

LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES en las comunidades auténomas españolas

Julio Iglesias de Ussel (Ed.)

Fundación **BBVA**



**LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL
DE LOS INMIGRANTES EN LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS**

Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas

Edición a cargo de
Julio Iglesias de Ussel

Antonio Trinidad Requena
Rosa M.^a Soriano Miras
Carmen Alemán Bracho
Francisco Javier Cantón Correa
Álvaro Morcillo Espina

Fundación **BBVA**

La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro de esta obra, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, reprográfico, fotoquímico, óptico o de grabación sin permiso previo y por escrito del titular del *copyright*.

DATOS INTERNACIONALES DE CATALOGACIÓN

Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas / Antonio Trinidad Requena... [et al.] ; editado por Julio Iglesias de Ussel. — 1.ª ed. — Bilbao : Fundación BBVA, 2010.

597 p. ; 24 cm

ISBN: 978-84-96515-93-2

1. Integración de los migrantes. 2. Comunidades autónomas. I. Trinidad Requena, Antonio. II. Iglesias de Ussel, Julio. III. Fundación BBVA, ed.

314.742 (460)

Primera edición, febrero de 2010

© los autores, 2010

© Fundación BBVA, 2010

Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao

IMAGEN DE CUBIERTA: © Frederic AMAT, VEGAP, Madrid, 2010

Sin título, 2006

Aguatinta y aguafuerte, 593 × 810 mm

Colección de Arte Gráfico Contemporáneo

Fundación BBVA – Calcografía Nacional

ISBN: 978-84-96515-93-2

DEPÓSITO LEGAL: M-1886-2010

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN: Ibersaf Editores

COMPOSICIÓN Y MAQUETACIÓN: Ibersaf Industrial, S.L.

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: Ibersaf Industrial, S.L.

Impreso en España - *Printed in Spain*

Los libros editados por la Fundación BBVA están elaborados sobre papel con un 100% de fibras recicladas, según las más exigentes normas ambientales europeas.

Í N D I C E

Introducción: el contexto y el punto de partida	17
PRIMERA PARTE	
<i>El marco legal y normativo de las políticas de integración social de los inmigrantes</i>	
1. Los instrumentos jurídicos de la inmigración: una aproximación sociológica	
1.1. Estudios sobre el tema.....	47
1.2. El marco jurídico estatal.....	51
1.3. El marco jurídico internacional.....	58
1.3.1. Instrumentos jurídicos internacionales claves en el estudio de las migraciones.....	58
1.3.2. El control de flujos frente a la integración social como instrumentos jurídicos en el marco de la UE.....	66
1.4. Análisis descriptivo e interpretativo de la Ley Orgánica 4/2000 (LODLE) con sus modificaciones y del Reglamento.....	75
1.4.1. Características principales de la LO 4/2000 y sus reformas	79
1.4.2. Los términos de la Ley y su análisis	85
1.4.3. Los principios subyacentes de la Ley.....	89
1.4.4. Análisis comparativo entre la LODLE y su Reglamento...	93
1.5. El control social como eje estructurador de la LODLE y la aplicación de su Reglamento.....	96
1.6. Elementos secundarios en la LODLE asociados al control social.....	104
2. Los Planes de Integración de las comunidades autónomas	
2.1. Los Planes Nacionales de Integración Social: la antesala de los Planes regionales.....	111

2.2. Conceptos y modelos acerca de la integración social de los inmigrantes.....	126
2.2.1. Modelo asimilacionista.....	128
2.2.2. Modelos en los que prima la idea de la adaptación mutua.....	129
2.2.3. Modelo aislacionista.....	130
2.3. El concepto de <i>integración</i> en el marco de los Planes regionales de Integración Social.....	134
2.4. Enfoque de los Planes, premisas y principios.....	147
2.4.1. Bidireccionalidad.....	150
2.4.2. Corresponsabilidad.....	151
2.4.3. Enfoque global-(integral).....	157
2.4.4. Coordinación-cooperación.....	161
2.4.5. Normalización.....	164
2.4.6. Transversalidad.....	167
2.4.7. Igualdad.....	169
2.4.8. Interculturalidad.....	170
2.4.9. Otros principios.....	172
2.5. A modo de síntesis.....	174
3. Los tres pilares de la política de inmigración desde los Planes de Integración	
3.1. El control de los flujos y el debate de la ciudadanía.....	181
3.2. La integración de los inmigrantes desde las áreas de intervención.....	192
3.3. El codesarrollo.....	197
3.4. Conclusiones.....	202
4. Un análisis descriptivo-comparativo de las áreas de actuación en los Planes de Integración regionales	
4.1. Área de acogida.....	205
4.2. Área de educación.....	210
4.3. Área de empleo.....	223
4.4. Área de servicios sociales.....	233
4.4.1. Mujer-género.....	242
4.4.2. Infancia-menores-juventud.....	245
4.5. Área de salud.....	249
4.6. Área de participación.....	256

4.7. Área de vivienda.....	263
4.8. Área de sensibilización	270
4.9. Área de igualdad de trato.....	275
4.10. Conclusiones.....	278

SEGUNDA PARTE

El análisis de los Planes autonómicos de Integración Social de los Inmigrantes

Introducción.....	293
5. Andalucía: la ambición a falta de la verificación	
5.1. La visión de la integración y los derechos de los inmigrantes en el Plan andaluz.....	299
5.2. La opinión general de los entrevistados sobre el Plan y sus características.....	301
5.3. La opinión sobre los principios, ejes transversales, objetivos y áreas del Plan	303
5.4. La coordinación interorgánica y el reparto de competencias en el Plan andaluz.....	307
5.5. Temporalidad y presupuesto: cuánto y cuándo para el Plan.....	308
5.6. El apoyo del Plan: consenso social y respaldo político	309
5.7. La evaluabilidad del Plan y la percepción social sobre la competencia sobre los recursos.....	311
5.8. Recapitulación y conclusiones.....	312
Apéndice.....	313
6. Cataluña: la plena integración ciudadana de los inmigrantes como telón de fondo	
6.1. El Plan catalán como nuevo impulso teórico y visión del modelo integrador.....	336
6.2. La importancia de los principios teóricos en el Plan catalán....	339
6.3. Opinión sobre el diseño de los objetivos, las medidas y las áreas.....	341
6.4. Temporalidad y presupuesto en el Plan catalán.....	343
6.5. Coordinación vertical y horizontal en Cataluña y respaldo político del Plan.....	344
6.6. Evaluabilidad y competencia social por los recursos.....	347

6.7. Aplausos y críticas al Plan de Cataluña.....	348
Apéndice	351
7. Comunitat Valenciana: de la Direcció General a la Consejería de Inmigración	
7.1. Contextualización del Plan Valenciano: aciertos y errores.....	377
7.2. Divergencia de opiniones en la caracterización del Plan y en la propia realidad valenciana.....	379
7.3. El discurso sobre la espacialidad, principios y objetivos del Plan Valenciano	380
7.4. Visión de las áreas y medidas sobre las que se estructura el Plan	383
7.5. La falta de consenso en la temporalidad y en el presupuesto..	384
7.6. Espacios de coordinación y comunicación entre los agentes sociales implicados.....	385
7.7. Respaldo político y consenso social sobre el Plan Valenciano..	387
7.8. Evaluabilidad y competencia por los recursos sociales.....	388
7.9. El discurso sobre el futuro en la Comunitat Valenciana	388
Apéndice	391
8. Comunidad de Madrid: la experiencia como andamiaje para un Plan completo y técnico	
8.1. Elogios y críticas al Plan madrileño.....	420
8.2. La conciliación entre el modelo teórico y el pragmatismo del Plan de Madrid	422
8.3. La normatividad, la continuidad y la transversalidad en el Plan madrileño	426
8.4. La visión de los entrevistados sobre los principios, objetivos, áreas y medidas.....	428
8.5. La temporalidad y el presupuesto en el Plan de Madrid	431
8.6. La coordinación espacial y el reparto competencial como base para un óptimo funcionamiento	433
8.7. Espacios de comunicación: la colaboración con el Tercer Sector y el Foro Regional para la Inmigración	437
8.8. Evaluabilidad y percepción sobre la competencia por los recursos sociales.....	439
8.9. Conclusiones: la opinión de los entrevistados sobre el Plan madrileño.....	441
Apéndice	443

9. Región de Murcia: los primeros pasos en pro de la sencillez de lo pragmático.....	
9.1. El funcionamiento un Plan sin un modelo teórico explícito.....	480
9.2. Aciertos y errores del Plan murciano.....	481
9.3. Caracterización del Plan de Murcia según los entrevistados.....	483
9.4. Lo escueto en los principios y objetivos y el desarrollo del Plan por áreas de actuación y sus medidas.....	484
9.5. Temporalidad y presupuesto del Plan murciano.....	486
9.6. La coordinación y la comunicación interorgánicas en la Región de Murcia.....	487
9.7. Respaldo político y percepción social de competencia por los recursos.....	489
9.8. Resultados y mejoras para el futuro de la Región de Murcia.....	490
Apéndice.....	493
10. Conclusiones.....	515
Anexos metodológicos	
Anexo 1. La metodología en la fase del análisis de la legislación española y los Planes autonómicos de Integración Social.....	533
Anexo 2. La metodología para la fase de evaluación de los Planes autonómicos.....	553
Bibliografía.....	569
Índice de cuadros.....	579
Índice de figuras, gráficos y mapas.....	583
Índice alfabético.....	585
Nota sobre los autores.....	595

Hemos aprendido a volar como los pájaros y a nadar como los peces, pero no hemos aprendido el sencillo arte de vivir juntos como hermanos.

MARTIN LUTHER KING
(1929-1968)

AGRADECIMIENTOS

EL estudio que aquí se presenta es la versión revisada del informe del proyecto de investigación *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas: desarrollo y evaluación*. Este libro no hubiera podido escribirse sin el generoso y flexible apoyo de la Fundación BBVA; nuestro profundo agradecimiento no es una cortesía, sino sentimiento auténtico y de plena justicia. Su director, Rafael Pardo, y todo el personal sólo nos han ofrecido testimonios de estímulo, ayuda y respaldo, sin ninguna cortapisa burocrática. A todos ellos, nuestro reconocimiento y profunda gratitud.

Esta monografía ha sido realizada por el Grupo de Investigación Análisis de los Problemas Sociales en Andalucía; a todos sus miembros queremos expresarles nuestra gratitud por sus aportaciones valiosas, y a Manuel Herrera, por su colaboración en su primera fase.

Una mención especial merecen todas aquellas personas e instituciones que han prestado su tiempo para que este trabajo pudiera ver la luz. Nuestro reconocimiento a todas ellas, en especial, a las asociaciones de inmigrantes con quienes hemos colaborado y a los responsables de la gestión de la inmigración en los Gobiernos regionales de Andalucía, Región de Murcia, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y Cataluña por las múltiples informaciones y perspectivas que nos han suministrado en las innumerables entrevistas mantenidas.

Introducción: el contexto y el punto de partida

LA complejidad de los movimientos migratorios a la que se asiste en el siglo XXI obliga a los investigadores sociales a buscar nuevos marcos que permitan comprender los distintos escenarios que surgen a partir de la salida y llegada de cientos de miles de inmigrantes en el mundo. Las tendencias principales que caracterizan el momento actual se resumen del siguiente modo:

1. La globalización, pues cada vez son menos las zonas del mundo que quedan al margen de las corrientes migratorias.
2. La diversificación de los flujos, al no existir un único modo de migrar (refugiados de guerra, económicos, mano de obra, trabajadores muy cualificados, estudiantes, etc.).
3. La aceleración de los flujos, en cuanto que el volumen de migrantes se ha multiplicado en las últimas décadas y no cesa de crecer en todas las regiones en los últimos veinte años.
4. Continua y progresiva feminización de la migración, donde no sólo se desplazan las mujeres que acompañan a su pareja, sino que emigran en soledad, de modo independiente o a través de la cadena migratoria a la que se incorporarán con posterioridad los varones de la familia.
5. Tendencia creciente a la politización de la migración, por lo que dicho fenómeno se encuentra cada vez más presente en las distintas agendas políticas y mediáticas (Castles y Miller 2004).

Pero el análisis desde el punto de vista *micro* también es importante, pues en la *decisión de emigrar* intervienen factores de orden

económico, psicológico, social, demográfico, político, cultural e institucional. Aquí radica su complejidad como objeto de estudio.

Desde una perspectiva global, el reciente *Informe sobre las migraciones de 2008*, realizado por la Organización Internacional para las Migraciones revela las siguientes cifras y tendencias. Se calcula que la cifra de migrantes internacionales en el mundo asciende a más de 200 millones, de los cuales aproximadamente la mitad son mujeres (49,6%). La migración sur-sur es tan importante (61 millones de personas) como la migración sur-norte. Se calcula además, que las remesas enviadas por vías oficiales alcanzaron en 2007 la cifra de US\$ 337.000 millones, lo cual supone un aumento del 99% con respecto a 2002. De estos US\$ 337.000 millones enviados en 2007, US\$ 251.000 millones se mandaron a países en vías de desarrollo.

La población activa internacional representa alrededor del 3% de la mano de obra a escala mundial. La mayoría de las mujeres migrantes realizan trabajos temporales. Los migrantes que trabajan en países industrializados lo hacen principalmente en la industria y la construcción (40%) y en el sector servicios (50%). El número de permisos de trabajo temporal emitidos a trabajadores extranjeros en países de la OCDE ha aumentado de manera constante desde el año 2000, y ha experimentado un incremento del 7% en el período 2003-2004, si bien ha permanecido igual en 2005, con cerca de 1,8 millones de trabajadores temporales admitidos en los países de la OCDE durante ese mismo año.

En relación a las seis regiones que están presenciando una mayor intensidad en su actividad migratoria, los datos son los siguientes:

1. Los migrantes africanos se desplazan en su mayoría a otros países africanos: África meridional, el Magreb y África occidental son las subregiones más afectadas por la movilidad laboral en el continente.
2. Asia es la mayor fuente de trabajadores migrantes temporales con contrato en el ámbito mundial. Se caracteriza, por poseer grandes flujos de trabajadores de carácter intrarregional, de los cuales son especialmente extensos los desplazamientos internos en China y la India.

3. La dinámica regional europea se diferencia de la de otros países por el objetivo de la UE de crear un espacio migratorio común dentro de sus fronteras remotas que son administradas conjuntamente.
4. El continente americano se caracteriza por un fuerte flujo migratorio Sur-Norte de América latina y el Caribe a EE. UU. y Canadá, y cada vez más a Europa. EE. UU. y Canadá siguen siendo los grandes receptores de migrantes permanentes de todo el mundo pero, al mismo tiempo, están experimentando una creciente demanda de trabajadores temporales.
5. Oriente Medio constituye la región más importante para los trabajadores temporales contratados, la mayoría de los cuales son de Asia.
6. Oceanía presenta dos grandes países de destino: por un lado, Australia y Nueva Zelanda y, por el otro, muchos pequeños países-isla cuya población está cada vez más interesada en la migración de trabajadores.

En lo que respecta a la migración irregular, todas las zonas del mundo se ven afectadas, puesto que dicho sector poblacional representa entre el 10 y el 15% del total de migrantes a escala mundial.

Toda esta casuística nos lleva a plantear que la tradicional forma de ver al inmigrante como un sujeto que emigraba a un país próspero junto su familia, con el objetivo de asentarse, debe ser reconvertida hacia nuevas formas de analizar el fenómeno debido a su complejidad creciente. Esto no quiere decir que las migraciones en la actualidad sean diametralmente diferentes a las migraciones de ayer, sino que el hecho de que se desarrollen en un contexto de creciente globalización termina por transformar los tradicionales patrones de asentamiento y generar nuevas dinámicas de movilidad tales como la migración circular, temporal o de retorno.

El creciente movimiento de personas entre distintos países provoca un tránsito de estilos de vida, lenguas, cultura, información y demandas por bienes y servicios que antes se encontraban circunscritos a un territorio particular. Estos flujos se cruzan en espacios físicos y momentos históricos determinados, y dan origen a nodos o puntos de encuentro en una red compuesta por

elementos culturales, económicos, tecnológicos y sociales. Con el paso del tiempo, «estos nodos se irán complejizando, producto de la mayor circulación de personas, lo que permitirá constituir nuevos espacios sociales desde donde se negocian y articulan los nuevos sentidos y significados de las identidades. En estos espacios, el lugar de origen y el de destino se funden en una experiencia simultánea que permite la emergencia de identidades colectivas e individuales no ancladas en los tradicionales territorios, sino en espacios que se construyen día a día» (Stefoni 2004, 2).

Existen dos características de la situación de los migrantes en las sociedades receptoras que los exponen a posibles situaciones de discriminación social. En primer lugar ser un no-nacional. En segundo lugar al tratarse con frecuencia de trabajadores de sectores desfavorecidos de la economía, se ven afectados desproporcionalmente por el incumplimiento de los derechos laborales.

Por su condición de extranjeros, puede que los inmigrantes no dominen el idioma del país receptor; posiblemente desconozcan su sistema jurídico y su Administración e, incluso, probablemente les incomode su exposición a prácticas sociales y culturales ajenas. Además detentan menos derechos, apenas participan en los procesos de adopción de políticas que les afectan directamente. Todo ello, unido a que los mercados de trabajo sufren un proceso de polarización que lleva a la creación de un gran número de empleos poco atrayentes en su extremo inferior, lo que mueve a los países ricos a buscar trabajadores poco cualificados más allá de sus fronteras, convierten a la población inmigrante en grupo poblacional altamente vulnerable (De Guchteneire y Pécoud 2008, 11-12).

Posiblemente éste sea el punto por el que Llopis agrupa los estudios sociológicos sobre inmigración en dos grupos. Un primer grupo concentraría aquellos dirigidos a estudiar las actitudes y opiniones de la población española ante la población inmigrante. Un segundo grupo aglutinaría «aunque en una medida muy inferior, aquellos estudios destinados a investigar el proceso de integración de la propia población inmigrante» (Llopis 2007, 192-193). Pues bien, es precisamente en este segundo grupo donde se enmarca la presente investigación.

No obstante, nosotros hemos querido ir un paso más allá al adherirnos a la teoría migratoria reconsiderada articulada por

Durand y Massey (2003). Ambos autores entienden que esta teoría contempla un elemento olvidado por las demás: el papel del Estado, es decir, el poder de las políticas estatales para determinar el tamaño, composición y orientación de los flujos. Precisamente éste es el punto de partida del presente trabajo, analizar el papel de las políticas de integración social en el contexto español, donde no podemos olvidar la realidad supranacional (Europa) y mesonacional (comunidades autónomas) propia y particular del Estado español.

Se ha debatido mucho acerca de la conceptualización del término *integración* al conformarse como un concepto complejo y sobre todo escurridizo. Nosotros no queremos entrar en dicho debate, por alejarse de los objetivos del presente capítulo, aunque sí partimos de la premisa de que con el término *integración* se hace alusión al proceso por el cual un sujeto se incorpora a la sociedad, en igualdad de condiciones a los sujetos que ya pertenecen a la misma, mientras que la *política de integración* hace referencia al modelo que desde el punto de vista político, jurídico y/o administrativo se articula para la consecución de dicho fin.

Las políticas públicas dirigidas a la integración de los inmigrantes pueden presentar enfoques diversos, según las ideologías de los gobiernos, el contexto, la experiencia del pasado, las características de la inmigración y, cómo no, según el mismo concepto de integración al que hagan referencia. Sirva como ejemplo, los posibles efectos negativos de un mercado de trabajo poco flexible, y un Estado del bienestar excesivamente protector que (en algunos países europeos) pueden haber provocado un aumento de la tensión entre la necesidad de contar con trabajadores inmigrantes que cubran las necesidades del mercado, y la viabilidad de integrarlos en la sociedad receptora (Solé 2008, 491). La política española se desarrolla a través de cuatro ámbitos competenciales: el comunitario, el estatal, el autonómico y el local. La pregunta parece obligada: ¿cuáles son las competencias, atribuciones y discursos de cada uno de estos niveles en materia de integración social para los inmigrantes?

En lo que respecta a la Unión Europea, si bien en 1999 los jefes de Estado y Gobierno europeos decidieron en Tampere impulsar una política común de inmigración y asilo, no será hasta 2003 cuando en Salónica el Consejo Europeo dictamine lo siguiente:

(...) Es necesario elaborar una política global y multidimensional sobre la integración de las personas (inmigrantes). Teniendo en cuenta que una integración satisfactoria contribuye a la cohesión social y el bienestar económico, esta política debería cubrir factores como el empleo, la participación económica, la educación, la enseñanza de la lengua, servicios sociales y de salud, vivienda y asuntos urbanos, así como la cultura y la participación en la vida social.

Como veremos, son precisamente estos ámbitos los que vienen reflejados en todas las normativas, dictámenes, y planes, que sobre esta materia se han elaborado en España antes y después de la fecha mencionada.

Con posterioridad al 2003 serán los principios básicos comunes sobre integración, aprobados por la Comisión Europea junto con el Fondo Europeo para la Integración, dos de los principales instrumentos con los que cuenta la Unión Europea para impulsar una política de integración. No obstante, aunque instrumentos necesarios, no son suficientes. La razón obedece al «carácter no vinculante de los principios, y a la cláusula de que es a los Estados a quien corresponde decidir sobre qué políticas de integración desarrollar» (López Pich 2007, 249). A pesar de ello, lo que sí parece existir es un acuerdo en torno a lo que significa la integración para los Estados miembros, al ofrecer un discurso único en cuanto al modelo que se ha de adoptar. Concretamente se parte de la idea de que la integración es un «proceso bidireccional y dinámico, de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros». Como se puede observar, en dicho modelo emergen claramente tres tipos de sujetos: los inmigrantes, los residentes de los Estados miembros, y los nacionales de los Estados miembros. Articular una política de integración social partiendo de la idea de la existencia jurídica de tres tipos de sujetos parece, cuando menos, un imponderable.

Por su parte, la regulación del estatuto de derechos sociales de los extranjeros en el ámbito nacional (que se encuentra vinculado a dos ámbitos competenciales diferentes —extranjería y derechos sociales—), adquiere singularidad propia en España como consecuencia de la implantación del Estado de las Autonomías. El Estado central «al amparo de los distintos títulos competenciales

(principalmente, los previstos en los artículos 149.1.1 y 149.1.2 CE), incluyó en la Ley de Extranjería 4/2000 un catálogo de los derechos reconocidos a los extranjeros, incluidos los derechos sociales, cuya prestación y competencias corresponden fundamentalmente a las comunidades autónomas» (Manrubia 2007, 188).

El derecho a la protección social de los extranjeros quedaba así recogido en la Ley de Extranjería.¹ Concretamente el artículo 12 establece el derecho a la asistencia sanitaria en cuatro supuestos: extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón municipal, la asistencia sanitaria pública de urgencia, los menores de 10 años y las mujeres embarazadas. En lo que respecta a la vivienda, el artículo 13 contempla el derecho a las ayudas, pero sólo para aquéllos que se encuentren en situación regular. Finalmente, el artículo 14 hace referencia al derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas cualquiera que sea la situación administrativa. Con ello se pretendía clarificar y unificar el estatuto de derecho de los inmigrantes, anteriormente disperso en multitud de normas sectoriales, algunas incluso de carácter reglamentario. Pero las medidas diseñadas a escala nacional y regional no son necesariamente legislativas, sino que se expresan muy a menudo a través de planes administrativos desarrollados y ejecutados por tecnócratas y no por políticos necesariamente.

Pero aunque la responsabilidad del control de flujos migratorios quede relegada al ámbito estatal, se percibe durante la presente y la anterior legislatura un mayor interés por parte del Estado en participar en las funciones de acomodación de la población extranjera. Sirva de ejemplo cómo el tradicional Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la recién estrenada legislatura de 2008, ha pasado a denominarse Ministerio de Trabajo e Inmigración; o el apoyo del ejecutivo en la ampliación del sufragio en las elecciones municipales para los inmigrantes extracomunitarios. Aunque el impulso y el apoyo de ciertas medidas de endurecimiento del control de los flujos migratorios añaden una peculiar ambigüedad a la política migratoria actual.

¹ Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre y por la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre.

Pero si al Estado le corresponden las competencias relativas al control de flujos y a la regulación de extranjeros, las comunidades autónomas (CC. AA.) asumen competencias de carácter social enfocadas a la integración de los inmigrantes, por lo que se encuentran frecuentemente con dificultades a la hora de facilitar la integración de los inmigrantes debido a incompatibilidades o requisitos que son requeridos por el Estado central (Moya 2006). Las competencias autonómicas para prestar diversos servicios públicos no tienen por qué resultar necesariamente alteradas si sus destinatarios son inmigrantes (Montilla Marcos 2006, 342).

Las comunidades autónomas tienen facultades competenciales que se proyectan sobre el fenómeno de la inmigración en virtud de sus títulos en educación, sanidad, vivienda, asistencia social, empleo o cultura y, por tanto, pueden diseñar políticas públicas para hacer efectiva la integración social de los inmigrantes.

La mayoría de las medidas y de los principios inspiradores de los Planes autonómicos, han optado por destacar la bidireccionalidad del proceso integrador al recoger las indicaciones tanto de la UE como del PECEI.² Para ello han hecho responsables del éxito (de la integración) a la sociedad de acogida, a los inmigrantes y a las Administraciones responsables de ejecutar las acciones. Y es que son las CC. AA. y los Ayuntamientos los que juegan un papel principal en el fomento de la integración social, al encontrarse íntimamente vinculados a las demandas y necesidades de los ciudadanos de a pie.

Las comunidades autónomas a través de los planes generales o incluso de algunos programas específicos, han ido desarrollando medidas relacionadas con la integración de los inmigrantes en terrenos como la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad o la juventud, entre otros. Con el objetivo de integrar, coordinar y sistematizar las medidas de integración para las personas inmigrantes, y en el marco de la

² El vigente PECEI (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración) trata de englobar y aunar los esfuerzos que desde las comunidades autónomas se realizan en materia de integración social de los inmigrantes, especialmente a través de otros planes estratégicos e integrales para la integración social de los inmigrantes en cada comunidad.

descentralización de competencias, la mayoría de las comunidades autónomas han elaborado y aprobado Planes autonómicos para la inmigración (o Planes para la Integración Social de las personas inmigrantes, según la denominación en cada caso), acompañados de diferentes diseños institucionales para su implementación.

En lo que respecta a las áreas de intervención de los Planes autonómicos de integración, se observa cómo coinciden con las recomendaciones de la Comisión Europea, al recogerse en la mayoría las siguientes áreas: educativa, laboral-formativa, sanitaria, inclusión social, bienestar, vivienda, cultura, participación y asistencia jurídica. No obstante, las desigualdades territoriales también se encuentran presentes en este ámbito. Finalmente y descendiendo al ámbito local, el margen de intervención de los Ayuntamientos en esta área, que siempre es una opción voluntaria, se restringe al campo de los servicios sociales, al ámbito de la vivienda y al alojamiento (Camós 2004). Las políticas locales de atención a las personas extranjeras se caracterizan por un limitado margen de acción, pues la capacidad para gestionar y diseñar sus propias políticas está definida, en parte, por administraciones de mayor rango (leyes de extranjería estatales, planes de integración autonómicos, etc.), tal y como acabamos de ver, lo que provoca una cierta dependencia local de programas estatales y autonómicos, y de legislaciones en estos ámbitos (Fernández Suárez 2008).

A pesar de ello, existen diferentes impulsos en esta línea. Sirva como ejemplo, el Programa de Acompañamiento a núcleos familiares reagrupados en el distrito de Horta-Guinardó del Ayuntamiento de Barcelona, el Programa de Atención a problemáticas emergentes para prevenir riesgos de exclusión y potenciar la convivencia del Ayuntamiento de Zaragoza, el Programa EQUAL-ARENA en el que participan la Diputación de Almería y los Ayuntamientos de Almería, La Mojonera, Roquetas de Mar y Vícar en la provincia de Almería y los Ayuntamientos de Algeciras, Cartaya, Lepe y Moguer en la provincia de Cádiz. Destacar además los Planes Locales de Integración de Irún, Baracaldo o Donostia en el País Vasco, o el Plan de Integración Social para los inmigrantes de Huesca, además de un largo etcétera.

Pero tras introducir el marco de referencia en el que se sitúa la presente investigación, también se hace necesario realizar una breve reflexión en torno al fenómeno de la inmigración en España,

y comenzar con una retrospectiva hasta 1985, año en el que surgió la primera Ley de Extranjería española. En aquel momento, nuestra experiencia se limitaba a una población que no llegaba al 1%, procedente de Marruecos, Portugal y países latinoamericanos. El ingreso de España en la Comunidad Europea en 1985 exigía el desarrollo de una ley sobre inmigración, pero ésta respondía más a las necesidades de mano de obra europea que a la realidad española. Pero la misma ha sufrido una seria transformación en las tres últimas décadas. Mientras en los años setenta se detiene el intenso flujo emigratorio, en los años ochenta retornan medio millón de españoles emigrados y, a mediados de los años noventa, los españoles emigrados llegaban a cuadruplicar el número de extranjeros afincados en España. Se invirtió de esta manera un flujo que siempre había sido prácticamente unidireccional en los últimos años.

La emigración se mantenía constante, pero casi nadie vio llegar el despegue de una inmigración que se incrementaba lentamente, pero de forma continuada. Se puede decir que el fenómeno cogió por sorpresa, y no estaban preparados ni los políticos, ni la política social, ni la opinión pública. Sólo el mundo académico, que ya llevaba tiempo publicando investigaciones sobre el tema, fijaba su atención en un fenómeno para el que no se habían ideado, ni desarrollado, políticas desde las autoridades gubernamentales.

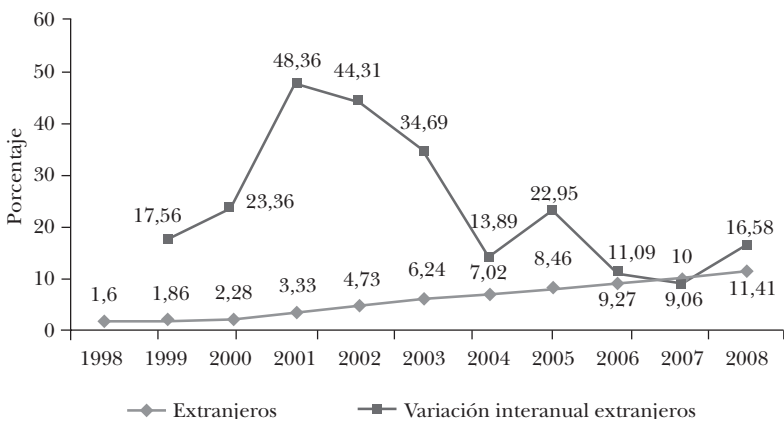
Pasamos, por tanto, de ser un país que nutría con emigrantes españoles al resto del mundo, a ser un país que comenzaba a recibir población inmigrante de manera creciente. En apenas unos lustros la dirección del flujo poblacional se revertió de manera espectacular. El flujo de inmigración, además de invertir su dirección, aceleraba su ritmo de una manera nunca vista en España y configuraba un fenómeno único que aún hoy sorprende por la rapidez en que tuvo lugar.

El ritmo en que la inmigración ha llegado a España fue aumentado considerablemente, desde 1999, y alcanzó su cenit en el año 2001, con un aumento interanual del 48%, y un crecimiento absoluto de casi medio millón de personas inmigradas más, en un solo año. En apenas diez años, el número de inmigrantes pasó de no llegar a los 640.000 a sobrepasar ampliamente los cinco millones. En el año 2008 se produjo el mayor crecimiento en números absolutos, con un incremento de casi 750.000 inmigrantes más en España.

En datos brutos, el número de extranjeros ascendió, a 1 de enero del año 2008, a un total de 5.268.762 personas, lo que equivale en España (con una población de 46.157.822) a una proporción del 11,41%. En 1998 el número de extranjeros representaba apenas un 1,60% de la población (637.085 personas). Es decir, en diez años esta cifra se ha octuplicado, porque hemos aumentado nuestra población extranjera en más de cuatro millones y medio de personas. Por decirlo de otra manera: hoy día hay tantos extranjeros como niños en España hasta los once años. Un 11,41% de la población es una cifra nada desdeñable.

Como se muestra en el gráfico 1, la evolución del crecimiento de la población extranjera, así como las variaciones interanuales en los últimos diez años, es bastante importante. Los crecimientos interanuales manifiestan una cierta tendencia a la baja, y nada comparable a los primeros años en los que la inmigración empezaba a cobrar importancia en España. Desde 2004, los crecimientos han sido menores que en los primeros años de la década, y este crecimiento parece equilibrarse en torno al 15% de aumento interanual.

GRÁFICO 1: Porcentaje de extranjeros en la población total y variaciones interanuales



Fuente: INE. Elaboración propia.

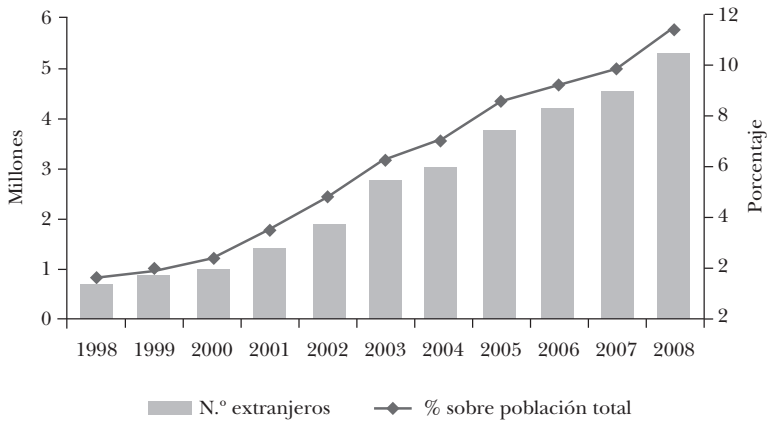
En apenas una década la expansión del fenómeno migratorio no deja de sorprendernos. No es exagerado decir que el crecimiento poblacional de España en el actual siglo es responsabilidad inequívoca de la presencia de población extranjera. Es más, a partir del año 2001 los extranjeros son responsables en más de un 70% del actual crecimiento de la población del país. En 2002, la inmigración fue la causante de un 84% del crecimiento poblacional español. En los siguientes años, la inmigración hará crecer las cifras absolutas de población en España, de forma que más del 76% del crecimiento será atribuible a los inmigrantes.

El ritmo, como decimos, parece estar comenzando a frenarse en los últimos años, especialmente debido al reciente fenómeno de la crisis económica, aunque la intensidad de estos flujos migratorios ha tenido hasta ahora una tendencia claramente creciente, como puede verse en el gráfico 2. Las últimas cifras alertan incluso de un retroceso en este ritmo, de forma que, como afirmaba recientemente la actual Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, «por primera vez» en la historia, los inmigrantes están dejando de venir a España». ³ El descenso del empleo podría ser una causa indirecta en la reducción del flujo ilegal de personas, pero también en el legal, ya que la crisis económica tiene un efecto directo en el descenso del número de inmigrantes que llegan a España. El factor de atracción decisivo para las migraciones son las oportunidades de trabajo (el verdadero «efecto llamada») y, si éstas quedan mermadas, es lógico que la atracción de España como punto de destino de la inmigración descienda considerablemente.

El período entre 1998 y 2008 es, no obstante, el de mayor crecimiento de la inmigración extranjera en España. En diez años y de manera vertiginosa, España se ha situado a la par de tradicionales países de inmigración, como Francia o Alemania. La rapidez con que se ha extendido este acontecimiento explica que a la población autóctona no le haya dado tiempo a asimilar este nuevo fenómeno social. El vértigo social que ha provocado la inmigración estimula el desconocimiento de un fenómeno muy importante socialmente, tanto cuantitativa como cualitativamente.

³ Periódico *El Mundo*, «El Gobierno dice que los inmigrantes están dejando de venir “por primera vez”», 04/03/2009.

GRÁFICO 2: Evolución de la población extranjera en España (1998-2008)



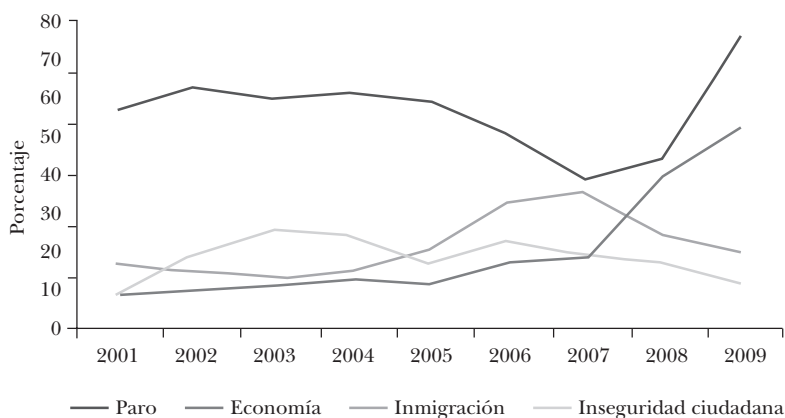
Fuente: INE. Elaboración propia.

Por eso la inmigración es un tema tan controvertido. Es uno de los asuntos destacados en la agenda de la mayoría de los medios de comunicación de masas y en las conversaciones diarias de muchos ciudadanos. La inmigración es un recipiente que contiene numerosos estereotipos y significados, a veces opuestos, que no ayudan en absoluto a clarificar el contenido. Su envergadura ha generado en determinadas capas sociales una corriente soterrada de malestar, miedo y recelo que comienza a desvelarse en algunas encuestas.

En los barómetros realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en la última década se observa un importante ascenso de la inmigración como problema personal y nacional en las percepciones subjetivas de los ciudadanos hasta el año 2007, como se muestra en el gráfico 3.

La inmigración ocupaba el lugar cuarto en las preocupaciones sociales, con un 16,5%, en enero de 2001, sobre los principales problemas en el país, por debajo del terrorismo, el paro y el mal de las «vacas locas». Sin embargo, para diciembre de 2006, la inmigración se había convertido en el segundo problema en importancia (38,3%) para los ciudadanos encuestados por el CIS, sólo superado por el paro (42,1%), aunque sólo un 12,2% reconozca que les afecte de forma personal.

GRÁFICO 3: Evolución de la opinión sobre los tres principales problemas en España (enero 2001-enero 2009)



Fuente: Barómetros Opinión CIS. Elaboración propia.

El paro y los problemas económicos, así como el terrorismo, son problemas que dependen, para la percepción social, del contexto imperante. El paro disminuía en importancia hasta que llegó la crisis económica, como también reflejó la opinión sobre los problemas económicos. Sin embargo, inmigración e inseguridad ciudadana, a partir de 2007, empiezan a perder importancia en las encuestas de opinión del CIS. Este particular podría deberse a que este binomio de problemas ha estado muy vinculado en los medios de comunicación y cuando ha dejado de repetirse diariamente en las noticias, la atención se ha desplazado hacia la crisis y los problemas económicos. Es decir, el hecho sigue existiendo, las cifras siguen aumentando, aunque no tanto como al principio del fenómeno, pero la atención social ya no se centra en éste. Como problema personal, la inmigración ha sufrido una evolución parecida a la percepción como problema nacional.

Los españoles, no obstante, se han mostrado seguros de que es un fenómeno que no disminuirá su intensidad, sino todo lo contrario, que aumentará en los próximos años, y así lo tienen claro desde principios del siglo XXI (Diez Nicolás 1999). De hecho, el barómetro del CIS arrojaba este dato en febrero del año 2000: un

46% de los españoles está convencido de que el número de extranjeros en España aumentará, y además mucho. Si a dicha cifra le añadimos también los que creen que el número de extranjeros crecerá algo, el porcentaje de españoles que piensan que este aumento se producirá próximamente asciende a un 84,2%.

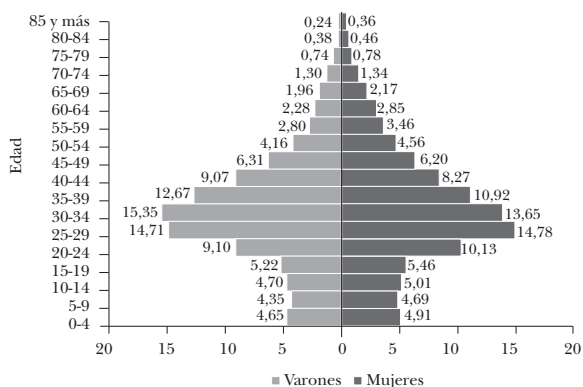
Afortunadamente, y si los datos son correctos, la percepción sobre el racismo y la tolerancia tiene una inclinación positiva, al definir la convivencia con los extranjeros como el aspecto que tiende a eliminar vestigios xenófobos. Sin embargo, dicha tendencia es muy débil comparada con el enorme crecimiento de la población inmigrante en nuestro territorio, lo que indica una necesidad por parte de los agentes sociales implicados, como asociaciones de inmigrantes y mediadores sociales, de amortiguar el impacto que el multiculturalismo tiene en nuestro país para impedir problemas futuros que puedan surgir del roce entre culturas que, si bien se habla de «choque entre civilizaciones», no tiene nada que ver con la tradición histórica de España como crisol de convivencia entre los cultos de los tres Grandes Libros (Biblia, Torá y Corán), y quizás sí tenga más que ver su situación geoestratégica clave.

Por tanto, y como corroboran los datos del CIS, la población autóctona no ha tenido tiempo para asimilar este nuevo fenómeno social, puesto que es ahora cuando la opinión social comienza a calmarse y a no considerar la inmigración como un problema, es decir, cuando han tenido tiempo para conocer a esa población inmigrante que vive al lado, como convecinos. Se explica así también que esta falta de tiempo para adaptarse a un fenómeno de un despegue espectacular haya determinado la construcción de ciertos tópicos sobre la inmigración, que pueden asociarla con la violencia, la delincuencia o la competencia desleal en el mercado laboral.

Atendiendo a los últimos datos del padrón municipal, proporcionados por el INE, pueden construirse las pirámides de edad de la población inmigrante en España, que aparecen en el gráfico 4. La pirámide poblacional resultante corresponde a una distribución irregular, con numerosa representación de las edades jóvenes entre los 25 y los 29 años, que conforman alrededor del 40% del total de población inmigrante. Se ofrece también una comparación entre esta pirámide de edad y la resultante de la población de nacionalidad española, en el gráfico 5.

GRÁFICO 4: Pirámide de edad de la población inmigrante (2008)

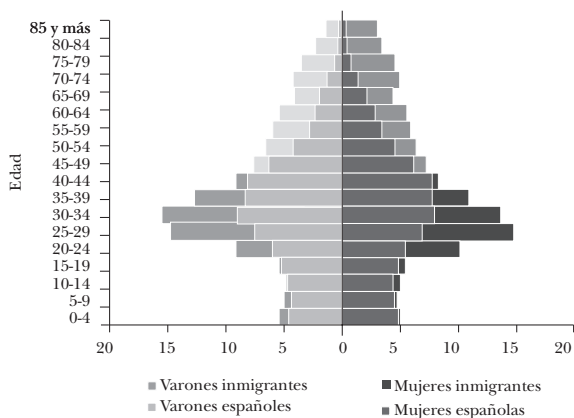
(porcentaje)



Fuente: INE. Elaboración propia.

GRÁFICO 5: Comparación entre las pirámides de edad de las poblaciones española e inmigrante (2008)

(porcentaje)



Fuente: INE. Elaboración propia.

Como puede observarse, la población inmigrante concentra más población en las edades entre los 20 y los 44 años, mientras que, a partir de esa edad, los porcentajes son menores que para la población española, que se muestra entonces más envejecida, especialmente conforme avanzamos en las edades contempladas

en el gráfico. Los porcentajes para las edades menores son, empero, bastante similares. Según el padrón, también, el 53% de la población inmigrante son varones y el restante 47%, mujeres, por lo que hay una cierta preponderancia masculina para lo que viene siendo la tendencia natural en la distribución poblacional (normalmente, 49% de varones y 51% de mujeres).

Atendiendo ahora a los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Inmigrantes (en adelante, ENI), elaborada en 2007 por el INE, la mayoría de los inmigrantes están casados (52,2%), mientras una gran parte están solteros (37,7%), y el resto se encuentran viudos (3%), separados (2,8%) o divorciados (4,3%). De aquéllos que están casados, más de la mitad (un 56,5%) están casados con alguien de su mismo país y conviven juntos en España. Un 25,8% de estos inmigrantes casados, por otro lado, están unidos con alguien de nacionalidad española.

Un 72,7% tienen hijos, frente al 27,3% que no los tienen. De aquellos inmigrantes que son padres, un 60% convive con sus hijos, mientras el restante 40% no, probablemente porque se encuentren en el país de origen. El promedio es de 1,8 hijos, de aquellos con hijos, el 46,5% tienen un solo hijo, un 34,5% tienen dos, un 11,7% tienen tres, y el restante 7,3%, más de cuatro hijos.

Según el continente de procedencia, el 40% de los inmigrantes proceden de América; el 38%, de Europa; el 17%, de África; y el restante 5%, de Asia y Oceanía. La principal nacionalidad representada en la población inmigrante es la marroquí (11,9%), seguida muy de cerca por las nacionalidades rumana y búlgara (11,7%). Desde Ecuador llega el 8,2% de la inmigración, mientras llega de Colombia un 6,6%; desde Reino Unido, un 5,9%; desde Argentina, un 5,1%; desde Alemania, un 3,5%; desde Bolivia, un 3,5%; y desde China, un 1,2%.

El nivel de estudios de la población inmigrante se caracteriza por su perfil de cualificación medio. El 59% de los inmigrantes ha completado sus estudios de primer y segundo ciclo de secundaria y un 17% tiene estudios superiores. El grupo con mayor nivel de estudios es el proveniente de los países europeos, seguidos de los que vienen de América latina, mientras que el menor nivel de estudios corresponde a los africanos.

Por cuanto respecta al mundo laboral, una importante parte de la población ocupada se concentra en los escalones bajos de la

escala sociolaboral. Dos de cada cinco inmigrantes están empleados en trabajos de carácter manual de baja cualificación y uno de cada cuatro realiza trabajos manuales para los que se necesita cierto grado de preparación. Los datos de la ENI también indican que existe un amplio contingente de trabajadores inmigrantes que ocupa posiciones en el mercado laboral muy por debajo del nivel real de sus cualificaciones.

El perfil medio de la persona inmigrante residente en España, por tanto, es alguien joven, alrededor de los 30 años, hombre, casado, que convive con la pareja en la misma vivienda, que tiene uno o dos hijos (el promedio es de 1,8) que conviven con él, de nacionalidad marroquí, con estudios de secundaria, y que trabaja en algún tipo de empleo manual de baja cualificación.

La población inmigrante se distribuye por el espacio geográfico español de manera muy desigual. Como mostrarán los mapas a continuación, la población inmigrada se ha establecido, principalmente, en las grandes ciudades y en los archipiélagos y zonas costeras, sobre todo aquéllas con una fuerte implantación de la agricultura intensiva en mano de obra. La zona almeriense de El Ejido constituye un buen ejemplo de este punto.

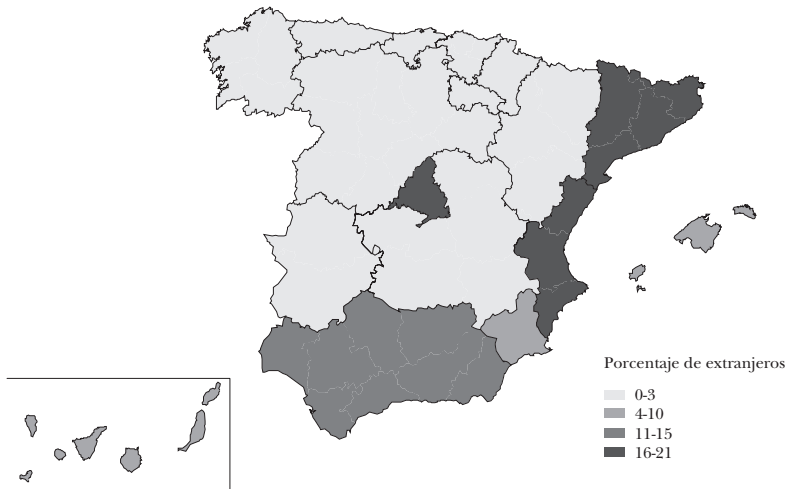
Para la distribución espacial de la población inmigrada en suelo español, se ha confeccionado el mapa 1, que muestra los diferentes intervalos de porcentajes de población inmigrada sobre el total español.⁴

Como muestra el mapa 1, la población inmigrada se concentra en siete comunidades autónomas, principalmente: Cataluña (donde se halla el 21% de la población extranjera de España), Comunidad de Madrid (el 19,1%), Comunitat Valenciana (el 16,1%), Andalucía (el 11,8%), Canarias (5,4%) e Illes Balears (4,2%). Es decir, entre las siete suman más de las tres cuartas partes de la población inmigrada afincada en España, por lo que se entiende la

⁴ Los datos del padrón con fecha 1 de enero de 2008 facilitados por el INE pueden analizarse por dos vías: mediante las cifras absolutas, que aportan una información puramente numérica, o relativizando los datos frente a un valor común, mediante los porcentajes. Estos porcentajes pueden también, a su vez, analizarse de manera vertical (con lo que se obtiene la distribución geográfica de la población inmigrada por comunidades autónomas y provincias) y/o de manera horizontal (que proporciona el peso específico de la población inmigrada en cada comunidad autónoma o provincia).

importancia que dichas comunidades cobran en el estudio de la inmigración. Sólo en Madrid y Cataluña se encuentra el 40% de la inmigración en España.

MAPA 1: Distribución geográfica de la población inmigrada por comunidades autónomas (2008)

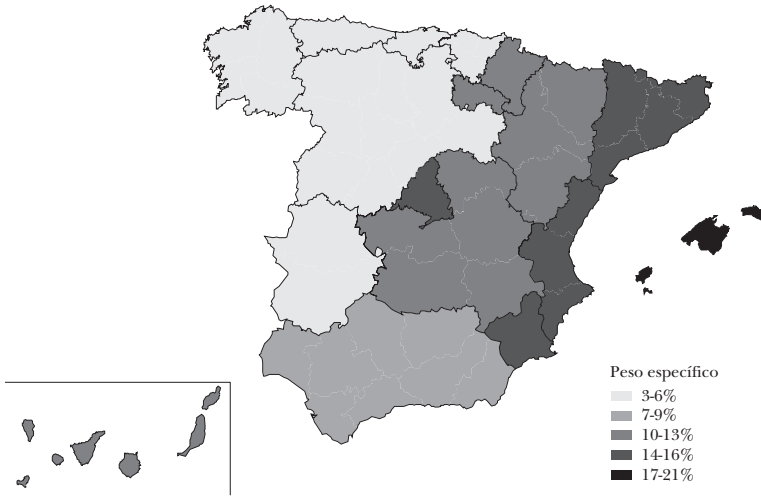


Fuente: INE. Elaboración propia.

Atendiendo ahora a los porcentajes horizontales, es decir, al peso específico que tiene la población inmigrada dentro de cada comunidad autónoma y cada provincia, resultan los dos siguientes mapas, 2 y 3, que nos muestran la importancia del fenómeno migratorio relativizado a cada territorio provincial y autonómico.

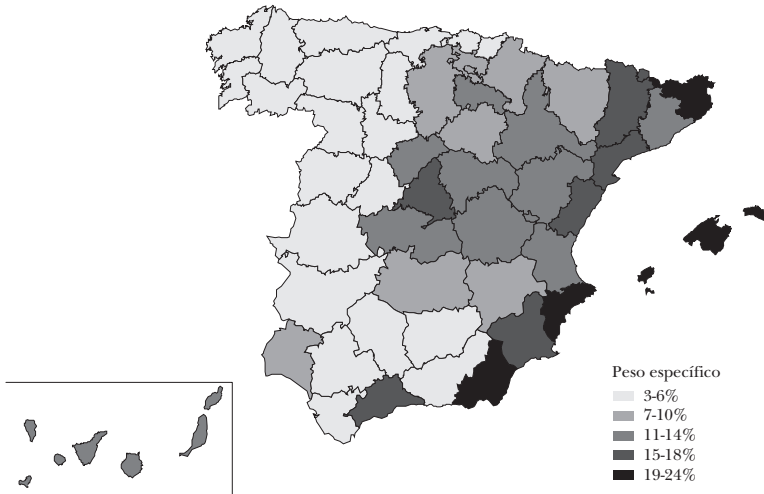
El mapa 2 revela que las comunidades autónomas donde el peso específico de la población inmigrada es mayor se localizan en el extremo oriental de la Península. Illes Balears es la comunidad con mayor porcentaje de extranjeros en su población, con un 20,8%. Le siguen, con porcentajes por encima del 15%, la Comunitat Valenciana (16,9%), la Comunidad de Madrid (16%), la Región de Murcia (15,8%) y Cataluña (15%). El lector puede observar que estas cuatro últimas comunidades han sido estudiadas en la investigación que nos ocupa, de ahí la importancia que tienen para la comprensión de la inmigración en España.

MAPA 2: Peso específico de la población inmigrada por comunidades autónomas (2008)



Fuente: INE. Elaboración propia.

MAPA 3: Peso específico de la población inmigrada por provincias (2008)



Fuente: INE. Elaboración propia.

Entre el 7% y el 15% se encuentran La Rioja (13,8%), las Islas Canarias (13,7%), Aragón (11,7%), la Comunidad Foral de Navarra (10,5%), Castilla-La Mancha (10,1%) y Andalucía (7,6%). Las restantes comunidades, en amarillo en el mapa, se encuentran por debajo del 7% lo que explica que, excepto el País Vasco, cuenten con poca o ninguna experiencia legislativa en el tema migratorio.

Desglosando por provincias resulta el mapa 3, que muestra que las provincias con mayor peso de la población inmigrada se encuentran en el litoral mediterráneo. La provincia española con mayor porcentaje de inmigrantes es Alicante, con un 23,6% de su población de origen extranjero. Con altos porcentajes de población se encuentran también las provincias de Illes Balears (20,8%), Girona (20,4%) y Almería (19,7%).

Las tres siguientes provincias en importancia pertenecen al nordeste español: Castellón (17,8%), Tarragona (17,7%) y Lleida (16,3%). Aparece a continuación Madrid, con un 16% de población inmigrada en su territorio, el mismo porcentaje que en Málaga, aunque la distribución por nacionalidades seguramente es diferente. Muy cerca se encuentra Murcia, con un 15,8%. Entre el 10% y el 15% puede encontrarse a Guadalajara, Tenerife, La Rioja, Barcelona, Las Palmas, Segovia, Zaragoza, Teruel, Valencia, Cuenca, Toledo, Huesca y Navarra. El resto de provincias se sitúa entre el 9,1% de Melilla y el 2,8% de Córdoba, la provincia con menor porcentaje de población inmigrada.

Por tanto, es el litoral mediterráneo el que condensa a la mayoría de la inmigración, así como las grandes ciudades, con cierta preferencia por el nordeste peninsular, quizás motivado por la mayor movilidad de la población inmigrante a la hora de tratar de encontrar un empleo favorable.

Una vez visualizada la complejidad del fenómeno migratorio en España, encontramos cómo el mismo además adquiere una particularidad específica. Nos referimos al Estado de las autonomías. Tras un largo proceso de génesis e implantación, con las peculiaridades propias de una historia en la que se suceden cinco regímenes políticos diferentes, España ha conseguido a lo largo del siglo xx establecer un sector público clásico de economía del bienestar. La Constitución de 1978 es nuestro último gran hito. Apostó por una configuración estatal basada en las

comunidades autónomas, configuración que supuso un complejo proceso de transferencias desde la Administración Central hacia las Administraciones Autonómicas.

Dicho modelo autonómico de Estado del bienestar tiene entre otros retos, la gestión del fenómeno inmigratorio, y es en este contexto donde las políticas de integración reclaman para sí un protagonismo propio a través de las transferencias a las comunidades autónomas de las competencias más relacionadas con la integración social de los inmigrantes, referidas al empleo, la formación, la educación, la sanidad o los servicios sociales. En este marco se plantean una serie de interrogantes: ¿a qué modelo de integración responde la Ley de Extranjería? ¿Qué medidas han articulado las distintas comunidades autónomas en materia de integración de inmigrantes? ¿Qué importancia se le concede a esta materia en cada comunidad autónoma? ¿Qué política de integración sigue cada una de ellas? En el caso de ser distinta, ¿a qué modelo de integración responde cada una? ¿Existen ventajas para el emigrante por residir en una comunidad autónoma u otra? ¿Y cuál es la evaluación de los planes más representativos del panorama español?

De este modo, la investigación que aquí se presenta parte de la siguiente hipótesis: en el Estado español, las políticas de integración social de los inmigrantes forman parte de las competencias de las comunidades autónomas. En cada una de ellas es posible detectar modelos de intervención, planificación y gestión totalmente diferentes. El resultado es la emergencia de importantes diferenciaciones regionales en esta materia. Diferenciaciones que provocan situaciones de integración totalmente heterogéneas, y que dan lugar a una inmigración interna itinerante en busca de mejores condiciones.

Los tres objetivos principales que han guiado la investigación son los siguientes:

1. Analizar la legislación de ámbito nacional sobre materia de extranjería, a partir de los principios subyacentes que la configuran.
 - a) Análisis de la Ley de Extranjería.
 - b) Análisis de la normativa emanada de su desarrollo.

2. Estudiar las actuaciones de la distintas comunidades autónomas españolas en materia de integración de inmigrantes.
 - a) Describir las medidas en política de integración en el mercado de trabajo; educación, formación y habilidades lingüísticas; vivienda; sanidad y servicios sociales; entorno social y cultural; y ciudadanía cívica y respeto por la diversidad.
 - b) Análisis del modelo de política autonómica seguido en cada comunidad.
 - c) Comparar la intervención desarrollada por las distintas comunidades autónomas en áreas y medidas, así como los modelos de políticas y de posiciones de los inmigrantes.

3. Evaluar los Planes de Integración Social de Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid y Región de Murcia.
 - a) Análisis de los discursos de expertos en políticas públicas en las comunidades mencionadas.
 - b) Construir a partir del análisis interpretacional la categoría que explique en cada caso el desarrollo diferencial de los Planes autonómicos.

El diseño de la investigación que se ha llevado a cabo, parte de dos momentos analíticos bien diferenciados (análisis normativo y análisis interpretacional), compuestos a su vez de tres fases principalmente. En la primera fase, se procedió a recoger todas aquellas fuentes secundarias acerca de la normativa jurídica (Ley 14/2003, desarrollo de la misma, etc.), con el fin de poder diagnosticar el modelo de política migratoria propio del Estado español dentro del espacio Schengen. En primer lugar, habrá que tener en cuenta la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, publicada en el BOE el 12 de enero de 2000, su posterior reforma, con la Ley Orgánica de 8/2000, donde se propone un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio. La aprobación de la misma no estuvo exenta de problemas puesto

que algunos la calificaron de «contrarreforma». Y por último la nueva reforma introducida con la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, publicada en el BOE núm. 279 de 21 de noviembre de 2003. Dicha reforma tuvo su origen en la necesidad de incorporar las determinaciones de la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2003, respecto a la falta de congruencia entre la citada Ley Orgánica y el Reglamento de Ejecución, aprobado por el Real Decreto 864/2001 de 20 de julio.

Del mismo modo se han analizado los distintos convenios bilaterales que España mantiene con terceros países en materia migratoria, Reales Decretos como el 996/2003 de 25 de julio del Ministerio de la Presidencia por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, o el Real Decreto 1325/2003 de 24 de octubre, del Ministerio del Interior por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. También se ha prestado una especial atención a los contingentes que se han ido abriendo desde el 2000, es decir, las instrucciones dictadas por Acuerdo de Ministros por el que se regulan los procedimientos de contratación y se fija el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen a extranjeros residentes legales en España y a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en ella, así como procesos extraordinarios de regularización, el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 14/2003, y todas aquellas regulaciones político-administrativas contenidas en la materia.

En una segunda fase, se realizó idéntica tarea en todo lo concerniente a los Planes autonómicos para la integración social de los inmigrantes. En esta etapa, el análisis normativo se dividió en dos fases. En primer lugar, un nivel descriptivo en donde se detallaron aquellas áreas y medidas de intervención propias de cada uno de los planes, para diferenciar entre mercado de trabajo, educación y habilidades lingüísticas, vivienda, sanidad y servicios sociales, entorno social y cultural y ciudadanía cívica y respeto por la diversidad. En segundo lugar, en un nivel comparativo, se han analizado las diferencias y semejanzas propias de cada una de las comunidades autónomas, y se distingue entre las distintas áreas y medidas, el modelo de política de integración, así como la posición que los inmigrantes detentan en cada comunidad autónoma.

Los planes que se han analizado son los de aquellas comunidades que contaban con dicho instrumento en el año de inicio de la investigación, concretamente 2006. Las comunidades recogidas, por tanto, han sido Andalucía, Aragón, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana.

En la tercera fase, se han elegido cinco comunidades autónomas para realizar una evaluación de dichos planes, concretamente: Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid y Región de Murcia. De manera concreta, se pretendía resolver el interrogante acerca de si el diseño de los Planes de Integración autonómicos es funcional para todo aquél que lo use como una herramienta de trabajo; por tanto, la evaluación que se ha llevado a cabo ha sido una evaluación del diseño. En el trabajo de campo, se ha procedido de lo más general a lo más específico; de lo más impersonal a lo más confidencial; de lo más general a lo más singular; de las cuestiones contextuales a las específicas o centrales; y, por último, de los aspectos descriptivos y narrativos a los interpretativos.

Por todo ello, se cuidaron todos los detalles relacionados con la recogida de la información. En primer término, el proceso comunicativo se produjo en un clima amable e intimista. Además, se concertaron con suficiente antelación todos los aspectos relacionados con la entrevista. Como dice Goffman (1993), la primera impresión de una acción comunicativa condiciona fuertemente el desarrollo del curso de la interacción. Generar una impresión de desconfianza al inicio del contacto comunicativo puede incluso frustrar la entrevista misma, y esto es arriesgado cuando el personaje es singular o único, tal y como sucede en la presente investigación. En cuanto al registro de la información, nos hemos servido de las nuevas tecnologías las cuales permiten, entre otras cosas, efectuar registros más fidedignos y reproducciones más exactas y con inmediatez. En la grabación se tuvieron en cuenta aspectos tales como fecha, lugar y condiciones, además de un enriquecimiento de la información a través de las notas obtenidas a lo largo del trabajo de campo, con lo que se logró de este modo una mejor interpretación de la información obtenida.

En lo que respecta al análisis de las fuentes secundarias, se optó por realizar un análisis comparativo de las medidas legislativas a través de la utilización de la *Grounded Theory*. El método de análisis se inscribe dentro de la corriente de análisis sociológico y económico del Derecho y de las instituciones jurídicas. Esta metodología consiste en el estudio de las instituciones jurídicas desde el punto de vista de sus efectos sociales y económicos sobre la estructura social. En esta fase del análisis nuestro objetivo fue elaborar una tipología de marcos jurídico-institucionales en función del tratamiento de la población inmigrante en los diferentes ámbitos de la estructura social (mercado de trabajo, vivienda, servicios sociales, atención sanitaria). Del mismo modo, se trataba de hacer emerger la categoría central que explicara para cada caso las fuentes jurídicas y normativas analizadas.

Finalmente la obra se ha estructurado del siguiente modo. En un primer capítulo se ofrece el análisis sociológico de la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (LODLE) y sus modificaciones. También se ofrece un análisis del Reglamento, así como un análisis comparativo de ambos instrumentos jurídicos. En este sentido, creemos que el objetivo que de manera latente subyace en ambos ordenamientos es el control social de los extranjeros. A partir de dicho eje se estructuran toda la normativa en la que se ha basado la política migratoria española entre el año 2000 y el 2008. No se ha olvidado el marco jurídico internacional, al considerar que el marco estatal se asienta sobre el mismo, máxime al tener en cuenta nuestra pertenencia a la UE.

En un segundo capítulo se ofrece un análisis integral de los Planes de Integración de las comunidades autónomas vigentes en el inicio de la investigación. No obstante, se ha considerado que los distintos Planes de Integración Social desarrollados por las CC. AA. tienen su origen en los distintos Planes Nacionales de Integración Social, por lo que el capítulo comienza realizando un análisis de los mismos. Se aborda además, el concepto de *integración social*, para poder identificarlo de manera más clara en los Planes regionales. Finaliza el capítulo ofreciendo un enfoque comparativo de los Planes a través de los principios generales que los rigen, tales como bidireccionalidad, corresponsabilidad, in-

tegral, coordinación, normalización, transversalidad, igualdad e interculturalidad.

En el tercer capítulo se plantea un análisis de cómo los Planes de Integración tratan los tres pilares de las políticas migratorias. El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (en lo que se refiere al *control de flujos*) ha originado una serie de tensiones que han avivado el debate sobre la ciudadanía. Actualmente es el Estado el que tiene la potestad para determinar los flujos y definir la situación administrativa de los extranjeros, al concederles más o menos derechos según la situación jurídica. En cambio las comunidades autónomas son las responsables de las *políticas de integración*, pues en ellas están delegadas las competencias en servicios sociales, sanidad y educación, que vienen a ser pilares básicos en la integración social. La *cooperación al desarrollo* queda más o menos relegada como responsabilidad del Estado o de las comunidades según se conciba en los planes.

El capítulo cuarto centra su atención en un análisis descriptivo comparativo de las áreas de actuación (acogida, educación, empleo, servicios sociales, salud, participación, vivienda, sensibilización e igualdad de trato) en los doce Planes autonómicos de Integración Social. La conclusión central a la que se llega es cómo la descentralización del Estado provoca actuaciones diferenciadas en torno la integración social del inmigrante en todo el territorio nacional. Si bien las áreas estrellas son la educación y el empleo, la combinación del resto de áreas hace de las políticas de integración un fenómeno altamente plural y complejo en nuestro país.

El capítulo cinco ofrece la evaluación de los cinco Planes autonómicos de Integración Social ya señalados. Para cada uno de los Planes se ofrece su índice junto con los cuadros que han servido para analizar tan ingente volumen de información. Los rasgos principales que caracterizan cada uno de los Planes son los siguientes: en Andalucía, una fuerte ambición; en Cataluña, el avance en materia de ciudadanía; en la Comunitat Valenciana, una cierta ambigüedad en la definición del modelo de integración; en la Comunidad de Madrid, la experiencia en intervención con inmigrantes como motor del Plan; y, finalmente, en la Región de Murcia, el pragmatismo ante la evolución exponencial del hecho migratorio en esta comunidad.

Concluye la obra con unas conclusiones que nos ayudan a condensar el volumen de información recogido. Es de interés además señalar la inclusión, al final de esta monografía, de un anexo metodológico que ayuda a comprender toda la laboriosidad del proceso de investigación llevado a cabo, junto con la bibliografía utilizada en toda la investigación.

PRIMERA PARTE

EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS
DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

1. Los instrumentos jurídicos de la inmigración: una aproximación sociológica

1.1. Estudios sobre el tema

La creciente investigación del fenómeno migratorio en España ha llevado a una mejor comprensión de dicha realidad social desde diversos puntos de vista. Son muchos los estudios que se han producido en la materia desde diversos campos. Sirvan de ejemplo cómo desde la Antropología, la Demografía, la Economía, los estudios de género, las Ciencias Políticas, el Derecho y, cómo no, desde la Sociología, han sido numerosos los esfuerzos en la materia (Baganha, M. y Reyneri, E. 2002; Dietz 2000; Izquierdo 2003; Hondagneu-Sotelo 2003; Solé 2005; Carrasco 1998; Blanco 2006; Aja y Arango 2007; Aubarell y Zapata 2004 ; López Sala 2005; Manrubia 2007; entre otros).

Y es que, a medida que crece la población inmigrante en nuestro país, el interés que despierta el potencial humano, económico, cultural, etc., de esta población también va en aumento, por la que resulta cada vez mayor el número de actores que, por motivos académicos, políticos, sociales, económicos o culturales, se deciden a profundizar en algún aspecto relacionado con este grupo de población. De este modo, la evolución positiva que han experimentado los estudios sobre las migraciones (cuantitativa y cualitativamente) es un hecho notable tanto en el ámbito europeo como en el contexto español. Decimos mejora cuantitativa porque es notable el aumento de investigaciones sobre esta materia, tanto en las universidades como en centros de investigación especializados o, incluso, por iniciativa de las propias asociaciones de inmigrantes.

También es reseñable la mejora en la calidad de muchas investigaciones, fruto del entendimiento interdisciplinario, del progre-

so y fiabilidad de las fuentes de datos, que han intentado recoger la mayor información posible sobre la población inmigrante, y fruto también de la colaboración con las propias asociaciones de inmigrantes que van poco a poco surgiendo y dando a conocer la realidad de esta población, con sus necesidades, con sus disposiciones, con sus demandas.

Ante la imposibilidad de abarcar todos los campos, nosotros, desde la Sociología, nos centramos en la relación que se produce entre Estado y sociedad y que focaliza su atención en la integración social. Para ello se comienza por analizar sociológicamente las disposiciones jurídicas existentes en materia migratoria, y se incide particularmente en el tratamiento de la integración social.

Las investigaciones desde el punto de vista jurídico abarcan un amplio espectro de temas de gran interés y repercusión social (Martínez et al. 2003; Campo 2001; Aja 2002; Lucas, J. et al. 2003; Relaño 2004; Barbadillo 1997). Desde aspectos legislativos que pueden favorecer o dificultar la integración de los inmigrantes en el país (Lopez i Casanovas 2007), hasta medidas de control para evitar la entrada de extranjeros que puedan ser potencialmente peligrosos para el orden social (Cornelius 2004), hasta medidas muy concretas en la lucha contra el terrorismo internacional (Tezanos 2007), pasando por la definición de conceptos jurídicos como la *nacionalidad* o la *ciudadanía* (Lucas 1991, 2001; Solanes 2005; Campo Cabal 2001). Desde el ámbito económico hay relevantes estudios de carácter «macro» sobre las aportaciones de la población inmigrante al Estado, a través de la cotización, que viene a cubrir puestos de trabajo que habían quedado libres y necesarios para el desarrollo y crecimiento de ciertos sectores empresariales (Abad 1997; Carrasco 2003). También han sido numerosos los esfuerzos realizados en analizar la dimensión de la opinión pública en relación con la inmigración (Iglesias 2006; Díez Nicolás 2001, 2002).

La capacidad de consumo de esta población también se convierte en un aspecto importante. Por otra parte, surgen estudios sobre el gasto público que conlleva la atención de los inmigrantes en materia de sanidad, de educación, de vivienda o de servicios sociales principalmente (Aranda 2003; Clavijo y Aguirre 2002). El reparto de estos costes entre los diferentes niveles de la Administración Pública (estatal, autonómica o local) y las tensiones que

puedan surgir de las diferencias e injusticias en el reparto de estos costes (Eguren 1999; Soriano 2004).

En el ámbito psicosocial, han aparecido estudios sobre la sensibilización de la población de acogida, sobre el racismo, la xenofobia, los prejuicios, etc. Son estudios que ayudan a reconducir las políticas públicas para evitar la discriminación y favorecer la auténtica integración social de los inmigrantes en el país (Navas et al. 2004). Desde la Antropología (Fernández de la Hoz 2001) se continúan los estudios etnográficos (Beltrán 1991) sobre la comunidad, sobre la religión (Lacomba 2001; Labrador 2001), sobre las pautas culturales de los recién llegados (Ramírez 2004), sobre historias de vida (Ramírez Goicoechea 1996), etc. De esta manera se puede llegar a conocer el modo que tienen los inmigrantes de percibir la realidad y la sociedad de acogida, y evitar el sesgo occidental o el peligroso etnocentrismo que tanto dificulta la comprensión del «otro».

Los estudios sociológicos también suponen un amplio abanico de temas, como el asociacionismo y la importancia de la sociedad civil en el proceso de integración (González y Morales 2006; Moreno y Arriba 2006), las nuevas demandas en el sistema educativo para dar cabida a alumnos con unas necesidades especiales y con una cultura diferente, estudios sobre interculturalidad y pluriculturalidad (Lamo de Espinosa 1996; Zamora 2003), la perspectiva de género (Soriano 2004), análisis sociopolíticos de las políticas que se llevan a cabo (Larios Paterna 2006), reparto de competencias en los diferentes niveles de gobierno (Montilla Martos 2006), modelos de integración que se aceptan y que se rechazan (Gala 2007; Laparra 2002), y un sinnúmero de temas que a veces poseen un marcado componente politológico, pedagógico, psicosocial, religioso, etc.

Ante tal diversidad de estudios (Bardají 2006; Capel 1999) resulta cada vez más complicado tratar un tema del que no haya alguna experiencia investigadora previa, de carácter teórico o práctico. Ciertamente es que por ser un fenómeno tan reciente y en constante evolución, los estudios sobre el propio cambio social de la realidad migratoria podrían ser un campo interminable de trabajo, y es de hecho una de las tareas de los grandes centros de investigación demográfica, estadísticos o sociales, que analizan la evolución anual o periódica de un grupo concreto de población, tanto en lo cuantitativo (por ejemplo, demográfico) como cualitativo (por ejemplo,

en cuestión de valores, opiniones, etc.). Destacan los trabajos del Centro de Investigaciones Sociológicas con sus barómetros de opinión y otros documentos monográficos; los informes periódicos del Observatorio de Inmigración dependiente de la Secretaría de Inmigración y Emigración; los informes de La Caixa, especialmente los anuarios sociales y económicos; los estudios de la Fundación FOESSA sobre la situación social, la exclusión y la pobreza en España, que aportan una perspectiva longitudinal al conocimiento de la realidad social; o los diversos estudios que desde la Fundación BBVA se están realizando en la materia.

En nuestro caso, el trabajo que queremos exponer abarca diversos aspectos del fenómeno migratorio, por lo que se ha hecho necesaria la colaboración de especialistas en materias diversas, aunque todas cercanas a la perspectiva sociológica, que dominará el análisis realizado. Para ello nos centraremos, en primer lugar, en ofrecer una síntesis del marco jurídico internacional en la materia; en segundo lugar, se analizará el marco jurídico estatal; para terminar, se estudiará la Ley 4/2000 y sus modificaciones de manera conjunta con el Reglamento de su aplicación, todo ello apostando por un claro análisis sociológico.

Con el fin de contextualizar el fenómeno de la inmigración en España y de las políticas de integración que se llevan a cabo, se han analizado las normativas internacionales que tuvieran que ver con los extranjeros. A este respecto, desde lo más amplio hasta lo más concreto, hallamos las normativas internacionales surgidas a mediados del siglo pasado sobre los Derechos Humanos y otros tratados inspirados en esta Carta Magna, especialmente relacionados con los derechos de los extranjeros. De ese nivel se ha pasado al contexto regional de la Unión Europea, en el que también hay múltiples acuerdos y tratados sobre extranjería, que han evolucionado según el contexto temporal y según las propias modificaciones internas de la UE, en la que se han incorporado nuevos países a lo largo de estos años. Algunos de estos tratados resultan cruciales para entender las políticas de integración que, en el caso de España, se están llevando a término, así como el resto de medidas o normas para el tratamiento de los extranjeros.

El siguiente ámbito normativo que se ha analizado es el estatal. Se ha partido de la Constitución Española de 1978 y de los

artículos correspondientes a los derechos de los extranjeros en España. Le seguirá la explicación del marco normativo nacional, en el que se procurará igualmente describir la producción legislativa surgida en España hasta ahora (Aja 2000; Aja y Arango 2006), centrándonos especialmente en la última Ley de Extranjería y su Reglamento (Ley Orgánica sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, con sus modificaciones). Finaliza el capítulo con el análisis de la Ley y su Reglamento, desde un punto de vista descriptivo e interpretativo.

1.2. El marco jurídico estatal

Dentro de la Unión Europea existe cierta claridad para comprender el papel de las regiones que forman cada Estado, y el reparto de competencias que ello supone. Por ello resulta vital analizar el marco jurídico estatal. Otro aspecto que se trata de resaltar en esa línea es la responsabilidad de las Administraciones Locales, que son las que mejor conocen los problemas o las necesidades que surgen en torno a la integración social de los inmigrantes (Labòria 2004; Carreras 2004). Estas cuestiones son las que intentaremos esclarecer en las próximas líneas del trabajo.

El marco normativo internacional resulta de interés para este trabajo porque el Estado español acepta en su Constitución los principios y acuerdos internacionales que ahí se señalan. Por eso en el siguiente epígrafe se estudiará más pormenorizadamente dicho marco. No obstante, la normativa europea es el marco jurídico al que se somete voluntariamente el Estado español y que simboliza una serie de principios garantes de la convivencia pacífica entre los pueblos y garante de los derechos que cada ser humano posee (Constitución Española, artículo 10).⁵ Un ejemplo de cómo el

⁵ Constitución Española, artículo 10:

«1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España.»

