas de la unidad familiar.

Es un programa de mediación que pone en contacto a propietarios con inquilinos, a los propietarios de pisos que deseen incluirlos en esta Bolsa de viviendas, este servicio les ofrece un seguro multirriesgo gratuito, la comprobación de que los futuros inquilinos disponen de ingresos o avales para hacer frente al pago, y por otra parte realizan todas las gestiones relacionadas con el alquiler de la vivienda de forma gratuita.

Con este programa desde que se inició en agosto de 2001, se han formalizado numerosos alquileres con unas rentas medias de 360€, y la experiencia es que no se han producido retrasos en el pago, ni situaciones de alquileres impagados.

En este mismo sentido la Fundación Federico Ozanam ha iniciado un programa de alquiler solidario de mediación entre propietarios e inquilinos, ofreciendo al propietario durante el primer año garantía absoluta del cobro de las mensualidades.

5. CONCLUSIONES

El problema de la vivienda afecta a todos, pero a este colectivo con mayor intensidad. Los inmigrantes, en su mayoría constituyen una población con problemas en el acceso al mercado de trabajo y vivienda, como consecuencia de su situación irregular y la baja renta de las familias.

Si no tienen vivienda en determinadas condiciones de habitabilidad, no pueden solicitar reagrupación familiar⁶. La vi-

⁵ Datos a marzo de 2001.

⁶ Ley Orgánica 8/2002, capítulo II, art.18.- Procedimiento para la reagrupación familiar: "Los extranjeros que deseen ejercer este derecho deberán solicitar una autorización de residencia por reagrupación familiar a favor de los miembros de su familia que deseen reagrupar. Al mismo tiempo, deberán aportar la prueba de que disponen de un alojamiento adecuado y de los medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia una vez reagrupada".

vienda ya no es simplemente un lugar donde vivir, si no que es un handicap ya que disponer o no de la misma y las condiciones en las que se encuentre condicionará el poder traer a la familia.

Los principales problemas que afectan en cuanto a la vivienda al colectivo de inmigrantes son los siguientes:

5.1. Hacinamiento

Viven hacinados en la mayoría de las ocasiones y provocado por la dificultad de encontrar vivienda, muchos inmigrantes están abocados a compartir piso. El tamaño medio de las viviendas de los inmigrantes es de 76,6 m² mientras que el del conjunto de las familias es de 82,8m².

Los índices de hacinamiento son muy elevados (3,9%) muy superiores al resto del conjunto de los ciudadanos (0,55%).

5.2. Deficientes condiciones de habitabilidad de las viviendas

Un elevado porcentaje de inmigrantes vive en viviendas que no reúnen condiciones de habitabilidad (el 6,2% no dispone de agua, el 2,6% no dispone de luz, el 4,8% no dispone de ducha) o que tienen deficientes condiciones de conservación (el 12% tiene grietas y humedades, el 5,8% goteras, y el 25,1% malos olores).

5.3. Escasez de viviendas de alquiler

España ocupa el último lugar en el conjunto de la Unión Europea dónde solo un 14,1% corresponde a viviendas de alquiler, mientras que la media europea es del 35,8%.

Hay escasez de vivienda pública destinada a alquiler y el sector privado tiene muchas reticencias a la hora de alquilar viviendas a inmigrantes, incluso teniendo ingresos para poder pagar la renta por lo que el mercado es muy limitado.

En el sector privado encuentran un gran recelo por parte de los propietarios en arrendarles viviendas, por lo que en general únicamente consiguen alquilar viviendas que no reúnen condiciones de habitabilidad, con lo que se instalan en barrios degradados donde al mismo tiempo se van formando guetos.

Esta escasez agrava mas la situación ya que el alquiler es la forma mas habitual de tenencia en este colectivo (el 59% vive de alquiler) y dado el bajo índice de tenencia en propiedad de los inmigrantes (solo el 34% dispone de vivienda en propiedad frente al 80% de conjunto de familias).

5.4. Mayores niveles de dificultad para arrendar viviendas

En cuanto a las viviendas de titularidad pública, ya que para poder acceder al arrendamiento de viviendas de promoción pública es requisito entre otros el de estar empadronado y residir en la localidad desde un plazo anterior sin ninguna interrupción (5 años para las viviendas de la Sociedad Municipal), por lo que los inmigrantes recién llegados, al no cumplir el requisito, tienen dificultades durante ese plazo de tiempo.

En cuanto a las viviendas de titularidad privada, ya que existe un cierto rechazo o desconfianza por parte de la so-

ciudad para arrendar viviendas a inmigrantes. Por otra parte en la actualidad casi todos los propietarios solicitan garantías mediante aval o nóminas, muchos de los inmigrantes no pueden presentar nóminas por no tener trabajo con contrato (indocumentados) y no pueden demostrar unos ingresos fijos o conseguir un aval.

Igualmente en el régimen de alquiler hay mayores niveles de desprotección en cuanto a las ayudas públicas. Solo el 4% de los inmigrantes recibieron ayudas frente al 18,7% del conjunto de los ciudadanos que recibieron ayudas para esta finalidad.

5.5. Mayores niveles de dificultad para encontrar vivienda derivados del idioma y de una red social de apoyo.

Tienen problemas derivados del idioma. Si ya resulta difícil acceder a una vivienda de alquiler, el negociar un contrato, saber los precios de mercado, saber dónde preguntar o asesorarse, conocer las posibles ayudas públicas etc., todavía es mas complicado cuando se carece de las herramientas lingüísticas necesarias.

Por otra parte la falta en algunos casos de red social de apoyo provoca el desconocimiento de los lugares donde acudir para buscar alojamiento.

La mayoría de los inmigrantes reciben la información sobre el mercado de la vivienda exclusivamente a través de los propios compatriotas que en muchos casos realizan la primera función de acogida. Los que carecen de este apoyo familiar tienen que utilizar la red de pensiones y los recursos para personas «sin techo». En el año 2001 el 63,3% de los usuarios del albergue municipal fueron personas extranjeras.

6. RECOMENDACIONES

A la vista de lo anteriormente expuesto, podemos proponer las siguientes medidas encaminadas a mejorar y resolver los problemas que tiene el colectivo de inmigrantes con respecto a la vivienda.

6.1. Es necesario elaborar un censo de infravivienda y de necesidades que permita conocer pormenorizadamente la situación, analizarla y evaluarla para programar y adoptar las medidas específicas de intervención pública que correspondan en función de las necesidades y del grado de deterioro de las viviendas con una actuación coordinada de las administraciones públicas con competencia en la materia.

6.2. Favorecer la construcción de viviendas sociales de alquiler y diseñar un programa de viviendas tuteladas con alquileres subsidiados.

Hay escasez de vivienda pública destinada a arrendamiento. Las viviendas de promoción pública destinadas a un sector de población que de otra forma no tendrían acceso a una vivienda digna, es la figura mas adecuada y el instrumento fundamental para dar solución a los colectivos mas desfavorecidos y con bajos niveles de renta, ya que no pueden acceder a ellas en las condiciones que marca el mercado, incluidos los segmentos de menor precio.

En algunos casos incluso sería necesario subsidiar los alquileres para determinados niveles de rentas.

6.3. Establecer programas y cupos específicos que faciliten el acceso de este colectivo a las viviendas de titularidad pública y adaptar las normas que regulan los requisitos de acceso en situaciones concretas

El artículo 8 apartado e) del Decreto 21/2001 de 16 de enero del Gobierno de Aragón, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública señala que la Orden que inicia el procedimiento de adjudicación de estas viviendas podrá establecer en su caso, cupos de reserva entre otros para extranjeros residentes en el área geográfica de la promoción, sin embargo son escasas las promociones en las que se ha establecido.

Por otra parte en la actualidad, para acceder a las de la Sociedad Municipal viviendas es requisito entre otros el de estar empadronado y residir en la Localidad desde 5 años antes sin ninguna interrupción, por lo que durante ese periodo de tiempo no hay posibilidad de acceso. Sería necesario flexibilizar la norma o adaptarla a la situación en los casos en los que fuera preciso.

6.4. Establecer y favorecer la creación de servicios de intermediación que faciliten el acceso a la vivienda de la población inmigrante y a otros colectivos con dificultades por razones del idioma o por desconocimiento de los lugares dónde acudir para buscar alojamiento. A su vez estos servicios de intermediación podrían mediar entre los arrendatarios y los propietarios de las viviendas para facilitar las gestiones y el acceso a las viviendas de titularidad privada que sin ese apoyo resultan difíciles de arrendar por la reticencia y desconfianza que muestran los propietarios a alquilar sus viviendas a personas de otras culturas y tradiciones y mediar en materia de adaptación a las viviendas y correcta utilización de las mismas.

6.5. Potenciar proyectos de inserción social a través de la formación y el empleo ligados a trabajos relacionados con la autoconstrucción y la rehabilitación de viviendas, ya que se encuentran interrelacionados y permiten intervenciones globales e integradoras para dar solución a los problemas de vivienda.

6.6. Favorecer la recuperación de viviendas en malas condiciones de habitabilidad mediante ayudas para acondicionamiento y la rehabilitación.

La rehabilitación es un elemento esencial de algunos proyectos innovadores en los que ha participado población inmigrante. Con estas actuaciones se consiguen simultáneamente dos objetivos, la creación de puestos de trabajo y la recuperación de estas viviendas para las personas que participan en la recuperación.

Estas actuaciones permitirían solucionar los problemas de hacinamiento y los de deficientes condiciones de habitabilidad de las viviendas.

6.7. Gestionar pisos de acogida temporal como recurso social de carácter temporal para dar respuesta puntual a la demanda de alojamiento de la inmigración ligada a un trabajo temporal o a situaciones de emergencia.

III. LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS INMIGRANTES

1. INTRODUCCIÓN

Siendo el fenómeno de la inmigración uno de los más tradicionales, es ahora, de forma muy reciente, cuando alcanza perfiles peculiares que motivan se le preste una especial atención. Ello es debido, sin lugar a dudas, al gran impacto que en la sociedad está generando la presencia cada vez más abundante de ciudadanos de otras nacionalidades, que con ellos nos han traído su estética, sus costumbres, idiomas y modos de hacer propios; impacto que no deja de ser llamativo si pensamos que en España hasta hace unos pocos años teníamos una estructura administrativa propia destinada a regular los aspectos relativos a la emigración española y su retorno, y que todavía varios cientos de miles de compatriotas viven más allá de nuestras fronteras, y que aún hoy se organizan trenes de temporeros españoles que cada año parten a vendimiar en Francia; es decir, España era y es un país de emigrantes, por lo que la emigración hacia otros países no debería resultar algo ajeno ni extraño.

Pues bien, lo cierto es que cuando España se incorpora a Europa, asume con ella todas sus circunstancias, y una de ellas es el fenómeno de la inmigración.

