



Fundación Europea
para la Mejora de las
Condiciones de Vida y de Trabajo



La vivienda y la integración de los emigrantes en Europa: guía de buenas prácticas

> resumen <

«En realidad, la verdadera cuestión es... si conseguiremos integrar a los actuales y futuros inmigrantes, no sólo en los mercados de trabajo, sino también en todas las esferas de nuestras sociedades. Esta es la única manera de lograr una fuerte cohesión social.»

Vladamír Špidla, Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Bruselas, septiembre de 2007



Introducción

Las ciudades europeas, y en particular aquellas con economías fuertes, atraen a emigrantes de todo el mundo, lo que plantea el desafío de la integración de personas de diferentes orígenes. La vivienda de emigrantes –un tema central que afecta a la calidad de vida en general– constituye un elemento crucial del proceso de integración de los emigrantes. Por una parte, la situación de los emigrantes en una ciudad respecto a su vivienda puede considerarse un importante indicador del estado de la integración estructural en la sociedad receptora; por otra, las políticas de vivienda son una parte importante de la política social general a escala local, con fuertes repercusiones en los futuros procesos de integración de los emigrantes y sus descendientes.

Muchos de los desafíos que plantea la integración deben abordarse a escala local. Las ciudades y las autoridades locales desempeñan un papel esencial, no sólo en la aplicación de políticas de integración, sino también en el desarrollo de políticas innovadoras en materia de vivienda, educación y diversidad cultural.

El presente documento se basa en los resultados obtenidos a partir de 20 estudios de casos realizados como parte del primer módulo de la red CLIP sobre vivienda. En la investigación se tuvieron en cuenta las dimensiones clave de las políticas locales de vivienda para la integración de los emigrantes y grupos minoritarios. El informe *Housing and integration of migrants in Europe* (La vivienda y la integración de los emigrantes en Europa) presenta unas políticas innovadoras y describe su aplicación a escala local (Consejo de Europa y Eurofound, 2007). El presente resumen destaca las cuestiones fundamentales y propone una serie de recomendaciones dirigidas a los responsables de la formulación de políticas a tres niveles: europeo, nacional y local. Con dichas recomendaciones se pretende contribuir al desarrollo de directrices para las buenas prácticas que ayuden a las ciudades a abordar con más eficacia el desafío de la integración de los emigrantes en la comunidad local.

Investigación de CLIP

Dada la importancia de la vivienda para la integración de los emigrantes, la Red europea de ciudades para la política de integración local de los emigrantes (CLIP; *European network of Cities for Local Integration Policy of Migrants*), integrada por unas 30 ciudades comunitarias y extracomunitarias en la fase inicial del proyecto, comenzó sus actividades de investigación con un primer módulo sobre la vivienda. Dicho módulo pretende ofrecer una visión general y un análisis de expertos de las políticas y medidas relevantes en Europa a escala local en materia de vivienda, así como proporcionar indicadores para evaluar sus resultados. En general, el proyecto CLIP tiene por objeto impulsar y apoyar un proceso estructurado de intercambio mutuo de experiencias entre las ciudades participantes. Un enfoque de estas características requiere un diseño de investigación ascendente e involucra a las ciudades participantes para que actúen como agentes del proyecto CLIP en curso.

La investigación del proyecto CLIP sobre la vivienda se centra en un análisis sistemático de la segregación residencial o concentración de emigrantes o grupos étnicos minoritarios en las ciudades europeas, así como en el acceso de los emigrantes a una vivienda digna y asequible. La investigación se centra en la situación de grupos vulnerables de origen migratorio o minoritario, tales como emigrantes, solicitantes de asilo, minorías étnicas, familias monoparentales, familias numerosas con varios hijos, grupos de personas con bajos ingresos y personas desempleadas. Es evidente que no todos los inmigrantes pertenecen a estos grupos vulnerables ni soportan malas condiciones de vivienda. Así pues, los emigrantes no deberían considerarse de forma general como víctimas incapaces de desarrollar, individual o colectivamente, estrategias positivas encaminadas a mejorar su situación respecto a la vivienda.

Los emigrantes suelen enfrentarse a desafíos tales como un limitado dominio de la lengua del país receptor, un estatus socioeconómico inferior, la exclusión social, la falta de conocimiento de los derechos y las responsabilidades en relación con la vivienda, así como la discriminación y explotación en el mercado inmobiliario.