Estado español se adapta a las normativas supranacionales que le incumben y a las que se somete voluntariamente lo encontramos en una de las pocas reformas realizadas a nuestra Constitución y que tenía que ver con el derecho de sufragio de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones municipales.⁶

Pasando al análisis de la Constitución Española de 1978, ésta desarrolla varios artículos referentes a los extranjeros. El primero de ellos es el artículo 13, que establece lo siguiente:

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. 2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. 3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de una ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo. 4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

En lo que se refiere a la existencia de ámbitos supranacionales con competencias en el territorio español, los artículos 93 y 96 dicen lo siguiente:

Artículo 93. Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Ge-

⁶ En el marco de consolidación de la Unión Europea, las Cortes Generales reformaron el artículo 13.2 de nuestra Constitución para hacer posible que todo ciudadano de la Unión que resida en España tenga derecho a ser elegible en las elecciones municipales en las mismas condiciones que los españoles. De esta forma, y tras la consulta del Gobierno al Tribunal Constitucional, se hizo posible que el ordenamiento jurídico español incorporase las normas sobre el derecho de sufragio pasivo establecidas en el Tratado de la Unión Europea (www.constitucion.es/constitucion/index.html).

nerales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Es decir, mientras en el artículo 93 se legisla el proceso de traslado de la soberanía desde la nación a una institución supraestatal, en el artículo 96 se define la consecuencia de esta prestación de soberanía, que es la validez de un tratado internacional en el ordenamiento interno:

Artículo 96. 1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. 2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

Otros artículos que pueden ser relevantes al estudiar la integración social de los inmigrantes, son el artículo 9.2 y el 149.1. El artículo 9.2 dice:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Aunque al hablar de ciudadanos se suele hacer una referencia indirecta a la nacionalidad, este artículo marca uno de los puntos de llegada a los que debe aspirar la plena integración social de los extranjeros. Otro artículo importante es el 149.1, que establece como competencia exclusiva del Estado lo concerniente a *nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*. Esta competencia exclusiva del Estado condiciona las competencias que por mandato

constitucional y estatutario tienen las comunidades autónomas y las corporaciones locales a la hora de diseñar y ejecutar políticas de integración para la población inmigrante (Aja 1999; Gomá et al. 1998; Casey 1998), y obliga a las comunidades a realizar una serie de juegos lingüísticos que les permitan otorgar a los extranjeros derechos que sólo se suelen conceder a los ciudadanos «nacionales» y crear nuevas formas o conceptos de ciudadanía basados en la residencia, concediendo a estos «nuevos ciudadanos» los derechos que sí están al alcance del Gobierno Regional, como los relacionados con la asistencia sanitaria, la educación, los servicios sociales o la vivienda (Carreras 2004; Moya 2004).

Además del articulado que hemos visto, a lo largo de estos años han sido diversas las leyes en materia de extranjería que se han elaborado en consonancia con los principios constitucionales. Dicha producción legislativa ha sido objeto de múltiples trabajos, que, teniendo su fuente de inspiración en áreas diferentes, han intentado profundizar en el marco jurídico que ampara a los extranjeros en España.

Limitamos temporalmente el presente estudio al intervalo que va desde 1990 hasta la actualidad, porque es en esos años cuando empieza a fraguarse la realidad de una España «miembro» de la Unión Europea, aunque su incorporación se remonte a varios años atrás. Además, es a partir de esa década cuando la inmigración empieza a afianzarse como una realidad en nuestro país, como consecuencia de la consolidación de ciertas tendencias que ya venían anunciando un cambio en el sentido de los flujos de entrada y salida de extranjeros y nacionales (Izquierdo 1996). España deja de ser país de emigración para emerger como país receptor de inmigrantes. Su rápido desarrollo económico, su situación geográfica y sus relaciones culturales con determinadas regiones del planeta, la convierten en principal destino de muchos extranjeros que buscan una mejora de sus condiciones de vida, frente a situaciones de marginación, persecución, pobreza, hambre, paro, etc., que predominan en el país del que proceden.⁷

⁷ No obstante, son muchas las razones que llevan a una persona a iniciar un proyecto migratorio, por lo que debemos apelar a la multicausalidad del fenómeno migratorio. Sobre estas consideraciones consúltense: Blanco 2000; Durand y Massey 2003; Moreno Torres 2007; Hollifield 2000.

Para ordenar estos cambiantes escenarios de la realidad social española, los legisladores y gobernantes optan por la promulgación de leyes que regulen los nuevos fenómenos sociales emergentes dentro de un contexto que ha adquirido complejidad a raíz de la incorporación de España a la UE y de los procesos de globalización actuales. Ambos factores obligan a la mejora de la coordinación entre los distintos niveles normativos, evitando incompatibilidades jurídicas entre las leyes que rigen en el ámbito internacional o de la UE y las del propio Estado. A continuación expondremos la legislación que se adecua de la mejor manera a los propósitos de esta investigación y que ya han sido definidos anteriormente.

En un repaso somero de esas leyes de extranjería, aparecen en primer término como antecedentes normativos la LO 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (LODLE), que estuvo vigente hasta febrero de 2000. En el año 1995 se aprueba el Real Decreto 490/1995, que expresa la naciente preocupación política por el problema de la inmigración que iba ganando fuerza. Con este Real Decreto se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Este Real Decreto, aunque es un primer paso, queda aún lejos de las necesarias políticas de integración social de los inmigrantes, que vendrán años después.⁸ Con este primer paso se trata de elaborar un «estado de la cuestión» mediante la participación y colaboración de los principales agentes implicados. La creación de una Dirección General de Extranjería e Inmigración con el RD 807/2000 es un avance en la institucionalización de la inmigración como «problema social», ya que permite invertir más recursos humanos y económicos en esta área.

El traspaso de esta Dirección General desde un Ministerio del Interior a un Ministerio de Asuntos Sociales, como sucede en los

⁸ Resulta interesante no olvidar la acción pública no normativa estatal: en primer lugar, las competencias estatales se han repartido entre los Ministerios de Interior, Asuntos Exteriores, Trabajo y Asuntos Sociales. Para la coordinación de los mismos existe desde 1995 una Comisión Interministerial de Extranjería. En 1999 se crea la Secretaría de Estado para la Inmigración y la Extranjería, dependiente del Ministerio del Interior. Actualmente depende de Trabajo y Asuntos Sociales. En cuanto a la participación orgánica, se menciona la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración, creados en 1995 a partir del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes aprobado en 1994.

sucesivos años, refleja el interés de coordinar las políticas de inmigración con otras políticas de integración social dependientes de este Ministerio, y separar la cuestión jurídica del extranjero de la problemática social en la que se halla, dejando la primera cuestión para el Ministerio de Interior y la segunda para Trabajo y Asuntos Sociales (Herrera et al. 2006). Este cambio en el organigrama también supone el reconocimiento de la inmigración como un fenómeno estructural y no coyuntural, al concebirla como un acontecimiento ligado directamente al mercado laboral en vez de un asunto de orden público.

A partir del año 2000 crece considerablemente la producción legislativa, con acuerdos entre el Estado y las comunidades para cooperar en el campo de la inmigración. Tras las primeras leyes y decretos, la producción legislativa cambia en dos aspectos: el contenido responde más a las necesidades de los inmigrantes, y el contexto se adapta mejor a la realidad orgánico-administrativa de las comunidades autónomas, con lo que aparecen los primeros acuerdos entre las instituciones estatales y regionales responsables de la integración social de los inmigrantes, así como las primeras leyes autonómicas que tratan de aplicar medidas a favor de la integración social de los mismos.

Ejemplos de esos acuerdos entre Estado y comunidades autónomas son las diversas resoluciones del año 2004. Con ellas se prorrogan convenios de colaboración para actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes, entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y las Consejerías de Asuntos Sociales⁹ de Andalucía, Castilla-La Mancha, Ciudad de Ceuta, Ciudad de Melilla, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Galicia, Región de Murcia, Extremadura, Canarias y Cataluña.

La siguiente fuente de producción legislativa se produce a través de las propias comunidades, cuyos Parlamentos van elaborando normativas sobre inmigración en la medida en que ésta resulta un asunto de relevancia pública. Esta producción legislativa requiere una caracterización por etapas. En una primera etapa, de

⁹ En algunas comunidades, la Consejería responsable no es propiamente la de Asuntos Sociales, sino la de Familia y Bienestar, o Familia, Mujer y Juventud, Trabajo y Política Social, etc.

antecedentes normativos, se encuentran leyes de carácter general como las que regulan las competencias transferidas en Servicios Sociales. Entre mediados de los años ochenta y noventa, se hace efectivo este traspaso de competencias a las comunidades. Hasta entonces, la normativa creada no trata el asunto de la inmigración directamente. En todo caso, implícitamente a algunas medidas, puede haber una actuación que repercuta tangencialmente en los colectivos de inmigrantes (en Aragón, la Ley 1/1993 de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social). Es a finales de los años noventa, y principalmente en el nuevo milenio, cuando se promulgan leyes, decretos, órdenes, etc., que tratan explícitamente el tema de la integración social de los inmigrantes.

Como se puede comprobar, la mayoría de estas primeras leyes, tenían la finalidad de crear un Foro sobre Inmigración. En Andalucía, por el Decreto 55/2001, se regula el Foro Andaluz de la Inmigración, que se convierte en un órgano consultivo de la Administración. En Aragón, con el Decreto 113/2001 se crea la Comisión interdepartamental de Inmigración y el Foro de la Inmigración. Con el Decreto 73/2000 se crea el Foro Canario de la Inmigración, que regula su composición, organización y funcionamiento. Tras los preceptos jurídicos que regulan y crean estos Foros y Comisiones Interdepartamentales, surge una normativa general sobre la integración de los inmigrantes, y específica sobre las políticas que cada Consejería decide ejecutar en las materias que son de su competencia y en coordinación con la Consejería responsable de la inmigración.

En definitiva, coincidiendo con Santolaya (2006, 129), la comprensión de la política de inmigración requiere «repasar un proceso normativo que podemos describir como el paulatino abandono de la extranjería como forma de abordar los fenómenos migratorios y el lento acercamiento hacia un modelo, aún inalcanzable, de Ley de Inmigración, que, por supuesto, debe regular quién tiene derecho a entrar y permanecer en España y quién debe ser expulsado, pero también las condiciones de convivencia entre nosotros de un número creciente de inmigrantes estables»

Por este motivo, un aspecto en el que nos detendremos en profundidad al ser objeto central de nuestro trabajo, es el surgimiento de los Planes regionales de inmigración, que se presentan

como el más eficaz instrumento para la coordinación, desarrollo, planificación, evaluación, etc., de las políticas de integración social de los inmigrantes. Pero para ello, los Planes deben reunir unas características básicas (García de Enterría 1999):

(...) sólo los Planes, en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los Planes, la planificación constituyen por ello la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional.

Cabe destacar que la mera existencia de estos Planes es de por sí un reflejo del grado de importancia que ocupan las políticas de integración social en una comunidad autónoma.

Toda esa producción legislativa queda bajo el paraguas de la última ley orgánica vigente sobre los derechos, deberes y libertades de los extranjeros en España, que además incorpora en su título la cuestión de su integración social: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre. Esta ley, denominada genéricamente con las siglas LODLE, será analizada descriptiva e interpretativamente en el cuarto epígrafe, pero antes atendremos al marco jurídico internacional en que la norma española se basa y fundamenta.

1.3. El marco jurídico internacional

1.3.1. Instrumentos jurídicos internacionales claves en el estudio de las migraciones

Desde una perspectiva sociológica, podríamos afirmar que los cambios producidos en el marco jurídico internacional y comu-

nitario (UE), han seguido una trayectoria semejante a la de otros debates sociopolíticos como fue en su día el debate sobre el «desarrollo». Frente al predominio de la racionalidad occidental (europea-estadounidense) —a mediados de siglo xx—, en oposición a cualquier otro tipo de racionalidad, nos encontramos actualmente con una mayor sensibilización ante los modelos de racionalidad de otras culturas que ya no se consideran tan «primitivas». Es decir, asistimos a una época en donde desde las Ciencias Sociales se huye del pensamiento evolucionista spenciariano.

La crisis en Europa, tanto en valores como por el surgimiento de nuevos competidores socioeconómicos y militares, como China o India, ha llevado a una nueva forma de concebir las relaciones entre las culturas y los pueblos, incentivada en parte por el aumento de los flujos migratorios hacia determinados países del primer mundo (Said 1990).

La racionalidad occidental trata de perdurar en un mundo en constante cambio, en un mundo cada vez más desarrollado y en el que el poder económico está más repartido geopolíticamente. Para permanecer no le queda otro remedio que apaciguar su tradicional prepotencia o superioridad frente al «otro», reconocer que otras culturas pueden ser igual de legítimas o más que la cultura europea de tradición racionalista. La adaptación sistémica a los nuevos contextos globales obliga al uso de nuevos conceptos como *multiculturalidad*, *interculturalidad* (Zapata-Barrero 2003, 2004), *tolerancia*, *sensibilización*, *alianza de civilizaciones*, *defensa de minorías*, *diálogo inter-religioso*, etc. Europa quiere evitar conflictos o tensiones insalvables por motivos culturales porque ella misma está en una crisis cultural y de valores, se halla en un proceso de búsqueda identitaria.

En tales circunstancias, se aprecia una tensión entre la conservación de la propia identidad europea y el respeto a otras culturas que pueden chocar con los principios básicos de Occidente (Huntington 1997; Nair et al. 1995). Los derechos humanos, definidos y formulados por una sociedad aterrada por el espanto de varias guerras mundiales, son puestos en entredicho por otras potencias alejadas de la cultura occidental como China o India. La doble moral que Occidente ha aplicado en numerosos casos queda manifiesta en sus contradictorios comportamientos ante

cuestiones como la defensa de la vida, la protección del medio ambiente o la lucha contra la pobreza, lo que hace que pierdan legitimidad todos sus argumentos racionales frente al pensamiento de otras culturas en auge, basadas en racionalidades o lógicas diferentes (islam, hinduismo, ateísmo comunista). En tal mezcla de ideas, el derecho positivo se establece como uno de los principios básicos de Occidente, junto al liberalismo político (Habermas 2004).

Al mismo tiempo, la producción de normas internacionales no deja de ser una paradoja y una consecuencia de los residuos del predominio occidental ante el resto del mundo. Basta ver que en las teocracias islámicas, la ley proviene de una interpretación religiosa, tal vez próxima al *ius naturalis*. Las normas internacionales (*iuspositivismo*) son respetadas (supuestamente) por aquellos países que las ratifican y las consideran «buenas» para el bien común de la (su) sociedad. Pero son muchos los países que no se acogen a este derecho internacional por no considerarlo de acuerdo a sus principios morales básicos o a su tradición cultural-religiosa. La lapidación, la pena de muerte y otros castigos públicos, la ablación, la reducción de la mujer a un objeto de escaso valor, etc., son prácticas culturales que en Occidente no tienen cabida, aunque su costumbre se extiende a amplias regiones del planeta.

Desde una perspectiva sociológica y más weberiana que durkheimiana, no podemos limitarnos a contar lo que ocurre sin involucrarnos desde nuestra condición de investigadores sociales en el debate sobre los valores deseables para la sociedad en la que vivimos y en la que querríamos seguir viviendo. De ahí que consideremos como un marco intocable ciertos valores característicos de las sociedades democráticas occidentales, que sin ser perfectos y pudiendo mejorarse, garantizan una calidad de vida, de seguridad y de libertades individuales que no existen en muchos países de los que proceden los inmigrantes. Por ello, la cuestión de la integración social de los inmigrantes no debería quedarse en la prestación de unos servicios y en la concesión de unos derechos, sino que, como define el Plan de Madrid, el inmigrante debe ser consciente de la corresponsabilidad existente en este proceso de integración, de que el cambio de actitudes y comportamientos es mutuo, tanto de la sociedad de acogida como de la inmigrante, y de que el com-

partir unos mínimos valores de cierta entidad será una condición indispensable para garantizar en el futuro la convivencia entre grupos diferentes.

Por todo lo anterior, el conocimiento del marco jurídico internacional y comunitario europeo en materia de extranjería y de inmigración es un requisito indispensable para el entendimiento y análisis crítico de las leyes emanadas de esos principios o normas internacionales. En lo referente a la inmigración, Europa se juega su futuro optando por uno de estos dos modelos que definirían su identidad en los próximos años: como realidad claramente delimitada o como un conglomerado insostenible de intereses contrapuestos. Se hace necesario, por tanto, que, al hablar de la integración de los inmigrantes, no debamos esperar unos claros resultados a corto plazo, ni positivos ni negativos. El proceso de rozamiento entre culturas y de integración bidireccional no es una cuestión de quinquenios, sino de generaciones. La adaptación de la sociedad de acogida y de los inmigrantes a la nueva situación requiere un espacio temporal amplio y un marco jurídico claro y adaptado a los objetivos últimos que se pretenden alcanzar, si es que se conocen esos objetivos últimos, porque en otro caso sólo queda acogerse a la improvisación y a la espontaneidad jurídica.

Y es que tal y como expone Aja (2006, 19) para conocer el marco normativo y legislativo que ha acontecido en España, se hace necesario conocer los tratados normativos:

(...) por un lado, corresponden a los extranjeros todos los derechos que la Constitución reconoce como propios de la persona, como la libertad individual o la tutela judicial, que no pueden negarse a nadie. Por otro lado, se excluye a los extranjeros del derecho de sufragio, que sólo pueden alcanzar para las elecciones locales si existe cláusula de reciprocidad. En medio, los derechos y libertades reconocidos por la Constitución que no se incluyen en ninguna de los dos grupos extremos, dependerán de lo que establezcan las leyes y los tratados internacionales.

De este modo, y ateniéndonos a la descripción del marco jurídico internacional que resulta de interés para este trabajo, es inevitable

apelar en primer lugar a la Declaración de los Derechos Humanos (1948). El contenido de esta declaración y de otros acuerdos internacionales carecería de valor real si no estuvieran recogidos en la Constitución Española, que se convierte de este modo en transmisora de las garantías que en el ámbito internacional se le reconoce a cualquier ser humano. Estos tratados o acuerdos, válidamente aprobados en España, pasan a formar parte del propio derecho interno español, por lo que un ciudadano que se halle ante un tribunal, puede buscar amparo o invocar una de esas normas. Así queda recogido en el artículo 96 de la Constitución Española,¹⁰ pero esas normas de carácter internacional no suprimen o eliminan el poder de los Estados, ya que su autoridad proviene de ellos y a ellos regresa en caso de necesidad. Así sucede con algunos acuerdos dentro de la UE que los Estados miembros pueden dejar de acatar si existe una serie de motivos razonables que lo aconsejen, ya sea por cuestiones de seguridad nacional, por motivos extraordinarios, etc. También encontramos declaraciones internacionales que guían la interpretación de las constituciones nacionales, pero sin implicar un carácter jurídico vinculante, y devuelven a los Estados su derecho legítimo a restringir la entrada de extranjeros o a no concederles ciertos derechos que se reservan exclusivamente a los ciudadanos. Además de la Declaración de los Derechos Humanos, podemos enumerar una larga lista de instrumentos internacionales de gran trascendencia:

- a) Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1996).
- b) Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996).
- c) ONU: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).
- d) ONU: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954).
- e) ONU: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).

¹⁰ Artículo 96 de la Constitución Española: «Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno».

- f)* ONU: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- g)* ONU: Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (1984).
- h)* ONU: Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (1990) [No ratificado por España].
- i)* ONU: Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) (2001).
- j)* Organización Internacional del Trabajo: Convenio n.º 97 sobre Trabajadores Migrantes (1949, 67).
- k)* Consejo de Europa: Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950).
- l)* Consejo de Europa: Carta Social Europea (1961).
- m)* Consejo de Europa: Convenio relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (1977).
- n)* Consejo de Europa: Convenio del Consejo de Europa sobre Acciones contra la Trata de Seres Humanos (2005) [A la espera de ser ratificado por los diez Estados].
- o)* UE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) (1992) (Maastricht), en concreto el Título IV «Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la Libre Circulación de Personas».
- p)* UE: Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos, de 2 de octubre de 1997.
- q)* UE: Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos, de 26 de febrero de 2001.
- r)* Acuerdo de 25 de junio de 1991, de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comu-

nes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italia por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990.

Esta enumeración de los principales Tratados o Acuerdos internacionales y comunitarios puede servirnos como orientación inicial para el posterior comentario que vamos a realizar de la normativa de la UE, que, a los efectos prácticos de la presente investigación, es la que más nos afecta, ya que nos encontramos en su ámbito jurídico y cada vez son mayores las competencias que la UE tiene en determinadas materias, como es la gestión de los flujos migratorios y la integración de los extranjeros.

A grandes rasgos, dentro de la Unión Europea los principios que orientan la mayor parte de las políticas en torno a la ciudadanía, a los extranjeros y, por tanto, a la inmigración, son la libertad, la seguridad y la justicia. Baste como ejemplo ver como las preguntas que la misma Comisión Europea se plantea, en concreto la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, son las siguientes:

¿Cómo garantizar la libre circulación efectiva de personas en la UE? ¿De qué modo, a la vez que se confirma la vocación humanista de Europa, se puede conducir a los Estados a demostrar mayor coherencia en la acogida de inmigrantes y refugiados? ¿Cómo evitar que los delincuentes se aprovechen de los sistemas compartimentalizados entre Estados para escaparse a través de las mallas de la red judicial? ¿Cómo protegerse de los ataques terroristas?¹¹

Pero estas preguntas no fueron planteadas en los inicios de la Unión Europea de este modo, pues el contexto en el que se vivía no era el mismo que el actual, los estados aún consideraban como competencia propia cuestiones relativas a la seguridad y la justicia, y la delincuencia organizada que surgió a mediados de los años noventa junto con nuevas formas de terrorismo internacional no eran realidades ante las que se estuviera preparado en el ámbito comunitario. Por tanto, en la UE, el reto que se plantea en

¹¹ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm.

la actualidad tiene su origen en el deseo de hacer compatibles la creación de un mercado interior, la consolidación de la ciudadanía europea y la libre circulación de personas, con la necesidad de combatir la delincuencia organizada internacional, incluyendo el terrorismo.

Así pues, la cooperación no sólo entre los diferentes Estados miembros sino de las mismas instituciones de la UE en asuntos de justicia e interior se propone como un claro objetivo hacia el que caminar. Los pasos que se han ido dando comienzan con el Acta Única europea, que afirma el principio de libre circulación de las personas en toda la UE. Con el Tratado de Maastricht, en 1992, los jefes de Estado y de Gobierno reconocen desde entonces que los asuntos de justicia e interior incumben a la UE. El salto importante en esta línea, se produce con el Tratado de Ámsterdam, adoptado en 1997 y en vigor desde 1999, quedando al margen Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. El Tratado de Ámsterdam abre la puerta a la elaboración de un plan que se concreta durante el Consejo Europeo de Tampere unos meses después (1999), encargando a un comisario europeo las materias de libertad, seguridad y justicia. Tres direcciones o líneas de actuación son las que delimita la Comisión Europea:¹²

1. Las políticas de asilo y de inmigración:

(...) el reto consiste en dotar a la Unión Europea de reglas y procedimientos comunes para la acogida de solicitantes de asilo y de inmigrantes en situación legal y para la lucha contra la inmigración ilegal.

2. El acceso a la justicia:

(...) se trata de permitir que una empresa o un individuo establecidos en un Estado miembro puedan invocar sus derechos en otro Estado miembro, además de lograr que las decisiones judiciales (...) sean reconocidas en el resto de la UE.

¹² *Ibidem.*

3. La lucha contra la delincuencia, para lo cual se refuerza la cooperación policial y judicial mediante dos instituciones de reciente creación: Europol y Eurojust.

Pero una serie de acontecimientos hacen variar el rumbo de las políticas iniciadas, nos referimos a los atentados de Nueva York (11 de septiembre de 2001), Madrid (11 de marzo de 2004) y Londres (7 de julio de 2005). Estos sucesos refuerzan la línea de lucha contra la delincuencia, que se concreta en un plan de acción europeo contra el terrorismo (Campuzano 2005, 25).

Otro elemento importante en materia europea lo encontramos en el Acuerdo de Schengen, el cual, aunque tiene su origen fuera de la Unión Europea, termina revistiendo gran importancia para los europeos, ya que en el transcurso de los años, muchos países se han incorporado a ese Acuerdo y, por último, el Tratado de Ámsterdam lo ha integrado en su texto.

El rechazo a la Constitución Europea abrió una crisis dentro de la UE que ha conseguido suavizarse mediante el reciente Tratado de Lisboa. Aunque la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que ocupaba toda la parte II del Tratado Constitucional, no figura en el nuevo documento, sí se incluye una mención que señala su carácter vinculante. Asimismo se mantiene gran parte del contenido de la fracasada Constitución Europea exceptuando algunos artículos como el que hacía referencia a la primacía del derecho comunitario o el artículo referente a los «símbolos» de Europa.

1.3.2. El control de flujos frente a la integración social como instrumentos jurídicos en el marco de la UE

Una reflexión que hallamos en diversos trabajos,¹³ centra su atención en la evolución que se ha producido en las políticas de la UE desde un énfasis puesto únicamente en el control de los flujos migratorios hacia la inclusión de una mayor preocupación por la integración efectiva de los inmigrantes en las sociedades de acogida. La comparación entre los términos y expresiones usadas en el Acervo Schengen y las del Consejo de Tampere nos dan buena

¹³ Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007, Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009, Plan Vasco de Inmigración 2003-2005, Carrera 2006.

muestra de cómo los términos referentes al control de los flujos y a la seguridad contrastan con principios más flexibles a favor de la integración en uno y otro documento.

Para una contrastación real debemos describir o enunciar los principales rasgos del Consejo de Tampere (1999), que marca un punto de inflexión mediante la consideración de la inmigración como un hecho que afecta a la UE en su conjunto, y no sólo a los Estados de manera aislada. La comunitarización de las políticas de inmigración tras el Tratado de Ámsterdam conlleva una ampliación de los objetivos en materia de extranjería, sumando al control de flujos las nuevas políticas de integración de los extranjeros residentes.

Por tanto, a partir de Tampere, uno de los temas cruciales en la UE ha sido el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad común. Como decíamos anteriormente, la creación de un espacio de seguridad, libertad y justicia es un proyecto que guía todas las políticas de la Unión. En el primer epígrafe de las conclusiones del Consejo, se explica qué quiere decirse con «una Unión de libertad, seguridad y justicia». Lo que en un principio se concibe como un espacio donde debe reinar la paz y la prosperidad, ahora, a finales de siglo xx y principios del XXI, la paz y la prosperidad requieren de la seguridad, de la libertad y de la justicia. El desarrollo no sólo económico, sino también político y social, es una tarea muy complicada, pero a la vez apasionante, para una Europa que aspira a ser estandarte de las más antiguas tradiciones en defensa de los derechos fundamentales de las personas.

Europa no quiere ser simplemente una potencia económica, sino que quiere albergar las mejores tradiciones éticas o morales, que posibiliten la defensa de todos los derechos acumulados para el ser humano, desde los más básicos (derechos humanos) hasta los más recientes, como pudieran ser los derechos sociales o políticos, o del ciudadano (Campuzano 2005, 27). Europa quiere ser solidaria con los que sufren algún tipo de injusticia, ya sea por motivos económicos o ideológicos. A los inmigrantes que vienen buscando trabajo, Europa abre sus puertas, pero poniendo ciertas limitaciones definidas principalmente por cada uno de los Estados miembros. A los extranjeros que vienen buscando un espacio de libertad, en el que se respeten los derechos mínimos de las perso-

nas, el asilo y el refugio son la vía de entrada. Pero al mismo tiempo, la cuestión de la seguridad es racionalmente justificada mediante el derecho de las personas «a esperar que la Unión afronte la amenaza que para su libertad y sus derechos civiles constituye la delincuencia». Por lo que emergen cuatro materias fuertes que constituyen las principales conclusiones del Consejo de Tampere tras la definición del *espacio de libertad, seguridad y justicia*:

1. Una política de asilo y migración común de la UE.
2. Un auténtico espacio europeo de justicia.
3. Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión.
4. Una acción exterior más firme.

Con respecto al primer apartado, se promueve una política común que conste de los siguientes elementos: *a) Colaboración con países de origen*, que viene a concretarse en una visión global de la migración para su mejor comprensión, tratando de conocer y comprender la realidad cultural de los países de origen, fomentando la protección de las minorías y de los grupos más desvalidos y, en definitiva, animando a una mayor coherencia que se traduzca en políticas de codesarrollo. *b) Sistema europeo común de asilo*, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra, que garantice la protección temporal de las personas desplazadas en base a la solidaridad entre los Estados miembros y que constituya una reserva financiera que garantice su protección en caso de flujos masivos. *c) Trato justo de los nacionales de terceros países*, con lo que se dedicarán esfuerzos a una política de integración que conceda derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, y se fomentarán al mismo tiempo políticas de sensibilización que eviten la discriminación económica, social, cultural, etc. *d) Gestión¹⁴ de los flujos migratorios*, a través de una gestión más eficaz de los flujos en cada una de sus etapas, de medidas que potencien la inmigración legal y de la lucha contra el tráfico de personas.

El segundo punto, «Un auténtico espacio europeo de justicia», trata de ir unificando los modelos jurídicos de los Estados miembros, o al menos homologando o estandarizando aquellas norma-

¹⁴ El término *gestión* es utilizado para referirse al control.

tivas que más repercusión tengan en las personas provenientes de terceros países y en los propios ciudadanos de la Unión por tratarse de materias que pueden salir del ámbito estatal. Una de las primeras medidas consiste en mejorar el acceso a la justicia en Europa, unificando algunas fuentes de datos que permitan a las autoridades judiciales acceder a información de otros países. El reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales es otro paso en la coordinación entre los Estados, y facilita la cooperación y la aproximación de las legislaciones, así como la mayor convergencia en Derecho civil.

El tercer campo de trabajo, sería la «Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión», que debe conseguir un equilibrio entre las medidas necesarias para acabar o frenar este tipo de delincuencia a gran escala y de carácter grave, con el mantenimiento de las libertades y los derechos de los ciudadanos y agentes económicos. La prevención de la delincuencia en la Unión tendría como campos prioritarios la delincuencia juvenil, la urbana y la relacionada con las drogas. El incremento de la cooperación contra la delincuencia se traduciría en un mejor aprovechamiento de la cooperación entre las autoridades de los Estados y en la creación de equipos de investigación conjuntos para la lucha contra el tráfico de drogas, de seres humanos o contra el terrorismo. Por último, y no por ello menos importante, las acciones especiales contra el blanqueo de capitales serán de gran importancia en la lucha contra la delincuencia organizada.

El último ámbito de trabajo, es «Una acción exterior más firme», que, apoyándose en la cooperación de los diferentes órganos e instituciones de la Unión, debe aspirar a conseguir políticas comunes en materia de justicia y asuntos de interior, aprovechando la coyuntura que ofrece el Tratado de Ámsterdam.

Pero una cosa es que éstos sean los objetivos que se acordaron conseguir, y así reza en las conclusiones del Consejo de Tampere, y otra muy distinta es que se hayan alcanzado. Desde que entró en vigor el Tratado de Ámsterdam en 1999 (y, por tanto, se secundaran las conclusiones del Consejo de Tampere del mismo año) hasta hoy, han pasado ya casi diez años. En este tiempo se ha podido constatar —en parte— si los objetivos planteados en Tampere se han alcanzado del modo previsto, si se han superado con creces

o si, por el contrario, aún queda mucho para conseguirlos. Centramos nuestra atención en ver si los mismos se han alcanzado en España, por ser de interés para el objeto de estudio perseguido.

El Plan GRECO, que definía la filosofía predominante en el tratamiento de los extranjeros, estaba enfocado a asuntos de seguridad y delincuencia, y fue duramente criticado por otros actores sociales (partidos de la oposición, sindicatos, ONG, etc.). Con el Gobierno del PSOE en 2004, se refuerza el vínculo con la UE, con la que se alcanza una mayor afinidad y sintonía en las diversas políticas comunes. La solidaridad, la tolerancia y los valores humanistas que se quieren defender en el marco de la Unión son acogidos y aplicados en la política española. En esta nueva etapa, la apertura de España a la inmigración, las medidas de regularización «masiva», el proceso de normalización y la elaboración del nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración son una manifestación del nuevo giro que se ha emprendido. Un giro que parecen secundar los más recientes consejos nacidos en la Unión, pero que encuentra a sus críticos en la visión individual de algunos Estados miembros, que desde el punto de vista de la seguridad y el control, de las políticas de interior de cada país, observan esta nueva línea de gobierno demasiado temeraria y falta de realismo.¹⁵

Los objetivos de Tampere, si bien han servido para reorientar las políticas de extranjería hacia la integración social de los inmigrantes, no han conseguido, en cambio, una mejora eficiente de los instrumentos comunitarios y estatales para llevar a cabo las medidas emanadas de algunas de esas políticas. Por un lado, positivamente, encontramos cómo el Acuerdo de Tampere ha quedado plasmado en la elaboración de un nuevo marco estratégico para coordinar las políticas de integración social de los inmigrantes, como es el actual PECE (Plan Estratégico de Ciuda-

¹⁵ Al respecto, son interesantes las declaraciones de algunos responsables de la UE que han respaldado el proceso de regularización emprendido por España, por ser la menos mala de las opciones posibles. Las palabras del Comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel, demuestran los diferentes discursos existentes, dependiendo de si se trata de un organismo de la UE o de instituciones de algún estado miembro: www.ucm.es/cgi-bin/show-prensa?mes=09&dia=10&ano=2006&art=10&tit=b.

danía e Integración), que trata de englobar y aunar los esfuerzos que desde las comunidades autónomas se estaban realizando en materia de integración social de los inmigrantes, especialmente a través de otros planes estratégicos e integrales para la integración social de los inmigrantes en cada comunidad. En sentido negativo, el fracaso del proyecto constitucional ha demorado el fortalecimiento del concepto de *ciudadanía europea* y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, aunque finalmente serán tenidos en cuenta tras el consenso alcanzado para la aprobación del nuevo Tratado de Lisboa (diciembre de 2007), que incluye esas cuestiones y que elimina el veto en 40 ámbitos de acción suplementarios, incluidos el asilo, la inmigración y la cooperación policial y judicial.

Hasta el año 2004, la mayor parte de las reflexiones o comentarios que los expertos verbalizan con respecto a los logros de Tampere, suelen destacar por ser negativos en cuanto a los objetivos que se plantearon en su momento (Terrón 2005; Arango 2005). El cambio de gobierno y de la línea llevada en materia de extranjería a partir de ese año, aún es precipitado evaluarlos en su totalidad, aunque podemos avanzar algunas ideas.

Asuntos importantes propuestos por Tampere y que apenas se trataron o discutieron en el Consejo de Ministros (hasta el 2004) fueron las directivas para regular de manera común la reagrupación familiar y los deberes de los residentes de larga duración, así como las directivas con las que se debería regular la entrada y residencia por motivos laborales, para trabajadores fijos y temporales (Terrón 2005). Estas cuestiones han sido afrontadas por el nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería, incorporando mejoras en los cauces de inmigración legal, intentando conectar las ofertas insatisfechas del mercado laboral y la demanda de trabajo de ciudadanos extranjeros, introduciendo un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, flexibilizando el contingente anual de trabajadores extranjeros y potenciando la figura del visado para búsqueda de empleo, entre otras medidas (PECI 2006, 87-89).

En cuanto a la reagrupación familiar, se intenta con el Reglamento mejorar los trámites de renovación y de reagrupación familiar, reduciendo la carga y las disfunciones burocráticas que

tienen que sufrir los ciudadanos inmigrantes. En relación a esto, se acortan los plazos de tramitación y se amplían los períodos de vacío legal que se dan entre la caducidad de un permiso y su renovación. La lucha contra la contratación irregular en la economía sumergida y el vínculo entre el arraigo social efectivo y la autorización de residencia es otra de las medidas que responden a las orientaciones de Tampere y que se impulsan con el Reglamento.

Sin embargo, no hay que perder la perspectiva «comunitaria» de Tampere, que busca principalmente la unificación de políticas y medidas dentro de la UE. Las acciones llevadas en España con el nuevo Reglamento y la línea de trabajo que se propone en el nuevo Plan Estratégico (PECI), son oportunas para nuestro país, pero aún más interesante sería que se asemejaran a las acciones llevadas por otros países miembros (Aja et al. 2005). La UE se transforma en una gran embarcación en la que cada país es un remo, por lo que el estancamiento de la Unión vendría de la falta de iniciativa de sus países miembros o de la falta de coordinación para «remar en una misma dirección» (Arango 2005, 155). Si España asume e impulsa medidas emanadas de la UE, pero queda aislada del resto de miembros, la pregunta sería si compensa, en términos de beneficios y costes, seguir una línea política que no convence a los principales estados de la Unión, que tal vez no quieran perder el control y la competencia de sus políticas de interior y de extranjería.

La anterior es una de las paradojas más preocupantes de la UE, pues en el ámbito del Parlamento Europeo los eurodiputados trabajan y piensan habitualmente con mentalidad europeísta a la vez que intentan influir en las decisiones que pueden beneficiar a su propio país. Frente a ellos, se encuentran sus colegas y patriotas responsables de los Ministerios de Interior, Justicia y Exteriores. Aun siendo del mismo partido y del mismo país, las diferentes responsabilidades que cada uno soporta les hacen defender posturas contrarias en múltiples ocasiones (Terrón 2005, 18-19; Arango 2005, 152; Campuzano 2005, 27).

Es en estos escenarios donde hallamos una de las claves de la investigación que hemos realizado: la importancia de las competencias y de las responsabilidades de cada ámbito de gobierno para la comprensión del discurso que subyace a las políticas que

se defienden. En otras palabras, a lo largo de este trabajo encontraremos incompatibilidades, tensiones, paradojas, incongruencias, etc., entre las decisiones que se proponen desde las distintas jurisdicciones gubernamentales, ya sea la UE, el Gobierno Central, Autonómico o Local (Terrón 2005, 23-24; Roig 2004). Detrás de esos diferentes discursos, aunque encontremos en algunos casos un matiz ideológico, el principal elemento, o también podríamos llamarla «variable independiente», no será el signo político sino el «nivel competencial» en que se sitúa el administrador, el gestor o el político (Campuzano 2005, 27-28). A este factor se le suma en muchas ocasiones, la existencia de un auténtico rechazo a la inmigración en ciertos países europeos, latente en la opinión pública de esos países y que puede convertirse en el principal obstáculo para la viabilidad de la integración (Arango 2005, 154-155; Campuzano 2005, 26).

Aunque el nuevo Tratado de Lisboa (2007), que sustituye el proyecto constitucional, aún no ha entrado en vigor, en su contenido promueve la existencia de una política común extensible a campos que antes eran estatales y en los que ahora el Consejo Europeo tendrá más poder de decisión, como es el caso de la inmigración y del control de los flujos migratorios. Uno de esos primeros pasos hacia la política común en materia migratoria fue la creación, muy reciente aún, del FRONTEX (Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores), cuya misión es el control de las fronteras europeas en aquellos puntos más vulnerables por sus circunstancias geográficas como el sur de España o las Islas Canarias. No obstante, sigue habiendo diferencias notables entre las políticas de extranjería que algunos países están impulsando recientemente. Así por ejemplo, en los últimos meses del 2007, se ha debatido sobre la selección de trabajadores cualificados mediante la aprobación de una «tarjeta azul» dentro de la UE. Aunque no se ha dado un rotundo rechazo a la propuesta, países como Austria o Alemania se han mostrado críticos y han defendido la autonomía e independencia de los Estados miembros para decidir sobre la entrada de trabajadores legales. Asimismo, los gobernantes europeos son conscientes de que Europa necesita de la inmigración para mantener sus niveles de crecimiento económico y de bienestar. Pero esta claridad de ideas se enturbia cuando

se producen altercados en suburbios de inmigrantes de ciudades como París, y se elevan discursos a favor de un mayor control en la entrada de extranjeros y una mayor protección o defensa de los valores «nacionales» frente a los cambios que lleva aparejada la inmigración.

De momento, los principales acuerdos de política común siguen alcanzándose entre los Ministros del Interior y Justicia cuando se trata de medidas para mejorar el control de las fronteras, y pocos son los consensos alcanzados en cuestiones de integración social de los inmigrantes (Terrón 2005, 21; Arango 2005, 154), aunque es un término que trata de penetrar en acuerdos ya existentes como pudiera ser la Agenda de Lisboa (2000), centrada en materia laboral y a la que se le quiere añadir un matiz social.

Por último, se puede decir que a pesar del momentáneo fracaso de las conclusiones de Tampere, analizadas unos años después, la literatura creada en torno al tema y las discusiones acaecidas de políticos, investigadores, intelectuales, agentes sociales, etc., sobre la inmigración, son un logro sin precedentes, ya que se han invertido y se siguen invirtiendo cuantiosos fondos públicos y privados para analizar y encontrar soluciones adecuadas para gestionar el hecho migratorio (Blanco 2002). Otro aspecto que se ha de valorar positivamente es que a partir de 1999-2000, por el impulso promovido desde la UE, la inmigración ha pasado a ser una prioridad política en países donde antes no lo era, como es el caso de España (Campuzano 2005, 25), y otros países como Alemania han reconocido recientemente su realidad como país de inmigración, con las consecuencias que eso conlleva al tener que establecer medidas para la integración de los inmigrantes, que han sido considerados como *guestworker* hasta el momento.

Pensamos, por ende, que todo el marco legislativo internacional y especialmente de la UE, resulta de gran importancia para comprender este trabajo, ya que contextualiza temporalmente todo el proceso legislativo y de políticas de integración que se han efectuado en España, y que se comentaron en el segundo epígrafe. A continuación, pasamos a analizar la denominada LO-DLE, de manera descriptiva e interpretativa, mediante la Teoría Fundamentada.

1.4. Análisis descriptivo e interpretativo de la Ley Orgánica 4/2000 (LODLE) con sus modificaciones y del Reglamento

En este capítulo vamos a proceder a la exposición de los resultados obtenidos tras el análisis de la Ley y su Reglamento. En primer lugar, se ha de aclarar que el análisis carecería de valor si se limitara a una reflexión jurídica del tema, puesto que dicha tarea ya ha sido emprendida por investigadores del área jurídica en múltiples ocasiones (Bardají 2006, 319-341; Ajá 2007; Argullol y Murgadas 2007; De Lucas 2003). El aspecto novedoso de este análisis parte de su metodología y de su perspectiva. La metodología utilizada se basa en la Teoría Fundamentada (véase anexo metodológico). El origen del proceso tiene lugar con la codificación del texto sobre el que se trabaja. La codificación parte de elementos objetivos simples en una primera fase, pasando después a la agrupación de los códigos en grupos o categorías mayores, que se suelen llamar *familias*. Mediante la comparación constante de los códigos y de las familias, se redefinen algunos conceptos y códigos, intentando ajustarlos con precisión para que realmente supongan un incremento semántico dentro de la teoría que ha surgido (Trinidad et al. 2006).

Se ofrece en primer lugar la descripción del texto consolidado de la Ley 4/2000 y sus reformas. Ésta consta de una introducción o *Exposición de motivos*, seguida de un *Título preliminar* y de otros cuatro *Títulos*, que terminan en unas *Disposiciones adicionales*. Partiendo del contenido de la Ley, se dice en la *Exposición de motivos* que «esta normativa forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo, y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como pueda ser la del control de flujos, la de la integración de residentes extranjeros, o la del desarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente.» Éste va a ser el hilo conductor de nuestro análisis, ya que son conceptos que traspasan el ámbito jurídico y es de gran interés comprobar cómo a través de los 71 artículos desarrollados en la Ley, se intentan ordenar y regular tres cuestiones tan complejas como son

el control de los flujos, la integración de extranjeros y el desarrollo de los países de origen.

En las diferentes *Exposiciones de motivos* quedan descritos los cambios que se han producido con cada ley. En algunos casos se trata de pequeñas aclaraciones o mejoras gramaticales, en otros casos son cambios de mayor importancia debidos a alguna sentencia superior que obliga a modificar un artículo por ir en contra de principios constitucionales, o bien por la misma evolución política de los impulsores de la ley, que cuentan con mayor respaldo en el Parlamento y deciden emprender una reforma que casi llega a ser una nueva ley.

Nos encontramos la *Exposición de motivos* de la primera reforma, la Ley 8/2000, que tiene entre sus principales objetivos la reconsideración del fenómeno migratorio como hecho estructural. La adaptación a las conclusiones alcanzadas en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia es otro de los objetivos de esta ley. La idea que subyace, de gran importancia, es el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 13: «que establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la misma, en los términos que establezcan los Tratados y la Ley (...)», y se ha conjugado este mandato constitucional con los compromisos internacionales adquiridos por España, especialmente los relativos al Consejo de Tampere, donde se trataba de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países. Ese trato justo va más allá, e intenta conceder a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, pero siempre supeditado a lo establecido en esta ley, que viene a convertirse en una especie de «Constitución para extranjeros en España», ya que la igualdad de derechos se limita a los derechos contemplados en esta ley y no en la Constitución española, que serían los derechos concedidos a todos los españoles, incluidos ciertos derechos políticos vedados a los extranjeros.

Otra de las modificaciones que incorpora esta ley se refiere al incentivo que las autoridades deben procurar a los extranjeros para que opten por entrar y residir en el país de forma regular, siguiendo la línea del Acuerdo de Schengen. Con ese fin también se pretende mejorar la tipología de extranjeros residentes

y los diferentes aspectos sobre la regulación de permisos de estancia y trabajo. La persecución del tráfico de personas y de la inmigración irregular, mediante las sanciones a transportistas es otro de los objetivos de la ley, que incrementa y hace más eficaz la actuación del Estado, como agente sancionador capaz de expulsar a aquellas personas que actúen contra la ley. El último aspecto al que se refiere esta ley se encuadra en el pilar de la integración social de los inmigrantes, que cuenta con un órgano de consulta, información y asesoramiento como es el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, y cuyos presupuestos han sido revisados.

En lo que respecta a la *Exposición de motivos* de la Ley 11/2003, contextualiza esta norma dentro del I Plan de lucha contra la delincuencia, que propone actuaciones que se dirijan a fortalecer la seguridad ciudadana, a combatir la violencia doméstica y favorecer la integración social de los extranjeros. Con esta ley se trata de dar una respuesta en el ordenamiento jurídico penal a la delincuencia profesionalizada, ya sean delitos menores pero repetidos, o delitos de mayor envergadura, valorando y combinando la cualidad y la cantidad del delito a la hora de imponerle un grado penal. La segunda cuestión que se aborda es la violencia doméstica, la cual debe evitarse a través de medidas preventivas, asistenciales y con una clara intervención social, pero sin olvidar, por otra parte, aquellas medidas legislativas que protejan a las víctimas y repriman a los maltratadores, tal y como intenta responder la articulación de esta ley. Por último, el siguiente bloque de medidas va dirigido a los extranjeros que delinquen y quedan sin encontrar respuesta penal a sus actos.

Mediante esta nueva ley, se procura evitar la impunidad del extranjero, reforzando el proceso de expulsión en caso de delitos con condenas inferiores a seis años, promoviendo a partir de los seis años, un modelo mixto de prisión y expulsión. La lucha contra el tráfico ilegal de personas es un objetivo que se adhiere a estas medidas, pues el tráfico impide, obviamente, la correcta integración de los extranjeros en el país de destino. Esta ley incorpora la tipificación de un nuevo delito, antes innecesario por ser una práctica cultural ajena a nuestra sociedad, y que si bien es una práctica muy minoritaria en nuestro país, se necesitaba una

regulación al respecto. Nos referimos a la mutilación genital o ablación, que puede darse en miembros de otras culturas, pero que de ningún modo debe ser aceptada. También se recoge la otra cara de estas nuevas realidades sociales, otorgando la posibilidad de separarse o divorciarse a mujeres que no encuentran este derecho recogido en su legislación nacional o, si se encuentra, es de forma discriminatoria. No obstante, lo que esta ley supone dentro del texto legislativo de la Ley 4/2000 y su reforma por la Ley 8/2000, es una modificación muy escueta (artículos 57, 61 y 62), ya que los principales cambios van dirigidos a la LO 10/1995 del Código Penal y a modificar el Código Civil.

La siguiente reforma viene dada por la Ley Orgánica 14/2003, que trata de responder a los continuos cambios de un fenómeno como el migratorio, que ve aumentar considerablemente el número de residentes extranjeros en España y que altera con rapidez las formas en que se produce la entrada de extranjeros. De ahí, que con la mejora del conocimiento que se va teniendo de la cuestión, se propongan nuevas medidas para ordenar los flujos migratorios, haciendo que sean respetuosos con los cauces legales y reforzando los mecanismos para luchar contra la inmigración ilegal, cada vez más organizada. Entre las medidas que se enuncian está la simplificación de los trámites administrativos a la vez que se persigue el uso fraudulento de esos trámites —reagrupaciones en cadena—; otra medida es el reforzamiento de los instrumentos sancionadores para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, al potenciar la colaboración con las compañías de transportes. También se refuerzan los procedimientos de devolución de extranjeros que acceden ilegalmente a nuestro país y se sanciona penalmente la promoción, inducción o colaboración en la inmigración clandestina. Otro aspecto que se concreta, y que está relacionado con la unificación de políticas en el ámbito comunitario, es el de las tasas para la expedición de visados.

Hasta aquí hemos realizado una breve descripción de la Ley 4/2000 y sus reformas posteriores, partiendo para esta descripción del contenido expresado en las *Exposiciones de motivos* de cada normativa. Se puede afirmar que cada *Exposición de motivos* refleja el discurso *público* de los impulsores y defensores parlamentarios de la ley en cuestión. Pero para un análisis más profundo, de-

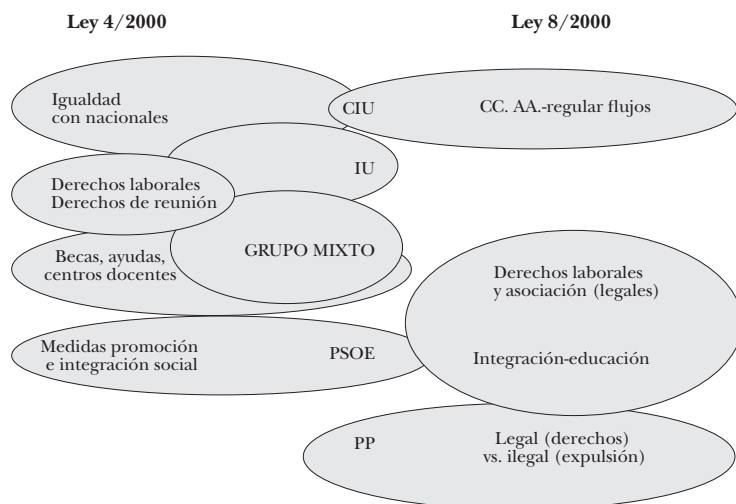
bemos conocer también otras opiniones que provengan de otros actores sociales involucrados en el proceso legislativo y en las consecuencias sociales de la Ley. De esta manera, aunque todas las *Exposición de motivos* son respetuosas en la forma con la normativa anterior que están modificando, en algunos casos, los promotores de una reforma no son los mismos que la gestaron; en otros casos, el consenso (entre actores, partidos políticos, sindicatos, empresarios) en alguna reforma ha sido mayor que en otra. Independientemente de esas posibilidades, las críticas externas al texto legislativo de lo que cada modificación o reforma ha supuesto, no han sido precisamente escasas.

1.4.1. Características principales de la LO 4/2000 y sus reformas

La Ley 4/2000 se elabora durante el último tramo de la primera legislatura del PP, en la que no contaba con mayoría absoluta, teniendo que pactar habitualmente con otras fuerzas (CiU y CC sobre todo) para conseguir sacar adelante muchas de sus propuestas. En ese momento, se hacía necesaria una reforma o cambio de la anterior ley de extranjería, la Ley 7/1985, que había quedado completamente obsoleta, con una clara visión policial y de control de la extranjería. El proyecto de elaboración de la nueva ley fue bien acogido por la mayoría de los grupos parlamentarios, se dedicó más de un año a la preparación del texto y se buscó un amplio consenso político (Relaño 2004; Pérez Díaz 2001). Los promotores de esta ley fueron CiU, IU y el Grupo Mixto, y sobre sus propuestas se inició el debate y el borrador de lo que sería la Ley 4/2000.

Brevemente podemos decir que la tramitación parlamentaria se caracterizó por el acuerdo de todos los grupos y de cierta parte del PP, encabezada por el entonces ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Manuel Pimentel. La oposición a la ley vino de la otra parte del PP, liderada por Mayor Oreja, Ministro de Interior, y defensor de una política más restrictiva con el extranjero. Finalmente, el PP siguió esta línea y rechazó la ley, que fue aprobada sin su apoyo por el Parlamento. Una de las promesas electorales de este partido fue la inmediata reforma de la Ley 4/2000 si volvía a ganar las elecciones generales, como así ocurrió y esta vez con mayoría absoluta en las dos cámaras (Pérez Díaz 2001).

FIGURA 1.1: Comparativa de la Ley 4/2000 y su reforma, Ley 8/2000



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la figura 1.1, la Ley 4/2000 se caracterizó por ser una de las leyes más progresistas de la UE en materia de inmigración (Relaño 2004), ya que en su esencia procuraba tratar a los extranjeros con los mismos derechos que los españoles. Se defendía la *máxima cota de derechos y libertades* para los inmigrantes que vivían en España, sin necesidad de permisos de residencia o trabajo como requisitos para acceder a algunos de esos derechos y se flexibilizaba todo lo posible los trámites administrativos para poder conseguir uno de estos permisos, desligando el permiso de residencia de la obtención de un permiso de trabajo. El empadronamiento y, en algunos casos, el ser residente, sí eran requisitos previos para ser sujeto de algunos derechos.

El principio de universalidad del Estado del bienestar se extendía por igual a esta nueva población en la mayor parte de las prestaciones. Era, por tanto, una ley con un marcado carácter social y realmente orientada a facilitar la integración de los inmigrantes desde la premisa de que no puede haber plena integración si no hay igualdad desde el primer momento, pues la adquisición de derechos y libertades no puede considerarse el fin de la integra-

ción, sino su origen (Solanes 2006). Esta ley vio la luz por muy poco tiempo, por lo que sus consecuencias no se pudieron evaluar. Ni siquiera se llegó a elaborar el Reglamento de ejecución, pues el PP consideró que si ganaba en las cercanas elecciones, con la reforma de la Ley que llevaría a cabo, se desarrollaría el Reglamento correspondiente.

Efectivamente el cambio de coyuntura política en las elecciones de 2000, dieron la mayoría absoluta al PP, que fiel a su promesa electoral, inició la reforma de la Ley 4/2000 contra la opinión de todos los demás partidos. Dicha reforma fue considerada como una nueva ley, ya que modificaba la mayor parte del articulado e imprimía un carácter menos innovador, poniendo otra vez el énfasis en el control de los flujos y en la diferenciación entre el inmigrante irregular (ilegal) y el regularizado (legal), como fundamento de la concesión de derechos. Aunque en la aprobación de la reforma el PP contó con el apoyo de CiU y de Coalición Canaria, el consenso en torno al texto había sido menor que con la anterior ley, ya que otros partidos, como PNV, IU o el Grupo Mixto e, incluso, el PSOE, retiraron su apoyo al PP al comprobar cómo éste no incluía el gran número de enmiendas presentadas ante el Congreso por dichos grupos parlamentarios.

De todas formas, el PSOE y CiU consiguieron durante la tramitación parlamentaria de la reforma la introducción de algunas propuestas suyas que formaron parte del texto definitivo, como el papel de las comunidades autónomas en la regulación del control de flujos (CiU) o la concesión de los derechos de asociación, reunión, sindicación y huelga, así como el acceso al sistema educativo no obligatorio como medio indispensable para avanzar en la integración social (PSOE) (Pérez Díaz 2001; Relaño 2004).

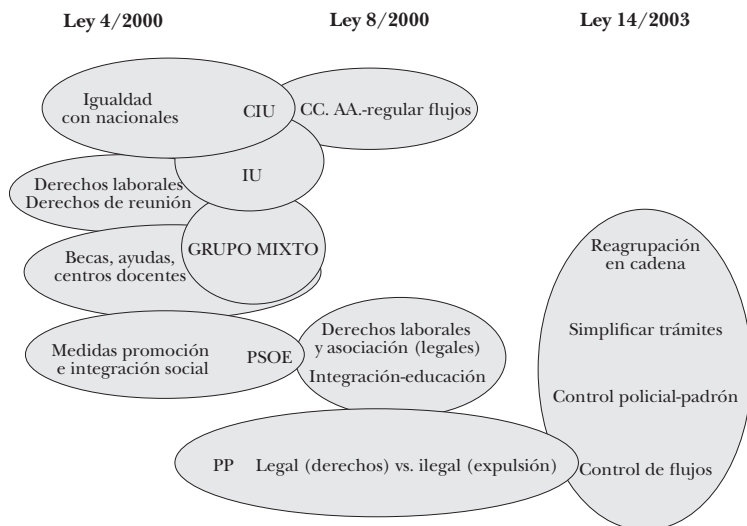
Tanto la Reforma como su Reglamento de ejecución fueron fuertemente criticados por importantes actores sociales como la Iglesia, los sindicatos, las organizaciones de voluntariado y, cómo no, por los partidos políticos, que presentaron recursos de inconstitucionalidad a la parte y a la totalidad del articulado, que encontraron su respuesta casi dos años después en una sentencia del Tribunal Supremo (20 de marzo de 2003) en la que confirmaba la ilegalidad de 13 apartados del Reglamento. Esta sentencia dio

origen a una nueva reforma de la ley, cuando se esperaba algo más sencillo como la modificación de los artículos impugnados. La nueva reforma (Ley 14/2003) también consiguió ganarse más detractores que defensores desde la presentación del anteproyecto de ley (véase figura 1.2).

Las principales características de esta nueva ley ya las avanzamos al hablar de la *Exposición de motivos*, que tenía como prioritaria la intensificación y mejora del control de los flujos, tanto de entrada como de salida (expulsión), el control (policial) «interno» mediante el padrón, la mejora de los trámites administrativos y la modificación de los procesos administrativos relativos a la reagrupación familiar.

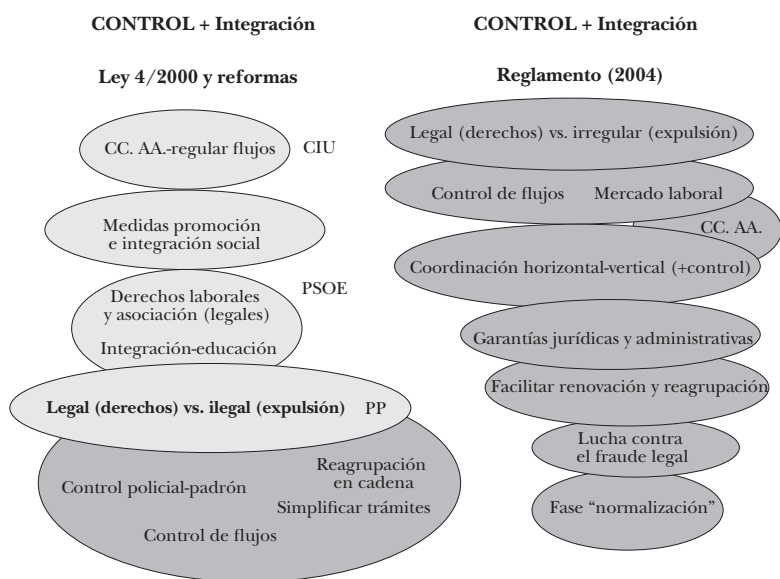
Un cambio en el panorama político llevó al PSOE al poder en las elecciones de marzo de 2004. El talante negociador de Rodríguez Zapatero tuvo su reflejo en la elaboración de un Reglamento que lograba un mayor consenso entre los actores políticos y sociales.

FIGURA 1.2: Comparativa de la Ley 4/2000, Ley 8/2000 y Ley 14/2003



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 1.3: Comparación del texto consolidado de la Ley 4/2000 y sus reformas con el Reglamento



Fuente: Elaboración propia.

El nuevo Reglamento intentaba incorporar a la legislación vigente aquellas propuestas de carácter social que habían sido rechazadas en las anteriores reformas por el PP. El Reglamento, aun así, se encontraba limitado por una ley (Ley 4/2000 y sus reformas) que aparentemente era contraria a las tradicionales posturas del PSOE, ya que la imagen transmitida en la opinión pública era la de un PP demasiado preocupado por el control (Ley 8/2000, Ley 11/2003 y Ley 14/2003) frente a los restantes partidos que defendían una política centrada en la integración social de los inmigrantes.

El nuevo Reglamento, como decíamos, con el margen que le permite la Ley a la que hace referencia, se ha caracterizado por un alto grado de concertación entre diferentes fuerzas políticas, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales, entre los que destaca el papel de los sindicatos y empresarios que han mostrado su conformidad durante la negociación de la norma. El texto procura ser coherente en la forma y en el fondo con el marco

jurídico de referencia, que es tanto la Ley 4/2000 y sus reformas, como el acervo de la UE, así como la situación competencial de carácter ministerial, cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El Reglamento también quiere ser un instrumento que priorice la inmigración legal y persiga con más eficacia la irregular; intenta reducir la discrecionalidad y la discriminación de la Administración en sus trámites; facilita la concesión de autorizaciones de trabajo y residencia para aquellos puestos vacantes, a la vez que se aumenta el control en dichas autorizaciones.

Se prevé la normalización de los irregulares vinculados al mercado laboral durante los tres primeros meses desde su entrada en vigor; mejora la coordinación con las comunidades autónomas, teniendo en cuenta sus necesidades en el mercado de empleo. Se aumentan además las prevenciones para evitar fraudes en los procedimientos; se potencia la eficacia de los mecanismos legales de sanción y se les otorgan más garantías a los procesados o internados. Finalmente el Reglamento trata de conseguir una eficaz coordinación entre los diferentes ministerios, con más agilidad y transparencia en los procedimientos, y aumentar también los controles contra la inmigración irregular.

Hasta aquí, nos hemos limitado a una exposición lo más clara y concisa posible de lo que cada normativa ha supuesto en las políticas de extranjería y de integración social de los inmigrantes. Lo primero que se puede afirmar, tras esta descripción, es que en la órbita de los políticos ya se han producido debates sobre el modelo de sociedad que se quiere para España contando con la nueva población extranjera que llega. Que se haya producido el debate no quiere decir que se haya alcanzado un acuerdo sobre el tema, ya que los dos principales partidos que representan a una importante cantidad de población, han demostrado tener posturas enfrentadas en temas delicados y relevantes como la concesión de derechos a los extranjeros.

Además, la evolución de la inmigración en estos últimos años y los problemas sociales que puedan surgir en relación a ella, son imprevisibles y pueden hacer variar por completo la política de un gobierno, como sucedió tras los atentados del 11-S. Pero el debate que se ha producido en el ámbito político o institucional,

no parece que se haya suscitado paralelamente en la calle, en la sociedad. Cada individuo puede tener una opinión favorable o desfavorable sobre la inmigración, pero la mayoría de las veces es una visión sesgada por experiencias personales, por la sutil influencia de los medios de comunicación (y la opinión pública que generan) y por contextos espacio-temporales que impiden ver la relevancia del fenómeno con respecto de toda la sociedad y del futuro del país.

1.4.2. Los términos de la Ley y su análisis

El primer lugar en las tres leyes lo ocupa el término *extranjero*. Este término, de primeras, no supone más que la confirmación de que se trata de leyes de extranjería, destinadas a los extranjeros, y que la mayoría de sus artículos hacen alusión a este concepto para distinguir a los nacionales de los no nacionales (extranjeros). Dentro de los «extranjeros» encontraremos varios tipos: extranjeros comunitarios y extranjeros de terceros países, que se rigen por regímenes diferentes (Régimen Comunitario o General). Además, este término aparece refiriéndose también a los «extranjeros residentes» que tienen permiso para residir temporal o permanentemente. En este sentido es interesante la variedad de conceptos dirigidos a marcar las diferencias entre unos extranjeros y otros, que crean una auténtica escala de derechos y libertades según sea el estatus jurídico del sujeto en cuestión.

CUADRO 1.1: Clasificación ordinal de los términos más destacados en cada Ley

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003	
N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado
130	extranjero	140	extranjero	102	extranjero
71	trabaj***	78	residen***	49	visado
69	residen***	77	trabaj***	43	autorización
69	derecho	58	derecho	41	residen***
39	permiso	58	permiso	32	trabaj***
25	autorización	40	expuls***	28	derecho
24	expuls***	35	sanci***	21	entrada

CUADRO 1.1 (cont.): Clasificación ordinal de los términos más destacados en cada Ley

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003	
N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado
23	entrada	34	autorización	21	inmigra***
23	sanci***	29	entrada	20	reagrupa***
20	familia	24	familia	15	***padro***
19	inmigra***	22	visado	14	expuls***
16	menor	21	reagrupa***	13	empleo
12	extranjero/s residente/s	21	inmigra***	12	sanci***
10	visado	19	menor	9	familia
9	documentación	13	extranjero/s residente/s	8	seguridad ²
9	empleo	10	integración	7	TIE ⁶
8	salida***	10	delito	7	permiso
7	reagrupa	9	empleo	6	documentación
6	ilegal	9	asilo	6	control
6	***padro***	8	documentación	6	contingente
5	contingente	7	apátrida	6	CC. AA. ⁵
5	ciudadan***	7	ilegal	6	flujo
5	delito	6	salida	5	menor
4	integración	6	seguridad ²	5	integración
4	seguridad ²	6	integración social ³	5	integración social
4	integración social	6	control	5	ciudadan***
4	irregular	6	ciudadan***	5	ilegal
3	asilo	5	CC. AA. ⁵	4	irregular
3	apátrida	3	contingente	3	delito
2	CC. AA. ⁵	2	antecedentes penales	2	salida
1	antecedentes penales	2	flujo	1	antecedentes penales
1	mujer	2	mujer	1	extranjero/s residente/s
0	control	2	irregular	0	asilo
0	flujo	2	***padro***	0	apátrida
0	delincuencia	0	delincuencia	0	mujer
0	TIE ⁶	0	TIE ⁶	0	delincuencia

*Notas:*¹ Los términos con *** son las palabras con raíz (p. e., *residen***: residen, residencia, residente/s*).² *Seguridad* no incluye «Seguridad Social».³ *Integración social* no incluye el título de la Ley.⁴ Los términos en singular incluyen el plural.⁵ CC. AA.: *comunidades autónomas* es el término buscado.⁶ TIE: *Tarjeta de Identidad de Extranjero*.

Tal y como se observa en el cuadro 1.1, en la Ley 4/2000 y 8/2000, los siguientes puestos (cambiando el orden) los copan tres términos de gran importancia: *trabaj*****, *residen***** y *derecho*. Estos términos son superados en la Ley 14/2003 sólo por *visado* y *autorización*. ¿Qué significado podemos darle a estos valores? Si desconociéramos el contenido de la ley, con cierta intuición llegaríamos a la conclusión de que tratándose de una ley de extranjería, trata de regular la situación de los extranjeros en función al trabajo, a su capacidad laboral y a la oferta de empleo que pueda existir en la sociedad de acogida; aún más sencillo, sería decir que el extranjero viene a trabajar (inmigrante-Régimen General). La residencia se convierte en una condición previa, posterior y simultánea al trabajo. Si eres residente, puedes acceder a un trabajo; si quieres ser residente, debes demostrar que tienes un contrato de trabajo, la autorización de trabajo y residencia suelen ir ligadas, aunque las autorizaciones de residencia también son variadas: «estancia», «residencia temporal», «residencia permanente» y casos especiales (estudiantes; razones humanitarias como refugiados, apátridas, indocumentados; menores no acompañados). Por último, sobre los derechos —que se otorgan en diferente grado según la situación jurídica del extranjero—, encontramos el acceso a los derechos civiles garantizados por la Carta de Derechos Humanos y la Constitución.

En lo que se refiere a los derechos sociales, encontramos aquellos que son accesibles a todos los extranjeros sin excepción (servicios sociales y prestaciones básicas, también la atención sanitaria de urgencia), si está empadronado (sanidad o educación), si es residente (derecho al trabajo y a la Seguridad Social) y, por último, los derechos políticos a los que tienen el acceso restringido la mayor parte de los extranjeros del Régimen General. Por otra parte, en la 14/2003, los términos *visado* y *autorización* ganan en importancia frente a los otros términos por dos motivos fundamentalmente: el principal es que esa ley está muy centrada en el control de los extranjeros mediante la mejora de los procedimientos administrativos, y de ahí el realce de los «visados» que cumplirán una función doble, al permitir la entrada y la habilitación para permanecer en la situación para la que le ha sido expedido. La otra causa es que donde antes se utilizaba el término *permiso* ahora se debe poner

autorización,¹⁶ sumando en una palabra lo que antes aparecía en dos.¹⁷ Si contabilizamos estos términos en la 4/2000 y en la 8/2000, notamos una diferencia entre estas leyes, y es que en la 4/2000 se mantendrían en cabeza los tres conceptos (*derecho, residencia, trabajo*) seguidos de *autorización + permiso*, mientras que en la 8/2000, el trío se vería superado por *autorización + permiso*, lo que refleja el cambio que se produce desde una ley innovadora y centrada en la integración social a otra que incorpora un claro componente «controlador», y que se mantiene en la última reforma (Ley 14/2003).

Los siguientes conceptos que encontramos en las tres leyes varían en el orden, y dan lugar a múltiples combinaciones. Podemos decir que *expuls***, entrada y sanción**** predominan en el panorama de las dos primeras leyes, mientras que en la tercera hay algunas interferencias que ahora explicaremos. En el caso de la Ley 4/2000 y la Ley 8/2000, el control de los flujos se manifiesta de manera distinta, mientras que en la Ley 4/2000 existe un control menos restrictivo, que facilita la entrada y hace uso de la expulsión en casos concretos, y muy restringidos si se trata de residentes permanentes (artículo 53.1, 53.2).

En cambio, en la Ley 8/2000, la presencia ilegal en el territorio español se introduce como infracción sancionable con la expulsión, y se justifica esta medida acudiendo a orientaciones del Consejo Europeo de Tampere y a la necesidad de combatir la inmigración ilegal. En la Ley 14/2003, entre esos tres conceptos (*entrada, expuls***, sanción****) aparecen otros como *inmigración***, reagrupación***, ***padre*** y empleo*, a los que les prestaremos atención a partir de su ligazón con otros términos similares. Lo mismo haremos con los restantes términos que aparecen en la parte central de la tabla, aunque antes podemos destacar la inexistencia o el casi imperceptible uso de expresiones o palabras que hagan referencia al codesarrollo, desarrollo de los países de origen o cooperación al desarrollo, que supuestamente es el tercer pilar de la política de inmigración.

¹⁶ Ley 14/2003: Disposición adicional única. Sustitución del término *permiso* por el de *autorización*. Todas las referencias al término *permiso* incluidas en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, serán sustituidas por el término *autorización*.

¹⁷ Compruébese que en la Ley 4/2000 *permiso* y *autorización* suponen $39 + 25 = 64$, y en la Ley 8/2000 suman $92 (58 + 34)$.

1.4.3. Los principios subyacentes de la Ley

Sintetizando los resultados expuestos más arriba se ha procedido a la reagrupación de los términos de modo que la suma de varios de ellos con un significado semejante pueda aclararnos la importancia de esa idea dentro de la ley. El primer grupo que se ha formado es el de los conceptos *trabajo, residencia y derecho*.

CUADRO 1.2: Comparación de términos *trabajo, residencia, derechos = bienestar social*¹⁸

(porcentaje)

Ley 4/2000	Ley 8/2000	Ley 14/2003
11,2 trabaj***	10,0 residen***	8,1 residen***
10,8 residen***	9,9 trabaj***	6,3 trabaj***
10,8 derecho	7,5 derecho	5,5 derecho
32,8	27,4	19,9

En este primer grupo la tendencia se ha encaminado a reducir poco a poco dichos términos, desde una Ley que hemos descrito como innovadora e impulsora de la integración social de los inmigrantes, a otras dos leyes en las que ha predominado el discurso del control y de la seguridad. Detrás de esa variación se encuentra el papel predominante que en las políticas de inmigración ha jugado durante esos años el Ministerio de Interior frente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Como ya se explicó, dentro del mismo gobierno del PP existieron dos discursos contrapuestos y la victoria de la postura de la cartera de Interior ha quedado reflejada en el reforzamiento de sus competencias que giran en torno al control de los extranjeros más que a medidas encaminadas a la integración laboral-residencial. Si comparamos este primer grupo con el segundo, formado por términos que se refieren a distintas formas de documentación, se observa un progresivo aumento de estas palabras, que verifica la afirmación anterior. El Ministerio de Interior ejerce su poder y aumenta el control de los extranjeros mediante un instrumento

¹⁸ Las cifras que aparecen junto a cada término son un indicador del porcentaje que ese término ocupa en el total en el cuadro 1.1. En negrita aparece la suma del Grupo.

muy concreto: la documentación. La documentación de los extranjeros va desde los permisos y autorizaciones, a los visados, a las Tarjetas de Identificación del Extranjero y a la obligación de empadronarse en los padrones municipales.

CUADRO 1.3: Comparación de los términos de documentación

(porcentaje)

	Ley 4/2000	Ley 8/2000	Ley 14/2003
6,1	permiso	7,5 permiso	9,6 visado
3,9	autorización	4,4 autorización	8,5 autorización
1,6	visado	2,8 visado	3,0 ***padro***
1,4	documentación	1,0 documentación	1,4 permiso
0,9	***padro***	0,3 ***padro***	1,4 TIE
0,0	TIE	0,0 TIE	1,2 documentación
13,9		16,0	25,1

Si a los valores del grupo de *documentación* le sumamos el siguiente grupo, la tendencia se mantiene inamovible, es decir, seguiría produciéndose un aumento del control con las dos últimas leyes, aunque el factor principal para aumentar ese control es la documentación. Otro componente del control, es el control de los flujos, que tratamos de aunar en este cuadro mediante términos como *expulsión, entrada, salida, contingente, sanción*, etc. Son términos que nos parecen acertados para delimitar el concepto *control de flujos*.

CUADRO 1.4: Comparación de los términos de control de flujos

(porcentaje)

	Ley 4/2000	Ley 8/2000	Ley 14/2003
3,8	expuls***	5,1 expuls***	4,1 entrada
3,6	entrada	4,5 sancí***	2,8 expuls***
3,6	sancí***	3,7 entrada	2,4 sancí***
1,3	salida	0,8 salida	1,2 control
0,8	contingente	0,8 control	1,2 flujo
0,0	control	0,4 contingente	1,2 contingente
0,0	flujo	0,3 flujo	0,4 salida
13,1		15,6	13,3

De esta forma quedan al descubierto tres formas de control que nos dan la llave para comprender el discurso que subyace en el desarrollo legislativo sobre extranjería. La llave sería el *control social*, entendido en su variante parsoniana y resaltando al igual que hizo Parsons, el reconocimiento del Derecho como manifestación del mismo.

El control social se alcanzaría como resultado de la simbiosis de las actuaciones previstas en tres áreas, como son *control de los flujos*, *control del mercado laboral* y *control policial-administrativo*.

El *control de los flujos* lo hallamos implícitamente al analizar los términos *entrada*, *salida*, *sanción*, *contingente*, *expulsión* y explícitamente al hablar de *control* y *flujos*.

El *control del mercado laboral*, se puede demarcar mediante los términos *residencia* y *trabajo* y *contingente*. Por último el *control policial-administrativo* es percibido en la variedad de tipos de documentos que se definen para los extranjeros: *visado*, *Tarjeta de Identidad de Extranjero*, *autorización*, *permiso*, *empadronamiento*, etc. Sobre quién ejerce el control de esos tres campos cabe decir que el *control de los flujos* sigue estando a día de hoy en manos del Estado a través de los puestos fronterizos que son de su responsabilidad. El *control del mercado laboral*, mediante la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo, sigue siendo tarea del Estado aunque aumentan las demandas de las comunidades para implicarse en la gestión de la mano de obra inmigrante, colaborando en el establecimiento de los cupos de trabajadores, definiendo los sectores que requieren mano de obra, solicitando poco a poco, poder ser competentes para conceder autorizaciones de trabajo sin necesidad de la intermediación estatal (Obiols 2004).

Por último, el *control policial-administrativo* también es ejercido por las Fuerzas de Seguridad del Estado, cuya principal misión es la obtención de información sobre quién vive en el país, para qué ha venido, cómo ha venido, cuánto tiempo pretende estar y dónde va a residir. La información se convierte hoy día en la principal ayuda o arma que los cuerpos policiales necesitan para mantener la seguridad de la población, especialmente en un país que no es ajeno a las amenazas terroristas que provienen del exterior e interior de la propia sociedad. La información también es un bien preciado para los gestores políticos que deben desarrollar medidas o propuestas en áreas para las que necesitan saber la composición real de la estructura social de una zona concreta. El «control poli-

cial-administrativo» tiene como fuentes de información los documentos que los inmigrantes aportan para regularizarse, así como otros datos que pueden provenir de las comunidades e incluso de los municipios. Sirva como ejemplo el padrón municipal.

En el análisis también se pueden observar algunos términos que hemos considerado más cercanos al pilar de la integración social que al del control. Algunos de esos términos son *familia*, *menor*, *asilo*, *apátrida* y *mujer*, que han quedado englobados en un grupo que se podría definir con el nombre de *sujetos desfavorecidos*. Aunque los extranjeros que buscan asilo o refugio, así como los apátridas, tienen un tratamiento especial a raíz de los principios recogidos en declaraciones internacionales de carácter solidario y humanitario,¹⁹ los hemos agrupado con *familia*, *menor*, *mujer* porque estos tres también son sujetos de protección especial por parte de las autoridades. La sensibilización hacia los inmigrantes menores de edad es alta en las instituciones públicas y un gran número de medidas va encaminada a este sector de población extranjera. Por otra parte, la familia es considerada como núcleo de convivencia esencial y eficaz para la integración plena del inmigrante en la sociedad de acogida. Por su parte, en el caso de la mujer, si bien su tratamiento en la ley es escueto, aparecen recogidas varias circunstancias que le afectan directamente, y que por el hecho de ser mujer e inmigrante requieren un tratamiento y una atención mayor. Nos referimos a las mujeres embarazadas, las mujeres víctimas de la violencia de género y la trata de blancas.

CUADRO 1.5: Comparación de términos de *grupos de especial atención*

(porcentaje)

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003	
3,1	familia	3,1	familia	1,8	familia
2,5	menor	2,4	menor	1,0	menor
0,5	asilo	1,2	asilo	0,0	asilo
0,5	apátrida	0,9	apátrida	0,0	apátrida
0,2	mujer	0,3	mujer	0,0	mujer
6,8		7,9		2,8	

¹⁹ ONU-Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), ONU-Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954).