Efectivamente hasta los años «ochenta», la emigración hacia España procedía esencialmente de Iberoamérica y venía motivada bien por cuestiones políticas —Chile y Argentina—, bien por razones familiares —retorno de antiguos emigrantes o de sus familias—. Lo cierto es que hasta aquellas fechas la asunción de unos miles de hispanoamericanos (se calcula en torno a 70.000) no presentó prácticamente ninguna dificultad.

Es a partir de mediados de los «ochenta» cuando, tras la incorporación a la entonces Comunidad Europea, España se presenta como un país frontera de Europa con África y América. Por otro lado, la caída del Muro de Berlín deja abiertas las puertas a los ciudadanos del Este de Europa, siendo desde entonces muy notable la presencia de ciudadanos de aquellos países.

Así, en España hemos pasado de poco más de 360.000 inmigrantes en 1991 a más de un millón y seiscientos mil en el año 2003. Las cifras —que se refieren exclusivamente a inmigrantes regularizados— en Aragón tienen parecido aspecto, de no llegar a 4.000 hasta los casi 40.000 con que ha finalizado el año 2003. Si a estas cifras añadimos la población no documentada, podrían duplicarse o elevarse aún más.

Las últimas estadísticas oficiales de las que disponemos sobre trabajadores afiliados a la Seguridad Social con datos por comunidades autónomas y por provincias reflejan la situación a 31 de diciembre de 2002. Podemos apuntar, no obstante, que según el Balance del año 2003 presentado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, la cifra global se habría incrementado a escala nacional en casi un dieciséis por ciento en menos de un año pues en noviembre de 2003 había en España 963.055 trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social frente a los 868.288 que había en diciembre de 2002.

Trabajadores extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2002:

	Total	Por cuenta ajena	Por cuenta propia	Porcentaje mujeres	Media edad
<i>España</i>	868.288	758.914	109.374	35,63%	35
<i>Aragón</i>	22.050	20.386	1.664	29,16%	34
Huesca	3.724	3.489	235	23,71%	33
Teruel	2318	2239	79	22,61%	34
Zaragoza	16.008	14658	1350	31,37%	34

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería, Ministerio del Interior, 2003

Con todo y con ello la inmigración o la llegada de emigrantes de otros países presenta en España perfiles distintos a los de otros Estados miembros de la Unión Europea. Por ejemplo, atraemos más ciudadanos de Iberoamérica que en el resto de Europa; tenemos todavía menos inmigrantes que nuestros países vecinos y probablemente somos país de tránsito de la emigración del continente africano hacia la Europa del norte, todavía más prospera que nosotros.

Sin extenderse en el reparto competencial que la Constitución hace del problema tratado, sí que puede recordarse de una forma sintética que, de un lado, el Estado tiene competencia exclusiva en Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, Art. 149.1.2º de la CE. Y, de otro, las Autonomías pueden asumir y, de hecho poseen, las competencias en asistencia social, educación, vivienda, etc. Cabe recordar, por otro lado, que tan pronto se atisbaron los primeros problemas que se podían generar con la llegada de ciudadanos de terceros países ajenos a la Unión, se produjo un «cierre legal de fronteras», permitiendo la libre circulación de ciudadanos exclusivamente en el ámbito del denominado espacio de Schengen, produciéndose con la Ley de extranjería de 1.985 (Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio) que una buena parte de los extranjeros que hasta entonces residían en España pasaron a encontrarse en situación de ilegalidad.

Desde entonces, los sucesivos gobiernos de la Nación se han visto obligados a efectuar procesos de regularización que han generado, entre otras cosas, una burocracia en la que se han venido denunciando irregularidades o deficiencias —venta de números en las filas para adquirir formularios o largas filas en las que la gente llega incluso a pernoctar para acceder los primeros al mostrador de la Administración— y cuyo resultado es que hoy los contingentes (art. 39 de la Ley Orgánica 4/2000) sean procesos de regularización anual de trabajadores ilegales con varios años de residencia y que, para obtener un permiso de trabajo y residencia, empresario y trabajador han de pasar varios años de espera; y ello pese a que las más altas instancias nacionales e internacionales vienen llamando la atención del gran número de trabajadores extranjeros que la Unión Europea precisará en los años inmediatamente venideros.

Consecuencias inmediatas de las anteriores situaciones son:

- los emigrantes en España antes de tener todos los derechos y obligaciones que la legislación establece han de pasar necesariamente, en un gran número de casos por varios años de ilegalidad, y

- las deficientes condiciones laborales de los emigrantes que se encuentran al margen de la legalidad son fácil-

mente imaginables al carecer de cualquier derecho y ser objeto de explotación por algunas personas carentes de la más mínima conciencia.

En este informe plantearemos reflexiones y propuestas para mejorar las condiciones de vida de aquellos que se han visto forzados a abandonar su suelo para desplazarse a otro extraño

Un adecuado estudio de la inmigración debe de comenzar por la disección del problema y a tales efectos comenzaremos por diferenciar entre aquellos inmigrantes que tienen su situación administrativa regularizada y los que no la tienen; ambos colectivos encuentran problemas comunes de integración pero es evidente que, en lo que al mercado de trabajo se refiere, la diferencia es abismal en contra de los que se hallan en situación de ilegalidad que, con mucha diferencia, tienen habitualmente unas peores condiciones de trabajo. En todo caso el análisis de estos últimos, los extranjeros no documentados, tiene una dificultad añadida, cual es la del desconocimiento de su número exacto, debiendo obrar por aproximaciones, con el riesgo que ello siempre comporta.

Otra clasificación podría ser la de inmigrantes estables y temporeros, entendiendo por estables aquellas personas que se incardinan en una localidad concreta y allí obtienen trabajo integrándose en la sociedad; normalmente, o los más de ellos, sobre todo en poblaciones pequeñas, se trata de inmigrantes legales que han reunido a su familia e incluso tenemos ya españoles de segunda generación. Los temporeros, por el contrario, son población ambulante dedicada, esencialmente, a la agricultura y en la que abunda, o por lo menos no es extraño, el inmigrante sin regularizar.

Por último y desde el otro lado de la relación laboral empresarios grandes, medianos y pequeños acusan cada uno de ellos problemas con perfiles propios que también trataremos de estudiar.

2. EL TRABAJADOR INMIGRANTE EN SITUACIÓN IRREGULAR

Los trabajadores en situación regular tienen «con matices» los mismos derechos legales que los españoles; cierto que estos derechos, además, están normalmente mediatizados por la dificultad de la comprensión del lenguaje y el desconocimiento de la legalidad vigente, muy distante, casi siempre, de la imperante de hecho en sus países de origen. Con todo, el aprendizaje de los derechos y su ejercicio suele ser rápido, incluso más que el idioma, y hacen uso con frecuencia de los servicios que se ponen a su disposición; por ejemplo acuden con frecuencia a las organizaciones sindica-

les y, de éstas, a la información de la Administración pública. Y ello a pesar, insistimos, de las dificultades y de la barrera que, incluso para los hispanohablantes, supone el idioma. Ello dificulta en algunos casos no solamente comprender las órdenes que reciben, lo cual coarta su posibilidad de promoción, sino también sus posibilidades en orden a dar respuesta a posibles arbitrariedades.

La siniestralidad laboral entre los trabajadores inmigrantes, debido a la falta de comprensión adecuada de las órdenes que se les dan respecto del modo de ejecutar los trabajos, aún sin estadísticas oficiales y únicamente de modo empírico, ha de estimarse superior a la de los trabajadores nacionales.

Pero es sin duda el grupo de los que no tienen su situación regularizada el que recibe peor trato en tanto en cuanto se les priva de todo tipo de derechos laborales y se les atena por el miedo de la expulsión.

En algunos casos se producen condiciones de trabajo abusivas, tanto en cuanto al tiempo de trabajo como al salario, difícilmente imaginables en el siglo XXI, que presiden el desarrollo de la relación laboral. Manejados, en ocasiones, por mafias, son condenados a una vida alejada de los estándares propios de nuestro tiempo.

La carencia de todo tipo de derecho, el vivir «a la suerte» —como alguno de ellos ha puesto de manifiesto ante la Inspección de Trabajo en alguna ocasión—, les hace presa fácil de individuos sin escrúpulos que, a veces en condiciones próximas a la esclavitud, trafican con los inmigrantes aprovechándose de la ignorancia, necesidad o falta de buena fe de algunos empresarios, no todos, que, diciendo precisar mano de obra de manera urgente, no la obtienen por los cauces institucionalmente establecidos. Jornadas de sol a sol, salarios de hambre y situaciones en las que el mediador aprovecha la debilidad del extranjero para cobrar un precio abusivo por un pseudo alojamiento o por una manutención ínfima, son situaciones que, en alguna ocasión, se han puesto de manifiesto a través de las declaraciones de algunos extranjeros que, no soportando la situación de angustia a que son sometidos, huyen y solicitan el auxilio de las autoridades y fuerzas de orden público.

No obstante desde algunos ámbitos de la Administración se ha trasladado la impresión de que el trabajador cuya situación no está regularizada suele ser, o en buena medida es, un transeúnte que se desplaza en busca de una situación de menor control policial y/o mejores condiciones económicas, dentro de su precariedad y, en consecuencia, pasa por España, muchas veces, con destino al norte de Europa.

Lo cierto es que si, en la actualidad, un empresario español (pensemos en uno aragonés), decidiese contratar uno o varios trabajadores extranjeros —en un país cuya tasa de desempleo es una de las más altas de Europa— se vería abocado a un largo y farragoso peregrinaje y normalmente podría realizar su contratación no meses, sino años más tarde, pasada su necesidad de mano de obra, salvo que acudiese al mercado de «los sin papeles», con los graves riesgos punitivos que ello comporta.

En consecuencia y patentizadas las deficiencias del sistema actual es necesario con urgencia buscar otro y España, una vez más, puede ser maestra en ello.

Hemos dicho al inicio de este informe como hasta hace poco años el Instituto Español de Emigración era organismo autónomo/entidad gestora de los procesos migratorios espa-

ñoles, encargado de su ordenación y de facilitar el retorno de los emigrantes. Pues bien, parecería razonable que la Unión Europea, con su autoridad, actuara ante los países fuente del mayor número de trabajadores extranjeros (Magreb y subsaharianos) para que éstos creasen sus propios Institutos de Emigración con la colaboración necesaria de Europa para ordenar y facilitar la emigración y el retorno hacia Europa y a la inversa.

Se trataría de administraciones en origen, eficaces y ágiles que en contacto permanente con las europeas canalizaran de manera fluida la contratación y el retorno de trabajadores extranjeros.

En definitiva, lo que a nuestro modesto entender se debe intentar es alcanzar, mediante las adecuadas gestiones y presando para ello la ayuda necesaria, la creación en los países fuente del mayor número de trabajadores emigrantes de un organismo cuyos resultados en España en los años sesenta fueron muy buenos.

Al mismo tiempo nos parece de todo punto necesario conocer la auténtica necesidad de mano de obra extranjera, probablemente distorsionada por el número de parados o desempleados de las estadísticas nacionales.