Contexto político

En dos documentos recientes, la Comisión Europea ha subrayado la necesidad, a escala comunitaria, de gestionar con éxito la integración de los emigrantes actuales y futuros en las sociedades receptoras: el Libro Verde «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica» (2004) y la Comunicación sobre la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea (2005). El problema de la vivienda de los inmigrantes también se abordó en la Comunicación de la Comisión y en la segunda edición del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales, publicado por la Comisión en mayo de 2007. Además, el debate en curso entre los Estados miembros de la UE sobre las “sociedades paralelas” emergentes de emigrantes y la agitación social dentro de las comunidades emigrantes –por ejemplo, en las comunidades suburbanas aquejadas de problemas (banlieues) de varias ciudades francesas– ilustra la creciente importancia de los problemas de integración a escala europea. Dicho debate está estrechamente relacionado con la segregación de los emigrantes y los grupos minoritarios en las ciudades europeas, de la que se ocupa la investigación CLIP. Por último, el debate que está surgiendo sobre el creciente desafío demográfico y de oferta de mano de obra al que se enfrenta Europa reconoce la importancia de una política de migración económica e integración social fructífera aplicable a los emigrantes y sus descendientes en el marco de la Estrategia de Lisboa de la UE.

En muchos casos, las políticas locales de segregación y vivienda de los emigrantes pueden considerarse como un aspecto de la política social general y de las medidas de desarrollo de las ciudades. El espectro de los enfoques políticos puede abarcar desde una interpretación neoliberal del papel de los gobiernos municipales, radicalmente orientada al mercado, hasta percepciones orientadas al estado de bienestar, que consideran que los gobiernos locales son responsables de la aplicación de medidas compensatorias de política social.

A la hora de ocuparse de los emigrantes y grupos minoritarios, la política local no ha de tener en cuenta únicamente los desafíos que plantea una mayor diversidad de la población en cuanto al conocimiento de una lengua y la integración cognitiva. También ha de contemplar el riesgo de desarrollar zonas de la ciudad con un alto nivel de segregación, que se ven estigmatizadas como consecuencia de la opinión pública.

El marco de la política de vivienda en cada país y zona urbana viene determinado tanto por las estructuras del mercado inmobiliario local como por las disposiciones legales. La promoción de los procesos de integración de los emigrantes tiene lugar a escala local en las ciudades, los distritos y los barrios. Cada ciudad ofrece oportunidades y presenta desafíos y barreras específicos diferentes; por ende, los objetivos generales relacionados con el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda han de hacerse realidad de modo diferente para que resulten eficaces.

A fin de resolver los complejos problemas de la vivienda de los emigrantes, es absolutamente necesario efectuar un análisis sistemático de las necesidades en materia de vivienda, elaborar una planificación estratégica y coordinar la política de vivienda con otras políticas. No existe un único instrumento político capaz de resolver todos los problemas relacionados con la vivienda de los emigrantes en el plano local; en lugar de ello, se dispone de una amplia gama de instrumentos y combinaciones de políticas potencialmente útiles que

resultarían más apropiados para responder a situaciones diferentes y contextos locales diversos. Las ciudades deben adaptar su política de vivienda a las situaciones locales específicas e integrarla en sus objetivos más amplios de desarrollo socioeconómico.

Recomendaciones dirigidas a los responsables europeos de la formulación de políticas

Aunque la UE no tiene ninguna competencia formal en materia de vivienda en virtud del Tratado de la UE, sus competencias en materia de políticas relacionadas con la libre circulación de personas y la prevención de la discriminación deberían aplicarse al ámbito de la vivienda. El Consejo de Europa también ha contribuido de forma significativa al debate sobre las políticas de vivienda en Europa. En esta sección se presentan las recomendaciones extraídas de la investigación de CLIP sobre la vivienda dirigidas a los responsables de la formulación de políticas a escala europea.

Apoyar el establecimiento de redes entre ciudades y el diálogo con los responsables europeos de la formulación de políticas

La UE y el Consejo de Europa deberían apoyar el establecimiento de redes entre ciudades a escala europea, además de incluir a las administraciones municipales como interlocutores en el desarrollo ulterior de las políticas europeas relacionadas con la vivienda y la integración de los emigrantes. En este contexto, se recomienda seguir desarrollando actividades, como la creación de una Plataforma Social en las Ciudades y Cohesión Social por la Comisión, y desarrollar en mayor medida la cooperación de la Comisión con las Eurociudades. La Comisión debería garantizar una adecuada participación de los representantes de las ciudades europeas en el foro europeo sobre la integración que tienen previsto celebrar. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones deberían seguir desarrollando sus actividades sobre la integración de los emigrantes y la vivienda. Debería prestarse apoyo al mantenimiento de las redes de ciudades existentes creadas por organismos de la Unión Europea, como la Red de Ciudades contra el Racismo de la Agencia de Derechos Fundamentales y la red CLIP de la Fundación. Por último, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa debería proseguir el diálogo sobre la inclusión social y la integración de los emigrantes en la vivienda local con las ciudades europeas.