El último grupo definido lo forman tres términos: *reagrupación*, *integración* e *integración social*. Lo más destacado de este grupo son los términos *integración social-integración* (que suelen coincidir) porque su presencia en el texto jurídico es prácticamente nula a pesar de que la Ley incorpora en su propio nombre la realidad de la *integración social*. En la línea de otros estudios, hemos considerado que el término *reagrupación* lleva implícito un fuerte contenido semántico ligado a la *integración social* (PECI: 75, 88), de ahí que aparezca junto a esos dos términos.

CUADRO 1.6: Comparación de términos relativos a *integración*

(porcentaje)

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003	
1,1	reagrupa***	2,7	reagrupa***	3,9	reagrupa***
0,6	integración	1,3	integración	1,0	integración
0,6	integración social	0,8	integración social	1,0	integración social
2,3		4,8		5,9	

1.4.4. Análisis comparativo entre la LODLE y su Reglamento

En esta primera comparación hemos partido de los principales textos legislativos que conforman la LODLE (Ley 4/2000, Ley 8/2000, Ley 14/2003), pero ahora vamos a mostrar la comparación realizada entre el texto definitivo-consolidado y el Reglamento de la ley. Como era de suponer, el texto consolidado mantiene una sintonía con lo que sería la suma de los valores individuales que hemos analizado, especialmente de las dos últimas reformas. Encontramos, por ejemplo, que los primeros puestos en el texto consolidado lo ocupan también los términos *residen****, *derecho y trabaj****, seguidos en importancia por *autorización*,²⁰ *expuls**** *visado*, *entrada y sanc****. Tal y como analizamos más arriba estos cinco términos aluden claramente al proceso de control de flujos y de documentación.

En un segundo nivel hallamos los términos más cercanos al pilar de la integración social que no suponen un gran peso en

²⁰ Incluye el término *permiso* que se reemplazó por *autorización* mediante una disposición.

el conjunto de la ley, pero al menos queda constancia de ellos: *familia*, *reagrupa****, *menor*, e *integración-social*. A partir de la mitad de la tabla los valores son tan ínfimos que apenas pueden aportar rigor a la comparación más que para llamar la atención sobre la ausencia de ciertos términos como son los relacionados con el tercer pilar de la política de extranjería, el *codesarrollo* o la *cooperación al desarrollo* en los países de origen, y es que tan relevante pueden llegar a ser tanto las presencias como las ausencias. Un aspecto que también podría llamar la atención a los sectores más críticos con la ley es el escaso uso del término *delincuencia* (a pesar de que se hable de *delitos*), ya que la identificación de la delincuencia con la inmigración, ha sido mayor en la opinión pública, que en ciertos discursos políticos. La realidad es que en esta ley el uso de este término o de términos sinónimos o análogos es escaso, si exceptuamos el contenido de la Ley 11/2003 que únicamente afectaba al texto de la LODLE en unos pocos artículos intrascendentes para esta interpretación.

En cuanto al Reglamento, el análisis refleja que el término *derecho* no ocupa los primeros puestos y que junto a *trabajo* y *residencia* la cabeza de la lista la componen términos como *autorización*, *visado*, *entrada* y *sanci****, que ya clasificamos en el análisis individualizado de la ley como expresiones que definen dos componentes del control social: el control *policial-administrativo* (mediante la documentación) y el *control de los flujos*. El resto de términos, con algunas variaciones en el orden, se adapta a los comentarios pronunciados para el caso de la Ley.

CUADRO 1.7: Comparación del texto consolidado de la LODLE (2000) y el Reglamento (2001)

Texto consolidado	Reglamento
extranjero	extranjero
residen***	trabaj***
derecho	autorización
trabaj***	residen***
autorización	visado

CUADRO 1.7 (cont.): Comparación del texto consolidado de la LODLE (2000) y el Reglamento (2001)

Texto consolidado	Reglamento
expuls***	entrada
visado	sanci***
entrada	menor
sanci***	familia
inmigra***	expuls***
familia	derecho
reagrupa***	documentación
menor	reagrupa***
integración	inmigra***
delito	salida
integración social	empleo
seguridad	asilo
empleo	TIE
documentación	control
extranjeros residentes	seguridad
ilegal	delito
salida	integración
ciudadan***	contingente
asilo	integración social
control	CC. AA.
padro	antecedentes penales
irregular	irregular
flujo	ciudadan***
contingente	extranjeros residentes
CC. AA.	ilegal
apátrida	flujo
delincuencia	apátrida
TIE	mujer

CUADRO 1.7 (cont.): Comparación del texto consolidado de la LODLE (2000) y el Reglamento (2001)

Texto consolidado	Reglamento
mujer	permiso
permiso	***padro***
antecedentes penales	empadronado
empadronado	desarrollo
desarrollo	delincuencia
codesarrollo	codesarrollo

Fuente: Elaboración propia.

1.5. El control social como eje estructurador de la LODLE y la aplicación de su Reglamento

Al hablar de los discursos sobre inmigración que los diferentes partidos han defendido en todo el proceso de desarrollo legislativo en materia de extranjería, Pérez Díaz (2001) distingue las siguientes posturas:

1. *Discurso del PP:* hay un «viraje desde el consenso (aparente) de la Ley 4/2000 a la notable reforma plasmada en la Ley 8/2000. Esto supondrá primar «la visión de la inmigración como un problema de orden público, en vez de como una “fuente de riqueza y bienestar para todos”», en palabras de uno de los responsables del PP defensores de la Ley 4/2000.
2. *Discurso del PSOE:* también se aprecia un cambio, ya que «la tramitación de la ley 8/2000 presencié un gesto final de oposición que contrasta con los signos anteriores de colaboración en la reforma y las propuestas de un pacto de estado». Los dirigentes del PSOE hablaron de una «oposición útil a la sociedad» que facilitó la revisión del proceso de regularización en el año 2001.

3. *Discurso CiU y CC* (grupos nacionalistas con responsabilidades de gobierno y en regiones de intensa inmigración): oscilan «entre el apoyo y la oposición a la reforma durante la negociación, para finalmente prestar sus votos a la misma, pero reiterando su descontento por la limitación de los derechos de asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga a los inmigrantes legales».
4. *Discurso PNV e IU*, y otros partidos menores: mostraron una clara oposición a las iniciativas de modificación y reforma porque «rompían el consenso, resultaban apresuradas por la corta vigencia de la ley, criminalizaban a los inmigrantes y favorecían la xenofobia, creaban ámbitos de clandestinidad que incentivarían la explotación y el tráfico ilegal de personas, despojaban a los ilegales de sus derechos básicos, e incrementaban la discrecionalidad del estado».

La pregunta que nos hacemos es si realmente estos discursos ideológicos han marcado las estrategias reales que cada partido ha puesto en marcha allí donde ese partido ostenta puestos de responsabilidad y de gobierno. El primer ámbito donde un partido puede manifestar la autenticidad de sus discursos ideológicos es el estatal, a través de la promulgación o apoyo a determinadas leyes. El segundo ámbito es el autonómico, que será analizado en el capítulo siguiente y en el que los partidos que gobiernan se encuentran con competencias y problemas que requieren actuaciones concretas y que no permiten el discurso vacío o ambiguo, sino la gestión eficaz y transparente.

En el primer ámbito, aunque hemos visto la disparidad de discursos ideológicos existentes en el desarrollo legislativo de la normativa sobre extranjería, el análisis cualitativo ordinal realizado a partir de las diferentes leyes nos ha llevado a la conclusión de que finalmente la ley y su reglamento tratan de responder a las necesidades técnicas (normativas-administrativas) de la nueva realidad de la extranjería en España. Eso quiere decir que una necesidad técnica se satisface con una respuesta técnica y, en el caso de la Ley y el Reglamento, nos encontramos con respuestas técnicas, al responder a las nuevas necesidades demandadas por los extranjeros y por las instituciones.

Por lo tanto, obviando cualquier discurso ideológico, los consensos alcanzados entre los principales partidos son una muestra de que las responsabilidades de gobierno pesan más que los discursos ideológicos a la hora de gestionar fenómenos de importante repercusión social como es la inmigración. Los consensos alcanzados y explícitos dan muestra de lo que venimos diciendo, pero aún tenemos una muestra mayor de que la lógica que subyace al proceso de elaboración de la ley de extranjería es compartida por los principales partidos —con responsabilidades gubernativas— del panorama nacional (PP, PSOE, CiU y, en este caso también, CC) tal y como vamos a ver a continuación.

El análisis cualitativo sintetizado en las tablas ofrecidas con anterioridad nos habla de una lógica basada en el control social. Cuando se analizan artículos concretos de la ley que son criticados por el PSOE o por CiU, lo que estamos haciendo es perder la visión global o macro en la que se halla el proceso de construcción de la ley, y que nos parece de mayor relevancia que las pequeñas discusiones sobre la conveniencia o no de un artículo concreto del texto. Es decir, las propuestas o iniciativas del PP, del PSOE, de CiU o de CC se hallan dentro de un esquema cognitivo que tiene al «control social» como código central del que emanan los restantes significados e interpretaciones.

Si analizamos los discursos de los partidos minoritarios y de IU, tal vez encontremos una ruptura con las posiciones de los otros cuatro partidos, pero una razonable explicación está en que esos partidos no tienen —a día de hoy— obligación de dar respuestas técnicas a las nuevas necesidades sociales que están surgiendo a raíz de la inmigración, ya que o son partidos de ámbito regional en donde la inmigración no llega a ser lo suficientemente grande como para preocuparse de momento por su gestión, o bien porque son partidos de ámbito nacional que carecen de responsabilidades gubernativas, o bien porque a lo anterior también se le une el que sean «partidos de oposición» y sus discursos van dirigidos claramente a sus electores y a desempeñar el rol que les ha tocado, por lo que intentan compensar con propuestas más idealistas y atrevidas el exceso de prudencia y realismo en el que se hallan los otros partidos. Pensamos que es innegable que en un sistema de bienestar como el actual y con las lógicas de gobierno existen-

tes se puedan, desde una ley o marco normativo, dar respuestas a la inmigración que difieran claramente de las respuestas que se dan en la actual Ley y su Reglamento.

La llegada de extranjeros provoca la activación de múltiples procesos que son requeridos para lograr la socialización efectiva de estos «recién nacidos» en la sociedad a la que se incorporan. Un auténtico bebé nace sin ningún bagaje cultural previo y sin instintos que le puedan garantizar la supervivencia como pudiera ocurrirle a otros seres del reino animal. El hombre es un ser vivo muy especial, que necesita de la sociedad para hacerse y para adaptarse al medio en el que habita (Iglesias 1985):

La socialización implica la transformación del individuo en socio del grupo. Puede definirse como el proceso por el cual el individuo hace propias las normas de su grupo de tal modo que surge un «yo» distinto, único en este individuo.

El proceso de socialización es un proceso de aprendizaje específico que sólo es posible mediante la interacción social, lo que permite la adquisición de la cultura del grupo: sus valores, normas, símbolos, creencias, usos, costumbres, sanciones, etc. El aprendizaje se debe reflejar en los comportamientos y en la interiorización de la cultura en la personalidad psíquica del individuo, dando como resultado la adaptación del individuo al grupo y, como consecuencia, la conformidad y la cohesión social.

Cuando hablamos de *integración social de los inmigrantes* estamos dando por supuesto la existencia de un proceso paralelo o simultáneo de socialización. El inmigrante llega a una sociedad que tiene una cultura desconocida para él y a la que debe adaptarse, no tanto para asimilarla como propia, sino para conocer las pautas en las que se desenvuelve su vida cotidiana. La adaptación sería suficiente si la estancia del extranjero fuera por un período corto de tiempo, pero cuando se trata de una permanencia duradera debemos buscar algo más que una simple adaptación, esto es, la correcta socialización del extranjero, del inmigrante que aspira a quedarse en su nueva sociedad y construir su futuro en ella. Lejos del temido proceso de asimilación, la socialización es un fenómeno natural de la vida en sociedad. En este sentido, debemos insis-

tir que procurar la socialización de los inmigrantes no significa anular su cultura y su pasado vital, sino facilitarles las herramientas para que puedan vivir y relacionarse con «normalidad» en la sociedad que les acoge.

A su vez, de modo similar a cuando hablamos de *integración social*, la socialización sigue siendo un proceso bidireccional en el que se da una interacción real entre los agentes socializadores y el sujeto socializado. El inmigrante como persona con una dignidad igual a la de los restantes ciudadanos, es capaz de transformar el modo en el que se lleva a cabo el proceso de socialización, consciente o inconscientemente. Los agentes socializadores no son máquinas que ejecutan acciones que llevan implementadas en su memoria, sino personas que tratan de poner en práctica directrices que se establecen desde unos niveles superiores de gobierno o de dirección y, por tanto, son sensibles a los efectos y reacciones de esas medidas en los sujetos que se han de socializar.

Conviene distinguir para el caso que estamos estudiando, entre lo que se conoce como *socialización primaria* y *socialización secundaria*. En el caso del niño recién nacido, el proceso de socialización parte desde cero, desde una «tábula rasa» en la que se van incorporando conceptos, valores, categorías, etc. El niño no nace miembro de una sociedad, sino con una predisposición hacia la sociedad que con el paso del tiempo se actualiza. Este proceso de socialización primaria deja una marca o impronta en el sujeto difícil de borrar. El mundo internalizado en esta etapa se implanta en la conciencia con mucha más firmeza que los mundos internalizados durante socializaciones secundarias. En cambio la socialización secundaria se refiere a cualquier proceso posterior que induce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de la sociedad (Iglesias 1982, 170), Es en esta fase en la que se sitúa el inmigrante que ha superado la niñez. La socialización secundaria permite al individuo distanciar y separar su «yo total» del «yo parcial» ligado al rol que tiene que desempeñar en cada contexto. Este proceso de socialización no aspira a la transformación íntima del individuo, a cambiar sus valores más profundos, a despersonalizarlo, etc., sino que se conforma con que el individuo muestre un comportamiento determinado que permita la convivencia en sociedad. Es en este sentido socializador, donde la presencia de la

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, adquiere todo su sentido.

La división entre lo privado y lo público es de gran importancia para entender los diferentes procesos de socialización y los objetivos que se proponen. Vemos, por ejemplo, que con el inmigrante que tiene cierta edad y llega a nuestro país a trabajar, la sociedad se conforma si alcanza una serie de metas, como pueden ser el aprendizaje de la lengua, el cumplimiento de normas cívicas que no alteren el orden y la convivencia social, y el cumplimiento de obligaciones con las instituciones públicas (pago de impuestos, papeles en regla, regularización...). El discurso es de respeto mutuo. Se insiste en la necesidad de que conozcan nuestra cultura y la respeten (aunque no la compartan) y de que vivan según su cultura en el ámbito privado y en algunas ocasiones en el ámbito público, siempre que no vayan en contra de los valores y normas dominantes establecidas.

Ahora bien, ¿qué se espera de los hijos de los inmigrantes que van a la escuela y comparten el mismo sistema educativo que los hijos de los autóctonos? ¿Qué se espera de aquellos niños que han nacido en este país y navegan entre dos aguas? Estos niños siguen un doble proceso de socialización que en muchos casos no tiene las mismas metas. Por un lado un proceso de socialización primaria «institucional», cuyos principales agentes son la escuela y los medios de comunicación; tiene como objetivo la interiorización por parte del individuo de los valores, normas, costumbres propios de la sociedad. Por otra parte un proceso de socialización primaria «informal» que es realizado en el ámbito de la familia y cuyo fin tiene que ver normalmente con la conservación de la identidad y de la cultura de la que provienen. ¿Qué espera la sociedad de estos niños? En las sociedades occidentales, el modelo imperante es esperar a que la socialización primaria institucional haya tenido suficiente éxito como para que esos niños defiendan y hagan perdurar la cultura que acogió a sus padres, ahora y cuando lleguen a la madurez.

No debemos olvidar que esa cultura que acogió a sus padres no ha permanecido inerte, intacta, sino que se ha transformado por

la misma interacción que se produjo entre sus padres y los autóctonos. Dependerá de las circunstancias, de los diferentes orígenes de los inmigrantes, de los rasgos comunes, del clima de tolerancia, etc. el que esa cultura sea más fácil o más difícil de interiorizarse en los niños, tanto de padres inmigrantes como de autóctonos.

En España, aunque podemos encontrar segundas y terceras generaciones de inmigrantes, lo habitual siguen siendo inmigrantes de primera generación inmersos en procesos de reagrupación familiar, por lo que todavía no se puede evaluar ni definir con exactitud y de modo objetivo cómo serán las reacciones de la población autóctona ante los posibles resultados de la socialización de los hijos de los inmigrantes.

Lo que sí parece claro es que cuando la socialización, ya sea primaria o secundaria, ya sea institucional o informal, no tiene éxito, es decir, no consigue que los individuos interioricen o acepten los valores, normas, costumbres de la sociedad que les acoge, entonces se ponen en marcha otra serie de mecanismos dentro de un proceso que ha sido llamado control social.

En cuanto al análisis e interpretación que estamos realizando de la ley, hemos afirmado que el código central sobre el que gira todo el texto legislativo es el «control social». En otras ocasiones nos hemos preguntado por qué una ley que incluye en el título «integración social» dice tan poco de ese proceso. La razón ya se ha ido perfilando con más o menos claridad. El reparto de responsabilidades, la utilidad diferente de cada una de las herramientas del Estado de derecho, etc., conducen a que un texto legislativo emanado del Parlamento nacional y dirigido a los extranjeros, no pueda asumir la responsabilidad de ser una guía práctica sobre la integración social de los inmigrantes, función que corresponde a las comunidades y que, hasta el momento, se ha articulado en forma de Planes Integrales y no como normativa jurídica.

Por todo esto, al hablar de *control social* y *socialización* rápidamente identificamos al *control social* como el conjunto de mecanismos que a día de hoy parecen depender más del Estado que de las comunidades, mientras que al pensar en *socialización* encontramos numerosas semejanzas con las políticas y medidas que se implantan en las comunidades y que van encaminadas a la plena integración social de los inmigrantes como proceso de normalización. Por supuesto,

que esta diferenciación no la podemos considerar en estado puro, sino como una tendencia que nos ayuda a comprender el papel del Estado y de las comunidades en las políticas de integración social de los inmigrantes, ya que en el Estado también hay *socialización* y en el ámbito autonómico, también hallamos *control social*. Sobre el proceso de *socialización* hablaremos con más detenimiento en el siguiente capítulo en el que analizaremos los Planes de Integración de las comunidades.

En esta diferenciación entre el papel del Estado y las comunidades al hablar de la inmigración, podríamos pensar que si el Estado está apostando por el *control social* es porque los mecanismos de *socialización* no han tenido el éxito esperado y se hacen necesarios otros instrumentos para que los nuevos individuos se incorporen a la sociedad, y que favorezcan el mantenimiento del orden social. Pero esto no es del todo cierto, ya que el *control social* y la *socialización* no se deben entender de un modo estático sino dinámico, es decir, como dos procesos que pueden estar actuando al mismo tiempo y reajustándose según vayan variando las circunstancias sociales. A esto se une, como decíamos más arriba, que el Estado carece de recursos eficientes para llevar a cabo el proceso de socialización puesto que los principales agentes socializadores, como el sistema educativo, la familia y los grupos de iguales, mantienen un contacto estrecho e, incluso, una dependencia institucional con las Administraciones Autonómicas.

Por otra parte, tener al *control social* en el centro de la interpretación, hace suponer que hay otros elementos que gravitan a su alrededor. Ciertamente existen otros conceptos en el análisis de la Ley que cobran un sentido profundo a la luz del *control social*. La comprensión de estos conceptos reside en la correcta matización de lo que se entiende por *control social*, ya que suele aunar dos dimensiones de diferente origen lingüístico: el *control* como ‘poder’, ‘fuerza’, ‘dominación’, ‘autoridad’ (origen anglosajón) y el *control* como ‘fiscalización’, ‘inspección’ y ‘vigilancia’ (origen europeo-continental) (Gurtvich 1970). Otro rasgo del control social es que puede ser formal o informal como le sucedía al proceso de socialización. El control social es formal cuando se lleva a cabo por las instituciones formales, con procedimientos regulados y sanciones previamente establecidas (tribunales, por ejemplo) y con capaci-

dad de recurrir a la fuerza y la coerción para obtener obediencia. Los controles informales en cambio son espontáneos, no tienen una regulación preestablecida y pública de las sanciones ni unos individuos que las lleven a la práctica. Un ejemplo es el ostracismo, el rechazo de un inmigrante que es expulsado de su propia comunidad étnica por alguna conducta que ataca los principios elementales de convivencia y pone en peligro el prestigio y honor de esa comunidad ante el resto de la sociedad.

1.6. Elementos secundarios en la LODLE asociados al control social

Si regresamos a los términos y grupos de términos que definimos durante el análisis descriptivo de la Ley y su Reglamento vemos la interrelación que existe entre muchos de ellos cuando además de la frecuencia de aparición nos remitimos al contexto en el que aparecen y a su significado. De esta manera, si colocamos el *control social* en el centro de gravedad, a su alrededor se encuentran situados los siguientes satélites:

1. *Normativa supranacional.* El control social tiene como fin lograr la conformidad de los individuos con las normas del grupo. A medida que el grupo aumenta de tamaño, también aumenta su heterogeneidad con lo que el control social se hace más complejo al intentar llegar a cada uno de los individuos del grupo. La pertenencia de España a la UE y a otros organismos internacionales implica que el individuo es miembro o depende de normativas supraestatales que se distancian enormemente de la realidad cotidiana de los sujetos, y que además llevan aparejadas consigo una serie de mecanismos de control que se unen a los mecanismos ya existentes en la esfera estatal. Por tanto, debemos considerar que el control social no sólo busca la conformidad con las normas de la sociedad en la que vivimos nuestra realidad cotidiana, sino también la conformidad con las normas existentes en una macrosociedad en la que apenas hay relaciones personales, y sí en cambio institucionales. Por fin, decir

que dentro de esta normativa supranacional situaríamos los diferentes tratados, acuerdos, leyes internacionales que han sido ratificados mediante otras normativas en el Estado español. Especialmente, como vimos en el capítulo de la legislación internacional, son de gran importancia los Tratados y Acuerdos de la UE (Maastricht, Ámsterdam, Tampere, etc.) y todos aquellos convenios bilaterales que tengan una implicación directa en la extranjería.

2. *Documentación.* A lo largo de la Ley se cuentan innumerables términos que tienen que ver con la documentación o identificación del inmigrante. Los diferentes modelos de documentos establecen una clara distinción jurídico-administrativa de los individuos, empezando por aquellos que gozan de un estatus privilegiado —ciudadanos—, que suele corresponder a los nacionales, siguiendo con los nacionales de países de la UE que gozan del estatus de ciudadano de la Unión y sus innumerables ventajas, para después pasar a otra lista de situaciones en las que se hallan los inmigrantes laborales, los apátridas, los refugiados, etc., como son la residencia temporal, permanente, irregular, etc. Los documentos (DNI, pasaporte, visados, permisos-autorizaciones, tarjeta de identidad de extranjero, etc.) que certifican el estatus jurídico del individuo se convierten en reflejo del control social formalizado ya que uno de los componentes esenciales del control en las sociedades avanzadas es la información, a partir de la cual, se crean los nuevos panópticos del siglo XXI materializados en grandes centrales informatizadas de datos personales. En el caso del inmigrante que tiene como proyecto encontrar un trabajo y residir en España hasta encontrar una buena oportunidad de regreso (esa buena oportunidad es frecuente que no llegue), el proceso de documentación se inicia con la comprobación de su origen, que viene a ser como la comprobación de su estatus de ciudadano de un país concreto, lo que viene a significar que éste pasa a ser su estatus dominante. A semejanza de una de las condiciones del proceso de re-socialización, *la supresión del estatus pasado*, aquí el inmigrante ve cómo ese *estatus pasado* de ciudadano de su país, carece de valor en

muchas ocasiones, al menos dentro de los tratados internacionales y acuerdos bilaterales que España ha ratificado y, en ese sentido, se encuentra expoliado de algo tan vital como el reconocimiento de los derechos que en su país tenía garantizados (teóricamente). El efecto que produce el control social a través de la documentación en los individuos oscila entre la satisfacción por haber alcanzado un estatus que abre las puertas a un futuro mejor y que genera un sentimiento de agradecimiento y de confianza plena en el Estado de derecho y, en el polo opuesto, un sentimiento de injusticia, de anomia, de pérdida de la propia identidad y de la dignidad que a cada ser humano le corresponde, cuando el control a través de la documentación da lugar a la expulsión, repatriación, encarcelamiento, a la pérdida de derechos y libertades, a caer en la explotación de las mafias, etc. La documentación es el elemento más claro de aquella componente que llamamos *control policial-administrativo* y que unido al *control de los flujos* y al *control del mercado laboral* estructuraban el *control social*.

3. *Control de los flujos*. El *control de los flujos* aparece también en íntima unión con el *control policial-administrativo* y con el *control del mercado laboral*. Ninguna de estas tres dimensiones es independiente de las otras. Es más, ninguna se entiende sin las demás, ya que esta fragmentación del control social en estas dimensiones está justificada desde nuestra perspectiva, pero perfectamente podría haberse mantenido escondida dentro de un concepto más amplio de *control* que no tratara de descender a nuevas interpretaciones. En el análisis del *control de los flujos* hallamos términos que tienen un claro matiz positivo y otros negativo, acompañados en algunos casos de sanciones explícitas y formales. Entre los primeros términos positivos están los que se refieren a sujetos en situación jurídica-administrativa que les permite entrar, permanecer y realizar alguna actividad durante un tiempo determinado, como son los estudiantes, los investigadores, los artistas, personal muy cualificado, etc. Este tipo de sujetos *específicos* son un ejemplo de cómo el control de los flujos no siempre posee un carácter restrictivo, de impe-

dir que entren personas en el país, o dejar que entren sólo unos pocos, sino que en ciertas ocasiones a través del *control de los flujos* se intenta la captación, mediante unas condiciones atractivas, de un tipo de sujetos cualificados y de gran interés para el desarrollo económico, social o cultural de la sociedad.

En el análisis del *control de los flujos* encontramos dos dimensiones de gran relevancia que transversalmente influyen en otros muchos términos relacionados con el control. En concreto, hay que destacar la dimensión temporal y la espacial, puesto que el control de los flujos se delimita en la mayoría de los casos en base a estas dos coordenadas. Otro tipo de sujetos que perciben un control «positivo» es el de aquellos que vienen regularizados o con condiciones para alcanzar una regularización provisional, bien por un proceso de reagrupación familiar, por un contrato de trabajo en el origen, por ser trabajadores temporeros o transfronterizos, o bien por haber entrado en el cupo del contingente de trabajadores, o por otros motivos. Estos individuos son acogidos no sólo por la sociedad civil (asociaciones de inmigrantes, Cáritas y otras ONG, etc.), sino también por instituciones administrativas que ponen en funcionamiento los mecanismos adecuados para su integración (servicios sociales, centros de acogida, asesoramiento jurídico, intérpretes, atención sanitaria, etc.). En el otro lado se hallan los inmigrantes irregulares que vienen sin una documentación en regla y que según el tipo de política que se esté aplicando en el país, se encontrarán con más o menos medidas de «control» y sanciones formales. Estos inmigrantes se convierten en sujetos de expulsión, prohibición de entrada, detención, repatriación, denegación de asilo, tráfico ilegal de personas, y otras acciones que conllevan alguna sanción formal.

4. *Mercado de trabajo*. En cuanto al *control del mercado laboral*, cabe decir que, en un primer momento, nos planteamos que el *trabajo* podía ser el concepto central sobre el que explicar toda la Ley, ya que la Ley llega a tener similitudes con lo que serían unos «estatutos del trabajador». Pero esta propuesta sucumbió al ver cómo el control social se impo-

nía en todas las esferas que afectaban al inmigrante, lo que nos permite explicar el *mercado de trabajo* como un tipo de control inserto en el control social. De esta manera hemos corroborado la capacidad de control que se ejerce a través del trabajo en una sociedad propia del Estado del bienestar. Esos tres pilares del sistema keynesiano —*Estado, mercado y sociedad*— dejan su huella en la interpretación de esta Ley, en la que el poder del *Estado* es representado por su capacidad de hacer uso de la fuerza para imponer su autoridad; el *mercado* como ese ámbito de libre intercambio que favorece iniciativas individuales y el desarrollo económico, a la vez que se autorregula mediante la oferta y la demanda; mientras que, por último, la *sociedad* está representada por los ciudadanos o sociedad civil cuyos miembros desempeñan distintas funciones en el mantenimiento del equilibrio relacional entre el mercado y el Estado: consumidores, ciudadanos, personas, etc.

Cuando trasladamos estas interpretaciones al ámbito de la Unión Europea nos encontramos con un sistema gravitacional similar, en el que el trabajo, el mercado de trabajo recobra importancia al ser parte de la semilla que dio origen a la UE. Hoy seguimos viendo en cada reforma de la UE, en cada nuevo miembro que se incorpora, en los Tratados fundamentales, en su legislación, etc., una clara alusión a la importancia del mercado de trabajo, que adquiere el papel de motor e impulsor de los cambios que se producen en la UE con el fin de adaptarse a los nuevos contextos económicos originados por la globalización. Hablar de flexiseguridad laboral, de tarjeta azul o de inmigración cualificada, hablar de problemas sociales originados por el paro, es, en definitiva, un constante ir y volver sobre el mismo tema, el mercado de trabajo y la fundamentación del sistema económico, social y cultural en el que vivimos.

Si desde una perspectiva etnocéntrica y estructural, el control social era el centro de la interpretación, en cambio desde la perspectiva del «otro», del inmigrante, del individuo, es la búsqueda de trabajo el elemento central que coordina cada uno de sus movimientos y estrategias, por-

que el trabajo además de ser una actividad que podríamos llamar «natural» en cuanto que la mayoría de la población mundial trabaja, es una labor que lleva anexa variadísimos efectos ligados en cadena, como son el permiso de residencia, el acceso a la educación, a los servicios sociales, la posibilidad de la reagrupación de los familiares, el derecho a una asistencia sanitaria, la posibilidad de cotizar en la Seguridad Social, etc., si nos situamos en el plano del trabajador legal; pero, aun en el caso del trabajador «ilegal», el poseer un trabajo y sus beneficios suelen compensar los problemas derivados de la irregularidad administrativa.

2. Los Planes de Integración de las comunidades autónomas

2.1. Los Planes Nacionales de Integración Social: la antesala de los Planes regionales

Tras el análisis de la Ley de Extranjería y la normativa emanada de su desarrollo, en el presente capítulo presentamos los resultados obtenidos del estudio de las actuaciones de las distintas comunidades autónomas españolas en materia de integración de inmigrantes.

Aunque ya se ha visto cómo asistimos a un aumento de investigaciones y trabajos que tratan de aportar luz sobre el fenómeno migratorio en España, por su carácter dinámico, multicausal y por la multiplicidad de objetos de estudios que entraña, podemos afirmar que es un fenómeno que requiere de una continua indagación, puesto que la viveza y constante cambio del que es sujeto, difícilmente provocará su agotamiento. Podemos afirmar sin duda alguna que en este campo siempre habrá algo más que aprender. Todo ello provoca que las variables que giran en torno a los movimientos migratorios sean demasiado numerosas como para tenerlas completamente controladas.²¹

Por eso, cuando las migraciones son estudiadas desde el país de acogida de los inmigrantes, se plantean una serie de cuestiones y problemas de no fácil solución. Las autoridades competentes han de jugar y mantener el equilibrio de una balanza frágil e inestable. Por una parte, en el caso de España, la llegada de inmigrantes se vislumbra como posible solución al envejecimiento de la población y al mantenimiento del Estado del bienestar que se encuentra en crisis desde hace años. Por otro

²¹ Sobre estas consideraciones consúltense: Hollifield 2000; Cornelius 2004, 2006; Portes 1990, 2006; Iglesias 2001; Arango 2000.

lado, dentro de la pluralidad de valores, de naciones o pueblos (según los recientes debates), de la cultura del país, etc., hay cierta preocupación por el mantenimiento de una identidad basada en el respeto de los valores democráticos y de los derechos humanos.

El problema radica en dónde situar la frontera entre el respeto a la diversidad, y los principios democráticos de igualdad. Sartori (2006) mantiene que un multiculturalismo extremista valora más la distancia cultural con el inmigrante que las similitudes mutuas en emociones, deseos e intereses. Por eso el interculturalismo sí plantea la necesidad de fomentar dichas identificaciones, para provocar un acercamiento y no un distanciamiento. Lo contrario conlleva, en la mayoría de las ocasiones, una consecuencia no deseada: la estigmatización del extranjero. Por tanto, las posiciones son múltiples. Ariño (2007) señala que éstas se centran fundamentalmente en cuatro:

1. *Modelo asimilacionista*. Sostiene que el pluralismo cultural debe subordinarse a la aceptación de los valores propios del consenso liberal en torno a los derechos individuales (Sartori 2006).
2. *Modelo multicultural*. Se defiende la viabilidad del reconocimiento de los derechos de las identidades colectivas que viven inmersas cada una en su nicho. Se maneja un concepto esencialista de cultura (Australia y Canadá).
3. *Modelo segregación generalizada*. Parte de que el choque es inevitable, puesto que unas culturas son incompatibles con otras. Conduce al *apartheid* cultural (Huntington 2004).
4. *Modelo pragmático*. Los científicos sociales deben estudiar los contextos reales, las interacciones cotidianas, los procesos de negociación y mediación que se producen en ellos. Por tanto, aunque la convivencia pueda ser precaria y contingente, se fortalece cuando se asienta sobre procedimientos regulados de arbitraje, mediación y espacios de convergencia (Bauman 2001).

La clave para alcanzar un equilibrio entre las consideraciones planteadas radica en la correcta implementación de políticas pú-

blicas, que permitan la total integración social de los inmigrantes, a la vez que los que llegan respeten y acepten unos mínimos valores por los que se rige la sociedad que les acoge, lo que permitirá la estabilidad del sistema y el justo intercambio de intereses.

Las políticas públicas dirigidas a la integración de los inmigrantes pueden presentar enfoques diversos, según las ideologías de los gobiernos, según el contexto y la experiencia pasada, según las características de la inmigración y, cómo no, según el mismo concepto de *integración* al que hagan referencia, como veremos más adelante.

Otra cuestión relevante es la distribución de las competencias en materia de inmigración y extranjería. En líneas generales se puede decir que existe un conflicto en esta materia, ya que, como es sabido, al Estado le corresponden las competencias relativas al control de flujos y a la regulación de extranjeros, mientras que las CC. AA. asumen competencias de carácter social y enfocadas a la integración de los inmigrantes, por lo que se encuentran frecuentemente con dificultades a la hora de facilitar la integración de los inmigrantes debido a incompatibilidades o requisitos que son administrados desde el Estado central (Moya 2004; Aja y Arango 2006).

Estas tensiones surgidas del reparto de competencias y de los diferentes intereses de las CC. AA. y del Estado, han despertado o avivado el debate sobre los modelos de ciudadanía (Carreras 2004) y las nuevas formas de adscripción a una sociedad. En esta línea, dentro del marco de las políticas de integración de los inmigrantes y de la reforma de los estatutos de autonomía de las CC. AA., se presentan nuevos modelos de ciudadanía que tratan de renovar el clásico modelo surgido de la pertenencia al Estado-nación. Como se verá posteriormente, podemos encontrar en este debate las claves que revelen los principales cambios sociopolíticos que se están produciendo en nuestra sociedad.

Pero más allá de estas consideraciones, encontramos que se han ido conformando dos ámbitos competenciales «por un lado, la situación jurídico-administrativa del inmigrante, de exclusiva competencia estatal; por otro, su integración social, en la que destacan, aunque no de forma exclusiva, las competencias autonómicas» (Montilla Martos 2006, 341). Así pues, a cada Administración le corresponde cumplir las responsabilidades que le afectan.

Por un lado, el Estado se encarga del control de las fronteras y la gestión de los permisos e infracciones. Por otro lado, las comunidades autónomas se comprometen a asegurar la prestación de servicios sociales básicos.

Las CC. AA. tienen facultades competenciales en materia migratoria en orden a la educación, la sanidad, la vivienda, la asistencia social, el empleo o la cultura y, por tanto, pueden diseñar políticas públicas para hacer efectiva la integración social de los inmigrantes. Es precisamente este hecho el que le da relevancia a este estudio que aquí presentamos, puesto que al estudiar las políticas de integración de los inmigrantes en cada comunidad autónoma, hemos tomado como objeto de estudio aquellas medidas de carácter integral que la mayoría de las CC. AA. han puesto en marcha en los últimos años en forma de Planes de Integración de los inmigrantes.

El impulso para la creación de estos planes vino dado por el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), aprobado el 2 de diciembre de 1994 por el Consejo de Ministros. El PISI se elaboró para que sirviera como «marco de referencia para la Administración General del Estado, propuesta de acción para las comunidades autónomas y corporaciones locales y cauce para una participación activa de la sociedad civil a favor de la integración de la población inmigrante». Además el PISI supone el primer intento de enfocar globalmente la inmigración en nuestro país y de secundar las directrices de la Unión Europea.²²

La estructura de los planes, como se podrá comprobar en próximos apartados, es muy similar en cada comunidad. El trabajo realizado por la Fundación 1.º de Mayo²³ recoge un completo análisis de las medidas que cada comunidad autónoma ha intentado desarrollar en sus Planes de Integración de los inmigrantes. El estudio, aunque es relativamente reciente, ha quedado desfasado al surgir en estos años nuevas versiones de los primeros planes y nuevos planes donde todavía no existían. Dicho informe guía la orientación y la comparativa de la evolución de las políticas de integración en cada comunidad, pero el presente trabajo no sólo

²² Cfr. Plan Nacional de Inmigración (borrador), p. 84.

²³ Este informe fue publicado en los *Cuadernos de Información Sindical de CC. OO.*, n.º 50, Madrid, 2004.

actualiza dicha información, sino que profundiza en otros aspectos que quedaron sin analizar por no ser objeto del estudio.

Otro de los esfuerzos que se ha realizado en esta línea viene de la mano de la Fundación CIDOB, en el que Aja y Arango ofrecen una visión panorámica del estudio de veinte años de inmigración en España desde una perspectiva jurídica y sociológica. No obstante, tratan esta consideración desde un ámbito muy genérico.

Finalmente, la Fundación BBVA también se ha interesado por este tema a través de la publicación del informe *Inmigración y transformación social en Cataluña*. No obstante, tan sólo se alude a la realidad catalana.

Por otra parte, en el ámbito nacional tampoco debemos olvidar que el reciente Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración²⁴ analiza las políticas de integración de los inmigrantes de las CC. AA., y es más flexible a la hora de aceptar como Plan de Integración algunos planes que tienen un carácter sectorial específico, aunque con repercusión en la integración de los inmigrantes (por ejemplo, educación o trabajo). En el cuadro 2.1 aparecen los diferentes planes que son objeto de estudio de algunos trabajos, aunque habría que resaltar que el Plan Estratégico no profundiza en ellos, sino que se limita a hacer un enunciado de los planes que, a su juicio o con los datos que poseen, podrían considerarse en dicho informe.

CUADRO 2.1: Comparación de los Planes de Integración que aparecen en estudios previos

CC. AA.	Planes de Inmigración	PECI	CC. OO.	2007
Andalucía	I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2005	♦	♣	
Andalucía	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009	♦		♠
Aragón	Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2004	♦	♣	♠

²⁴ Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 (borrador) en la web de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración: www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECIDEF180407.pdf.

CUADRO 2.1 (cont.): Comparación de los Planes de Integración que aparecen en estudios previos

CC. AA.	Planes de Inmigración	PECI	CC. OO.	2007
Principado de Asturias				
Illes Balears	Plan Integral de Atención a la Inmigración de las Illes Balears 2001-2005	♦	♣	
Illes Balears	II Plan Integral de Atención a las Personas Inmigradas de las Illes Balears			♠
Canarias	Plan Canario para la Inmigración 2002-2005	♦	♣	♠
Canarias	II Plan Canario para la Inmigración 2005-2007	♦		
Cantabria	Plan de Interculturalidad 2005	♦		
Castilla-La Mancha	Plan Regional para la Integración Laboral de Inmigrantes en Castilla-La Mancha	♦		
Castilla y León	Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2010	♦		♠
Cataluña	I Pla Interdepartamental D'inmigració 1993-2001	♦		
Cataluña	II Pla Interdepartamental D'inmigració 2001-2004	♦	♣	
Cataluña	Pla de Ciutadania i Inmigració 2005-2008	♦		♠
Extremadura				
Galicia				
La Rioja	I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007	♦		♠
Comunidad de Madrid	Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2004	♦	♣	
Comunidad de Madrid	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009	♦		♠

CUADRO 2.1 (cont.): Comparación de los Planes de Integración que aparecen en estudios previos

CC. AA.	Planes de Inmigración	PECI	CC. OO.	2007
Región Murcia	Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004	♦	♣	♠
Región de Murcia	II Plan de Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2005-2007	♦		
Comunidad Foral de Navarra	Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2007	♦	♣	♠
País Vasco	Plan Vasco de Inmigración 2003-2005	♦		♠
Comunitat Valenciana	Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007			♠
Ciudad de Ceuta				
Ciudad de Melilla				

Fuente: Elaboración propia.

Con estos datos, aparentemente sencillos, se puede comprobar en una primera impresión la importancia de la inmigración en cada una de las CC. AA. Aquellas CC. AA. con más versiones de Planes de Integración dan muestra de una mayor experiencia en políticas de integración y de que la inmigración, por tanto, es un fenómeno importante para dicha región (Cataluña con el tercer Plan; Comunidad de Madrid, Andalucía, Región de Murcia, Illes Balears y Canarias con el segundo). Del mismo modo, destacan aquellas CC. AA. sin Planes de Integración, que suelen coincidir como es lógico, con las que menos inmigración tienen en su territorio (Principado de Asturias, Extremadura o Galicia).

Por último, hay dos CC. AA., Cantabria y Castilla-La Mancha, que presentan planes sectoriales que no han sido objeto de análisis en este trabajo por no corresponderse al modelo establecido de «Plan Integral de Integración Social de Inmigrantes»; aunque el Plan de Castilla-La Mancha, dirigido a la integración laboral,

destaca en su propio título un aspecto esencial de la integración del inmigrante: la integración en el mercado de trabajo. Ésta se convierte en una condición sine qua non para alcanzar cualquier otro tipo de integración.

Se han analizado todos los Planes existentes, vigentes y accesibles al público que cada comunidad autónoma posee, si bien es cierto que el Plan Estratégico no menciona al Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007.²⁵

Se ha visto cómo el PISI, aprobado en 1994, supuso un referente para los gobiernos autonómicos que se decidieron a desarrollar algún tipo de política coordinada de integración de los inmigrantes. Pero el PISI, además de establecer los aspectos generales de una política coordinada de inmigración, así como los principios que debían inspirarla y los objetivos que se habían de alcanzar, permitió también la creación de dos instrumentos que sirvieran para colaborar con la implementación de las políticas y de nexos con la sociedad, al transmitir las necesidades que ésta demandaba. Estos dos instrumentos son el Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración, que continúan realizando su labor con alguna ligera reforma. Estos dos instrumentos se han multiplicado en el ámbito regional, de manera que la mayor parte de las CC. AA. con Planes de Integración han creado órganos consultivos y de participación de la misma índole.

Tras el PISI, la siguiente medida que ha influido en las políticas de integración ha sido el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Programa GRECO), aprobado en 2001. El Programa GRECO se estructuraba en torno a cuatro líneas básicas, que son las siguientes:

1. Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea.
2. Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.

²⁵ Es un problema añadido a este tipo de trabajos la continua modificación de aspectos relacionados con la inmigración y que dificultan que, en el momento de redacción del informe, no haya algún dato desfasado (por ejemplo, cambios en organigramas, publicación de Planes que estaban gestándose, etc.).

3. Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
4. Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

En estas cuatro líneas, en definitiva, se establecen los principios y las medidas correspondientes a lo que tradicionalmente se conoce como:

- Codesarrollo.
- Integración social.
- Control de flujos.
- Normativa de asilo y refugio.

El actual Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración tiene la aspiración de convertirse en el sustituto del Programa GRECO, para subsanar las deficiencias que presentaba y recoger las posibles mejoras que desde diversos sectores se vienen demandando. El Programa GRECO no quedó exento de críticas por la manera en que trataba ciertos aspectos, como pudieran ser el concepto de *integración social* de los inmigrantes, que, a juicio de algunos opositores, tenía un planteamiento unidireccional y más cercano a la asimilación (Relaño 2004; Izquierdo 2003). A partir de este momento, la mayoría de las medidas y de los principios inspiradores de los Planes regionales optan por destacar la *bidireccionalidad del proceso integrador*, y hacen responsables de ese éxito (de la integración) tanto a la sociedad de acogida como a los inmigrantes y a las Administraciones encargadas de ejecutar las acciones.

Igualmente, el Programa GRECO hace uso del término *culturización*, que, en otros países como EE. UU., puede resultar habitual dentro del proceso de aculturación y culturización que se lleva a cabo con los inmigrantes, pero que en el contexto europeo y español, por tanto, presenta un matiz peyorativo de origen colonial y relacionado de nuevo con la asimilación y la falta de respeto de la cultura del extranjero. Una de las valoraciones negativas del Programa GRECO, provino del Consejo Económico y Social de España, que insistió en la necesidad que tiene la sociedad española de adaptarse a las nuevas circunstancias surgidas de la mayor

presencia de inmigrantes y en que no son únicamente los extranjeros los que tienen que adaptarse a la sociedad de acogida. En relación con este aspecto, se aconsejaba una mayor incidencia en la sensibilización social hacia el tema de la inmigración, de modo que se evitaran tratos desiguales y actitudes xenófobas o racistas que pudieran dificultar la integración de los inmigrantes y la convivencia en el respeto mutuo. También se destacó la ausencia de asignación presupuestaria y que no se especificara el origen de los recursos y su gestión; el uso del término *ilegal* para referirse al inmigrante irregular, así como la vinculación entre inmigración y delincuencia, fueron otros de los aspectos que el Programa GRECO no trató adecuadamente.²⁶

Así como el Programa GRECO fue elaborado en el contexto de la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, bajo el Gobierno de mayoría absoluta del PP, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración ha sido elaborado en un contexto que viene definido por el desarrollo de la Ley 4/2000 mediante la elaboración de su Reglamento y por un proceso de regularización-normalización que ha tenido gran repercusión en la sociedad. Ambos, el PEI y el proceso de regularización se han llevado a cabo durante el actual Gobierno del PSOE y ambas medidas han alcanzado un alto grado de consenso con las restantes fuerzas políticas (excepto el PP) y actores sociales (sindicatos, ONG...).

Tras esta introducción acerca de la normativa estatal en torno al concepto de *integración social*, se hace necesario profundizar en la realidad de cada uno de los Planes de Integración. Para exponer el contenido del análisis efectuado, se tomará como guía el índice del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PEI), que sigue un orden semejante al utilizado en cada uno de los planes de las CC. AA., aunque como se verá, hay algunas comunidades que optan por modelos algo diferentes. Se omitirá en este capítulo el análisis del marco normativo que cada plan expone, ya que es similar en todo excepto en la normativa propia de la comunidad autónoma, y que excede a los objetivos del estudio aquí plantea-

²⁶ Cfr. CC. OO. (2004, 16-17).

do.²⁷ Tampoco se prestará especial atención a la descripción de la situación actual de la inmigración en cada comunidad, en lo referente a datos sociodemográficos, a los que todos los Planes dedican uno de los primeros apartados.

La mayoría de los planes comienzan con un preámbulo o presentación en el que quedan establecidas las líneas generales del Plan, el trasfondo ideológico que lo articula y las pretensiones de cada Gobierno Regional. Por eso, estos preámbulos son a veces firmados por el presidente autonómico o por el máximo responsable de las políticas de inmigración de la comunidad, aunque en otras ocasiones se trata de una exposición resumida de lo que va a ser el Plan. Sirva como ejemplo el somero análisis que se realiza de los preámbulos de los siguientes Planes:

1. En el *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009* (en adelante Plan Andalucía), se describe el contexto global en el que tienen lugar los movimientos migratorios y, especialmente, los que afectan a los países más desarrollados como España. El texto nos habla de «un mundo globalizado, interdependiente, en el que la información y el conocimiento son más extensos e interactivos que nunca y en el que se está produciendo una nueva definición de la división internacional del trabajo y una reasignación de la especialización de las producciones a escala mundial». A este panorama le siguen una serie de corrientes económicas en las que «la liberalización de los mercados y de las transacciones comerciales incrementan el volumen de los flujos poblacionales». Presentado el modelo socioeconómico que rige en el planeta, se comprende que la inmigración no es una cuestión coyuntural sino estructural. Y no sólo en el ámbito local, regional o nacional, sino global. Por eso, en el Plan de Andalucía, se plantea la necesidad de un cambio de carácter supranacional de las políticas económicas por las que se dirigen los países del primer mundo y en definitiva, toda la economía mundial:

²⁷ Para un análisis más detallado sobre esta consideración consúltense Herrera, Trinidad y Soriano (2006, 105-142).

Mientras este modelo no evolucione hacia otro de carácter social y solidario, nada hace prever que este cambio se vaya a producir en el corto plazo, continuarán las migraciones masivas de los ciudadanos más desfavorecidos hacia los países que gozan de mayor estabilidad y ofrecen perspectivas de una vida mejor.

Esta visión global también permite reconocer las limitaciones de las políticas de inmigración que se puedan poner en marcha, además de corroborar la dificultad de los países desarrollados para controlar los flujos de inmigrantes hacia sus territorios. Cuanta más información y conocimiento se tenga sobre la realidad de la inmigración, más acertadas podrán ser las medidas propuestas.

2. En el *Plan de Cataluña*, también dejan constancia del conocimiento de esta realidad que supera las propias fronteras y tiene un claro carácter global:

El creixement de la població mundial es desaccelerarà ràpidament i el pes relatiu de cada continent en la distribució de les poblacions quedarà alterat de manera significativa. En aquest escenari, previst per les Nacions Unides, es podrien produir certes complementarietats, ja que algunes regions, les poblacions de les quals es troben en procés de decreixement i d'envelliment, podrien beneficiar-se d'altres regions amb poblacions més joves.²⁸

Se señalan igualmente las causas mayores de este fenómeno, se habla de cuáles son los condicionantes y motivaciones humanas que conducen a la intensificación e internacionalización de las migraciones, entre las que destacan algunas de gran complejidad como «la diferencia

²⁸ 'El crecimiento de la población mundial se desacelerará rápidamente y el peso relativo de cada continente en la distribución de las poblaciones quedará alterado de manera significativa. En dicho escenario, previsto por las Naciones Unidas, se podrán producir ciertas complementariedades, ya que la población de algunas regiones que se encuentran en proceso de decrecimiento y de envejecimiento, podrían beneficiarse de otras regiones con población más joven'.

d'oportunitats econòmiques, la injustícia, la persecució i la violació dels drets humans, els conflictes violents o el deteriorament del medi ambient. A voltes, una combinació d'aquests factors és l'habitual».

Así como en otras épocas las migraciones han sido reflejo de determinados problemas o crisis sociales, la actual inmigración que afecta a los países desarrollados se considera como «una de les expressions més visibles de les desigualtats mundials i de la globalització. L'emigració forma part de l'estratègia de supervivència personal, familiar i comunitària i està conformada per consideracions a mitjà i llarg termini de seguretat i sostenibilitat, així com per la importància de l'enviament de remeses i oportunitats d'inversions».

3. En el *Plan de Navarra*, tras remontarse al pasado histórico y mitológico de Europa para explicar la existencia de las migraciones desde tiempos inmemorables, determinan dos elementos esenciales de la migración:

Primero, que es un hecho permanente en la historia pasada y presente de todos los pueblos, y segundo, que la doble vertiente de sociedad de origen y sociedad de acogida debe interpretarse en términos relativos ya que cualquier sociedad juega cada uno de estos papeles de modo cíclico a lo largo de su desarrollo.

Desde luego que un pueblo o sociedad de acogida que es consciente de su pasado histórico, de haber sido un pueblo inmigrante en tierras lejanas, y si ha mantenido esa experiencia viva hasta hoy día, mediante la cultura y mediante el testimonio directo de muchos de sus ciudadanos, es posible que adquiera una mayor sensibilidad hacia el fenómeno que ahora viven de modo inverso, ser ellos pueblo de acogida y recibir a personas que vienen buscando un futuro mejor.

Las experiencias pasadas de un pueblo como el navarro, conducen de modo natural a una visión positiva de la migración, «tanto para las sociedades de origen (incremento de la riqueza económica mediante el envío de remesas, aper-

tura de la sociedad a nuevas formas culturales, incremento de los niveles formativos, etc.) como para las de acogida (rejuvenecimiento de la población, ampliación cultural y de valores, introducción o mejora de los sistemas sociales de protección, etc.)».

4. En otras comunidades, como Illes Balears, el fenómeno de la inmigración ha estado presente desde hace décadas, aunque con unos perfiles diferentes. Es ahora, en estos últimos años, cuando se han encontrado con un tipo de inmigrante económico que ha requerido una intervención pública distinta y enmarcada dentro de un plan integral:

Hasta los años noventa, la población que se trasladaba de país de residencia y se instalaba en nuestra comunidad era mayoritariamente originaria de países de la Unión Europea, y los motivos de desplazamiento y cambio de residencia eran la búsqueda de una mejor calidad de vida. El perfil de este tipo de población migrante era el de población jubilada, aunque también existía, en una proporción igual, una población más joven, activa económicamente, que se instaló a su alrededor aprovechando las posibilidades de negocio que éstos creaban. Este tipo de inmigración no ha desaparecido y ha continuado creciendo, pero su importancia se ha visto disminuida frente al fuerte incremento de población que cambia de país de residencia por motivos económicos y que es, en gran parte, originaria de países pobres.

5. En la presentación del *Plan Canario*, se habla también de las características de los movimientos migratorios de este siglo XXI, dentro del contexto de la globalización. Se señalan las desigualdades en los niveles de desarrollo humano entre países y continentes y que, de seguir el rumbo que ahora parece haber tomado la economía mundial, más que reducirse pueden aumentarse las diferencias. Por otra parte, se menciona el difícil equilibrio al que deben llegar los estados nacionales, que tienen por un lado que satisfacer una «creciente demanda interna para fortificar sus fronteras a la potencial presión inmigratoria a la vez que pueden necesitar de la inmigración para mantener su desarrollo económico

y proteger las pensiones de su envejecida población, según indican diversos organismos internacionales».

Pero el dilema se extiende a los países de origen, donde se «cuestiona en qué medida las remesas de sus emigrantes pueden compensar los efectos de esta pérdida de efectivos laborales, muchas veces altamente cualificados, sobre su desarrollo social y económico» y a los países receptores, en donde «preocupa que el acomodo y convivencia de grupos de los más diversos orígenes culturales y religiosos no afecte a su cohesión social, al tiempo que se cuestiona la tradicional equiparación entre derechos y ciudadanía».

De la visión que cada comunidad tiene del fenómeno migratorio, se puede concluir que la inmigración supone una oportunidad y un reto, tanto para los inmigrantes como para las sociedades de acogida. De este modo se vislumbra cómo todas coinciden en subrayar los efectos positivos de la llegada de inmigrantes a las CC. AA. Brevemente, las aportaciones de los inmigrantes a la sociedad de acogida pasan por diferentes áreas, como son el ámbito del mercado de trabajo y la consiguiente contribución al sistema de la Seguridad Social, por lo que los inmigrantes constituyen un factor clave en el actual desarrollo económico del país; en cuanto a la estructura demográfica, los inmigrantes presentan unos perfiles con los que se está rejuveneciendo la población, mediante un aumento de la natalidad que viene originado por unas tasas de fecundidad más elevadas; en el ámbito cultural, la inmigración contribuye a la diversidad y al enriquecimiento de la sociedad que se define como plural; en la línea del codesarrollo, los inmigrantes ayudan a mejorar las condiciones de vida de sus países de origen, mediante las remesas y mediante la transmisión de valores democráticos que permitan el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida en esos lugares.

Una cuestión que aún no se ha estudiado con profundidad y es difícil de llevar a cabo, sería la de contabilizar, desde el punto de vista económico y del gasto público, las diferencias que existen entre lo que el Estado ingresa y gasta en los inmigrantes y lo que ingresan y gastan las comunidades autónomas (Aparicio 2000; Izquierdo 1993; Clavijo y Aguirre 2002; Pérez Infante 2007), ya que el Estado ha trasladado a las CC. AA. muchas competencias que son

precisamente las más demandadas por los inmigrantes en el ámbito regional y local (Moya 2004; Pajares 2007), mientras que las mayores aportaciones de los inmigrantes son en forma de cotización a la Seguridad Social y en pago de ciertos impuestos destinados al Estado. En algunas CC. AA., como la Comunidad Foral de Navarra (Laparra 2005), sí se ha realizado algún estudio que presenta cómo las aportaciones de los inmigrantes a una comunidad son mayores que los gastos que ocasionan, aunque la comparación con respecto al Estado requiere un desglose que a veces no es sencillo por el carácter universal de alguna prestaciones (Solé 2001; Oso 1998).

Además de las diferencias institucionales que se den entre los ingresos y gastos de los inmigrantes, en el ámbito social también se observa cómo la llegada de inmigrantes puede ser muy positiva para ciertos sectores de la población y algo negativa para otra parte de la población. Para los sectores más cualificados y mejor situados, la inmigración puede ser la solución a la escasez de mano de obra en determinadas profesiones, mientras que para los estratos sociales más desfavorecidos o situados en la base social, la inmigración puede suponer un aumento de la rivalidad a la hora de buscar empleo, por lo que resulta en ocasiones una difícil competencia, ya que el inmigrante, si es irregular, renuncia a una serie de derechos que el autóctono no está dispuesto a perder. Todas estas consideraciones tienen que ser tenidas en cuenta por parte de la Administración Pública al constituir una fuente de potencial conflicto entre la población autóctona y extranjera, lo que puede llevar a la explosión de brotes xenófobos contra la población inmigrante.

2.2. Conceptos y modelos acerca de la integración social de los inmigrantes

Cabría esperar una postura más analítica entre los estudiosos del tema, pero no suele ser así, y en la literatura especializada se plantea a menudo el concepto sin especificar su contenido, o bien se presenta un panorama enrevesado en el cual no es fácil distinguir entre definición de *integración*, en general, y tipos o modelos, en particular. Muchas veces no está claro si el autor se refiere a unos u otros,

o simplemente mezcla todos ellos. No obstante, existen en España numerosos esfuerzos en torno a clarificar el concepto. Izquierdo (1999) presenta los fundamentos teóricos y la evidencia empírica «para la elaboración de un modelo sobre la integración social de los inmigrantes y su integración empírica». Para ello, desarrolla un enfoque «meso» e incorpora como variables objeto de estudio los contextos concretos de inmigración, y la densidad de las redes sociales.

Blanco (2000) trata de un modo sintético la integración de los inmigrantes desde los modelos teóricos hasta el actual debate sobre los modelos que plantean dicha integración. Además, elabora un recorrido histórico por todo lo que ha supuesto este camino teórico y empírico. Solé (2002), junto con otros autores, plantea las perspectivas bajo las que se ha definido el concepto de *integración*, tanto en la sociología funcionalista, como en la conflictualista, para pasar a abordar el concepto desde la dimensión jurídico-política y la dimensión sociológica. Finalmente se plantean el término de la *ciudadanía intercultural*.

Garreta (2003, 345) define la *integración social* como confluencia de la diversidad, que tiene su nexo en la cultura, la estructura social y la identidad. Concluye el autor que la integración es «un fenómeno multidimensional que comportaría igualdad de oportunidades en el proceso de incorporación en la sociedad de los que sufren situaciones de subordinación y exclusión. Para que este proceso finalizara sería necesario eliminar diferentes obstáculos: económicos, jurídicos, culturales, lingüísticos (...) que permitan a las minorías sentirse parte del conjunto de la sociedad». Existe una distinción entre aquéllos que, desde el conocimiento de las teorías y perspectivas acerca de la integración sociocultural, se arriesgan a plantear su definición y/o propuesta, y aquéllos que lo que postulan es un acercamiento conceptual a las diversas propuestas acerca de la cuestión.

Pero obviando estos esfuerzos, lo que se aprecia es una tendencia a identificar definiciones y tipos con modelos de integración confeccionados a partir de políticas de inmigración, y llega a hablarse de «modelo francés», «modelo alemán», etc., lo cual puede llevar a pensar, por un lado, que sólo es posible la existencia de un modelo a la vez en cada país y, por otro, que la forma que adopte la integración depende exclusivamente de la política adoptada.

Gómez Crespo (2000) realiza un ejercicio de densificación teórica y síntesis sobre el estado de la cuestión, con el objeto de resaltar la abundancia de definiciones, tipos y modelos que se manejan en torno a esta realidad.

2.2.1. Modelo asimilacionista

Una definición asimilacionista de *integración* es la que ofrecen Taguiff y Weil (1990): «La integración postula la tendencia de las culturas a “asimilarse” y comunicarse y la buena voluntad de integración de los inmigrantes». Al final de este proceso interaccionista, se supone que los distintos grupos dejan de preservar su cultura de origen para convertirse en culturas de aportación. La integración se concibe como un proceso a través del cual las unidades o elementos de una sociedad llegan a participar en las actividades y a asumir los valores del grupo mayoritario de esta sociedad.

Dentro de este modelo, se hallan diferentes conceptos de *integración* basados en el mismo. Sirvan como ejemplo los siguientes:

1. *Asimilación*: se trata de transformar los nuevos elementos para que no se distingan de los preexistentes. En definitiva, se pretende «abolir la diferencia» (Bauböck 1996).
2. *Anglo-conformismo*: este concepto tiene su origen en el siglo XVIII en EE. UU. y se resume en que los inmigrantes llegados a EE. UU. tenían que adoptar los valores y comportamientos de la cultura nacional (Rocha-Trindade 1995).
3. *Aculturación*: en este caso se tratarían los procesos por los cuales los miembros de una categoría o grupo étnico adquieren las costumbres, las formas de pensar y otras características del conjunto de la sociedad.

Es necesario destacar que tanto la definición como los tipos aquí recogidos de corte asimilacionista sólo hacen referencia a la cultura, y no a aspectos políticos, sociales y económicos (Gómez Crespo 2000).

Blanco (1990, 69) mantiene que la relación que se establezca entre el inmigrante y la sociedad de acogida, será un factor crucial a la hora de ver cómo se produce el proceso de asimilación. La actitud favorable hacia la comunidad y la receptividad hacia el

cambio por parte del inmigrante, dependerá, en buena medida, de su experiencia social. Por su parte, Sowell (1996) indica que la identidad étnica para unos inmigrantes constituye un distintivo de donde se deriva su personalidad social. Para otros, supone una forma de vida que debe ser atesorada personalmente y, para los últimos, la identidad étnica es un rasgo más dentro de la amalgama de cuestiones que configura el proyecto vital. Cuanto mayor sentimiento de identidad se mantenga, más difícil será que se produzca un proceso de aculturación o de asimilación.

2.2.2. Modelos en los que prima la idea de la adaptación mutua

Esta tendencia incluye una definición de integración de quienes preconizan el respeto a la diversidad cultural. Este modelo da cuenta del «proceso de adaptación mutua de dos segmentos socioculturales, mediante el cual, *a*) la minoría se incorpora a la sociedad receptora en igualdad de condiciones, derechos, obligaciones y oportunidades con los ciudadanos autóctonos, sin que ello suponga la pérdida de sus culturas de origen, y *b*) la mayoría acepta e incorpora los cambios normativos, institucionales e ideológicos necesarios para que lo anterior sea posible» (Pumares 1998). Una importante diferencia de esta definición con respecto a la anterior es que no sólo se limita a cuestiones culturales, sino que abarca todos los aspectos, aunque el énfasis sigue poniéndose en lo cultural, en este caso como preservación de la cultura de origen.

Blanco (2000, 83) mantiene que «este modelo de integración implica a todos los miembros de la sociedad en la creación de otra nueva como resultado de la fusión de elementos culturales y raciales. El resultado sería una combinación de razas y culturas en la que todos habrían sido protagonistas, logrando con ello la plena adhesión y pertenencia de cada uno de los miembros de las culturas participantes en la construcción de la nueva sociedad». No obstante con independencia de que este modelo haya sido un triunfo en algunas minorías, el dominio de una cultura sobre las restantes ha impedido el éxito del proceso con carácter global.

Hay que distinguir entre los diferentes conceptos que aluden al mismo proceso:

1. *Melting-pot*. Este concepto hace referencia a la fusión entre diferentes grupos étnicos, y al abandono de la cultura de los distintos grupos étnicos en función de una cultura común (Rocha-Trindade 1995).
2. *Cultura emergente*. Se parte de la idea de que la estructura cultural es producto de una interacción dinámica entre culturas con estatus diferentes (Rocha-Trindade 1995).
3. *Ajuste mutuo*. Con ello se quiere significar que los grupos que se insertan, se adaptan a las condiciones existentes, y a la estructura de la sociedad, por lo que sufren mayores transformaciones y redefinen sus criterios de cohesión (Bauböck 1996).
4. *Modelo de reciprocidad*. Este modelo pretende que ante la nueva situación migratoria se produzcan cambios no sólo en la población migrante, sino también en la población autóctona, y en el conjunto de las estructuras sociales, culturales y educativas, para que se acomoden al nuevo contexto pluricultural y multiétnico (Gregorio 1998).
5. *Interculturalidad*. Este concepto es uno de los más polémicos dentro de esta tradición, y con él se hace referencia al respeto a la diferencia, a la relación entre los inmigrantes y sus descendientes con los autóctonos, y a la posibilidad de promoción social por parte de los inmigrantes (Pumares 1998).
6. *Sincretismo*. Esta variante propone que el inmigrante adapta su cultura a la nueva situación, a través de la incorporación de los códigos normativos e interpretaciones del nuevo contexto (Giménez 1993).

2.2.3. Modelo aislacionista

En el presente modelo existen diferentes enfoques, que no siempre se muestran de acuerdo en sus planteamientos. Garreta (2003, 73) mantiene que todos los conceptos, teorías y modelos mencionados habían planteado la desaparición de la identidad colectiva y la absorción en la estructura social, por lo tanto, lo que se ha ido denominando tradicionalmente como *pluralismo cultural* era una realidad antes que una teoría, como consecuencia de la resistencia de las minorías étnicas a los procesos de absorción, de modo que la línea teórica fue ante todo una reacción.

Luego se encuentran planteamientos diferentes tales como *pluralismo cultural*, o lo que es lo mismo, preservación de la identidad cultural de los inmigrantes y las minorías étnicas (Rocha-Trindade 1995). Otro término de gran relevancia dentro del presente modelo es el de *multiculturalidad*, es decir, formación de una minoría étnica sólida, con fuertes símbolos identitarios y mantenimiento de buena parte de la cultura de origen (Pumares 1998). Por su parte, el concepto *aislamiento* se entiende como aquel inmigrante o grupo que mantiene intactas sus normas, valores y costumbres en el país receptor, sin adquirir elementos del estilo de vida del país de acogida (Giménez 1993).

Azurmendi (2003, 133), con objeto de explicar la confusión existente en torno al término *multiculturalismo*, indica que es un concepto relativamente novedoso, que no expresa que lo que existe por doquier en el mundo sea una pluralidad de culturas, o incluso muchas culturas en convivencia en un solo país. Por el contrario, se trata más bien de un concepto normativo que fue pensado para referirse a un Estado-nación democrático, cuyo pluralismo debía consistir en promover y mantener diferencias étnicas y/o culturales.

El problema radica en dónde se sitúa la frontera entre el respeto a la diversidad, y los principios democráticos de igualdad. El autor mantiene al igual que Sartori (2001) que un multiculturalismo extremista valora más la distancia cultural con el inmigrante que nuestras similitudes mutuas en emociones, deseos e intereses. Con lo cual habría que fomentar dichas identificaciones, con el fin de provocar un acercamiento y no un distanciamiento, que es en definitiva lo que pretende la aproximación multicultural como fin latente, ya que hacer lo contrario provoca, en la mayoría de las ocasiones, una consecuencia no deseada, como la estigmatización del extranjero. Si lo que se pretende es estudiar la desigualdad por ser extranjero, la utilización de estas categorías coadyuva a cimentar la desigualdad. Por el contrario, habría que utilizar una perspectiva de análisis que ponga el acento en las relaciones e interacciones sociales que se dan en los diferentes escenarios sociales, y no en los actores sociales en sí mismos, para evitar el peligro de esencialización y naturalización de los agrupamientos sociales, y de sustancialización de sus concreciones culturales (Santamaría 2002).

Reflexionar sobre el multiculturalismo es quedar inmediatamente enredados en complicadas cuestiones en torno a la relación entre igualdad y diferencia. Fraser (1995, 36) expone que son cuestiones altamente debatidas con respecto al género, la sexualidad, la nacionalidad, la etnicidad y la raza. Y prosigue su argumentación examinando como en EE. UU., con motivo de este hecho, se han adaptado dos desafortunadas tentaciones que habría que intentar evitar a toda costa. En primer lugar, la tendencia a adoptar una versión indiscriminada del multiculturalismo, que proclama que todas las identidades y diferencias son merecedoras de reconocimiento. La otra tendencia, simétricamente opuesta, consiste en adoptar una forma indiscriminada de antiesencialismo que trate todas las identidades y diferencias como ficciones represivas. Lo cierto es que ambas tendencias comparten una raíz común: el fracaso a la hora de relacionar una política cultural de identidad y diferencia, con una política social de justicia e igualdad.

Al abordar la inmigración como fenómeno y la consiguiente integración, se debe partir desde un punto de vista social, puesto que no se habla de individuos concretos, sino de grupos, unos que constituyen la sociedad receptora, y otros que ingresan en ella. Entonces, ¿qué sucede con ese ingreso? La respuesta es que los individuos pasan a ocupar un lugar en la economía, en la estratificación social, en las relaciones sociales, en su cultura e, incluso, en la política, porque el hecho de que no haya derecho a la participación política no significa que no haya participación.

Revilla (1995) define *participación política* como el conjunto de las acciones de los ciudadanos dirigidas a lograr su intervención en la producción de lo político. Dentro de esta definición, la autora manifiesta que hay que tener en cuenta dos aspectos fundamentales: en primer lugar, las formas de participación según la institucionalización o no de las mismas; en segundo término, el significado de la participación en el sistema de representación.

Por todos estos motivos, se producen dos formas de participación principalmente. Por una parte, están todas aquellas actividades que se desarrollan dentro de las instituciones (partidos políticos, grupos de presión, etc.) y por canales de participación establecidos por las mismas. Por otra parte, se hallan todas las demás actividades que se realizan fuera de las instituciones. Es-

tas actividades serían firmas de peticiones, huelgas, sentadas, ocupación de edificios... Luego, la importancia conferida a esta última cuestión viene determinada al referirnos a la legalidad o legitimidad de las acciones. Lo importante en esta cuestión no es tanto el análisis de las actividades que se desarrollan dentro de la participación política, sino los contenidos de los discursos que los ciudadanos introducen en la esfera de lo político, a través de la participación. Y en torno a las migraciones, el análisis de este fenómeno resulta de trascendental importancia.

Una cuestión distinta a la que se debe prestar atención es cómo se desarrolla el proceso de *adaptación* individual a la situación de emigración en un determinado entorno social, económico, político y cultural. Esto implica, además, otras cuestiones como la identidad, sin olvidar que este proceso de adaptación es mutuo entre inmigrantes y autóctonos. Y sin olvidar también que se está utilizando la idea de *adaptación* sin carga valorativa alguna, esto es, sin hacer referencia a las consecuencias que implica para sus protagonistas.

Y es que la visión multicultural de una multiplicidad de formas culturales representa un avance sin precedentes. Pero ello no significa que se deba suscribir la versión pluralista del multiculturalismo, sino más bien que deberíamos desarrollar una visión alternativa que permitiera hacer juicios normativos sobre el valor de la diferencia, a partir de su relación con la desigualdad. Coincidimos con Solé (2002) en que la equiparación real en el ejercicio de derechos y libertades de los extranjeros legalizados con los ciudadanos españoles es aún lejana. Es por ello que el primer paso debe darse en el municipio, al ser el espacio básico de integración (Azurmendi 2003, 155):

La identidad local o municipal debe constituir el primer sentido de pertenencia de los inmigrantes a un entramado de relaciones sociales donde cada cual construye su propia autonomía y sus adscripciones identitarias (...) en la participación de la gestión pública de sus asuntos. Es propio del ciudadano sentirse de su ciudad tanto como o antes que de su país. Tal es el objetivo de la integración de los inmigrantes. La idea de democracia designa una praxis comunitaria de ruptura con formas de vida tradicionales, sustancialmente obligatorias y

fijadas, que vaya renovándose por adscripción voluntaria y reproduciendo nuevos niveles comunicativos entre los vecinos.

Por ello volvemos a coincidir con Solé (2002, 35) en entender la integración no sólo en términos de negociación entre grupos sociales con respecto al diálogo sobre la alteridad entre dichos grupos, «sino también como interpretación de elementos culturales tangibles, coherente con un marco de convivencia universal como podría considerarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos».

2.3. El concepto de *integración* en el marco de los Planes regionales de Integración Social

Al ser el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración el nuevo marco en el que se insertan y coordinan todas las políticas de inmigración, tanto en el ámbito estatal como regional, resulta relevante ver cuál es el concepto de *integración* que se define en el PECEI y en cada una de las CC. AA. (Pérez Yruela et al. 2005; Solé 2002).

En el PECEI, por ejemplo, el modelo o concepto de *integración* utilizado es el referido en los «Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea» (2004)²⁹ y en los que se define la integración como «un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros», dicha integración se caracteriza por «implicar el respeto de los valores básicos de la UE».

El PECEI incorpora, por tanto, un concepto de *integración* diferente al utilizado por el Programa GRECO, que como vimos se aproximaba a una postura asimilacionista al recaer la mayor parte de la responsabilidad de la integración en la población inmigrante y sin tener en cuenta la necesidad de adaptación de la sociedad de acogida a la nueva realidad que supone la inmigración.

En el trasfondo de este trabajo, una de las preguntas que se deben responder versa sobre los diferentes modelos de integración

²⁹ Estos principios fueron aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004.

que se desarrollan en cada comunidad y, como se mencionó más arriba, esto va a depender en gran medida de la posición ideológica de cada Gobierno Regional, de la realidad concreta de la inmigración y también del marco de referencia que se haya seguido en la elaboración del Plan, pues, como se puede observar, la elaboración de un plan dentro del marco del Programa GRECO puede incidir en el enfoque que se tenga de la integración, algo diferente a si el marco ha sido el PECEI o el PISI.

Repasando cada uno de los planes, se encuentran definiciones claras y extensas del modelo de integración que intentará desarrollar cada comunidad, aunque también hay comunidades que no tratan dicha cuestión y directamente pasan a la elaboración de medidas encaminadas a un modelo de integración que se da por supuesto. Un aspecto que se tratará más adelante, aunque tiene mucho que ver con la conceptualización de la integración, es la definición de *ciudadanía*. Como se verá, a raíz del desarrollo de políticas de inmigración por las propias comunidades autónomas, las incompatibilidades o fricciones con el Gobierno Central aumentan por las diferentes competencias que cada uno asume y por las diferentes consecuencias que la inmigración provoca en el ámbito estatal y en el regional o local.

En el Plan de Andalucía, la política de inmigración arranca de una visión integral del fenómeno, cuyo fin último es el de la plena incorporación de la persona inmigrante con la sociedad receptora. La integración está basada en el principio de normalización, con lo que se intenta evitar la duplicidad de sistemas sociales y el peligro de fomentar la exclusión o marginación de ciertos grupos. Se prevé el refuerzo de los servicios ordinarios, en caso de ser necesario, para favorecer la integración gradual.

En el Plan de Andalucía, se reconoce la bidireccionalidad del proceso y la importancia de llevar a la práctica medidas que mejoren la sensibilización y aporten una visión positiva de la inmigración entre la población de acogida, a la vez que se destaca la posibilidad de un enriquecimiento mutuo y continuo.

En el Plan de Aragón, se filtra parte del complejo debate sobre la ciudadanía, que estará presente en el trabajo. En Aragón se «parte de la consideración de las personas inmigrantes como ciudadanos y, por consiguiente, sujetos de derechos y deberes». Este

tipo de afirmaciones no hacen sino complicar la definición de los términos, pues hasta el momento la ciudadanía, como sujeto de derechos y deberes de un Estado, era algo exclusivamente ligado al poder del Estado, por lo que ciudadanía se asimilaba con el estatus de nacional o desde la incorporación a la UE, al estatus de nacional de un país miembro de la UE.

Evitando entrar en esta discusión a la que se le va a dedicar un epígrafe posteriormente, en Aragón la «exigencia de acogida, atención e inserción social de la población inmigrante no puede frenarse por razones administrativas, ya que viene exigida por el imperativo de solidaridad y respeto a los Derechos Humanos». Una tónica en la mayoría de los planes será poner a disposición de todos los inmigrantes los servicios con los que se cuentan, para facilitar su integración y el acceso a los sistemas y servicios a los que tienen derecho todos los ciudadanos.

En el Plan de Baleares no se explica en la introducción el concepto de *integración* en el que se basan sus medidas, aunque sí hay algún comentario que puede dar luces sobre el mismo, al hacer referencia a la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero (BOE el 12/01/2000), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, concretamente al artículo 14.2 que «los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios sociales y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles». En Illes Balears, se forja la integración como un proceso de incorporación de las personas inmigradas, a la sociedad española, pasando por el concepto de *ciudadanía* y por la igualdad de condiciones, derechos y deberes.