Puede resultar paradójico que soportando el país más de un millón de parados sea frecuente oír las quejas de empresarios que carecen de la mano de obra necesaria para emprender sus negocios. En la Institución del Justicia se han recibido en más de una ocasión quejas en este sentido desde distintos sectores productivos, realizándose en el año 2001 un informe en el que ya se constataba una situación de desajuste entre los datos reales y los que estadísticamente figuran en cuanto a las cifras de demandantes de empleo en el sector de la construcción y se apuntaba la necesidad de que la Administración interviniera de forma activa para superar dicho desajuste, sin que pudiera ampararse en la falta de colaboración de las empresas a la hora de facilitarle el resultado de las gestiones para contratar mano de obra tras cursar las oportunas ofertas al Instituto Nacional de Empleo. En aquel informe se apuntaba que desde las Administraciones implicadas, a la hora de otorgar los oportunos permisos de trabajo a extranjeros, había de procurarse una deseable flexibilidad en la valoración de la existencia de mano de obra nacional desempleada y en la determinación de lo que aconsejaba la situación nacional de empleo, de tal forma que su concesión se ajustase en lo posible a las demandas reales del sector (expediente 701/2000).

Es importante reconocer la importancia que está teniendo la presencia de los trabajadores inmigrantes en el mercado laboral, desempeñando puestos de trabajo indispensables y que no podrían ser cubiertos por trabajadores españoles.

No se trata de que los emigrantes vengan a realizar los trabajos no queridos por los españoles sino que, como se ha apuntado desde la Inspección de Trabajo, eliminado el número de parados atendidos por el subsidio agrario (paro endémico en determinadas zonas del sur del agro español que otros Estados Miembros de la Unión Europea han padecido o padecen de manera parecida) y una bolsa de parados generados en la época de mayor crisis y que ahora resulta de muy difícil recolocación, el actual desempleo en España se mueve en torno a cifras medias europeas. Concretamente en Aragón estamos muy próximos, si no de lleno, en lo que se puede denominar pleno empleo.

Ello significa que hace falta mano de obra que no puede ser atendida en el mercado de trabajo nacional y, en consecuencia, nuestros empresarios al no obtener una respuesta adecuada acuden a mano de obra extranjera. Y sin embargo, por los cauces institucionalmente habilitados para ello, la oferta de mano de obra extranjera legal es escasa. En consecuencia nuestras autoridades autonómicas deberían hacer lo necesario para que por el Gobierno de la Nación se atendiesen adecuadamente las peticiones que se le efectúen. Previamente, por la Dirección General de Trabajo e Inmigración, deberían efectuarse los necesarios estudios para llegar a concretar de manera cierta y sin distorsiones las necesidades reales de mano de obra extranjera. Hoy es frecuente que el empresario que, en ocasiones, desconfía de la Administración pública, demande mucho más número de trabajadores de los que precisa para así poder elegir el que más le convenga; téngase en cuenta que teóricamente el empresario pide trabajadores de manera innominada.

Tras el conocimiento de las reales necesidades y sin negar la evidencia de lo dispuesto en el art. 149.1.2º de nuestra Constitución, es decir, la competencia exclusiva, ya señalada, del Estado, en materia de extranjería, no es menos cierto que nada se opone a que en uso de lo dispuesto en el art. 150.2 de la misma Carta Magna, o de la forma que mejor se estime adecuada, la Comunidad Autónoma asuma la gestión de la concesión de los permisos de trabajo y residencia. En todo caso, la creación de una administración «ad hoc», lejos de la meramente policial, más habituada al mantenimiento del orden y la persecución del delincuente que al control de la inmigración, parece algo positivo. Para ello es absolutamente imprescindible comenzar por dotar adecuadamente en recursos humanos y materiales a las oficinas de extranjería, carentes en ocasiones de funcionarios especializados, aplicaciones informáticas, locales y, en general, de todo medio que posibilite la eficaz realización de la función que tienen encomendada.

Hay que asumir que la inmigración es un fenómeno, no solamente deseable para España, sino realmente imprescindible para nuestro mercado de trabajo, para el sostenimiento de nuestro sistema de pensiones y también para satisfacer la demanda de mano de obra en muchos sectores de la economía.

Mucho se habla del amplio bagaje cultural y científico que nos aporta la mano de obra extranjera, en especial la venida del este de Europa pero lo cierto es que desde la Inspección de Trabajo únicamente se nos ha dado razón al respecto del caso de un ingeniero informática marroquí ocupada en tal puesto. Trabajos como peones en la construcción y la agricultura y servicio doméstico son las ocupaciones más desempeñadas por los inmigrantes que se enfrentan, una vez salvada la enmarañada barrera legal para permanecer y trabajar en España, con la no menos insalvable de la homologación de sus títulos profesionales o con la más simple del ejercicio de sus habilidades y profesiones habituales. Por ejemplo, es patente la necesidad de conductores de camión; pues bien, no es menos patente la dificultad que tienen los ciudadanos del este de Europa para hacer valer sus permisos de conducir. Si difícil resulta la homologación de sus licencias, obtener nuevos permisos a aquéllos que no los tienen les resulta prácticamente imposible.

En consecuencia, articular medios para facilitar a los extranjeros la homologación de sus permisos, una vez demos-

trada su validez o su habilidad, nos parece otro modo de encauzar la integración de los inmigrantes.

Por último y en el camino para realizar este informe nos encontramos con los tratados de doble nacionalidad que en su día España suscribió con la práctica totalidad de las Repúblicas iberoamericanas. En concreto: Chile, Perú, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Argentina y Colombia.

Casi todos ellos tienen idéntica factura, pero en dos de ellos, Chile y Perú, el art. 7, literalmente copiado dice:

«Los españoles en el Perú y los peruanos en España que no estuviesen acogidos a los beneficios que les concede este Convenio, continuarán disfrutando de los derechos y ventajas que les otorguen las legislaciones peruanas y española, respectivamente.

En consecuencia, podrán especialmente: viajar y residir en los territorios respectivos, establecerse ...; ejercer todo género de industria; comerciar, tanto al por menos como al por mayor; ejercer oficios y profesiones, gozando de protección laboral y de seguridad social, y ..., todo ello en las mismas condiciones que los nacionales.»

Este segundo párrafo no consta en los demás Convenios de doble nacionalidad.

Pues bien, pese a la reiterada doctrina de nuestro Tribunal Supremo, valga por todas la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 15 de septiembre de 1998 y las en ella citadas, la Administración en muchas ocasiones obliga a los nacionales peruanos y chilenos a acudir a los Tribunales para hacer valer sus derechos.

De igual manera y pese a que también el Tribunal Supremo ha declarado el derecho de los nacionales argentinos a hacer valer sus títulos en España, pudiendo ejercer libremente sus oficios y profesiones en los mismos términos y condiciones que los españoles y por tanto están exentos de proveerse de permiso de trabajo y ello en virtud del Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad de 21 de noviembre de 1863, (ratificado en 20 de junio de 1864) celebrado entre España y Argentina —Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de marzo de 1.997—, también se debe de acudir a los Tribunales para hacer valer el derecho.

La conclusión es evidente: facilitar a quienes tienen derecho su ejercicio evitaría gastos burocráticos y situaciones paradójicas.

Pero es más, y aún cuando el segundo párrafo del art. 7 transcrito no aparece en el resto de los Convenios de doble nacionalidad, es evidente que si es una consecuencia del párrafo primero en los Convenios con Chile y Perú, también lo será, necesariamente, en el resto de convenios, y por supuesto, con idénticos efectos.

3. LOS MENORES INMIGRANTES

Una vertiente de esta problemática es la referida a los menores inmigrantes, que representan un colectivo con especiales dificultades, tal y como se nos ha puesto de manifiesto en diversas visitas institucionales realizadas por Asesores del Justicia a centros de distinta naturaleza.

En particular, en la visita que anualmente se realiza de manera periódica por una asesora de la Institución a la Residencia «Cesaraugusta», centro de internamiento de menores con medida de protección dependiente del Gobierno de

Aragón, se nos han puesto de manifiesto algunas problemáticas derivadas del cada vez mayor número de menores inmigrantes usuarios del centro. Por lo que afecta al ámbito laboral, se detecta la práctica inexistencia de recursos de atención para ellos, pues su situación normalmente transitoria, unida a la dificultad con el idioma condiciona las posibilidades de lograr una escolarización óptima; y, por otra parte, al no estar en posesión de la documentación precisa (la obtención del permiso de residencia suele demorarse y el permiso de trabajo no suele concederse) no se les puede insertar laboralmente, ni siquiera ofrecerles una adecuada formación, pues no pueden participar en los cursos de formación del Inaem ni en las Escuelas Taller, por lo que se reducen sus opciones a talleres formativos desarrollados por contadas entidades (Fundación Federico Ozanam, Codef...) y cursos de idioma. Por ello, aunque desde el centro de protección se les presta toda la atención posible y se atiende adecuadamente a sus necesidades, se carece de una respuesta eficaz a estas situaciones de cara al futuro de los afectados, pues cuando cumplen la mayoría de edad cesa la tutela de la Administración y abandonan el centro sin posibilidades de inserción laboral.

En el momento de la última visita realizada a este centro se encontraban en la residencia veintinueve menores. Catorce de ellos eran extranjeros: dos rusos y tres rumanos que estaban estudiando; los demás, eran magrebíes y sólo podían recibir cierta formación y conocimiento del idioma en los talleres antes indicados y en la Casa de las Culturas. Un alto porcentaje de ellos se configuran como una población variable y transeúnte de la residencia, pues son menores que van recorriendo nuestro país y en ocasiones se dirigen a otros. A este respecto se comentó la reciente Instrucción de la Fiscalía General del Estado relativa a la repatriación de los menores inmigrantes mayores de 16 años que accedan de forma irregular a nuestro país, al considerar que, si viven independientemente de sus padres y con su consentimiento, tienen capacidad para regir su persona y bienes como si fueran mayores de edad, por lo que no procedería jurídicamente apreciar una situación de desamparo que les colocara bajo la tutela de la Administración. El internamiento en un centro de protección procedería cuando el retorno no pudiera materializarse en las 48 horas siguientes a la detención. A este respecto, se nos comentó que muchos menores extranjeros no acompañados llegaban aquí con el objetivo de trabajar y mandar dinero a su casa, pero como el acceso al mercado laboral era complicado por lo dicho anteriormente, terminaban delinquiendo o fugándose para lograr su objetivo.

4. LOS TEMPOREROS

Trabajador estable equivale normalmente a trabajador con su situación administrativa regularizada; sus dificultades de integración laboral son escasas y las dificultades de su devenir en el mercado del trabajo están normalmente unidas a las del conocimiento del idioma. Entre los temporeros existe un mayor número de ilegales, siendo su campo natural de trabajo habitualmente la agricultura.

El trabajador temporero es normalmente incómodo, en ocasiones su llegada equivale a duplicar los habitantes de pequeñas poblaciones generando problemas de toda índole, especialmente de orden público.