Puesta en marcha y financiación de programas de investigación pertinentes

Otro importante ámbito de actividades de las organizaciones europeas es la puesta en marcha de programas de investigación pertinentes sobre la integración y la vivienda de los emigrantes. En relación con estas cuestiones, se sugiere continuar con los programas de investigación de la Comisión en el ámbito de la exclusión social y la pobreza, y poner en marcha otros nuevos sobre la vivienda y los emigrantes en el marco de las actividades de organismos de la UE, tales como la Agencia de Derechos Fundamentales y la Fundación.

Apoyar a las ciudades como entidades e interlocutoras activas

Los responsables europeos de la formulación de políticas deberían considerar las ciudades como entidades e interlocutoras activas en materia política, así como estimular y facilitar el desarrollo y la aplicación de políticas por su parte. En

este contexto, las ciudades podrían estudiar la posibilidad de solicitar financiación con cargo al nuevo Fondo para la Integración de emigrantes de terceros países y del nuevo programa Progress de la Comisión. Asimismo, podrían incluir la integración de los emigrantes, en general, y la integración en el mercado inmobiliario local, en particular, en los Planes Nacionales de Acción (PNA) para la inclusión social.

Reducir las restricciones sobre el uso de los Fondos Estructurales

Teniendo en cuenta la evidente relación que existe entre el proyecto de renovación y la provisión de viviendas dignas y asequibles para los emigrantes, debería eliminarse la actual restricción aplicable a los Fondos Estructurales europeos para la vivienda en las zonas destinatarias especiales. Por otra parte, se recomienda continuar o revisar los programas de infraestructuras existentes a escala urbana –como el proyecto URBAN II– prestando especial atención a la importancia de la mejora de las infraestructuras para el acceso de los emigrantes a la vivienda.

Integrar la vivienda social en la política de cohesión de la UE

El Consejo de Ministros de la UE ha dado prioridad a la lucha contra la exclusión social relacionada con la vivienda y, por primera vez, ha hecho que la vivienda social pueda optar a subvenciones en los nuevos Estados miembros con cargo a la política de cohesión 2007-2013. En marzo de 2007, el Parlamento Europeo aprobó un informe sobre «La vivienda y la política regional», en el que se comprometía a formular una «Declaración Europea sobre la Vivienda» a partir de la «Carta europea de la vivienda» propuesta por 65 miembros del Parlamento Europeo en su intergrupo sobre «Vivienda urbana». Sobre esta base, se recomienda destinar los fondos disponibles para la vivienda social a la mejora de la situación de los trabajadores poco remunerados, entre los que se incluyen los grupos de emigrantes con bajos ingresos.

Supervisar la aplicación de la directiva de la UE contra la discriminación racial

La eficacia de la aplicación de la Directiva de la UE sobre la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico de 2000 está siendo objeto de debate en varios Estados miembros. Se sugiere que la Comisión Europea vigile que dicha directiva se esté aplicando con eficacia para proteger a los emigrantes de la discriminación en razón de su raza en lo que se refiere al acceso a la vivienda. Es posible que éste sea un tema adecuado para su remisión por la Comisión a la Agencia de Derechos Fundamentales.

Recomendaciones dirigidas a los Estados miembros de la UE

En esta sección se presentan las recomendaciones extraídas de la investigación de CLIP sobre la vivienda dirigidas a los responsables de la formulación de políticas a escala nacional. Los gobiernos desempeñan un papel esencial en la formulación de políticas de integración de los emigrantes, otorgando financiación pública a proyectos de renovación urbana y vivienda, y haciendo frente a la discriminación y la segregación de los emigrantes.

Formular una política nacional de integración

La política local de integración de los emigrantes en el mercado de la vivienda debe integrarse en una política general de emigración e integración. Dicha política nacional debería

definir con claridad las condiciones de residencia y, en una fase temprana, ofrecer una perspectiva de residencia a aquellos emigrantes que tengan derecho a permanecer en el país a largo plazo. En este contexto, se hace un llamamiento a los Estados miembros para que continúen con el proceso de Tampere, que ofrece disposiciones legales y sociales a los nacionales de terceros países que residan desde hace tiempo en el país, y apliquen este proceso de forma coherente en los Estados miembros. Asimismo, deberían concederse oportunidades de residencia a los nacionales de terceros países que residan desde hace tiempo en el país y cuyo regreso a sus países de origen ya no sea probable o posible.