En el otro archipiélago, el Plan Canario, reflexiona sobre qué instituciones tienen la potestad para desarrollar una política de inmigración, en sentido estricto, con la que afrontar de manera íntegra todo el proceso migratorio. Dichas instituciones serían los Estados y los órganos de la Unión Europea que realmente son los que tienen los medios fácticos y jurídicos para realizar auténticas políticas de inmigración; no así las CC. AA., a las que se les conceden unas competencias que no permiten la realización de una auténtica política de inmigración. En definitiva, se está insistiendo una vez más en la adquisición de la ciudadanía, que es la llave para ser titular de derechos y deberes, dentro de un Estado o de la propia UE.

A pesar de la responsabilidad de dichas instituciones, el Gobierno de Canarias acepta el papel que le corresponde jugar, y desarrolla una política activa encaminada a la integración de las personas inmigrantes y extranjeras que viven en el Archipiélago, «dentro del principio básico de igualdad en el disfrute de los derechos y deberes, removiendo por tanto los obstáculos que en las distintas esferas de la vida social puedan plantearse a esa integración efectiva».

En el caso de Cataluña, el modelo de integración queda definido al hablar del modelo de ciudadanía que se quiere alcanzar, una ciudadanía plural y cívica, como se verá en un posterior apartado. Sin embargo, en las siguientes líneas se aprecia la apuesta por un modelo de sociedad basado en la igualdad, con un proyecto cultural y político, abierto y plural:

D'aquí que aspirem a una societat articulada socialment sota el principi d'igualtat, amb un projecte cultural i polític, obert i plural. És un enfocament optimista, estimulat per una tradició d'acolliment, que percep els processos migratoris actuals com una nova oportunitat per trabar una societat catalana amb projecció de futur.

También en Cataluña se reconoce el carácter bidireccional del proceso de integración, confirmando que una plena integración de los inmigrantes requiere esfuerzo por ambas partes e incluso renuncias, pero a la vez un sinfín de nuevas oportunidades. Se mantiene como interrogante si realmente la inmigración aporta a la sociedad más de lo que recibe, y si los pilares del Estado del bienestar se fortalecerán con estos cambios o si, por el contrario, se tambalearán aún más:

La societat catalana actual, la que està en formació a partir de la nova immigració, ha de ser de progrés, d'estabilitat i de cohesió. La interacció entre el nouvingut d'ara —el ciutadà català de demà— i la resta de la societat actual ha d'aportar beneficis mutus, tant en termes socioeconòmics com culturals. Això comporta la responsabilitat d'acceptar que aquest nou espai compartit implica tant renúncies mútues com noves oportunitats.

En Castilla y León, tras una serie de políticas sectoriales que incidían en la integración del inmigrante, se da un paso hacia lo que se considera otra clave central de todo proceso de integración: la integración laboral. La claridad expositiva de estas ideas, hacen que el Plan de Castilla y León sea diferente a la mayoría de los planes, que también consideran de vital importancia la cuestión de la integración laboral, pero parten de unos principios de carácter social y solidario más notorios: «...existían iniciativas aisladas que trabajaban desde un punto de vista casi exclusivamente social, olvidando que sólo el empleo permite la integración total del inmigrante en nuestra sociedad, al facilitarle el único modo de conseguir el pleno ejercicio de sus derechos y de sus deberes como un ciudadano más».

Pero esta visión no es unívoca, ni impuesta por una minoría, sino respaldada por el consenso de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas:

(...) entendieron que debían apostar por distintas acciones basadas en el empleo, consiguiendo de ese modo tres objetivos fundamentales: en primer lugar era preciso inculcar la idea de que el trabajo es el principal medio para permanecer en nuestro territorio en situación administrativa regular, y por tanto, de la necesidad de trabajar para disfrutar en nuestra sociedad de los mismos derechos y deberes que los ciudadanos de la comunidad de Castilla y León. En segundo lugar la situación administrativa regular permite reordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del mercado de trabajo, atendiendo además aquéllos puestos de trabajo que no pueden ser cubiertos con mano de obra nacional, complementando otros procedimientos que ofrecen una solución a muchas empresas de sectores que recurren al sistema de los cupos o de los contingentes, para de cubrir esas ofertas de trabajo.

El énfasis en la integración laboral del inmigrante no es la única característica sobresaliente del modelo de integración de Castilla y León, ya que en las líneas que siguen se puede apreciar un acercamiento a un modelo asimilacionista, que presenta rasgos semejantes a los del Programa GRECO, en la medida que parece

dejar la responsabilidad de la exitosa integración al inmigrante y no expone con claridad, la necesidad de un esfuerzo por parte de la población autóctona, para adaptarse a las nuevas circunstancias, incluso considera la opción de que los valores y las normas de esta sociedad no tengan por qué cambiar: «Los valores y las normas de nuestra sociedad a la luz de estas aportaciones, no tienen por qué cambiar aunque sí enriquecerse. Facilitando a la población inmigrante el acceso a nuestras costumbres, relaciones sociales y concepción cultural y respetando que su estancia en Castilla y León no haga desaparecer sus raíces y costumbres favoreceremos su integración con las nuestras y se establecerán unas relaciones de enriquecimiento mutuo».

Aunque la mayoría de los Planes presentan la sociedad pluricultural como el paradigma que se ha de seguir, cada comunidad se acerca tangencialmente a estos otros modelos teóricos que se conocen, ya sea el asimilacionista, el *melting pot* o el multiculturalismo. En el Plan de Castilla y León, continúa la explicación sobre su modelo:

Finalmente en este aspecto se puede apuntar que, desde un punto de vista antropológico, y tratando de buscar la máxima identificación del inmigrante con la sociedad de Castilla y León, se debe alcanzar la consideración de pertenencia del individuo a un pueblo, la cual requiere de dos dimensiones: una subjetiva-personal, que requiere una decisión voluntaria de integración en la sociedad receptora, y otra objetiva-social, es decir, su integración efectiva, su participación en la vida comunitaria, la inserción en su cultura y en sus proyectos, lo que puede hacerse más patente con el cumplimiento de variables tales como el tiempo de residencia, los vínculos familiares, el trabajo desarrollado, o el conocimiento de la lengua.

El Plan de La Rioja precisa un modelo de convivencia que tenga en cuenta la nueva realidad social y, para ello, intenta que la visión que se tiene de la inmigración esté sustentada en los siguientes valores:

1. El respeto y la actitud activa de las Administraciones a favor de los derechos humanos.

2. La defensa de la ciudadanía y de los derechos y deberes que le son inherentes.
3. El respeto de la diferencia y el pluralismo que va más allá del juego de las mayorías, para convertirse en un derecho fundamental de los individuos a que se respete su identidad en el marco de una sociedad plural.
4. El derecho a la igualdad en toda su extensión, que no sólo implica la no discriminación, sino la capacidad de acceder en igualdad de condiciones a todos aquellos recursos necesarios para el desarrollo personal y social.
5. El desarrollo de todas aquellas actuaciones tendentes a procurar la cohesión social como instrumento indispensable para que se produzca la interacción y la comunicación entre la ciudadanía.
6. El derecho a participar en la construcción social desde la garantía del respeto a todos los principios democráticos expuestos.

Aunque tampoco especifica un modelo de integración, sus premisas son parecidas a las de otros planes que defienden la interculturalidad. En La Rioja, también se señala la integración laboral como un factor articulador de todas las políticas de integración:

El trabajo, como vía privilegiada de acceso a los recursos necesarios para la subsistencia, ha de constituir una preocupación fundamental de los poderes públicos, que han de establecer los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de la legislación vigente que regula las interacciones en el marco del mercado laboral, al tiempo que los mecanismos adecuados para promover la adecuación entre oferta y demanda. El trabajo constituye una herramienta fundamental para la integración social de las personas, por lo que la exigencia de cohesión social requiere el establecimiento de mecanismos que favorezcan el acceso de las personas más desfavorecidas al empleo, de forma que dicho acceso se constituya en el núcleo de su integración.

El nuevo Plan de Madrid recoge la experiencia de los diversos Planes autonómicos y locales dirigidos a la integración de los inmigrantes. Tampoco se define en este Plan el concepto de *integración*

al que se acoge, pero sí se amplía una escueta definición con una enumeración de principios que también permiten conocer realmente qué modelo de integración guía las medidas propuestas.

Se enumeran como principios rectores la cohesión social, la igualdad de oportunidades, la corresponsabilidad, la normalización, la interculturalidad y la coordinación. De todos estos principios el que más interesa para describir el modelo de integración que se trata es el principio de *interculturalidad*, que viene detallado de la siguiente manera:

Las sociedades modernas actuales se van haciendo más complejas con la incorporación de personas de culturas, etnias e identidades distintas y plurales a las preexistentes en ellas. Por esa razón el horizonte debe abrirse no solamente a la pluralidad cultural, sino a las nuevas formas sociales y culturales, que son fruto de los procesos de intercambio tan fructíferos entre los que ya están y los que llegan ahora. La interculturalidad supone el reconocimiento de unos y de otros como distintos, pero iguales, que conviven y comparten no solamente espacios comunes, sino proyectos comunes.

A través de estas líneas se vislumbra una superación del modelo pluricultural, que a pesar de presentarse como idóneo para sociedades como la europea, ha dado muestras de ser ineficaz para conseguir una auténtica integración de los inmigrantes³⁰ ya que genera situaciones de inestabilidad.

Sin duda alguna, es en el Plan de Murcia donde el concepto de *integración* es definido desde la primera página a raíz del siguiente fragmento:

(...) no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes.

³⁰ Blanco (2000): «De cualquier modo, el pluralismo cultural es más un ideal que una realidad, y si bien las minorías y la sociedad principal tienden a mantener sus culturas esto produce constantemente conflictos importantes en el seno de las sociedades multiculturales. El pluralismo cultural es, hoy por hoy, una situación de equilibrio inestable en la mayoría de las sociedades receptoras».

Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas, son vitales para el éxito de las políticas de inmigración...³¹

En este Plan la definición del concepto de *integración* se considera una fase previa a cualquier tipo de descripción, ya que en torno al concepto girará el desarrollo del Plan. La integración conlleva la bidireccionalidad ya conocida. Se trata de un cambio de mentalidad y de comportamientos, «no por sustracción sino por adición», es decir, la integración supondrá más enriquecimiento que empobrecimiento, será más positiva que negativa, aportará más de lo que consume. Se propone un modelo que no quiere imponer ni asimilar, aunque tampoco eso suponga renunciar a lo propio: «Consiste en convivir interculturalmente, enriqueciéndonos mutuamente con las aportaciones del otro».

Más rasgos de esa bidireccionalidad aparecen cuando dice que la *integración* es un «proceso complejo, algo que se va descubriendo y haciendo, algo que se va incorporando al propio vivir, hacia dentro y hacia fuera, y eso requiere compartir significados, conceptos, objetivos, prácticas y finalidades. Algo que implica tanto al inmigrante como a la sociedad de acogida, de modo que, sin una positiva complicidad de ésta por su disposición, actitudes y capacidad de apertura hacia ellos, la integración es imposible».³²

Este modo de entender la integración conlleva una extensa y más compleja tarea, que va desde la reformulación y revisión

³¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, COM (2000) 757 final, pp. 5, 20.

³² Continúa la explicación sobre el concepto de *integración* con estas palabras: «No puede haber integración sin implicación de ambos: el colectivo inmigrante en su diversidad, deberá tomar conciencia de lo que son, de su identidad colectiva, de que son parte de un movimiento que avanza desde una sociedad hacia un nuevo modelo social; la sociedad de llegada para que se transforme en sociedad de acogida debe plantearse la integración en una doble perspectiva: quitar obstáculos y arbitrar medidas positivas que faciliten y hagan posible el proceso de integración según el proyecto personal del inmigrante. La integración, o provoca y genera un esfuerzo compartido por ambos colectivos para encontrar espacios de diálogo y encuentro entre las diferentes culturas, o de lo contrario, se hace imposible. La mayor responsabilidad recae sobre ésta, puesto que tiene el poder y los medios».

profunda de conceptos legales, jurídicos, políticos, sociales y humanos hasta la previa inserción del inmigrante en ámbitos básicos englobados en la llamada *integración social*.³³

En definitiva, el objetivo es la construcción de un marco de convivencia basado en la reciprocidad y responsabilidad común, en la que todas las personas puedan participar activamente en ámbitos como el de la formación, desarrollo, empleo, participación política y una Sociedad de Todos, por todos y para todos.

En el Plan de Navarra, por el contrario, no hay un intento claro de definir y describir qué se entiende por *integración* y hay que remitirse a varios de los principios del Plan para obtener una mínima idea del tipo de integración que quieren llevar a cabo. Es en concreto en los principios de normalización, participación y responsabilidad y corresponsabilidad, donde se aprecian rasgos del modelo de integración asumido.

Al hablar del *principio de normalización*, se afirma el respeto a los derechos y la protección social de las personas inmigrantes, que ha de garantizarse «mediante la integración en los sistemas de protección social y recursos previstos para el resto de la población». Es al hablar de la *participación* cuando implícitamente se defiende la bidireccionalidad del proceso, y en el principio de *responsabilidad pública y corresponsabilidad social*, se dice que «a los poderes públicos compete asegurar las condiciones que garantizan el derecho de las personas a unas condiciones de vida dignas y a participar plenamente en la sociedad. Por otro lado, la sociedad es la protagonista de la integración de los recién llegados. Debemos aceptar que nuevos miembros participen en un proyecto común de sociedad en la que todos y todas seamos necesarios». Por

³³ La *integración social* tendría varias componentes desde esta particular visión: *legal*, desde la regularización con permiso de trabajo y residencia a la nacionalidad; *laboral*, desde el acceso al empleo hasta la inserción en el mercado de trabajo formal; *familiar*, reagrupación de padres e hijos; *escolar*, incorporación normalizada de niños y jóvenes al sistema educativo, homologación de estudios, etc.; *sanitaria*, acceso al régimen general de atención sanitaria; *social o convivencial*, vivienda digna, relaciones estables de vecindad, participación ciudadana, etc.; *cultural*, convivencia no conflictiva de su cultura propia y de la receptora.

tanto, aunque no se hable explícitamente de un modelo concreto, en este Plan parecen decantarse por la *interculturalidad* dentro de un modelo autonómico, no estatal.

En el País Vasco, el Plan de Inmigración plantea como modelo que se ha de alcanzar, el de una sociedad intercultural. Antes, realiza una reflexión sobre las diferentes competencias del Estado y el Gobierno Autonómico, aportando argumentos al debate de la ciudadanía que se verá próximamente. Dice el Plan que «tanto la sociedad como la Administración Pública Vasca han de tener muy presente que convivimos con nuevos ciudadanos y ciudadanas y que es preciso propiciar un cambio estructural que permita la inclusión sin distinciones como única forma de lograr una sociedad intercultural».

Para terminar con el análisis de los diferentes modelos de integración de los planes, quedaría por definir el modelo que inspira el Plan de la Comunitat Valenciana. Este Plan es exhaustivo y extenso a la hora de explicar el modelo en que se basa. Se presenta un «modelo mixto» como antecedente del modelo recogido en el Plan. Dicho modelo «mixto» de intervención, apto para situaciones coyunturales, se apoyaba en dos pilares, que eran la Dirección General de Servicios Sociales de la Consellería de Bienestar Social (y servicios locales) y la propia sociedad civil (elemento de carácter privado), a través de ONG y asociaciones de inmigrantes. Pero este modelo no se presenta como el adecuado a las nuevas circunstancias, en las que la inmigración ha pasado de ser un fenómeno coyuntural a una realidad estructural que requiere de la coordinación de múltiples medidas y de diversas instituciones en los distintos ámbitos de gobierno. Por eso se presenta ahora una política «sólida y unificada» basada en tres estructuras administrativas: la Comisión Interdepartamental de Inmigración, el Foro Valenciano de la Inmigración y el Observatorio Valenciano de la Inmigración.

El Plan Valenciano rechaza como modelos idóneos para el contexto que aborda, tanto el modelo asimilacionista francés, que trata de lograr la *inserción* de los inmigrantes basándose en el concepto de *ciudadanía*, en los valores republicanos, la escuela y la lengua francesa, y un elemento cultural recluso al ámbito privado; como el modelo *multicultural* de Gran Bretaña y Países Bajos, que conce-

de cierto grado de importancia a los grupos culturales y religiosos específicos. Como se vio en la exposición de los diferentes modelos teóricos, estos modelos son actualmente criticados por no haber conseguido su propósito a largo plazo, y haber surgido difíciles problemas sociales de orden y marginación entre las generaciones posteriores de inmigrantes que residen en estos países.

Al hablar del modelo asimilacionista y multicultural, se dice que son modelos que tratan de lograr la *inserción* del inmigrante en la sociedad de acogida. El uso de este término permite definir y nombrar el modelo defendido en el Plan, que viene a llamarse *modelo integracionista*, es decir, basado en la integración plena del inmigrante en cada uno de los ámbitos de la vida:

Actualmente, se entiende mucho más adaptada y conveniente a la realidad social que representa el fenómeno migratorio, la aplicación de un modelo o marco para el establecimiento y desarrollo de políticas públicas basado en la integración como instrumento que permita a las distintas instancias administrativas, gubernamentales y sociales, el establecimiento de unas pautas de convivencia común basadas en la inserción social plena de todas aquellas personas que, por unos motivos u otros, abandonan sus países de origen y emprenden la búsqueda de un país que les acoja y en el que entienden que van a poder encontrar mayores posibilidades para llevar a cabo su proyecto vital.

Igualmente juega con el uso impreciso de *inserción* e *integración*, porque se está refiriendo a lo mismo: «Dentro, no obstante, del modelo de *inserción* basado en la *integración plena* en las distintas facetas que presenta la vida social de las personas en general, se perfilan matices concretos que configuran múltiples variantes dentro de un mismo modelo general cuyo eje fundamental es la integración como concepto y constructo».

Dicho modelo valenciano de *integración* establece dos características fundamentales, que son la apertura y la funcionalidad:

Apertura expresamente referida a su flexibilidad y capacidad de adaptación al dinamismo del hecho migratorio, que permitirá seguir las evoluciones del propio fenómeno y apli-

car tempranamente las necesarias medidas para mantener la integración siempre dentro de unos mínimos aceptables. Y funcionalidad en el sentido de que los programas y medidas propuestos en el Plan sean fácilmente aplicables y mantengan en todo momento la más alta viabilidad, tanto respecto a su puesta en funcionamiento, como por lo que hace a su mantenimiento y evaluación.

En definitiva, entre posturas polarizadas como una posible «diferenciación extrema» y un «universalismo asimilacionista» que presentaban serios inconvenientes, la búsqueda de un modelo apropiado de integración³⁴ camina por la vía de conformarse como «la afirmación de unas identidades múltiples que supongan el desarrollo de la autonomía personal, unas identidades y lealtades de grupo etnocultural y una identidad relevante común basada en la ciudadanía compartida».

Por tanto, tras este estudio del concepto de *integración* que defiende cada una de las CC. AA., se puede recordar la evolución de dicho concepto a la par que evoluciona el fenómeno de la inmigración en España, por lo que ambos cambios se reflejan en las diferentes medidas que en el ámbito europeo, estatal y regional se han ido configurando. Como se vio al hablar de las políticas de inmigración en cada etapa, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI-1994) y el Programa GRECO mostraban una concepción limitada de *integración*, centrada en la inserción laboral, la no discriminación y la seguridad documental:

Sin embargo, el concepto «autonómico» de *integración* incorpora perfiles más amplios, más inclusivos y más respetuosos con la diferencia cultural. Los diversos Planes autonómicos es-

³⁴ El modelo de integración valenciano, en concreto, partiría de la definición de *integración* como el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad valenciana en igualdad de condiciones, derechos y obligaciones, que genera una convivencia intercultural mediante la cual puedan llegar a ser participantes activos de la sociedad conformando, como unos valencianos más, la vida social, económica y cultural de la Comunitat Valenciana. Esta convivencia intercultural, que se trata de poner en pie entre todos, está basada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en la interrelación y el mestizaje y en la construcción de una cultura cívica compartida, producto de la interacción y de la vida en común.

tablecen un proceso de integración más multidimensional y no tan excesivamente focalizado hacía la situación documental y la inserción laboral. Los Planes autonómicos se presentan como más inclusivos, con una afirmación más nítida de la equiparación de derechos.³⁵

2.4. Enfoque de los Planes, premisas y principios

Para continuar con los objetivos de esta investigación, conviene dedicar un apartado a los enfoques generales que cada comunidad propone en su respectivo Plan de Inmigración. La diferencia entre este apartado y el anterior, en el que se analizaba con detenimiento el concepto de *integración*, reside en la descripción de los principios que inspiran y se retroalimentan de ese primer concepto. Cada modelo de integración supone la aceptación de unos principios de carácter operativo y ético. No se puede decir que primero sean los principios y después el modelo de integración, ya que ambas variables se van conformando al mismo tiempo y son fruto de la experiencia de otras sociedades y de la propia en materia de inmigración. Además, en el caso de algunas CC. AA., eran estos principios los que facilitaban la definición del *modelo de integración* en el que se fundamentaba el Plan, ya que no había referencias explícitas a un concepto de *integración*.

Viendo las aportaciones del trabajo, se puede intuir que los principios inspiradores de los Planes no van a ser muy diferentes en el núcleo central. En cambio, sí se podrán observar algunas diferencias significativas en relación a principios que podrían denominarse coyunturales o relativos a ciertas comunidades con una tradición sociocultural propia y especialmente fuerte.

La razón de que haya cierto parecido entre los principios de las CC. AA. no es casualidad, sino fruto del seguimiento de los consejos y directrices marcados desde un orden superior, ya sea desde la Unión Europea, ya sea desde el PISI, el Programa GRECO o el PECEI, que en definitiva suelen recoger esas mismas

³⁵ Plan Valenciano de Inmigración.

orientaciones dadas en el ámbito europeo para transmitir las al resto de instituciones del país, sean de carácter regional, provincial o local. Tampoco se debe olvidar que todas esas orientaciones están implícitamente recogidas o incluidas en los principios constitucionales, que son el marco normativo de obligado cumplimiento y respeto para todas las instituciones que forman el Estado español.

En el análisis de los Planes, en algunos casos aparecen diferencias terminológicas que dificultan la categorización de esos conceptos en premisas, principios o líneas estratégicas, ya que para algún plan supone un principio lo que para otro es una premisa o una línea estratégica. De todas formas, se intenta en este apartado esclarecer el uso de esos términos y realizar una comparación exhaustiva de cada uno de los planes.

En el PECEI, se distinguen las premisas, los principios y los objetivos de la siguiente manera:

Las premisas constituyen bases para la elaboración del Plan Estratégico. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración de los inmigrantes desde diferentes Administraciones Públicas, tanto en la Unión Europea como en España. Los principios son las líneas políticas que inspiran y dan coherencia al Plan Estratégico y a todas sus líneas de actuación. Estos principios son la igualdad, la ciudadanía y la interculturalidad. Los objetivos son las diez metas generales que el Plan Estratégico pretende conseguir y que a su vez se concretan en objetivos más específicos para cada una de las diferentes áreas de actuación en las que se articula el Plan.

En cualquier proyecto, las premisas y los principios suelen servir de fundamento para los objetivos que se buscan. Igual sucede en estos Planes, que desarrollan sus objetivos a partir de las bases ideológicas o éticas, que han concretado a través de los principios. Los objetivos, si son generales están con frecuencia más cerca de los principios que de la operatividad real, pero, una vez concretados o desagregados en objetivos específicos, sí dan lugar a unos

cuadros en los que se pueden ordenar cada una de las medidas y acciones previstas, que tratan de operativizar alguno de los objetivos específicos definidos. Por lo tanto, aludimos a las premisas del PECE por ser, en muchos casos, el eje estructurador de los Planes regionales de Integración Social.

El PECE se construye sobre seis premisas:

1. La concepción de la *integración* como un *proceso bidireccional*, de adaptación mutua.
2. La necesidad de adoptar un *enfoque global*, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.
3. La convicción de que la *responsabilidad* del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser *compartida* por las distintas Administraciones y los actores sociales, que incluyen a las personas inmigrantes y al conjunto de la sociedad.
4. La concepción del Plan como un *marco de colaboración* capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
5. La idea de que las políticas de integración se dirigen al conjunto de la ciudadanía, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el *acceso normalizado* de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
6. La incorporación *transversal* de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

En el análisis de los Planes se comprueba que muchas de estas premisas están nombradas como principios rectores. En otros casos, no están claramente citadas como principios rectores, pero sí se menciona su contenido o significado con otros términos o cuando se describe el modelo de Plan que se quiere realizar y en qué se inspira. Por tanto, pasamos a analizar cada uno de estos aspectos tal y como se recoge en los Planes autonómicos analizados.

2.4.1. Bidireccionalidad

Al hablar de *bidireccionalidad*, se está ante una premisa o principio sobre el que se construye el concepto de *integración* que se analizó anteriormente. La mayor parte de las comunidades han logrado entender que la integración de los inmigrantes no es cosa de uno, sino de dos o más. Es decir, la integración de los inmigrantes no es única responsabilidad de los inmigrantes, sino que, por el contrario, quien posee la mayor responsabilidad es la sociedad de acogida y, en concreto, las autoridades públicas que deben fomentar la sensibilización de la población de acogida e impulsar medidas para que la acogida e integración del inmigrante se perciba del modo más positivo posible.

De hecho en el PECEI, se habla de la integración como un «proceso bidireccional de adaptación» que afecta, como se decía, tanto a los inmigrantes como a los autóctonos y a las instituciones del país receptor. Esto es uno de los grandes logros de las actuales políticas de integración, ya que se ha sabido reconocer la complejidad del fenómeno y la difícil solución que supondría una posición defensiva, etnocéntrica y estática. Por el contrario, la posición defensiva se relativiza en la medida que se enfatizan los aspectos positivos de la inmigración.

Los aspectos positivos se encuentran presentes en los Planes, pero a veces este discurso puede estar originado por la impotencia para frenar la inmigración en el país de acogida. Ante una situación así, las autoridades públicas no pueden caer en derrotismos, ni crear estados de pánico frente a la inmigración masiva. Ante determinados fenómenos sociales emerge una necesidad de estudiar a fondo los mismos e intentar gestionarlos sin oponerse a unos flujos que responden a circunstancias estructurales de difícil solución y enmarcados en el contexto de la globalización, de las desigualdades Norte-Sur, de la paz y la guerra, etc. El dinamismo de las políticas supone una ventaja, ya que los flujos son más rápidos que hace años, las nuevas tecnologías de la información, los medios de transporte y la mejora de las comunicaciones presentan unas corrientes migratorias que requieren medidas ágiles, rápidas, flexibles.

En este proceso bidireccional, las reglas del juego vienen establecidas por unos valores básicos impuestos por la sociedad de

acogida y generalmente compartidos por la mayoría de los países de su entorno, como pudiera ser la UE, en el caso de España. Estos valores básicos se inspiran en la Declaración de los Derechos Humanos y en declaraciones de la propia UE sobre qué valores han de mantenerse en estas sociedades para evitar la desaparición de las mismas y asegurar su continuidad.³⁶

El estudio de los Planes lleva a decir que todas las CC. AA. conciben el proceso de la integración como un proceso bidireccional,³⁷ aunque en el análisis del concepto de integración, algún Plan como el de Castilla y León, hiciera uso de alguna expresión que podía poner la responsabilidad del proceso en el inmigrante más que en la población de acogida. Sin embargo, es dicho Plan uno de los pocos que enuncian el carácter bidireccional de las relaciones como un principio rector.³⁸ Otros Planes hablan de la bidireccionalidad al explicar el principio de corresponsabilidad (Plan de Madrid), o el principio de participación (Plan de Andalucía, País Vasco).

2.4.2. Corresponsabilidad

Del carácter bidireccional del proceso de integración se deduce este otro principio de semejante contenido. Si la integración es

³⁶ Como señala el Consejo de la Unión Europea en los «Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea (...) los Estados miembros son responsables de garantizar activamente que todos los residentes, incluidos los inmigrantes, comprendan y respeten toda la gama de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos por el derecho de la Unión Europea y de los Estados miembros, y de que disfruten de ellos y puedan otorgarse la protección que dichos valores, derechos, responsabilidades y privilegios otorgan».

³⁷ Un ejemplo es el Plan de Murcia, el cual, en coherencia con el concepto de *integración*, perfila tres líneas de cara al otro extremo de la relación, la sociedad de acogida, cerrando el proceso bidireccional que requiere tanto de medidas dirigidas a los inmigrantes como de medidas dirigidas a la población de acogida.

³⁸ Plan de Castilla y León, principios de interculturalidad y carácter bidireccional de las relaciones: «Difundir unos medios y un sistema de integración no debe tener como único sujeto al inmigrante, la sociedad castellano-leonesa debe recibir un mensaje que le motive en su implicación en la integración del inmigrante. Prever medidas que faciliten el acercamiento y el entendimiento social debe ser uno de los objetivos iniciales a conseguir, buscando que el castellano-leonés asuma el fenómeno migratorio como cauce de enriquecimiento cultural. Del mismo modo se fomentará el respeto a las culturas entre el propio colectivo inmigrante. Sólo en el respeto por la diversidad de creencias y culturas se pueden alcanzar los fines que las medidas previstas en el presente Plan buscan».

un proceso bidireccional en el que deben participar tanto la población inmigrante como la sociedad de acogida y sus instituciones, tiene sentido que la responsabilidad del proceso sea compartida, ya que de ese modo, los inmigrantes y la sociedad de acogida han de asumir sus respectivos papeles si desean que la integración llegue a ser exitosa. La no integración de los inmigrantes es algo no querido, ni deseado tanto por los propios inmigrantes como por la sociedad de acogida. El desorden social y sus consecuencias que puede ocasionar la marginación de los inmigrantes y una incompleta integración, a la larga, se convierte en un problema mayor que el que supone asumir hoy cierta responsabilidad para alcanzar una favorable integración.³⁹

En cuestión tan material, como costes y beneficios, parece que prevenir es más económico que curar. La corresponsabilidad y la correcta gestión de la integración por parte de las autoridades públicas es el medio para lograr una convivencia intercultural en un clima de respeto por unos valores y principios básicos. El fracaso de las políticas de integración no debería recaer en uno solo de los actores, sino en todos, pues todos son responsables y como el fin propuesto es querido por todos, la integración plena de los inmigrantes, su «no consecución» implica a todas las partes.

El PECCI, lo explica diciendo lo siguiente:

Si entendemos por gobernanza la incorporación a la gestión de los poderes públicos y a la toma de decisiones de principios como apertura, participación y responsabilidad, una buena práctica de la gobernanza de la integración de los inmigrantes exige una cooperación más estrecha entre todos los actores que tienen un papel en este campo y una complementariedad de sus actuaciones: además de las distintas Administraciones Públicas, los interlocutores sociales, las ONG y actores organizados de la sociedad civil, las organizaciones de inmigrantes y los ciudadanos en general, sean autóctonos o in-

³⁹ PECCI: «La política de integración de los inmigrantes que se diseña en este Plan Estratégico quiere ser compartida para que sea una política mantenida a lo largo del tiempo y que no sufra grandes vaivenes en distintas legislaturas. Sólo esa continuidad permitirá conseguir una sociedad inclusiva y evitar situaciones de exclusión y de segregación social entre los inmigrantes y otras minorías étnicas».

migrantes. Recordando, como ha señalado la Comisión Europea, que «la creación de un espíritu de integración es tarea del conjunto de la sociedad».

El principio de *corresponsabilidad* es considerado por varios Planes de forma explícita, refiriéndose a la responsabilidad pública y social, tanto de las instituciones como de las dos sociedades afectadas, la de acogida y la inmigrante.

En el Plan Canario, se enumeran los aspectos que se corresponden a este principio, que van dirigidos a las instituciones y a las dos sociedades implicadas. Esos aspectos o medidas operativas son identificación y asunción efectiva de funciones y competencias entre Ayuntamientos, Cabildos Insulares, Gobierno de Canarias y Administración Central; fortalecimiento de los programas y actuaciones de la Administración Pública que garantizan los derechos reconocidos y objetivos de integración social programados; apoyo a la iniciativa social colaboradora en materia de atención e inserción sociolaboral.

El Plan de Madrid define el principio de *corresponsabilidad* y el carácter bidireccional del proceso de integración en un mismo punto:

Las medidas y actuaciones que se proponen en este Plan buscan estimular las relaciones bidireccionales y recíprocas entre la sociedad de acogida y la población inmigrada, de modo que se eviten las situaciones de dependencia, subordinación o privilegio. Caminar con el horizonte y la exigencia de la reciprocidad, significa el reconocimiento de deberes y derechos, de forma que puedan estimularse la responsabilidad compartida, la horizontalidad en las relaciones y la comunicación mutua.

Después continúa recordando la ineludible responsabilidad de la Administración Pública que tiene el deber de jugar un papel exclusivo en el proceso de integración.

En el Plan de Navarra también se define la *responsabilidad pública* y la *corresponsabilidad social*, refiriéndose a lo que antes ya se apuntaba, es decir, que la responsabilidad pública corresponde

exclusivamente a un actor, que es la Administración Pública, y ningún otro actor puede sustituirla ya que es sujeto de unos poderes y de una autoridad exclusivas y, por otro lado, la corresponsabilidad social, compartida entre las dos sociedades, la de acogida y la inmigrante.⁴⁰

En el Plan Vasco se diferencia entre principios *rectores sustantivos* y *operativos*. Entre los sustantivos, está el principio de *responsabilidad pública*, que establece lo siguiente:

El logro de la integración constituye una responsabilidad de los poderes públicos. Este enfoque engarza con el principio de igualdad en derechos y deberes, en la medida en que sólo desde la inclusión de las personas extranjeras residentes en la comunidad política receptora puede lograrse dicha integración, lo que implica necesariamente la responsabilidad colectiva de la misma comunidad en la concreción de la igualdad mínima. Así, la responsabilidad pública se extiende al colectivo inmigrante en la misma medida en la que se extiende frente al colectivo autóctono de cara al logro de los parámetros mínimos de dicha integración recíproca.

Este principio dará lugar a los restantes principios operativos, pues la operatividad procede de quien tiene el poder de administrar, gobernar, ejecutar, es decir, la Administración Pública, que se convierte en responsable de desarrollar las medidas oportunas para conseguir la integración de los inmigrantes.

En el Plan Valenciano, aunque no aparece como un principio, sí se describe en varias líneas la responsabilidad de la Administración para que, en sus diferentes ámbitos, garantice los derechos y prestaciones que les corresponden a los inmigrantes, así como la promoción de políticas activas de integración. La implicación

⁴⁰ Plan de Navarra, define la responsabilidad pública y corresponsabilidad social: «A los poderes públicos compete asegurar las condiciones que garanticen el derecho de las personas a unas condiciones de vida dignas y a participar plenamente en la sociedad. Por otro lado, la sociedad es la protagonista de la integración de los recién llegados. Debemos aceptar que nuevos miembros participen en un proyecto común de sociedad en la que todos y todas seamos necesarios. La sociedad debe colaborar con los poderes públicos favoreciendo la integración de las familias e individuos inmigrantes».

de la sociedad también es citada, haciéndola corresponsable del logro que se ha de alcanzar.

Los principios de *responsabilidad pública* y de *corresponsabilidad social* pueden venir articulados mediante otros principios. Hablar de corresponsabilidad nos lleva directamente a la participación de la sociedad de acogida y de la inmigrante en los procesos, acciones y medidas impulsados por la responsabilidad pública. Por tanto, al hablar de una y otra responsabilidad, en definitiva se habla de la responsabilidad de participación, de involucrarse en el proceso, de colaborar, de tener una actitud receptiva y de diálogo. Por este motivo, parece interesante incluir aquí el principio de *participación* que se define en varios planes.

En el Plan de Andalucía, no se definía la *corresponsabilidad* ni la *bidireccionalidad*. Aparece el principio de *participación*,⁴¹ que viene a englobar a los dos anteriores:

La implicación e intervención activa de los agentes económicos, las organizaciones sociales, civiles y culturales de todo tipo desde la elaboración y seguimiento del mismo Plan es imprescindible para que las medidas y actuaciones derivadas del mismo sean asumidas por el conjunto de la sociedad, y especialmente por los colectivos afectados. Asimismo, se deben establecer estructuras que permitan que las aportaciones realizadas por las entidades enriquezcan a través de la mejora continua las políticas en materia de inmigración.

En el Plan de Aragón la *participación* también se convierte en principio rector que engloba la corresponsabilidad y la bidireccionalidad, y se insiste en «la intervención activa de todos los agentes sociales, económicos e instituciones tanto en el proceso de planificación como en el desarrollo de actuaciones previstas. A su vez

⁴¹ El Plan Valenciano no lo constituye como principio, pero sí habla de *colaboración de la iniciativa social*: «Tanto la Administración como las organizaciones sociales tienen un papel, un espacio y unas funciones que cumplir para fomentar el proceso de integración. En ese sentido, la intervención social con inmigrantes se conforma como un modelo mixto que cabe mejorar y ajustar a una situación, como la actual, con una inmigración en proceso de asentamiento y una acción que ya cuenta con una cierta experiencia».

implica propiciar espacios de participación para favorecer que las medidas previstas sean resultado del consenso del conjunto de la sociedad de acogida y, en especial, del colectivo objeto de la intervención».

El Plan Canario cuenta con este principio, aunque también definió el de *corresponsabilidad*. La participación queda muy enfocada a la población inmigrante y mediante el asociacionismo como principal cauce, aunque también trata de contar con la colaboración de los inmigrantes en el diseño, evaluación y desarrollo de programas y servicios.

El Plan desarrollado en Castilla y León, considera el *diálogo y la participación social* como principio rector. La búsqueda del consenso de todos los agentes implicados en la inmigración se aprecia como un requisito importante para el éxito del Plan. Como agentes sociales, destaca las organizaciones empresariales y los sindicatos, con lo que refuerza la postura de la que parte el Plan, de concebir la integración laboral como elemento vertebrador de toda la política de integración. En línea con el principio de *responsabilidad pública*, establece que la Administración «debe asumir, y así lo hace la Junta de Castilla y León, la responsabilidad de la tan deseada integración social», así como «la sociedad castellano-leonesa se ha constituido en un medio activo de tal fin», completando el sentido de *corresponsabilidad* que se ha ligado a la *participación* y a la *bidireccionalidad*.

El Plan de La Rioja, con su característica brevedad tan sólo dice que se trata de un «Plan participativo, ya que somete a consideración del Foro de la Inmigración, órgano de participación de los agentes que representan a la población inmigrante en La Rioja». Efectivamente la creación de ciertos órganos consultivos y de participación como los foros y los observatorios, van ligados a la elaboración de estos planes estratégicos, cuyo primer modelo es el Foro de Inmigración y el Observatorio creados en el ámbito estatal a partir del PISI (1994).

El Plan de Navarra resulta más claro que el anterior en su formulación, y su principio de participación establece:

Toda política social debe elaborarse y ejecutarse contando con el protagonismo y participación de sus destinatarios. Este

Plan está destinado a la población que vive en Navarra, tanto la de acogida como la inmigrante. En la Comisión de Seguimiento del mismo se prevé la presencia de representantes de las asociaciones de inmigrantes y de las entidades de iniciativa social que vienen articulando la acogida.

La bidireccionalidad está presente en la medida que tiene en cuenta a las dos sociedades, la de acogida y la inmigrante y, por tanto, mediante la participación se fomenta la responsabilidad de ambas partes en el proceso de integración social.

En el Plan Vasco el principio de *participación social* es otro de los principios rectores sustantivos, y sin dudarlo, se relaciona directamente con los principios de *responsabilidad pública* y *corresponsabilidad social*. En este caso la participación se liga a la *corresponsabilidad social*, se trata de una «facultad a disposición de las personas inmigrantes, de los colectivos en los que se integran y de la propia sociedad de recepción». Dentro del ámbito de la participación uno de los objetivos es el fortalecimiento de la sociedad civil a través del asociacionismo, lo que favorece la auténtica crítica social que pueden hacer algunas ONG más activas.

2.4.3. Enfoque global-(integral)

La *integralidad*, el enfoque global, holístico, es el principio con el que se califican la mayor parte de los nombres de los planes (Plan Integral de Inmigración...). El PECEI se construye bajo esta segunda premisa, «puesto que la integración es un proceso que afecta a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas de los grupos sociales». Este enfoque también supone un gran avance en el desarrollo de las políticas de inmigración, pues ningún aspecto de la vida queda al margen de los otros, y cuando se pretende conseguir la integración de un colectivo numeroso como los inmigrantes, hay que intentar controlar el mayor número de variables posibles para que un fenómeno tan complejo, variado, cambiante y novedoso no se convierta en un problema social grave.

Hace un par de décadas, la inmigración que había en España se podía atender mediante medidas sectoriales que hubieran sido demandadas con más insistencia o urgencia. Hoy eso no es posi-

ble en ninguna de las CC. AA. en las que la población inmigrante tiene un peso relativo considerable dentro de la población autóctona. Las demandas de la población inmigrante abarcan todos los campos, y la escasez de recursos y medios obliga a las Administraciones Públicas a reducir costes y a mejorar la eficacia de los servicios que presta habitualmente. La integralidad de los planes, ya sea para la integración de los inmigrantes, de apoyo a la familia, de juventud o de género, supone un esfuerzo a corto plazo que espera ser rentable a largo plazo, en la medida que la coordinación entre las diferentes Administraciones evita el desdoblamiento de la prestación de servicios y facilita la concreción de qué servicios son los más demandados y qué necesidades específicas pueden tener los grupos a los que se dirige el Plan.

Pero la integralidad,⁴² aunque se concibe principalmente en la horizontalidad, también implica la verticalidad. Se trata de integrar y de tener una visión de conjunto no únicamente departamental o sectorial, sino jerárquica y burocrática. La búsqueda del ahorro, de la eficacia y de la eficiencia origina la reducción de duplicar las competencias en los diferentes ámbitos de Gobierno, desde la Administración General del Estado, a las Autonómicas, pasando por las Provinciales hasta llegar a las Locales. El reparto de competencias es un asunto que se mantiene abierto al mismo tiempo que cambia la configuración del tejido social de cada comunidad, así como de las ciudades, que cada vez tienen un papel más preponderante en la gestión de la integración de los inmigrantes.

El principio de *integralidad* se define en el Plan de Andalucía apuntando que «el Plan debe contener aspectos de prevención, atención y promoción, y debe contemplar integralmente las diferentes áreas de actuación, porque sólo así se garantiza la no fragmentación del sujeto destinatario del mismo, que es la persona, inmigrante o no, extranjera o no». Directamente unido a

⁴² Exige abordar, además de los aspectos económicos, laborales, educativos, sanitarios, de alojamiento y sociales de la integración, las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos de los inmigrantes. Y exige hacerlo en un marco global y coherente a largo plazo que tenga en cuenta las diversas condiciones regionales o locales y las necesidades específicas de grupos particulares (PECI).

este principio, se nombra el principio de *integridad*, que trata de conseguir que la sociedad andaluza sea «considerada en su totalidad, sin diferenciar segmentos o grupos de población. La orientación de una política de inmigración, desde una perspectiva no fragmentaria, nos permitirá orientar las medidas y actuaciones del Plan sin menoscabo de los derechos de las personas, sea cual sea su condición». Si la integralidad reconoce las diferentes visiones de un mismo fenómeno y trata de aglutinarlas para que el fenómeno sea mejor comprendido, por el contrario, la integridad concibe el objeto de estudio, en este caso la sociedad andaluza, como una unidad que no puede fragmentarse.⁴³

El Plan de Aragón pretende ser global, de ahí que quiera tener «presente al conjunto de la población y recoger en su programación medidas dirigidas a todos los sectores que conforman la sociedad de acogida». Pero también se define como un Plan Integral en el que la «intervención debe acometerse desde todas las áreas de actuación generando sinergias que favorezcan la integración plena del colectivo en la sociedad de acogida». Se trata, por tanto, de buscar la integralidad de los departamentos, de los recursos, para mejorar la eficacia de todas las acciones y conseguir la plena integración del inmigrante.

En el Plan Canario la *integralidad* aparece acompañada de la *transversalidad*, aunque son matices distintos, ya que el primero hace alusión a la «obligatoriedad de compactar las actuaciones con recursos y servicios de todas las áreas y sectores del bienestar social, considerando las situaciones en su globalidad», mientras que la transversalidad suele hacer referencia a cómo un tema concreto, como la inmigración, debe atravesar, vertebrar todas las políticas sectoriales que se realicen. Aunque en la mayoría de los

⁴³ Desde un punto de vista sociológico, el carácter integral de un plan puede resultar beneficioso y acorde a los nuevos fenómenos sociales, que por su complejidad, por su flexibilidad, por la rapidez de las transformaciones y de los cambios, tal vez permita aunar fuerzas y conseguir un análisis más real y completo de una realidad. En cambio, la integridad parece ir en la línea contraria, de querer simplificar algo que es complejo. La sociedad andaluza no es homogénea, sino muy variada y compleja, como cualquier sociedad desarrollada. Por tanto, querer concebir a la sociedad andaluza como un «todo» puede dar lugar a errores en el análisis de esta realidad y en la puesta en marcha de políticas destinadas a una de las partes de ese «todo» que sería el colectivo inmigrante.

Planes cuando se habla de *transversalidad*, es una transversalidad doble, ya que por una parte se habla de la transversalidad de la inmigración en las medidas que se realicen en otras áreas (fuera del Plan), pero por otra parte y con frecuencia, se habla de la transversalidad de ejes como el género o la juventud, dentro del mismo Plan y en las actuaciones que cada área realiza dentro del Plan.

En el Plan de Castilla y León la concepción integral del mismo va en la línea descrita antes, de «contemplar integradamente las diferentes áreas de actuación, pues sólo con una visión integradora se propiciará el uso de los recursos de forma eficiente y se cubrirán todos los campos de necesidades que pueda tener la población inmigrante, contando con el compromiso de la Administración Autonómica. Una gestión parcial o fragmentada de la integración impediría la plena consecución de los fines últimos del Plan».

En el Plan de La Rioja se dice que, como el resto de Planes vigentes en dicha comunidad, en este Plan también se requiere la coordinación de todas las áreas implicadas en el mismo.

Ciertamente, como sucede en el Plan de Navarra, la delimitación de qué es *coordinación* y qué es *integralidad* es complicada, pues la mayoría de estos principios que se están analizando tienen una estrecha ligazón entre sí. Así sucedía con la *participación*, la *corresponsabilidad* y la *bidireccionalidad*, que se entrelazaban en sus definiciones. Ahora la integralidad y la coordinación se entremezclan en este Plan, aunque aparecen diferenciados en la mayoría de los Planes.

En el Plan de Navarra la «coordinación e integración de recursos entre las Administraciones Públicas y las entidades de iniciativa social» es un principio del Plan, y viene descrito por la necesaria cooperación entre las distintas Administraciones (Central, Autonómica y Local) en cualquier tema y, especialmente, en la inmigración. También se hace alusión a la coordinación e integralidad horizontal, de las diferentes áreas: «Una política de inmigración sólo será eficaz en la medida en que se tengan en cuenta los distintos ámbitos socioeconómicos en que la población inmigrante se ve inmersa y que, a su vez, se ven influidos por la presencia de ésta: empleo, vivienda, educación, salud, relaciones comunitarias...»

En el Plan Vasco, «se pretende realizar una ordenación global del fenómeno inmigratorio en la sociedad vasca en aras a la plena

integración. Por ello la política vasca de inmigración se articula con vocación de transversalidad y multilateralidad y afecta y compromete a todo el sector público actuante en la CAPV. La regulación o gestión parcial o fragmentada de la integración impide la plena consecución de ésta». Aquí se vuelven a intercambiar los significados de *integralidad*, *transversalidad* y *multilateralidad*, para referirse a esa necesidad de que la inmigración esté presente en todas las políticas y que todas las políticas se pongan de acuerdo al tratar la inmigración.

2.4.4. Coordinación-cooperación

El PECCI trata de configurarse como marco para la cooperación, según esta cuarta premisa, en el ámbito estatal. El PECCI «pretende ser un instrumento capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones a favor de la integración de los inmigrantes». En cuanto a la cooperación, resalta la que puede establecerse entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil para mejorar todo el proceso de integración de los inmigrantes y la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas (Central, Autonómica y Local).

En el Plan de Andalucía, la *cooperación* será fundamental entre las distintas Administraciones, como puedan ser las locales y las estatales e, incluso, europeas. El principio de *coordinación* «se entiende como una acción interna por parte de la Junta de Andalucía» y deberá tener como fin la coordinación de los Servicios Centrales y la coordinación vertical, en relación a las Administraciones Locales o Provinciales. Por tanto, la diferencia entre ambos principios reside en que en la cooperación se requiere más de una voluntad para llevarla a cabo, bien sea «Estado-Autonomía», «Autonomía-Local» o «Autonomía-Europa», y en la coordinación aunque la reciprocidad está implícita, la acción es iniciativa del Gobierno Autonómico y no requiere otras voluntades para llevarse a cabo.

En el Plan de Aragón, la *coordinación* se explica en el marco de la complejidad de la inmigración y de la variada participación de instituciones en el proceso. Tantos actores, sin una correcta coordinación, pueden acabar entorpeciendo y reduciendo la eficacia de las medidas impulsadas de manera aislada. De ahí, que se procure la coordinación y colaboración de la Administración

General del Estado y de las Administraciones Locales, garantizando también la propia coordinación interna del propio Gobierno Autónomo.

En el Plan Canario, la *coordinación* es acompañada por la *complementariedad*, y entre las medidas que propone están «optimizar y racionalizar los recursos de los diferentes agentes públicos y privados, canalizando sus actuaciones de manera que se refuercen y complementen mutuamente; definir y articular los espacios, órganos, materias y procedimientos de coordinación que faciliten las relaciones funcionales entre las Administraciones Públicas y entre las entidades y agentes prestadores de servicios».

Entre los principios operativos de Castilla y León se encuentra la *cooperación interadministrativa* y la *transversalidad*, aunque dada su importancia en muchos de los Planes, este aspecto será tratado en otro apartado. La cooperación crea un marco de aprovechamiento de recursos entre las diferentes Consejerías, que evita duplicidades y vela para que se viva la responsabilidad pública de los recursos.

En el Plan de Cataluña, la *coordinación* es uno de los principios básicos de la gestión. Dicha coordinación, de modo similar a otros Planes, tiene dos coordenadas: la coordinación horizontal entre los diferentes departamentos y organismos de la Generalitat, y la coordinación vertical interadministrativa, con las Administraciones Públicas del Estado y Locales. Dentro de la coordinación vertical también se incluye la coordinación con entidades y asociaciones que trabajan en el ámbito de la inmigración.

El Plan de Madrid, que se define como de largo alcance, en su intento de armonizar las actuaciones que deben llevar a cabo los distintos departamentos de la Administración Autónoma, las Administraciones estatales y municipales, así como de evitar la duplicidad de acciones y el gasto innecesario de recursos, establece la *coordinación* como otro de sus principios. De modo semejante al Plan de Cataluña, también cita la coordinación con las iniciativas provenientes de la sociedad civil.

En el Plan de Navarra, también establecen como principio la *coordinación e integración de recursos* entre las Administraciones Públicas y las entidades de iniciativa social. Esta coordinación resulta igual de completa en su definición que la de Madrid o Cataluña,

contando con la Administración del Estado, las Administraciones Locales y la sociedad civil.

En el Plan Vasco, se pretende con el principio de *coordinación* «garantizar los adecuados cauces de comunicación y coordinación en tres niveles diferenciados: a) Entre los departamentos competentes del Gobierno. b) Entre los órganos ejecutivos común, forales y locales de la CAE. c) Entre los diversos ámbitos públicos y los grupos sociales implicados. De modo complementario se prevé el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Gobierno Vasco, la Administración del Estado y otras Administraciones Autonómicas, así como la presencia en aquellos ámbitos y organismos internacionales que contribuyan a darle soporte técnico y estratégico».

Resulta llamativo que en la elaboración de los Planes se tengan en cuenta las experiencias de otras CC. AA. en el ámbito de la inmigración y, sin embargo, a la hora de hablar de principios como el de *coordinación*, *transversalidad*, *cooperación* o *corresponsabilidad*, entre otros, se tenga muy poco en cuenta la relación con otros Gobiernos Autonómicos. Se ha visto que las relaciones se centran en la verticalidad entendida como Estado, municipios, sociedad civil, y en la horizontalidad, entendida únicamente como interna, entre los departamentos o consejerías de cada Gobierno, y no se considera la horizontalidad con otras comunidades autónomas. La trascendencia de este aspecto es mayor de lo que a primera vista parece, pues los inmigrantes, aunque muestran una tendencia a establecerse en una región y evitar cambios, pueden moverse libremente por todo el territorio español buscando mejores oportunidades de empleo o mayor garantía de servicios públicos. De hecho, son numerosos los estudios que muestran que la movilidad del inmigrante es mayor que la del nacional, por lo que resulta indispensable en este punto, subrayar la necesidad de contar con una adecuada coordinación interautonómica

En el Plan Valenciano, entre los principios que caracterizan la estructura y el funcionamiento del Plan, aparece el de *coordinación* y *cooperación interadministrativa*, que «completan las actuaciones previstas en el Plan sobre la base de la participación de todos los órganos implicados en la puesta en práctica del mismo».

2.4.5. Normalización

El Plan Estratégico tiene como quinta premisa la universalidad de las actuaciones y el acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios públicos y privados. Se ha etiquetado esta premisa como *normalización* pues así se nombra en los Planes y se hace más fácil la clasificación. El PECEI plantea lo siguiente:

Las actuaciones públicas deben ir dirigidas al conjunto de la población, y este principio de universalidad implica que los inmigrantes deben recibir una atención normalizada dentro de esos servicios. Éste es un principio que debería inspirar tanto los servicios públicos como los privados de carácter general. Sin embargo, pueden existir algunas fases del proceso de inmigración (como la acogida) o aspectos del proceso de integración de los inmigrantes (como la enseñanza de las lenguas oficiales en España) que pueden exigir intervenciones o servicios específicos en algunos campos, al menos con carácter temporal.

El acceso normalizado a los servicios públicos y el intento de evitar la duplicidad de los servicios, para la sociedad de acogida y para la población inmigrante, es, como se dijo más arriba, un paso en el desarrollo de políticas de integración, ya que todo lo que sea diferenciar y dar un trato desigual (incluso positivo) a los inmigrantes fácilmente conduce a la segregación y a la marginación. Un posible debate que ya se adelantó al hablar de la *integridad* de la sociedad andaluza, es la importancia de tratar a todos por igual, pero con justicia, dando más a quien más necesite en un momento determinado y siendo conscientes de las diferencias y de la heterogeneidad de una sociedad en la que se están integrando inmigrantes. La definición o la visión del PECEI, en esto parece más oportuna que la *integridad* del Plan de Andalucía, pues el PECEI tiene en cuenta las diferencias que hay en el momento de la «acogida» o en la «enseñanza de la lengua» entre un inmigrante y un autóctono, y prestar diferentes servicios en estos casos, no es saltarse el principio de universalidad y normalización.

A la hora de plantear este principio de normalización, en el Plan de Andalucía se refleja una concepción idéntica a la del

PECI, con lo que relativizan ciertas consecuencias previsibles del principio de *integridad* del que se hablaba antes. Por tanto, se puede decir que las posibles consecuencias negativas de un mal usado principio de integridad de la sociedad andaluza, quedan superadas por otros principios.

En el Plan de Aragón, la atención de la población inmigrante mediante los servicios ordinarios y sin crear estructuras paralelas queda recogido en el principio de *normalización*. Asimismo, se menciona la necesidad puntual de acciones o servicios específicos que faciliten el acceso de este colectivo a los sistemas normalizados en condiciones de igualdad con los nacionales.

En el Plan Canario, también consta la normalización como un principio, al priorizar el uso de aquellos servicios de carácter general para toda la población, tanto en el ámbito comunitario como en los servicios especializados, para evitar la discriminación de los inmigrantes.

En el Plan de Castilla y León, este principio tiene un carácter operativo:

La planificación de la política de inmigración debe desarrollarse en un marco de igualdad, no fomentando medidas excepcionales sino trabajando dentro del desarrollo de la actividad ordinaria de los poderes públicos. Las actuaciones y medidas contempladas en el Plan implican que la atención a inmigrantes debe realizarse de forma prioritaria en el marco de las instituciones, servicios y programas ya existentes para el conjunto de la población nacional. Implica normalizar las prestaciones y servicios que resultan necesarios para conseguir la integración del colectivo inmigrante. No se deben crear estructuras paralelas de atención y prestación de servicios, pero este principio debe combinarse con el derecho a la diferencia que tiene toda persona a que la comunidad de acogida respete su propia identidad.

En este Plan se contempla también el principio de *respeto a la legalidad* vigente que, si bien no es igual a la normalización, sí tiene como base el principio de *regularidad*, de *normalización*, aunque el sostén de esta regularidad deba encontrarse en el hecho de ser persona y no necesariamente en una condición administrativa.

En La Rioja, se dice que es «un Plan integrador, ya que plantea las actuaciones desde el reconocimiento, refuerzo y potenciación de los recursos “normalizados” ya existentes».

En el Plan de Madrid, según el principio de *normalización...*

Se entiende que cualquier medida que se adopte en relación a mejorar el acceso a recursos, servicios y prestaciones por parte de la población inmigrante debería encaminarse a adoptar un tratamiento semejante y en condiciones parejas al resto de la población madrileña. (...) En ocasiones, esto mismo puede exigir llevar a cabo actuaciones específicas que permitan incidir de modo eficaz y efectivo en determinadas circunstancias particulares que concurren en algunos casos de personas inmigrantes que se hallan en situación de especial vulnerabilidad, sin que ello signifique operar desconectados de los sistemas generales de protección social, sino por el contrario, insertos en ellos y priorizando la atención que se realiza desde ellos.

En el Plan de Murcia, como línea estratégica pero no como principio, se encuentra el «facilitar el acceso normalizado de los inmigrantes a los recursos sociales de que dispone nuestra Región, procurando que su condición de ciudadanos extranjeros no suponga un obstáculo en el ejercicio de los derechos que la legislación española les reconoce».

El principio de normalización en la Comunidad Foral de Navarra queda del siguiente modo:

El respeto a los derechos y la protección social de las personas inmigrantes se ha de garantizar mediante la integración en los sistemas de protección social y recursos previstos para el resto de la población. La no discriminación por razón de género, etnia, cultura o religión debe ser, sin embargo, compatible con el respeto a la diferencia, lo que exigirá, en algunas situaciones, adaptar los recursos generales a las peculiaridades derivadas de estas diferencias, precisamente para garantizar el mejor acceso a aquéllos.

En el Plan Vasco, la normalización se propone desde el desarrollo de los principios sustantivos de igualdad y responsabilidad, planteando la prestación de servicios de carácter general a la población inmigrante, sin desestimar actuaciones subsidiarias de especialización para aquellos casos de necesidad específica.

Por último, en el Plan Valenciano, la normalización se considera un principio general, que evita la creación de estructuras paralelas susceptibles de derivar en segregación de la población inmigrante y, como viene siendo habitual en los Planes, que permite la prestación de servicios específicos para casos o circunstancias concretas, como pudiera ser el momento de acogida.

2.4.6. Transversalidad

La última premisa que propone el Plan Estratégico es la de *transversalidad*. Al hablar de *integralidad* en el Plan Canario o de *cooperación interadministrativa* en el Plan de Castilla y León, se nombró el principio de *transversalidad* al que aparecían ligados ambos. Tal y como se adelantó, supone que la integración de los inmigrantes debe incorporarse de modo transversal a todas las políticas públicas orientadas a los ciudadanos. En el caso del PECEI, por ser un plan de carácter estatal, la transversalidad afecta a la Administración General del Estado, a las comunidades autónomas y a las Corporaciones Locales. En cambio, en los Planes de las CC. AA., el principio de transversalidad no pretende ser tan ambicioso como para implantarla en las políticas nacionales, sino que el objeto de la transversalidad son las políticas públicas del Gobierno Autonómico y las locales.

En el Plan de Andalucía, queda claro la aplicación de este principio a «todas las actuaciones que se realicen en el ámbito de las competencias de la Junta de Andalucía», y debe «contemplar la perspectiva en materia de inmigración como eje transversal, en la que se apoyan las políticas a ejecutar, sean educativas, sanitarias, de empleo, culturales, etc.».

El Plan de Aragón, declara que en «materia de inmigración existen actuaciones y principios como el de igualdad de derechos y obligaciones que impregnan todas las áreas definidas y que han de tenerse en cuenta a la hora de plantear medidas específicas desde el área de vivienda, sanidad, trabajo, etc.».

El Plan Canario es uno de los que plantea la *transversalidad* en relación con la *integralidad*, aunque el enunciado del principio no resulta tan claro como el de otros Planes: «obligatoriedad de compactar las actuaciones con recursos y servicios de todas las áreas y sectores del bienestar social, considerando las situaciones en su globalidad».

En el Plan de Castilla y León la transversalidad es un principio operativo que va unido a la cooperación interadministrativa. La transversalidad presenta varias vertientes: por una parte, se refiere a la transversalidad interna, dentro del propio Plan de alguna directriz, en este caso, la cuestión de género; pero, por otra parte, se refiere a la transversalidad de la cuestión *inmigración* en el conjunto de las políticas públicas llevadas por cada Administración.

En el Plan de Cataluña, este principio viene descrito de la siguiente manera:

Transversalitat: el Pla supera el marc interdepartamental per entrar en el de la transversalitat. Elguis objectius no són els mateixos departaments de la Generalitat, sinó les actuacions que es volen dur a terme. Comporta una cultura organitzativa en què els departaments, a partir d'unes línies estratègiques definides políticament, planifiquen i coordinen consensuadament programes i actuacions.

En La Rioja, se dice que el Plan es transversal, «tanto en su fase inicial (diseño) como en las fases de implementación y evaluación que seguirán a su aprobación», pero no explica lo que entiende por este principio.

Por último, en el Plan Valenciano, como otro de los principios que caracterizan la estructura y el funcionamiento del Plan, está el de la *transversalidad*, en el sentido de la *horizontalidad* que preside sus actuaciones.

Hasta aquí, hemos analizado las premisas del PECEI y la similitud de dichas premisas con los principios que aparecen descritos en los Planes. Ahora bien, en el PECEI, también se definen unos principios que convendría tener en cuenta antes de dar por finalizado este análisis. Son tres los principios definidos en el PECEI, y guían la

acción estratégica, los objetivos y las actuaciones que se pretenden poner en marcha. Algunos de estos principios, como se verá, coinciden con los de muchos Planes, pero otros son completamente novedosos en su formulación, al menos como principios, ya que el contenido aparece en los Planes de otra manera. El primer principio es el de *igualdad y no discriminación*, «que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos». El segundo principio es el de *ciudadanía*, que en otros Planes aparece como una cuestión competencial que se ha de debatir más que como principio. Según el PECE el principio de *ciudadanía* «implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes». El último principio es la *interculturalidad* como «mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural».

2.4.7. Igualdad

Este principio aparece en el Plan de Aragón, que establece que «la incorporación de los inmigrantes a la sociedad aragonesa debe realizarse en condiciones de equiparación de derechos, obligaciones y oportunidades con los nacionales compartiendo de esta forma una ciudadanía común, lo contrario supondría renunciar al objetivo último de la integración plena».

En el Plan Canario, se señalan componentes de la igualdad: «equiparación de derechos y deberes; derecho a la diferencia (interculturalidad); igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres».

En el Plan de Castilla y León, la igualdad de trato «es el principio básico según el cual, la incorporación de las personas de origen extranjero a la sociedad castellano-leonesa y española ha de producirse en condiciones de igualdad con los nacionales en derechos, obligaciones y oportunidades. En este sentido se velará de manera explícita por los derechos de los grupos desfavorecidos. El principio rector de la igualdad tiene incluso más sentido dentro del marco de protección de la dignidad y de los derechos humanos, siendo uno de los referentes claros de la política de la Junta de Castilla y León en todas las materias y especialmente en la inmigración».

En el Plan de Madrid, se reconoce la igualdad de oportunidades, y se intenta salvar las barreras que pueden dificultar el acceso de los inmigrantes a las mismas oportunidades que pueden disfrutar el resto de madrileños.

El Plan de Murcia también trata de «generar dinámicas y actuaciones tanto de reconocimiento de los nuevos “actores sociales” como de responsabilidad y compromiso ciudadano; de derechos y deberes; *igualdad y diversidad*; diálogo; conocimiento veraz de lo que es la inmigración y su gestión, co-integración, interculturalidad, etc.».

La igualdad en derechos es un principio rector sustantivo en el País Vasco, e intenta extenderse a los derechos civiles y también sociales, económicos y culturales que se generalizan a todas las personas residentes, con independencia de su nacionalidad, e incluso de derechos políticos en la medida en que puedan ser incorporados al ordenamiento jurídico autonómico.

La igualdad, suele ser también un aspecto transversal de todas las políticas, especialmente al hablar de género, de la igualdad entre hombre y mujer. Si la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la propia sociedad de acogida es un reto por alcanzar, la igualdad con la población inmigrante es aún más complicada, al agrandarse las diferencias si, además de inmigrante, se es mujer.

2.4.8. Interculturalidad

En la descripción de los modelos de integración por los que se decantaba cada comunidad, se observó una preferencia por un modelo de sociedad plural, asentada en la interculturalidad. La correcta precisión de términos como *interculturalidad*, *pluralidad cultural*, *multiculturalidad*, etc., resulta imprescindible para saber de qué estamos hablando al utilizar unos u otros términos (Zapata-Barrero 2004; Zamora 2003; López i Casanovas 2007).

El PECCI defiende la diversidad cultural como uno de los valores y de las riquezas inherentes al pluralismo español y europeo. «Además, la concepción de la integración como un proceso de mutua adaptación impone también respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigradas y niega la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales dominantes en-

tre la población española». A la vez este principio no se queda en el simple reconocimiento de las diferencias culturales, sino que promueve el diálogo, la comunicación, la interrelación e interacción entre los miembros de las diferentes culturas.⁴⁴

En el Plan de Andalucía, «la pluralidad cultural será considerada como una de las ventajas que ofrece el modelo de integración por el que apuesta la Junta de Andalucía. El respeto a la diversidad enriquecerá el dialogo de las instituciones y los agentes de Andalucía, facilitando la integración dentro de la sociedad andaluza».

En Aragón, también se valora positivamente la diversidad cultural como fuente de enriquecimiento mutuo y progreso para la sociedad. «La convivencia interétnica en una sociedad democrática, sólo es posible desde el respeto a las diferencias culturales y el reconocimiento de la diversidad, estableciendo como límite aquellos valores comunes compartidos por la sociedad acogedora como son el respeto a los derechos humanos, la vida en democracia y la igualdad entre hombres y mujeres.» Pero para que la interculturalidad sea cierta, debe ser aceptada por los miembros de otras culturas, sean mayoría o minoría, para que en un clima de tolerancia aprendan a convivir con la diferencia.

En Castilla y León, el equilibrio entre el reconocimiento de la diversidad y la convivencia e integración de personas de culturas diferentes es uno de sus principios.

Una visión semejante es definida en el Plan de Madrid:

Las sociedades modernas actuales se van haciendo más complejas con la incorporación de personas de culturas, etnias e identidades distintas y plurales a las preexistentes en

⁴⁴ PECE: «En definitiva, los mejores medios para abordar los conflictos de convivencia ligados a diferentes prácticas culturales o las cuestiones relacionadas con prácticas culturales y religiosas inaceptables que entren en conflicto con los derechos fundamentales y con los valores básicos de la UE son, como señala el Consejo, el diálogo intercultural e interreligioso constructivo, la educación, un discurso público basado en la reflexión y el apoyo a las expresiones culturales y religiosas que respeten los valores, derechos y leyes nacionales y europeos. Sobre estos elementos cabe construir una convivencia armoniosa. El principio de interculturalidad se configura, por tanto, como la pauta básica que, de acuerdo con la concepción de integración inherente al presente Plan Estratégico, debe regir la relación entre personas y grupos de distintas culturas, a fin de garantizar a un tiempo la cohesión social basada en principios constitucionales compartidos y el respeto y la valoración positiva de la diversidad».

ellas. Por esa razón el horizonte debe abrirse no solamente a la pluralidad cultural, sino a las nuevas formas sociales y culturales, que son fruto de los procesos de intercambio tan fructíferos entre los que ya están y los que llegan ahora. La interculturalidad supone el reconocimiento de unos y de otros como distintos pero iguales que conviven y comparten no solamente espacios comunes, sino proyectos comunes.

Escuetamente, también se propone la interculturalidad en el Plan de Murcia, y en los restantes Planes, aunque no aparezca precisada entre sus principios, sí queda expresada en el desarrollo de los mismos.⁴⁵

Falta por analizar el principio de *ciudadanía*, que se verá en el siguiente capítulo dedicado exclusivamente a este punto, que a pesar de no aparecer como principio en ninguno de los Planes, sí es una cuestión sobre la que se reflexiona en todos, especialmente al hablar de las competencias del Estado y de las CC. AA., así como de la situación administrativa del inmigrante como requisito para acceder a una serie de derechos y deberes.

2.4.9. Otros principios

El principio de *territorialización* o *descentralización* impulsa la aparición de instrumentos estratégicos en ámbitos territoriales de menor tamaño que el de la región. Los ámbitos provinciales, comarcales y locales se consideran como los más idóneos para conocer realmente las necesidades de los inmigrantes y para poner en práctica las

⁴⁵ Por ejemplo, en el Plan Valenciano: «Esta concepción de convivencia intercultural pone el acento en la interacción. Alude a una interrelación en los distintos ámbitos de la vida social, a un proceso de interacción que no se limita a intercambios puntuales sino que se basa en espacios, redes y relaciones sociales comunes. ¿Cuáles son las bases de esa convivencia intercultural?: 1) Los principios democráticos. 2) El derecho a la diferencia como valor que se incorpora a la nómina de principios, tanto por justicia respecto a las minorías, sean éstas nacionales y/o etnoculturales, como por enriquecimiento del conjunto de la sociedad. 3) La voluntad de ser una sociedad y tener un proyecto común, colectivo, de sociedad, que constituya un ámbito de convivencia, referencia y autoidentificación, cómodo y acogedor, para los que aquí vivimos y trabajamos. 4) Nos autoconcebimos como sociedad compleja en proceso y cambio. La Comunitat Valenciana ya es una sociedad compleja y plural. A esta pluralidad se añade la que representan los colectivos de inmigrantes. Como toda sociedad plural, en un marco de globalización, será necesario un proceso de ajuste y cambio que debemos hacer juntos».

medidas propuestas, ya que es en dichos ámbitos donde los servicios sociales, educativos y sanitarios entran en contacto directo con la población, y canalizan a otras Administraciones las demandas de la sociedad que no alcancen a cubrir. En el Plan de Andalucía, Aragón, Cataluña y País Vasco, el peso de las Administraciones Locales se considera de gran importancia para conseguir la plena integración de los inmigrantes, por los motivos citados (Carreras 2004).

En algunos Planes, con la preocupación de evitar fracturas dentro de la sociedad y de buscar un tejido social compacto, se formulan directrices que ponen el acento en la obligación de los poderes públicos de impulsar la integración plena de los inmigrantes, haciéndola compatible con la participación y colaboración activas. En el Plan de Andalucía, se constituye la *socialización* como uno de sus principios. Cercana a esta definición se hallan los *principios de integración social* (Plan Canario) y *cohesión social* (Plan de Madrid). En el Plan de Murcia, como una línea estratégica, se habla igualmente de la necesidad de las redes y recursos sociales para mejorar la integración social del colectivo inmigrante. En la Comunitat Valenciana también la *integración* se define como el criterio central que constituye tanto el origen como el fin de la política migratoria y que beneficia tanto a los inmigrantes como al conjunto de la sociedad de acogida.

El principio de *prevención* se enmarca en el esfuerzo que realizan todas las CC. AA. para mantener unas fuentes de información fiables, que les permitan desarrollar las medidas o actuaciones que mejor se adapten a la realidad. La prevención engloba tanto a los esfuerzos destinados a la información, formación o sensibilización (Plan Canario), como a la vocación de los Planes de prevenir y evitar posibles efectos perversos (Plan del País Vasco, Comunitat Valenciana), por lo que se halla muy ligado al proceso de *evaluación* que en la mayoría de los planes queda recogido (Comunitat Valenciana). Es de hecho el principio de *evaluación* el que garantiza la capacidad de prevención de los Planes, pues la evaluación no se reduce a los resultados en la mayoría de las CC. AA. sino que se dirige también a la implementación, y se caracteriza por ser flexible y adaptable a los cambios que puedan surgir.

En Castilla y León el sometimiento periódico del Plan a un «control de efectividad y eficacia permitirá conocer la idoneidad

de las medidas, la adecuada distribución de los recursos y la relación existente entre la medida adoptada y el grado de aceptación de esta por la población inmigrante en cuanto vía real de integración». En Cataluña la evaluación tendrá carácter global, a partir de datos cuantitativos y cualitativos en relación con cada línea estratégica (*acollida, igualtat, acomodació*). En la Comunidad Foral de Navarra, bajo el nombre de *planificación*, está la misma idea de seguimiento de las actuaciones y de los cambios que puedan darse, con el fin de que las medidas no pierdan eficacia. El Plan Vasco, también nace con el deseo de ser flexible y adaptarse rápidamente a nuevas circunstancias que pudieran surgir, dado el dinamismo que experimenta la propia inmigración. La *evaluación* en este caso, puede ser global o parcial, y contará con el apoyo de diversos organismos e instituciones, especialmente las creadas para tal fin, como el Foro para la Integración.

Aisladamente, y de menor relevancia, son algunos principios como el de *adaptabilidad* (Andalucía), *solidaridad social* (Canarias) o, como en el caso de Cataluña, *dotación presupuestaria*, que siendo de gran importancia no suele aparecer como una línea estratégica en el resto de Planes, sino como un apartado final. Ciertamente, el sentido práctico lleva a decir que un Plan sin una partida presupuestaria, parece de escaso valor. Mientras los Planes más completos y serios, añaden un desglose de los presupuestos indicando el destino de cada partida y la procedencia. A los presupuestos se le dedicará un apartado de forma exclusiva más adelante.

2.5. A modo de síntesis

Como síntesis de lo expuesto, en el cuadro 2.2 siguiente se presentan todos los principios que cada Plan ha definido como tal, es decir, como principios rectores u operativos (aparecen marcados con ***). Se han añadido igualmente algunos términos que también se definen en los Planes, aunque no exactamente como principios, sino como estrategias, ejes, etc. (se indican con **).

El criterio seguido, por tanto, para elaborar este cuadro es la presencia o no de esos términos como principios explícitamente definidos con ese nombre. Por este motivo, no cabe interpretar

que un Plan no tenga en cuenta esos principios a pesar de que no los mencione, ya que la mayoría de los Planes tienen su fundamento ideológico o filosófico en los mismos conceptos, explícita o implícitamente manifiestos.

CUADRO 2.2: Comparativa de los Planes de Integración

Principios		AND	ARA	BAL	CAN	CAS	CAT	RIO	MAD	MUR	NAV	PVA	VAL
Visión estratégica	Integralidad	***	***		***	***		***				***	
	Transversalidad	***	***		***	***	***	***					***
	Globalidad		***										
	Integridad	***											
Bases del proceso social	Normalización	***	***		***	***		**	***		***	***	***
	Igualdad		***		***	***			***			***	
	Interculturalidad	***	***			***			***				***
	Integración social				***			***					***
	Cohesión social								***				
	Prevención				***							***	***
	Socialización	***											
Relación institucional	Coordinación	***	***		***		***		***		***	***	***
	Cooperación	***				***	**						***
	Descentralización	***	***									***	
	Territorialidad						***						
Roles inmigrantes-autóctonos	Participación	***	***		***	***		***			***	***	
	Corresponsabilidad				***		**		***		***		***
	Responsabilidad pública											***	
	Bidireccionalidad					***							
	Solidaridad social				***								
	Colaboración de la iniciativa social												***
Otros aspectos técnicos	Presupuesto						***						
	Planificación										***		
	Evaluación					***	***					***	
	Adaptabilidad	***											
	Respeto a la legalidad					***							

*** Definido como principio.

** Definido, pero no como principio.

En cuanto a los datos del cuadro 2.2, un aspecto interesante es la clasificación realizada y la agrupación de los principios en los que hemos creído que eran los cinco grupos o áreas más relevantes:

1. *Visión estratégica.* En este apartado hemos agrupado los principios que hacían mención a rasgos generales del Plan, a aspectos vertebradores de todo el Plan, de su estructura intrínseca. Destacan cuatro principios que poseen significados muy parecidos, como son *integralidad, transversalidad, globalidad e integridad.* Todos ellos de alguna manera nos remiten a una visión amplia, que huye de la especificidad del fenómeno, que trata de interrelacionar todos los aspectos posibles de la realidad que estudia, que no crea parcelas, sino conexiones entre cada temática, y todo ello porque concibe también a la sociedad inmigrante y a la autóctona como un todo que no puede fragmentarse, sino que hay que considerarlo en conjunto para que su gestión sea realmente eficaz.
2. *Bases del proceso social.* Aquí se han colocado los principios que inspiran el modelo de sociedad que se quiere alcanzar, el tipo de proceso que hay que seguir para tal fin, las premisas de las interrelaciones entre inmigrantes y autóctonos y otras fases del proceso de integración. Los principios son *normalización, igualdad, interculturalidad, integración social, cohesión social, prevención y socialización.*
3. *Relación institucional.* Bajo este nombre se han agrupado aquellos principios que responden a la necesidad de comunicación de las instituciones y de los diferentes ámbitos administrativos, en sentido horizontal y en sentido vertical. Se han definido los principios de *coordinación, cooperación, descentralización y territorialidad.*
4. *Roles inmigrantes-autóctonos.* Este apartado recoge el papel que se le asigna en los Planes a los inmigrantes y a los autóctonos en el proceso de integración social. El predominio de principios que enfatizan la responsabilidad mutua de ambos grupos, la corresponsabilidad como definen otros, para alcanzar una exitosa integración: *participación, corresponsa-*

bilidad, responsabilidad pública, bidireccionalidad, solidaridad social y colaboración con iniciativa social.