No puede ignorarse que las poblaciones a veces desean su presencia cuando son necesarios (durante los pocos días al año que hay trabajo), pero también su marcha cuando desaparece esa necesidad transitoria, por ello son vanos todos los intentos de acondicionar recintos especiales de acampada ante el temor de su permanencia estable o por lo menos durante todo el verano o la temporada de recogida, tanto en la localidad de acampada como en las vecinas.

Las administraciones locales se manifiestan impotentes ante el problema que, en muchas ocasiones, desean que dure el tiempo mínimo imprescindible; y la Administración provincial no suele intervenir.

Hace unos años, la Diputación General de Aragón promovió mediante pequeñas subvenciones la construcción y adecuación de lugares de permanencia por parte de los empresarios; su éxito fue escaso por cuanto con el mismo temor señalado, ningún empresario quiere acoger a trabajadores que no sean suyos y por más tiempo del estrictamente imprescindible. Lo más cierto es que normalmente los lugares de acogida que en la Inspección de Trabajo se han visto y conocido suelen ser insuficientes y dejan bastante que desear, dotados en ocasiones únicamente de un grifo con agua potable, una zanja a modo de letrina y poco más.

La normativa sobre locales destinados a dormitorios y comedores, Anexo V del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, se limita a señalar que serán adecuados, debiendo reunir las condiciones necesarias de seguridad y salud. Existe además una antigua normativa sobre comedores, datada en junio de 1.938 y adaptable a las costumbres locales en la agricultura, inaplicable por insuficiente y desconocida.

Hasta la fecha, todos los intentos de crear o acondicionar lugares de acampada o de acondicionamiento de locales de estancia y acogida de los trabajadores temporeros han dado escasos, si no nulos, resultados.

Nunca ha estado presente en los diversos intentos realizados la Administración provincial.

Algún intento ha existido, sin embargo, a través de las cooperativas, que adecuadamente apoyadas en todo orden de necesidades, incluso económicas, podrían servir de elemento de solución de los diversos problemas que se presentan. Habría que salvar, no obstante, algún problema que mencionaremos a continuación.

Partiendo de que en toda localidad de Aragón, por pequeña que sea, existe una cooperativa, podrían éstas servir como de especie de empresas de trabajo temporal sin ánimo de lucro. De esta manera sería la cooperativa el sujeto empresario del contrato de trabajo, que gestionaría los elementos documentales y distribuiría los trabajadores en función de las necesidades de los agricultores. La cooperativa podría asumir igualmente el coste del alojamiento de los trabajadores, incluso con el de sus familias, en su caso, pudiendo estudiarse el pago por parte de éstas de parte del gasto adicional que pudieran realizar.

Inconveniente respecto de la idea anterior es, de un lado, el que las empresas de trabajo temporal deben obtener la oportuna autorización con el oportuno depósito de fianza y una estructura adecuada, alejada normalmente de los fines de la sociedad cooperativa, trámites no siempre fáciles y, de otro, de mayor calado si cabe, es que ante el posible acci-

dente laboral con falta de medidas de seguridad entraría en juego el art. 123 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social o de recargo inasegurable de la prestación cuya responsabilidad recaería sobre la cooperativa gravándola en sobremanera. Se debería estudiar detenidamente el modo de que, en este supuesto, la responsabilidad cayese sobre el autentico infractor sin posibilidad de derivación hacia la cooperativa. Al mismo tiempo deberían aligerarse sustancialmente los trámites burocráticos para que las cooperativas, en estos casos, pudieran contratar trabajadores para cederlos a terceros. No obstante los beneficios de este modelo, que se ha probado con bastante fortuna en alguna ocasión, superarían con exceso a los inconvenientes.

Las cooperativas, además, se encargarían de actuar como gestores de la contratación y de las cuotas de Seguridad Social, previo el establecimiento de la oportuna prima a su favor por parte de esta y las debidas ayudas de las administraciones provincial, autónoma y central.

Se obtendría así además que, solamente trabajadores adecuadamente documentados accediesen al trabajo, y que éstos a su vez fuesen correctamente tratados en el orden sociolaboral: salarios adecuados, correctos alojamientos y regular situación en seguridad social.

En varias ocasiones se ha intentado con variada suerte el establecimiento de Oficinas locales de información que, situadas en lugares estratégicos, trataban de ayudar tanto a los extranjeros como a los empleadores. La fragilidad y escasez dotacional y, en consecuencia, lo mínimo de los servicios prestados convertían en poco rentable una buena idea. Se hace necesario insistir en ella, subvencionando a Ayuntamientos, sindicatos y a organizaciones no gubernamentales que quieran participar en la misma.

Debemos desechar el temor al denominado efecto llamada, que hay que superar necesariamente so pena de convertir en inatacable un problema que adecuadamente enfocado no es tal.

5. LOS EMPLEADORES

Hemos clasificado a los empleadores de mano de obra extranjera en grandes, pequeños y medianos empresarios. A su vez podríamos ir combinando cada uno de los elementos antes enunciados, empresa mediana con trabajadores temporeros en situación regularizada, con trabajadores indocumentados, con trabajadores estables, etc., hasta llegar a un número amplio de posibilidades. Con todo, el enunciado simple nos dará idea de las variedades que se nos pueden presentar dentro de este estudio.

La idea que tenemos es la de que la gran empresa normalmente tiene más facilidades para contratar y se le presta más atención por parte de las autoridades por cuanto asume una porción superior del problema. Igualmente la gran empresa suele ser más respetuosa con la legalidad, entre otras cosas por cuanto presenta una mayor imagen y una superior solvencia aparente; además suele poseer más resortes para hacer frente a sus necesidades que la pequeña empresa. En consecuencia, aparentemente, le es más fácil respetar la legalidad.

Por el contrario la pequeña empresa, el pequeño agricultor que, por ejemplo, precisa de cinco a diez hombres durante tres o cuatro días, en caso de no obtener respuesta adecua-

da en los canales oficiales se ve abocado a buscar resultados de cualquier forma, incluso al margen de la legalidad. Situaciones verdaderamente angustiosas que ha tenido que paliar en alguna ocasión el Tribunal Supremo, como por ejemplo en Sentencia de su Sala de lo Contencioso Administrativo de 5 de diciembre de 1997, en la que anula la sanción impuesta a un cosechero que contrató trabajadores sin legalizar ante el riesgo de pérdida de la cosecha debido a la inexistencia de vendimiadores españoles en la zona.

En otras ocasiones los Juzgados de lo Social han entendido la ausencia de mala fe y, en consecuencia, han anulado la actuación sancionadora, cuando la empresa, actuando de buena fe, ha dado de alta en Seguridad Social al trabajador carente de permiso de trabajo.

Con todo, dejar la interpretación de la norma a la benevolencia y comprensión de los Tribunales parece un camino inadecuado que podría llevarnos a burlar la Ley abriendo escotillas no queridas por el legislador.

De cualquier forma, si grande o pequeño acuden a la autoridad pública competente en busca de ayuda para obtener mano de obra extranjera en defecto de la española, que ya hemos dicho que en Aragón es escasa, lo normal será obtener la llamada por respuesta y una admonición de carácter punitivo, en su caso. La conclusión es fácilmente predecible, la existencia de agencias ilícitas de colocación con ánimo de lucro o, lo que es lo mismo, el tráfico de mano de obra.

Es de todos sabida la existencia de mafias conductoras de mano de obra extranjera, legal unas veces, en situación ilegal las más que, ante la inoperancia de los servicios públicos de empleo, actúan dando solución a los problemas de los empresarios. Un adecuado funcionamiento del sistema cooperativizado a que nos hemos referido probablemente no evitaría en su totalidad el problema, pero seguro que lo paliaría en gran manera.

Cuestión que ha sido apreciada por la Inspección de Trabajo en más de una ocasión ha sido el hecho de conocer como grupos de inmigrantes conducidos por un «capo» son ofrecidos en muy precarias condiciones laborales a empresarios, unas veces en estado de necesidad ante la inexistencia de cosechadores y otras en situación de buscarlos así, directamente, por cuanto es mano de obra mucho más dócil y barata que, además, son alojados por el «jefe» en casas de los pueblos. Estas situaciones, por lo menos las conocidas por la Inspección de Trabajo, se dilataron bastante en el tiempo.

Las autoridades locales no pueden desconocer estas situaciones, y deben comunicarlas a las autoridades laborales o policiales.

Una de las formas, por último, de evitar la contratación al margen de la Ley, era la realización de campañas mediante equipos compuestos por unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y miembros de la Guardia Civil de la zona, conocedores del terreno. Se trataba de un elemento disuasorio de primera magnitud, tendente más a prevenir que a realizar una efectiva labor punitiva.

Retomar la realización de estas campañas podría ser un elemento más de ayuda en el control del problema.

Por último un breve apunte sobre una situación que desde la Inspección de Trabajo se ha constatado de forma repetida en más de una ocasión. Se trata de la situación de los/las empleadas de hogar, servicio domestico, dedicadas esencialmente a funciones de servicio de compañía. Se ha compro-

bado como los «empleadores», en ocasiones, prefieren trabajadores indocumentados, aún con el grave riesgo que una sanción de seis mil euros puede comportar para una economía doméstica, por cuanto este tipo de personas son mucho más dóciles que los regularizados y además, como los que tienen su situación administrativa legalizada pueden obtener trabajos mejor remunerados, en cuanto el extranjero obtiene «los papeles» abandona el trabajo de acompañante.

6. CONCLUSIONES

1. Se ha de destacar la importancia del conocimiento del idioma por el trabajador extranjero para alcanzar el objetivo de su plena integración en el mercado de trabajo. Sólo conociendo el idioma será plenamente consciente de sus obligaciones y derechos y entenderá correctamente el significado de las órdenes que pueda recibir de sus empresarios y personas de estos delegadas. Se evitaría con ello, además, un buen número de siniestros laborales.

2. Se debería promover a través de los cauces institucionales adecuados la creación de Institutos Nacionales de emigración en los países de origen, a imagen y semejanza de nuestro extinto Instituto Español de Emigración. Se conseguiría, así, un elemento encauzador en origen de los flujos migratorios.

3. Una adecuada solución del problema pasa por un correcto conocimiento de la mano de obra necesaria, tarea a acometer por la autoridad autonómica competente en la materia. A partir de ahí nuestras autoridades podrán solicitar y exigir, si así se considera necesario, el contingente necesario para dar satisfacción a las necesidades de nuestros empresarios.

4. Desde la perspectiva laboral debe potenciarse una estructura administrativa pública con los medios necesarios, humanos y materiales, especializada, ajena a condicionamientos policiales.

5. No debería de desecharse —al contrario, debería estudiarse en profundidad— la posibilidad de que sea la Comunidad Autónoma quien gestione el contingente de extranjeros por delegación de la Administración Central.

6. La homologación de títulos, que en ocasiones deberá ser automática, y facilitar al extranjero la obtención de permisos para el ejercicio de habilidades que ya posee, por ejemplo el permiso de conducir, contribuirá, sin duda, a una correcta integración laboral.