Fortalecer el ámbito de actuación a escala municipal

Las medidas encaminadas a fomentar la integración que están relacionadas con el mercado de la vivienda requieren el fortalecimiento financiero de las ciudades y las comunidades; por consiguiente, deberían asignarse recursos suficientes a las ciudades y las comunidades. Los programas nacionales de vivienda deberían otorgar a las ciudades una mayor libertad para actuar del modo que consideren más adecuado a sus circunstancias locales. Los centros urbanos suelen tener menos medios financieros a su disposición que las zonas suburbanas y regionales. Así pues, se hace un llamamiento a los Estados miembros para que garanticen que las ciudades dispongan de medios financieros adecuados para proyectos de integración y para que apoyen las solicitudes de los municipios de financiación de proyectos relacionados con la vivienda en el marco de los Fondos Estructurales o del Fondo Europeo para la Integración.

Establecer condiciones marco para la facilitación de vivienda

Se recomienda que los Estados miembros de la UE creen las condiciones del marco jurídico que permitan a las ciudades y las comunidades asumir un papel activo en el mercado de la vivienda, por ejemplo, como contratistas o propietarios. Además, deberían establecer las condiciones del marco jurídico que permitan a las ciudades y las comunidades introducir formas de controlar los alquileres si se estima conveniente desde la perspectiva de la planificación urbana, las consideraciones sociales o las preocupaciones económicas. Las condiciones de acceso a la vivienda apoyada y planificada por el sector público deben organizarse de tal modo que no constituyan una discriminación indirecta de los emigrantes.

Apoyar la vivienda asequible

Las medidas de promoción de la integración relacionadas con el mercado de la vivienda deberían basarse en una combinación equilibrada de oferta de subvenciones para inmuebles y concesión de subvenciones directamente a las personas, lo que se traduciría en unas viviendas más asequibles. La oferta de subvenciones para inmuebles tiene por objeto reducir el precio de mercado de la vivienda, ofreciendo, por ejemplo, ayudas directas a los contratistas que acepten limitar el precio de venta o alquiler, o cediendo los derechos de distribución a organismos públicos. Las subvenciones otorgadas a los compradores individuales incluyen medidas tales como subvenciones mensuales al alquiler, ventajas fiscales o la concesión de un importe fijo de subvención. Por tanto, los Estados miembros deberían establecer disposiciones jurídicas que ofrezcan subvenciones, en principio, tanto a la población autóctona con bajos ingresos como a los grupos emigrantes. Además, podrían ponerse a disposición de los compradores fondos reembolsables, tales como préstamos a bajo interés, para la adquisición de propiedades nuevas o para la reforma de propiedades existentes.

Frenar el proceso de devaluación urbana

La concentración de grupos de población inmigrante en determinadas zonas de las ciudades ha producido un efecto que se autoperpetúa: la devaluación inmobiliaria en dichas zonas, que ha producido el éxodo masivo de los hogares autóctonos de clase media, una pérdida de poder adquisitivo y unas bajas inversiones en la estructura física de la ciudad. Para evitar este proceso de devaluación, los Estados miembros deberían supervisar de forma sistemática el desarrollo socioeconómico de las regiones, las ciudades y los distritos, a fin de aplicar oportunamente contramedidas, como proyectos de renovación urbana. La financiación pública debería utilizarse para iniciar proyectos y alentar la participación de inversores privados, aunque tales incentivos financieros deberían retirarse en caso de que la renovación urbana se produjera por iniciativa propia. Debería reconocerse la mezcla social de la población y preservarse como una cualidad especial.

Mejorar las «buenas prácticas» en la gobernanza local

Es preciso mejorar las estructuras locales de gobernanza en cuanto a la participación de los grupos interesados y su eficacia. La política nacional debería promover la apertura intercultural y las políticas de diversidad de instituciones nacionales y locales, así como fomentar una mayor cooperación y colaboración con ONG locales y organizaciones de asistencia social, iglesias, cámaras de comercio locales, sindicatos locales y asociaciones de propietarios y arrendatarios. La finalidad debería ser evitar requisitos burocráticos complejos en los programas nacionales de vivienda y permitir una adecuación flexible a las necesidades locales. Los gobiernos han de apoyar la adopción de medidas preventivas en cuanto a la segregación de los emigrantes, vigilar la discriminación y apoyar las medidas antidiscriminatorias.