5. *Otros aspectos técnicos.* Reúne aquellos principios que han aparecido en algunos Planes, que no son los más comunes como principios «filosóficos» y que en gran medida se refieren a aspectos técnicos o a cuestiones de diseño, como son *presupuesto, planificación, evaluación, adaptabilidad y respeto a la legalidad.*

Acerca del primer grupo, sobre la *visión estratégica*, pensamos que todos los Planes⁴⁶ han demostrado partir de esos principios. Ningún Plan se funda en una concepción «micro» del fenómeno de la inmigración, y todos los Planes son conscientes de la necesidad de abordar este tema de una manera transversal e integral, para evitar de este modo parcelar cada una de las necesidades del inmigrante, ya que en la mayoría de los casos están interrelacionadas y basta con solucionar un único problema u obstáculo para que los restantes desaparezcan. Así sucede con el tema de la regularización administrativa, que suele ser el «tapón» que causa problemas en el acceso a otras prestaciones limitadas por esa condición, con lo que el inmigrante queda en un círculo cerrado del que no consigue salir.

Acerca de esta visión estratégica, cabe mencionar las diferencias entre las estructuras orgánicas responsables de los Planes de Inmigración. La principal diferencia que hemos hallado es la existencia de Planes que provienen de Consejerías de Gobernación o Presidencia (Andalucía, Illes Balears, Castilla y León), Planes que son elaborados desde las Consejerías de Asuntos Sociales o Bienestar (Cataluña, Canarias, Región de Murcia, Aragón, etc.) y Planes que dependen de Consejerías de Inmigración como es el Plan de Madrid.

Acerca de esas diferencias encontramos que todos tienen sus ventajas e inconvenientes. Contar con una Consejería específica de Inmigración puede ser ventajoso a la hora de interpelar a otras

⁴⁶ No nos referiremos a los Planes de Murcia y Baleares por no contar con un apartado específico de declaración de principios, ni hacer mención a los mismos de un modo explícito.

consejerías desde una posición de poder equivalente, además de contar supuestamente con un mayor número de recursos económicos y humanos que una dirección general o una secretaría técnica. Por el contrario, podría presentarse como un inconveniente el agravio comparativo de dedicar a la población inmigrante una consejería cuando tal vez no suponen un porcentaje elevado de población. Queda en manos de los gobernantes valorar estos aspectos.

Otra posibilidad contemplada es la dependencia de los Planes de las Consejerías de Presidencia o Gobernación, que suelen ser consejerías con bastante poder y capacidad de coordinación, aunque a veces cuenten con menos medios económicos que otras grandes consejerías. Mantener los Planes dependiendo de Consejerías de Asuntos Sociales o de Bienestar Social, es seguir la línea marcada con carácter estatal cuando la inmigración pasó a ser competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y no del Ministerio del Interior. Es la línea más común entre todas las comunidades y uno de los inconvenientes que podría tener es la relación de la población inmigrante con una población que requiere de especial atención por parte de los servicios sociales. Esto es cierto en los primeros años de inmigración o de estancia en el país, pero no es cierto para un gran número de inmigrantes que viven y trabajan regularizados y que han reagrupado a sus familiares, y cuyas principales necesidades son idénticas a las del resto de españoles: acceso a la vivienda, mejoras laborales, mejoras en la atención sanitaria, facilidades para la atención educativa de los hijos, guarderías, etc.

En este primer grupo destacan los Planes de Andalucía y Aragón por ser los más reiterativos con este tipo de principios, mientras que los Planes de Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia sobresalen en el extremo opuesto.

En cuanto a la definición de los principios del segundo grupo, *bases del proceso social*, la mayoría de los Planes definen la *normalización* como principio rector, y exclusivamente quedan Cataluña y La Rioja sin definirlo explícitamente, aunque dada la importancia que le atribuimos a este principio y tras el estudio de los Planes, se puede afirmar que también estos últimos dirigen sus esfuerzos a la normalización de los inmigrantes. El principio de *igualdad*

se recoge también en un gran número de Planes y, en el caso de Cataluña, ocupa un lugar entre sus líneas estratégicas (*acomodació, igualtat, acollida*), aunque no como principio rector tal y como se entiende en el resto de Planes. En síntesis, los tres principales principios dentro de este grupo son la *normalización*, la *igualdad* y la *interculturalidad*, y son los Planes de Madrid, Valencia y Canarias los que más principios dedican a explicar el modelo de sociedad y los valores que guiarán el proceso de integración, mientras que la Comunidad Foral de Navarra y La Rioja son los que menos principios dedican a este ámbito.

El tercer grupo de *relación institucional*, destaca por la existencia en todos los Planes de un deseo de mejorar y reforzar la *coordinación* y *cooperación* entre las Administraciones de carácter vertical, tanto con el Estado como con los municipios, así como con carácter horizontal, y de incrementar la eficacia y la eficiencia de las políticas que se ejecutan desde la propia comunidad, evitando duplicidades y el derroche de recursos. Por otra parte, destaca el Plan de Cataluña con el principio de *territorialidad*, que evita la abstracción o generalidad de las medidas y llega a concretar aspectos espacio-temporales en la ejecución de las mismas, implicando en esa territorialización a las diferentes Administraciones. Con la clara idea de otorgar competencias a las entidades locales, se formula la *descentralización* en los Planes de Andalucía, Aragón y País Vasco, lo que es en gran parte reflejo de la propia composición social de esas comunidades.

El grupo de *roles inmigrantes-autóctonos* nos permite visualizar la importancia que cada Plan otorga tanto al inmigrante como al autóctono a la hora de alcanzar la exitosa integración del primero y la convivencia mutua. El principio de *participación* es el más repetido y está especialmente enfocado en la población inmigrante, para que sean ellos los que participen en el proceso de integración y colaboren con las instituciones en las políticas y medidas que se desarrollen, tanto con carácter individual como colectivo (asociaciones de inmigrantes, colectivos, asociaciones de vecinos, etc.). En cambio, los principios de *corresponsabilidad*, *responsabilidad pública* y *bidireccionalidad* buscan la involucración de la sociedad de acogida en el proceso de integración, al entender que los cambios y las adaptaciones no correrán a cuenta de los inmigrantes única-

mente sino de todos, si es que se quiere llegar a una convivencia armoniosa. Destacan los Planes de Canarias, Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana, con más de un principio en este grupo, mientras que Cataluña se distingue por no enunciarlo aunque sí existe un mensaje y una visión que exponen en el Plan de otras muchas maneras.

Por último, entre los *aspectos técnicos* sobresalen Cataluña y Castilla y León con los principios exclusivos de *dotació pressupostària* y *respeto a la legalidad* respectivamente, al mismo tiempo que comparten el principio de *evaluación* con el Plan Vasco, aunque la evaluación suele aparecer en la mayoría de los Planes en su parte final.

Hasta aquí se han visto los aspectos más generales de cada uno de los Planes, partiendo del modelo de integración que cada Plan propone y repasando los principios inspiradores y las líneas estratégicas en que se apoyan. El capítulo que sigue se conforma como un intento de encuadrar las restantes secciones de los Planes en uno de los tres pilares en los que se fundamentan las actuales políticas de inmigración:

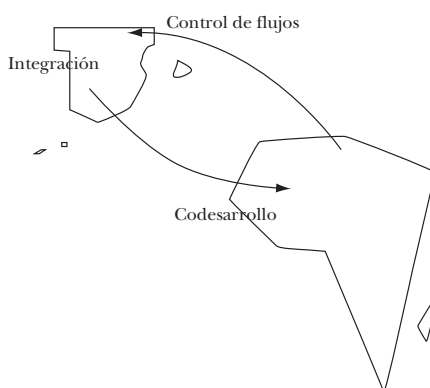
1. El control de flujos.
2. La integración de los inmigrantes.
3. La cooperación al desarrollo.

Dentro del *control de flujos*, hay un cierto debate sobre el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Las diferentes competencias dan lugar a una serie de choques o tensiones que han avivado el debate sobre la ciudadanía. Es actualmente el Estado el que tiene la potestad para determinar los flujos y definir la situación administrativa de los extranjeros, concediéndoles más o menos derechos según sea su situación jurídica. En cambio, son las comunidades autónomas las responsables de las *políticas de integración*, pues en ellas están delegadas las competencias en servicios sociales, sanidad y educación, que vienen a ser pilares básicos en la integración social. Por último y no por ello menos importante, encontramos la *cooperación al desarrollo*, que según se conciba queda más o menos como responsabilidad del Estado o de las comunidades.

3. Los tres pilares de las políticas de inmigración desde los Planes de Integración

VISUALMENTE los tres pilares de las políticas de inmigración se corresponden con una situación física y con movimientos principalmente de personas, capitales e información, que pueden ser tanto *inputs* como *outputs*, según el punto de referencia que se tome.

FIGURA 3.1: La lógica de las políticas de inmigración



3.1. El control de los flujos y el debate de la ciudadanía

Prácticamente todos los Planes se detienen en explicar las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en política de inmigración, y es que el fenómeno de la inmigración está experimentando en España unos cambios vertiginosos que acrecientan las diferencias entre los Gobiernos Regionales y el Gobierno Central. Actualmente, los símiles y analogías entre las políticas de inmigración de la UE y sus Estados miembros, son bastante cercanos a la

relación entre la política estatal y las de las comunidades autónomas, especialmente al tratar la heterogeneidad de las regiones y la necesidad de coordinar las políticas desde instancias superiores.

Ni el Estado ni las comunidades tienen un papel exclusivo en las políticas de inmigración. Ambos comparten esta responsabilidad. Lo global y lo local aumentan la complejidad de las políticas y de las decisiones que se han de tomar. En los Planes autonómicos se aprecia el intento de dar más poder a las Administraciones Locales (Labòria 2004; Carreras 2004), pero al mismo tiempo las directrices generales no vienen formuladas o inspiradas desde la comunidad, ni desde el Estado, sino desde la Unión Europea, que recoge principios o consejos de las mismas Naciones Unidas. Las filosofías son cada vez más universales, más amplias e internacionales, pero las políticas tienden a estar descentralizadas en las unidades administrativas más pequeñas que existen, como los municipios, que son las que, en definitiva, «tratan con el inmigrante».

Sobre este particular, Pajares (2006) señala que en algunas comunidades autónomas los Ayuntamientos han comenzado a beneficiarse de las políticas de inmigración que aquéllas están desarrollando, aunque no deja de ser un fenómeno muy reciente. En torno a estas consideraciones, el autor reflexiona acerca de los dilemas que se le presentan a las Corporaciones Locales y, entre otras consideraciones, señala el siguiente interrogante: «¿Debe la población inmigrada ser objeto de actuaciones y servicios específicos, o ha de ser tratada sin ninguna diferenciación y atendida por los servicios ordinarios que se dirigen a toda la población?» (Pajares 2006, 377).

Experiencias en municipios claves ilustran las soluciones que se les ha dado a esta realidad social compleja desde la Administración Local. Sirva como ejemplo cómo el Ayuntamiento de El Ejido (Almería) entiende que son usuarios del Servicio especializado de Atención a Inmigrantes los siguientes casos:

1. Inmigrantes con o sin permiso de residencia que planteen demandas relativas a documentación.
2. Inmigrantes con o sin permiso de trabajo que planteen demandas relativas a aspectos laborales.

3. Inmigrantes sin permiso de residencia que planteen cualquier demanda.

No obstante, los inmigrantes documentados residentes en el término municipal de El Ejido que planteen demandas propias de servicios sociales serán atendidos en los respectivos Servicios de Información, Valoración y Asesoramiento (SIVA) de la Unidades de Trabajo Social desde el momento que acuden a dichos servicios.

A todas estas paradojas, se unen las complicaciones venidas de las diferentes competencias que poseen los Gobiernos Regionales y el Gobierno Central. Sobre este particular, el Plan de Aragón se pronuncia claramente al señalar que «el Estado tiene competencia de gestión del proceso de entrada, regularización y control de los flujos migratorios, mientras que a las comunidades autónomas les corresponde, aunque no exclusivamente, las políticas de integración».

El Estado asume el papel de *controlador* de la entrada y la salida, de la estancia de los extranjeros, pero son las comunidades las que deben hacer frente a esa estancia autorizada o no de los extranjeros que residen en el territorio, asumiendo la responsabilidad de su integración. De este modo, una mala coordinación entre Estado y comunidades puede dar lugar a la saturación de los servicios sociales de éstas, provocando situaciones de marginación, falta de integración o de atención básica a extranjeros que han sido admitidos en el país, cuando no genere una actitud de recelo por parte de la población autóctona. Por otra parte, una política restrictiva del Estado, podría dar lugar al empobrecimiento de algunas regiones, que necesitan trabajadores para determinados sectores cruciales de su economía.

En los Planes de las comunidades con más experiencia se coincide en el cambio de política que el Estado debe dar al tratar la inmigración. Y es que desde 1996 se viene considerando la inmigración como un fenómeno coyuntural y no estructural, del mismo modo que también se hace mención a una cuestión de orden público, no vinculada al mercado de trabajo, al contrario de lo que la realidad pone de manifiesto. Moya Malapeira (2006, 58) sobre este particular afirma que este período se caracteriza principalmente por los siguientes elementos:

Primero, por el incremento en el número de extranjeros que entraron en España de forma regular; segundo por el importante número de extranjeros que entraron de forma aparentemente regular pero con la intención de permanecer luego irregularmente (irregular sobrevenida); tercero, por la conversión de España en un destino económico, laboralmente atractivo para el asentamiento de inmigrantes, especialmente en un contexto europeo con política cada vez más restrictivas hacia la inmigración; cuarto, el incremento espectacular de la cifras de inmigración irregular en España (...) quinto, por el drama de las «pateras» y la aparición del incipiente negocio del tráfico organizado de inmigrantes; sexto, por el endurecimiento de la política de concesión de visados y el fortalecimiento de los mecanismos de control fronterizo tras la integración de Schengen.

Es en este contexto, y tras la experiencia que trajo la implementación de los Planes de Integración Social, la reforma de la Ley de Extranjería, el articulado de su Reglamento y la implementación de los Planes de Inmigración de las comunidades, cuando el Estado ha elaborado el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que parece recoger todas las demandas realizadas por las CC. AA. Todo ello parece que ayuda a mantener una mejor sintonía con la realidad de la inmigración en cada región y en el propio país.

Pero centrando la atención en lo que postula cada Plan analizado en torno al control de flujos y la ciudadanía, se observa cómo en el Plan de Andalucía se habla de la competencia exclusiva del Estado en lo concerniente a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo:⁴⁷

Esta competencia exclusiva del Estado condiciona las competencias que por mandato constitucional y estatutario tiene las comunidades autónomas y las corporaciones locales a la hora de diseñar y ejecutar las políticas de integración para la población inmigrante. Pero igualmente, es necesario destacar el papel que desempeña el Estatuto de Autonomía como un-

⁴⁷ Artículo 149.1 de la Constitución Española.

bral mínimo de derechos para las personas que se encuentran y viven en Andalucía, enmarcado plenamente en el espacio diseñado por la Constitución, y que permite poner en marcha la ejecución de los diferentes objetivos y medidas que conforman el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía.

En Aragón,⁴⁸ el reparto de competencias actual no es criticado ni puesto en entredicho, y se asumen los principios que rigen la actual política de inmigración:

La política que se desarrolla en Aragón en materia de inmigración lo hace dentro del marco competencial definido por la Constitución y el Estatuto y desarrollado por las legislaciones sectoriales específicas.

En el Plan Canario, se habla de la concepción de ciudadanía moderna que permanece vigente y que en otros Planes aparece como un objetivo que se ha de cambiar.⁴⁹

El Plan de Cataluña es uno de los más explícitos a la hora de mostrar el desacuerdo con el actual concepto de *ciudadanía* que limita en cierta manera las posibilidades de la Generalitat. Uno de los puntos se titula «Límites del concepto de ciudadanía», en el que se explican las limitaciones y dificultades que provienen del actual marco de distribución de las competencias en materia de inmigración y extranjería que se derivan del artículo 149.1 de la Constitución.

⁴⁸ Plan de Aragón: «Parte de la consideración de las personas inmigrantes como ciudadanos y, por consiguiente, sujetos de derechos y deberes. La exigencia de acogida, atención e inserción social de la población inmigrante no puede frenarse por razones administrativas, ya que viene exigida por el imperativo de solidaridad y respeto a los Derechos Humanos. Igualdad: La incorporación de los inmigrantes a la sociedad aragonesa debe realizarse en condiciones de equiparación de derechos, obligaciones y oportunidades con los nacionales compartiendo de esta forma una ciudadanía común, lo contrario supondría renunciar al objetivo último de la integración plena».

⁴⁹ Plan Canario: «La normativa sobre extranjería tiene un carácter marcadamente interno. Las concepciones de ciudadanía moderna se siguen basando en la organización de la población dentro de los límites territoriales de los Estados-nación y éstos suelen entender la condición jurídica del extranjero como una competencia propia, sin otros límites que los acuerdos internacionales aceptados por la voluntad del propio Estado o los amparados en la regulación internacional sobre derechos humanos».

Se reconocen las competencias atribuidas a las CC. AA., pero resultan insuficientes dado que es el Estado el que asume el núcleo duro de la cuestión (artículo 11.3 EAC):

L'Estat disposa del control sobre allò que considerem nucli dur de la matèria d'estrangeria en el sentit clàssic, és a dir, tot el què fa referència a, en primer lloc, els fluxos migratoris: l'arribada de nous immigrants i el control de les fronteres. L'Estat també disposa en exclusiva de la competència d'atorgar les autoritzacions de residència i treball als immigrants, i també de permetre o denegar la renovació d'aquestes autoritzacions, que poden ser temporals o permanents. Així mateix, cal esmentar que a Catalunya tot i disposar de competències executives de la legislació laboral, reserva a l'Estat totes les competències en matèria d'immigració, sens perjudici del què estableix la normativa estatal en aquest sentit.

De aquí se deduce sin duda, que Cataluña, al igual que el resto de las comunidades autónomas, no puede decidir sobre la entrada de los extranjeros que quieren residir en su territorio, ni sobre la situación administrativa que condiciona la calidad de vida. El propósito de Cataluña es implementar un nuevo enfoque de ciudadanía, al que de momento deja escaso margen el actual marco competencial:

D'aquí que el Parlament de Catalunya impulsí una nova distribució competencial, per crear un marc de relacions més realista, flexible i eficient. En aquest sentit, és primordial entendre que l'enfocament de ciutadania no solament queda assumit pel Pla, sinó que també l'assumeix la proposta de nou Estatut.

En este contexto, el Plan de Cataluña propone un nuevo concepto de *ciudadanía* basado en la residencia: la *ciudadanía residente*.⁵⁰ La residencia material y la voluntad de la persona de establecerse y permanecer en un entorno social determinado de forma

⁵⁰ La ciudadanía residente se completa en su contenido con los adjetivos de *plural* y *cívica*: «La ciudadanía plural i cívica es basa en tres pilars bàsics —el valor del pluralisme, el principi de la igualtat i el civisme com a norma de comportament— erigits en orientacions cabdals de les institucions i de la societat catalana».

estable, sería el fundamento de este nuevo concepto. La situación administrativa no puede ser impedimento para que personas que trabajan en Cataluña y aportan riqueza a esa sociedad, se vean limitadas en sus derechos. En este sentido, recuerda a la aportación realizada por Tomas Hammar (1990) en torno al concepto de *denizenship*. Este modelo propone que los inmigrantes acceden a diversas esferas de la sociedad de acogida de forma progresiva y a través del cruce de diferentes barreras. La primera puerta es la que permite la entrada al territorio. La segunda puerta sería la que se cruza una vez que se obtiene un permiso de residencia permanente. La tercera barrera sería la que permite obtener la nacionalidad del país de destino. Dicho modelo plantea muchos interrogantes, como es el tratamiento de los irregulares.

Pero regresando al Plan de Cataluña, observamos que su propuesta es que la ciudadanía residente se haga efectiva mediante el empadronamiento, lo cual refleja la voluntad de permanencia, de querer asentarse en la comunidad y compartir con sus habitantes todos los espacios públicos que existen, sin distinciones. Este concepto de *ciudadanía* se desliga de la nacionalidad estatal, y se vincula estrechamente con la ciudad y el ámbito local.⁵¹

El Plan de Madrid también recuerda el artículo 149.2 de la Constitución y el reparto de competencias existente entre Estado y Autonomías. Sobre este aspecto no manifiesta ninguna oposición con el actual modelo de ciudadanía que permite la adquisición de derechos y libertades. Es más, dentro de la explicación de las competencias de las CC. AA. hace mención al empadronamiento como un derecho y obligación de los habitantes, sin necesariamente implicar la legalidad de la residencia.⁵² En Cataluña,

⁵¹ «El Pla d'immigració i ciutadania 2005-2008 proposa un nou concepte de ciutadania que pretén avançar cap a la igualtat de drets i deures de tots els catalans i catalanes, amb independència de la nacionalitat i de les situacions jurídiques, dins els límits competencials de l'actual marc. En aquest sentit, el vincle requerit per l'accés i el reconeixement de la ciutadania és la residència, deslligada, així, de la nacionalitat en el sentit convencional».

⁵² Plan de Madrid: «Por ello, la Ley Orgánica 4/2000 establece en su artículo 6.3 la obligación de los Ayuntamientos de incorporar al padrón y mantener actualizado la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio. El artículo 30 bis de la actual redacción de la Ley Orgánica 4/2000 establece que son residentes extranjeros los que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir, concepto o definición que no deberemos confundir con el de "residente" en el orden jurídico local,

como se veía, el empadronamiento trata de otorgar carácter legal a la residencia de un extranjero.

En el Plan de Murcia se aclara:

Son las decisiones del Estado las que nos marcan las fronteras en aspectos tan importantes como la legislación sobre los derechos básicos de los inmigrantes, las condiciones para el acceso a la situación de regularidad, las directrices para la vigilancia de las condiciones de trabajo, el establecimiento de convenios internacionales, etc.

En el Plan de Navarra se considera insuficiente la implicación de la Administración Central en la integración social de los inmigrantes, al ser la principal causa el reparto de competencias existente en ese momento. Se hace un recorrido histórico por los hitos de las políticas de inmigración, desde el PISI (1994), pasando por el Programa GRECO hasta la actualidad. Esos primeros planes dejaban el diseño de la política migratoria y la regulación de sus flujos al Estado, mientras que las CC. AA. desarrollarían «sólo parcialmente, las políticas de integración. Cabe entender que una política de inmigración no se limita exclusivamente a la gestión de los procesos de regularización y al control de los flujos migratorios». Por tanto, se hace necesario superar un importante obstáculo, y es que las CC. AA. asumen la responsabilidad de la integración de los inmigrantes, a la vez que carecen de competencias en la regulación de las condiciones administrativas de su estancia. La solución pasa por una mejora de la coordinación entre las diferentes Administraciones y por una mayor participación de las CC. AA. en la elaboración de las políticas de inmigración estatal.

En el País Vasco las diferentes competencias entre Estado y comunidad, no terminan de verse de modo conflictivo al hablar de la integración de los inmigrantes, ya que interpreta que el Estado tiene

que se adquiere, a la vez que la condición de vecino, en el mismo momento de la inscripción en el padrón (artículos 15 y 16 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local). Como señala el artículo 18.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 56.2 del Reglamento de Población y Demarcación, la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituye prueba de su residencia legal en España ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, en especial en materia de derechos y libertades».

unas competencias concretas que no pueden ser modificadas por las comunidades, pero sí complementadas. De esta forma, aunque al extranjero no se le conceda la «nacionalidad» que es competencia estatal, sí se le puede conceder una ciudadanía «autonómica», que le garantice unos derechos básicos y la igualdad de oportunidades ante los restantes habitantes del País Vasco.⁵³ El proceso de integración precisa de una redefinición del concepto de ciudadanía que se llamará ciudadanía inclusiva, y parte de la premisa de que «no es posible la integración efectiva sin reconocer a las personas inmigrantes residentes su condición de ciudadanos y ciudadanas y, en consecuencia, su titularidad en pie de igualdad de todos los derechos y deberes a que la ciudadanía da acceso en la CAPV». La ciudadanía inclusiva se consigue mediante la residencia de hecho, implica un estatuto uniforme para todos sus titulares, obvia la distinción administrativa entre regularidad e irregularidad, implica mayor responsabilidad del sector público, es instrumento de democratización y participación política y supone igualdad de pleno.

En el Plan Valenciano se dice que los Planes autonómicos se presentan como más inclusivos, con una afirmación más nítida de

⁵³ Plan Vasco: «En virtud de todo ello puede concluirse que, si bien es competencia estatal asegurar el cumplimiento de los derechos y libertades en el conjunto del Estado, existe un margen de acción para la CAE, siempre en sentido positivo o complementario al establecido para el conjunto del Estado, cuyo mínimo no puede franquearse a la baja sin invasión competencial. Por otro lado, el artículo 149.1.2.^a de la Constitución señala que es competencia exclusiva del Estado la materia relativa a nacionalidad, extranjería, emigración, inmigración y derecho de asilo, por lo que son las instituciones centrales del Estado las encargadas de legislar y administrar en dichos ámbitos sustantivos. Debe señalarse, sin embargo, que el artículo mencionado no alude al concepto de *ciudadanía*. Antes al contrario, el concepto *ciudadanía* (o *ciudadano/a*) es usado en nuestro ordenamiento de forma polisémica. Dicho concepto debe ponerse en relación con el disfrute de un conjunto de derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, que afectan a diversos ámbitos competenciales sectoriales tales como educación, sanidad, vivienda y bienestar social, todos ellos competencia de la CAE en virtud de lo establecido en el mismo Estatuto de Autonomía (artículos 10, 16 y 18 fundamentalmente) y, en general, configurados como competencias exclusivas de las instituciones vascas. En este sentido, si bien es cierto que la legislación sustantiva en la materia queda en manos del Parlamento Central, no lo es menos que el Parlamento Vasco es competente para la regulación del conjunto de materias sectoriales que capacitan al extranjero a detentar más derechos que los previstos en aquélla. De esta forma, las instituciones públicas vascas no tendrían competencia, de acuerdo al ordenamiento actualmente vigente para vulnerar la regulación sustantiva del Estado ni las categorías jurídicas establecidas en ella, pero sí para complementarlas desde el reconocimiento de derechos».

la equiparación de derechos, mientras que las medidas emanadas del Estado hasta la fecha, se habían centrado en la inserción laboral, la no discriminación y la seguridad documental, mientras que dejaban limitada la concepción de la integración. Dicha integración se lleva a cabo en un espacio vital, que es la propia comunidad autónoma, que es donde hay que aplicar más directamente las políticas sociales, de vivienda, educación, sanidad, etc. Estas nuevas circunstancias impulsan la creación de un marco jurídico europeo que permita poco a poco, en función de la duración de la estancia, otorgar a los extranjeros disposiciones comparables a las de los ciudadanos comunitarios, a esta nueva figura se la puede denominar *ciudadanía cívica* (Zapata-Barrero 2005).

Sobre este modelo de ciudadanía cívica se asienta el segundo principio del actual Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2006):

Para lograr una sociedad cohesionada e integrada no es suficiente con la consecución de la igualdad efectiva de derechos y obligaciones, sino que debe ser posible una participación activa en la configuración de la propia sociedad. Es precisamente la disposición de cauces de participación en la gestión de los asuntos públicos y en la conformación de los espacios sociales lo que permite hablar de la incorporación de nuevos ciudadanos y ciudadanas a nuestra sociedad.

Este modelo, semejante al valenciano, se asienta en el concepto que planteó la Comisión Europea: «Por *ciudadanía cívica* podemos entender un conjunto de derechos y obligaciones cívicos, sociales, económicos y culturales de los inmigrantes, que dan lugar a la igualdad de trato y de oportunidades entre población inmigrada y autóctona y al reconocimiento de derechos de participación en la vida pública».⁵⁴

El PECI establece un proceso escalonado hasta alcanzar la máxima ciudadanía posible, que es la nacionalidad. Pero antes, destaca

⁵⁴ Este reconocimiento de los inmigrantes como ciudadanos es un requisito imprescindible de una sociedad inclusiva porque, como señaló el Consejo Económico y Social Europeo en 2002, «la Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos».

y refuerza el valor de los pasos intermedios que permitirán al extranjero disfrutar de una serie de derechos nada despreciables. Al igual que en Cataluña, el PECE resalta el ámbito local, la residencia permanente en la ciudad como primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad. Efectivamente, cada ámbito institucional puede ofrecer diferentes prestaciones, derechos, servicios a sus ciudadanos. Para algunos extranjeros existe el derecho de sufragio con carácter local. Extender este derecho al ámbito regional puede ser cuestión de tiempo. Una vez que el inmigrante demuestre un claro compromiso, podría pasar a integrar la comunidad política que conforma la sociedad española. Pero lo que se pone de manifiesto es que si antes, la nacionalidad era la puerta para acceder a unos derechos básicos, ahora la simple residencia garantiza múltiples derechos sociales a los extranjeros (Añón 1998).

Sobre este particular, Cornelius (2006, 217) extrapolando el caso a la realidad estadounidense afirma que «el propósito de restringir la inmigración ilegal y desarrollar una fuerte estrategia de disuasión no se ha logrado (...) un enfoque alternativo consistiría en incrementar las oportunidades de entrada legal para trabajadores extranjeros poco cualificados a través de un programa de acogida de trabajadores y/o ofrecer un mayor número de visados de trabajo a dichos inmigrantes». De este modo, dos caminos parecen vislumbrarse en un futuro:⁵⁵

En primer lugar, que se mantenga el modelo de ciudadanía basado en la pertenencia al Estado-nación o que éste se modifique en base a la ciudadanía residente y a la cívica. Si se mantiene intacto el concepto de *ciudadanía*, lo que cambiarán serán las relaciones y las competencias de las comunidades y el Estado. Probablemente las comunidades reciban mayor poder para la gestión de los extranjeros, y aunque no puedan cambiar la situación jurídica (estatal) de éstos, sí podrán otorgarles una «nacionalidad autonómica»

⁵⁵ «Suele emplearse el término *nacionalidad* como voz sinónima de *ciudadanía*. Pero el concepto de *nacionalidad* en el derecho internacional corresponde al vínculo natural pasivo que liga al individuo con la nación a que pertenece, mientras que la ciudadanía es el vínculo jurídico-político activo positivizado entre el Estado y sus súbditos, un concepto de Derecho constitucional. Ha contribuido a esta confusión la que de hecho se da en la práctica entre los conceptos Estado y Nación. Podemos afirmar que la nacionalidad confiere la titularidad de los derechos políticos, y la ciudadanía su ejercicio» (Plan Valenciano).

o «pseudonacionalidad», que en definitiva supondrá la concesión de todos los derechos que disfruta un «nacional» (español), pero limitado a esa región. Por tanto, si las comunidades se configuran como «nación», que es la tendencia de los últimos Estatutos (Cataluña, Andalucía), el concepto de Estado-nación se mantendría vigente con la peculiaridad de convivir con otros conceptos de igual fuerza y efectividad basados en la «autonomía-nación».

La otra posibilidad es que el concepto de *ciudadanía* basado en el Estado-nación se modifique de raíz, y el propio Estado acepte otorgar la nacionalidad española a aquellos inmigrantes que demuestren el propósito de establecerse de modo estable y comprometerse con los principios que rigen la sociedad española, sin demorar ni exigir excesivos trámites.

3.2. La integración de los inmigrantes desde las áreas de intervención

Uno de los objetivos del trabajo es la descripción y posterior comparación de las medidas que en cada área proponen las comunidades. Un antecedente de este tipo de análisis se encuentra en el ya mencionado estudio de Comisiones Obreras, que presentaba el inconveniente de basarse tan sólo en cuatro Planes de los doce que aquí se estudian. Dada la extensión de algunos Planes, se tratará de resumir y esquematizar lo más brevemente posible las características de cada Plan. Un enunciado o descripción de cada una de las medidas llevaría a una pérdida de perspectiva que no facilitaría alcanzar los objetivos de esta investigación. Por otra parte, la contabilización del número de medidas y acciones propuestas en cada área, es posible que sólo aporten una idea del tamaño del Plan, pero no de la realidad de la inmigración de una comunidad, ni siquiera de la eficacia de sus políticas de integración. De todas formas, al ser una de las pocas variables que se puede contabilizar, se hará uso de ella para intentar extraer algún dato de interés, que unido a otras variables como la filosofía del Plan, el nivel de las instituciones responsables de la integración, el peso de los presupuestos, etc., sí pueden ayudar a reconocer características específicas de cada comunidad.

Para el análisis de las distintas áreas se seguirá la clasificación realizada en el PECEI, al igual que hemos hecho en el capítulo anterior, al ser el marco de coordinación de la política de inmigración para los próximos años, por lo que parece comprensible que también haga mención a las áreas que actualmente se desarrollan en la mayoría de los Planes. Una de las dificultades de este estudio es que algunas áreas de intervención aparecen como tales en algunos Planes y, en otros, aparecen como ejes transversales, como líneas estratégicas o de cualquier otra forma. El caso de Cataluña es el que más dificultades plantea en su clasificación porque no se acomoda a los modelos de la mayoría de los Planes. Por este motivo y dado que los Planes tratan de ser modelos flexibles, dinámicos, fácilmente adaptables a los cambios que puedan surgir, se tomará un criterio igual de flexible para la clasificación de las áreas y para la determinación de si una línea estratégica puede considerarse o no un área de intervención.

Por último señalar que tras los principios inspiradores de un Plan, suelen señalarse los objetivos que el Plan persigue. Por la similitud de objetivos, y porque en algunos casos son tan numerosos como las medidas que se proponen, se ha visto conveniente centrar el análisis en la descripción de las medidas de cada área.

El siguiente cuadro se ha elaborado a partir del análisis de las medidas desarrolladas por cada Plan y en las diferentes áreas de intervención.

CUADRO 3.1: Síntesis de las medidas de cada comunidad según áreas

(porcentaje de medidas propuestas en cada área de intervención)

CC. AA.	EDU	LAB	VIV	SS	SAN	MEN	IGU	GEN	PAR	SEN	DES
Andalucía	15,1	22,6	9,5	19,6	12,1	0,0	0,0	0,0	12,1	5,0	4,0
Aragón	23,3	18,7	6,2	18,1	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	22,3	0,0
Illes Balears	21,9	15,1	8,2	6,8	16,4	0,0	6,8	12,3	12,3	0,0	0,0
Canarias	27,6	13,8	11,2	18,4	9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,2
Castilla y León	25,7	21,4	6,4	23,6	10,0	0,0	0,0	0,0	12,9	0,0	0,0
Cataluña	6,7	12,7	3,0	3,7	6,0	7,9	36,0	3,7	7,1	13,1	0,0
La Rioja	14,1	27,5	4,2	28,2	12,7	2,8	0,0	0,0	7,0	0,0	3,5

CUADRO 3.1: Síntesis de las medidas de cada comunidad según áreas

(porcentaje de medidas propuestas en cada área de intervención)

CC. AA.	EDU	LAB	VIV	SS	SAN	MEN	IGU	GEN	PAR	SEN	DES
Comunidad de Madrid	17,9	14,2	8,8	11,3	13,3	5,8	0,0	0,0	13,3	10,4	5,0
Región de Murcia	23,4	12,5	2,2	26,6	9,2	15,2	0,0	4,3	5,4	0,0	1,1
Comunidad Foral de Navarra	30,6	25,0	7,4	12,0	11,1	0,0	0,0	0,0	8,3	5,6	0,0
País Vasco	16,8	16,8	5,8	10,2	9,5	8,0	0,0	5,1	5,8	14,6	7,3
Comunitat Valenciana	23,1	13,6	13,0	7,1	16,0	0,0	0,0	0,0	10,1	5,3	11,8

Nota: Significado de las abreviaturas de las áreas: EDU = Educación; LAB = Laboral; VIV = Vivienda; SS = Servicios Sociales; SAN = Sanidad; MEN = Menores; IGU = Igualdad; GEN = Género; PAR = Participación; SEN = Sensibilización; DES = Codesarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

El anterior cuadro permite comparar el peso relativo de cada área de intervención en los diferentes Planes de Integración. Con los datos absolutos del número de medidas previstas en cada área no se puede conocer realmente la importancia de esa área en las políticas de integración. Hace falta ver el conjunto de Planes y los porcentajes de medidas de cada ámbito para tener una visión completa de cuáles son las principales acciones propuestas en cada comunidad.

Por otra parte, sólo se han tenido en cuenta las áreas que aparecen en el cuadro 3.1 para realizar las comparaciones. Quedan unas pocas áreas, como la de garantías jurídicas, u otras menos usuales, sin analizar, ya que no se consideran relevantes por no ser representativas.

Lo primero que se destaca en el cuadro es la concentración desigual de medidas en diferentes áreas. Por un lado, estarían las áreas que cubren necesidades materiales de primera necesidad, que bien podrían llamarse *áreas básicas*: educación, empleo, sanidad, servicios sociales y vivienda. Después se encuentran áreas cuyo fin está presente en los Planes, pero no necesariamente en forma de medidas surgidas de esa área, sino de otras que transversalmente se ven afectadas, como las áreas de género y menores.

CUADRO 3.2: Comparación entre el porcentaje de medidas y el de presupuestos destinados en los Planes autonómicos por áreas de actuación

		CC. AA.	EDU	LAB	VIV	SS	SAN	MEN	IGU	GEN	PAR	SEN	DES
Andalucía	Presupuesto	68,9	3,8	2,2	9,0	12,9	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	2,9	
	Acciones	15,7	23,6	9,9	20,4	12,6	0,0	0,0	0,0	12,6	5,2	0,0	
Illes Balears	Presupuesto	32,7	23,3	2,4	3,1	3,6	0,0	0,4	32,2	2,2	0,0	0,0	
	Acciones	21,9	15,1	8,2	6,8	16,4	0,0	6,8	12,3	12,3	0,0	0,0	
Canarias	Presupuesto	11,1	31,4	1,4	24,1	18,3	13,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Acciones	30,4	15,2	12,3	20,3	10,9	10,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Comunidad Madrid	Presupuesto	17,8	1,9	1,2	3,1	73,2	1,8	0,0	0,0	0,3	0,5	0,1	
	Acciones	17,9	14,2	8,8	11,3	13,3	5,8	0,0	0,0	13,3	10,4	5,0	
Región de Murcia	Presupuesto	20,1	11,7	13,9	39,1	11,3	1,2	0,0	1,6	0,9	0,0	0,1	
	Acciones	23,4	12,5	2,2	26,6	9,2	15,2	0,0	4,3	5,4	0,0	1,1	
Comunitat Valenciana	Presupuesto	69,3	1,1	3,0	1,1	23,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	2,0	
	Acciones	23,1	13,6	13,0	7,1	16,0	0,0	0,0	0,0	10,1	5,3	11,8	

Nota: Significado de las abreviaturas de las áreas: EDU = Educación; LAB = Laboral; VIV = Vivienda; SS = Servicios Sociales; SAN = Sanidad; MEN = Menores; IGU = Igualdad; GEN = Género; PAR = Participación; SEN = Sensibilización; DES = Codesarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, estarían las áreas que inspiran gran parte de los Planes y que con frecuencia coinciden con principios rectores de cada uno. Se podrían llamar *áreas inmateriales*, aunque sean también de gran importancia, como el área de sensibilización o la de participación.

El peso relativo de las medidas propuestas en cada área se verifica o se niega comprobando el presupuesto destinado a la misma en dicha área. Como se aprecia en el cuadro 3.2, en dicho cuadro faltaría por incluir a Cataluña, que tiene un presupuesto desglosado por organismos responsables y no por áreas concretas de intervención. Este cuadro 3.2 compara la tabla anterior, correspondiente a las medidas o acciones previstas en los Planes, con los porcentajes de presupuestos destinados a cada área en los Planes correspondientes.

La primera idea que surge en el cuadro 3.2 es la ausencia de algunas comunidades que no poseen un presupuesto claro o, al menos, no está inserto en el Plan. Ésta es la primera muestra de la importancia de la inmigración en cada comunidad, pues resulta que, si incluimos a Cataluña, se contemplan justamente las comunidades con mayor porcentaje de inmigrantes de España: Cataluña (20,9%), Comunidad de Madrid (19,1%), Comunitat Valenciana (16,1%), Andalucía (11,8%), Canarias (5,4%), Región de Murcia (4,3%) e Illes Balears (4,2%), como muestra el cuadro 3.3.

CUADRO 3.3: Comunidades ordenadas según el peso de los extranjeros en el total de España en 2008

CC. AA.	Relativo	Total
Cataluña	15,0	20,9
Comunidad de Madrid	16,0	19,1
Comunitat Valenciana	16,9	16,1
Andalucía	7,6	11,8
Canarias	13,7	5,4
Región de Murcia	15,8	4,3
Illes Balears	20,8	4,2
Castilla-La Mancha	10,1	3,9
Aragón	11,7	2,9
Castilla y León	6,1	2,9
País Vasco	5,4	2,2
Galicia	3,4	1,8
Comunidad Foral de Navarra	10,5	1,2
La Rioja	13,8	0,8
Principado de Asturias	3,8	0,8
Extremadura	3,2	0,7
Cantabria	5,7	0,6

Nota: El porcentaje relativo se calcula dividiendo la población inmigrante en cada comunidad entre la población total de la comunidad. El porcentaje total se obtiene de dividir la población inmigrante de cada comunidad entre la población inmigrante total de España.

Fuente: Elaboración propia.

La siguiente idea es que el peso de las áreas varía de una comunidad a otra, aunque la tendencia es a otorgar gran importancia al área educativa que absorbe un gran número de recursos, y esto puede deberse al alto porcentaje de alumnos inmigrantes que hay en las aulas españolas. El área sanitaria también asume un importante papel y, en Planes como el de la Comunidad de Madrid, un porcentaje altísimo del presupuesto va destinado a ella. La importancia de los servicios sociales varía bastante en cada comunidad puesto que es un área fácilmente divisible en otras áreas como mujer o menor. Destaca, el área de género de Illes Balears, que acapara un tercio del presupuesto global, mientras que en el resto de comunidades se destina nada o casi nada a esa área, entre otros motivos porque suele aparecer de modo transversal en otros ámbitos. El área de vivienda no tiene una importancia excesiva, aunque sus recursos y las medidas de cada comunidad tienen cierta semejanza. Hay varias áreas, como igualdad, sensibilización y participación en los que el gasto es muy bajo, por ser áreas «inmateriales», como se decía más arriba.

3.3. El codesarrollo

El estudio del codesarrollo o la cooperación al desarrollo se desliga en parte del resto de intervenciones, ya que al ser uno de los tres pilares fundamentales de las políticas de inmigración, requiere un estudio minucioso, tal y como hemos hecho con el control de flujos y la integración social. Es cierto que en varios Planes se plantea como un área de intervención más, pero en otros aparece como un apartado diferente. En este trabajo se ha querido separar o resaltar la cuestión del codesarrollo, porque como se explicaba más arriba, los Planes iban a ser analizados en base a esos tres pilares de las políticas de inmigración: control de flujos, integración y codesarrollo. El control de flujos se relacionó con el reparto de competencias entre el Estado y las CC. AA., lo que ha dado lugar a una serie de reflexiones sobre las nuevas formas de ciudadanía que están planteándose con motivo del fenómeno migratorio. El segundo pilar, la integración de los inmigrantes, se ha analizado a través de la descripción y comparación de las diferentes áreas de

actuación y las medidas expuestas en cada Plan. El tercer pilar, el codesarrollo o cooperación al desarrollo es el que se va a analizar ahora.

En las CC. AA. en las que se plantea como un área más de intervención, se han recogido las medidas y objetivos propuestos, con el fin de poder analizarlos, si fuera posible, desde el punto de vista cuantitativo. En otros casos, la reflexión se enfoca más en el concepto de *desarrollo* y en la filosofía que promueve o sostiene este pilar de las políticas de inmigración. Pero sin duda alguna, la cooperación representa la intervención más compleja para las CC. AA. y va directamente enfocada a las condiciones estructurales de miseria, guerra e injusticia de muchos países, que en definitiva son la causa de los movimientos migratorios.

Plan de Andalucía. Se establecen en el área de cooperación al desarrollo tres objetivos específicos y ocho medidas, que quedan distribuidas de esta manera:

1. Contribuir, en la medida de las posibilidades, a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible de los países cuyos flujos migratorios se encuentren entre los que mayor número de inmigrantes aportan a la comunidad autónoma de Andalucía. (3)
2. Sensibilizar e informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales, así como impulsar el establecimiento de cauces de participación y solidaridad social en las acciones de cooperación. (3)
3. Promover la participación directa de personas migrantes en programas y proyectos de desarrollo en sus países de origen. (2)

Plan de Aragón. No tiene un área de codesarrollo, aunque en el área de sensibilización, uno de los programas que impulsa reza con el título de codesarrollo, y éstas son las dos medidas de actuación que se plantean:

1. Desarrollo de sesiones de formación e información con ONGD y asociaciones de inmigrantes en las que se debata

y analice el codesarrollo y sus implicaciones económicas y sociales.

2. Apoyo a la realización de proyectos piloto, que tenga como prioridad a aquellos países de origen cuyos nacionales son mayoritarios entre las personas inmigrantes en Aragón. También son prioritarios aquellos con los que ya existe experiencia de proyectos desde el área de Cooperación al Desarrollo.

Plan de Baleares. La única mención que se hace de este tema es dentro de las medidas del eje de formación y ocupación, en el que se habla de la «Financiación de programas de codesarrollo que incluyan formación ocupacional, iniciativas de economía y de comercio justo».

Plan Canario. Aunque no hay un área específica, dentro de las medidas de carácter general, se pueden ver varios objetivos y hasta 14 acciones concretas dirigidas a la *cooperación al desarrollo*. En este Plan se habla de la necesidad de tener un «planteamiento amplio de codesarrollo» que no se limite a los fondos que se destinan a proyectos de intervención en los países de origen, «sino que debe aparecer articulada con otras iniciativas públicas y privadas de cooperación o que en algún grado intervienen en el desarrollo de esos países (comercio exterior, impulso de las iniciativas empresariales en otros países, orientar la inversión de las remesas de emigrantes, microcréditos, etc.)».

Plan de Castilla y León. Sin un área concreta de codesarrollo, en el área de inclusión social aparece un epígrafe dedicado a este tema. El concepto de *codesarrollo* «establece un nexo y un vínculo de unión entre la inmigración y el desarrollo económico de sus pueblos». Se anuncia la elaboración de un Plan Director de la Cooperación al Desarrollo en la comunidad, y la fundamentación del Plan en unos principios básicos de reconocimiento de los derechos humanos, de la búsqueda de un desarrollo humano global, interdependiente, sostenible y otros valores que tienen su origen en la solidaridad y la justicia.

Plan de Cataluña. Sobre codesarrollo únicamente hay un programa de actuación dentro de las políticas de «acomodación» y en el ámbito de la sensibilización titulado: «Estudi sobre un model

d'actuació en matèria de codesenvolupament». Dentro de esta propuesta se establece como primera medida la elaboración de un estudio práctico que ayude a definir un modelo de codesarrollo en el contexto de Cataluña.

Plan de La Rioja. Existe un área de cooperación al desarrollo que propone tres objetivos y cinco medidas:

1. Crear una cultura de la solidaridad en la sociedad riojana orientada a lograr un mayor conocimiento de la realidad de los países en vías de desarrollo y su relación con el fenómeno migratorio. (1)
2. Fomentar la participación de nuestra población inmigrante en las actuaciones de sensibilización en La Rioja y en los proyectos de cooperación al desarrollo en sus países de origen como canal privilegiado de comunicación con los mismos. (3)
3. Promover el desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en los países de origen de la población inmigrante de La Rioja, incidiendo así, en las causas del hecho migratorio. (1)

Plan de Madrid. El área de intervención denominada *codesarrollo* consta de tres objetivos generales y doce medidas:

1. Mejorar la información sobre las actividades de codesarrollo. (2)
2. Potenciar el papel de la Comunidad de Madrid como agente impulsor de la vinculación positiva entre el fenómeno de la inmigración y el desarrollo. (7)
3. Mejorar los sistemas de envío de remesas de dinero. (3)

Plan de Murcia. En el área de cooperación al desarrollo se observan dos objetivos específicos con dos acciones:

1. Facilitar y promover la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo ejecutados por ONG en los países de origen de los inmigrantes de la Región de Murcia. (1)
2. Sensibilizar a la sociedad murciana sobre la realidad de los países de origen de los inmigrantes de la Región de Murcia. (1)

Plan de Navarra. No hay un área dedicada a este tema, pero la cooperación con los países de origen es uno de los objetivos expuestos en el Plan. Además, menciona la existencia de un plan específico dentro de la comunidad, de cooperación social al desarrollo, por el que se destina el 0,7% del presupuesto de la comunidad a este fin.

Plan Vasco. Existe un área de codesarrollo que propone las siguientes medidas y objetivos:

1. Desarrollar las relaciones internacionales del Gobierno Vasco como estrategia facilitadora de los procesos de ayuda al desarrollo y de acogida de personas inmigrantes en la CAE. (3)
2. Desarrollar fórmulas tendentes a la descentralización de las iniciativas de ayuda al desarrollo, potenciando el papel de las administraciones, entidades y movimientos locales. (1)
3. Promover la participación directa de personas extranjeras en proyectos de desarrollo en sus países de origen. (4)
4. Promover procedimientos financieros para posibilitar las transferencias económicas de los y las inmigrantes a sus países de origen, así como la inversión de sus capitales en productos ligados al desarrollo de sus zonas de procedencia. (2)

Plan Valenciano. En este Plan se propone un área de cooperación y fomento del codesarrollo que elabora veinte medidas entre cinco programas:

1. Fomento de la inserción laboral de la mujer en el marco de los proyectos de codesarrollo. (2)
2. Programa de sensibilización para el codesarrollo. (2)
3. Programa de capacitación para el codesarrollo. (4)
4. Promoción de proyectos de codesarrollo. (9)
5. Intercambio de experiencias, capital humano y comunicación entre los países. (3)

Como síntesis, se puede decir que actualmente la *cooperación al desarrollo* y el *codesarrollo* son dos conceptos parecidos pero con una carga de significado diferente. En el Plan Valenciano se realiza un exhaustivo análisis de la repercusión que uno y otro concep-

to pueden tener, ya que expone que el codesarrollo va más allá y trata de ser una alternativa a la cooperación al desarrollo:

El codesarrollo supone aceptar que las migraciones, y sus protagonistas, las personas inmigrantes, son capaces de constituirse en vectores fundamentales para el desarrollo tanto del país de envío, como del de acogida. La aceptación de la persona inmigrante como un agente de desarrollo propiciará la cogestión exitosa de la cuestión migratoria. Reconociendo al otro como un igual, como motor de cambio, se logrará un mayor entendimiento de las relaciones entre los países ricos y pobres, entre el norte y el sur, entre países de envío y países de acogida.

El codesarrollo trata de fomentar la participación e implicación de los actores principales del país de origen, que son los que tienen realmente la capacidad de provocar transformaciones económicas, sociales y políticas en su país, contando con cierta colaboración y ayuda de los países más desarrollados. Con esta forma de colaboración, se garantiza un consenso entre las partes implicadas que evite el paternalismo o la excesiva injerencia del país rico en los asuntos del país menos desarrollado. Además, como se decía más arriba, el codesarrollo no se queda en el país de origen, sino en el de acogida, que se ve favorecido por la tan necesitada mano de obra inmigrante y por el rejuvenecimiento de la población.⁵⁶

3.4. Conclusiones

Tras el análisis realizado se pueden extraer de forma sintética varias conclusiones. La primera trata sobre el esquema del capítulo, que se ha podido encuadrar en torno a los tres pilares básicos de

⁵⁶ Para profundizar en el tema, se recomienda el artículo de Anna Terrón en *Documentos CIDOB, Migraciones* (mayo de 2004), «Migraciones y relaciones con países terceros. España», o el artículo publicado en el V Congreso sobre la Inmigración en España celebrado en marzo de 2007 en Valencia por Alexis Cloquell Lozano (2007) con el título «El codesarrollo: hacia una primera aproximación conceptual».

las políticas de inmigración: control de flujos, integración y cooperación al desarrollo. Comparando esto con el análisis de la legislación en materia de inmigración y extranjería, del capítulo 1, se puede decir que tanto la legislación como los Planes tienen presentes estos tres principios a la hora de abordar el tema de la inmigración desde sus respectivas competencias y ámbitos. Así como la legislación sobre extranjería experimenta una evolución a lo largo de los años intentando adaptarse a la nueva realidad de la inmigración, del mismo modo los Planes de Integración evolucionan individualmente y colectivamente según los marcos estratégicos que estén vigentes en cada momento y que tienen mucho que ver con la realidad de la inmigración y con la propia realidad legislativa. Recuérdense los cambios desde el PISI de 1994, pasando por el Programa GRECO, hasta llegar al actual PECCI de 2007.

Si la legislación sobre extranjería se puede definir como una *respuesta moderna basada en la identidad única que olvida los nuevos escenarios basados en la diversidad de identidades*, los Planes de Integración son una respuesta posmoderna basada en la interculturalidad, al recordar que los nuevos escenarios en los que se mueve la sociedad, son escenarios en los que conviven una gran diversidad de identidades.

Otra conclusión tiene que ver con el debate sobre la ciudadanía, que, como ya se apuntó, posiblemente evolucione en una época futurible, desde una ciudadanía basada en el Estado-nación a una ciudadanía más flexible, basada en las realidades plurinacionales que existen dentro de un mismo Estado.

Por otra parte, las diferencias comprobadas entre cada uno de los Planes llevan a pensar en la existencia de comunidades de diferente nivel en cuestión de políticas de integración de los inmigrantes. Es obvio que el contexto y la realidad de la inmigración son un elemento esencial para el impulso o no de las políticas de integración. Pero además, la existencia de dotaciones económicas para la realización de las medidas propuestas lleva a pensar que, lejos de un planteamiento de buena voluntad, hay un claro compromiso para conseguir la integración de los inmigrantes en algunas comunidades. Aquellos Planes que apenas cuentan con recursos económicos quedan como meras declara-

ciones formales y de intención, pero nunca como auténticas políticas sociales.

La importancia de la inmigración en cada comunidad ha provocado la creación de nuevas estructuras administrativas que se hagan responsables del tema, y otorguen diferentes niveles en la jerarquía administrativa según sea el peso de la inmigración y según sean los recursos que la comunidad está dispuesta a invertir en ella. Sirva como ejemplo la Comunidad de Madrid, con el más alto presupuesto destinado hasta ahora a un Plan de Integración de los Inmigrantes, que ha dado el rango de Consejería al órgano responsable de dicho ámbito.

Por último, destacar que el papel de la sociedad civil se perfila como fundamental para lograr los objetivos de estos Planes. El fomento de la participación, la sensibilización, el apoyo del asociacionismo, las políticas de codesarrollo sostenidas por la colaboración entre organismos y asociaciones tanto de la sociedad de acogida como la de origen, son una muestra de los cambios que se están experimentando en toda la cuestión de la inmigración.

4. Un análisis descriptivo-comparativo de las áreas de actuación en los Planes de Integración regionales

UNA reflexión que hacemos y que hay que tener presente a lo largo de este capítulo es si los Planes, que son considerados por sus propios autores como instrumentos adecuados y válidos para la gestión y coordinación de las políticas de integración de los inmigrantes, recogen medidas de nueva creación o si predomina por el contrario la enumeración de medidas que ya se están llevando a cabo. A lo largo de las diferentes áreas se expondrán las dudas y certezas que sobre este asunto van surgiendo porque vamos a encontrar válidas ambas respuestas, ya que hay áreas muy específicas donde nunca antes se habían desarrollado medidas de ese tipo, y otras, como educación o sanidad, en las que desde hace tiempo se trabaja con la población inmigrante y con planes específicos.

Es ésta una de las razones por las que no quisiéramos que de nuestro análisis se extrajeran conclusiones precipitadas sobre si una comunidad es *mejor* que otra en tal materia, porque, aunque procuremos centrarnos en nuestro objeto de análisis que son los Planes de Integración, a veces no nos quedará más remedio que citar o enunciar medidas que se realizan y no están recogidas en ellos, o al revés, podemos hablar de medidas que aparecen en los Planes pero que nunca se han puesto en práctica. Pensamos que esta flexibilidad puede servir para tener un conocimiento más real de las políticas de integración y no encorsetarnos en un objeto de análisis que a menudo se presenta de dudosa validez, como sucede cuando analizamos los presupuestos de los Planes y la ausencia de los mismos.

4.1. Área de acogida

Plan de Andalucía. No existe un área de acogida propiamente, aunque sí se considera la acogida como una estrategia de intervención

que debe estar presente en las acciones. Otras estrategias son formación, difusión y promoción de la igualdad de trato. En el caso de la acogida, es una estrategia que aparece contemplada en 69 medidas pertenecientes a la mayor parte de las áreas, entre las que destaca el *área de vivienda, alojamiento y equipamiento* con un total de veintitrés medidas que inciden directamente en la estrategia de acogida.

Áreas que contemplan la acogida (número de medidas): socio-educativa (7); sociolaboral (8); sociosanitaria (7); vivienda, alojamiento y equipamiento (23); cultura, ocio y participación (5); atención jurídica (4); formación (5); investigación (8); sensibilización y comunicación (2).

Plan de Aragón. Tampoco hay un área de acogida, pero aparece, como en el Plan de Andalucía, en medidas pertenecientes a diversas áreas. La clasificación es más subjetiva, ya que el Plan no define si una medida es de acogida o no, sino que hay que interpretar por el contexto de la «medida» a qué está haciendo alusión. Para la valoración se ha utilizado también el título del programa, y si es un programa dirigido a la acogida, todas las medidas del mismo se han contabilizado. En total se encuentran veintisiete medidas relativas a la acogida más o menos directamente, aunque con cierto margen de flexibilidad.

Áreas que contemplan la acogida (número de medidas): educación (15); servicios sociales (2); salud (2); sensibilización (8).

Plan de Baleares. Sigue un esquema algo diferente al del resto de Planes, donde las medidas se integran en ejes, que vienen a ser como áreas. Existe un eje de acogida en el que se definen dos objetivos específicos y ocho medidas concretas, a las que hay que unir otras dos medidas del área de género y de participación.

Plan Canario. Con cierta dificultad para realizar la clasificación, pues tampoco hay un área específica de acogida, se observan distintas acciones encaminadas a la acogida de los inmigrantes al hablar del desarrollo de la red de centros de primera acogida (5), del apoyo a entidades de ayuda a refugiados y solicitantes de asilo (1), y de la acogida de menores no acompañados (6). La determinación de otras acciones que pudieran entenderse de acogida es muy flexible.

Plan de Cataluña. De todos los Planes, puede ser el que más destaque la acogida como una política prioritaria. La política de acogida

es una de las tres líneas estratégicas que se contemplan en todas las acciones del Plan y tiene sus puntos fuertes en la acogida residencial de personas vulnerables y en la acogida de menores no acompañados. El Programa integral de acogida fija dos grandes bloques de actuación, que son la primera acogida y la acogida sectorial. Las políticas de acogida grosso modo, aparecen desglosadas por áreas, y establecen un objetivo de conocimiento del entorno con once programas de varias áreas y un objetivo de acogida residencial con tres programas dirigidos a menores, vulnerables y vivienda.

Plan de Castilla y León. No existe un área de acogida y se han contado aquellas medidas o acciones que más nítidamente se podrían considerar dentro de una política de acogida. Al hablar de derechos humanos, hay cinco medidas dirigidas a mejorar los sistemas de ayuda y acogida de los procesos de asilo político; área de empleo (1); área de acción social (12).

Plan de La Rioja. No cuenta con un área de acogida, y se pueden delimitar acciones de acogida al tratar la acogida, orientación y plan inicial de tratamiento intensivo de la lengua (3) y en la elaboración de protocolos sanitarios (1).

Plan de Madrid. Las estrategias de acogida aparecen transversalmente en algunas áreas como vivienda (3); servicios sociales (3); empleo (1); educación (2).

Plan de Murcia. Como en la mayoría de Planes, la acogida aparece transversalmente en las siguientes áreas: social (4); mujer (1); menor y familia (1); educación (1); salud (1).

Plan de Navarra. Área de empleo (3); educación (6); y hay un área titulada «Acogida, promoción comunitaria, sensibilización social y atención de los servicios sociales», en la que se contabilizan seis medidas concretas de acogida entre veinticuatro generales.

Plan Vasco. No tiene un área de acogida y las acciones relacionadas con ella aparecen en vivienda (3); servicios sociales (2); educación (4); mujer (1); codesarrollo (1).

Plan Valenciano. Se localizan acciones explícitas de acogida en programas de vivienda (2); menores (2); mujer (1); cultura (1).

Las intervenciones en acogida, por no estar descritas en un área específica y quedar su demarcación a una postura más subjetiva, serán obviadas en el posterior análisis, que se centrará exclusivamente en las áreas «fuertes» de intervención.

No obstante sobre la acogida hay que destacar varios aspectos. Uno de ellos es que, entre las principales medidas elaboradas por el Gobierno del PSOE, se encontraba un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo. Este fondo definido en los Presupuestos Generales del Estado del año 2005, supuso un fuerte impulso para esos dos ámbitos de las políticas públicas, con una dotación de 120 millones de euros para el 2005 y 182,4 millones para el 2006 (PECI 2006, 143).

A este Fondo hay que sumarle las subvenciones directas que en el 2006 se concedieron a determinadas organizaciones para paliar las necesidades de los inmigrantes que en aquel momento estaban llegando a las Islas Canarias, Andalucía, Ceuta y Melilla. Estas subvenciones aprobadas por Real Decreto y de carácter urgente (RD 1142/06), fueron cuestionadas por las propias ONG, ya que la «acogida» real que se trataba de dar a estos inmigrantes iba en contra de los idearios de acogida con los que habitualmente trabajan estas organizaciones.

El dilema residía en la peculiar situación en la que se encontraban muchos de estos inmigrantes y lo que el futuro les deparaba. Para la mayoría de las ONG, hablar de *acogida* es hablar de un proceso que debe prolongarse en el tiempo desde la llegada del inmigrante hasta su auténtica y real incorporación a las instituciones normalizadas, facilitándoles en un primer momento los bienes básicos para sobrevivir, alimento y alojamiento; pero preocupándose posteriormente por solventar todos los obstáculos que puedan surgir en el proceso de normalización de su situación, como el aprendizaje de la lengua, la falta de información sobre los derechos de los que disponen, cuestiones administrativas para conseguir empleo, permisos de residencia, etc.

Sin embargo, muchos de estos inmigrantes tenían un futuro truncado en nuestro país, pues iban a ser repatriados o expulsados una vez que pasaran un tiempo en los centros de acogida o internamiento, lo que daba por finalizado el proceso de acogida. Otra situación compleja era la de los inmigrantes procedentes de países con los que no había acuerdos de expulsión, ya que estos inmigrantes tras su paso por los centros o casas de acogida, quedaban en la calle sin papeles en regla, y por tanto, sin poder buscar

trabajo regularizado y sin poder acceder a ciertas prestaciones mínimas, por lo que constituían un colectivo vulnerable.

Los acontecimientos descritos anteriormente no son un ejemplo de lo que realmente el PECE propone como «modelo de acogida», sino más bien de un hecho concreto que ha requerido de medidas excepcionales y que todavía se sigue repitiendo. El modelo de acogida que se presenta en el PECE es un modelo *integral* (PECE 2006, 198), que considera necesarias medidas de acogida en las diferentes áreas de actuación y no únicamente en el primer momento de la llegada de los inmigrantes. Ese modelo de acogida es el adoptado por las comunidades más avanzadas en políticas de integración, como son Cataluña y, en parte, Andalucía.

La acogida es una de las pocas áreas cuyas medidas están dirigidas exclusivamente a los inmigrantes. La coordinación de los diferentes agentes y niveles institucionales es especialmente delicada en este ámbito, ya que el primer contacto con los inmigrantes es un importante paso para su posterior integración. El hecho de que algunas instituciones humanitarias y de reconocido renombre, como Cruz Roja, se hayan convertido en la imagen mediática de la «primera acogida» no es algo casual. La «primera acogida» recae en las ONG, que, por su carácter humanitario y por tener un contacto más directo con los inmigrantes, realizan esta tarea con una eficacia que las Administraciones Públicas no pueden conseguir, entre otros motivos, porque los inmigrantes sin papeles prefieren pedir ayuda a una ONG antes que a una institución pública que les pudiera denunciar por su situación irregular.

Una variable que influye en el modelo de acogida propuesto por cada comunidad tiene que ver con el tipo de inmigración. En el caso de comunidades con inmigrantes que vienen a trabajar como temporeros y después tienen intención de regresar a su tierra, la acogida requiere de medidas e instrumentos diferentes a los de los inmigrantes que llegan sin contrato o en situación irregular.

Una apuesta por mejorar la eficacia de la acogida consiste en la elaboración de itinerarios individuales para cada inmigrante. En el caso de Cataluña, la acogida para el conocimiento de la lengua es un ejemplo del itinerario que debe seguir un inmigrante partiendo de un nivel diferente al de otros inmigrantes para alcanzar un mínimo conocimiento del catalán en este caso.

4.2. Área de educación

Plan de Andalucía. En el área socioeducativa se proponen nueve objetivos específicos, con un total de 30 medidas repartidas entre ellos. Los objetivos hacia los que se orientan las medidas son los siguientes:

1. Facilitar la escolarización, en cualquier época del año, de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes, en las mismas condiciones que el alumnado andaluz. (3)
2. Favorecer la adaptación de la atención educativa a las características y necesidades de este alumnado. (4)
3. Favorecer que los centros elaboren proyectos de centros interculturales que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre las culturas. (4)
4. Potenciar programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua española. (3)
5. Mantener y valorar la cultura de origen del alumnado. (1)
6. Favorecer un clima social de convivencia, respeto y tolerancia, fomentando que los centros educativos sean un núcleo de encuentro y difusión de los valores democráticos no sólo de la comunidad educativa sino del propio entorno donde se desarrolle la actividad. (3)
7. Aportar al alumnado inmigrante de lengua no española una enseñanza que facilite su integración y que prevea el estudio de la lengua oficial del país de acogida y la promoción de la enseñanza de la lengua materna. (5)
8. Promover el acceso y la estancia de la población inmigrante en los diversos niveles de la educación permanente. (2)
9. Establecer estrategias de intervención para la incorporación de nuevas líneas de trabajo en la educación permanente relacionada con la población inmigrante. (5)

Plan de Aragón. En el área educación, se definen una serie de programas con un número variado de medidas. Los programas

son equiparables a los objetivos específicos del Plan de Andalucía y el número de medidas asciende a 45:

1. Escolarización y acogida a población inmigrante. (9)
2. Centro aragonés de recursos para la educación intercultural. (5)
3. Información sobre recursos educativos en Aragón. (5)
4. Formación continuada al profesorado. (6)
5. Aulas de español para alumnos inmigrantes de enseñanza secundaria obligatoria. (3)
6. Cursos de lengua de acogida para adultos. (3)
7. Cursos avanzados de español. (2)
8. Interculturalidad en las asociaciones de padres de alumnos. (2)
9. Por una sola escuela intercultural. (1)
10. Alfabetización básica para inmigrantes adultos. (4)
11. Mantenimiento de la lengua y cultura de origen. (2)
12. Deporte e inmigración. (3)

Plan de Baleares. En el *Eje 3: Educación*, se formulan algunos objetivos generales y específicos, que son acompañados por un total de 16 medidas. Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Informar sobre el acceso al sistema educativo. (1)
2. Garantizar una plaza escolar a todos los niños y jóvenes inmigrados, en edad de escolarización obligatoria. (2)
3. Facilitar la adaptación idiomática del alumnado extranjero. (2)
4. Promocionar el respeto a otras culturas en las aulas. (2)
5. Luchar contra el absentismo y la desescolarización del alumnado inmigrado. (2)
6. Promover la figura de los mediadores en las escuelas y en el ámbito social. (2)
7. Estimular la participación de los padres de niños y jóvenes inmigrados en la vida escolar y las AMPA. (2)
8. Formar en la interculturalidad a los profesionales del ámbito educativo. (1)
9. Aumentar y adaptar los cursos de educación para adultos. (2)

Plan Canario. En el área educación, hay tres programas o líneas amplias en las que se detallan otros aspectos de interés. En cada línea se definen las acciones necesarias para lograr el objetivo marcado, y se proponen un total de 42 acciones:

1. Impulsar la atención a la pluralidad cultural en el sistema educativo. (36)
2. Actuaciones específicas para la atención educativa de los menores extranjeros no acompañados. (2)
3. Medidas específicas de apoyo a la educación de las mujeres inmigrantes. (4)

Plan de Castilla y León. En este Plan, el área de educación consta de siete objetivos específicos con sus medidas correspondientes, sumando hasta 36 medidas:

1. Lograr una adecuada identificación del alumnado con diversidad cultural y su escolarización equilibrada. (5)
2. Lograr una rápida y eficaz adaptación del alumnado extranjero al centro y al entorno. (4)
3. Facilitar el conocimiento de la lengua vehicular de la enseñanza y desarrollar las habilidades sociales básicas, a partir de la consideración de su cultura de origen y en un contexto integrador. (4)
4. Favorecer la adquisición de los contenidos curriculares instrumentales y lograr unos adecuados niveles de competencia intercultural. (9)
5. Propiciar la formación de la comunidad educativa en este ámbito y potenciar iniciativas de innovación educativa. (4)
6. Favorecer el acceso de la población inmigrante adulta residente a los servicios educativos y, específicamente, a los Centros de Educación de Personas Adultas. (4)
7. Asegurar la coordinación entre todas las instancias implicadas. (6)

Plan de Cataluña. El análisis de este Plan resulta más dificultoso ya que las medidas están divididas por las tres líneas estratégicas principales y, dentro de cada línea, se analizan las

diferentes áreas o departamentos y sus acciones. Se señalan a continuación el total de programas desarrollados en el ámbito educativo:

1. Aules d'acollida. (5)
2. Programa de millora de la distribució dels alumnes d'origen estranger en els centres educatius. (5)
3. Programa d'escolaritat no obligatòria. (1)
4. Formació dels professionals dels centres educatius. (6)
5. Plans educatius d'entorn. (1)

Plan de La Rioja. Los objetivos que se marcan en el área de educación son nueve y agrupan un total de 20 medidas:

1. Formación y sensibilización del personal en el ámbito educativo. (6)
2. Acogida, orientación y plan inicial de tratamiento intensivo de la lengua. (3)
3. Escolarización de la población inmigrante. (3)
4. Interculturalidad y educación. (1)
5. Lengua y cultura de origen. (1)
6. Lengua y cultura española. (2)
7. Ejercicio de los derechos. (2)
8. Apoyo a la escolarización. (1)
9. Participación en el sistema educativo riojano. (1)

Plan de Madrid. Consta de seis objetivos generales desglosados en 19 específicos, que a su vez se concretan en 43 medidas. Los objetivos generales son los siguientes:

1. Continuar promoviendo la incorporación de la población inmigrante en el sistema educativo. (9)
2. Promover la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo. (10)
3. Consolidar el modelo educativo para fomentar la convivencia social y la interculturalidad. (10)
4. Formar en materia de interculturalidad a los profesionales de la educación. (7)

5. Reforzar el rol del sistema educativo en los procesos formativos y en los de inserción social y laboral de la población joven inmigrante. (3)
6. Promover el conocimiento de la situación de la inmigración en el ámbito educativo. (4)

Plan de Murcia. En el área de educación hay cuatro objetivos generales y once específicos, con 43 acciones determinadas. Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Desarrollar acciones orientadas a garantizar la escolarización del alumnado en situación de dificultad de integración social, así como los dispositivos que mejoren la información de las familias en relación con el derecho a la elección de centro y con las posibilidades de acceso a becas y ayudas al estudio. (3)
2. Arbitrar los mecanismos que posibiliten una escolarización equilibrada de este alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos, para prevenir los procesos de dispersión que puedan conducir a la desescolarización de determinados grupos, así como los de concentración que puedan conducir a la consideración social de centros de carácter segregador. (3)
3. Garantizar la escolarización y adecuación de la respuesta educativa al alumnado en situación de desventaja en las distintas etapas educativas. (6)
4. Adecuar la dotación de recursos personales de apoyo a las necesidades de educación intercultural en centros sostenidos con fondos públicos. (2)
5. Impulsar la formación permanente del profesorado para atención a la desventaja social y a la diversidad cultural, así como la participación en programas europeos y en actividades de innovación. (6)
6. Mejorar la dotación de equipamientos y materiales didácticos en los centros que haga efectiva una educación intercultural. (3)
7. Potenciar la integración de minorías étnicas y culturales en el sistema educativo, desde los principios de normalización y respeto a la diferencia. (9)

8. Desarrollar acciones de apoyo y formación de madres y padres pertenecientes a minorías étnicas o culturales. (3)
9. Desarrollar acciones complementarias para apoyar la integración de alumnado inmigrante. (2)
10. Desarrollar planes de actuación integral en aquellas zonas que se determinen como de acción prioritaria en función de indicadores territoriales, educativos y socioeconómicos. (4)
11. Fomentar la participación de las Administraciones y de los agentes sociales en las actuaciones educativas. (2)

Plan de Navarra. Se proponen tres objetivos generales y diecisiete específicos con sus respectivas medidas. Los objetivos específicos son éstos:

1. Programa de apoyo a la escolarización. (4)
2. Escolarización temprana. (2)
3. Alumnado de estancia temporal. (1)
4. Escolarización de menores tutelados. (1)
5. Refuerzos educativos para el aprendizaje de la lengua. (5)
6. Refuerzos educativos ante los retrasos escolares. (2)
7. Dotación de recursos materiales. (2)
8. Seguimiento de la escolarización del alumnado inmigrante tras la finalización de la enseñanza obligatoria. (2)
9. Evitación de la concentración del alumnado. (1)
10. Promoción en los proyectos educativos de los centros de los principios y valores referidos a la educación intercultural. (2)
11. Información general acerca de niveles, requisitos de acceso, convalidaciones. (1)
12. Formación del profesorado e investigación en la interculturalidad. (3)
13. Coordinación entre los centros educativos, servicios sociales y entidades que intervienen con el colectivo de inmigrantes en relación con el seguimiento de los alumnos y alumnas y su adaptación en el centro. (2)
14. Participación y desarrollo de actividades extraescolares específicas. (1)
15. Se desarrollará la función de mediación para determinados colectivos y en zonas concretas, que permita establecer un

cauce de comunicación directa entre los centros escolares y las familias afectadas, para el alumnado que pueda presentar mayores dificultades de integración.

16. Acciones educativas y de sensibilización acerca de la diversidad. (2)
17. Cursos de formación para personas adultas. (2)

Plan Vasco. Las actuaciones en el área de educación se estructuran en torno a cuatro directrices que desarrollan hasta 23 medidas:

1. Desarrollar las medidas pertinentes en el ámbito del sistema educativo para su adaptación a una realidad intercultural. (18)
2. Apoyar la integración lingüística de los jóvenes extranjeros con particular atención al aprendizaje de la lengua vasca. (2)
3. Potenciar la participación de padres, madres, tutores y entornos sociales de regencia del alumnado de origen extranjero en los órganos de representación escolar y en la dinámica de los centros educativos. (2)
4. Promover la enseñanza de las lenguas vasca y castellana para las personas inmigrantes extranjeras desde los centros educativos. (1)

Plan Valenciano. En este plan las intervenciones en educación y cultura están unidas en el área cultural y educativa. Consta de siete programas de características similares a los vistos hasta el momento. En total hay 39 medidas repartidas en los siguientes programas:

1. Integración educativa y social. (11)
2. Programa de difusión intercultural para alumnos en edad escolar, familiares y sociedad valenciana en general. (7)
3. Formación del profesorado. (3)
4. Educación intercultural. (4)
5. Compensación educativa. (7)
6. Formación de personas adultas. (4)
7. Programa de difusión de investigaciones en el ámbito de las políticas de integración e inmigración. (3)

CUADRO 4.1: Medidas de educación sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de educación	EDU
	Número de medidas	Porcentaje
Andalucía	30	15,1
Aragón	45	23,3
Illes Balears	16	21,9
Canarias	42	27,6
Castilla y León	36	25,7
Cataluña	18	6,7
La Rioja	20	14,1
Comunidad de Madrid	43	17,9
Región de Murcia	43	23,4
Comunidad Foral de Navarra	33	30,6
País Vasco	23	16,8
Comunitat Valenciana	39	23,1

Fuente: Elaboración propia.

Otras medidas que se podrían considerar como medidas educativas, pero que no aparecen en el área de educación, son aquellas relacionadas con el aprendizaje de la lengua, que en comunidades como Cataluña ocupan un importante lugar, y la formación de los adultos que se incluye a veces en el área laboral o de empleo.

En Cataluña, a diferencia de otras comunidades, la preocupación por el mantenimiento de la identidad catalana está especialmente centrada en la conservación de la lengua. La promoción de la otra lengua oficial (castellano) no existe, y aquí los intereses ideológicos tienen un gran peso, ya que la lengua es un instrumento esencial del nacionalismo. En el caso del País Vasco, el aprendizaje del euskera también se incluye en las medidas educativas, aunque no se olvida la promoción del castellano. Cada una de estas comunidades sigue en materia lingüística una política diferente que Argelaguet (1998) clasifica de la siguiente manera:

- *Modelo de separatismo lingüístico* (País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Comunitat Valenciana e Illes Balears).
- *Modelo de unilingüismo* (Región de Murcia, Comunidad de Madrid, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, La Rioja).
- *Modelo de conjunción lingüística o de bilingüismo total* (Cataluña).