7. Debe prestarse una atención especializada a la problemática de los menores inmigrantes, a fin de eliminar obstáculos que veten su acceso a una formación adecuada y a facilitarles su integración laboral y social.

8. Nuestras autoridades deberían estudiar el aprovechamiento de los Convenios de doble nacionalidad como vía para regularizar la situación de los ciudadanos iberoamericanos residentes en España.

9. La adecuada y real coordinación de las Administraciones públicas, especialmente de la provincial en apoyo de las

locales más débiles, parece imprescindible. Esta coordinación y apoyo se debe de materializar en el aporte de los adecuados recursos económicos.

10. Resulta imprescindible la creación de lugares de alojamiento que posean los servicios adecuados asumiendo las autoridades públicas locales, provinciales y autonómicas su vigilancia, limpieza y mantenimiento.

11. Se deben incrementar las ayudas a los empresarios que deseen habilitar lugares de acogida y viviendas suficientes. Para ello será necesario que se conozcan adecuadamente las condiciones mínimas que aquellos lugares han de poseer.

12. Aprovechar las cooperativas locales o regionales a modo de empresa de trabajo temporal, exentas de ánimo de lucro, garantizaría a los empresarios la mano de obra suficiente en el momento preciso, al tiempo que también garantizaría a los trabajadores unas condiciones de trabajo acorde con la Ley.

13. Se deberían potenciar oficinas locales de información adecuadamente dotadas que además gestionasen la contratación de los extranjeros.

14. El orden público y el control de la extranjería es cuestión policial; evidentemente la colaboración entre las Policías locales conocedoras de situaciones sospechosas o flagrantemente anómalas y la Guardia Civil o Policía Nacional podría ayudar a la destrucción de las mafias traficantes de mano de obra.

15. Incrementar la acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la agricultura y la recreación de equipos de inspección con la Guardia Civil, que tienen acreditada su eficacia en tiempos no excesivamente lejanos ayudaría a controlar el cumplimiento correcto de la normativa y su aplicación a los extranjeros, tanto en cuanto a sus deberes como respecto de sus derechos, especialmente los de índole salarial y de seguridad social.

IV. INMIGRANTES Y EDUCACIÓN

1. ESCOLARIZACIÓN DE MENORES INMIGRANTES

1.1. Derecho a la educación

En el ordenamiento jurídico español existen disposiciones legales que garantizan el derecho de todo niño a recibir una educación básica. Cabe citar, entre otras, el artículo 27 de la Constitución Española, que generaliza el derecho a la educación. En desarrollo de esos principios de pluralismo educativo, el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley de 3 de julio de 1985, Reguladora del Derecho a la Educación, LODE, ya refleja el derecho a la educación que asiste a los extranjeros en España:

«1. Todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de

primer grado, así como en los demás niveles que la ley establezca.

2. Todos, asimismo, tienen derecho a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de ese derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno.

3. Los extranjeros residentes en España tendrán también derecho a recibir la educación a que se refieren los apartados uno y dos de este artículo».

El derecho a la educación y, particularmente, la extensión de la educación a la totalidad de la población en su nivel básico, quedan igualmente plasmados en el Preámbulo y Título Preliminar de la Ley Orgánica 3/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo, LOGSE, cuyo artículo 1º.3 determina que «las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, ajustarán su actuación a los principios constitucionales y garantizarán el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución, en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación y en la presente ley».

Este derecho a la educación, que se configura en el Derecho Internacional y en nuestra Constitución como un derecho básico de las personas, no puede estar condicionado para los extranjeros a exigencias de situación de legalidad o de reciprocidad. En este sentido, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social establece lo siguiente:

«Artículo 9. Derecho a la educación.

1. Todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

2. En el caso de la educación infantil, que tiene carácter voluntario, las Administraciones públicas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite.

3. Los extranjeros residentes tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles. En concreto, tendrán derecho a acceder a los niveles de educación y enseñanza no previstos en el apartado anterior y a la obtención de las titulaciones que correspondan a cada caso, y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

4. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros residentes que lo necesiten puedan recibir una enseñanza para su mejor integración social, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural.»

La Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, en el capítulo relativo a la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales, dedica una sección a los alumnos extranjeros. El artículo 42, que hace referencia a su incorporación al sistema educativo es del siguiente tenor literal:

«1. Las Administraciones educativas favorecerán la incorporación al sistema educativo de los alumnos procedentes de países extranjeros, especialmente en edad de escolariza-

ción obligatoria. Para los alumnos que desconozcan la lengua y cultura españolas, o que presenten graves carencias en conocimientos básicos, las Administraciones educativas desarrollarán programas específicos de aprendizaje con la finalidad de facilitar su integración en el nivel correspondiente.

2. Los programas a que hace referencia el apartado anterior se podrán impartir, de acuerdo con la planificación de las Administraciones educativas, en aulas específicas establecidas en centros que impartan enseñanzas en régimen ordinario. El desarrollo de estos programas será simultáneo a la escolarización de los alumnos en los grupos ordinarios, conforme al nivel y evolución de su aprendizaje.

3. Los alumnos mayores de quince años que presenten graves problemas de adaptación a la Educación Secundaria Obligatoria se podrán incorporar a los programas de iniciación profesional establecidos en esta Ley.

4. Los alumnos extranjeros tendrán los mismos derechos y los mismos deberes que los alumnos españoles. Su incorporación al sistema educativo supondrá la aceptación de las normas establecidas con carácter general y de las normas de convivencia de los centros educativos en los que se integren.

5. Las Administraciones educativas adoptarán las medidas oportunas para que los padres de alumnos extranjeros reciban el asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español».

La aplicación de estas disposiciones asegura la escolarización de la población inmigrante en niveles básicos y obligatorios, mas el problema radica en cómo se debe actuar. La adjudicación de un puesto escolar gratuito a un niño inmigrante no debe ser más que el comienzo de una serie de medidas que se habrán de poner en práctica si pretendemos que su integración en nuestro sistema educativo sea efectiva. La población inmigrante, además de ser muy heterogénea, tiene mucha movilidad por lo que continuamente surgen nuevas necesidades. Por ello se deben desarrollar programas de compensación educativa para que la igualdad de oportunidades sea una realidad para estos alumnos que llegan a nuestro país en circunstancias especiales. A este respecto, recordemos lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Calidad de la Educación:

«1. Con el fin de asegurar el derecho individual a una educación de calidad, los poderes públicos desarrollarán las acciones necesarias y aportarán los recursos y los apoyos precisos que permitan compensar los efectos de situaciones de desventaja social para el logro de los objetivos de educación y de formación previstos para cada uno de los del sistema educativo.

2. El Estado podrá impulsar, mediante convenios con las Comunidades Autónomas, actuaciones preferentes orientadas al logro efectivo de sus metas y objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de compensación en educación».

La asistencia de estudiantes extranjeros a nuestras escuelas, además de una exigencia legal y social, un fenómeno claramente enriquecedor tanto para los alumnos nacionales como para los inmigrantes. Para los venidos de fuera, porque el principal instrumento de integración y el que más rápidamente permite acortar las diferencias de origen es la formación y educación. También para los alumnos originariamente españoles, porque el contacto con la diversidad desde peque-

ños es muy enriquecedor al permitirles tener referencias de otros modelos culturales con valores muy apreciables, que en algunos casos hemos olvidado. Debe ser también un estímulo el conocer de cerca el esfuerzo que tienen que hacer otros niños o jóvenes para obtener cosas que a los de aquí parece normal tenerlas. Estos vínculos de amistad y compañerismo nacidos en la juventud y la infancia son la mejor base para que la integración se produzca sin exclusiones.

La administración educativa ha hecho un notable esfuerzo para hacer frente a una situación nueva en España, ya que durante el último siglo las corrientes migratorias han sido hacia el exterior. Es evidente que nos encontramos ante un nuevo reto ya que existe entre una gran diversidad porque tienen orígenes nacionales distintos, utilizan distintas lenguas maternas y pertenecen a países con sistemas de valores diferentes que, por la misma escasez de medios de que disponen, no han podido darles la enseñanza que aquí han tenido desde el principio otros alumnos. A ello hay que añadir la gran movilidad que tienen debido a la falta de arraigo y a la necesidad de buscar trabajo de sus padres, que provoca que lleguen con el curso empezado o que cada año vivan en una ciudad o barrio diferente. Por eso hay que ser conscientes de la dificultad que esta tarea encierra y hay que ser especialmente comprensivo con la Administración educativa y, particularmente, con los profesores que se encargan de la docencia y el personal de servicios que les asiste.

1.2. Integración de alumnos inmigrantes

Al comienzo de su escolarización, se detecta la necesidad de que los niños inmigrantes adquieran ciertos hábitos cotidianos y costumbres que los autóctonos ya poseen así como de que, en su caso, superen la barrera idiomática. Para ello se plantean y experimentan diversas modalidades: a) La creación de unos centros de acogida para alumnos inmigrantes recién llegados en los que permanecen provisionalmente hasta adquirir los hábitos de conducta imprescindibles para la convivencia educativa y un mínimo conocimiento del idioma, con carácter previo a su incorporación al centro ordinario. b) El establecimiento, en el centro ordinario, de agrupamientos flexibles, también provisionales, de estos alumnos antes de incorporarse a su grupo de referencia. c) La incorporación directa al grupo de alumnos que por edad le corresponda.

Es evidente que en los dos primeros casos se corre el riesgo de que esas situaciones en principio provisionales se prolonguen indeseadamente, colaborando a crear auténticos «guetos». En el tercer caso, las carencias que presentan estos alumnos en un primer momento ocasionan múltiples problemas de convivencia que repercuten negativamente en el proceso educativo. En cualquier caso, desde un punto de vista organizativo se ha de promover la escolarización de inmigrantes en condiciones que permitan su efectiva inserción y una atención específica de sus necesidades educativas. Para ello, por una parte, se deben realizar acciones compensatorias y proveer los recursos económicos necesarios; por otra, se constata que es preciso evitar concentraciones excesivas de alumnos inmigrantes en un mismo Centro, así como escolarizar una proporción adecuada de estos alumnos por unidad escolar.

El difícil y complicado proceso de la integración de inmigrantes en nuestra sociedad no debe ser entendido como

asimilación sino como el establecimiento de relaciones positivas respetando la identidad cultural, siempre teniendo presente el preceptivo cumplimiento de los principios y normas constitucionales. No olvidemos que la escuela es un lugar idóneo para inculcar a los niños los valores de la solidaridad y la tolerancia, alentando actitudes de acogida a los «diferentes», que les permitan conocer, respetar y valorar otras culturas.

La formación en valores es una de las finalidades del sistema educativo y, por ello, la escuela debe asumir la tarea de desarrollar actitudes y hábitos entre los niños y jóvenes de respeto hacia nuestras normas de convivencia y hacia las minorías. Habida cuenta que los centros educativos también sufren las consecuencias de los problemas de integración que se generan en la vida social, desde ellos se debe incidir de forma efectiva en estos problemas, con la participación de toda la comunidad educativa, potenciando los valores humanos y los principios democráticos, y promoviendo acciones conjuntas que garanticen el derecho de todos los niños y adolescentes al desarrollo libre y pacífico de su personalidad.