Recomendaciones dirigidas a los responsables locales de la formulación de políticas

Las recomendaciones dirigidas a los responsables locales de la formulación de políticas que se exponen a continuación reúnen experiencias concretas realizadas en diversas ciudades, así como ideas innovadoras que se han presentado en varias ciudades de la red CLIP. Por lo general, estas recomendaciones son aplicables a cualquier ciudad europea. Para la aplicación real de una medida o política, la adecuada adaptación a las características locales constituye, por supuesto, un requisito previo para el éxito de una iniciativa.

Colaboración y cooperación interdepartamental

Dada la compleja interrelación de las políticas dirigidas a solucionar los problemas de vivienda, a la integración de los emigrantes y a otros ámbitos municipales, se recomienda encarecidamente adoptar un enfoque interdepartamental integrado. Dicha colaboración en el seno de la administración municipal debería ir acompañada de la cooperación y colaboración con entidades locales, como ONG, organizaciones de asistencia social, iglesias, cámaras de comercio, sindicatos, así como organizaciones de propietarios y arrendatarios. A modo de ejemplo de este tipo de cooperación transversal cabe citar los grupos de trabajo regulares internos entre departamentos pertinentes de la administración local, incluidas las instituciones que trabajan en cuestiones relacionadas con la vivienda, la planificación urbana, los asuntos sociales y el bienestar, la salud, la juventud, la integración y la diversidad, la educación y el cumplimiento de

la ley; o las mesas redondas y reuniones periódicas con expertos externos y representantes de la sociedad civil sobre los problemas de vivienda e integración de los emigrantes.

Información fiable y actualizada

A fin de planificar y aplicar políticas de integración local y medidas relativas a la vivienda y la segregación, los responsables locales de la formulación de políticas y los administradores locales necesitan disponer de información fiable, completa y actualizada. Es necesario contar, entre otros, con datos sobre los emigrantes que viven en la ciudad, como el número de emigrantes, la estructura de edades de esta población y el tamaño de sus hogares, el origen nacional y étnico de los emigrantes y su situación legal. Una ciudad no debe ocuparse únicamente de las personas extranjeras; también debe tener en cuenta a las personas con un «origen migratorio», como los emigrantes de segunda y tercera generación.

Por otra parte, la información sobre las condiciones de vivienda y la distribución espacial de los emigrantes podría constituir la base para la adopción de medidas adecuadas y el desarrollo de una política de vivienda preventiva y sostenible. Por ello, las administraciones urbanas deberían recabar información sobre la circulación de emigrantes en una ciudad, a través de datos de flujo, y elaborar indicadores para evaluar la situación actual de los emigrantes con respecto a la vivienda, que incluyan el tamaño y la calidad de ésta; así como indicadores para evaluar el acceso de los emigrantes a la vivienda, como el periodo que deben esperar los emigrantes para conseguir una vivienda social frente al tiempo de espera de los grupos de población autóctonos.

Acceso a la vivienda social

La oferta y la facilitación del acceso a una vivienda social asequible de promoción pública son fundamentales para garantizar viviendas dignas, en particular, a los grupos con ingresos bajos. En lo que se refiere a la integración de los emigrantes, las autoridades locales deberían analizar la posición de mercado específica de los emigrantes en relación con la oferta y al acceso a una vivienda asequible, así como el grado de segregación espacial y el nivel de discriminación.

Debido a la escasa oferta de vivienda social y a la fuerte competencia que existe entre los trabajadores autóctonos y emigrantes con ingresos bajos, el acceso a la vivienda social a menudo plantea un importante problema a los responsables de la formulación de políticas. Para aumentar el acceso a la vivienda social de todo aquel que lo necesite y, al mismo tiempo, proteger los barrios que presentan una diversidad socioeconómica y étnica, las autoridades urbanas deberían establecer claramente los requisitos y la normativa necesarios para acceder a una vivienda social, como los ingresos familiares máximos, el periodo de espera, la existencia de niños o personas de edad en el hogar que necesiten asistencia, así como para elaborar una lista de clasificación y establecer disposiciones de emergencia que permitan que, en caso de urgencia, las personas afectadas que estén esperando a acceder a una vivienda social puedan escalar posiciones en dicha lista. El acceso de los emigrantes puede mejorarse proporcionando información actualizada y pertinente sobre las viviendas sociales disponibles, en diferentes idiomas si fuera necesario.