Las consecuencias de estos modelos lingüísticos especialmente en Cataluña y País Vasco, es una de las cuestiones más relevantes del proceso de socialización de los inmigrantes. Algunos autores (Villalón 2007; Barquin 2004) consideran que en comunidades como el País Vasco donde los padres pueden elegir entre varios tipos de educación lingüística, se está produciendo un fenómeno preocupante que consiste en la tendencia de los inmigrantes a elegir un modelo lingüístico que no garantiza el aprendizaje correcto del euskera, mientras que la población autóctona opta por modelos mixtos o a favor del euskera. Este hecho a la larga, puede dar como resultado la segregación de los inmigrantes en estratos sociales más bajos en los que no es necesario el euskera, cerrándose un amplio abanico de empleos en los que sí es necesario el dominio de esa lengua.

Otra preocupación añadida (Villalón 2002) es el mantenimiento o consolidación de la identidad nacional en esas regiones frente a la diversidad cultural de la inmigración. Esta preocupación no la tienen en materia educativa otras comunidades con una identidad nacional menos fuerte o inexistente, como Andalucía, cuyos valores propios se identifican en general con los de España, con lo que se evita de esa manera el doble juego de las comunidades nacionalistas, que al mismo tiempo que defienden la interculturalidad han de garantizar el mantenimiento de su propia cultura que es lo que las diferencia del resto del Estado.

En esta materia nos encontramos con modelos paradójicos de integración, cuyo resultado todavía se desconoce en el futuro, como es la combinación de un modelo intercultural en un ámbito de pluralidad cultural a la vez que se quiere mantener intacta una identidad cultural nacional (catalana o vasca) que requiere de medidas que se podrían llegar a calificar de asimilacionistas. La solución que se plantea es la de una identidad viva, que se va conformando a la vez con esos nuevos inmigrantes y manteniendo

sus señas propias, a través de un concepto como el de *ciudadanía cívica* que, en el caso de Cataluña, permite hablar de *musulmanes catalanes*.

Centrándonos en la descripción realizada para cada Plan, podemos destacar como medidas comunes a todos ellos la *escolarización, la educación intercultural, el apoyo a la cultura de origen, la educación permanente del profesorado y de adultos*, además del *aprendizaje de la lengua*, que es una de las materias más relevantes.

La respuesta institucional a la *escolarización* de los inmigrantes propone tres ámbitos principales de actuación, como son la educación compensatoria, la integración y las políticas de servicios sociales (CC. OO. 2002). La escolarización entendida en su sentido más básico de «proporcionar escuela a la población infantil para que reciba la enseñanza obligatoria» (Diccionario de la RAE 2001) es un objetivo de todas las políticas educativas, haya o no inmigrantes, y especialmente se centra en minorías o grupos vulnerables que pueden desatender las necesidades educativas de los menores en edad escolar. Los inmigrantes, según la procedencia, la situación administrativa en la que se hallan, el trabajo que desempeñan, etc., pueden considerarse como un grupo vulnerable y de especial atención o no. En el caso de inmigrantes que vienen como trabajadores temporeros y traen a sus hijos consigo, la escolarización es una medida importante que no tiene nada de novedosa, ya que la escolarización de los hijos de temporeros españoles en comunidades como Andalucía es un objetivo pendiente de mejorar desde hace décadas (DPA 1997):

Las acciones de educación compensatoria contenidas en el Real Decreto 299 tenían una triple finalidad:

1. Promover la igualdad de oportunidad de acceso, permanencia y promoción a una educación de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos (...), articulando medidas que hagan efectiva la compensación de las desigualdades de partida.
2. Facilitar la incorporación e integración social y educativa de todo el alumnado, contrarrestando los procesos de exclusión social y cultural, desarrollando actitudes de comunicación y de respeto mutuo entre todos los

alumnos independientemente de su origen cultural, lingüístico o étnico.

3. Potenciar los aspectos de enriquecimiento que aportan las diferentes culturas, desarrollando aquellos relacionados con el mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propias de los grupos minoritarios. (CC. OO. 2002).

Aunque el panorama ha cambiado desde la elaboración de ese informe hasta hoy, compartimos la misma opinión que sus autores (CC. OO. 2002) al señalar que las medidas sobre el papel resultan mucho más ambiciosas de lo que después la realidad demuestra, ya que la educación compensatoria se reduce al aprendizaje de la lengua (castellano, en otras regiones puede ser otra lengua oficial) y a la superación del retraso curricular que puedan arrastrar esos menores inmigrantes.

También es cierto que en los Planes de las comunidades no se consideran esas únicas medidas, sino que el concepto de *integración* trata de ir más allá, promoviendo el conocimiento de las culturas de los inmigrantes, creando un contexto de educación intercultural, animando a padres y madres de alumnos inmigrantes a participar en los órganos de gobierno de los centros, etc.

Con respecto al modelo de *educación intercultural*, la mayoría de las comunidades apuestan por él en el plano teórico (CIDE 2005, 71-72), pero es necesario un estudio específico sobre la cuestión para comprobar que no se está dando un proceso de segregación entre los inmigrantes y autóctonos en centros concertados y centros públicos. Habría que indagar si los estudios que valoran positivamente el desarrollo de este modelo en las aulas, tienen en cuenta la existencia o no de alumnos autóctonos en ellas, porque podría darse el caso de que la interculturalidad fuera exitosa porque la mayoría de los alumnos son extranjeros y no hay un porcentaje amplio de autóctonos con los que comprobar si realmente hay interculturalidad.

De momento los datos de los que se disponen vienen a confirmar la tendencia contraria, es decir, la mayor parte del alumnado inmigrante se matricula en centros públicos y cada vez es menor el porcentaje de alumnos autóctonos en las escuelas públicas. En el caso de Andalucía, Cataluña y Región de Murcia, en el curso

2000/2001, ocho de cada diez inmigrantes extranjeros estaban matriculados en centros públicos frente a cinco de cada diez nacionales (CC. OO. 2002), y esta tendencia va en aumento. Esta realidad queda reflejada en el PECE (2006, 213), que propone como respuesta los mecanismos de arbitraje que se incluyen en la nueva Ley Orgánica de Educación que regulan el acceso a los centros escolares financiados con fondos públicos, para equilibrar los porcentajes de alumnos autóctonos y extranjeros. Un hecho que se complica, objetivamente, por la concentración geográfica de los centros subvencionados, a veces inexistentes, en los lugares de asentamiento de los inmigrantes.

Otro de los temas comunes eran las medidas para mejorar la *participación e implicación de las familias* en el proceso educativo. Andalucía, Canarias, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunitat Valenciana «señalan la especial incidencia de medidas para la acogida o acceso al sistema educativo a través de la información que se proporciona en las comisiones locales de escolarización, por medio de guías elaboradas al respecto o en reuniones que se llevan a cabo en el propio centro educativo.» (CIDE 2005).

Andalucía, Aragón, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra «ponen también el acento en las medidas dirigidas a la integración de las familias del alumnado inmigrante en los centros escolares. Conviene precisar, no obstante, que, en cualquier caso, las familias de los alumnos inmigrantes reciben información, como el resto de las familias, sobre el centro escolar y el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos en el marco establecido por cada centro para la atención a las familias de los alumnos.» (CIDE 2005).

Los servicios de intérpretes o de mediadores culturales es una medida que se impulsa no sólo en el área educativa, sino también en la laboral y en la sanitaria. Para facilitar la atención a las familias del alumnado inmigrante cuentan con este servicio Andalucía, Aragón, Illes Balears, Comunitat Valenciana, Cataluña, Comunidad de Madrid y Región de Murcia (CIDE 2005): «Por otra parte, Cataluña tiene establecidos acuerdos entre el Departamento de Educación y distintas entidades o asociaciones de inmigrantes que favorecen la integración de este colectivo en los

ámbitos escolar y social, y la Comunitat Valenciana cuenta con una oficina destinada a la acogida y atención al alumnado inmigrante y sus familias.»

Otra medida que se contempla en la mayoría de las áreas es la *formación específica de los profesionales*, especialmente de la Administración Pública, que tienen un trato directo con los inmigrantes. Estamos hablando del personal sanitario de los centros de salud, de los funcionarios que atienden oficinas de empleo, de trabajadores sociales, etc., y en este caso, de los docentes o profesionales de la educación que trabajan a diario con inmigrantes.

La formación del profesorado es una tarea ardua y costosa, porque la falta de recursos lleva a que el profesorado suela estar colapsado por las necesidades más básicas del alumnado y no dispongan del tiempo suficiente para su propia formación, aunque es ésta una necesidad detectada por otros trabajos, tal y como nos muestran otros informes (CEAR 2007):

Reformar la formación inicial del profesorado, que es una acción que está pendiente, tanto en primaria como en secundaria. Introducción en la formación inicial de contenidos relativos a la diversidad cultural del alumnado e instrumento para el análisis de las situaciones que se producen. Establecer mecanismos de control del aprovechamiento de la formación permanente por el profesorado.

En palabras del PECE (2006, 215), «(...) uno de los principales retos a los que ha de enfrentarse el sistema educativo español es el de la mejora de la formación inicial y continua de sus profesores y de todo el personal que realiza actividades de apoyo relacionadas con la educación y la formación, de manera que sus conocimientos y competencias sirvan para dar respuesta a los cambios experimentados en la sociedad y a las necesidades específicas de los alumnos inmigrantes.»

Nos parece cierta la importancia que las comunidades han de dar a la formación del profesorado, ya que la construcción de un nuevo modelo de sociedad basada en la convivencia pluricultural mantiene su esperanza de éxito en la educación de las generaciones más jóvenes, que serán las que tendrán que dar respuesta en

un futuro a los posibles problemas que se presenten en ese modelo de sociedad escogido hoy por sus mayores:

Es importante que las expectativas de los docentes estén basadas en una comprensión desestigmatizada de las diferencias sociales y culturales, en un conocimiento no estereotipado, ni basado en prejuicios de las diferentes culturas presentes en el aula. Esto supone que la formación específica del profesorado debe tener en cuenta la necesidad de replantearse el saber, la forma fragmentada como se piensan los problemas educativos y las soluciones a los mismos, eliminando las barreras entre la educación formal e informal, la desvinculación entre la investigación y la práctica, así como el entendimiento de cualquier acción como una acción educadora (PECI 2006).

4.3. Área de empleo

Plan de Andalucía. El área sociolaboral consta de los siguientes catorce objetivos específicos y de un total de 45 medidas:

1. Promover la valoración de la diversidad cultural como factor de lucha contra el racismo y la xenofobia, desarrollando medidas que favorezcan el acceso y la promoción de los hombres y las mujeres inmigrantes en el mercado laboral y su participación igualitaria en la vida social comunitaria. (8)
2. Mejorar y favorecer la cualificación profesional y la integración sociolaboral de la población inmigrante en el sector agrario y pesquero. (3)
3. Facilitar el conocimiento del mercado de trabajo en Andalucía en relación con la población inmigrante y favorecer la difusión y utilización de dicho conocimiento. (4)
4. Facilitar el acceso de la población inmigrante residente en Andalucía a la red de Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo. (5)
5. Promover la inserción laboral de la población inmigrante a través de la orientación, la intermediación y el autoempleo. (4)

6. Detectar buenas prácticas para la incorporación en igualdad al mercado laboral de la población inmigrante desarrolladas en los programas de la iniciativa comunitaria EQUAL de Andalucía. (3)
7. Conocer la participación de mujeres y hombres inmigrantes en diversas convocatorias de subvenciones dirigidas al fomento del empleo en Andalucía. (6)
8. Favorecer la cualificación profesional y la integración socio-laboral de la población inmigrante residente en Andalucía mediante el acceso a la Formación Profesional Ocupacional. (3)
9. Desarrollar la cualificación del profesorado de la FPO (Formación Profesional Ocupacional) en materias relacionadas con la interculturalidad y la inmigración. (2)
10. Impulsar estudios orientados a la detección de necesidades formativas de la población inmigrante. (1)
11. Desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía. (3)
12. Facilitar la integración social y laboral de menores procedentes de la inmigración. (2)
13. Abordar desde el ámbito de las relaciones laborales las situaciones que generan la incorporación de personas inmigrantes al mercado de trabajo. (3)
14. Promover y fomentar actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales y de mejora de las condiciones de trabajo, en relación con el fenómeno migratorio. (2)

Plan de Aragón. Se prevén una serie de actuaciones (36 en total) en el área de empleo y formación divididas en varios programas:

1. Estudio de las necesidades de mano de obra extranjera del mercado laboral aragonés. (5)
2. Ordenación laboral de la campaña agrícola en el campo aragonés. (10)
3. Promoción del empleo. (5)
4. Acceso a la formación ocupacional. (3)
5. Inserción sociolaboral. (4)

6. Prevención de riesgos laborales en los trabajadores inmigrantes. (9)

Plan de Baleares. El área de empleo viene con el nombre de *Eje 4: Formación y Ocupación*. Se divide en tres objetivos generales y ocho específicos, con un total de 11 medidas. Los objetivos específicos son éstos:

1. Promover y facilitar la inserción laboral de las personas inmigradas en igualdad de condiciones. (2)
2. Promover y favorecer la incorporación al mundo del trabajo de la mujer inmigrada en igualdad de condiciones. (1)
3. Fomentar entre la población inmigrada la iniciativa empresarial, la autoocupación y la creación de empresas de economía social. (1)
4. Impulsar la creación de empresas por parte de la población inmigrada relacionadas con el país de origen. (1)
5. Dar apoyo a las empresas que desarrollen programas de atención específicos a trabajadores inmigrantes recién llegados. (1)
6. Formar a la población inmigrada para dotarla de instrumentos que puedan sustentar su integración en el mundo laboral. (2)
7. Desarrollar programas de formación dirigidos a personas inmigradas para que puedan ser agentes de desarrollo al volver a su país de origen y facilitar ayudas para el retorno. (2)
8. Conseguir que todos los trabajadores que realicen tareas próximas, o en contacto con personas inmigradas, reciban una formación en la interculturalidad. (1)

Plan Canario. Con el nombre de área de formación y empleo se indican 21 acciones enmarcadas en cuatro programas de actuación:

1. Potenciar el acceso de las personas inmigrantes extranjeras al servicio público de empleo. (6)
2. Políticas activas de empleo para la inserción laboral de inmigrantes extranjeros. (9)

3. Apoyo a programas innovadores de integración sociolaboral. (2)
4. Mejorar los mecanismos de lucha contra la explotación de los trabajadores extranjeros. (4)

Plan de Castilla y León. El área de empleo se presenta de modo algo diferente al del resto de áreas, ya que no se detallan las medidas correspondientes a cada objetivo específico sino de un modo transversal. Se hallan 30 medidas repartidas entre las siguientes actuaciones:

1. Medidas de investigación, planificación, seguimiento. (2)
2. Medidas de sensibilización. (4)
3. Medidas de coordinación de información de medios y recursos. (2)
4. Medidas de cooperación. (3)
5. Medidas de apoyo a las funciones de asesoramiento sociolaboral. (2)
6. Medidas de acogida y recepción de la población inmigrante. (1)
7. Medidas de intermediación laboral. (8)
8. Medidas para favorecer el acceso a la formación ocupacional. (4)
9. Medidas de promoción de los inmigrantes como colectivos destinatarios o beneficiarios de las ayudas del Plan Regional de Empleo. (4)

Plan de Cataluña. Las medidas en el área laboral, como en todas las demás áreas, se encuentran divididas en las tres líneas estratégicas del Plan, la acogida, la igualdad y la *acomodació*. El total de 34 medidas se distribuyen entre los siguientes objetivos o programas:

1. Programa d'acollida a l'empresa. (2)
2. Servei per a facilitar la contractació en origen de treballadors estrangers. (8)
3. Acollida, contractació i allotjament dels treballadors i treballadores de temporada. (5)

4. Programa d'acollida en el món laboral. (2)
5. Programa d'informació i formació sobre els drets i el mercat laboral. (4)
6. Formació de formadors ocupacionals i d'inserció laboral. (2)
7. Polítiques actives d'ocupació. (10)
8. Programa d'informació d'empresaris d'origen estranger. (1)

Plan de La Rioja. En el área de trabajo, se pueden observar doce objetivos y sus correspondientes 39 medidas de intervención:

1. Establecer las adecuadas medidas de coordinación entre todas las Administraciones implicadas y departamentos para una gestión adecuada en el ámbito laboral del fenómeno de la inmigración. (4)
2. Trabajar activamente contra la contratación irregular. (3)
3. Facilitar el acceso al trabajo de las mujeres inmigrantes. (7)
4. Establecer medidas para que los trabajadores puedan acceder al autoempleo en condiciones equiparables a los trabajadores nacionales. (5)
5. Valorar la fuerza de trabajo que proporciona la inmigración y su contribución al crecimiento económico de La Rioja. Favorecer el establecimiento de un «código ético» entre los empresarios riojanos sobre los trabajadores extranjeros. Favorecer entre los empresarios riojanos la necesaria cultura de la planificación de sus necesidades de recursos humanos. (2)
6. Disminuir los riesgos laborales de los trabajadores extranjeros. Fomentar que los trabajadores inmigrantes conozcan sus derechos y deberes en materia de seguridad y salud en el trabajo. Avanzar en el fomento de la cultura preventiva en estos trabajadores, que proceden de países en los que no existe un grado de concienciación en la materia. (4)
7. Establecer las adecuadas medidas de coordinación entre todas las Administraciones implicadas en el tema de la inmigración y sus departamentos para una gestión adecuada en el ámbito laboral. Establecer protocolos de actuación para cada uno de los departamentos y servicios que intervienen en materia de inmigración. (2)

8. Mejorar los niveles de comunicación global, lingüística y no lingüística, de los trabajadores extranjeros dentro del ámbito laboral (relaciones de trabajo con los empleadores, compañeros de trabajo, etc.). (1)
9. Facilitar, en el marco de la legislación vigente, el acceso al trabajo de los extranjeros en igualdad con los españoles en los nuevos yacimientos de empleo. Mejorar la estabilidad laboral de los trabajadores extranjeros y disminuir su precariedad. (3)
10. Mejorar la formación laboral de los trabajadores extranjeros en condiciones de incorporarse al mercado de trabajo. Mejorar la competencia personal de los trabajadores extranjeros para acceder al mercado laboral de una manera normalizada. Establecer itinerarios personalizados de inserción sociolaboral en el marco de la Ley de Inserción Sociolaboral. (5)
11. Mejorar los canales de difusión de la información para que ésta llegue de manera adecuada, en cantidad y calidad, a sus destinatarios. (2)
12. Mejorar la comunicación global entre los trabajadores extranjeros y las instituciones públicas en el ámbito laboral. (1)

Plan de Madrid. Las actuaciones definidas en el área de empleo se dividen entre los siguientes objetivos generales, que a su vez se disgregan en otros específicos:

1. Mejorar la información sobre el mercado laboral. (5)
2. Mejorar el acceso de la población inmigrante al mercado laboral. (19)
3. Incentivar la integración de los inmigrantes en el ámbito laboral. (3)
4. Promover el empleo regular y mejorar las condiciones de trabajo de la población inmigrante. (6)
5. Promover el empleo de las mujeres inmigrantes. (1)

Plan de Murcia. El área de empleo y formación ocupacional detalla diversos objetivos específicos y un total de 23 acciones:

1. Incrementar la contratación de los trabajadores inmigrantes, a través de los programas de fomento del empleo. (4)
2. Impulsar la incorporación o admisión de los trabajadores inmigrantes en las empresas de economía social. (1)
3. Incrementar la contratación de trabajadores inmigrantes en las empresas de economía social (cooperativas y sociedades laborales). (1)
4. Incrementar los mecanismos de coordinación administrativa en las tareas de inspección de las condiciones laborales de trabajadores extranjeros. (1)
5. Programar cursos de formación ocupacional destinados al colectivo de inmigrantes. (2)
6. Formación profesional específica (ciclos formativos de grado medio y superior). (5)
7. Formación ocupacional continua. (9)

Plan de Navarra. En el área de inserción laboral, regulación y formación se hallan 27 medidas repartidas entre cuatro objetivos:

1. Establecer dispositivos y protocolos permanentes de acogida y orientación a trabajadoras y trabajadores inmigrantes, tanto en lo referido a acceso al empleo como en otros ámbitos de su incorporación social. (3)
2. Combatir la irregularidad en el empleo. (8)
3. Mejorar las condiciones de trabajo de la población inmigrante. (11)
4. Desarrollar la formación profesional de las y los inmigrantes y mejorar su cualificación. (5)

Plan Vasco. El área laboral se compone de siete objetivos y 23 medidas:

1. Difundir entre la población inmigrante los diferentes servicios, estructuras, ofertas, condiciones, que en el ámbito de la CAE, existen en materia de inserción laboral. (4)
2. Adecuar las condiciones de acceso y la metodología de los programas e itinerarios de formación, orientación e inserción

- laboral a las necesidades específicas del colectivo de inmigrantes. (9)
3. Desarrollar programas de formación en el ámbito de acceso al mercado laboral para inmigrantes y población local. (2)
 4. Coordinar la red de acogida e inserción a través de los servicios sociales de base con el servicio vasco de empleo, integrándola en el marco de los planes locales de inmigración, allí donde se implanten. (1)
 5. Promover acciones de asesoría e información para afrontar la tramitación específica de la contratación de personas extranjeras. (2)
 6. Desarrollar fórmulas de seguimiento, y en su caso denuncia, de la contratación laboral de personas extranjeras en infracción de derechos laborales o condiciones de igualdad. (3)
 7. Participar en las propuestas de la CAV para la fijación de los contingentes de trabajadores extranjeros. (2)

Plan Valenciano. El área laboral y formativa destaca con 23 medidas repartidas en cinco programas o actuaciones:

1. Evaluación de las competencias profesionales de los inmigrantes demandantes de empleo. (5)
2. Programa de inclusión de las personas inmigrantes demandantes de empleo en el Plan de Formación e Inserción Profesional de la Generalitat Valenciana. (5)
3. Programa de fomento de la seguridad y la higiene en el trabajo. (4)
4. Programa para la inserción laboral de las personas inmigrantes con especiales dificultades de acceso al empleo. (6)
5. Seguimiento y control de las condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes. (3)

La media del número de medidas que los Planes dedican al área laboral o de empleo ocupa el segundo lugar en importancia después del área educativa. Este segundo lugar viene a corroborar la relevancia del empleo en el proceso de integración de los inmigrantes.

CUADRO 4.2: Medidas de empleo sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de empleo	LAB
	Número de medidas	Porcentaje
Andalucía	45	22,6
Aragón	36	18,7
Illes Balears	11	15,1
Canarias	21	13,8
Castilla y León	30	21,4
Cataluña	34	12,7
La Rioja	39	27,5
Comunidad de Madrid	34	14,2
Región de Murcia	23	12,5
Comunidad Foral de Navarra	27	25,0
País Vasco	23	16,8
Comunitat Valenciana	23	13,6

Fuente: Elaboración propia.

Es el empleo no la parte esencial de la integración, pero sí una condición indispensable ya que permite la participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida de un modo natural, contribuyendo con su trabajo al desarrollo de esa sociedad y haciendo visible esa contribución.

Sin embargo, las competencias de las comunidades en materia de empleo son limitadas y aunque participan en la determinación de los cupos de extranjeros y son las responsables de los servicios de creación de empleo (antes era el INEM), están subordinadas a las principales legislaciones laborales de ámbito estatal y a la propia situación administrativa de los inmigrantes que depende del Estado.

La búsqueda de empleo es el principal motor de la inmigración que llega a nuestro país. Las diferencias de renta entre España y los países de origen es un indicador de cómo será la inmigración en los próximos años. A mayor diferencia de rentas mayor atracción ejerce el polo receptor, aunque no es el trabajo en sí

mismo lo que atrae, sino la mejora de la calidad de vida que a él se le atribuye. Otras condiciones también son relevantes para determinar el destino de los inmigrantes, como la cercanía cultural o geográfica, la existencia de redes migratorias, etc.

Por tanto, lo que se observa en un nivel global, también lo podemos observar dentro de nuestro país, pues no todas las comunidades tienen el mismo desarrollo económico y el mismo nivel de vida. Resultan por eso más atractivas para los inmigrantes aquellas comunidades con un crecimiento vivo, donde se crea empleo con facilidad y donde las oportunidades de progresar son más altas.

Cada comunidad elabora en materia laboral medidas que son comunes a todas los Planes y medidas que son específicas de ese Plan porque tienen que ver con el contexto socioeconómico de la región, es decir, con los sectores de creación de empleo para los inmigrantes, con los sectores más necesitados de mano de obra, etc.

En general, en España los principales sectores en los que trabajan los inmigrantes son la construcción y la agricultura, donde predominan los hombres; encontramos en el servicio doméstico y en el cuidado de enfermos o personas mayores a una inmensa mayoría de mujeres inmigrantes y, en el sector servicios, especialmente en la hostelería, tanto a mujeres como a hombres.

Otra cuestión que habría que mencionar es que la competencia entre inmigrantes y autóctonos por encontrar un empleo suele ser escasa ya que cada grupo busca empleo en nichos laborales diferentes. Por el contrario, los beneficios del trabajo de los inmigrantes han sido enormes en regiones que dependían de la mano de obra inmigrante para el mantenimiento de su principal sistema productivo.

Las medidas comunes que encontramos en la mayoría de los Planes van dirigidas a los siguientes fines:

1. Evitar actitudes racistas o xenófobas en el trabajo, así como medidas de exclusión de la mujer.
2. Mejorar la comunicación y los cauces de información en materia laboral a través de las Oficinas de Empleo de las comunidades.
3. Realizar tareas de intermediación, orientación, así como favorecer el autoempleo, contando con la ayuda de otras instituciones, como sindicatos u ONG.

4. Asegurar que la incorporación al mercado laboral se realiza en condiciones de igualdad según el programa europeo EQUAL.
5. Adaptar la Formación Profesional Ocupacional a las necesidades del mercado laboral y facilitar que los inmigrantes accedan a ella, a la vez que se forma al profesorado.

Entre las medidas más específicas que algunas comunidades promueven como respuesta a sus necesidades laborales, están todas las relativas a *mejorar la profesionalidad* en sectores concretos como la agricultura o la pesca (Andalucía, Aragón, Cataluña); *cumplimiento de las normas de higiene y seguridad* (Comunitat Valenciana), u otras normativas de *prevención de riesgos laborales* (Aragón, La Rioja, Comunitat Valenciana). En los Planes de la Comunidad de Madrid, Illes Balears y La Rioja se incide en la *promoción del empleo para la mujer*.

4.4. Área de servicios sociales

Plan de Andalucía. En el área de inclusión y bienestar social se encuentran 39 medidas divididas en los siguientes objetivos específicos:

1. Desarrollar el proyecto Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de Efectos Indeseados, con la finalidad de establecer mecanismos de coordinación entre entidades públicas y privadas que permitan mejorar la convivencia entre la población inmigrante y autóctona en zonas transfronterizas, a través de la realización de actuaciones de atención social, investigación, formación y sensibilización social. (4)
2. Promover la participación social y el asociacionismo de la población inmigrante, así como el agrupamiento en federaciones, redes y otras estructuras análogas. (2)
3. Desarrollar modelos de actuación, catalogados como buenas prácticas, con objeto de favorecer la integración de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida. (2)
4. Fomentar el acceso normalizado de la población inmigrante al sistema público de servicios sociales. (4)

5. Informar, orientar y asesorar a la población inmigrante sobre la realidad de la sociedad andaluza, facilitando el proceso de integración. (3)
6. Promover la participación, el asociacionismo y el voluntariado social entre la población inmigrante, como mecanismo de integración en la sociedad andaluza. (3)
7. Ofrecer atención inmediata y primera acogida a menores extranjeros no acompañados. (4)
8. Ejercer, a través del acogimiento residencial de Centros de Protección de Menores, la guarda y tutela de menores procedentes de la inmigración, en situación de desamparo. (4)
9. Informar, orientar y asesorar a las mujeres inmigrantes sobre sus derechos y obligaciones, así como de los recursos a los que tienen acceso. (2)
10. Facilitar el acceso de las mujeres extranjeras e inmigrantes, que hayan sido víctimas de la violencia de género, a los recursos de información, asesoramiento, atención y acogida. (5)
11. Apoyar acciones dirigidas a la prevención y eliminación del tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. (3)
12. Promover que los Centros de Información Juvenil (CIJ) de las zonas con mayor incidencia de población inmigrante integren en sus respectivos grupos de corresponsales juveniles a jóvenes inmigrantes. (3)

Plan de Aragón. Las 35 intervenciones en el área de servicios sociales se elaboran desde los siguientes programas de actuación:

1. Información y orientación. (6)
2. Acceso a servicios y recursos sociales. (6)
3. Coordinación para el acceso a los servicios. (3)
4. Impulsar y fomentar el movimiento asociativo entre los inmigrantes. (5)
5. Programa de atención a mujeres inmigrantes. (7)
6. Programa de atención a menores. (5)
7. Formación de los profesionales de la acción social. (3)

Plan de Baleares. El *Eje 1: Servicios Sociales* expone tres objetivos específicos y cinco medidas concretas de intervención:

1. Garantizar el acceso de las personas inmigradas, en igualdad de condiciones, a la red pública de servicios sociales. (2)
2. Consolidar la figura del mediador entre la Administración y las asociaciones de personas inmigradas. (1)
3. Articular sistemas de coordinación y seguimiento de la implementación de los objetivos y medidas que se desarrollen en la comunidad autónoma. (2)

Plan Canario. En el área de servicios sociales se desarrollan los siguientes programas con un total de 28 acciones:

1. Potenciar la primera atención desde los servicios sociales comunitarios, adecuando la oferta de información y orientación, así como la función preventiva de los mismos. (8)
2. Cubrir las necesidades primarias de las personas inmigrantes en situación de emergencia social. (5)
3. Desarrollo de programas específicos de atención social para las personas inmigrantes. (5)
4. Acciones de apoyo para mujeres víctimas de la violencia de género o de las redes de explotación sexual, y su integración social. (5)
5. Apoyo a las entidades de ayuda a refugiados y solicitantes de asilo. (1)
6. Favorecer el acceso a los recursos sociales adecuando la normativa que los regula, así como garantizar la calidad de los mismos. (4)

Plan de Castilla y León. En el área de acción social e igualdad de oportunidades, el Plan trata de alcanzar ocho objetivos específicos, que se concretan en un total de 33 medidas:

1. Facilitar en condiciones de igualdad de oportunidades a la población inmigrante el acceso a los recursos sociales, tanto normalizados como específicos, proporcionando una adecuada información y asesoramiento. (4)
2. Garantizar la cobertura básica de subsistencia de carácter temporal o ante situaciones puntuales de necesidad, así

- como los apoyos individualizados adecuados para la integración social previstos para el resto de la población. (6)
3. Contribuir a la constitución de una sociedad más solidaria y tolerante evitando las desigualdades sociales y avanzando en el reconocimiento de la diversidad cultural. (3)
 4. Facilitar apoyos a la población inmigrante para la compatibilización de las responsabilidades familiares y laborales y para la resolución de conflictos que pudieran surgir en el seno de la familia. (3)
 5. Favorecer la plena integración de la mujer inmigrante, en condiciones de igualdad, en la sociedad de Castilla y León. (6)
 6. Promover la igualdad de oportunidades de los jóvenes inmigrantes. (4)
 7. Proporcionar atención inmediata a los menores extranjeros no acompañados, adoptando las medidas protectoras que fueran precisas en su caso. (4)
 8. Mejorar la asistencia y reducir el consumo de drogas y los daños asociados al abuso de las mismas en población inmigrante, teniendo en cuenta las características y peculiaridades de este colectivo. (3)

Plan de Cataluña. A la hora de distinguir qué programas u objetivos pertenecen a esta área y no a otra, se encuentran más dificultades porque los servicios sociales tienen un amplio abanico de actuaciones, en los que se pueden incluir acciones dirigidas hacia la mujer, los menores y los más vulnerables, o incluir estas acciones en otras áreas más específicas dedicadas a cada grupo.

1. Formació dels professionals de l'àmbit social. (2)
2. Xarxa d'acollida. (3)
3. Formació dels professionals sobre atenció al públic culturalment divers. (5)

Plan de La Rioja. En esta área de servicios sociales se incluyen medidas y actuaciones que en otros Planes aparecen en áreas específicas, como sensibilización, igualdad o participación. En total se cuentan 40 medidas y los siguientes objetivos:

1. Proporcionar la formación especializada a profesionales de los servicios sociales para que dispongan de los conocimientos necesarios en la atención a la población inmigrante. (6)
2. Apoyar el asociacionismo. (4)
3. Coordinación de las actuaciones de las asociaciones. (4)
4. Apoyo a la formación de personal técnico y del voluntariado. (2)
5. Desarrollar actividades que propicien una mejor comprensión del fenómeno migratorio y que estimulen la interacción sobre bases plenamente democráticas. (2)
6. Posibilitar que los instrumentos de prevención y lucha contra la exclusión alcancen en pie de igualdad a la población inmigrante. (2)
7. Asegurar el acceso de la población inmigrante al sistema público de servicios sociales en las mismas condiciones de igualdad que el resto de los ciudadanos. (1)
8. Proporcionar información y orientación sobre las funciones y prestaciones de los servicios sociales comunitarios. (1)
9. Facilitar desde los servicios sociales, cuando sea necesario, el acceso y la derivación al resto de sistemas de protección social (salud, educación, vivienda y empleo) y de la iniciativa social. (2)
10. Promover la integración social de las mujeres inmigrantes. (2)
11. Sensibilizar a la población autóctona sobre la realidad de la mujer inmigrante, sus dificultades y su capacidad de aportación. (2)
12. Estimular la participación social de las mujeres inmigrantes. (2)
13. Velar por la igualdad de oportunidades de las mujeres en su incorporación social. (2)
14. Apoyo a los municipios para el diseño de políticas municipales de igualdad que tengan en cuenta el hecho migratorio. (3)
15. Protección de mujeres víctimas de violencia de género. (3)
16. Protección de menores extranjeros no acompañados. (1)
17. Prevención del maltrato infantil. (1)

Plan de Madrid. Las actuaciones previstas en servicios sociales son 27 y provienen de la formulación de los siguientes objetivos:

1. Reforzar la atención primaria de los municipios y facilitar el acceso a las prestaciones básicas de servicios sociales a la población inmigrante. (14)
2. Mejorar la atención a colectivos de población inmigrante en situación de especial vulnerabilidad. (13)

Plan de Murcia. El área social se desglosa en trece objetivos específicos y 49 medidas:

1. Impulsar las políticas regionales de inmigración. (3)
2. Intensificar la colaboración interadministrativa. (4)
3. Tender a la complementariedad de las acciones y evitar la duplicidad de recursos en materia de inmigración. (2)
4. Disponer de un conocimiento lo más real y actual posible del perfil de inmigrante que reside en la Región de Murcia. (3)
5. Incrementar los programas de información, orientación y asesoramiento sociolaboral a la población inmigrante. (4)
6. Favorecer el acceso de la población inmigrante a las prestaciones sociales básicas y a la red pública de servicios sociales. (3)
7. Desarrollar acciones conjuntas en materia de acogida básica, atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados. (2)
8. Mantener y ampliar los convenios suscritos con CC.LL e ISFL en materia de inmigración. (3)
9. Mantener e incrementar las líneas de subvención a programas en materia de inmigración gestionados por ISFL, en el ámbito de la CARM. (2)
10. Mantener e incrementar las líneas de subvención a programas en materia de inmigración gestionadas por CCLL en el ámbito de la CARM. (2)s
11. Favorecer el acceso de la población inmigrante a las ayudas económicas del ISSORM. (6)
12. Reforzar los centros de primera acogida y alojamientos de inmigrantes. (3)

13. Comprometer a la sociedad de acogida en la integración de los inmigrantes, y corresponsabilizar a éstos en dicho proceso. (12)

Plan de Navarra. Este Plan tiene un área muy amplia que absorbe tanto los servicios sociales, como la sensibilización, la acogida e, incluso, la participación. Se intentará detallar lo mejor posible qué medidas corresponden a cada ámbito:

1. Atender las problemáticas sociales de los inmigrantes. (13) (Contabilizada en servicios sociales)
2. Promover la presencia de los colectivos de inmigrantes en la comunidad. (9) (Contabilizada en participación)
3. Sensibilizar a la sociedad de acogida fomentando una visión positiva de la inmigración. (6) (Contabilizada en sensibilización)

Plan Vasco. Un total de catorce medidas repartidas en cuatro objetivos o programas están recogidas en el área de inserción y recursos sociales:

1. Difundir entre la población inmigrante la organización y funcionamiento del sistema de servicios sociales y de las diferentes instituciones, organizaciones y recursos, tanto de iniciativa pública como privada, a los que pueden dirigirse para dar respuesta a sus necesidades. (2)
2. Promover estrategias y medidas de adecuación de los recursos sociales a las características y necesidades de la población inmigrante residente en la CAE. (4)
3. Promover la creación de materiales y acciones de formación acerca de las diferentes dimensiones de la inmigración en la CAE, dirigidas a profesionales relacionados con el tema. (4)
4. Promover el acceso normalizado de las personas inmigrantes que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social a las medidas previstas en el Plan Vasco de Inserción. (4)

Plan Valenciano. En este Plan aparecen unidas en una misma área las actuaciones destinadas a los servicios sociales, a la familia

y al menor. Son un total de doce medidas repartidas en cuatro objetivos:

1. Acceso de las familias inmigrantes a los servicios comunitarios básicos. (1)
2. Programa de atención y tutela a los menores extranjeros en situación de desamparo. (6)
3. Programa para la mejora de las condiciones sociales y de salud de las mujeres y menores inmigrantes víctimas de la violencia de género y de cualquier tipo de explotación. (4)
4. Programa de formación específica sobre atención de inmigrantes. (1)

CUADRO 4.3: Medidas de servicios sociales sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de servicios sociales	SS
	Número de medidas	Porcentaje
Andalucía	39	19,6
Aragón	35	18,1
Illes Balears	5	6,8
Canarias	28	18,4
Castilla y León	33	23,6
Cataluña	10	3,7
La Rioja	40	28,2
Comunidad de Madrid	27	11,3
Región de Murcia	49	26,6
Comunidad Foral de Navarra	13	12,0
País Vasco	14	10,2
Comunitat Valenciana	12	7,1

Fuente: Elaboración propia.

La cuantificación de medidas en servicios sociales resulta complicada ya que ciertos grupos de población vulnerable, como son

los menores y las mujeres, en algunos Planes son tratados de manera separada para darles más realce o bien porque la situación de estos grupos en esa región requiere una atención muy específica. Encontramos también alguna peculiaridad en Planes como el de la Comunidad de Madrid o la Región de Murcia, que resaltan las medidas dirigidas a la familia como otro ámbito específico. También es cierto que estas peculiaridades pueden deberse a la existencia o no en el organigrama de cada comunidad de un organismo responsable de estas políticas, ya que los Planes son reflejo de la organización administrativa de cada comunidad y reflejo de las líneas que cada comunidad considera prioritarias.

Dejando a las mujeres y a los menores para otros subapartados, la principal medida que se impulsa en el ámbito de los servicios sociales es la *normalización* de la población inmigrante, es decir, el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales que son comunes para toda la población, porque así se considera necesario para evitar una discriminación que iría en perjuicio de la integración de los inmigrantes, porque entre otras cosas, no todos los inmigrantes tienen necesidad de los servicios sociales, al igual que no toda la población autóctona acude a uno de estos servicios (PECI 2006, 260):

Desde un punto de vista cualitativo la respuesta que desde los servicios sociales hay que dar a la nueva realidad social que supone la inmigración debe abordarse desde el acceso normalizado y en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos a los servicios sociales.

Desde el mismo PECI se alienta a la mejora de la coordinación entre los diferentes niveles institucionales y con las organizaciones del tercer sector. La promoción del tercer sector y la colaboración de la Administración Pública con el mismo, lo encontramos en algunos Planes, como el de Andalucía, Aragón, Illes Balears, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco, dentro del área de servicios sociales y también en el área de participación. El resto de Planes incluyen estas medidas únicamente en el área de participación, que adquiere diferentes nombres: «cultura, ocio y participación», «participación», «sensibilización», etc.

Una de las medidas más importantes, dado el reparto de las competencias en servicios sociales en nuestro país, es la que resalta el papel que juegan los municipios, sobre todo aquellos municipios que por su tamaño cuentan con una mínima estructura de servicios sociales en la prestación de servicios básicos a los inmigrantes. En los Planes más avanzados, se destaca a lo largo del texto la relevancia de los municipios en la integración de los inmigrantes.

El acceso de los inmigrantes a determinadas ayudas o prestaciones públicas en condiciones de igualdad al resto de la población viene a ser otra medida que en algunos Planes es sectorial y en otros tiene carácter transversal. En el caso de los servicios sociales, Illes Balears, Castilla y León y La Rioja mencionan explícitamente entre sus objetivos esta medida. El resto de Planes hablan de igualdad, pero la colocan como uno de los principios rectores, o como un eje transversal, o bien hablan de igualdad en otras áreas.

4.4.1. Mujer-género

Con respecto a las medidas dirigidas a la mujer, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, La Rioja, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana las incluyen principalmente dentro del ámbito de los servicios sociales. En cambio Illes Balears, Cataluña, Región de Murcia y País Vasco cuentan con un área de género o mujer, si bien este segundo término resulta el más acertado ya que los hombres también tienen género y no suelen ser objeto de estas políticas.

Entre las comunidades que no le han dedicado un área a la mujer, se encuentra Andalucía, que en cambio sí ha establecido el «género» como un eje transversal de todo el Plan, al resaltar más si cabe la importancia de tener presente las dificultades extras que tienen las mujeres inmigrantes para integrarse en la sociedad de acogida. En los restantes Planes sin un área de género, las medidas se distribuyen principalmente entre los servicios sociales, sanidad y empleo.

El resultado es que las medidas elaboradas por unos y otros Planes son similares en su contenido, entre ellas destacan medidas para *erradicar y ayudar a víctimas de la violencia doméstica y de la prostitución*, así como medidas para *fomentar la participación de la mujer inmigrante en igualdad de condiciones* tanto en la vida social como laboral.

Plan de Andalucía. El género, queda definido como un eje transversal que articula las medidas de todas las áreas, y no es necesario por lo mismo dedicar un área exclusiva a la mujer.

Plan de Aragón. En el área de servicios sociales se localizan las medidas dirigidas a la *atención a la mujer*.

Plan de Baleares. Como *Eje 9: Género*, el Plan concibe dos objetivos generales similares a los dos específicos, y se cuentan hasta nueve medidas:

1. Garantizar el acceso de la mujer inmigrada a servicios especializados. (6)
2. Promover políticas de conciliación de la vida familiar y laboral. (3)

Plan Canario. También es el área de servicios sociales la que recoge las medidas dirigidas a las mujeres, en especial a las que están en situación marginal o han sufrido violencia doméstica.

Plan de Cataluña. El género y la mujer aparecen en las diferentes políticas de actuación de este Plan, en las que se señala a la mujer como un grupo que requiere especial atención. Se pueden incluir en este apartado los asuntos relativos a la violencia doméstica y a sexo, que es uno de los epígrafes:

1. Millora formativa de les dones d'origen estranger. (3)
2. Suport als professionals en la gestió dels casos de les mutilacions genitals femenines. (3)
3. Programa de lluita contra la violència i l'explotació sexual. (4)

Plan de Castilla y León. Hay varias medidas a favor de la mujer, pero se reparten en las diferentes áreas, como acción social e igualdad de oportunidades, empleo o intervención sanitaria.

Plan de La Rioja. Las medidas (14) destinadas a mejorar las condiciones de la mujer inmigrante están insertas en el área de servicios sociales.

Plan de Madrid. Son numerosas las medidas destinadas a la mujer inmigrante, aunque no en un área específica, sino en empleo, vivienda, servicios sociales, salud.

CUADRO 4.4: Medidas explícitas referidas a la mujer sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de género	GEN
	Número de medidas	Porcentaje
Andalucía	0	0,0
Aragón	0	0,0
Illes Balears	9	12,3
Canarias	0	0,0
Castilla y León	0	0,0
Cataluña	10	3,7
La Rioja	0	0,0
Comunidad de Madrid	0	0,0
Región de Murcia	8	4,3
Comunidad Foral de Navarra	0	0,0
País Vasco	7	5,1
Comunitat Valenciana	0	0,0

Nota: Se indican las medidas aunque estén en otra área, no así los porcentajes que se refieren a las medidas en esta área.

Fuente: Elaboración propia.

Plan de Murcia. Este Plan sí cuenta con un área específica de mujer, en la que señala hasta tres objetivos específicos y ocho medidas:

1. Adoptar y ampliar los recursos existentes para proporcionar asistencia a las mujeres inmigrantes que sufren malos tratos. (4)
2. Promover programas que faciliten la inserción sociolaboral de las mujeres en riesgo de marginación. (2)
3. Facilitar el acceso al empleo de las mujeres inmigrantes. (2)

Plan de Navarra. No hay un área de mujer, pero en casi todas las áreas (empleo, acogida...) se tiene en cuenta a la mujer inmigrante como un grupo de población al que prestar atención específica.

Plan Vasco. Aunque no tiene un área de mujer, sí dedica varias medidas (7) del área de intervención complementaria a la mujer, sobre todo a la mujer en situación de vulnerabilidad:

1. Promover el acceso pleno y normalizado de las mujeres inmigrantes a los servicios existentes de atención y ayuda urgente para mujeres víctimas de explotación sexual o de violencia doméstica. (3)
2. Divulgar los servicios de atención psicológica, social y jurídica a las mujeres extranjeras víctimas de la explotación sexual o de la violencia doméstica. (4)

Plan Valenciano. Sin un área concreta, desarrolla múltiples medidas y actuaciones destinadas a la mujer, ya sea en el ámbito laboral, sanitario, de sensibilización, etc.

4.4.2. Infancia-menores-juventud

Con respecto a los menores sucede lo mismo, es un grupo de especial vulnerabilidad y, por tanto, dentro del ámbito de los servicios sociales, por lo que sacarlo de este ámbito consideramos que sólo tiene dos razones: los menores inmigrantes en esa región son un grupo que requiere especial atención por ser muy numeroso y por la dificultad de atención en que se encuentran, o bien corresponde a un reflejo del organigrama institucional del Gobierno autonómico.

La cuestión de los menores es un asunto de gran importancia en comunidades como Canarias, a la que llegan un gran número de menores no acompañados a los que hay que atender en un primer momento y, a veces, durante años. Las medidas dirigidas a los menores se reparten principalmente entre medidas de acogida, de educación y de servicios sociales.

El Plan de La Rioja tiene un área de juventud que incluimos aquí, al igual que la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia, que tienen un área de familia y juventud.

El trabajo con los inmigrantes menores no se cuestiona en cuanto a la relevancia que tendrá en la futura integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, ya que serán estos menores, no acompañados, reagrupados por sus padres o nacidos

aquí, los que en un breve espacio de tiempo servirán de indicador sobre la óptima integración de los inmigrantes en nuestro país.

Como se puede observar en el siguiente resumen, las principales medidas en el ámbito de los menores y de la juventud son la *atención de los MENA* (menores no acompañados), y los *programas de asesoramiento e información educativa y/o laboral*, según se hallen en edad escolar o no, y en algunos Planes como Cataluña o Madrid, se señala la prevención de la violencia juvenil y de la creación de bandas violentas.

Plan de Andalucía. Las medidas dirigidas al menor y a la juventud se reparten entre el área socioeducativa y el área de inclusión y bienestar social.

Plan de Aragón. Distingue un programa de atención al menor pero también dentro del área de servicios sociales.

Plan de Baleares. No tiene un área del menor ni de juventud, aunque desglosa el conjunto de las medidas por sectores de población, y establece las categorías de población en edad escolar y jóvenes:

1. Población inmigrada en edad escolar: le corresponden siete medidas del área educativa.
2. Jóvenes inmigrados: le corresponde una medida del área de acogida.

Plan Canario. En el *área de menores extranjeros no acompañados*, los programas propuestos cuentan un total de quince acciones, repartidas del siguiente modo:

1. Mejora de los procedimientos de conocimiento e información sobre los menores extranjeros no acompañados. (5)
2. Refuerzo de los dispositivos de acogida y protección de los menores, así como su transición a la vida adulta. (5)
3. Impulsar instrumentos que potencien la integración social de los MENA. (4)
4. Coordinación con la Administración Central para mejorar las repatriaciones de MENA. (1)

Plan de Cataluña. Aunque la clasificación es más compleja, se pueden distinguir algunas medidas (21) dirigidas a los menores y a los jóvenes:

1. Acollida de menors no acompanyats. (3)
2. Informació i orientació específiques per a joves d'origen immigrat. (2)
3. Formació dels professionals de la joventut per a l'orientació i l'assessorament. (5)
4. Programa d'autonomia i inserció sociolaboral dels menors sense referents familiars a Catalunya. (2)
5. Calidoscopi. (4)
6. Programa de prevenció de les violències entre joves. (5)

Plan de Castilla y León. Como en otros Planes, las medidas de protección del menor, de acogida, etc., se insertan en el área de acción social e igualdad de oportunidades.

Plan de La Rioja. Cuenta con un área de juventud con dos objetivos y cuatro acciones. Hay que tener en cuenta, al menos cualitativamente, que en el área de servicios sociales se proponen dos medidas a favor de la infancia, aunque aquí no se contabilizarán:

1. Promover la convivencia juvenil a través de la promoción del asociacionismo juvenil. (1)
2. Impulsar todas aquellas acciones que estén encaminadas a la integración y convivencia entre los distintos colectivos. (3)

Plan de Madrid. El área de familia y juventud van unidas en el Plan, y es uno de los pocos Planes que introduce a la familia en los ámbitos de actuación. En este caso, las catorce medidas van orientadas por cuatro objetivos generales:

1. Impulsar el conocimiento de las necesidades de las familias de inmigrantes. (2)
2. Facilitar la integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida. (3)
3. Promover la participación social, el asociacionismo y el voluntariado juvenil. (5)

4. Prevenir conflictos y formación de bandas juveniles violentas. (4)

Plan de Murcia. Como el Plan de Madrid, también unifica las acciones dirigidas a los menores y a la familia en el área menor y familia. Se cuentan dos objetivos específicos y catorce medidas. A éstas hay que unirles las medidas propuestas en el área de juventud, que también existe en este Plan, con cuatro objetivos específicos y catorce medidas:

1. Dotar a los Centros de Menores, de recursos técnicos para la atención de menores extranjeros no acompañados. (6)
2. Articular los recursos necesarios desde los distintos ámbitos para atender las necesidades de formación e inserción sociolaboral de los menores extranjeros tutelados por la entidad Pública. (8)
3. Lograr la formación y la orientación profesional para la inserción sociolaboral del colectivo de jóvenes inmigrantes. (4)
4. Facilitar la información y asesoramiento sobre cualquier tema en materia de vivienda para evitar la discriminación hacia el joven inmigrante por parte del propietario. (3)
5. Facilitar a los jóvenes inmigrantes la integración social mediante la participación en las actividades de creación artística y ocio y tiempo libre. (3)
6. Garantizar el acceso de la información a todos los jóvenes inmigrantes. (4)

Plan de Navarra. Las medidas dirigidas a los menores inmigrantes se hallan en su mayor parte en el área de educación, y tienen que ver con la escolarización.

Plan Vasco. En el área de intervención complementaria se exponen medidas dirigidas a grupos de población específicos y considerados como vulnerables, ya sean mujeres (prostitución), menores o jóvenes, reclusos, etc. En el caso de los jóvenes y menores, las medidas son las siguientes:

1. Garantizar la integralidad, continuidad y coherencia en la atención a jóvenes extranjeros no acompañados. (6)

2. Desarrollar fórmulas para el aseguramiento de los derechos que asisten a los menores extranjeros. (2)
3. Promover el desarrollo de programas específicos y transitorios orientados a la adaptación social de jóvenes extranjeros no acompañados. (2)
4. Colaborar en la agilización de los trámites jurídicos necesarios para obtener la documentación de los jóvenes menores extranjeros no acompañados. (1)

CUADRO 4.5: Medidas explícitas referidas al menor sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de menor	MEN
	Número de medidas	Porcentaje
Andalucía	0	0,0
Aragón	5	0,0
Illes Balears	8	0,0
Canarias	15	9,9
Castilla y León	0	0,0
Cataluña	21	7,9
La Rioja	4	2,8
Comunidad de Madrid	14	5,8
Región de Murcia	28	15,2
Comunidad Foral de Navarra	0	0,0
País Vasco	11	8,0
Comunitat Valenciana	0	0,0

Nota: Se indican las medidas aunque estén en otra área, no así los porcentajes que se refieren a las medidas en esta área.

Fuente: Elaboración propia.

4.5. Área de salud

Plan de Andalucía. En el área sociosanitaria del Plan, destacan ocho objetivos específicos y un total de 24 medidas:

1. Facilitar el acceso al servicio sanitario público de Andalucía a la población inmigrante. (3)
2. Mejorar la calidad asistencial de los problemas de salud de la población inmigrante y sus familias. (4)
3. Incorporar la perspectiva y las necesidades de la población inmigrante en la atención del programa de salud materno infantil. (3)
4. Ampliar el Plan de Atención a Cuidadores y Cuidadoras adaptándolo a los problemas de salud de las familias inmigrantes. (3)
5. Adaptar el modelo de atención de los dispositivos de salud mental para incorporar la diversidad cultural en los enfoques de trabajo. (5)
6. Atender las necesidades de salud de las personas inmigrantes que ejercen la prostitución. (3)
7. Reducir los riesgos y daños derivados del consumo de drogas y las adicciones entre personas de origen extranjero mediante medidas adaptadas a los patrones de consumo y las características culturales y lingüísticas de esta población. (1)
8. Impulsar el acceso y la adaptación de la atención socio sanitaria y la promoción de la salud a las personas de origen extranjero con problemas de drogodependencias y adicciones. (2)

Plan de Aragón. El área de salud se divide en cinco programas que despliegan una serie de medidas (22) en cada uno:

1. Observatorio permanente de las condiciones sociosanitarias de la población inmigrante. (3)
2. Formación continuada para profesionales sociosanitarios. (2)
3. Protección y promoción de salud en población inmigrante. (8)
4. Programa de prevención de enfermedades específicas. (5)
5. Programa de información. (4)

Plan de Baleares. El *Eje 6: Salud* presenta cuatro objetivos generales y 6 específicos con sus respectivas medidas (12):

1. Difundir entre la población inmigrada el derecho a la cobertura sanitaria y los circuitos de atención. (4)
2. Crear medidas para facilitar la integración de las personas inmigradas y facilitar su atención sanitaria. (1)
3. Diseñar programas de educación para la salud. (2)
4. Procurar que todas las asociaciones de personas inmigradas de las islas participen en su propia salud, tanto en aspectos preventivos como curativos y rehabilitadores. (1)
5. Dotar de los dispositivos sanitarios, a fin de poder atender situaciones sanitarias ligadas al hecho de la inmigración. (2)
6. Favorecer la formación del personal sanitario en el conocimiento de las patologías específicas de los países emisores y en la interculturalidad. (2)

Plan Canario. En el área de atención sanitaria se proponen 15 acciones entre los siguientes programas de intervención:

1. Favorecer el ejercicio de los derechos y el acceso al sistema sanitario público. (2)
2. Garantizar la formación e información necesaria para el uso correcto de los servicios públicos sanitarios. (3)
3. Garantizar a las personas inmigrantes el acceso a los servicios públicos sanitarios y a una atención sanitaria efectiva. (5)
4. Medidas específicas de promoción de la salud de la población inmigrante. (5)

Plan de Castilla y León. En el área de intervención sanitaria, el Plan presenta un total de catorce medidas repartidas entre cuatro objetivos específicos:

1. Promover la incorporación de la población inmigrante a los servicios de salud de Castilla y León. (2)
2. Garantizar una asistencia sanitaria adecuada a las necesidades de la población inmigrante, teniendo en cuenta no sólo sus circunstancias sanitarias, sino también aspectos sociológicos, culturales y de idioma de dicha población. (5)
3. Promoción de la salud y prevención de la enfermedad en la población inmigrante. (5)

4. Mejorar la formación de los profesionales sanitarios en relación con la atención a población inmigrante. (2)

Plan de Cataluña. Sobre el ámbito de la salud o sanitario, decir que sus medidas quedan distribuidas entre las políticas de acogida, donde se halla una medida, y las políticas de igualdad, donde se encuentran tres programas y en las políticas de *acomodació* donde hay dos programas:

1. Programa d'acollida a l'entorn sanitari. (3)
2. Accés a la sanitat pública de dones en situació d'exclusió social. (1)
3. Formació de professionals dels centres de salut. (1)
4. Formació dels professionals del Pla director d'immigració i cooperació. (5)
5. Anàlisi de la mediació intercultural en el sistema sanitari de Catalunya. (2)
6. Suport als professionals de la salut en la tasca d'educació nutricional i consells alimentaris. (4)

Plan de La Rioja. En el área de salud las dieciocho medidas previstas parten del planteamiento de tres objetivos:

1. Garantizar el acceso a los servicios sanitarios de las personas inmigrantes. (4)
2. Potenciar la captación de la población inmigrante para atender los problemas de salud que presentan para preservar la salud individual y comunitaria. (2)
3. Impulsar el conocimiento y la accesibilidad de la población inmigrante a los programas de promoción y prevención. (12)

Plan de Madrid. En los 5 objetivos generales se definen hasta 32 acciones dirigidas al ámbito de la salud:

1. Mejorar la información y el conocimiento en materia de salud de la población inmigrante. (2)
2. Promover el acceso normalizado de la población inmigrante al sistema sanitario. (14)

3. Mejorar la formación de los profesionales sanitarios en las cuestiones ligadas a la inmigración. (10)
4. Impulsar el conocimiento de las necesidades en materia de consumo de la población inmigrante. (3)
5. Promover el acceso de la población inmigrante a la formación en materia de consumo. (3)

Plan de Murcia. El número de objetivos específicos asciende a tres y el número de medidas propuestas es de diecisiete:

1. Facilitar la accesibilidad a la asistencia sanitaria. (5)
2. Creación de centros de asistencia. (4)
3. Potenciar acciones en materia de Salud Pública. (8)

Plan de Navarra. Con doce medidas y tres objetivos el Plan de Navarra se enfrenta al área de salud dentro del Plan:

1. Favorecer el acceso a los servicios de salud. (2)
2. Mejorar la capacidad del sistema sanitario para atender a personas con contextos de salud de origen diferentes. (5)
3. Adecuar la capacidad y las actuaciones del sistema sanitario a las nuevas demandas. (5)

Plan Vasco. En el área de sanidad, se hallan cinco objetivos y, como desarrollo de cada uno, hasta trece medidas previstas:

1. Desarrollar acciones de divulgación entre la población inmigrante acerca del acceso y organización del sistema vasco de salud. (1)
2. Incorporar a la formación del personal del servicio vasco de salud aspectos relativos a la atención sanitaria a población inmigrante con especial atención a necesidades y demandas específicas de las mujeres inmigrantes. (2)
3. Desarrollar programas de prevención y promoción de la salud entre la población inmigrante, previendo la asignación de recursos y los ajustes en la gestión de los servicios. (5)
4. Potenciar la colaboración entre Osakidetza (Servicio Vasco de Salud), otros servicios y las asociaciones de inmigrantes,

de cara a garantizar la integralidad y profundizar en la comunicación intercultural. (3)

5. Adecuar las condiciones de acceso y atención sanitaria a las peculiaridades de la población inmigrante. (2)

Plan Valenciano. En el área sanitaria se detectan varios programas de intervención con sus respectivas medidas:

1. Programa de promoción de la salud de la población inmigrante de la Comunitat Valenciana. (3)
2. Programa para mantener y facilitar el acceso de la población inmigrante al sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana. (3)
3. Programa para mantener y facilitar el acceso de la población inmigrante al sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana. (6)
4. Programa de actuaciones orientadas a los profesionales de la salud implicados en la atención de la población inmigrante. (5)
5. Programa de coordinación y cooperación interinstitucional y social en el área de salud. (4)
6. Elaboración de estudios de salud sobre la población inmigrante de la Comunitat Valenciana. (3)
7. Programa de intervención en el ámbito de la tercera edad. (3)

CUADRO 4.6: Medidas de salud sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de salud	SAN
	Número de medidas	Porcentaje
Andalucía	24	12,1
Aragón	22	11,4
Illes Balears	12	16,4
Canarias	15	9,9
Castilla y León	14	10,0
Cataluña	16	6,0

CUADRO 4.6 (cont.): Medidas de salud sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de salud	SAN
	Número de medidas	Porcentaje
La Rioja	18	12,7
Comunidad de Madrid	32	13,3
Región de Murcia	17	9,2
Comunidad Foral de Navarra	12	11,1
País Vasco	13	9,5
Comunitat Valenciana	27	16,0

Fuente: Elaboración propia.

En el área de salud las medidas en general se apartan de un enfoque etnocéntrico y tratan de tener en cuenta las necesidades reales que tiene la población inmigrante en materia de salud, intentando conocer las características de su cultura y evitando de ese modo imponer una forma de «curar» que no sea la adecuada. En esa línea se procura tratar con especial cuidado todas las cuestiones de la mujer, de la maternidad, de la sexualidad, etc. (Andalucía).

También se tienen presentes las nuevas enfermedades que pueden portar o padecer los inmigrantes. La preparación del personal sanitario se revela como otra de las medidas fuertes en esta área, precisamente para poder llevar a cabo las medidas anteriores y, en general, para poder realizar con más eficacia todo su trabajo de atención a los inmigrantes.

Otra de las medidas más comunes es la de informar y asesorar a los inmigrantes sobre los derechos y prestaciones a los que pueden acogerse y los requisitos y condiciones que para ello deben cumplir. En cuanto al acceso a la sanidad, Andalucía y Cataluña se presentan como dos comunidades muy avanzadas en la universalidad de las prestaciones, al atender a cualquier inmigrante como a un ciudadano más sin tener en cuenta otras cuestiones administrativas que sí se requieren en otras regiones menos flexibles y donde el acceso a los servicios sanitarios se limita bastante a

quien no reúna los requisitos administrativos necesarios. En este sentido, el avance de ciertas comunidades, como Andalucía y Cataluña, ha guiado y alentado la mejora de las prestaciones en otras comunidades que eran más reticentes a conceder una cobertura sanitaria completa a todos los inmigrantes. Algunas peculiaridades son las medidas en torno a la drogadicción que se proponen en Andalucía, así como a la prostitución. Otro aspecto destacable en el Plan de Madrid son las medidas que tratan el consumo de los inmigrantes, que responden también a la clásica estructura orgánica de «sanidad y consumo» aunque en el caso de esta comunidad, el consumo depende de la Consejería de Economía y Consumo. El resto de medidas son bastante homogéneas.

Para nosotros, como decíamos arriba, las principales medidas que marcan la diferencia en el área de salud son, primero, el acceso real a los servicios sanitarios, cuya tendencia es a la universalidad real independientemente del estatus jurídico, aunque todavía hay comunidades que ponen objeciones a este nivel de servicios; y segundo, la cuestión intercultural, que sobre el papel aparece bien descrita al tener en cuenta que los inmigrantes tienen diferentes pautas culturales en materia de salud, pero lo importante es la realidad, si al final se termina imponiendo una visión etnocéntrica sobre lo que es «bueno-saludable» para la persona, cuando ésta es una cuestión bastante subjetiva y cargada de matices culturales.

4.6. Área de participación

Plan de Andalucía. En el área de cultura, ocio y participación, el Plan propone nueve objetivos específicos y un total de 24 medidas:

1. Programas, medidas y/o actuaciones que, dentro del Plan de Deporte Local, faciliten el fomento de actividades físico-deportivas dirigidas al colectivo inmigrante, con el fin de favorecer su socialización, normalización e integración en la comunidad. (3)
2. Impulsar un espacio de debate y reflexión sobre la situación de las mujeres inmigrantes en nuestras provincias y capacitar a los agentes sociales que intervienen con población

- inmigrante de las herramientas e instrumentos de implementación del enfoque integrado de género. (2)
3. Fomentar el asociacionismo de mujeres inmigrantes para promover su participación y facilitar su integración en la sociedad de acogida. (2)
 4. Promover la integración de jóvenes inmigrantes en el movimiento asociativo juvenil. (3)
 5. Promover la participación de los jóvenes inmigrantes en los programas europeos. (1)
 6. Ofrecer y asegurar el acceso de las minorías étnicas, lingüísticas y culturales al servicio bibliotecario, al mismo nivel que el resto de los ciudadanos y ciudadanas, facilitándoles recursos y servicios adecuados a su situación y necesidades, favoreciendo el conocimiento de su cultura e idioma por parte del resto de los usuarios y usuarias de las bibliotecas municipales y fomentando el uso de la biblioteca pública como lugar de encuentro e intercambio de la diversidad cultural. (8)
 7. Implicar a la población inmigrante extranjera en programas de voluntariado cultural. (1)
 8. Impulsar y potenciar espacios de debate y reflexión sobre el fenómeno migratorio en las provincias andaluzas. (2)
 9. Favorecer y potenciar la participación en la sociedad de la información de las personas inmigrantes existentes en Andalucía. (2)

Plan de Aragón. No tiene un área de participación, pero en sensibilización hay un programa de participación de inmigrantes con tres medidas.

Plan de Baleares. El Eje 7: *Participación, interculturalidad y convivencia* expone cinco objetivos generales y específicos casi idénticos, con nueve medidas concretas de actuación:

1. Promocionar y consolidar vías de diálogo y participación. (2)
2. Dar apoyo a la incorporación de personas inmigradas, a asociaciones, sindicatos, organizaciones sociales y profesionales. (2)
3. Promover y dar apoyo a la creación de canales de colaboración entre los diferentes agentes sociales dentro del territorio. (1)

4. Abordar el reto de la inserción de la población inmigrada dentro de un marco social normalizado. (3)
5. Promover la interculturalidad y la convivencia. (1)

Plan Canario. La participación es un principio rector del Plan, aunque no le dedica un apartado o área a ella, sino que fija las principales medidas en el área de medidas de carácter general y otras en el área de formación y empleo.

Plan de Castilla y León. En este Plan no hay un área de participación propiamente definida, pero sí hay un área de cultura en la que se establecen medidas y objetivos que fomentan la participación:

1. Desarrollar un programa de deporte social en colaboración con las entidades locales, que facilite, apoye y canalice la participación en actividades y campeonatos deportivos de las personas inmigrantes que se asientan en nuestra comunidad. (1)
2. Favorecer el acceso de los inmigrantes al conocimiento y protección del patrimonio histórico y cultural, así como desarrollar acciones formativas en materia de patrimonio histórico y cultural, como cursos, jornadas y seminarios. (3)
3. En el marco de los cursos de formación, se propone fomentar y promover la participación de la población inmigrante en los programas de formación en áreas relacionadas con diversos aspectos de la hostelería. (4)
4. Facilitar el acceso del inmigrante a bibliotecas y archivos. (1)
5. Facilitar el acceso de los inmigrantes a los museos proporcionándoles medios de difusión que favorezcan el conocimiento de los elementos de identidad histórica y cultural de los castellanos y leoneses. (4)
6. Promover el acceso a la cultura, favorecer el conocimiento de la identidad histórica y cultural de Castilla y León, procurar la participación de todos los ciudadanos de esta región en la vida cultural y social. (5)

Plan de Cataluña. En las políticas de igualdad, el Plan concibe un área de participación con varios programas destinados a la participación en diversas áreas. Estas programas no han sido contabilizados en sus respectivas áreas, ya que tenían un claro carácter

participativo y en algún sitio había que contarlos. Como se puede comprobar a lo largo del trabajo, algunas medidas podrían haberse incluido en varias áreas y es que la transversalidad de las medidas y la relación entre las áreas es un hecho ineludible cuando se trabaja con una población tan «general» como la inmigrante, ya que incluye a trabajadores, a niños que necesitan educación, a mujeres en situaciones de explotación, etc.

1. Participación social: 2 programas. (4)
2. Participación cultural: 1 programa. (8)
3. Participación de jóvenes: 1 programa. (4)
4. Participación «Lleure u esports»: 1 programa. (3)

Plan de La Rioja. No hay un área específica, aunque en el área de servicios sociales se distingue un apartado de «participación» con varias medidas (4). El área de cultura podría encuadrarse aquí, ya que habitualmente va ligada a la participación y, en este caso, algunas medidas tienen este fin:

1. Propiciar la participación de la población residente en la realización de actividades organizadas desde colectivos o asociaciones, ya sean de carácter autóctono, de inmigrantes o mixtas. (4)
2. Facilitar el conocimiento y el contacto de las personas inmigrantes con las estructuras y el funcionamiento de la sociedad riojana para favorecer una mejor comprensión del entorno. (4)
3. Promover la participación de los jóvenes inmigrantes en actividades de ocio y deporte organizadas de forma habitual por federaciones, centros de escolares, entidades deportivas, municipios u otras entidades existentes. (2)

Plan de Madrid. Las medidas dirigidas a la participación y gestión de la diversidad son 32 y se agrupan en los siguientes objetivos generales:

1. Fomentar el encuentro entre la población autóctona y la inmigrante. (3)

2. Promover medidas y actividades para la gestión de la diversidad en el marco de la convivencia intercultural. (9)
3. Promover la incorporación de las actividades realizadas por población inmigrante en la programación deportiva y de ocio de la Comunidad de Madrid. (6)
4. Fomentar el conocimiento de la lengua, cultura y religión de las personas de origen extranjero en la Comunidad de Madrid. (1)
5. Fomentar el conocimiento de la realidad del asociacionismo de la población autóctona y de la población inmigrante en la Comunidad de Madrid. (2)
6. Fomentar la participación social y el trabajo comunitario. (7)
7. Facilitar la integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida. (3)
8. Promover iniciativas para facilitar el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo para los residentes extranjeros, nacionales de países no miembros de la Unión Europea, en los comicios municipales. (1)

Plan de Murcia. El área cultural y turística trata de alcanzar, mediante medidas, los siguientes objetivos:

1. Realizar acciones de sensibilización y aprecio de la cultura e historia propias de los países origen de los flujos, que pongan de relieve la diversidad cultural y el desarrollo de nuevas formas de expresión cultural. (3)
2. Potenciar la participación de las personas inmigrantes en todas las facetas de la vida cultural y turística, propiciando su presencia en los actos programados para toda la sociedad. (4)
3. Facilitar la adaptación e integración de los nuevos inmigrantes mediante acciones dirigidas al conocimiento de nuestra Región. (2)
4. Facilitar el acceso laboral a los inmigrantes en el sector turístico. (1)

Plan de Navarra. Hay un área en la que se integran medidas del ámbito de los servicios sociales, de sensibilización y

participación, aunque la descripción de las medidas está en el área social.

Plan Vasco. El área de participación política elabora varias directrices y sus respectivas propuestas o medidas:

1. Fomentar la integración y participación de la población inmigrante en los ámbitos de participación cívica: asociaciones de vecinos, sindicatos, asociaciones de consumidores, comisiones de fiestas. (3)
2. Fomentar la participación política a nivel local de las personas y asociaciones de inmigrantes. (1)
3. Potenciar el asociacionismo entre inmigrantes, la capacidad de interlocución de las asociaciones y las competencias para participar autónomamente en proyectos de intervención social. (3)
4. Promover la participación del movimiento social vasco en instancias internacionales de protección de derechos humanos y, en particular, de derechos de las personas no nacionales. (1)

Plan Valenciano. Con el nombre de área de participación ciudadana, se establecen tres programas con un total de diecisiete medidas de intervención:

1. Programa de fomento de las relaciones con la comunidad inmigrante. (8)
2. Fomento de la cooperación ciudadana en materia de racismo y xenofobia y de prevención e identificación de posibles situaciones de explotación y delincuencia. (5)
3. Programa de aproximación a la población inmigrante desde la sociedad civil. (4)

La participación de los inmigrantes en la vida pública y social es considerado en el PECE (2006, 314) como la piedra angular que vendría a demostrar el auténtico acceso a la condición de ciudadanos y ciudadanas, es decir, la participación en pie de igualdad con las población de acogida sería el mejor indicador de haber logrado una cohesión social que permitiera la estabilidad y durabilidad de ese modelo de sociedad.

Las medidas destinadas a mejorar la participación de los inmigrantes se recogen en diferentes áreas en cada Plan. Encontramos el área de participación en algunos Planes (Comunitat Valenciana, País Vasco, Comunidad de Madrid, Andalucía e Illes Balears), pero en otros, medidas similares se hallan en el área de cultura (Región de Murcia, La Rioja, Castilla y León) o incluso en servicios sociales (Comunidad Foral de Navarra, La Rioja) o sensibilización, que es un área que en algunos Planes aparece ligada a participación o cultura, pero en otros como Aragón, se encuentra independiente.

En cuanto al contenido de las medidas, en el cuadro 4.7 se han contabilizado todas las medidas independientemente del área en que se hallaban y, acerca del contenido de las mismas, hay que destacar como característica común, el hecho de que todos los Planes reconocen la necesaria participación de los inmigrantes en la esfera pública y social, lo que confirma el principio de *bidireccionalidad*, que es recogido por todos los Planes como una característica del modelo de integración con el que se trabaja.

CUADRO 4.7: Medidas de participación sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de participación	PAR
	Número de medidas	Porcentaje
Andalucía	24	12,1
Aragón	0	0,0
Illes Balears	9	12,3
Canarias	0	0,0
Castilla y León	18	12,9
Cataluña	19	7,1
La Rioja	10	7,0
Comunidad de Madrid	32	13,3
Región de Murcia	10	5,4
Comunidad Foral de Navarra	9	8,3
País Vasco	8	5,8
Comunitat Valenciana	17	10,1

Fuente: Elaboración propia.

La participación es fomentada mediante medidas de apoyo a la diversidad cultural, impulsando el asociacionismo, las actividades interculturales, la colaboración e implicación de las familias inmigrantes en los órganos de decisión escolares, etc. Dichas medidas han encontrado apoyo y respaldo económico con la aprobación del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, que en su día estableció como prioritarias estas medidas:

1. Apoyo a programas de incorporación de inmigrantes en asociaciones de carácter horizontal: organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones vecinales, clubes deportivos, etc.
2. Apoyo a la creación de asociaciones y redes de autoayuda para comunidades inmigrantes entre cuyos fines esté la promoción de la integración y el refuerzo de las interacciones con la población autóctona.
3. Apoyo a las iniciativas de diálogo intercultural e interreligioso.
4. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Pero aunque la participación en la vida pública es importante, el culmen de este avance es la participación política de los inmigrantes en las instituciones mediante su representación democrática, que es la cima en cuanto a la igualdad jurídica, pero no en cuanto a la plena integración que está condicionada por múltiples variables.

4.7. Área de vivienda

Plan de Andalucía. Se detallan los objetivos específicos y la distribución de las diecinueve medidas del área equipamiento, vivienda y alojamiento:

1. Promover y mejorar los equipamientos e infraestructuras de los municipios andaluces. (3)
2. Promover el alojamiento de atención básica destinados de forma transitoria a hombres y mujeres inmigrantes en situación de vulnerabilidad. (4)

3. Promover, en coordinación con la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, la creación, adecuación y equipamiento de centros y servicios destinados a personas inmigrantes que tengan por objetivo de facilitar su participación e integración. (2)
4. Fomentar, en municipios de alta movilidad laboral, la promoción de viviendas y unidades habitacionales en régimen de alquiler, destinadas al alojamiento de trabajadores temporales desplazados de su residencia habitual, especialmente a la población inmigrante. (5)
5. Promover el alojamiento temporal o normalizado de la población inmigrante. (4)
6. Aumentar y mejorar la capacidad de acogida de la Red de Recursos y Centros de protección de menores, para atender el aumento de población de menores procedentes de la inmigración. (1)

Plan de Aragón. Los programas que plantean en el área de vivienda son tres, y el número de medidas que se intentan ejecutar asciende a doce:

1. Acceso a la vivienda de promoción pública. (2)
2. Recuperación y rehabilitación de viviendas. (5)
3. Programa de viviendas en alquiler y alojamientos alternativos. (5)

Plan de Baleares. El Eje 5: *Vivienda* de este Plan formula tres objetivos específicos y seis medidas concretas:

1. Favorecer el acceso de la población inmigrada al alquiler de viviendas. (3)
2. Favorecer mejoras en las zonas de concentración de población inmigrada a fin de evitar la «guetización». (2)
3. Promover el acceso de las personas inmigradas a las ofertas del sistema público tanto de alquiler como de adquisición en igualdad de condiciones que la población autóctona. (1)

Plan Canario. En el área de vivienda se proponen diecisiete medidas repartidas entre estos cinco programas:

1. Favorecer el ejercicio de los derechos y el acceso a la información. (4)
2. Desarrollar programas de mediación para el acceso de las personas inmigrantes a la vivienda de alquiler. (3)
3. Facilitar y apoyar los programas de alojamiento temporal en pisos tutelados o compartidos en el parque público de vivienda. (3)
4. Acceso a la vivienda de promoción pública. (4)
5. Fomentar viviendas en condiciones dignas para trabajadores de temporada. (3)

Plan de Castilla y León. Las nueve medidas propuestas en el área de vivienda se agrupan en tres objetivos específicos:

1. Fomentar la construcción de viviendas de protección oficial a la que tendrán acceso la población inmigrante y aquellos grupos sociales singulares, en condiciones de habitabilidad. (2)
2. Favorecer el acceso a una vivienda. (5)
3. Favorecer el alojamiento de manera rápida y efectiva en casos de emergencia. (2)

Plan de Cataluña. Dentro de las líneas estratégicas de acogida e igualdad, se pueden contar un total de ocho medidas dirigidas al ámbito de la vivienda (*habitatge*).