A tal fin, resulta necesario la promoción de medidas y el establecimiento de programas de actuación dirigidos a mejorar la convivencia en los centros docentes y a potenciar la educación en los valores recogidos en los principios y normas constitucionales que han de ser de obligado cumplimiento para todos. Recordemos que según el artículo 27 de nuestra Constitución la educación debe estar orientada hacia el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. En este mismo sentido incide en su artículo 2 la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, disponiendo que la actividad educativa tendrá en los centros docentes como fin la formación en el ejercicio de la tolerancia y la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos.

1.3. Aumento del alumnado inmigrante

Esta institución es consciente, y así lo ha señalado ya en alguna resolución anterior, de que la cifra de alumnado con necesidades educativas especiales en nuestra Comunidad está creciendo rápidamente, debido fundamentalmente al fenómeno migratorio. El Documento Inicial del Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2002-2004 refleja que así como en el curso 98/99 hubo 1210 alumnos extranjeros matriculados en centros educativos de Aragón, en el curso 2000/01 había 3198, en su mayoría procedentes de América Latina, el Magreb y Europa del Este. El citado Documento señala también que durante el curso 2001/02 se matricularon en Aragón 4769 alumnos (datos a 15 de enero de 2002) de Educación Infantil, Primaria y Educación Secundaria Obligatoria. De ellos, un 75.8% en centros públicos y un 24.2 % en centros privados concertados. Estos datos reflejan que se ha producido un incremento de 1571 alumnos, lo que supone un 49.12% respecto al curso anterior.

La previsión es que las cifras de alumnado inmigrante se incrementen notablemente de cara al futuro. Esa tendencia, al menos, es la que se puede extraer si se comparan los datos correspondientes al curso 2000/2001, con los facilitados por la Ministra de Educación, Cultura y Deporte al comienzo del curso 2003/2004. El porcentaje de alumnado de origen inmigrante en nuestra Comunidad Autónoma con respecto al total

de alumnos escolarizados en Aragón en el curso 2000/2001 era del 1.44%. Sin embargo, según datos hechos públicos por la Ministra de Educación, Cultura y Deporte en el mes de septiembre de 2003, ese porcentaje de alumnado de origen inmigrante en Aragón se ha incrementado hasta llegar al 5% del total, siendo algo superior a la media nacional, cifrada en un 4.5% de la población escolar. De conformidad con los datos aportados por la Ministra de Educación, Cultura y Deporte, Aragón es la novena Comunidad Autónoma en porcentaje de alumnado extranjero en las aulas.

El año pasado cursaron estudios casi trescientos mil estudiantes nacidos en otros lugares. Madrid y Baleares son las que tiene un mayor porcentaje llegando al 8,9 %, seguidos de nuestros vecinos navarros y riojanos con un 6,4 %. Casi la mitad, el 44,5%, provienen de América del Sur, fundamentalmente de Ecuador y Colombia. Le siguen un 20% de marroquíes.

Desde el Departamento de Educación, Cultura y Deporte se confirma un repunte del número de alumnos en los primeros niveles de enseñanza, fundamentalmente en Educación Infantil, debido precisamente a la incorporación de hijos de inmigrantes. A comienzos del curso académico 2003-2004, la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Aragón calculaba que el número de niños inmigrantes en nuestras aulas había crecido un 10% con respecto al curso pasado, en el que ya se contabilizaron 6519 extranjeros matriculados en centros docentes aragoneses.

1.4. Distribución equilibrada. Centros educativos que escolarizan altos porcentajes de alumnado inmigrante.

La concentración de alumnos inmigrantes en determinados colegios dificulta su integración y no garantiza el derecho a la calidad de la enseñanza ni a la igualdad, y así lo ha puesto de manifiesto esta Institución en la sugerencia que con fecha 2 de septiembre de 2002 dirigió a la entonces Consejera de Educación y Ciencia con objeto de que su Departamento adoptase las medidas oportunas a fin de lograr una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas entre todos los centros sostenidos con fondos públicos, de forma que se favorezca la integración de estos alumnos en nuestra sociedad.

1.4.1. Visitas a centros educativos

Con la finalidad de supervisar las condiciones en que se desarrolla la integración en nuestro sistema educativo del alumnado inmigrante y procedente de minorías étnicas, se han girado visitas a Centros que escolarizan un alto porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas, lo que nos ha permitido detectar logros y carencias.

Hemos de destacar como muy positivo el hecho de que, en nuestra Comunidad Autónoma, la Administración educativa proporciona un puesto escolar gratuito a todos aquellos inmigrantes que, por su edad, se han de incorporar a nuestro sistema educativo, garantizando con ello su derecho a la educación en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Española.

Por ello, estimamos como una medida de discriminación positiva el hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón haya reflejado en su normativa sobre admisión de alumnos una reserva de plazas en todos los Centros sostenidos con fondos públicos para este tipo de alumnado que se incorpora en cualquier momento del año, lo que sin duda contribuirá a que se puedan desarrollar estrategias de enseñanza y crear un clima en la clase que ayude a los alumnos que pertenecen a grupos étnicos o culturales desfavorecidos a adquirir los conocimientos y las actitudes que les permitan adaptarse, desarrollarse y evolucionar positivamente en nuestra sociedad.

Sin embargo, en alguno de los Centros visitados, se advierte que, a lo largo de los años, se ha ido incrementando la población escolar inmigrante, lo que ha conducido a que en sus aulas haya una gran mayoría de alumnos hijos de familias extranjeras con la consiguiente exigencia de cobertura de unas necesidades de apoyo derivadas de su incorporación tardía al sistema educativo, o al desconocimiento del idioma, o a que presenten un desfase curricular significativo, o a dificultades de inserción en nuestra sociedad, etc.

Por otra parte, la tendencia detectada es que cuando se escolariza un alumno de una familia inmigrante en un determinado Colegio, detrás se incorporan a ese mismo Centro docente todos los niños parientes de la familia que van llegando a nuestro país y fijan su residencia en la misma localidad. Desde los Servicios Provinciales de Educación, dependientes del Departamento de Educación y Ciencia de la DGA, se deben adoptar medidas para corregir estas pautas e impedir con ello una excesiva concentración de alumnado inmigrante en un mismo Colegio.

Debemos insistir en nuestra apreciación de que este notable aumento del alumnado inmigrante en nuestra Comunidad Autónoma hace necesario promover cambios fundamentales en nuestras instituciones educativas ya que el alto porcentaje de estos alumnos en algunos Centros empieza a producir desequilibrios. Como pondremos de manifiesto en el siguiente apartado, estos alumnos que presentan necesidades educativas especiales no están proporcionalmente distribuidos entre todos los Centros, tanto los matriculados en Colegios Públicos como en Privados Concertados, sino que es en determinados Centros de una y otra red donde se concentra una mayoría.

En este sentido y ciñéndonos a la ciudad de Zaragoza observamos que la mayor concentración de inmigrantes se produce en dos zonas de la ciudad: Delicias y el casco histórico (especialmente en las proximidades de San Pablo). Esa misma situación tiene su reflejo en los centros educativos. Así, en la zona de Delicias existe un Colegio Público en el que se concentra un porcentaje de inmigrantes que supera el 70%. También en la zona del casco histórico existen tres Centros (uno Público y dos Concertados) en los que el porcentaje global de alumnado inmigrante es de un 60%. En otras zonas de la ciudad existen Colegios que también escolarizan un número elevado de alumnado de origen inmigrante pero en porcentajes inferiores. Esta Institución tiene conocimiento de al menos ocho Centros docentes de Zaragoza (siete Públicos y uno Concertado) cuyo alumnado inmigrante supone entre un 20% y un 40% del total de sus alumnos. Consideramos que una excesiva presencia de alumnado inmigrante en una misma aula repercute y dificulta su proceso de integración, y somos conscientes del consiguiente riesgo de que los Centros aludidos se conviertan en «guetos».

El informe sobre «La Escolarización del alumnado de origen inmigrante en España»⁷ pone de manifiesto que cuando el porcentaje de inmigrantes escolarizados en un Centro supera el 30%, la mitad del profesorado de estos Centros considera que es negativa su influencia sobre el rendimiento académico del grupo.

Estimamos que es fundamental que el alumnado perteneciente a grupos socioculturales desfavorecidos sea minoritario en las aulas para facilitar su integración en nuestra sociedad. Por ello, es preciso evitar tan altos porcentajes de alumnos inmigrantes en un mismo grupo, mas en tanto no se consiga, en aquellos centros que escolarizan altos porcentajes de este tipo de alumnado, se ha de procurar una reducción de las ratios, así como contar con más medidas y actuaciones de compensación educativa debido a problemas derivados de su situación sociocultural de partida y a su compleja adaptación a nuestro sistema.

1.4.2. Mayores necesidades

Debemos tener en cuenta que, la mayoría de estos alumnos requieren una atención individualizada ya que, aun en el supuesto de que se hable el mismo idioma, pueden provenir de sistemas educativos muy distintos, no sólo en conocimientos, sino también en hábitos y procedimientos y, en muchos casos, ni siquiera han estado escolarizados en sus países de origen.

Desde el punto de vista educativo, la problemática que presentan alumnos de estas características exige un mayor esfuerzo por diversas causas: mayores dificultades de aprendizaje; preparación de materiales especialmente adaptados; variaciones en el alumnado de la clase debido a modificaciones de matrícula durante el curso, con constantes incorporaciones o bajas de alumnos; situaciones de indisciplina por falta de normas y de hábitos, en ocasiones, a causa de su situación familiar y social; etc. La gran movilidad de alumnado obliga a rehacer listas continuamente y supone un incremento del trabajo burocrático, que se intensifica debido a la atención que es preciso prestar a familias —algunas sin estudios y con muy bajo nivel cultural; otras, que no entienden nuestro idioma— a quienes hay que rellenarles todo tipo de impresos y explicarles circulares y documentos. Además es necesario estar en contacto permanente con Servicios Sociales, Menores, Educadores Familiares, etc.

Si bien es cierto, que en cada centro existe en este momento el recurso personal capaz de proporcionar clases del idioma de acogida al alumnado inmigrante, se ha detectado que es preciso recurrir también a otros profesores con disponibilidad horaria para desarrollar esta tarea ya que, según nos comunican, un alumno inmigrante que no tenga conocimiento alguno de nuestro idioma tendrá que asistir, en un grupo aparte, a clases de materias que no puede seguir en su grupo de referencia, como Lengua Castellana, Matemáticas, Conocimiento del Medio, etc. Otras materias, como Música o Educación Física, las cursan con su grupo de referencia para favorecer su integración. Tras un periodo que, como prome-

dio nos indican que es de unos tres meses, es previsible que el alumno se incorpore a su grupo de referencia en todas las materias.