Cooperativas de vivienda más eficaces

La mayor parte de lo expuesto en relación con la vivienda social es igualmente válido para las asociaciones de viviendas, en las que los socios son los propietarios de éstas. En este caso, pese

a que la competencia entre los arrendatarios o propietarios autóctonos y emigrantes parece ser aún mayor, la influencia de las autoridades locales en la asignación de viviendas a emigrantes es inferior. Para mejorar esta situación, las autoridades deberían proporcionar a las asociaciones de viviendas suelo municipal a cambio del establecimiento de un nivel de alquileres controlado y una determinada cuota de apartamentos que la ciudad podría asignar a los arrendatarios. Asimismo, podrían coordinar el suministro de viviendas a emigrantes entre las asociaciones de viviendas mediante la creación de una mesa redonda. Cuando las circunstancias lo permitieran, las autoridades podrían abolir las normas formales vigentes o las prácticas informales de las asociaciones de viviendas que discriminan a los emigrantes frente a los grupos de población autóctonos (por ejemplo, las listas de espera que exigen largos periodos de residencia o derechos de residencia heredados).

Acceso al mercado local de la vivienda

Debido a los numerosos desafíos inherentes al proceso –la falta de dominio del idioma del país receptor, la falta de conocimiento de los derechos y responsabilidades relacionados con la vivienda, así como la discriminación y explotación en el mercado de la vivienda–, los emigrantes suelen experimentar notables dificultades para encontrar una vivienda adecuada, en particular aquellos que han llegado por primera vez a un país y llevan poco tiempo en él. Las administraciones urbanas pueden apoyar el acceso al mercado de la vivienda mediante un mejor suministro de la información y la vigilancia sistemática de la discriminación. Asimismo, pueden crear centros de asesoramiento integrados para ciudadanos desfavorecidos, en los que los emigrantes reciban servicios de asesoramiento e información acerca del mercado local de la vivienda y obtengan ayuda en caso de conflictos interculturales, así como información sobre cuestiones financieras y legales, como el pago del alquiler, el índice de alquiler, la extorsión, las deudas relacionadas con el alquiler, el periodo legales de preaviso y otros derechos y obligaciones. La documentación informativa debería estar disponible en diferentes idiomas, y se debería poner en contacto al candidato con orientadores voluntarios o asociaciones de emigrantes pertenecientes al mismo grupo lingüístico.

Medidas contra el hacinamiento

En numerosas ciudades, los casos de explotación de emigrantes por propietarios privados y de hacinamiento voluntario en pisos alquilados por vía privada, para reducir el importe de los alquileres, representan un grave problema para los emigrantes. Para abordar este problema, los gobiernos nacionales deben examinar los mecanismos de control y los recursos de que disponen las autoridades locales para tratar este problema, por ejemplo, un sistema de licencias para los propietarios privados que dispongan de propiedades en régimen de ocupación múltiple. Las autoridades locales podrían trabajar en colaboración con otros organismos que estén facultados para entrar en dichas propiedades, de manera que puedan compartir información sobre las viviendas en las que existan unas condiciones inaceptables y actuar conjuntamente para abordar la situación.

Asociaciones público-privadas

Las administraciones locales podrían estudiar la posibilidad de crear asociaciones público-privadas innovadoras para mejorar el acceso de los emigrantes a viviendas asequibles de alquiler privado. Una forma de lograrlo sería actuar como contratista, alquilando viviendas privadas por un precio inferior al de mercado y subarrendando estos apartamentos de bajo coste a los emigrantes – por lo general, los propietarios aceptan cobrar

un alquiler inferior a cambio de la garantía de que dicho alquiler se prolongue durante varios años y la garantía de seguridad de que la administración se responsabiliza de mantener la calidad de la vivienda. Otra vía consistir en proporcionar suelo municipal a un precio inferior al de mercado a los constructores y promotores privados, quienes, por su parte, deberán ofrecer una parte de los apartamentos a grupos destinatarios, como familias con hijos, estableciendo unos alquileres reducidos. De igual modo, las autoridades locales podrían actuar como mediadoras en los contratos suscritos entre arrendatarios de origen migratorio y propietarios, que podrían ser nacionales, ofreciendo al propietario, por ejemplo, la garantía de reparar los daños que pudiera causar el arrendatario.

Adquisición de vivienda asequible

Si bien el modelo dominante en algunas ciudades europeas es el de viviendas de alquiler de propiedad pública o privada, en algunos mercados europeos de la vivienda predominan las viviendas ocupadas por sus propietarios. Con esta estructura, a las familias emigrantes que desean permanecer en el país en cuestión durante un periodo de tiempo prolongado a menudo no les queda otra opción que adquirir una vivienda en la que poder vivir dignamente. La situación socioeconómica de los emigrantes suele ser más precaria que la de la población autóctona, y tienen problemas para poder adquirir una vivienda.