1. Xarxa de mediació per al lloguer social. (5)
2. Programa de concessió d'ajuts al pagament del lloguer. (1)
3. Programa d'accés a la informació en matèria d'habitatge. (2)

Plan de La Rioja. Las seis medidas previstas en el área de vivienda corresponden a cinco objetivos:

1. Fomento de la rehabilitación de los inmuebles más antiguos, especialmente en los cascos antiguos de los municipios más grandes, para renovar las viviendas y evitar la degradación urbana. (1)
2. Potenciar la política de vivienda pública incluyendo no sólo la modalidad de compra, sino también la modalidad de al-

quileres a precios razonables, que puedan dirigirse tanto a las personas inmigrantes como a toda la población de La Rioja, velando para facilitar el acceso real de las personas inmigrantes en igualdad de condiciones con la población autóctona. (1)

3. Ampliación del sector de población que pueda ser beneficiario de la bolsa de viviendas de alquiler que actualmente está en marcha para facilitar el acceso a los grupos en situación de riesgo de exclusión social. (1)
4. Potenciación del control y seguimiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas para evitar agrupamientos numerosos. (1)
5. Sensibilizar a la población para que las personas inmigrantes puedan acceder a viviendas de alquiler en igualdad de condiciones que el resto de la población. (2)

Plan de Madrid. En el ámbito de actuación de vivienda, se pueden contabilizar cinco objetivos generales y hasta 21 acciones:

1. Mejorar la información sobre el mercado de la vivienda, los recursos disponibles de alojamiento y sobre los procedimientos establecidos para acceder a los mismos. (6)
2. Reforzar y mejorar los recursos de acogida de emergencia para la población inmigrante, menores no acompañados y colectivos vulnerables. (7)
3. Promover las condiciones de habitabilidad de la vivienda, paliando los problemas de hacinamiento. (2)
4. Reforzar la convivencia y la cohesión social entre la población inmigrante y la población de acogida en el uso de la vivienda mediante mecanismos de participación social. (4)
5. Detectar los procesos de concentración de población en situación de riesgo social en barrios y municipios. (2)

Plan de Murcia. Cuenta con un área de vivienda en la que desarrollan un único objetivo descompuesto en cuatro medidas:

1. Favorecer el acceso de los inmigrantes a viviendas y alojamientos tanto en alquiler como en propiedad. (4)

Plan de Navarra. El área de vivienda propone tres objetivos con un total de ocho acciones para alcanzarlos:

1. Ampliar la oferta de vivienda de protección oficial de régimen especial. (3)
2. Favorecer una mayor oferta de vivienda usada en alquiler. (4)
3. Incorporar al programa de viviendas de integración social a las y los inmigrantes en riesgo de exclusión. (1)

Plan Vasco. En el área de vivienda, el total de medidas llega a ocho y se encuentran repartidas entre tres objetivos o programas:

1. Desarrollar iniciativas que faciliten el acceso pleno y en igualdad de condiciones a las ayudas y servicios públicos establecidos en materia de vivienda habitual. (2)
2. Promover fórmulas para el acceso de las personas inmigrantes a vivienda en régimen de alquiler y la garantía de unas condiciones adecuadas de habitabilidad. (3)
3. Promover la puesta a disposición de viviendas para infraestructuras sociales. (3)

Plan Valenciano. Se pueden contabilizar 22 medidas repartidas en cinco programas dentro del área de vivienda:

1. Programa de acceso a la vivienda. (7)
2. Programa de análisis y estudio de las necesidades reales de vivienda que presenta el colectivo inmigrante en la Comunitat Valenciana. (5)
3. Programa de creación y mejora de la infraestructura de inmuebles destinados a las personas temporeras con objeto de ofrecerles alojamiento, durante sus períodos de estancia en la Comunitat Valenciana, en condiciones de habitabilidad. (4)
4. Programa de estudio y diagnóstico de la demanda y problemática de la vivienda entre el colectivo de personas inmigrantes. (3)
5. Programa para proporcionar alojamiento temporal y manutención a personas inmigrantes que se encuentran en situación de necesidad. (3)

CUADRO 4.8: Medidas de vivienda sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de vivienda	
	Número de medidas	VIV Porcentaje
Andalucía	19	9,5
Aragón	12	6,2
Illes Balears	6	8,2
Canarias	17	11,2
Castilla y León	9	6,4
Cataluña	8	3,0
La Rioja	6	4,2
Comunidad de Madrid	21	8,8
Región de Murcia	4	2,2
Comunidad Foral de Navarra	8	7,4
País Vasco	8	5,8
Comunitat Valenciana	22	13,0

Fuente: Elaboración propia.

En el barómetro del CIS de septiembre de 2007, los ciudadanos consideraban la vivienda como el principal problema existente en España en ese momento. Esa preocupación que ya existía, pero que por primera vez ocupa el primer lugar por delante del paro, del terrorismo o la inmigración, ha tenido respuestas institucionales en los últimos años, como es el Plan Nacional de Vivienda 2005-2008 y, en otro sentido, las reformas que se están realizando para frenar la especulación urbanística que es una de las causas del difícil acceso a la vivienda y de la degradación de zonas naturales protegidas.

El acceso de los inmigrantes a la vivienda se intenta realizar en igualdad de condiciones que el resto de españoles y, por ser éste un tema que preocupa a la sociedad, es una cuestión sensible que puede originar rechazo hacia los inmigrantes al competir éstos con los autóctonos en el acceso a una vivienda. Además, si se observan los criterios para acceder a viviendas protegidas (VPO), los niveles de renta resultan determinantes, y son precisamente los inmigrantes los que poseen habitualmente los menores niveles de renta y, por tanto, prioridad para beneficiarse de estas medidas.

Pero también hay que destacar la otra cara, y es que muchos autóctonos se han beneficiado de medidas que se han puesto en marcha a raíz de las necesidades de los inmigrantes, como es el caso de los avales que algunos Ayuntamientos realizan para que inmigrantes y autóctonos puedan alquilar una vivienda que, sin ese respaldo, institucional no podrían.

Sobre las medidas descritas, hay que decir que todos los Planes cuentan con un área de vivienda, lo que demuestra que, sin ser el área más importante, existe un consenso claro sobre la necesidad de elaborar medidas para favorecer el acceso a la vivienda. El Plan de Cataluña es el único que incorpora la vivienda en el contexto de la acogida y de la igualdad, aunque al final el contenido es semejante al del resto de Planes.

Como en otras áreas, las necesidades de vivienda de los inmigrantes varía según sean las condiciones y expectativas de los inmigrantes en esa región, pues no tienen la misma necesidad de vivienda los inmigrantes que trabajan como temporeros y después regresan a su país, que los inmigrantes que tienen intención de establecerse definitivamente e, incluso, apuestan por la compra de una vivienda.

La *promoción del acceso a la vivienda de alquileres* es una de las medidas en las que todos los planes coinciden. Otros incorporan también *facilitar el acceso a la vivienda en propiedad*, especialmente a viviendas de protección oficial (Aragón, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra y Región de Murcia).

Una medida que influye especialmente en los inmigrantes es la *rehabilitación de inmuebles* en zonas deprimidas para evitar la «*guetización*», ya que suelen ser zonas con alquileres baratos y demandados por los inmigrantes y otros grupos sociales vulnerables. En esa línea de evitar condiciones de inhabilitabilidad, se consideran medidas para prevenir el hacinamiento y la insalubridad de la vivienda (Comunidad de Madrid, La Rioja, Illes Balears).

Aunque esta medida se incluye en algunos Planes dentro del área de acogida, también aquí se destaca el *alojamiento temporal de los inmigrantes en situación de vulnerabilidad* (Comunitat Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Andalucía) y algunos Planes tratan también el tema del *alojamiento de los menores no acompañados* (Andalucía, Comunidad de Madrid).

El *alojamiento digno para trabajadores temporales* es una medida que recuerdan algunas regiones cuya agricultura depende especialmente del trabajo de los inmigrantes (Andalucía, Comunitat Valenciana).

4.8. Área de sensibilización

Plan de Andalucía. El área de sensibilización social trata de alcanzar los siguientes objetivos mediante la aplicación de diez medidas:

1. Propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de la población inmigrante, tratando de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas. (3)
2. Contribuir a mejorar el conocimiento del fenómeno de la inmigración por parte de la sociedad de acogida en general y, en particular, de profesionales que trabajan en contacto directo con la población inmigrante o que contribuyen directamente a la formación de opiniones y actitudes de la población hacia esta realidad (docentes, periodistas, profesionales de atención sanitaria, social, etc.). (1)
3. Propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de las mujeres y hombres inmigrantes, tratando de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas, promoviendo campañas específicas de sensibilización en los medios de comunicación. (2)
4. Realización de acciones de sensibilización hacia la realidad migratoria que favorezcan la participación de entidades de carácter público y privado. (1)
5. Difundir aquellas novedades y cuestiones de actualidad, en materia de inmigración, que puedan afectar a las entidades locales. (1)
6. Impulsar acciones en las que las mujeres sean las protagonistas y beneficiarias de un acercamiento social, eco-

nómico y cultural entre las dos orillas del estrecho de Gibraltar.(1)

7. Promover la igualdad de trato de la población inmigrante respecto a la española. (1)

Plan de Aragón. Cuenta con un área de sensibilización en la que se pueden analizar trece programas y hasta 43 medidas, aunque dos corresponden a un programa titulado Codesarrollo:

1. Intercambio de actividades culturales. (4)
2. Jóvenes e inmigración. (3)
3. Formación de profesionales de las distintas Administraciones Públicas. (3)
4. Participación de inmigrantes. (3)
5. Formación a entidades y agentes sociales. (2)
6. Observatorio Aragonés de la Inmigración. (3)
7. Sensibilización de la sociedad de acogida. (5)
8. Información y difusión de recursos. (3)
9. Servicios de apoyo a la mediación intercultural. (6)
10. Servicio Aragonés de Traducción e Interpretación. (2)
11. Centro de Información de personas inmigrantes. (3)
12. Codesarrollo. (2)
13. La inmigración en los medios de comunicación. (4)

Plan de Baleares. Ni hay un área dedicada al tema ni se establecen medidas destinadas a tal fin. Únicamente existe una medida de sensibilización dirigida a los empresarios.

Plan Canario. Hay un importante número de medidas de sensibilización pero enmarcadas en las *medidas de carácter general* y algunas más en servicios sociales o vivienda.

Plan de Castilla y León. Las medidas de sensibilización parten del área de Presidencia y Administración Territorial. También hay medidas concretas en el área de empleo, acción social e igualdad de oportunidades.

Plan de Cataluña. Las acciones de sensibilización se encuentran dentro de las políticas de «acomodación», y se dividen en acciones que mejoren el conocimiento de la realidad migratoria, y en acciones destinadas a mejorar la relación y la convivencia.

1. Anàlisi de les trajectòries relacionades amb la salut de diferents col·lectius de dones immigrades a Catalunya. (1)
2. Estudi sobre les trajectòries de la població estrangera a Catalunya. (2)
3. Estudi de necessitats d'allotjament per a treballadors temporers: sector agropecuari i turístic. (2)
4. Estudi sobre immigració i seguretat. (1)
5. Estudi sobre un model d'actuació en matèria de desenvolupament. (3)
6. Coneixement mutu entre cultures. Exposicions i debats sobre els mites identitaris. Discurs orient-occident. (5)
7. Criteris sobre la gestió del pluralisme lingüístic. (2)
8. Programa de millora del coneixement i la imatge. (5)
9. Mesa per a la diversitat en l'audiovisual. (1)
10. Programa «Voluntaris per la Llengua». (8)
11. Tallers en llengua catalana per a la cohesió social. (5)

Plan de La Rioja. No se halla un área destinada a este fin, aunque en el área de servicios sociales, como en anteriores casos, se definen varias medidas (2) dentro de un apartado dirigido a la «sensibilización».

Plan de Madrid. Este Plan cuenta con un área de actuación llamada sensibilización y opinión pública, que se compone de dos objetivos generales y 25 medidas:

1. Prevenir actitudes racistas y xenófobas y luchar contra comportamientos intolerantes en la sociedad madrileña. (6)
2. Impulsar el conocimiento de la diversidad cultural en la sociedad de acogida. (19)

Plan de Murcia. No hay un área de sensibilización y las medidas dirigidas a este ámbito se agrupan en el área cultural y turística.

Plan de Navarra. Hay un área en la que se integran medidas del ámbito de los servicios sociales, de sensibilización y participación, aunque la descripción de las medidas está en el área social.

Plan Vasco. Contiene un área de sensibilización en la que promueve veinte medidas divididas en cinco objetivos:

1. Desarrollar una política pública activa en consonancia con el Plan Vasco de Inmigración a través de los medios de comunicación. (6)
2. Apoyar la participación y organización social en defensa de la interculturalidad. (2)
3. Promover programas específicos de sensibilización orientados a sectores claves en el proceso de integración social de la población inmigrante. (8)
4. Promover programas específicos de sensibilización y comunicación intercultural dirigidos al ámbito de la juventud, especialmente desde el sistema educativo. (1)
5. Promover en diferentes ámbitos, el uso de un lenguaje adecuado en el tratamiento de las cuestiones relativas a la inmigración y a la integración social de las personas extranjeras. (3)

Plan Valenciano. Bajo el nombre de *área de comunicación social* se hallan una serie de medidas y programas dirigidos a la sensibilización de la sociedad ante el fenómeno migratorio:

1. Programa de sensibilización social a través de los medios de comunicación. (4)
2. Programa de dinamización y sensibilización comunitaria. (5)

CUADRO 4.9: Medidas de sensibilización sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de sensibilización	
	Número de medidas	SEN Porcentaje
Andalucía	10	5,0
Aragón	43	22,3
Illes Balears	0	0,0
Canarias	0	0,0
Castilla y León	0	0,0
Cataluña	35	13,1
La Rioja	2	0,0

CUADRO 4.9 (cont.): Medidas de sensibilización sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de sensibilización	
	Número de medidas	SEN Porcentaje
Comunidad de Madrid	25	10,4
Región de Murcia	0	0,0
Comunidad Foral de Navarra	6	5,6
País Vasco	20	14,6
Comunitat Valenciana	9	5,3

Fuente: Elaboración propia.

El área de sensibilización es ambigua y, a veces, inexistente en algunos de los Planes ya que aparece combinada con el área de participación o de servicios sociales. Todas las comunidades tienen presente la necesidad de una mayor sensibilización de la población de acogida hacia la inmigración. Las inversiones para hacer efectiva y eficaz esta medida aún son pocas, y los responsables de las Administraciones Públicas reconocen que es un área importante en la que hay mucho que avanzar.

La sensibilización es una medida de difícil implementación porque los talleres, las actividades, los programas de sensibilización suelen ser bien acogidos por la población que ya es sensible a la inmigración. El resto de población, si tiene contacto con inmigrantes tendrán una opinión favorable o desfavorable según su propia experiencia y según una balanza en la que se miden los aspectos positivos y negativos que los inmigrantes traen consigo. Según hacia dónde se incline la balanza, así será la actitud hacia los inmigrantes (Ramírez 2006; Navas 2003), que se verá influida por variables como la profundidad de la relación con los inmigrantes, el parecido cultural, etc.

Por otra parte, el papel de los medios de comunicación es notable a la hora de presentar los aspectos positivos o negativos de la inmigración, ya que la mayoría de la población apenas tiene un contacto directo con inmigrantes y su percepción se ve influenciada por el estado de opinión que reflejan estos medios (Cea D'Ancona 2007).

Por esta razón, gran parte de las medidas van dirigidas a mejorar la cooperación de los medios de comunicación con las instituciones, para que realicen campañas publicitarias que tengan como objetivo dar a conocer la realidad de la inmigración destacando lo positivo de la variedad y de las diferencias culturales.

4.9. Área de igualdad de trato

Plan de Andalucía. La promoción de la igualdad de trato no aparece como un área de intervención, pero su importancia no es menor, ya que se contempla como una de las cuatro estrategias del Plan, junto a la formación, la difusión y la acogida.

Plan de Aragón. La igualdad se reconoce como uno de los principios rectores del Plan. Y aunque no haya un área concreta para tal fin, aparece citada en casi todas las áreas.

Plan de Baleares. Uno de los ejes de actuación es el *Eje 8: Igualdad de trato* con tres objetivos específicos y cinco medidas planteadas:

1. Promover la inscripción de todas las personas inmigradas en el padrón municipal como vehículo de integración y elemento clave para disfrutar de los derechos de ciudadano. (1)
2. Garantizar el respeto en las normativas de la Administración Autonómica y Local. (2)
3. Promover la adopción de las medidas necesarias para conseguir el máximo grado de divulgación e implementación de los derechos y deberes reconocidos a los ciudadanos. (2)

Plan Canario. La promoción de la igualdad se concibe como parte del objetivo general al que aspira el Plan, junto a la promoción del desarrollo y bienestar de las personas inmigrantes extranjeras en Canarias.

Plan de Cataluña. La línea estratégica *políticas de igualdad* que sirve de guía para la orientación de un gran número de medidas sectoriales, acoge cuatro grandes subgrupos: mejora del acceso, formación de profesionales, participación y mejora de la capacitación individual. Dentro de cada subgrupo se insertan programas

sectoriales relativos a cada ámbito departamental o a cada grupo de población. No se van a señalar las medidas concretas, aunque sí se puede decir que el número de programas enmarcados en las políticas de igualdad es de 32, con una media de tres medidas en cada programa. El esquema de este Plan aconseja no tener en cuenta estas cifras a la hora de valorar las comparaciones con otros planes.

Plan de La Rioja. Las medidas (4) correspondientes a la igualdad de trato, se encuentran contabilizadas y citadas en el área de servicios sociales.

Plan de Madrid. Establece la igualdad de oportunidades como uno de sus principios rectores y, por tanto, está presente en todas las áreas.

Plan de Murcia. No queda establecido como un principio pero se menciona la igualdad de oportunidades en áreas como la educación.

Plan de Navarra. No tiene un área de igualdad y, como en casos anteriores, garantizar la igualdad de trato e igualdad en el acceso a ciertas prestaciones aparece en cada área, ya sea la educativa, sanitaria, etc.

Plan Vasco. La igualdad en derechos es uno de los principios rectores sustantivos del Plan, y esto hace que la igualdad esté presente en cada área como un objetivo que se ha de conseguir.

Plan Valenciano. También en este Plan la igualdad de trato y de oportunidades queda definida como principio subyacente a todas las actuaciones.

CUADRO 4.10: Medidas de igualdad sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de igualdad	
	Número de medidas	IGU Porcentaje
Andalucía	0	0,0
Aragón	0	0,0
Illes Balears	5	6,8
Canarias	0	0,0

CUADRO 4.10 (cont.): Medidas de igualdad sobre el total de medidas de los Planes

CC. AA.	Área de igualdad	
	Número de medidas	IGU Porcentaje
Castilla y León	0	0,0
Cataluña	96	36,0
La Rioja	4	0,0
Comunidad de Madrid	0	0,0
Región de Murcia	0	0,0
Comunidad Foral de Navarra	0	0,0
País Vasco	0	0,0
Comunitat Valenciana	0	0,0

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la «igualdad de trato», se puede decir que es un principio que está presente en todos los Planes ya sea en forma de «principio», de «objetivo», de «línea estratégica» o de «área de intervención». Ningún Plan defiende o propone un trato a los inmigrantes que no esté basado en la igualdad, aunque sí es cierto que a la hora de prestar ciertos servicios a los inmigrantes la realidad es diferente en cada comunidad, como decíamos al hablar del acceso a los sistemas sanitarios.

La igualdad es un principio que no garantiza que todo el mundo vaya a ser tratado de la misma manera, pero lo que sí trata de garantizar es que los motivos de esa diferencia de trato sean justos, objetivos o basados en la legalidad, y nunca subjetivos o arbitrarios. Es decir, que un inmigrante en el trabajo reciba el mismo trato que un trabajador nacional en sus mismas condiciones, pero si el inmigrante no está regularizado, la igualdad laboral es una utopía.

En materia de derechos sociales, el acceso a la vivienda en igualdad de condiciones que promueven la mayoría de los Planes, expresa que, en igualdad de condiciones, un inmigrante con menos nivel de renta o con más hijos a su cargo, puede tener acceso a una vivienda antes que un autóctono y que no se le va a negar ese derecho por ser inmigrante, sino por motivos objetivos de competitividad.

El tema de la igualdad de trato es un aspecto muy discutido, porque los inmigrantes que no están nacionalizados sólo pueden disfrutar de la igualdad (de derechos, de oportunidades) que queda recogida en las leyes de extranjería.

4.10. Conclusiones

El análisis de la Ley nos llevó a la confirmación de que era el «control social» el eje que estructura las políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito estatal, y que ese rol se veía compensado y equilibrado por las competencias que poseen las comunidades autónomas, que por su propia naturaleza se acercan más a lo que realmente se conoce como *integración social*.

Del análisis realizado confirmamos la imposibilidad de establecer unos *rankings* entre comunidades según sea la eficacia de sus políticas y de sus medidas. Como se ha venido insistiendo, los Planes resultan un buen instrumento para el estudio y conocimiento de lo que cada comunidad está intentando hacer para lograr que sus inmigrantes se integren y no queden marginados del resto de la sociedad.

Pero la diversidad de Planes, no tanto en la letra sino en la realidad, impide con el análisis de los textos valorar la eficacia de las políticas y de las medidas. A eso se une que muchos Planes reflejan en su estructura y contenido lo que ya se está haciendo a favor de los inmigrantes en cada una de las áreas, y que por estar diversificado no existía un conocimiento real de la cantidad de medidas que se ejecutan y se ponen en marcha para el beneficio de ese colectivo, directa o indirectamente.

Otro aspecto importante es la existencia o no de presupuestos en cada Plan. La existencia de un presupuesto induce a pensar que hay una mayor voluntad de poner en práctica lo que el Plan propone, y la no existencia del mismo indicaría que el Plan es una mera declaración de intención o una recolección de datos de lo que se hace en cada Consejería con su presupuesto respectivo.

A esto hay que añadir el siguiente interrogante: ¿la existencia de un presupuesto implica mayor voluntad de actuación? Tras el

análisis realizado y los datos provenientes de entrevistas a técnicos y responsables en inmigración, pensamos que no es correcta esa inferencia y que puede haber dos planes igual de válidos, uno con presupuesto y otro sin él. ¿Por qué decimos esto? Porque la manera en que se elaboran esos presupuestos no permite dar cuenta de su total fiabilidad y es fácil manejar las cifras de los presupuestos públicos de una comunidad y decir que se van a invertir varios miles de millones de euros en la integración de los inmigrantes, tal y como veremos en el último capítulo del presente informe dedicado a la evaluación de cinco de los Planes Integrales de Integración Social de los Inmigrantes.

Por lo tanto, podemos afirmar sin lugar a dudas que el problema radica en que los Planes no son leyes y sus presupuestos se pueden realizar de diferentes maneras:

1. Considerando que el presupuesto no es un dinero extra que se va a dedicar a inmigración específicamente, sino que se entenderá como presupuesto la ratio que cada Consejería gasta en cada inmigrante a partir del porcentaje de inmigrantes que pueden hacer uso de los servicios de la respectiva Consejería.
2. Considerando el presupuesto como una partida extraordinaria que apoya las medidas para la integración social de los inmigrantes, y esa partida extraordinaria que no se obtiene quitando un porcentaje a cada Consejería sino todo lo contrario, trata de apoyar las nuevas medidas y cubrir las demandas y necesidades que hay, por lo que el presupuesto es un esfuerzo real para avanzar en la integración social de los inmigrantes.

Sí es cierto que es el Plan de Cataluña uno de los que presentan el presupuesto mejor detallado, especialmente en la parte que indica las fuentes de financiación del mismo. No obstante, este Plan no se presenta según el modelo seguido por el resto de comunidades, lo que no permite una fácil comparación de las inversiones realizadas en cada área, ya que en vez de destinar el dinero a un área lo hace a un organismo, por lo que se entremezclan organismos de diferentes áreas para llevar a cabo medidas de un área específica según otros Planes.

Finalmente, la relación entre los presupuestos y las medidas establecidas en cada uno de los Planes es variada y no sigue un criterio unívoco, como muestra el cuadro 4.11. Encontramos Planes como el de Andalucía que dedica casi el 70% del presupuesto al área educativa, mientras que el porcentaje de medidas que se incluyen en la misma es del 15%. En sentido contrario sucede con otras áreas que en porcentaje de medidas ocupan los primeros lugares y no así en el presupuesto que se destina a ellas: el área laboral o de servicios sociales tienen en torno al 20% de medidas cada uno y el presupuesto destinado es del 3,8 y 9% respectivamente, tal y como se vislumbra en la siguiente tabla.

CUADRO 4.11: Porcentajes de medidas y presupuestos contemplados en los Planes, por áreas de actuación

CC. AA.		EDU	LAB	VIV	SS	SAN	MEN	IGU	GEN	PAR	SEN	DES
Andalucía	Presupuesto	68,9	3,8	2,2	9,0	12,9	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	2,9
	Acciones	15,7	23,6	9,9	20,4	12,6	0,0	0,0	0,0	12,6	5,2	0,0
Illes Balears	Presupuesto	32,7	23,3	2,4	3,1	3,6	0,0	0,4	32,2	2,2	0,0	0,0
	Acciones	21,9	15,1	8,2	6,8	16,4	0,0	6,8	12,3	12,3	0,0	0,0
Canarias	Presupuesto	11,1	31,4	1,4	24,1	18,3	13,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Acciones	30,4	15,2	12,3	20,3	10,9	10,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunidad de Madrid	Presupuesto	17,8	1,9	1,2	3,1	73,2	1,8	0,0	0,0	0,3	0,5	0,1
	Acciones	17,9	14,2	8,8	11,3	13,3	5,8	0,0	0,0	13,3	10,4	5,0
Región de Murcia	Presupuesto	20,1	11,7	13,9	39,1	11,3	1,2	0,0	1,6	0,9	0,0	0,1
	Acciones	23,4	12,5	2,2	26,6	9,2	15,2	0,0	4,3	5,4	0,0	1,1
Comunitat Valenciana	Presupuesto	69,3	1,1	3,0	1,1	23,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	2,0
	Acciones	23,1	13,6	13,0	7,1	16,0	0,0	0,0	0,0	10,1	5,3	11,8

Nota: Significado de las abreviaturas de las áreas: EDU = Educación; LAB = Laboral; VIV = Vivienda; SS = Servicios Sociales; SAN = Sanidad; MEN = Menores; IGU = Igualdad; GEN = Género; PAR = Participación; SEN = Sensibilización; DES = Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

En el Plan de Baleares la relación es más equilibrada ya que las dos principales áreas, en cuanto a medidas, son también las dos áreas que más presupuesto tienen: el área educativa ocupa el primer puesto en medidas con un 21,9% y se lleva un tercio del presupuesto; seguida del área laboral, que era la tercera en medidas y segunda en presupuesto (15,1% medidas y 23,3% de presupuesto). Aquí lo que destaca es que a un área como la sanitaria, que suele estar necesitada de inversiones, sólo se le dedique el 3,6% a pesar de que las medidas ocupaban el segundo lugar en importancia cuantitativa.

En el caso de Canarias, el área que más presupuesto recibe es la laboral, con un 31,4% del total, que duplica el porcentaje de medidas de la misma (15,2%). A otras áreas con mayor porcentaje de acciones se les destina menos presupuesto, como son las áreas de educación (30% medidas frente a 11,1% presupuesto) y vivienda (12,3% de medidas frente a 1,4% de presupuesto). En cambio sí aparecen equilibrados los porcentajes en servicios sociales con un 24,1% del presupuesto y 20,3% de medidas.

El Plan de Madrid es el que destina el mayor porcentaje del presupuesto al área de sanidad con un 73,2% frente a un 13,3% de medidas. La siguiente área es la educativa, cuyo porcentaje de presupuesto es similar al de medidas (17,8 y 17,9%). El resto de áreas muestran un notable contraste entre lo que es el porcentaje de medidas y de presupuesto, y destacan áreas importantes como la laboral o la de servicios sociales (1,9%-14,2%; 3,1%-11,3%).

El Plan de Murcia, junto con el de Baleares, es otro de los más equilibrados en la distribución de presupuestos y medidas, sin que exista una amplia diferencia entre unos porcentajes y otros. Destacan como principales áreas la educativa y la de servicios sociales, que se llevan el segundo y primer puesto tanto en medidas como en presupuestos.

Por último, el Plan Valenciano ofrece las mismas tendencias que el de Andalucía, por lo que los comentarios realizados para el primero son válidos aquí.

Como se ha podido observar, aunque haya cierto margen de error en el cálculo de los porcentajes tanto de medidas como de presupuestos, la principal conclusión que se extrae es que el porcentaje de medidas y presupuestos en cada Plan sigue un modelo diferente. Únicamente Andalucía y Valencia tienen unas ratios

similares tanto en medidas como en presupuestos. Con respecto a los demás Planes, habría que analizar *cualitativamente* cada medida para hallar una posible explicación de las diferencias encontradas. Aun así, nos quedaría por explicar los criterios con los que se ha realizado el reparto final de los presupuestos.

Entre las múltiples hipótesis que se podrían barajar para dar una satisfactoria explicación, destacan las siguientes:

1. El número de medidas no es indicador del coste de cada una de ellas, porque la puesta en funcionamiento de una medida puede requerir mayor inversión en infraestructura, personal, etc.
2. El número de medidas tiene que ser complementado con el número de población al que se dirige o que haría uso de un determinado servicio.
3. El número de medidas no demuestra la voluntad política de intervenir en un área determinada, mientras que el presupuesto sí.
4. El presupuesto es una estimación técnica que no tiene que ver con la realidad de lo que se gasta o se tiene previsto gastar.

Por tanto, no todos los Planes contemplan homogéneamente sus gastos. En algunos casos se habla de gastos computables directamente a las Consejerías y Concejalías, mientras en otras comunidades se destinan presupuestos directamente a las medidas de los Planes, como ocurre en Cataluña. Por eso habrá de distinguir adecuadamente cuándo se trata de gasto desde la Consejería y cuándo de un gasto del propio Plan.

Otra conclusión es que las áreas que más presupuesto reciben son, por orden de importancia, la educativa, la sanitaria, la laboral y de servicios sociales. Si valoramos estos datos a la luz de los presupuestos generales de cada comunidad en dichas áreas, a disposición del lector en el cuadro 4.12, comprobamos que la «producción de bienes públicos de carácter preferente» que reúne las inversiones en educación, sanidad y cultura, es la que mayor porcentaje de presupuesto acumula, en concreto por las cuantías destinadas a sanidad y educación que suman más del 50%.

CUADRO 4.12: Porcentaje de los presupuestos iniciales de las comunidades autónomas, según las áreas y políticas de destino

Áreas y políticas de gasto	Andalucía	Illes Balears	Canarias	Comunidad de Madrid	Región de Murcia	Comunitat Valenciana	Cataluña
1 Servicios públicos básicos	2,02	1,43	2,83	3,29	0,70	2,28	6,00
11 Justicia	1,43	0,00	2,07	1,98		1,51	1,51
12 Defensa							
13 Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	0,33	0,80	0,43	1,13	0,70	0,49	4,25
14 Política exterior	0,26	0,63	0,33	0,18		0,28	0,24
2 Actuaciones de protección y promoción social	10,09	6,47	10,07	12,88	8,61	9,44	7,50
21 Pensiones	0,27	0,37	0,13		0,35		0,19
22 Otras prestaciones económicas							
23 Servicios sociales y promoción social	4,74	1,91	4,20	6,85	4,83	3,98	4,99
24 Fomento del empleo	3,69	3,31	3,82	3,19	2,31	3,43	1,60
25 Desempleo							
26 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1,40	0,87	1,93	2,84	0,85	2,02	0,72
29 Gestión y Administración de la Seguridad Social					0,27		
3 Producción de bienes públicos de carácter preferente	52,16	62,66	63,96	63,70	66,30	68,84	52,59
31 Sanidad	29,59	37,85	38,75	36,20	37,07	38,77	31,97
32 Educación	21,05	23,55	24,09	25,82	27,79	26,81	19,27
33 Cultura	1,51	1,26	1,11	1,68	1,45	3,27	1,36

CUADRO 4.12 (cont.): Porcentaje de los presupuestos iniciales de las comunidades autónomas, según las áreas y políticas de destino

Áreas y políticas de gasto. Datos consolidados. Presupuestos iniciales de las comunidades Autónomas. Ejercicio 2006							
Áreas y políticas de gasto	Andalucía	Illes Balears	Canarias	Comunidad de Madrid	Región de Murcia	Comunitat Valenciana	Cataluña
4 Actuaciones de carácter económico	21,29	15,49	14,63	12,00	17,35	12,75	10,09
41 Agricultura, pesca y alimentación	8,68	2,87	2,12	0,31	5,85	3,61	0,68
42 Industria y energía		1,00	0,54	0,16	2,13	1,08	0,27
43 Comercio, turismo y pymes	2,25	2,25	1,22	0,24	0,80	1,14	0,46
44 Subvenciones al transporte			1,15				1,07
45 Infraestructuras	7,37	8,48	7,49	10,33	6,91	5,46	4,47
46 Investigación, desarrollo e innovación	1,41	0,44	0,77	0,75	0,76	0,77	0,75
49 Otras actuaciones de carácter económico	1,57	0,45	1,34	0,21	0,90	0,70	2,39
9 Actuaciones de carácter general	14,45	13,95	8,51	8,13	7,03	6,69	23,83
91 Alta dirección	0,37	1,20	0,61	0,22	1,93	0,55	0,41
92 Servicios de carácter general	2,02	2,83	2,02	3,11	2,86	1,62	7,57
93 Administración financiera y tributaria	0,37	0,61	0,96	0,73	0,93	0,66	
94 Transferencias a otras Administraciones Públicas	7,39	5,43	2,70	0,34			11,27
95 Deuda pública	4,30	3,88	2,22	3,73	1,31	3,85	4,57
Total Gastos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio de Economía y Hacienda.

La competencia de las comunidades en material laboral se sitúa dentro de las actuaciones de protección y promoción social en forma de fomento del empleo con unas cifras que oscilan entre el 2% y el 4%. Las cantidades que se señalan para los servicios sociales y promoción social también son relativamente bajas en comparación con sanidad y educación, y giran entre el 1,9% de Illes Balears y el casi 7% de la Comunidad de Madrid, que es una cifra bastante respetable.

Un dato sobre el que conviene detenerse es el que la sanidad reciba más inversión en el presupuesto general que la educación y en cambio, en los Planes sea la educación la que obtenga mayores porcentajes del presupuesto. Este dato es reflejo del perfil de la población inmigrante en nuestro país, que demográficamente es más joven que la autóctona y, por tanto, con mayor número de hijos. Sus condiciones sanitarias y el uso que hacen de los mismos servicios de salud, es semejante al de la población autóctona o incluso, menor (*El País*, 13/11/2007), mientras que por el contrario, las necesidades educativas sí son relativamente superiores por el mayor porcentaje de hijos.

Acerca de las medidas previstas para cada área, en el cuadro 4.13 se observa cómo el área educativa es la que acoge por término medio el mayor porcentaje de medidas (20,5%). Esta tendencia la confirman todos los Planes excepto los de Andalucía, Cataluña, La Rioja y Región de Murcia, que destinan mayor porcentaje de medidas a otras áreas.

No obstante el porcentaje de todas ellas oscila entre el 16,8% del País Vasco y el 30,6% de Comunidad Foral de Navarra, si excluimos a Cataluña por la dificultad de distinguir realmente a qué área pertenecen muchas de sus medidas. Esto nos permite confirmar que, desde el punto de vista teórico, las políticas de integración se están planteando con visión de futuro y no como una simple respuesta a las inmediatas necesidades que se plantean.

Como es sabido, una de las principales preocupaciones de los responsables técnicos y políticos es la sensibilización de la sociedad. En esa línea, han de seguir aprovechando el papel de la escuela como uno de los más importantes ámbitos de convivencia respetuosa y tolerante, procurando que las escuelas públicas mejoren en calidad para atraer a todo tipo de alumnos y evitar la posible segregación que puede llegar a producirse entre la enseñanza privada o concertada y la pública.

CUADRO 4.13: Porcentaje de los presupuestos iniciales de las comunidades autónomas, según las áreas y políticas de destino

CC. AA.	EDU	LAB	VIV	SS	SAN	MEN	IGU	GEN	PAR	SEN	DES	TOTAL
Andalucía	15,1	22,6	9,5	19,6	12,1	0,0	0,0	0,0	12,1	5,0	4,0	100,0
Aragón	23,3	18,7	6,2	18,1	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	22,3	0,0	100,0
Illes Balears	21,9	15,1	8,2	6,8	16,4	0,0	6,8	12,3	12,3	0,0	0,0	100,0
Canarias	27,6	13,8	11,2	18,4	9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,2	100,0
Castilla y León	25,7	21,4	6,4	23,6	10,0	0,0	0,0	0,0	12,9	0,0	0,0	100,0
Cataluña	6,7	12,7	3,0	3,7	6,0	7,9	36,0	3,7	7,1	13,1	0,0	100,0
La Rioja	14,1	27,5	4,2	28,2	12,7	2,8	0,0	0,0	7,0	0,0	3,5	100,0
Comunidad de Madrid	17,9	14,2	8,8	11,3	13,3	5,8	0,0	0,0	13,3	10,4	5,0	100,0
Región de Murcia	23,4	12,5	2,2	26,6	9,2	15,2	0,0	4,3	5,4	0,0	1,1	100,0
Comunidad Foral de Navarra	30,6	25,0	7,4	12,0	11,1	0,0	0,0	0,0	8,3	5,6	0,0	100,0
País Vasco	16,8	16,8	5,8	10,2	9,5	8,0	0,0	5,1	5,8	14,6	7,3	100,0
Comunitat Valenciana	23,1	13,6	13,0	7,1	16,0	0,0	0,0	0,0	10,1	5,3	11,8	100,0
Media	20,5	17,8	7,2	15,5	11,5	4,1	3,6	2,1	7,9	6,4	3,5	100,0

Nota: Significado de las abreviaturas de las áreas: EDU = Educación; LAB = Laboral; VIV = Vivienda; SS = Servicios Sociales; SAN = Sanidad; MEN = Menores; IGU = Igualdad; GEN = Género; PAR = Participación; SEN = Sensibilización; DES = Codesarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

La segunda área en importancia, teniendo en cuenta el porcentaje medio de acciones, es la laboral, con un 17,8%. Las cifras quedan limitadas entre el 12,5% de la Región de Murcia y el 27,5% de La Rioja. Todos los Planes dan muestra de entender las causas del fenómeno migratorio y su relación intrínseca con el mercado laboral. El traspaso de competencias laborales a las comunidades en forma de «fomento del empleo» puede ayudar a la gestión de la inmigración, pero sigue habiendo obstáculos administrativos que corresponde al Estado allanar o eliminar, para que las medidas dirigidas al fomento del empleo entre los inmigrantes sean realmente efectivas.

El área de servicios sociales es la tercera en importancia según la media de 15,5% del total de acciones. El margen de fluctuación es

más amplio y la encontramos situada tanto en el primer puesto (Región de Murcia con un 26,6%) como en puestos inferiores (Comunitat Valenciana con 7,1%; Illes Balears 6,8%; Cataluña con un 3,7%, pero insistimos en su especificidad). Este hecho es importante, pues empieza a marcar diferencias sobre lo que unas comunidades y otras consideran como áreas prioritarias desde un punto de vista teórico.

Aunque en los presupuestos de los Planes vimos que el área Sanitaria ocupaba el segundo lugar, en cuanto a medidas propuestas lo hayamos en el cuarto y con bastante estabilidad entre unos y otros Planes. Entre el 16,5% de acciones que plantea el Plan Valenciano y el 6% o 9% de Cataluña y Región de Murcia respectivamente, tenemos al resto de comunidades.

Así como las cuatro primeras áreas (educativa, laboral, servicios sociales y sanitaria) resultan fáciles de distinguir y hay un fuerte consenso en todos los Planes sobre la conveniencia de que existan estas áreas, a partir de ellas hallamos otras áreas cuyo consenso no está extendido a todos los Planes y, por tanto, el número de medidas en ellas resulta arbitrario en ciertos ejemplos, como el País Vasco, que cuenta con un área de sensibilización con un 14,6% de las medidas; Illes Balears con un 12,3% de medidas de género; o la Región de Murcia con 15,2% de medidas para los menores, o el 13,3% de medidas de participación en la Comunidad de Madrid.

Por tanto, con una rápida mirada al cuadro 4.13, comprobamos una gran condensación de porcentajes en las cuatro áreas principales y, después, dos áreas, que son la de participación y vivienda, que presentan porcentajes similares. Dejando a un lado esas seis áreas, el resto como menores, igualdad, género, sensibilización o desarrollo (co-desarrollo) apenas tienen peso (menos del 4%, y sensibilización un 6,4%) en cada uno de los Planes, aunque haya alguna excepción.

Siguiendo con el área de participación, destacan, con un porcentaje en torno al 12%, los Planes de Andalucía (12,1%), Illes Balears (12,3%), Castilla y León (12,9%), Comunidad de Madrid (13,3%) y Comunitat Valenciana (10,1%). En el polo opuesto se encuentran Aragón y Canarias, que no poseen un área específica de participación aunque eso no resta que puedan haber desarrollado esas medidas dentro de otras áreas. En torno al punto medio (7,9%) están los Planes de Cataluña, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra, Región de Murcia y País Vasco.

CUADRO 4.14: Áreas ordenadas según el porcentaje de medidas en cada Plan y el valor medio

C.C. AA.	Andalucía		Aragón		Illes Balears		Canarias		Castilla y León		Cataluña		La Rioja		Comunidad de Madrid		Región de Murcia		Comunidad Foral de Navarra		País Vasco		Comunitat Valenciana		
	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	
20,5	EDU	22,6	LAB	23,3	EDU	21,9	EDU	27,6	EDU	25,7	EDU	36,0	IGU	28,2	SS	17,9	EDU	26,6	SS	30,6	EDU	16,8	EDU	23,1	EDU
17,8	LAB	19,6	SS	22,3	SEN	16,4	SAN	18,4	SS	23,6	SS	13,1	SEN	27,5	LAB	14,2	LAB	23,4	EDU	25,0	LAB	16,8	LAB	16,0	SAN
15,5	SS	15,1	EDU	18,7	LAB	15,1	LAB	13,8	LAB	21,4	LAB	12,7	LAB	14,1	EDU	13,3	SAN	15,2	MEN	12,0	SS	14,6	SEN	13,6	LAB
11,5	SAN	12,1	SAN	18,1	SS	12,3	PAR	11,2	VIV	12,9	PAR	7,9	MEN	12,7	SAN	13,3	PAR	12,5	LAB	11,1	SAN	10,2	SS	13,0	VIV
7,9	PAR	12,1	PAR	11,4	SAN	12,3	GEN	9,9	SAN	10,0	SAN	7,1	PAR	7,0	PAR	11,3	SS	9,2	SAN	8,3	PAR	9,5	SAN	11,8	DES
7,2	VIV	9,5	VIV	6,2	VIV	8,2	VIV	9,9	MEN	6,4	VIV	6,7	EDU	4,2	VIV	10,4	SEN	5,4	PAR	7,4	VIV	8,0	MEN	10,1	PAR
6,4	SEN	5,0	SEN	0,0	PAR	6,8	SS	9,2	DES	0,0	SEN	6,0	SAN	3,5	DES	8,8	VIV	4,3	GEN	5,6	SEN	7,3	DES	7,1	SS
4,1	MEN	4,0	DES	0,0	MEN	6,8	IGU	0,0	PAR	0,0	MEN	3,7	SS	2,8	MEN	5,8	MEN	2,2	VIV	0,0	MEN	5,8	PAR	5,3	SEN
3,6	IGU	0,0	MEN	0,0	IGU	0,0	SEN	0,0	SEN	0,0	IGU	3,7	GEN	0,0	SEN	5,0	DES	1,1	DES	0,0	IGU	5,8	VIV	0,0	MEN
3,5	DES	0,0	IGU	0,0	DES	0,0	MEN	0,0	IGU	0,0	DES	3,0	VIV	0,0	IGU	0,0	IGU	0,0	SEN	0,0	DES	5,1	GEN	0,0	IGU
2,1	GEN	0,0	GEN	0,0	GEN	0,0	DES	0,0	GEN	0,0	GEN	0,0	DES	0,0	GEN	0,0	GEN	0,0	IGU	0,0	GEN	0,0	IGU	0,0	GEN

Nota: **EDU** = Educación; **LAB** = Laboral; **SS** = Servicios Sociales; **SAN** = Sanidad; **PAR** = Participación; **VIV** = Vivienda; **SEN** = Sensibilización; **MEN** = Menor; **IGU** = Igualdad; **DES** = Desarrollo; **GEN** = Género.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al área de vivienda, la distribución es más homogénea ya que en todos los Planes consta la existencia de esta área. El que menos porcentaje de medidas dedica a la vivienda es el Plan de Murcia (2,2%), seguido del Plan de Cataluña (3%) y La Rioja (4,8%). Comunitat Valenciana, Canarias, Andalucía y Comunidad de Madrid son las que más medidas destinan por ese orden (entre un 13% y un 8,8%). El resto de Planes se encuentran entre esos dos grupos.

Sobre las restantes áreas, cabe destacar que el área de menores recibe una especial atención en los Planes de Canarias, Cataluña, La Rioja, Murcia, Madrid y País Vasco. Esto, como venimos diciendo a lo largo del trabajo, no implica que los otros Planes hayan marginado la cuestión de los menores, simplemente que la han enfocado desde el ámbito educativo o de los servicios sociales, o desde otras áreas, y los «menores» ha sido un eje transversal más que un área propia.

La igualdad como «igualdad de oportunidades», ha sido para muchos Planes un principio rector y tan sólo Illes Balears y Cataluña lo han planteado como un área, aunque Cataluña de manera especial como ya se observó, por ser una de las líneas que recorren todo el Plan y supone un 36% de las medidas.

El área de género ha sido discutida entre los propios responsables técnicos, por si convenía consolidarla como área o como eje transversal. Todos los Planes muestran sensibilidad a los problemas de género entre la población inmigrante, tanto en lo educativo, como en lo sanitario, en lo laboral, etc. Illes Balears, Cataluña, Región de Murcia y País Vasco sí definen el área de género y en el caso de Illes Balears dedica un 12,3% de medidas a este tema.

La sensibilización como área la encontramos en Aragón con un alto grado de medidas (22,3%), y ocupa el segundo lugar en importancia dentro del Plan después de la educación. En el análisis de esta área encontramos otras dificultades añadidas al aparecer combinada con participación o cultura en algunos Planes. No obstante, se ha intentado tener en cuenta sólo las medidas que eran de sensibilización.

Por último, el área de codesarrollo o desarrollo ha sido tratada en otro epígrafe por ser uno de los pilares de las políticas de inmigración junto con el control de flujos y la integración.

SEGUNDA PARTE

EL ANÁLISIS DE LOS PLANES AUTONÓMICOS DE INTEGRACIÓN
SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

Introducción

LA herramienta con la que cuentan las comunidades autónomas para trabajar por la integración de la población inmigrada son los Planes de Integración, desarrollo oficial y formal de la política administrativa autonómica para dar respuesta a las necesidades y problemáticas que puedan surgir en el transcurso del desarrollo de la interacción y la relación mutua entre poblaciones con culturas e idiosincrasias diferentes. Cada comunidad ha tenido sus propias experiencias, pero lo natural parece ser, en un primer momento, recoger aquellas actuaciones que ya se están haciendo, junto con las opiniones y visiones que los actores sociales puedan transmitirles, para reordenar y reorganizar todo eso en una planificación reglamentada que favorezca, e incluso exija, la coordinación entre todas las provincias y municipios.

Como parece lógico, si esto es así, los Planes pueden suponerse anclados en la realidad autonómica, y creemos que lo es en la mayoría de los casos, pero la necesidad de estar preparados ante los cambios que puedan producirse en un fenómeno tan dinámico como la inmigración hace inevitable que incluso la comunidad autónoma que no tenga un volumen muy amplio de personas inmigradas esté obligada a disponer de un Plan de Integración.

En esta investigación nos centraremos en cinco de las comunidades con mayor proporción de población inmigrada: Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid y Región de Murcia. Y trataremos de evaluar sus respectivos Planes autonómicos, para intentar averiguar si podemos hablar de algún tipo de modelo español propio de integración, al igual que en el mundo conceptual existen los modelos inglés, francés o alemán.

En un primer lugar, recordaremos la realidad jurídica de cada Plan autonómico, su configuración interna para, seguidamente, emprender el análisis de las entrevistas realizadas con una mayor comprensión de cada realidad autonómica. Pretendemos, pues,

contextualizar el análisis de las entrevistas del objeto que es evaluado en cada caso: todos y cada uno de los Planes de Integración Social de estas cinco comunidades autónomas.

En el análisis que se haga de las entrevistas, y cuando se cite alguna frase textual de las entrevistas, se especifica seguidamente, y entre corchetes, la procedencia de la declaración, para intentar contextualizar la opinión que mostramos. Diferenciaremos tres tipos de declaraciones: las marcadas con [EST] provendrán de los estamentos gubernamentales, ya sean éstos municipales o autonómicos; aquellas marcadas con [IND] tendrán su origen en organismos independientes tales como sindicatos, partidos políticos en la oposición, universidades o instituciones dedicadas a la investigación o la actuación sobre el terreno de la inmigración, y que no tengan por qué acatar la visión oficial gubernamental; por último, las declaraciones con el símbolo de [ONG] procederán de organizaciones no gubernamentales reconocidas como tales ONG y sin ánimo de lucro. Esta forma de notación tiene el objetivo de mantener en el anonimato a los entrevistados.

Las entidades participantes, a las que agradecemos desde aquí su colaboración, y sin las cuales no hubiera sido posible este estudio, son las que se detallan a continuación: Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Granada; Consejería de Igualdad y Bienestar de la Junta de Andalucía; Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya; Centro de Atención al Inmigrante, CAI; Dirección General de Inmigración de la Generalitat Valenciana; Coordinación del Plan de Inmigración del Ayuntamiento de Getafe; Dirección General para la Inmigración de la Región de Murcia; Cáritas; Fundación CIDOB; Área de Inmigración de CC. OO.-Catalunya; Área de Inmigración de CC. OO. de la Comunitat Valenciana; Fundación CeImigra; Área de Inmigración del PSOE de Madrid; Observatorio de la Inmigración de la Comunidad de Madrid; Área de Inmigración de CC. OO.-Murcia; Área de Inmigración de UGT-Murcia; Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, ATIME; SOS Racisme; Asociación Karibú, Amigos del Pueblo Africano, dedicada al trabajo con inmigrantes subsaharianos; Murcia Acoge.

El lector también tiene a su disposición en el anexo metodológico la guía utilizada para estructurar todas las entrevistas realiza-

das. Asimismo, ponemos a disposición del lector en el apéndice final de cada unidad dedicada a cada comunidad autónoma los índices de los Planes objeto de estudio, para mostrar la estructura explícita de los mismos, así como también los cuadros utilizados para el análisis descrito en las siguientes páginas.

5. Andalucía: la ambición a falta de la verificación

LA estructura del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, como puede verse claramente en su índice (al final de este epígrafe), se organiza en ocho capítulos, así como en diversos anexos y adendas. El capítulo 1 es la Introducción, donde se describe el contexto global en el que tienen lugar los movimientos migratorios y, especialmente, los que afectan a los países más desarrollados como España. Presentado el modelo socioeconómico que rige en el planeta, se comprende que la inmigración no es una cuestión coyuntural sino estructural.

En el capítulo 2 se realiza un estudio del fenómeno inmigratorio en Andalucía, con abundantes cifras. Este capítulo, por tanto, está dedicado al análisis de la realidad andaluza, con los datos descriptivos del fenómeno migratorio en Andalucía.

El capítulo 3 se dedica a la exposición del marco jurídico y competencial, digamos los límites del Plan, enumerando la diferente normativa internacional, comunitaria, estatal y autonómica vigente actualmente sobre inmigración, dividiéndola según los diferentes ámbitos generales de actuación (educación, trabajo y empleo, sanidad y salud, seguridad social y servicios sociales, vivienda, asistencia jurídica gratuita y, por último, menores), además de la jurisprudencia surgida relativa a aquellos asuntos singulares que han supuesto un avance en la consideración de los derechos y deberes de las personas extranjeras en España.

Los espacios de coordinación son desarrollados en el capítulo 4. Se definen como instrumentos para el consenso, seguimiento e impulso de las propuestas entre las distintas instituciones y otros agentes sociales y económicos. Se detallan entonces los siguientes órganos con competencias: la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales, y el

Foro Andaluz de la Inmigración, dentro del ámbito autonómico; el Consejo Superior de Políticas de Inmigración en el ámbito estatal; así como las distintas posibilidades de actuación coordinadora en el ámbito local, provincial, regional y europeo.

Los principios rectores se tratan en el capítulo 5. Se definen once principios que representan la posición política del Gobierno de la Junta de Andalucía y con los que se diseñan los objetivos perseguidos y las formas de intentar conseguirlos. Según estos principios, en el Plan de Andalucía la política de inmigración arranca de una visión integral del fenómeno, cuyo fin último es el de la plena incorporación de la persona inmigrante en la sociedad receptora. La integración está basada en el principio de *normalización*, con lo que se intenta evitar la duplicidad de sistemas sociales y el peligro de fomentar la exclusión o marginación de ciertos grupos. Se prevé el refuerzo de los servicios ordinarios en caso de ser necesario para favorecer la integración gradual. Se reconoce también la *bidireccionalidad* del proceso y la importancia de llevar a la práctica medidas que mejoren la sensibilización y aporten una visión positiva de la inmigración entre la población de acogida, a la vez que se destaca la posibilidad de un enriquecimiento mutuo y continuo. Aparecen también otros principios como el de *participación*, que viene a englobar a los dos anteriores; el de *integralidad*, el de *integridad*, el de *cooperación*, el de la *transversalidad*, el *respeto a la diversidad* y el de *territorialización* o *descentralización*, desarrollados después en las medidas.

El capítulo 6 presenta los objetivos generales utilizados para asegurar la concordancia entre los objetivos específicos planteados en cada una de las áreas de actuación, es decir, para proporcionar sentido y relación a las actuaciones propuestas. Así, en cada área se plantean objetivos específicos que estarán necesariamente vinculados a los objetivos generales aquí presentados.

En el capítulo 7 se presentan las áreas de intervención, a través de las cuales se concretan los objetivos generales, los principios rectores inicialmente planteados, así como los objetivos específicos y las medidas. Estas áreas son once: la socioeducativa; la sociolaboral; la sociosanitaria; la de inclusión y bienestar social; la de equipamiento, vivienda y alojamiento; la de cultura, ocio y participación; la atención jurídica; la formación; la inves-

tigación; la sensibilización social; y, por último, la cooperación al desarrollo.

Cada una de estas áreas se ha diseñado teniendo en cuenta una serie de estrategias y ejes transversales. Estos elementos, las estrategias y ejes transversales, se explican en el apartado dedicado a la metodología incluido en este capítulo. Las áreas aparecen en el mismo orden del Plan precedente y se indican las prioridades políticas en las que es necesario seguir actuando. Cada área cuenta con una estructura común: se comienza con una introducción y se continúa con una relación de objetivos específicos que se pretenden conseguir en el período de puesta en marcha de este II Plan. Cada objetivo específico cuenta, al menos, con un centro directivo perteneciente a la Junta de Andalucía como responsable de su ejecución. A su vez, estos objetivos específicos se asocian a objetivos generales y se describen en el ámbito de medidas concretas, personas destinatarias, recursos, calendario de ejecución, organismos responsables, gestores y ámbito de actuación. Cada medida intenta incorporar una valoración sobre cómo afecta de manera diferente a mujeres y a hombres y al sector de la juventud.

El capítulo 8 explica el modelo de seguimiento y evaluación basado en el diseño de un sistema de información con indicadores definidos con criterios de calidad y que contará con valoraciones de las actitudes ante la inmigración y sobre la satisfacción de la ciudadanía con las acciones realizadas.

5.1. La visión de la integración y los derechos de los inmigrantes en el Plan andaluz

Para Andalucía, este es el segundo Plan de estas características en el que se embarca la comunidad. Esta inexperiencia no está reñida con una enorme visión práctica de la realidad en la que hay que ponerse a trabajar. El Plan andaluz, como se verá, es un ejemplo de todas las áreas que ha de abarcar un Plan de Integración, y que incluye transversalmente temas como el género o la juventud que afectan a todos los sectores. Se sigue notando una falta de visión o de contenido teórico, pero el desarrollo y la evolución de los Planes andaluces es uno de los más prometedores de todo el Estado.

En Andalucía, se reconoce que se está en un momento clave para poder abordar adecuadamente todo lo que rodea un proceso tan complicado como es la integración de la población inmigrada en la sociedad de acogida: «Es un momento en el que hay que empezar a hacer estas políticas de integración» [IND]; «Yo creo que realmente queda mucho por hacer, que estamos empezando nada más» [EST]; «Desde hace cinco años ha habido un crecimiento importante de la inmigración, y si no hacemos un trabajo más específico en la materia, a través del Plan de la Junta, sería más difícil tratarlo» [EST]; «Para los fenómenos humanos y de masas se requiere mucho tiempo. (...) Un fenómeno humano no se arregla en dos o tres años, es que es algo que necesita tiempo» [ONG].

Los inicios marcan la trayectoria de los hechos futuros, y es lógico que lo más deseable fuera no repetir los errores que en el pasado han cometido otros países de Europa. Del aprovechamiento de la experiencia europea debe salir una concepción nueva de la integración, marcada por una intervención integral, en todos los ámbitos, desde la Administración Autonómica. Ello conlleva, claro está, la necesidad imperiosa de implementar las medidas suficientes para prevenir posibles conflictos sociales de un fenómeno nuevo en estas tierras. Recordemos que Andalucía ha estado acostumbrada en el último siglo a emigrar, más que a recibir emigrantes.

La inmigración ha sido tratada hasta ahora como un fenómeno económico y no social, se ha destacado su importancia en el actual mercado de trabajo, pero este Plan, según la opinión de los entrevistados, ha de superar esta mera visión instrumentalista y meterse de lleno en la globalización cultural. Hoy por hoy, la sociedad de acogida necesita a la inmigración tanto como la población inmigrada desea escapar de la pobreza: «Hay un problema de baja natalidad por nuestra parte, de falta de mano de obra, pero también en contra hay muchos problemas a la hora de las contrataciones ilegales» [EST]; «Por ahora en España la inmigración ya no es un favor (...). Todos los trabajos son necesarios para el crecimiento de un país» [ONG].

Esta amplitud de miras exige también, por parte de los planificadores, situarse en el medio y largo plazo, porque se ha de tener un concepto claro de hacia dónde se quiere ir. Es un fenómeno

nuevo, que casi nos ha cogido por sorpresa, pero por ello mismo y porque está empezando a tomar verdadero cuerpo, es absolutamente vital que estemos preparados.

Como parte del proceso normalizador y del requisito de la igualdad de oportunidades, se tiene una opinión clara sobre los derechos de la población inmigrada, concretamente derechos políticos como el derecho al voto: «Yo creo que deben tener los mismos derechos desde el principio. Sí, porque ya se encarga la sociedad de restarle esos derechos» [EST]; «No es cuestión de igualar o no igualar, porque la Ley de Extranjería deja bastante ventaja al ciudadano español, porque con el inmigrante no es así (...). Los inmigrantes están aquí, y (...) al fin y al cabo, son uno más» [ONG].

5.2. La opinión general de los entrevistados sobre el Plan y sus características

La opinión general sobre el Plan, en lo referente a la lectura que hacen de él los entrevistados, es positiva. Los aspectos más destacados de éste son su integralidad y su transversalidad, es decir, que se tocan todas las áreas que es necesario trabajar para la integración de un amplio conjunto de población: «Abarca un abanico muy amplio de actividades o de servicios dirigidos hacia la población inmigrante» [IND]; «Como Plan, a mí me parece bien (...). Vi que tocaba casi todas las áreas de intervención» [EST]; «Yo en líneas generales, lo veo bien.» [EST]; «Teóricamente intenta adaptar todo lo que se relaciona con la inmigración. Ahora, el resultado ya se verá» [ONG].

Este punto fuerte del Plan es, a la vez, su mayor punto débil, puesto que una de las críticas que se le hacen a éste se refiere a su ambición: «Son Planes muy ambiciosos y que (...) te puedes quedar a mitad de camino» [IND]. Como dice el refrán, «quien mucho abarca, poco aprieta».

Las dudas respecto al Plan también atañen a aspectos muy diversos, desde las dificultades para implementarlo: «La cuestión no es tanto cómo está diseñado el Plan, sino qué llega luego a la población de ese Plan» [EST]; «Teóricamente intenta adaptar todo

lo que se relaciona con la inmigración. Ahora, el resultado ya se verá» [ONG]; hasta lo farragoso de un documento complicado de manejar en el día a día de un técnico de la Administración: «Yo en líneas generales, lo veo bien. El manejo del Plan como documento a lo mejor es un poco farragoso» [EST]. Por tanto, su generalidad es su fortaleza, pero también su debilidad, porque, al final, al Plan parece faltarle concreción y no es aplicado en su totalidad, como sería lo deseable.

En las entrevistas se define al Plan como una buena herramienta de planificación, de carácter orientativo, surgida sobre la experiencia de aquellos programas y medidas que, sin estar encuadradas en un Plan anteriormente, ya se hacían y tenían efecto sobre la inmigración.

Esta orientatividad es afirmada por todos los entrevistados como una característica implícita del Plan: «El Plan puede servir de guía, que nos ayude a todos a poder favorecer esa integración de los inmigrantes (...). El Plan puede estar haciendo de orientador hacia los Ayuntamientos» [IND]; «Para nosotros, lo normativo son las relaciones formales que establecemos con la Junta (...). El Plan per se no tiene una carácter normativo» [EST]; «Orientando, pero que se vaya trabajando en esta línea. Pero como norma, no (...). Orientando, pero persiguiendo unas líneas determinadas de actuación» [EST].

El Plan es también un programa técnico que muestra la orientación que tiene la Administración Autonómica para tratar el tema de la inmigración: «El Plan es un programa que muestra cómo la Administración se enfrenta al problema de la inmigración y, claro, para juzgarlo, se necesita tiempo» [ONG].

Es definido también como un Plan realista: «Sobre el papel se ajusta a la realidad (...). El Plan en principio se ajusta a la realidad, el problema es que estamos ante una realidad muy cambiante» [IND]; «No lo veo excesivamente utópico ni idealista. Al contrario, debería ser un poquito más ambicioso todavía» [EST]; fruto de un proceso mixto entre la experiencia y las nuevas demandas y necesidades, lo que no impide fijar algunos objetivos y estrategias en el medio y largo plazo. El éxito o fracaso de un Plan de estas características, anclado en la práctica de las Administraciones, estará determinado, en gran parte, por su mayor o menor adaptabilidad:

«Es la capacidad que haya dentro de la Administración a la hora de aplicar ese Plan» [IND].

Es un Plan también claramente continuista de la línea marcada por el Plan predecesor: «Ha cambiado poco, (...) la realidad tiene que cambiar mucho para que el Plan no sea válido (...). Es un Plan continuista y tiene sus novedades, pero no es un Plan que rompa con el anterior» [IND]; «Se continúa con lo que se comenzó, yendo hacia adelante con la normalización, no crear recursos aislados o separados para inmigrantes» [EST].

No hay grandes saltos teóricos, como sí ocurre en el Plan catalán.⁵⁷ Además, se reconoce el importante peso de la comunidad autónoma y su aparato logístico, aunque también se reconoce, y de manera unánime, la importancia que tiene para poder llegar a la población inmigrada la intermediación del denominado Tercer Sector, puesto que son las asociaciones y organizaciones sociales las que se encuentran más cerca de los problemas y necesidades reales de dicha población: «Es un Plan que, aunque deja espacio al Tercer Sector, la gran carga de trabajo (...) se centra en las Administraciones» [IND]; «A la Junta de Andalucía le gusta desarrollar programas propios, pero también financia programas de esas entidades» [EST]; «Los servicios sociales comunitarios estamos ahí para que se informen, acudan, que se sientan integrados en una comunidad diferente y no dependan siempre de la asociación» [EST]; «Como agentes sociales, estamos contempladas las asociaciones, porque (...) estamos en primera línea a la hora de recibir información y de transmitirla» [ONG].

5.3. La opinión sobre los principios, ejes transversales, objetivos y áreas del Plan

El Plan andaluz se caracteriza por destacar dos asuntos de especial relevancia en el fenómeno de la inmigración como son el *género* y la *juventud*. La manera que se tuvo en Andalucía de destacar am-

⁵⁷ Como se verá en el siguiente capítulo dedicado al Plan de Cataluña, el III Plan catalán introduce un salto cualitativo respecto al anterior porque introduce conceptos teóricos avanzados como el de *ciudadanía* relacionado al tema de la *inmigración*, algo que es único en España.

bos aspectos fue conformándolos en el Plan como dos ejes transversales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de implementar cualquier medida. La elección de estos ejes está justificada en el Plan por la relación de la inmigración con dos características demográficas de la población extranjera residente en Andalucía, como son el sexo y la edad.

Sin embargo, los entrevistados muestran mayor preferencia por destacar el tema de género por delante del de juventud: «Son prioridades generales de la política de la Junta de Andalucía (...). Lo de juventud, quizás, menos justificado» [EST]; «...que existan lo veo bien. El de mujer, básico, lo veo fundamental. A lo mejor el de jóvenes no lo veo tan básico o fundamental» [EST].

La *bidireccionalidad* parece ser un concepto más implícito que explícito, lo que conlleva una especie de modelo algo unidireccional de carácter teórico en Andalucía: «Y el modelo de integración (...) es ese modelo de integración unidireccional, aunque en la práctica exista un modelo de integración bidireccional» [IND]; «Yo no sé si se está preparando suficientemente a la población de acogida para tener esa visión sobre las personas inmigrantes» [EST]; «No es sólo una tarea exclusiva de la Administración del país receptor, sino de toda la sociedad. El propio inmigrante tiene que poner de su parte para lograr la integración» [ONG].

La *normalización* como principio de la práctica habitual de las Administraciones Públicas lleva esa bidireccionalidad a la práctica, aunque no se halle ésta plasmada teóricamente en el propio Plan. Y es precisamente este principio fundamental en el trabajo de los servicios sociales, el principio de normalización, uno de los más destacados dentro de los objetivos generales que comprende el Plan. Recordemos que el Plan andaluz es uno de los que más principios rectores contempla, once en total, puesto que se mencionan y explican los principios de adaptabilidad, cooperación, coordinación, descentralización, integralidad, integridad, interculturalidad, normalización, participación, socialización y transversalidad.

Ocho son los objetivos generales que se enumeran en el Plan andaluz: promover las condiciones económicas, sociales y culturales que fomenten las políticas de acogida de la población que llega por primera vez a Andalucía, apoyando estrategias que permitan

un modelo de inclusión autónomo para los nuevos y nuevas andaluces y andaluzas (*a*); favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, en el seno de la sociedad andaluza (*b*); asegurar el acceso, en condiciones de igualdad y equidad, de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, el empleo, la vivienda, los servicios sociales o la atención jurídica, impulsando y realizando estrategias activas que garanticen este acceso (*c*); fomentar la coordinación, la cooperación y el seguimiento de las actuaciones de los poderes públicos y los agentes sociales y económicos implicados, para poner en valor los recursos disponibles y permitir menores tiempos de respuesta ante los cambios (*d*); mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad, las estrategias más adecuadas de cambio, así como el análisis de los logros conseguidos, manteniendo de forma sostenida la actividad investigadora sobre el fenómeno de la inmigración en Andalucía (*e*); diseñar y promover programas de formación para todas las personas que realicen actividades, en el ámbito privado o público, permitiendo una adecuación constante a la aplicación de conocimientos (*f*); fomentar la sensibilización social acerca de los valores positivos del hecho de la inmigración, rechazando toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación que se produzca (*g*); contribuir a mejorar las condiciones de vida, las infraestructuras, así como la calidad de la participación de las personas en los países de origen de las personas que emigran, mediante una política integrada de cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía, que incida sobre las causas del hecho, así como en la percepción que se tiene de nuestro sistema de bienestar en esos países (*h*).

Sobre estos objetivos, vuelve a aparecer el consenso, puesto que son considerados lo suficientemente genéricos y necesarios para que no falte ninguno: «Como son muy genéricos, la verdad es que te cubren todo el conjunto. (...) Yo creo que, en líneas generales, no falta nada» [IND]; «Como el *b* implica movilizar todo, todas las áreas necesarias, no faltaría ningún objetivo» [EST]; «Yo creo que sí están bien desarrollados, y los veo bien formulados» [EST].

En consonancia con lo dicho anteriormente sobre la integralidad, la coherencia del Plan continúa en la cobertura que dan los

objetivos a la integración de los inmigrantes, atendiendo todos los temas que puedan ser decisivos a la hora del trabajo práctico. Además de la normalización: «El *b* es el más importante, los otros giran en torno a él» [EST]; «Lo que nosotros tenemos que hacer está absolutamente recogido, en los puntos *b*, *c*, en el *d*» [EST]; «Porque lo que tiene que haber es igualdad, tanto de derechos como de deberes. (...) Ni privilegiar ni discriminar. Un ciudadano más y ya está» [ONG]; se destacan otros objetivos como el de la primera acogida, considerado importantísimo por ser la primera toma de contacto de la población inmigrada con la sociedad de acogida: «Es muy importante el (...) que haya una predisposición a que haya una buena acogida a esa población» [IND]; «Si me pides otro que sea importante, por detrás de ése, el *a*» [EST].

También parecen ser importantes la coordinación, el desarrollo y la sensibilización: «Se debería sensibilizar a la población, inmigrante o no, para tener unos valores comunes. Ésa sería la clave para evitar enfrentamientos, confrontaciones, racismos, xenofobias» [ONG]; «En general, los veo bien. (...) El único tema que veo que falta es el de control» [EST]. En general, a los objetivos se le hacen las mismas críticas: se aplaude su amplitud, pero disgusta su ambición, que puede hacer inalcanzables las metas propuestas.

Como dijimos al principio, once son las áreas de intervención sobre las que se articula el II Plan andaluz: la socioeducativa; la sociolaboral; la sociosanitaria; la de inclusión y bienestar social; la de equipamiento, vivienda y alojamiento; la de cultura, ocio y participación; la atención jurídica; la formación; la investigación; la sensibilización social y, por último, la cooperación al desarrollo.

Y sobre estas áreas se aprecia también lo mismo en cuanto a la importancia que han de tener. Están todas las que son, y son todas las que están: «Los derechos no lo son todo, es un conjunto de cosas (...) lo que va a hacer que esa persona se integre o no en esa sociedad [IND]; «Si estamos hablando de integración social, estamos hablando de que hay que tocar todo lo que haya que tocar» [EST]; «Quizás sí se podían haber agrupado de otra manera, (...) podría identificarse cada área con una Consejería diferente» [EST].

Consecuentemente, el ajuste entre objetivos y áreas es bueno: «Todas las áreas de actuación se ajustan a los objetivos generales»

[IND]. Sobre las medidas, empero, no hay tanto acuerdo y, o bien parece dejarse el desarrollo en manos de los municipios: «Se deja un poco a la mano de cada localidad el que decida las medidas a adoptar para el tema de la atención a la población inmigrante» [IND]; o bien se aprecia la dificultad para organizarlas de distinta manera: «En general, bien. Las medidas están bien trabajadas y bien definidas (...). Yo creo que sí, que está bien recogido. Es difícil recogerlo de otra manera» [EST].

5.4. La coordinación interorgánica y el reparto de competencias en el Plan andaluz

A la hora de opinar sobre el reparto espacial de competencias que establece el Plan y su funcionamiento real, hay acuerdo en marcar el ámbito municipal como el centro de gravedad sobre el que deben pivotar el resto de espacios autonómico y estatal. El municipio no sólo recibe los beneficios de la inmigración: «El hecho de tener población me puede suponer el poder mejorar, generar más riqueza y generar más y mejores servicios para la población» [IND], sino que también garantiza una continuidad del modelo integrador: «Es un modelo que tiene más visos de continuidad a lo largo del tiempo para la integración social de los inmigrantes» [EST].

En consecuencia, es necesario reforzar lo local, desarrollarlo mediante Planes municipales, una mayor concreción de las medidas específicas o un refuerzo de los servicios sociales propios: «Debe existir un marco autonómico que dé la oportunidad luego de, en el ámbito de lo local (...), hacer una planificación propia (...). Falta el bajar a lo local» [IND]; «Donde hay mayor número de inmigrantes, es lógico que haya también un mayor reforzamiento de los servicios sociales comunitarios para atender a esa población» [EST].

La comunidad autónoma se emplaza entre el municipio y el Estado. Atada por la legislación estatal y obligada a coordinar a sus municipios, parece recibir la parte dura del trabajo: «Hay unas líneas ya marcadas por la Ley de Extranjería, totalmente legisladas y planificadas por el Gobierno Central, y después hay que moverse dentro de esas líneas, no se puede salir de ahí» [ONG].

El Estado también está a su vez condicionado a lo que se decide en Bruselas, pero la legislación común europea es mucho más laxa y ambigua y permite multitud de posiciones dentro de ella: «A veces la política de inmigración (...) va marcada por la realidad común de toda la Unión, que es muy diversa (...). Hay esos principios de solidaridad y demás, pero luego en la práctica cada Estado intenta hacerlo lo más restrictivo posible» [IND].

Por tanto, se acepta el actual reparto de competencias: «Todo el tema del control de flujos y demás, debe estar en manos del Estado (...). Que las CC. AA. puedan tener estas competencias puede ser una restricción en cuanto a la movilidad geográfica» [IND], en el que los municipios, beneficiarios netos de población, pero también de menor cohesión social, suponen la concreción de las actuaciones que tanto comunidad autónoma como Estado han planificado anteriormente: «El propio PECE (...) le da al Estado un papel más de coordinación y de planificación general. Y, sin embargo, los Ayuntamientos son los que tienen luego que concretar actuaciones» [EST].

5.5. Temporalidad y presupuesto: cuánto y cuándo para el Plan

La temporalidad del Plan (2005-2009) se ve como correcta y lógica, dentro de una coincidencia con los tiempos políticos, esto es, las legislaturas. Este período de años es suficientemente amplio para que dé tiempo a la implementación, la evaluación de la misma y la planificación y elaboración del siguiente Plan: «Como es una realidad cambiante, tampoco puedes planificar a muchos años vista (...). Este marco temporal de cuatro años está influenciado por el tema de la acción de la legislatura» [IND]; «Si pones menos tiempo no te da tiempo a desarrollarlo. Si pones mucho tiempo, no te da tiempo a corregirlo» [EST]; «No deberían ser más años. 4 años está bien» [EST]; «Yo cinco años no lo veo tan mal. Porque tiene que dar tiempo a ejecutar lo que has pensado. Porque si lo haces en menos años, no te da tiempo a ver nada» [ONG].

Es curioso que el presupuesto figure anexado en el borrador del Plan, pero no se halle incluido en el Plan definitivo. En el

borrador se mencionaba la siguiente explicación: «Los datos que aparecen reflejados en el presente anexo, son una primera proyección del esfuerzo presupuestario previsto para la ejecución de los Objetivos específicos contemplados en el Borrador II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía en el período 2005-2009». Seguidamente, y en apenas una hoja, se desglosaban los gastos previstos para el período completo, por años y por áreas de intervención.

Quizás por esta razón, entre otras que se verán a continuación, uno de los puntos más criticados del Plan sea el presupuesto. Además de la insuficiencia de los fondos destinados, quizás lo más claro de ver, se considera un presupuesto irreal y fuera de tiempo: «Si esto se invirtiera, me parecería magnífico, que estas cantidades fueran reales» [IND], además de opaco y falto de transparencia: «Me parece exagerado. Si fueran gastos (...) sobre actuaciones nuevas, se podría hacer una cantidad de cosas impresionante, pero (...) esto es, (...) lo que ya se está gastando» [EST].

El reparto tampoco convence a nadie, o se centra demasiado en las propias competencias autonómicas («Las competencias de la Junta tienen partidas presupuestarias muy altas» [EST]) o deja demasiado de lado aspectos muy importantes en la lucha por la integración: «Hay puntos muy importantes aquí que no deberían bajar su presupuesto, como cultura, que sube muy poco» [ONG]. La dotación de recursos, en todo caso, es, a todas luces, claramente insuficiente: «Pienso también que deberíamos tener más recursos para las actuaciones contempladas en el Plan» [EST].

5.6. El apoyo del Plan: consenso social y respaldo político

La comunicación es otro de los puntos en los que no hay una visión positiva. Hay visos de una mala comunicación con el resto de agentes sociales, lo que ha influido en el reparto presupuestario: «Se está presupuestando más en las otras áreas. A lo mejor también porque saben que se pide menos y así sobra dinero» [IND]; al faltar ese punto informativo que proporciona el Tercer Sector

como el agente más cercano a la realidad y más capaz, por tanto, de detectar los posibles conflictos y necesidades del grupo: «Es necesario tener (...) esa información para poder planificar actuaciones. Si no, te faltan elementos de juicio» [EST].

El Tercer Sector es también un ejemplo de fluidez en las comunicaciones («Hay fluidez en la comunicación» [IND]) y de generación de espacios informales de comunicación interorgánicos, basados en la experiencia del trabajo diario: «Nosotros vamos generando espacios de trabajo informales y tenemos una buena comunicación» [IND]. Se ha contado con ellos para tener un mínimo consenso social, un compromiso mínimo para ejecutar el Plan: «En lo que se ha participado con las asociaciones y entidades, se tiene convencimiento del Plan, y por eso se está llevando a cabo (...). Si se cree en él, se convierte en una realidad» [EST]; pero con quien no se ha contado es con la sociedad en general, que no conoce o no le han explicado la importancia y la transversalidad de un Plan de estas características: «Debería haber una explicación simple para los ciudadanos de lo que es este Plan integral» [ONG].