Por ello, el hecho de que el alumnado inmigrante tenga que ser atendido específicamente fuera su grupo de referencia, durante un cierto tiempo, hace preciso que estos centros dispongan de más recursos personales que otros. Deben contar con suficiente profesorado de apoyo para la atención del alumnado que necesita este tipo de refuerzos que se llevan a cabo mediante los denominados grupos flexibles a los que, para ser efectivos, solo pueden asistir unos pocos alumnos ya que se han de adaptar a las necesidades particulares de cada niño.

Esta modalidad de compensación para los alumnos que desconocen nuestro idioma mediante grupos flexibles parece ser la más extendida. Sin embargo, desde los Centros nos informan que se van experimentando distintos modelos para atender lo más adecuadamente posible las necesidades especiales de este alumnado.

A estos Centros que escolarizan muy altos porcentajes de alumnado inmigrante no se les otorga especial consideración en el momento de agilizar la cobertura de las bajas. En ocasiones, cuando se producen bajas entre el Profesorado, los Centros tienen que desmontar apoyos o actividades previstas dado que las bajas de corta duración no son cubiertas por la Administración. En otros casos, las horas lectivas de los Profesores que se encuentran de baja tienen que ser cubiertas por otros compañeros, en detrimento de otras labores.

La Red europea de Consejos Escolares considera que «las políticas relacionadas con la Educación de las minorías son insuficientes» y centra las carencias de la atención a estos grupos minoritarios en la etapa infantil y en el aprendizaje de idiomas no nativos. Propone la contratación de profesorado del mismo origen que el alumnado así como la adopción de actitudes y comportamientos encaminados a la aceptación y el respeto hacia la diversidad cultural. El conocimiento voluntario de su cultura, historia y lengua siempre será enriquecedor, aunque eso no debe suplantar la del país en el que van a vivir.

Para tratar de conseguir todo ello, es imprescindible disponer de refuerzos relacionados con la inserción social y cultural y, en consecuencia, todos los centros públicos y concertados que escolaricen alumnado inmigrante deben contar con los recursos, fundamentalmente profesorado de apoyo, que posibiliten desarrollar una pedagogía de la inclusión que favorezca la aceptación de todas las personas, independientemente de su cultura o extracción social.

1.4.3. Desarrollo de tareas de carácter asistencial

Hemos de tener en cuenta que el trabajo desarrollado en Centros que escolarizan altos porcentajes de inmigrantes y minorías étnicas no es solamente educativo, sino también asistencial. Hay colegios en los que, debido a la problemática situación de alumnos del Centro que viven en casas que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad, ni poseen servicios higiénicos adecuados (algunas familias tienen un carromato como única vivienda), con objeto de compensar carencias y tratar de normalizar la vida de estos alumnos se realizan muchas tareas no propias de la escuela, tales como reparto de desayuno y merienda, servicio de ropero de segunda mano, reciclaje de materiales, acompañamiento al

⁷ El Defensor del Pueblo, «La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: Análisis descriptivo y estudio empírico», Madrid, 2003.

Centro de salud para que los niños sean atendidos por el Pediatra, visita a sus viviendas para hablar con las familias y entregarles materiales o documentos, etc.

En algunos casos, ante las pésimas condiciones higiénicas en que llegan los alumnos de poblados chabolistas al Colegio a causa de la falta de medios e incluso de agua corriente en los lugares donde residen, se han habilitado en el Centro docente duchas con calentador y secador, ofreciendo con ello la posibilidad de realizar a estos alumnos el aseo personal en el propio Colegio aplicándoles, en su caso, loción y champú antiparasitarios.

Hemos de ser conscientes y reconocer el importante esfuerzo que todo el personal implicado realiza en el desarrollo de estas tareas de carácter asistencial que conllevan cuantiosos gastos en adquisición de alimentos, productos de higiene, etc. La escasez de recursos materiales de los Colegios para esta finalidad hace que recurran a diversos organismos (empresas que se prestan a colaborar, ONG, etc.) con objeto de conseguir los enseres y productos que necesiten utilizar en esas tareas con este tipo de alumnado. Estos Centros docentes tampoco cuentan con suficientes recursos personales para llevar a cabo esa labor asistencial que desarrollan: no disponen de Auxiliares de Educación Infantil ni cuentan, con carácter permanente en el centro, de Asistente Social o Trabajador Social. Algunos Centros tienen asignados servicios de estos profesionales sociales un par de mañanas al mes o unas horas a la semana lo que, según nos comunican, les resulta insuficiente.

A fin de poder acceder a ayudas específicas que permitan atender adecuadamente las necesidades especiales, tanto educativas como asistenciales, de este tipo de alumnado se deberían adoptar o incrementar una serie de medidas de discriminación positiva que posibilitaran conseguir una equiparación de estos Colegios a otros Centros docentes que parten de circunstancias más favorables

1.4.4. Falta de colaboración de algunos padres

En Centros que escolarizan altos porcentajes de alumnado inmigrante, se ha detectado que el nivel de afiliación a la Asociación de Padres es escaso y en algún caso puntual nulo, por lo que no es posible recurrir a colaboraciones puntuales de la APA, como sucede en otros Centros Docentes para la organización de todo tipo de actividades complementarias y extraescolares.

Por otra parte, a nivel individual y ateniéndonos al aspecto meramente educativo, se advierte que muchos padres, aunque quisieran, no pueden ayudar a los hijos ni pueden estimularles correctamente, siendo muy variada la casuística en todas y cada una de las aulas. En consecuencia, no sólo les ha de proporcionar el Colegio todos los materiales didácticos, sino que esa atención específica que el desfase curricular de estos alumnos requiere se ha de superar sin que se pueda contar con la ayuda de las familias.

Detectada esa dificultad para la participación de los inmigrantes en el proceso educativo de sus hijos, se hace necesario trabajar con los padres de estos alumnos a fin de involucrarles más, siempre en la medida de sus posibilidades, en el seguimiento de las actividades académicas. Hemos de tener en cuenta que la implicación de los padres en la educación de sus hijos es el factor más fiable a la hora de predecir

la trayectoria educativa de un alumno. Profesores y padres constituyen el referente educativo más cercano al niño y es deseable que las familias participen en coordinación con el profesorado con objeto de facilitar la adquisición de cualidades y valores, así como que colaboren en el desarrollo del modelo acerca de qué educar y cómo hacerlo. Sin embargo, entre la población inmigrante es difícil que los padres puedan prestar suficiente atención al proceso educativo de sus hijos, ayudarles con los deberes, incentivarlos, tomar postura, etc.

Aun siendo conscientes de la falta de disponibilidad de tiempo de los padres de alumnos inmigrantes, cuya preocupación fundamental está centrada en cuestiones de mera supervivencia, debemos tratar de implicarlos en el proceso educativo de sus hijos. Así, la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Aragón ha creado un protocolo de acogida para las familias de alumnos inmigrantes, cuyo objetivo es que los padres conozcan nuestro sistema educativo y se integren en la actividad del centro escolar y del barrio en el que residan. Se pretende que a través de las APA, las familias inmigrantes reciban información sobre su entorno más cercano, sobre el funcionamiento de distintos servicios, particularmente, del centro educativo al que asisten sus hijos, así como la ayuda necesaria para cumplimentar trámites burocráticos de matriculación, solicitud de becas, etc.

Por su parte, la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Huesca, sensibilizada ante la falta de participación de las familias inmigrantes, propone la realización de jornadas culturales y de convivencia, así como fomentar actividades adecuadas a su cultura y sus posibilidades. También desde las asociaciones de inmigrantes se trata de lograr que quienes tienen hijos escolarizados se impliquen en las actividades del centro docente, en la medida de sus posibilidades, tal como ha puesto de manifiesto la asociación de colombianos residentes en Aragón, Colombia Unida.

2. INICIATIVAS EDUCATIVAS PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES ADULTOS

2.1. El papel de la educación

La natural desubicación que conlleva el establecerse en un país con una cultura diferente a la propia, supone un desarraigo de la forma de vida y una falta de identificación que requieren un proceso de adaptación al nuevo medio y de integración sociocultural. En consecuencia, es necesario desarrollar actividades dirigidas a la población inmigrante adulta, que no está escolarizada, con la finalidad de facilitarles la participación efectiva en nuestra sociedad.

Hemos de ser conscientes de que para garantizar una convivencia en armonía, al margen de las acciones dirigidas específicamente a la población inmigrante, la población en general debe tomar conciencia del fenómeno migratorio y de sus repercusiones en nuestra sociedad. Un inadecuado tratamiento de la situación de la población inmigrante adulta en nuestro país puede derivar hacia actitudes de rechazo debido a diversos factores. Por una parte, la diferencia social y cultural que entendida como incompatibilidad repercutiría negativamente en la convivencia y la integración. Por otra parte, el hecho de que en determinados sectores se vincule nivel de desempleo y presencia de inmigrantes, puede conducir a

una indeseable competencia pese a no existir estudios que demuestren esa relación causa-efecto entre inmigración y tasa de desempleo; en realidad, los países con porcentaje de extranjeros más elevado en su población activa mantienen tasas de paro relativamente bajas. También se detecta que algunos ciudadanos establecen indemostrables relaciones entre inmigración y delincuencia o tráfico de drogas.

En este contexto, es preciso trabajar para erradicar estas ideas insolidarias e intolerantes que conducen hacia actitudes de rechazo y malestar social respecto de personas de otras culturas. Para ello, es necesario fomentar entre la población autóctona el desarrollo a nivel individual de actitudes de empatía hacia este colectivo de inmigrantes. Otro modelo de intervención dirigido a prevenir y solucionar conflictos es la mediación intercultural.

Desde la educación se puede favorecer la cohesión social y luchar contra la exclusión, aceptando las diferencias culturales y respetando los derechos reconocidos en nuestro marco legal. En este sentido, es muy loable la iniciativa del Área de Cultura del Ayuntamiento de Jaca de llevar a cabo la experiencia «Las Culturas del Mundo en Jaca» que, a través de coloquios, proyecciones, degustaciones y comentarios de libros, pretende dar a conocer a sus vecinos la forma de vivir en los países de los que proceden los inmigrantes que habitan en la ciudad.

Para favorecer la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad se deben adoptar medidas de carácter general tales como realizar una labor interministerial para luchar contra todo tipo de discriminación y segregación, así como promover una mayor implicación de los Ayuntamientos en la dignificación de la vida de estas familias.

2.2. Enseñanza del idioma

En el diseño y desarrollo de actividades dirigidas a la población inmigrante adulta se ha de tener muy presente que su prioridad absoluta es solucionar necesidades básicas de supervivencia, lo que se traduce habitualmente en una muy escasa disponibilidad de tiempo. No obstante, para su integración en nuestra sociedad el aprendizaje del idioma es de primera necesidad ya que les permitirá contactar con su nuevo entorno y posibilitará su adecuado desenvolvimiento en un contexto de comunicación que les es inicialmente ajeno.