No obstante, puesto que el hecho de poseer una vivienda a menudo mejora las condiciones de las familias emigrantes y puede considerarse como un paso muy importante en su integración en la sociedad receptora, debería promoverse activamente la adquisición de vivienda. Las autoridades locales pueden contribuir a este proceso con la concesión de subvenciones o deducciones fiscales a las familias de ingresos bajos, incluidas las familias emigrantes, para la construcción de casas, así como para la compra o renovación de viviendas ocupadas. También pueden proporcionar suelo municipal a un precio subvencionado a las familias con ingresos bajos que construyan sus hogares en dicho suelo, así como a los promotores privados, que, a su vez, deberán vender los apartamentos a precios inferiores a los de mercado a grupos destinatarios. Otra forma de apoyar este proceso es facilitar el acceso a hipotecas a tipos de interés reducidos en cooperación con bancos locales, por ejemplo, ofreciendo al banco un aval por impago suscrito por organizaciones privadas.

Mayor seguridad personal

La administración urbana debe tratar de mejorar el nivel de seguridad personal en los barrios que disponen de infraestructuras precarias, en los que gran parte de los residentes goza de una situación socioeconómica baja y en los que existe una alta proporción de emigrantes. La instauración de un diálogo estructurado y constante entre los funcionarios de la policía local y los emigrantes contribuiría en cierto modo a la consecución de este objetivo. Los emigrantes podrían participar en este proceso, por ejemplo, designando a “coordinadores de barrio” encargados de moderar el comportamiento de los jóvenes de familias emigrantes y ayudando así a evitar que delincuentes juveniles cometan actos de provocación y delitos menores a escala local. Las autoridades deben velar por mantener una cooperación regular entre las escuelas, la policía y los servicios sociales en un esfuerzo por reducir el crimen. Deberían formularse disposiciones que establezcan umbrales mínimos para informar de los delitos provocados por el odio contra los emigrantes, y debería haber una instancia independiente y separada de la comisaría de policía al que la gente pueda dirigirse para

denunciar esos delitos, a fin de superar el problema de que los emigrantes tienen demasiado miedo de ir a la comisaría.

Renovación urbana suave

A menudo, la renovación urbana –la rehabilitación física de los barrios urbanos empobrecidos a través de la renovación y (re)construcción de viviendas e infraestructuras públicas– no es suficiente para rehabilitar las zonas desfavorecidas con una alta concentración de emigrantes y de grupos de población autóctonos con ingresos bajos. Por ende, algunas ciudades de CLIP han desarrollado un enfoque más innovador: más allá de las medidas de renovación física, la «renovación urbana suave» tiene en cuenta las demandas sociales, económicas y culturales, y los residentes participan en la planificación y en el proceso de aplicación. En dicho proceso, las viviendas se pueden reconvertir y mejorar en lugar de proceder a su demolición, y se pueden construir espacios públicos nuevos o modernizar los existentes. Pueden destinarse servicios públicos a estos barrios, como bibliotecas, oficinas municipales y edificios universitarios. Las autoridades locales podrían intentar mejorar las oportunidades económicas y laborales de los ciudadanos desempleados y de aquellos con ingresos bajos, incluida la promoción del espíritu empresarial étnico a escala local. Uno de los desafíos que se planteará será cómo atraer nuevas familias de clase media a las zonas que hayan sido renovadas y, al mismo tiempo, retener a las personas que lleven mucho tiempo residiendo en dichas zonas, siendo algunas de ellas de origen emigrante.

Política contra la segregación

Las administraciones urbanas que participan en el proyecto CLIP creen que debería evitarse una alta concentración de emigrantes y, en particular, de un único grupo étnico de emigrantes en una misma zona, ya que dicha situación dificulta una integración de los emigrantes con éxito. Se recomienda

fijar como objetivo la mezcla de diferentes tipos de vivienda y grupos étnicos con la población autóctona, ya que se considera que una composición socioeconómica y demográfica equilibrada constituye un aspecto importante de la política contra la segregación. En particular, deberían realizarse esfuerzos para distribuir viviendas sociales por toda la ciudad, construir apartamentos sociales de tamaño más reducido y retener a la población autóctona de clase media en las zonas con alta concentración de emigrantes, a fin de asegurar la mezcla social. Dichas zonas deberían brindar una adecuada prestación de servicios de atención infantil, así como disponer de escuelas e instalaciones deportivas, con el fin de promover su integración en la ciudad en su conjunto, reduciendo así la tendencia a la segregación. Asimismo, se ha determinado que los programas de renovación urbana pueden ayudar a crear barrios mixtos desde el punto de vista socioeconómico. Por último, las autoridades podrían mejorar la imagen de los barrios en los medios de comunicación y entre el público en general, mediante la adopción de una estrategia eficaz de comunicación y la organización de eventos culturales o deportivos.