Como algo francamente positivo hay que destacar que cerca de cinco mil inmigrantes adultos asisten en Aragón a clases de nuestro idioma. En los últimos años se observa que se ha incrementado la demanda de estos cursos de español en mayor medida que la oferta. Hemos de tener en cuenta que se estima que hay en nuestra Comunidad Autónoma unos sesenta mil extranjeros, sin contar los hispanoamericanos, que no conocen nuestro idioma y que necesitan aprenderlo para poder relacionarse y encontrar trabajo.

Existen por todo Aragón más de 40 centros de la red pública de educación de adultos que el curso pasado atendieron a más de cuatro mil extranjeros: 1774 en Zaragoza, 1379 en Huesca y 871 en Teruel. La distribución de estas enseñanzas por toda la Comunidad aragonesa se pone de manifiesto con la simple mención de algunos de estos centros: CPEA Río Guadalupe en Alcañiz, CPEA Valerio Marcial en Calatayud, CPEA Miguel Hernández en Huesca, CPEA Cuenca Minera

en Montalbán, CPEA Cinca Medio en Monzón, CPEA Monnegros en Sariñena, CPEA Isabel de Segura en Teruel y CPEA Casa del Canal en Zaragoza. La oferta de los cursos se centra fundamentalmente en aprendizaje del idioma, alfabetización y educación vial, siendo muy diverso el perfil del alumnado: desde inmigrantes no alfabetizados hasta quienes poseen un alto nivel cultural que solamente necesitan conocer nuestra lengua.

La Universidad Popular de Zaragoza desarrolla un programa de Integración y Promoción Social de Inmigrantes que, según nos informan, «busca dar un apoyo efectivo a las personas inmigrantes que llegan a nuestro país. Este apoyo se fundamenta no sólo en el aprendizaje del idioma, sino que pretende ser un vehículo que facilite el intercambio cultural y favorezca la integración». Sus destinatarios son personas inmigrantes con distintos grados de conocimiento del idioma español. Se programan cursos con un formato variado y adaptado a las necesidades que tiene este grupo de población en los que integran «a aquellas personas que acaban de llegar y lo desconocen prácticamente todo sobre nuestra cultura e, igualmente, a aquellas otras que llevan un tiempo entre nosotros y quieren seguir avanzando en el proceso de aprendizaje». Atienden a unos 400 alumnos de muy diversa procedencia distribuidos en los siguientes niveles: Español intensivo, Español Nivel I, Curso de Español para Inmigrantes Nivel II, y Español conversación, aumentando la oferta de niveles formativos en función de la demanda de las personas que les llegan. Ofrecen este servicio en aquellas zonas donde consideran que puede haber más población inmigrante: Casco Histórico, Almozara y Oliver. Sus responsables manifiestan que «se trata en definitiva, no sólo de aprender Español, sino también de aprender a desenvolverse en la vida diaria y, lo que es más importante: dado que el idioma nos define culturalmente, dice cómo somos y cómo vivimos, se trata también de llegar a conocernos y respetarnos». Además, se ponen en contacto «con aquellos organismos e instituciones de todo tipo que trabajan con población inmigrante. Ello nos facilita la tarea de información, apoyo, ayuda, ... a estas personas que por sus especiales características no solo demandan aprender español, sino que llegan a nuestras aulas con otro tipo de necesidades más perentorias todavía».

En Zaragoza hay dos centros que también vienen desarrollando esta labor desde comienzos de los años 90: Son CODIA, en el barrio de Las Fuentes, que organiza clases de español a las que asisten unos 500 inmigrantes, de forma gratuita, impartidas por 20 profesores voluntarios en instalaciones cedidas por el IES Pablo Serrano; y CODEF, en las Delicias, centro que, pese a su ya larga experiencia en esta labor, tiene en la actualidad problemas de ubicación y está utilizando espacios de forma provisional, tras su desalojo del edificio que en su día ocupaba el Colegio Rosa Arjó.

Es de destacar también la aportación de Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones de vecinos, fundaciones y otras entidades que trabajan en la enseñanza del español para inmigrantes. Así, podemos mencionar la Asociación de Vecinos El Picarral o las Fundaciones El Tranvía y Ozanam. Coexistiendo con cursos ya consolidados, se desarrollan otras iniciativas más puntuales como la actividad «Correos de la A-Z para inmigrantes» que se centra en conceptos básicos de la lengua y el programa de alfabetización.

2.3. Cursos de formación

Debemos ser conscientes de que mejorar las condiciones laborales es precisamente el motivo principal por el que muchos inmigrantes abandonan sus países de origen. Por ello, superada la barrera idiomática, se debe favorecer la adquisición de habilidades prácticas y destrezas en determinados campos, con la finalidad de aportarles la preparación suficiente para desarrollar adecuadamente un trabajo o, si ya lo tuvieran, de cara a su promoción laboral.

Desde la propia Diputación General de Aragón se ha diseñado un Plan Formativo, en el que colaboran diversas entidades, dirigido a colectivos desfavorecidos o con riesgo de exclusión social, entre los que cabe incluir, algunos sectores de la población inmigrante. Por otra parte, teniendo en cuenta la posibilidad que se presenta a los inmigrantes de una salida profesional como mediador intercultural, figura cuya intervención va dirigida a prevenir y solucionar conflictos, la DGA impartió un curso de mediadores interculturales a 22 inmigrantes durante el año 2002-03.

Entre los objetivos de la iniciativa comunitaria Equal y el proyecto Camal figura la integración laboral de sectores desfavorecidos y, en este marco, la concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros y UGT-Aragón están desarrollando el curso «Servicio doméstico y cuidado a mayores e infancia» en el que participan quince mujeres de diversas nacionalidades y diferentes niveles académicos. Esta actividad pretende cubrir la demanda de formación en el ámbito del servicio doméstico y del cuidado de mayores y niños, tareas en las que consiguen trabajo muchos inmigrantes y cuyo desarrollo exige un conocimiento de nuestros usos y costumbres.

Asimismo en la provincia de Huesca existe el programa provincial Inserta financiado por la iniciativa comunitaria Equal. Y dentro del Plan Integral de la Inmigración en Huesca, se ha creado un Foro Municipal de la Inmigración con diversas Comisiones de Trabajo en diversas áreas: Sensibilización Social, Recursos Sociales, Sociolaboral, Sociosanitaria, Educación, Vivienda, Asesoría jurídica y Mujeres Inmigrantes. Y precisamente para mujeres inmigrantes, en esta ciudad se han organizado cursos específicos tales como «Acceso al mercado laboral en España», «Costura y Manejo de Máquinas», «Cocina y Alimentación en España», e Itinerarios Formativos sobre educación, salud, vivienda, formación, empleo y ocio. Con la finalidad de posibilitar la asistencia de mujeres inmigrantes a estos cursos, algunos contaban con servicio de guardería prestado por la Asociación YMCA.

Para la financiación de programas dirigidos a promover la inserción sociolaboral de inmigrantes la Fundación Ozanam tiene firmado un convenio con Ibercaja. De esta forma, más de 300 inmigrantes de 29 países participan en distintas actividades formativas —cursos de albañilería, fontanería, carpintería de aluminio y de madera, confección, restauración de muebles, servicio doméstico, etc.— a través de las cuales se les presta una atención individualizada con el objetivo de ayudarles en su incorporación al mercado laboral.

Estar en posesión del permiso de conducción puede facilitar la consecución de un puesto de trabajo. Sin embargo,

aunque algunos inmigrantes ya tengan el permiso para conducir vehículos de su país de origen, habida cuenta de que solamente se convalidan los de determinadas naciones, deben pasar los trámites necesarios para su obtención en nuestro país. Para ello, con la finalidad de prestar una atención más directa a la población inmigrante, se creó la Autoescuela Internacional a la que asisten alumnos de muy diversas nacionalidades, que tienen en el idioma la principal dificultad para superar la prueba teórica.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Reconociendo la importancia que tiene la educación como algo fundamental para una adecuada integración de los inmigrantes en nuestra sociedad, con objeto de facilitar ese complicado proceso, estimamos oportuno incidir en los siguientes aspectos relativos al ámbito educativo:

1. Es preciso distribuir al alumnado inmigrante de forma equilibrada entre todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos, de forma que su presencia en cada aula sea minoritaria. Ello conlleva dotar a todos los centros que escolaricen inmigrantes de los recursos humanos suficientes, en particular profesorado de apoyo, para la atención del alumnado inmigrante que necesita refuerzos para su plena integración en nuestro sistema educativo. Asimismo, se ha de contemplar la posibilidad de, en su caso, aportar otros recursos y establecer ayudas específicas a las que puedan acceder los centros docentes para la cobertura de necesidades especiales de sus alumnos, tanto educativas como asistenciales.

2. Se deben diseñar y desarrollar actividades en los centros docentes para ayudar a los alumnos inmigrantes a adquirir los conocimientos y actitudes que les permitan adaptarse y evolucionar positivamente en nuestra sociedad, a la vez que fomentar, tanto entre el alumnado autóctono como entre el inmigrante, actitudes y comportamientos encaminados a la aceptación y el respeto hacia la diversidad cultural, erradicando ideas insolidarias e intolerantes que conduzcan hacia actitudes de rechazo, lo que sin duda favorecerá la cohesión social. Hay que potenciar la educación en valores y principios constitucionales.

3. Con objeto de involucrar más a las familias en el seguimiento del proceso educativo de los alumnos, es conveniente promover el acercamiento de los padres a los centros docentes ya sea a través de jornadas de convivencia o prestación de servicios adicionales que les faciliten trámites burocráticos o de otro tipo, o bien mediante la organización de cursos para adultos en los mismos centros docentes a los que asisten sus hijos. En este sentido, la oferta de cursos para adultos se debe incrementar en la misma medida en que va aumentando la llegada de nuevos inmigrantes, tanto los relativos a aprendizaje del idioma, imprescindibles para contactar con su entorno, como los cursos de adquisición de habilidades prácticas y destrezas que les aporten la preparación suficiente para su incorporación al mercado laboral.

ÍNDICE DEL BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.2.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.2.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.3. Mociones
 - 1.3.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.3.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.4. Resoluciones
 - 1.4.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.4.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 1.6. Expedientes de modificación presupuestaria
 - 1.7. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.3.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.3.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.4. Mociones
 - 2.4.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.4.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
 - 2.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 2.8. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
 - 2.9. Expedientes de modificación presupuestaria
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
 - 3.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 3.6. Expedientes de modificación presupuestaria
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
 - 4.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 4.8. Expedientes de modificación presupuestaria
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Resoluciones de modificaciones presupuestarias
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Otras resoluciones
 - 5.6. Régimen interior
 - 5.7. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Comparecencias
 - 6.1.1. De miembros de la DGA
 - 6.1.2. De altos cargos y funcionarios de la DGA
 - 6.1.3. Otras comparecencias
 - 6.2. Actas
 - 6.2.1. De Pleno
 - 6.2.2. De Diputación Permanente
 - 6.2.3. De Comisión
7. Composición de los órganos de la Cámara
8. Justicia de Aragón