Relaciones y participación comunitarias

La existencia de unas buenas relaciones comunitarias –es decir, relaciones entre los grupos de una comunidad– constituye un factor importante relacionado con la calidad de la vivienda, tanto para los emigrantes como para los residentes autóctonos de una zona. La participación y la implicación de los residentes locales en actividades y proyectos podrían contribuir en gran medida al establecimiento de unas buenas relaciones comunitarias. Esto puede lograrse mediante una participación eficaz y en una fase temprana en el proceso de planificación de medidas y proyectos, y la creación de grupos de actuación de barrio. Debería prestarse apoyo a las asociaciones locales y a sus actividades, así como fomentarse la participación de los emigrantes en las asociaciones de propietarios.

Otras lecturas

Consejo de Europa y Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *Housing and integration of migrants in Europe*, Dublín 2007. Disponible en línea en <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0794.htm>

Comisión Europea: *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales (segunda edición)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, mayo de 2007. Disponible en línea en: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_es.pdf

Comisión Europea, *Programa Común para la Integración: Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, COM(2005) 389 final, Bruselas, septiembre de 2005. Disponible en línea en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0389es01.pdf

Comisión Europea, *Libro Verde «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica»*, COM(2004) 811 final, Bruselas, enero de 2005. Disponible en línea en: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_es.pdf

Comité Económico y Social Europeo, Nota informativa (Dictamen de iniciativa), *Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil»*, Bruselas, 2005.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Ciudades competitivas: un nuevo paradigma empresarial en desarrollo espacial*, París, 2007.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): *Ciudades competitivas en la economía global*. Estudios territoriales de la OCDE, París, 2006.

Acerca de la red CLIP

En septiembre de 2006, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, la ciudad de Stuttgart y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo lanzaron la red CLIP. El objetivo era reunir a las grandes ciudades europeas en un proceso de aprendizaje conjunto a lo largo de varios años. Mediante una puesta en común estructurada de las experiencias, la red hará posible que las autoridades locales aprendan unas de otras y practiquen una política más efectiva de integración de los emigrantes. Por otra parte, los análisis aportarán al debate político que está surgiendo en Europa conceptos innovadores de la política de integración a escala local.

Un total de 20 ciudades europeas y cinco institutos de investigación de la red de excelencia centrada en las políticas de integración de los emigrantes (IMISCO), financiada por la UE, participaron en el primer módulo dedicado a la vivienda. Entre las ciudades que participan activamente en la investigación se encuentran **Amsterdam, Amberes, Arnsberg, Breda, Brescia, Budapest, Copenhague, Dublín, Frankfurt am Main, Izmir, Lieja, Luxemburgo, Marsella, Praga, Sefton, Stuttgart, Terrassa, Turku, Viena y Zagreb.**

El primer módulo de la red CLIP, impartido en 2007, se centró en la vivienda y contó con la colaboración del Comité de las Regiones y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), así como de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea y de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

El segundo módulo de investigación de la red CLIP, que abarca el periodo 2007-2008, se centrará en la política de la diversidad, ocupándose de la cuestión fundamental del Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades, celebrado en 2007. El tercer módulo, que abarca el periodo 2008-2009, se centrará en el diálogo intercultural e interreligioso con las comunidades musulmanas a escala local, y el cuarto módulo, que abarca el periodo 2009-2010, tratará diversos aspectos del espíritu empresarial étnico y el papel de las autoridades locales.

Para el desarrollo del segundo módulo de investigación y posteriores, se ha ampliado la red a 25 ciudades que participan activamente en la red CLIP. En su conjunto, la red está integrada por algo menos de 30 ciudades.

Grupo europeo de investigación de CLIP

Centro de Estudios sobre Cuestiones Étnicas y Migraciones (CEDEM), Universidad de Lieja
Centro sobre migración, política y sociedad (COMPAS), Universidad de Oxford
Foro europeo de estudios en materia de migración (efms), Universidad de Bamberg
Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND)
Instituto de migración y estudios étnicos (IMES), Universidad de Amsterdam
Instituto de investigación urbana y regional (ISR), Academia de ciencias austriaca
Coordinador de la investigación: efms, Universidad de Bamberg

Más información

Teresa Renehan, oficial de enlace para información
ter@eurofound.europa.eu

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irlanda
Teléfono: (+353 1) 204 31 00
E-mail: postmaster@eurofound.europa.eu
<http://www.eurofound.europa.eu>



Oficina de Publicaciones

Publications.europa.eu