En el tema del respaldo político, se reconoce que no se ha contado con un respaldo unánime de toda la clase política, pues no se ha contentado a todos: «Tiene el respaldo que lo obligó a nacer, es decir, una presión previa, para que se hiciera» [EST]). Como en otras comunidades autónomas, parece hacer falta una especie de pacto político para no jugar electoralmente con este tema y tener una visión unitaria y continuada que ayude a la integración: «A lo mejor ahora este Plan no es respaldado (...) porque se aproximan elecciones» [ONG].

No obstante, es verdad que la élite política asigna el presupuesto, y son los técnicos de la Administración los encargados de llenar de contenido formal al Plan: «A los que les corresponde llenar el Plan de contenido (...) es a los técnicos de la Administración, (...) gente que no es política, que se mueve por criterios técnicos» [IND]. Y es por eso que un cambio de Gobierno tampoco modificaría mucho los términos, porque lo técnicamente válido tiene que continuar: «Aunque cambiase el signo político del Gobierno (...) tendría continuidad, seguro. (...) Lo técnicamente válido tiene que continuar» [EST].

5.7. La evaluabilidad del Plan y la percepción social sobre la competencia sobre los recursos

Aunque se fije en el Plan, en su capítulo 8, un modelo para el seguimiento y evaluación del propio Plan, no hay acuerdos entre los entrevistados en cuanto a la evaluabilidad, pues unos lo ven fácilmente evaluable de manera anual —otra cosa es que se haga—: «Que se evalúe, que se vea lo que se gasta, en qué, cómo se gasta, que se intente sacar los indicadores (...). Sí, es bastante concreto y práctico, porque podemos evaluarlo con cierta facilidad» [EST]. Y otros lo ven difícil debido a la inexperiencia: «Es difícil de evaluar. El Plan es quinquenal y en cinco años, juzgarlo al principio, es imposible» [ONG].

Un nuevo rasgo común entre todos los entrevistados se refiere a la percepción, por parte de la población autóctona, de una cierta competencia por los recursos sociales. Todos reconocen que existe esta percepción, aunque las causas no están del todo claras: «La gente lo percibía como que se le estaba dando un mejor trato al inmigrante que al autóctono [IND]; «No queríamos duplicar servicios (...). Si sirve para los inmigrantes, lo extendemos a todos. Así que agravio no puede haber» [EST]; «Entiendo que el trabajador que no tiene problemas, que está pagando una serie de impuestos y demás, pues tiene que encontrarse con las mismas facilidades» [EST].

La visión más extendida afirma que el aumento en las cifras de población no ha ido acompañada de un aumento en los recursos presupuestarios, con lo que los mismos servicios tienen que atender ahora a muchas más personas. La percepción del autóctono se fija en un primer momento en una pérdida de protagonismo en el reparto de los recursos sociales, pero no es capaz de reconocer que hay más presupuesto social gracias a las nuevas cotizaciones a la Seguridad Social: «...si es que ya están cotizando. Hay que financiar los incrementos de dotación para los servicios públicos» [EST].

El principal objetivo normalizador intenta atajar estas percepciones, haciendo ver que no hay agravios comparativos, pero la realidad es otra o no se es capaz de transmitir esta visión a los andaluces.

5.8. Recapitulación y conclusiones

Recapitulando, la generalidad del Plan andaluz es su principal baza, pero también su talón de Aquiles, por su falta de concreción y la aplicación en su totalidad: «Su generalidad, cubre un abanico muy amplio, son unos objetivos muy generales (...) y, en principio, cubre todo (...). Su punto fuerte se convierte en su propia debilidad, porque falta que del marco general pasemos al marco concreto de lo local» [IND]; «Me parece un buen Plan, pero hay que aplicarlo, y a pesar de eso mejorarlo (...). El problema de los Planes es que no se aplican en su totalidad» [EST]; «...que España reconoce la existencia de un fenómeno y la necesidad de trabajar con él. Lo demás se mejorará con el tiempo» [ONG].

Asimismo, se insta a que en próximos Planes se trabaje principalmente en tres líneas: presupuesto —quizás lo peor valorado de todo el Plan— normalización y sensibilización: «Por nuestra parte, seguir con la normalización, con más recursos sociales. También no sé si la prensa, radio y televisión deberían participar» [EST]; y vivienda: «Pues el tema de vivienda, el tema del control de la inmigración, son un poquito mejorables» [EST], puesto que no se les ha dado toda la importancia que debiera: «...ciertas partes que no le han dado la importancia que se debiera, la atención o la respuesta adecuada» [ONG].

Apéndice 1. Índice del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía

- I. Introducción (p. 3)
- II. Datos descriptivos del fenómeno migratorio en Andalucía (p. 15)
- III. Marco jurídico y competencial (p. 107)
- IV. Espacios de coordinación (p. 135)
- V. Principios rectores (p. 145)
- VI. Objetivos generales (p. 149)
- VII. Áreas de intervención (p. 151)
 - 0. Metodología
 - 1. Área socioeducativa
 - 2. Área sociolaboral
 - 3. Área sociosanitaria
 - 4. Área de inclusión y bienestar social
 - 5. Área de equipamiento, vivienda y alojamiento
 - 6. Área de cultura, ocio y participación
 - 7. Área de atención jurídica
 - 8. Área de formación
 - 9. Área de investigación
 - 10. Área de sensibilización social
 - 11. Área de cooperación al desarrollo
- VIII. Modelo de seguimiento y evaluación (p. 435)
- Anexo I: Presupuesto (p. 441)
- Anexo II: Recursos digitales (p. 445)
- Anexo III: Comisión interdepartamental (p. 455)
- Anexo IV: Acrónimos (p. 461)
- Anexo V: Adendas (p. 463)
 - 1. Eje transversal de género
 - 2. Eje transversal de juventud
 - 3. Formación
 - 4. Acogida
 - 5. Difusión
 - 6. Promoción de la igualdad de trato

Apéndice 2. Cuadros

CUADRO 5.A.1: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Visión sobre integración	La inmigración ya lleva tiempo: arraigo y asentamiento. Se ha de empezar a trabajar para integrar las segundas generaciones.	«Es un momento en el que hay que empezar a hacer estas políticas de integración.» (17)	Se está empezando, con lo que podemos aprovecharnos de experiencia europea. Concepción nueva de integración. Intervención integral.	«Yo creo que realmente queda mucho por hacer, que estamos empezando nada más.» (5)	Necesidad de más medidas. Posible gestión deficiente. Deficiencias en llegar a la práctica. Actualmente trabaja con asociaciones.	«Debería haber más medidas, más opciones, para que esa integración fuera real y efectiva.» (5)	Necesaria. Realidad en cambio, Globalización cultural. Necesidad del mercado laboral. El inmigrante no es sólo trabajador.	«Por ahora en España la inmigración ya no es un favor.» (57) «Todos los trabajos son necesarios para el crecimiento de un país.» (64)	
						«Desde hace cinco años ha habido un crecimiento importante de la inmigración, y si no hacemos un trabajo más específico en la materia, a través del Plan de la Junta, sería más difícil tratarlo.» (24)	El problema de la inmigración ha sido que no se ha tratado como fenómeno social, sino económico. Importancia económica del grupo inmigrante como contribuyente neto a la S. S. casi como algo instrumental.» (80)		

CUADRO 5.A.1 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre fenómeno migratorio

Puntos concretos	IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Visión sobre integración						
			Necesidad de la inmigración y de un mayor control de ésta.	«Hay un problema de baja natalidad por nuestra parte, de falta de mano de obra, pero también en contra hay muchos problemas a la hora de las contrataciones ilegales.» (484)	Necesidad de tiempo para un fenómeno social tan intenso. Inmigración actual con formación e información. Fenómeno que ha tomado cuerpo y para el que hemos de estar preparados	«Para los fenómenos humanos y de masas se requiere mucho tiempo.» (129) «Un fenómeno humano no se arregla en 2 o 3 años, es que es algo que necesita tiempo.» (165)
Dotación de derechos	Dudas sobre el propio concepto de <i>integración</i> . Menos importancia al tema jurídico y más al tema social (convivencia).	«Yo puedo tener muchos derechos y deberes y no estar integrado en una sociedad.» (189)	Necesidad de dotar de derechos como parte de la normalización. Que no haya más desigualdades que las inevitables. El derecho al voto es conveniente para el respeto de los inmigrantes.	«Yo creo que deben tener los mismos derechos desde el principio. Sí, porque ya se encarga la sociedad de restarle esos derechos.» (92)	Más que derechos, se piden unas prestaciones y unas condiciones dignas de vida. El español está más protegido por la Ley, pero a igualdad de derechos. Deberían tener voto porque residen aquí, y (...) les interesa su ambiente.	«No es cuestión de igualar o no igualar, porque la Ley de Extranjería deja bastante ventaja al ciudadano español, porque con el inmigrante no es así.» (231) «Los inmigrantes están aquí, y (...) al fin y al cabo, son uno más.» (247)

CUADRO 5.A.2: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Pros	Amplitud, toca todos los temas (transversalidad).	«Abarca un abanico muy amplio de actividades o de servicios dirigidos hacia la población inmigrante.» (116)	Bien. Toca casi todas las áreas de intervención.	«Como Plan, a mí me parece bien.» (43) «Vi que tocaba casi todas las áreas de intervención.» (35)	En líneas generales, bien. Transversalidad y coordinación entre Consejerías.	«Yo en líneas generales, lo veo bien. El manejo del Plan como documento a lo mejor es un poco farragoso.» (31)	El Plan recoge todo lo que se refiere a la inmigración.	«Teóricamente intenta adaptar todo lo que relaciona con la inmigración. Ahora, el resultado ya se verá.» (21)	
Contras	Demasiado ambicioso, abarca mucho, apricta poco.	«Son Planes muy ambiciosos y que (...) te puedes quedar a mitad de camino.» (124)	Dudas en cuanto a la implementación, no sobre el diseño.	«La cuestión no es tanto cómo está diseñado el Plan, sino qué llega luego a la población de ese Plan.» (39)	Farragosidad a la hora de consultar el documento, poca manejabilidad. Falta de claridad sobre competencias.	«Yo hubiera hecho otro formato más cómodo para la gente que lo trabajamos.» (82) «Hay temas que se pueden estar llevando conjuntamente o que se solapan.» (54)			
Efectos fenómeno	Plan orientativo. Trabas al empadronamiento.	«El Plan puede estar haciendo de orientador hacia los Ayuntamientos.» (225)	El Plan recoge lo que ya se hacía, que es lo que tiene efectos sobre la inmigración.	«Tiene efecto, pero no porque haya sido el Plan el impulsor, sino porque el Plan ha recogido y ha organizado, coordinado (...), sirve de guía para todos.» (135)	No se saben los efectos porque no se ha evaluado el Plan o sus resultados.	«Habría que evaluarlo, habría que verlo con más detenimiento, y a lo largo de una serie de años. Esa parte yo creo que falta.» (150)			

CUADRO 5.A.2 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	IND		EST		ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Normatividad	Orientativo. Intención implícita = Hoja de ruta	(153) «El Plan puede servir de guía, que nos ayude a todos a poder favorecer esa integración de los inmigrantes.» (246) (214)	Normativo en lo concerniente a responsabilidades orgánicas y relaciones interinstitucionales. Herramienta de planificación orientativa.	«Para nosotros, lo normativo son las relaciones formales que establecemos con la Junta.» (120). «El Plan per se no tiene un carácter normativo.» (126)	«Orientando, pero que se vaya trabajando en esta línea. Pero como norma, no.» (130) «Orientando, pero persiguiendo unas líneas determinadas de actuación.» (138)	Más orientativo que normativo.	

CUADRO 5.A.3: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Diagnóstico situacional	Realidad cambiante en terrenos cuantitativo y jurídico. Plan adaptable = éxito.	«Sobre el papel se ajusta a la realidad.» (33) «Es la capacidad que haya dentro de la Administración a la hora de aplicar ese Plan.» (142)	Proceso mixto de experiencia previa + nuevas necesidades, estrategias y objetivos a M/P y L/P	«Yo creo que hay un proceso mixto. (...) Que se tiene en cuenta lo que se está haciendo, pero también se tienen en cuenta necesidades, (...) estrategias (...) y objetivos también a medio y largo plazo.» (161)	Plan realista.	«No lo veo excesivamente utópico ni idealista. Al contrario, debería ser más un poquito más ambicioso todavía.» (117)			
	Plan realista, no idealista.	«El Plan en principio se ajusta a la realidad, el problema es que estamos ante una realidad muy cambiante.» (140)							
Continuidad del enfoque	Es continuista.	«Ha cambiado poco, (...) la realidad tiene que cambiar mucho para que el Plan no sea válido.» (265) «Es un Plan continuista y tiene sus novedades, pero no es un Plan que rompa con el anterior.» (531)	Segun se baja de nivel administrativo, depende más de la persona que de la política partidista. Un cambio de Gobierno modificaría el Plan. A más altura política, más influencia.	«Hay partidos que tienen posturas más específicas de apoyo a la integración de los inmigrantes, y hay partidos que lo dejan más a la libertad de sus concejales o de sus alcaldes.» (569)	Es continuista.	«Se continúa con lo que se comenzó, yendo hacia adelante con la normalización, no crear recursos aislados o separados para inmigrantes.» (199)			

CUADRO 5.A.3 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	
Coordinación	Mayor peso de la Administración Pública. Tercer Sector, en 2.º plano, pero es el que está en 1.ª línea.	«Es un Plan que aunque deja espacio al Tercer Sector, la gran carga de trabajo (...) se centra en las Administraciones.» (58)	Se conjugan centralización y apoyo al Tercer Sector.	Asociaciones, en 1.ª línea, por su mayor conocimiento de la realidad del inmigrante.	«A la Junta de Andalucía le gusta desarrollar programas propios, pero también financia programas de esas entidades.» (233)	«Los servicios sociales comunitarios estamos ahí para que se informen, acudan, que se sientan integrados en una comunidad diferente y no dependan siempre de la asociación.» (314)	Trabajando no en el Plan, sino con él o en relación a él. El Plan se nutre de la información de las asociaciones, pero lo elabora la Administración.	«Como agentes sociales, estamos contempladas las asociaciones, porque (...) estamos en primera línea a la hora de recibir información y de transmitirla.» (28)	
Principios y ejes transversales	Sentido de los ejes transversales, lógicos.	«Yo veo lógico que en el Plan se trabaje el tema de género y el tema de juventud.» (288)	Eje transversal de género, bien. El de juventud, menos justificado. Decididos por prioridades políticas.	Destacan normalización, coordinación y cooperación.	«Son prioridades generales de la política de la Junta de Andalucía.» (256) «Lo de juventud, quizás, menos justificado.» (258)	«Los más importantes para mí son éstos. Normalización, coordinación y cooperación, sobre la base del modelo de interculturalidad.» (296)	El Plan como programa que recoge la orientación de la Administración hacia el fenómeno.	«El Plan es un programa que muestra cómo la Administración se enfrenta al problema de la inmigración, y, claro, para juzgarlo, se necesita tiempo.» (383)	
	Podría haberse dado mayor importancia a la educación.	«La educación es una cuestión que yo creo que es fundamental.» (264)	Mayor importancia del eje de género que el de juventud.	«...que existan lo veo bien. El de mujer, básico, lo veo fundamental. A lo mejor el de jóvenes no lo veo tan básico o fundamental.» (348)	Plan técnico, concreto.	«Es muy concreto, totalmente administrativo, parte por parte, párrafo por párrafo.» (388)			

CUADRO 5.A.3 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Bidireccionalidad	Modelo unidireccional en teoría, bidireccional en la práctica gracias a la normalización.	«Y el modelo de integración (...) es ese modelo de integración unidireccional, aunque en la práctica exista un modelo de integración bidireccional.» (332)	Si existe, basada en campañas de concienciación social, aunque de dudosa efectividad.	«La Concejalía de Gobernación financia campañas de concienciación social.» (111) «El caso es que algo ya hay.» (115)	Trabajada por las asociaciones. Es difícil preparar a la sociedad de acogida para tener esa visión sobre las personas inmigrantes.» (288)	«Yo no sé si se está preparando suficientemente a la población de acogida»	La bidireccionalidad está implícita en el concepto de <i>inmigración</i> .	«No es sólo una tarea exclusiva de la Administración del país receptor, sino de toda la sociedad. El propio inmigrante tiene que poner de su parte para lograr la integración.» (286)	
Objetivos	Suficientemente genéricos. Cubren todo.	«Como son muy genéricos, la verdad es que te cubren todo el conjunto. (...) Yo creo que, en líneas generales, no falta nada.» (382)	No faltaría ningún objetivo, estaría todo cubierto.	«Como el <i>b</i> implica movilizar todo, todas las áreas necesarias, no faltaría ningún objetivo.» (183)	Objetivos generales bien diseñados, pero en la práctica se trabaja con los específicos.	«Yo creo que si están bien desarrollados, y los veo bien formulados.» (233) «El objetivo general sé que es un desarrollo de estos específicos, pero no los necesito en mi práctica diaria.» (238)	Destacar la importancia del <i>g</i> (sensibilización), aunque todas son importantes. Esa sería la clave para evitar enfrentamientos, confrontaciones, racismos, xenofobias.» (327)		

CUADRO 5.A.3 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Objetivos	Destaca la importancia de la primera acogida.	«Es muy importante el (...) que haya una predisposición a que haya una buena acogida a esa población.» (374)	Destacan el «Favorecer la plena integración, removiendo obstáculos» (b) y «Promover las condiciones para la primera acogida» (a)	«El b es el más importante, los otros giran en torno a él.» (171) «Si me pides otro que sea importante, sea importante, por detrás de ese, el a.» (178)	Destacan los objetivos b, c (asegurar el acceso a servicios comunes) y d (coordinación).	«Lo que nosotros tenemos que hacer está absolutamente recogido, en los puntos b, c, en el d.» (258)	Destaca la normalización, sin privilegiar a ningún grupo social.	«Porque lo que tiene que haber es igualdad, tanto de derechos como de deberes (...) Ni privilegiar ni discriminar. Un ciudadano más y ya está.» (307)	
		Objetivos inalcanzables, porque son muy ambiciosos.	Objetivos inalcanzables, porque son muy ambiciosos.	«Yo creo que las actuaciones contempladas en el Plan van orientadas a la consecución de esos objetivos, pero no creo que tengan poder como para conseguirlo.» (636)	El g (sensibilización) está poco desarrollado. El h (codesarrollo) habría que trabajarlo más. Faltan competencias sobre control.	«En general, los veo bien. (...) El único tema que veo que falta es el de control.» (253)			
Áreas	Buen ajuste entre objetivos y áreas.	«Todas las áreas de actuación se ajustan a los objetivos generales.» (388)	Para lo local, son importantes las áreas donde hay competencias.	«Las áreas más importantes desde lo local son aquellas sobre las que nosotros tenemos competencia.» (200)	Suficientes. No sobra ni falta ninguna. Si podrían haberse agrupado por Consejerías, por ejemplo.	«Quizás si se podían haber agrupado de otra manera, (...) podría identificarse cada área con una Consejería diferente.» (335)			

CUADRO 5.A.3 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Áreas	Todas las áreas son importantes.	«Los derechos no lo son todo, es un conjunto de cosas (...) lo que va a hacer que esa persona se integre o no en esa sociedad.» (394)	Todas las áreas son importantes. No falta ninguna.	«Si estamos hablando de integración social, estamos hablando de que hay que tocar todo lo que haya que tocar.» (189)					
Medidas	Iniciativa local, dependiente de la voluntad del equipo local de gobierno. Diferencias entre porcentaje de población y número de servicios.	«Se deja un poco a la mano de cada localidad el que decida las medidas a adoptar para el tema de la atención a la población inmigrante.» (422)	Buena visión de las medidas, aunque está más desarrollado en la Memoria.	«En general, bien. Las medidas están bien trabajadas y bien definidas.» (358). «Yo creo que sí, que está bien recogido. Es difícil recogerlo de otra manera.» (376)					
Espacialidad	Beneficios para la región de acogida.	«El hecho de tener población me puede suponer el poder mejorar, generar más riqueza y generar más y mejores servicios para la población.» (487)	La solución de la descentralización depende de los instrumentos que tenga el Ayuntamiento para regular.	«Depende de los instrumentos que tenga el Ayuntamiento para poder regular eso. Porque si no tiene, pues no tiene nada.» (274)	«Donde hay mayor número de inmigrantes, es lógico que haya también un mayor reforzamiento de los servicios sociales comunitarios para atender a esa población.» (422)	CC. AA. atadas a la legislación estatal. Algunas, dentro de eso, tendrán más o menos espacio para maniobrar.	«Hay unas líneas ya marcadas por la Ley de Extranjería, totalmente legisladas y planificadas por el Gobierno Central, y después hay que moverse dentro de esas líneas, no se puede salir de ahí.» (203)		

CUADRO 5.A.3 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Espacialidad	«El marco debe ser autonómico, pero falta un desarrollo de la actuación local, con Planes municipales.»	«Debe existir un marco autonómico que dé la oportunidad luego de, en el ámbito de lo local (...), hacer una planificación propia.» (493) «Falta el bajar a lo local.» (505)	El peso debe estar en los Ayuntamientos, porque garantizan la continuidad del modelo.	«Es un modelo que tiene más visos de continuidad a lo largo del tiempo para la integración social de los inmigrantes.» (247)	Trabajan mucho con lo local. Podrían incluso participar más mediante la Federación de Municipios.	«Nos nutrimos mucho de la opinión y de la información que tenemos de la provincia.» (450)	La actividad de una comunidad depende del número de inmigrantes y de su realidad diferenciadora. El Plan debe intentar plasmar esa realidad.	«Un Plan Integral debe intentar aprehender la realidad de cada zona, el dinamismo de cada zona.» (408)	
Temporalidad	Coincide con tiempos políticos (legislaturas). Realidad cambiante = importancia nula de la temporalidad.	«Como es una realidad cambiante, tampoco puedes planificar a muchos años vista.» (521) «Este marco temporal de cuatro años está influenciado por el tema de la acción de la legislatura.» (526)	Se ve bien y lógica.	«Si pones menos tiempo no te da tiempo a desarrollarlo. Si pones mucho tiempo, no te da tiempo a corregirlo.» (283)	Correcta. Da tiempo a ver sus efectos, y permite la comparación en una serie de años: cuatro años se relaciona con el tema político.	«No deberían ser más años: 4 años está bien.» (480)	Correcta. Tiene que dar tiempo a ejecutar lo planeado, evaluarlo y preparar el siguiente.	«Yo cinco años no lo veo tan mal. Porque tiene que dar tiempo a ejecutar lo que has pensado. Porque si lo haces en menos años, no te da tiempo a ver nada.» (453)	

CUADRO 5.A.4: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Presupuesto

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Total	<p>Irreal y fuera de tiempo (541). La realidad modificará la previsión de ingresos y gastos.</p>	<p>«Si esto se invirtiera, me parecería magnífico, que estas cantidades fueran reales.» (546)</p>	<p>Falta de claridad y transparencia. Comparación con el Plan de Cataluña.</p>	<p>«Me parece exagerado. Si fueran gastos (...) sobre actuaciones nuevas, se podría hacer una cantidad de cosas impresionante, pero (...) esto es, (...) lo que ya se está gastando.» (449)</p>	<p>Suficiencia de los recursos destinados. Programas con presupuesto asignado. Si hay aumento de población, no está contemplado el aumento en recursos.</p>	<p>«En principio, creo que bien. (...) Yo he evaluado el Plan con un dinero determinado.» (381) «No lo sé, porque también el proceso va dependiendo de los recursos que da el Ministerio.» (410)</p>			
Reparto	<p>Cantidades ridículas. Mal reparto. Posible mala comunicación a la hora de asignar presupuestos.</p>	<p>«Las cantidades son ridículas.» (559) «Pues realmente (...) a lo mejor no faltan recursos, sino que están mal repartidos.» (577)</p>	<p>Las competencias de la comunidad parecen tener más dinero.</p>	<p>«Las competencias de la Junta tienen partidas presupuestarias muy altas.» (459)</p>	<p>Reciben suficiente educación e información. Parece poco lo que reciben empleo, idioma, investigación y codesarrollo.</p>	<p>«Pero no sé si está aquí todo el dinero previsto.» (405)</p>	<p>Va bajando demasiado en los puntos más importantes: sensibilización, laboral, formación, vivienda, investigación, vivienda y cultura.</p>	<p>«Hay puntos muy importantes aquí que no deberían bajar su presupuesto, como "cultura", que sube muy poco.» (439)</p>	
Dotación de recursos			<p>Insuficiencia.</p>	<p>«Pienso también que deberíamos tener más recursos para las actuaciones contempladas en el Plan.» (680)</p>					

CUADRO 5.A.5: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Coordinación a legislación europea.	Condicionados a legislación europea.	«A veces la política de inmigración (...) va marcada por la realidad común de toda la Unión, que es muy diversa.» (166)	Europa no se está preocupando, pero en España sí hay mucho interés. El PECE es un paso adelante.	«Si veo mucho interés en España, pero (...) por la presión migratoria que tiene. (...) no veo que eso esté apoyado de forma especial por la Unión Europea.» (315)	El Plan es una herramienta de coordinación de actuaciones de las Consejerías, promovido por la de Gobernación.	«La necesidad de poner de acuerdo a todas las Consejerías para elaborar algo, como instrumento que permite un poco coordinar actuaciones.» (184)			
	Principios abiertos en Europa, restrictivos en cada Estado.	«Hay esos principios de solidaridad y luego en la práctica cada Estado intenta hacerlo lo más restrictivo posible.» (735)	Municipios consiguen más población, pero también menor cohesión social. CC. AA. y Estado son la planificación; el municipio, la concreción de las actuaciones.	«El propio PECE (...) le da al Estado un papel más de coordinación y de planificación general. Y, sin embargo, los Ayuntamientos son los que tienen luego que concretar actuaciones.» (353)	Existe coordinación con el Ministerio y con las asociaciones, vía telefónica.	«Yo creo que sí hay coordinación, a través de Gobernación, a través del Ministerio, mediante llamadas.» (459) «Y también nos tenemos que coordinar con las asociaciones con las que trabajamos.» (462)			

CUADRO 5.A.5 (cont.): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Coordinación	Se acepta como necesario el actual reparto de competencias (Estado = control / CC.AA. = tema social), por la mayor movilidad geográfica del inmigrante.	«Todo el tema del control de flujos y demás, debe estar en manos del Estado.» (764) Que las CC.AA. puedan tener estas competencias puede ser una restricción en cuanto a la movilidad geográfica.» (793)	Homogeneidad de intervención en toda la comunidad autónoma.	«...que una vez hecho el Plan, los Ayuntamientos pueden tener autonomía para gestionar las actuaciones que les correspondan, pero contempladas en el Plan. Ni más ni menos.» (671)		
	Posible mala comunicación a la hora de asignar presupuestos.	«Se está presupuestando más en las otras áreas. A lo mejor también porque saben que se pide menos y así sobra dinero.» (588)	Comunicación con Junta sólo para memorias de proyectos.	«La información que nosotros enviamos a la Junta es sobre las actuaciones que nosotros desarrollamos, no sobre las necesidades de los inmigrantes.» (286)		
Comunicación	Cauces informales, se generan espacios de trabajo gracias a la experiencia previa.	«Nosotros vamos generando espacios de trabajo informales y tenemos una buena comunicación.» (620)	Faltan datos para conocer necesidades y planificar actuaciones.	«Es necesario tener (...) esa información para poder planificar actuaciones. Si no, te faltan elementos de juicio.» (297)		
	Fluidez en la comunicación con las ONG.	«Hay fluidez en la comunicación.» (602)				

CUADRO 5.A.6: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Apoyo social

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Respaldo político	Los políticos actúan más de fachada: sacar las soluciones, asignar presupuesto. Los que llenan el Plan de contenido son los técnicos de la Administración.	«A los que les corresponde llenar el Plan de contenido (...) es a los técnicos de la Administración, (...) gente que no es política, que se mueve por criterios técnicos.» (679)	Respaldo político-legal. No ha contentado a todos, pero sí a todos un poco. Excusado por la inexperiencia en el tema inmigratorio.	«Tiene el respaldo que lo obligó a nacer, es decir, una presión previa, para que se hiciera.» (522)	Hay una visión política continua sobre el tema, plasmada en el Plan.	«Si no hay unas directrices políticas en este Plan, está claro que se queda en papel mojado.» (552)	No se ha implicado a todas las formaciones políticas. Debería haber pacto para no jugar electoralmente con el tema.	«A lo mejor ahora este Plan no es respaldado (...) porque se aproximan elecciones.» (466)	
	Similitudes en el discurso de PP y PSOE. Nuevo endurecimiento actual. Problema de mercado y de la UE. El cambio político no afectaría Plan.	«Aunque el discurso aparente sea distinto, en el fondo no hay tanta diferencia en la política migratoria entre un partido y otro.» (719) «Yo creo que un cambio político no va a cambiar especialmente el Plan.» (725)		La continuidad está garantizada ante un eventual cambio político.	«Aunque cambiase el signo político del Gobierno (...) tendría continuidad, seguro. (...) Lo técnicamente válido tiene que continuar.» (553)				
Consenso social			Un Plan sin consenso social no se llevaría a cabo. «Si se cree en él, se convierte en una realidad.» (565)	«En lo que se ha participado con las asociaciones y entidades, se tiene convencimiento del Plan, y por eso se está llevando a cabo.» (561)	Es un Plan no explicado a los ciudadanos.	«Debería haber una explicación simple para los ciudadanos de lo que es este Plan integral.» (463)			

CUADRO 5.A.7: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Evaluabilidad

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Evaluabilidad			Es un Plan evaluable anualmente y, gracias a su concreción, resulta fácilmente evaluable.		«Que se evalúe, que se vea lo que se gasta, en qué, cómo se gasta, que se intente sacar los indicadores.» (101) «Sí, es bastante concreto y práctico, porque podemos evaluarlo con cierta facilidad.» (220)		Difícil evaluabilidad del Plan. Errar es de humanos.	«Es difícil de evaluar. El Plan es quinquenal y, en cinco años, juzgarlo al principio, es imposible.» (18)	

CUADRO 5.A.8: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Percepción de competencia por los recursos

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Competencia por recursos	Sí. Pero es percepción, no realidad.	«La gente lo percibía como que se le estaba dando un mejor trato al inmigrante que al autóctono.» (465)	Sí. Pero es percepción, no realidad, porque no hay agravio comparativo (o se intenta).	«No queremos duplicar servicios.» (75) «Si sirve para los inmigrantes, lo extendemos a todos. Así que agravio no puede haber.» (414)	Sí, sobre todo el tema educativo. En otras CC. AA., se nota mucho más todavía que aquí. La solución es dotar más recursos.	«Entiendo que el trabajador que no tiene problemas, que está pagando una serie de impuestos y demás, pues tiene que encontrarse con las mismas facilidades.» (530)			
			Los inmigrantes aportan a la Seguridad Social. Hay presupuesto, es necesario repararlo.	«...si es que ya están cotizando. Hay que financiar los incrementos de dotación para los servicios públicos.» (488)	Mayor movilidad geográfica del inmigrante.	«Pero una persona cuando viene a trabajar, se busca la vida, y lo hace donde sea, sin su familia.» (547)			
			Responsabilidad de los Ayuntamientos.	«El Ayuntamiento tiene que procurar los medios económicos para atender a esta nueva población.» (501)					

CUADRO 5.A.9: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre el Plan II

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Pros II	Su generalidad, abarca todo lo posible.	«Su generalidad, cubre un abanico muy amplio, son unos objetivos muy generales (...) y, en principio, cubre todo.» (807)	Buen Plan en el texto, pero faltan presupuesto y operativo para implementarlo y, luego, mejorarlo.	«Me parece un buen Plan, pero hay que aplicarlo, y a pesar de eso, mejorarlo.» (626)	Seguir con la normalización, con más recursos sociales. Podría intervenir la RTVA en la sensibilización.	«Por nuestra parte, seguir con la normalización, con más recursos sociales. También no sé si la prensa, radio y televisión deberían participar.» (572)	Su existencia reconoce la importancia del fenómeno y de trabajarlo. Como proviene de la experiencia, es mejorable.	«...que España reconoce la existencia de un fenómeno y la necesidad de trabajar con él. Lo demás se mejorará con el tiempo.» (509)	
Contras II	Se generalidad, falta concreción en lo local e integralidad.	«Su punto fuerte se convierte en su propia debilidad, porque falta que del marco general pasemos al marco concreto de lo local.» (815)	Que no se aplica en su totalidad.	«El problema de los Planes es que no se aplican en su totalidad.» (631)	Vivienda y control son mejorables.	«Pues el tema de vivienda, el tema del control de la inmigración, son un poquito mejorables.» (570)	A ciertas partes que no les ha dado la importancia que se merecen.	« (...) ciertas partes que no le han dado la importancia que se debiera, la atención o la respuesta adecuada.» (497)	

6. Cataluña: la plena integración ciudadana de los inmigrantes como telón de fondo

EN el caso de Cataluña, el modelo de integración queda definido al hablar del *modelo de ciudadanía* que se quiere alcanzar, una ciudadanía plural y cívica. En las siguientes líneas se aprecia la apuesta por un modelo de sociedad basado en la igualdad, con un proyecto cultural y político, abierto y plural. También en Cataluña se reconoce el carácter bidireccional del proceso de integración, lo que confirma que una plena integración de los inmigrantes requiere esfuerzo por ambas partes e, incluso, renunciias, pero a la vez un sinfín de nuevas oportunidades. Se mantiene como interrogante si realmente la inmigración aporta a la sociedad más de lo que recibe, y si los pilares del Estado del bienestar se fortalecerán con estos cambios o, si por el contrario, se tambalearán aún más.

El Plan de Ciudadanía e Inmigración de Cataluña se divide en cuatro capítulos, más un anexo de resúmenes en varios idiomas sobre las principales ideas clave del mismo: en catalán, en castellano, en inglés y en francés.

El capítulo 1 analiza el estado actual de la cuestión de la inmigración como fenómeno mundial, desgranando en tres partes una explicación bien construida y lógica sobre la evolución de los flujos migratorios en la Historia. Se estudia tanto el fenómeno en sí, con los efectos y cambios que suponen para países de acogida y de origen, como el futuro europeo en relación a la inmigración.

En un segundo apartado, se estudia la historia de la inmigración en Cataluña desde cuatro aspectos: las repercusiones que la inmigración tiene sobre la población, en términos demográficos; cómo afecta también al mercado de trabajo y a la inserción laboral; los efectos sobre el sector educativo, y cómo la incorporación de los hijos de las personas inmigradas a la escuela marcará una diversidad en las aulas, espejo de la diversidad social; y, por

último, una breve explicación de lo que ocurre en este nuevo milenio, al referirse a la aceleración, diversificación y extensión de los flujos migratorios por todo el territorio.

En el último y tercer apartado se comenta la acción del Gobierno de Cataluña, la Generalitat, en este campo. Primero, se comentan brevemente los anteriores dos Planes de inmigración, de los años 1993 y 2001, comúnmente llamados Planes Interdepartamentales. Posteriormente, se expone la coherencia y las mejoras e innovaciones del actual Plan catalán respecto a estos dos anteriores. Por último, se conecta la reflexión sobre el entorno social y económico de Cataluña con el replanteamiento del Estado del bienestar que ha de significar este nuevo concepto de *ciudadanía residente*.

Esta importante conceptualización aparece desarrollada seguidamente en el capítulo 2, cuyo título anuncia al Plan como parte de una tradición de acogida y una sociedad que pretende la igualdad de derechos y deberes para todos. Por eso, el primer punto que se trata es el desarrollo de esa parte teórica tan importante para la propia comprensión del Plan. De las dos partes en que se divide cada capítulo, la primera expone el nuevo enfoque que supone la ciudadanía residente, así como los tres pilares básicos sobre los que se asienta: pluralismo, igualdad y civismo, que son aclarados en las páginas subsiguientes. Se define después el marco competencial en materia de extranjería, algo fundamental para poder ver las dificultades y retos que marca el nuevo enfoque de la ciudadanía residente.

El desarrollo teórico continúa en la siguiente parte del capítulo, dedicada a desglosar y pormenorizar los objetivos y líneas de intervención gubernamentales. Se suceden aquí unas breves reflexiones sobre varios aspectos: el reconocimiento de la diversidad cultural y una perspectiva dinámica sobre la interculturalidad; un marco de referencia para la intervención pública, en la que se habla del reconocimiento, la garantía y la extensión progresiva de los derechos humanos; la universalidad de las políticas públicas y el respeto por el individuo; la promoción y garantía de la estabilidad y la cohesión social en un entorno de diversidad creciente; la defensa del catalán para la construcción de una identidad catalana más fuerte, rica y plural; la coordinación, cooperación y corresponsabilidad con todos los sectores y agentes sociales

implicados; y, por último, los principios básicos comunes basados en las políticas de integración marcadas por la Unión Europea.

El capítulo 3 se dedica a extender y aclarar el cuerpo teórico del propio Plan en sí. De las cuatro partes en que se divide, la primera muestra la visión integral y el modelo transversal que pretende este Plan, mediante la aplicación de los principios básicos de gestión, a saber, transversalidad, territorialidad, coordinación, dotación presupuestaria y evaluación, esta última desarrollada en un punto específico dedicado al proceso de evaluación del Plan.

Después se dilucidan los objetivos específicos y los ámbitos de actuación prioritaria y, en el siguiente apartado, los cambios legales y competenciales necesarios para establecer un modelo de ciudadanía «más justo y realista». Para ello se analizan brevemente el marco institucional, donde se aplican las políticas según los diferentes espacios territoriales, los órganos encargados de la gestión y coordinación y otros Planes sectoriales de la Generalitat que tienen incidencia en el ámbito de la ciudadanía y la inmigración. Para finalizar este capítulo, se puntualizan las líneas estratégicas y las políticas prioritarias del Plan, así como los instrumentos de aplicación territorial.

En el capítulo 4 se realiza toda la concreción de los objetivos y prioridades en programas departamentales, divididos en tres áreas, según un reparto cronológico en función de las fases de integración por las que pasa una persona inmigrada. Se distinguen así las medidas según se posicionen en políticas de acogida, políticas de igualdad y políticas de acomodación. Las medidas, aparte del Plan, son reelaboradas cada año y publicadas en un Plan denominado *de Acción*, de carácter anual, lo que permite la retroalimentación del sistema de integración catalán. En los últimos años, se ha incluido un cuarto eje de políticas: la gestión de los flujos migratorios, que, si bien parece chocar con las competencias estatales, tiene un carácter más reivindicativo que real, aunque es verdad que ya se hacen determinadas medidas en Cataluña en relación a este punto, como la apertura de sendas oficinas de colocación en Bogotá y Tánger.

Para finalizar, en los anexos se incluye un resumen de las ideas claves de este Plan en cuatro idiomas, para facilitar la comprensión a casi cualquier lector. Concretamente, las cuatro lenguas utilizadas son la castellana, la catalana, la inglesa y la francesa.

6.1. El Plan catalán como nuevo impulso teórico y visión del modelo integrador

Cataluña, la comunidad autónoma con más experiencia en la integración de inmigrados, lleva elaborando Planes de Integración desde el año 1993. Todos llevaban en su título la palabra *interdepartamentalidad*, de nueve sílabas y difícil pronunciación, pero el concepto ha demostrado estar bien aprehendido, puesto que, en su tercer Plan, los catalanes han dado el salto siguiente, y ya hablan abiertamente de la relación entre inmigración y la ciudadanía residente. Este salto teórico es como la generalidad del Plan andaluz, su mayor fuerza, pero también su peor debilidad, porque parece que han surgido algunos fallos que requerirán de una reestructuración del contenido del Plan en años posteriores. No obstante, es uno de los Planes mejor valorados de todos los estudiados. Veamos algunas de las opiniones de los entrevistados en Cataluña.

Que la inmigración es como un espejo de la calle del Gato, aquella que describía Valle-Inclán llena de espejos aumentadores y reductores, parece estar aceptado. La inmigración aumenta y hace aún más visibles los fallos de nuestra organización social. Si tenemos una mala sanidad, la inmigración no hace sino ahondar en esa falta de calidad y poner aún más de relieve nuestros errores en la planificación social. La inmigración nos debería parecer atractiva sólo por el hecho de que obliga a repensarnos y a reflexionar acerca de la sociedad que queremos en un futuro demasiado próximo: «Utilizamos la inmigración para plantearnos preguntas sobre cosas que, en general, nos tendríamos que plantear como sociedad, haya o no inmigración (...). Es un reto para nuestras sociedades. Porque nos obliga a preguntarnos cosas que a lo mejor no teníamos previsto preguntarnos hasta hace unos años» [IND]; «Ha servido para dar discurso a los municipios (...). Ha servido para impulsar temas concretos. Para organizar (...). Pensar que cerrando las fronteras controlaremos la inmigración es un error grave» [EST].

Este tercer Plan catalán significa, para todos y en unanimidad, un asombroso salto cualitativo respecto de los anteriores: «Este tercer Plan pretende ir un poco más allá. (...) Que se tenía que

trabajar interdepartamentalmente nadie lo cuestiona, (...) Y empieza ya a hablarse de ciudadanía (...). Otra cosa que cambia es la organización de los programas» [EST]; «Pero me pareció innovador y que significaba un cambio con respecto de los anteriores» [IND]; «Hay un salto de discurso y de concepto de lo que es la inmigración y lo que son los nuevos ciudadanos» [ONG]; «Este [Plan] ha sido un salto más avanzado porque ya habla de la ciudadanía. (...) hemos sido protagonistas en la preparación, en la elaboración del Plan» [IND].

El salto teórico ya plasmado en la introducción, sobre ciudadanía residente, da muestras de la inevitable bidireccionalidad del proceso de integración: «La integración siempre tiene que ser un proceso mutuo, no es sólo la parte de la persona inmigrante, sino de la sociedad de acogida» [ONG]; «...la segunda aportación es que además relaciona la integración como un proceso bidireccional, que es lo que entiendo que en este título queda ambiguo, porque la integración implica tanto a los que vienen como a la sociedad de acogida» [IND]. Y para que se produzca el proceso de integración es importante el principio de igualdad de oportunidades: «Para decir que uno pertenece a un sitio tiene que tener las condiciones previas anteriores, la igualdad de oportunidades» [IND].

Hay un consenso muy extendido de que se ha de partir de una igualdad de derechos para poder hablar de integración: «Es el principio. Si no partes de una igualdad de derechos, es muy difícil hablar de integración» [ONG]; «El derecho a la participación política entra en medio del proceso para llegar a que la gente se sienta ciudadana. Es una condición para llegar, no es el final del camino» [IND]. Y en el Plan catalán, tras dos Planes interdepartamentales, y con una fuerte experiencia en la planificación de la integración, se ha saltado ya hacia el polémico tema de los derechos políticos: «Plantearse si la ciudadanía residente tiene que implicar sólo derechos económicos y sociales o hay algunos derechos cívicos (...) que tendrían que tenerse en cuenta» [IND]. La asunción de la mencionada *interdepartamentalidad* es una de las razones de este paso lógico en la evolución de sus experiencias.

Este fuerte discurso teórico ha significado, sin embargo, que el paso hacia la implementación no haya resultado todo lo correcto

que se hubiera esperado. Han quedado temas pendientes y gran parte de la implementación se deja en manos municipales: «Hay algunos flancos que no están muy bien resueltos, pero, bueno, tampoco se puede abordar todo a la vez» [EST]; «Que las políticas o acciones que propone el Plan puedan conseguir este cambio, podemos ser más críticos, como mínimo decir que no son erradas, pero no son suficientes» [ONG]; «El fallo introductorio del Plan que es muy largo (...). Donde falla el Plan no es en la filosofía, sino en llevar a cabo estas actuaciones. (...) Porque el Plan deja muchas cosas en manos del poder local» [IND].

Un concepto tan importante parece necesitar más centralización por parte del Gobierno Autonómico. No obstante, se le considera un Plan de carácter orientativo («Normativo no es. Para nada. Es más de ejecución de acciones» [EST]; «Yo lo veo orientativo en el sentido de que este Plan viene a hablar de un tema que los Ayuntamientos llevan ya mucho tiempo trabajando» [IND]) y alineación realista («El 70% de los programas se ejecutan y se ejecutan muchas veces por encima de lo previsto, en general» [EST]; «Yo creo que es realista en el sentido de que ha detectado necesidades ... No sé si la palabra es *idealista* o que tiene unas limitaciones» [ONG]), aunque con un desarrollo también idealista o reivindicativo («...en este sentido sí es idealista. No sé si a la hora de desarrollarlo están todos por la misma lógica» [IND]; «Encuentras las dos visiones dentro del mismo Plan, la parte reivindicativa y la parte conformista» [IND]), como es de suponer al hablar de derechos políticos, asunto este que se escapa a la competencia autonómica pero que no por ello es dejado de lado por la Generalitat de Cataluña.

Dicho realismo está anclado en una buena comprensión del fenómeno, de lo que son conscientes casi todos los entrevistados: «Yo creo que en este sentido teóricamente está bien basado, bien armado para responder a esto» [IND]; «Sí que tiene un diagnóstico importante (...). Esta parte está bien realizada» [ONG]; «Sí, claro, está bien estudiada. Tiene el sentido progresista de tratar la inmigración desde diferentes aspectos» [IND]. Recordemos que en el propio Plan se dedicaba un capítulo entero a analizar la situación de la población extranjera en Cataluña, en relación a los factores demográficos, laborales, educativos y de calidad de vida.

También hay unanimidad, no obstante, en ver la continuidad de un enfoque que parte de los dos Planes anteriores, una línea de actuación y de visión de un fenómeno que no se rompe, sino que evoluciona a saltos cualitativos agigantados: «En el segundo Plan se anuncia [el modelo de integración], pero no se desarrolla. En cambio este tercer Plan pretende ir un poco más allá» [EST]; «Pero me pareció innovador y que significaba un cambio con respecto de los anteriores» [IND]; «Es un salto cualitativo con respecto a los anteriores, sobre todo de planteamiento político» [ONG]; «Este ha sido un salto más avanzado porque ya habla de la ciudadanía (...). Es continuista, pero es un salto importante» [IND].

6.2. La importancia de los principios teóricos en el Plan catalán

De todos los principios que menciona este Plan —que, en total, son cinco: transversalidad, territorialidad, coordinación, dotación presupuestaria y evaluación—, *transversalidad* y *dotación presupuestaria* son los dos más destacados por todos los representantes de los agentes sociales entrevistados: «La transversalidad ya es histórica, porque lo ha heredado del primero. La territorialidad (...) también ya se daba (...). Dotación presupuestaria. Sí que hay un esfuerzo de anualmente fijar presupuestariamente lo que cuestan todas las acciones» [EST]; «Que esté dotado presupuestariamente es novedad, porque los otros no lo estaban (...). La territorialidad también es obvio, si hay transversalidad, que debe estar recogido, (...) pero yo diría que lo más importante es la transversalidad» [IND]; «Este sí que lo es interdepartamental y sí que justifica su existencia (...). Un Plan de éstos tendría que caer desde Vicepresidencia (...). Lo que no hay es una priorización. Todos los Planes y las líneas de actuación están al mismo nivel, y no es lo mismo» [ONG]; «...todo esto no se puede llevar a cabo sin dotación presupuestaria. No sé cuál es más importante. Yo creo que están al mismo nivel» [IND].

Como muestran algunos de los anteriores comentarios, la *territorialidad*, la *bidireccionalidad* y la *coordinación espacial* también son destacados como importantes en el proceso integrador, aunque algunos echan en falta una mejor priorización de estos principios, porque

alguno, como el *codesarrollo* se ha quedado un poco atrás: «Ahí sí que se priorizaron unos temas que eran muy importantes» [ONG].

No obstante, esta apreciación nos da una buena muestra del carácter crítico de los catalanes, que, conscientes de que tienen el actualmente mejor Plan de Integración autonómico y de que son de los que más trabajan por este tema, abriendo oficinas de colocación en Tánger y Bogotá, siguen viendo una falta de progreso en el tema del *codesarrollo*.

Se le concede también importancia a los factores de *género* y *juventud*, reflejados en los objetivos generales, a igual nivel, bien sea porque ha sido algo no tenido en cuenta hasta ahora o que no se ha desarrollado lo suficiente: «Los jóvenes tienen que tener una atención especial en el sentido de que son el futuro (...). En el tema de mujer tendríamos que profundizar mucho más» [EST]; «...al inmigrante ya se le discrimina en general, pero a la mujer inmigrante, mucho más. (...) Y en el tema de juventudes, es que nos jugamos el futuro» [ONG]; o bien por su importancia a todos los niveles, no sólo para la integración de los inmigrantes («Creo que el tema de jóvenes y de mujeres, una parte sí se resuelve dentro de este Plan, y otra parte se resuelve en el trato general a jóvenes y mujeres, no sólo a inmigrantes» [IND]).

El concepto de *bidireccionalidad* está muy presente en todas las entrevistas en Cataluña. La experiencia en este caso es un grado, y el carácter bidireccional se asume como parte intrínseca del proceso de integración: «Más que un principio es una constatación, es así. La integración es doble» [EST]; «El Plan incluye a la sociedad de acogida, con las políticas finales de sensibilización, cumpliendo la bidireccionalidad» [ONG].

Se contempla entonces dicho proceso como algo mutuo e interaccional, dictado por los flujos globalizadores: «Que todo el mundo se dé cuenta de que tiene que hacer un esfuerzo y de que su vida va a cambiar (...). Y para los que vienen, también» [EST]. La bidireccionalidad se explicita en el Plan, pero hay voces que hablan también de una falta de desarrollo, más práctico que teórico: «Es un Plan que, ya desde la parte académica, me parece bien, lo incluye, pero, a la hora de la verdad, igual falta desarrollarlo o explicarlo mejor, o hacer más énfasis en políticas e instrumentos que lo desarrollen» [IND].

6.3. Opinión sobre el diseño de los objetivos, las medidas y las áreas

El Plan catalán fija doce objetivos generales que se han de alcanzar a través de las medidas propuestas: el establecimiento de un sistema de primera acogida coordinado, la mejora de las políticas sociales, la mejora del acceso a la sanidad, la educación intercultural para la cohesión social, la lucha contra la exclusión social, el acogimiento lingüístico y el uso social de la lengua catalana, la inserción laboral y la autonomía personal, la atención al factor sexo, la incorporación de jóvenes de origen inmigrante a las políticas de juventud, la formación de los profesionales, el acceso a la información y la lucha contra el racismo y la discriminación.

Aunque se destaque lo completo de todos los objetivos en general, el mencionado como más importante, también por unanimidad, es el de la *primera acogida*: «Se está haciendo la Ley, se está organizando mucho todo el tema de la acogida, o sea que éste es uno de los ejes primordiales» [EST]; «En realidad están todos porque son objetivos del Estado del bienestar. Excepto la acogida que sí va dirigido a los inmigrantes y sólo para ellos» [IND]; «Todos son, la verdad, importantes (...). El de mejora de las políticas sociales (...), el tema de la acogida y el tema de la lucha contra la exclusión social serían los tres puntos más importantes» [ONG]; «La acogida es muy importante en el sentido de crear las condiciones de crear una persona autónoma. Como el primer paso» [IND].

La acogida surge en todas las entrevistas, algo lógico debido a la reciente actualidad de un debate social y político en Cataluña sobre la promulgación de una Ley de Acogida, que, según se establece, desarrollará con un carácter normativo esta parte del Plan.⁵⁸ Hacia la acogida se han dirigido los esfuerzos de gran parte de los actores sociales y es natural que se destaque la importancia de dar unos primeros pasos en el proceso integrador lo más

⁵⁸ Esta futura Ley, inserta dentro de las nuevas competencias autonómicas que otorga el Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, se encuentra en pleno proceso de debate y participación social y, por ahora, sólo hay un documento de bases. Para más información, puede consultarse en internet: www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/acollida/index.htm.

correctos posibles, para que no se acumulen o agraven los errores y conflictos en el resto de fases del proceso.

No obstante, el resto de objetivos sigue siendo considerado igualmente importante, aunque, dependiendo del agente social entrevistado, se destaque uno u otro objetivo, desde la mejora de las políticas sociales en general («Al margen de que haya inmigración o aumente el número de inmigrantes, son temas en los que siempre ha de haber mejoras en el acceso, para la población en general» [IND]), hasta el refuerzo de la convivencia y las campañas de sensibilización («...garantizar el acceso a la ciudadanía a las personas inmigradas, pero sirven para cohesionar la sociedad en general» [ONG]; «Y lo del racismo también está ahí, aunque tampoco se ha hecho mucho específicamente» [EST]).

Hay unanimidad también en cuanto al significado y el sentido lógico de las áreas principales en que se estructuran las medidas (políticas de acogida, políticas de igualdad y políticas de acomodación). Todos tienen claro de que se trata del proceso normal que la persona inmigrada sigue hasta llegar a su completa integración: «Primero la gestión de los flujos migratorios, luego la acogida, luego la igualdad, luego la acomodación. Es el itinerario cronológico» [EST]; «Tiene una lógica de un proceso, y en ese sentido no lo vemos mal» [ONG]; «La división en las otras 3 áreas es una parte positiva de este Plan, por su continuidad. (...) hacerlo con esta continuidad entre 3 fases es positivo. Son los 3 pasos que da el inmigrante» [IND].

Primero se produce la acogida, luego el proceso de búsqueda de la igualdad, y por último, la acomodación. Se añadió en el año 2007, una cuarta área, anterior a las otras en el orden cronológico y referida a la gestión de los flujos migratorios sobre la que algunos entrevistados mostraron sus dudas en cuanto al propio uso de dichos términos: «La gestión de los flujos es básicamente potestad estatal» [IND].

Sin embargo, esta gestión de los flujos se inserta en la lógica del reparto cronológico por áreas y en el carácter reivindicativo que se le ha otorgado a este Plan como intento de asunción de nuevas competencias por parte de las comunidades autónomas, por lo que parece plenamente justificado.

El sistema de medidas es quizás el aspecto más aplaudido por su transparencia y claridad en el desglose: «Aquí están, para el 2007 y de cada uno de estos programas, el presupuesto y el organismo responsable a quien corresponde, entonces está bastante concretado» [EST]; «En estos temas el consenso es importante, por eso creo que debe ser lo bastante amplio, para que los Planes de Acción sí puedan ser de más orientación política» [IND]; «... esto también es un salto cualitativo, (...) hay una transparencia y unas responsabilidades establecidas» [ONG]; «Globalmente bien, ahora, hay programas que aparecen aquí, que no tienen que aparecer» [IND].

Las medidas, desarrolladas anualmente en un Plan de Acción, son las únicas de España en las que se especifica el área de trabajo, el objetivo relacionado con la medida concreta, el o los organismos responsables y la dotación presupuestaria exacta. También hay consenso en destacar la importancia del ámbito municipal para el correcto funcionamiento del Plan de Integración: «El nivel municipal es básico, porque son los que al fin y al cabo integran» [IND]; «El Plan reconoce mucho el trabajo de los municipios (...) y eso significa también dotarlos de unos recursos» [ONG]; «Si existe una Ley, tiene que ser generalista y que el poder principal (...) sean los municipios» [IND].

6.4. Temporalidad y presupuesto en el Plan catalán

La temporalidad también se ve como correcta y lógica, inserta a su vez en una dinámica de evaluación continua que permite la retroalimentación del Plan para su mejoramiento: «Lo vamos actualizando (...). Yo no lo veo mal, porque son años electorales también, a pesar de que no coinciden» [EST]; «Se tiene que establecer una temporalidad por cuestiones obvias, quedaría fatal decir que este es el Plan y es inmutable y eterno. Hay cosas que cambiar y hay que revisar» [IND]; «Tiene una lógica, (...) un período para dejar implementarlo y poderlo evaluar» [ONG]; «Se limita un tiempo de evaluación, si está funcionando bien, dónde está fallando, pero la filosofía en general y las acciones en general no están limitadas en el tiempo» [IND].

También parece relacionarse la temporalidad a cuatro o cinco años con la necesidad de encajar los Planes con los tiempos de las legislaturas políticas: «...son años electorales también, a pesar de que no coinciden» [EST]; «Hay cosas que cambiar y hay que revisar, porque las políticas tienen que revisarse. Cinco o seis años ya, entiendo que forma parte del juego político y cada uno decide más o menos» [IND]. De esta manera, como se verá más adelante en el tema del respaldo político, habrá consenso en cuanto a las líneas generales, pero se permitirá la jerarquización política de temas en cada legislatura mediante los Planes de Acción.

Sobre el presupuesto, hay discrepancias. Unos lo ven suficiente: «Hemos tenido un crecimiento muy grande, y hay que consolidar, (...) pero esta limitación de que el presupuesto de Madrid sea un 50% para municipios y el otro 50% para educación no la veo bien» [EST]; «Que hubiera presupuesto ya era mucho, entonces era un poco probar, y se ha visto que en estos temas hay que invertir. Y ahora hay más del doble» [IND]. Otros lo consideran claramente insuficiente: «Sí que ha habido una mejora. También con la inyección del Ministerio. La historia será garantizarlo» [ONG]; «Lo que da la Generalitat comparándolo, no con el gobierno social, sino con la Diputación de Barcelona, queda en algunos aspectos ridículo» [IND]. Al menos sí coinciden las opiniones en cuanto a que es un presupuesto en alza y en continua evolución, con aspectos que se deben desarrollar por la nueva Ley de Acogida.

6.5. Coordinación vertical y horizontal en Cataluña y respaldo político del Plan

En cuanto al tema de la coordinación, se distinguen dos aspectos claramente diferenciados. La coordinación vertical o interadministrativa no funciona como debiera hacia arriba, probablemente debido a la falta clara de un apoyo estatal o a un fallo en la comunicación entre Cataluña y el Estado y resto de comunidades autónomas: «En general, yo diría que falta coordinación, y que faltan puntos de espacio interadministrativos (...). Si se diera, sería porque falla la coordinación. Y falla también el papel del Estado

como garante de unos mínimos (...). El Estado tendría que apoyar a aquellas CC. AA. que o no llegan porque no tienen presupuesto o no se lo habían planteado porque no había hecho falta» [IND]; «Coordinación hay mucha más que antes, pero coordinarse también es para cambiar cosas, y esto no se está dando» [ONG]; «Las redes que se han hecho al margen del poder político no existen. Hay colaboración, coordinación circunstancial, momentánea, en algún tema, pero de forma general, no existe» [IND].

Las causas no están claras para los entrevistados, pero sí precisan que podría hacerse mucho más con algo de concordancia política entre los Gobiernos Estatal y Autonómico. Por otro lado, la coordinación entre la comunidad y el municipio sí que está más desarrollada, y se reconoce, al igual que en el resto de comunidades, la importancia del municipio: «Yo creo que sí. Con este intercambio y con este consenso» [ONG]; «Depende de cada municipio. Esto ya no depende de este Plan. (...) El Plan habla de la coordinación, pero las cosas funcionan (...) por la voluntad política del regidor, del responsable político en cada territorio, y su sensibilidad en el tema de la inmigración (...). En Barcelona está más desarrollado el tema de coordinación entre el Ayuntamiento y las entidades y agentes sociales (...). La Generalitat puede poner las ideas generales, las orientaciones generales de lo que tiene que ser la acogida. (...) y el desarrollo le toca a cada municipio» [IND].

Sin embargo, la coordinación horizontal, esto es, entre los diversos actores inmersos en el trabajo integrador dentro de Cataluña, parece funcionar mejor. La validez de los interlocutores está avalada, pero el trabajo en red, que está empezando a ser desarrollado en profundidad, se desenvuelve de manera informal: «En la red que se ha organizado, los contactos me parecen que son bastante fluidos y (...) el contacto de debate (...) es positivo» [IND]; «Otra cosa es que se haya hecho el esfuerzo entre las entidades para trabajar los temas en red» [ONG]; «Las redes que se han hecho al margen del poder político no existen. Hay colaboración, coordinación circunstancial, momentánea, en algún tema, pero de forma general, no existe» [IND].

Este Plan está respaldado políticamente, pero más de forma administrativa que práctica. En su momento quedó ocultado por

otros temas de más polémica, como el famoso Estatut, pero la inmigración en Cataluña es ya un tema presente siempre en la agenda catalana: «Hay problemas más graves, pero también es verdad que ya nadie se olvida, y que políticamente nadie duda de que toca» [EST]; «Sí, cuando se hizo creo que había un respaldo político importante, porque desde el gobierno se veía necesario hacerlo» [ONG].

Ya que no hubo unanimidad en su momento para aprobar el Plan, se pide ahora un compromiso por parte de la élite política, un Pacto por la Inmigración, para que el Plan continúe adelante ante cualquier cambio en la dirección ideológica. Empero, son conscientes de que los Planes de Acción sería lo que deberían poder modificar los partidos en el Gobierno, y que el Plan debería seguir una línea clara, haya el color político que haya: «En general lo que se dice genera bastante consenso, no creo que hubiera muchos cambios» [IND]; «El respaldo político está en *stand by*, se está pidiendo este Pacto, (...) porque pactar está bien, pero depende de lo que se pacte» [ONG].

Además, este Plan parece ser un desconocido para la élite política, que no ha puesto toda la voluntad política que hubiera sido deseable: «Este Plan ha sido fruto de un consenso, pero se ha aprobado en el Parlament de Cataluña y creo que muchos políticos ni siquiera se han enterado de su existencia (...). Aquí falta respaldo político, porque consenso social hay, pero falla la voluntad política de llevarlo a cabo» [IND].

Si el respaldo político es algo difícil en Cataluña, algo que por otra parte lleva siendo la tónica desde que en el Gobierno catalán instaló el denominado «tripartito», el consenso social tiene lecturas mucho más positivas: «Sobre el Plan, sí. Fue muy bien aceptado (...). De hecho, es que en la elaboración participan ya mucho» [EST]; «Sí ha habido consenso. Lo que no sé (...), es si este consenso social está protagonizado sólo por la gente que ha trabajado y trabaja en estos temas» [IND]; «Yo creo que sí, que todo el mundo lo vio como un salto de mejora de algunos temas. Otra cosa es que todo el mundo esté satisfecho con el tema» [ONG]; «Aquí falta respaldo político, porque consenso social hay, pero falla la voluntad política de llevarlo a cabo» [IND]. El consenso social se aseguró en su momento, para los entrevistados, cuando se pidió a

las organizaciones y entidades sociales su colaboración, participación e implicación para la elaboración del Plan.

6.6. Evaluabilidad y competencia social por los recursos

Hay discrepancias en las opiniones en cuanto al tema de la evaluación del Plan. Para los que es fácil y posible, van más allá al pedir la evaluación de los Planes de Acción antes que la del Plan global, es decir, evaluar intensivamente las medidas antes que el resto de apartados del Plan. Los que no contemplan la evaluación como un punto positivo de este Plan, hablan de fallos en la construcción de los indicadores de evaluación, dificultades en la aplicación de los existentes y cambios incluso en el modelo de evaluación, que debería buscar más la calidad antes que la cantidad: «Ver el presupuesto y el organismo responsable, es bueno porque también es más fácil evaluar esto» [IND]; «Se ha evaluado poco todo el Plan. (...) los indicadores no se han podido trabajar conjuntamente por falta de unas explicaciones» [ONG]; «Será fácil evaluar este Plan a nivel general, si se ha hecho algo o no, si hubo recursos suficientes o no, etc. Pero evaluar si este Plan ha resultado positivo o negativo, es difícil» [IND].

Los entrevistados comparten una misma visión en cuanto al tema de los recursos y la posible percepción de competencia entre la población autóctona y la inmigrada. Todos respondieron a la pregunta con un rotundo *sí*, y todos saben perfectamente que es necesario un aumento en la dotación de recursos cuando se produce un aumento de población como el que está significando la inmigración, y que es la única manera de llevar a cabo la normalización evitando conflictos sociales y percepciones erróneas: «El Plan normalmente va hacia la población en general. Programas específicos para inmigración no hay» [EST]; «Éste es el problema que vamos a tener en este país. (...) Esto no es racismo, es falta de recursos (...). En esto hay que apostar por muchos recursos públicos, (...) cuando hay más población necesitas más recursos» [IND]; «Mejorar las políticas sociales es la manera de evitar el caldo de cultivo de todos los temas de racismo y xenofobia» [ONG];

«El aumento de la población con los mismos recursos, claro que crean déficits, pero eso no quiere decir que la inmigración ha causado el déficit, sino que el déficit ya existía antes de la inmigración (...). En la sociedad se da una imagen de que se privilegia a un colectivo, en contra del objetivo de normalizar que todos perseguimos» [IND]. Es una muestra más de lo asumido que se tiene este tema en la experiencia catalana.

6.7. Aplausos y críticas al Plan de Cataluña

En resumen, del Plan de Cataluña se destaca todo el cuerpo teórico como lo más esperanzador, y todas las asunciones implícitas de normalización e interdepartamentalidad como lo más positivo: «Empezó siendo un Plan interdepartamental, y ha continuado siéndolo (...). Ya nadie discute esto (...). Y después, todo el tema de la normalización (...). Estas dos grandes líneas marcadas se han seguido (...) porque se han interiorizado, nadie aceptaría un discurso diferente, es lo más positivo» [EST]; «...lo bueno es que hizo un primer avance teórico que en los otros no estaba. Hubo una articulación, se ha pensado en el tema, y se recogió, y eso es importante, porque nos tomamos el tema en serio. Y luego, hay un presupuesto» [IND]; «Lo mejor son los planteamientos, los principios del Plan. Es un salto en la concepción de la inmigración, un salto que apuesta por la ciudadanía ligada a la residencia» [ONG].

En la otra cara de la moneda, las críticas van dirigidas hacia las dudas de que dicho cuerpo teórico tenga una buena encarnación en la realidad. Hay que mejorar, además, la normatividad, la evaluación y la priorización de objetivos, pero la falta de respaldo político supone un importante escollo para el próximo Plan, que puede provocar que éste no se quede en algo más que papel mojado: «Que el Plan sea la línea (...), y por eso se renueva cada año, se actualiza, justamente para dar entrada a estas nuevas necesidades que se puedan plantear» [EST]; «Le falla un poco la vinculación entre lo que hemos pensado y la realidad. (...) Me gustaría que quedara más claro que lo que se dice como ideal principal tiene un objetivo concreto que se aplica y que no es contradictorio»

[IND]; «Lo que habría que mejorar sería la priorización de las líneas, no todo tiene que estar en la misma priorización, y corresponder algunos programas a los principios o cuestiones que se hablan en el preámbulo» [ONG]; «Lo más negativo es el divorcio entre los Planes y los políticos, la falta de respaldo político, tendría que haber otro compromiso político (...), un compromiso de acción» [IND].

Apéndice 1. Índice del Plan de Ciudadanía e Inmigración de Cataluña

I. La immigració avui (p. 4)

1. La immigració al món (p. 4)

- 1.1. La difícil governabilitat de les migracions (p. 9)
- 1.2. La immigració europea (p. 10)

2. La població estrangera a Catalunya a partir de l'any 2000 (p. 11)

- 2.1. La situació actual (p. 11)
- 2.2. Creixement demogràfic (p. 18)
- 2.3. La inserció laboral (p. 25)
- 2.4. L'alumnat estranger a les aules (p. 28)
- 2.5. Perspectives: avançar cap a l'estudi de les condicions de vida (p. 30)

3. Constatacions (p. 31)

- 3.1. Punts de partida (p.31)
- 3.2. Catorze anys de polítiques d'immigració a la Generalitat (p. 34)

II. Definició (p. 37)

4. La ciutadania com a nou enfocament (p. 38)

- 4.1. La ciutadania resident (p. 38)
- 4.2. La ciutadania plural i cívica (p. 38)
- 4.3. Límits del concepte de ciutadania (p. 42)

5. Premisses bàsiques de l'acció de govern (p. 43)

- 5.1. Reconeixement de la diversitat cultural (p. 43)
- 5.2. Drets humans i respecte de la dignitat de la persona (p. 44)
- 5.3. Universalitat de les polítiques públiques i respecte dels drets Individuals (p. 46)
- 5.4. Assegurar l'estabilitat i la cohesió de la societat catalana (p. 46)

- 5.5. Defensa de la llengua i identitat catalanes com les de la ciutadania resident (p. 47)
- 5.6. Coordinació, cooperació i coresponsabilitat (p. 49)
- 5.7. La política d'integració amb base europea (p. 50)

III. Proposta (p. 52)

6. Trets bàsics (p. 52)

7. Objectius (p. 55)

8. Marc legal i competencial (p. 61)

9. Marc institucional (p. 63)

9.1. Òrgans de gestió i coordinació (p. 63)

9.2. Altres plans departamentals (p. 64)

10. Línies estratègiques (p. 66)

10.1. Polítiques prioritàries (p. 66)

10.2. Instruments d'aplicació territorial (p. 68)

IV. Programes departamentals (p. 71)

V. Pla d'Acció 2005 (p. 198)

Apéndice 2. Cuadros

CUADRO 6.A.1: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	EST			IND			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Visión sobre integración	Este Plan ha servido para reflexionar y organizar esta visión de la integración.	«Ha servido para dar discurso a los municipios (...). Ha servido para impulsar temas concretos. Para organizar.» (43)	Para el volumen recibido, se ha funcionado bien. No ha habido problemas importantes de racismo. La convivencia está funcionando, pero no hay que dormirse.	«Teniendo en cuenta lo que hemos recibido, es decir, un volumen muy grande en muy poco tiempo, ha funcionado bastante bien.» (25)	La bidireccionalidad de la integración.	«La integración siempre tiene que ser un proceso mutuo, no es sólo la parte de la persona inmigrante, sino de la sociedad de acogida.» (189)	La importancia de la igualdad de oportunidades.	«Para decir que uno pertenece a un sitio tiene que tener las condiciones previas anteriores, la igualdad de oportunidades.» (179)				
	Fracaso de la Ley de Extranjería. El control no es sobre fronteras, es sobre el mercado laboral.	«Pensar que cerrando las fronteras controlaremos la inmigración es un error grave.» (602)	La inmigración sirve para reflexionar sobre nosotros mismos: La inmigración nos obliga a repensarnos. Es un reto para nuestras sociedades. Porque nos obliga a preguntarnos cosas que a lo mejor no teníamos previsto preguntarnos hasta hace unos años. (667)	«Utilizamos la inmigración para plantearnos preguntas sobre cosas que en general nos tendríamos que plantear como sociedad, haya o no inmigración.» (224)								

CUADRO 6.A.1 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre fenómeno migratorio

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Visión sobre integración	La ciudadanía residente como búsqueda de la gestión del territorio municipal.		La ciudadanía residente como búsqueda de la gestión del territorio municipal.	«Yo controlo e intento mejorar la vida de mis vecinos, y mis vecinos son todos aquellos que están aquí viviendo.» (496)				
	La construcción del modelo español de integración está en marcha.		La construcción del modelo español de integración está en marcha.	«Estamos aún diseñando lo que es la integración aquí, que aunque no lo sabemos, lo vamos haciendo, y yo creo que es una especie de asimilacionismo <i>light</i> con algunos puntos de respeto a las minorías que se han cogido del modelo anglosajón.» (633)				

CUADRO 6.A.1 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Dotación de derechos	La ciudadanía residente debería haber sido un paso hacia los derechos políticos, pero hay que tener cuidado en no exigir más a los demás que a nosotros mismos.	«Plantearse si la ciudadanía residente tiene que implicar sólo derechos económicos y sociales o hay algunos derechos cívicos (...) que tendrían que tenerse en cuenta.» (501)	Hay que partir de la igualdad de derechos, para no crear ciudadanos de segunda, porque crea racismo y xenofobia.	«Es el principio. Si no partes de una igualdad de derechos, es muy difícil hablar de integración.» (188)	Hay que partir de la igualdad de derechos, incluyendo la participación política.	«El derecho a la participación política entra en medio del proceso para llegar a que la gente se sienta ciudadana. Es una condición para llegar, no es el final del camino.» (185)		

CUADRO 6.A.2: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Pros	Experiencia previa desde 1993. No se cuestiona su necesidad, sino que es un tercer paso, un desarrollo conceptual. Interdepartamentalidad asumida. Organización por ejes políticos. Se prevé la adaptabilidad al contexto del Plan.	«Este tercer Plan pretende ir un poco más allá. (...) Que se tenía que trabajar interdepartamentalmente nadie lo cuestiona, (...) Y empieza ya a hablarse de <i>ciudadanía</i> (...). Otra cosa que cambia es la organización de los programas.» (16)	Muy innovador en el discurso, incluso demasiado. Significa un cambio respecto a los anteriores. Habla de la <i>integración</i> como proceso bidireccional.	«Pero me pareció innovador y que significaba un cambio con respecto de los anteriores.» (65)	Salto cualitativo, en discurso y en concepto. Destaca también la transversalidad. Se vincula ciudadanía y residencia	«Hay un salto de discurso y de concepto de lo que es la inmigración y lo que son los nuevos ciudadanos.» (7)	Salto teórico avanzado. Participación en la elaboración.	«Éste ha sido un salto más avanzado porque ya habla de la <i>ciudadanía</i> . (...) Hemos sido protagonistas en la preparación, en la elaboración del Plan.» (7)
Contras	Quedan cabos sueltos, temas pendientes.	«Hay algunos flancos que no están muy bien resueltos, pero bueno tampoco se puede abordar todo a la vez.» (66)	En el paso de ese concepto teórico a la plasmación en la realidad, hay dudas. También hay que ver si la transversalidad se cumple.	«Que las políticas o acciones que propone el Plan puedan conseguir este cambio, podemos ser más críticos, como mínimo decir que no son erradas, pero no son suficientes.» (14)	Introducción al Plan muy larga. La implementación se deja demasiado en las manos de los municipios.	«El fallo introductivo del Plan que es muy largo.» (30) «Donde falla el Plan no es en la filosofía, sino en llevar a cabo estas actuaciones. (...) Porque el Plan deja muchas cosas en manos del poder local.» (39)		

CUADRO 6.A.2 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST			IND			ONG			IND
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	
Efectos fenómeno	Momento diferente, pero no es posible distinguir los efectos que causa el Plan de la propia evolución del tema. Tampoco se ha analizado el impacto.	«Estamos en un momento muy suave, (...) la gente ha madurado más, ha reflexionado.» (90) «Pero el impacto no lo ha analizado nadie.» (179)	No sabe ni si se ha notado ni la causa.	«No sé si ha sido por el Plan, o por los Planes de los Ayuntamientos.» (156)						
Normatividad	Es orientativo, no normativo.	«Normativo no es. Para nada. Es más de ejecución de acciones.» (79)	Es orientativo porque recoge lo que ya se hacía. Podría hacerse algo más normativo, pero entonces tiene que ser más consensuado.	«Yo lo veo orientativo en el sentido de que este Plan viene a hablar de un tema que los Ayuntamientos llevan ya mucho tiempo trabajando.» (106)						

CUADRO 6.A.3: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Diagnóstico situacional	Es realista.	«El 70% de los programas se ejecutan, y se ejecutan muchas veces por encima de lo previsto, en general.» (68)	Es idealista en las grandes frases, aunque no sabe si se desarrollan luego correctamente.	«...en este sentido sí es idealista. No sé si a la hora de desarrollarlo están todos por la misma lógica.» (101)	Es realista porque se centra en las necesidades, pero también tiene una parte idealista porque choca con legislación estatal.	«Yo creo que es realista en el sentido de que ha detectado necesidades.» (24). «No sé si la palabra es <i>idealista</i> o que tiene unas limitaciones.» (34)	Se juntan idealismo, en el sentido reivindicativo de reclamar competencias, y realismo, más conformista o descriptivo.	«Encuentras las dos visiones dentro del mismo Plan, la parte reivindicativa y la parte conformista.» (95)
	Es difícil llegar a determinados sectores de población, sobre todo en temas de sensibilización.	«No llegamos, (...) los programas municipales, a donde tendríamos que llegar, pero que es muy difícil llegar.» (110)	Hay una buena comprensión del fenómeno.	«Yo creo que en este sentido teóricamente está bien basado, bien armado para responder a esto.» (150)	Hay una buena comprensión del fenómeno.	«Sí que tiene un diagnóstico importante (...). Esta parte está bien realizada.» (38)	Hay una buena comprensión del fenómeno. Se trata el tema de la inmigración de manera integral o transversal.	«Sí, claro, está bien estudiada. Tiene el sentido progresista de tratar la inmigración desde diferentes aspectos.» (75)
Continuidad del enfoque	Es un salto adelante, en una visión continuista.	«En el segundo Plan se anuncia [el modelo de integración], pero no se desarrolla. En cambio este tercer Plan pretende ir un poco más allá.» (14)	Significa un salto respecto de los anteriores.	«Pero me pareció innovador y que significaba un cambio con respecto de los anteriores.» (65)	Significa un salto respecto de los anteriores.	«Es un salto cualitativo con respecto a los anteriores, sobre todo de planteamiento político.» (5)	Es un salto adelante, en una visión continuista.	«Éste ha sido un salto más avanzado porque ya habla de la ciudadanía.» (7) «Es continuista, pero es un salto importante.» (59)

CUADRO 6.A.3 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño

Puntos concretos	EST			IND			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Coordinación	La coordinación debería funcionar mejor. No funciona con el Estado.	«En alguno de los casos funciona bien, pero en otros debería funcionar mucho mejor.» (150)										
Principios y ejes transversales	Transversalidad y territorialidad heredadas, ahora más impulsadas.	«La transversalidad ya es histórica, porque lo ha heredado del primero. La territorialidad (...) también ya se daba.» (142)	La transversalidad es lo más importante, por la dificultad de identificarla y hacerla bien. La territorialidad es importante, va unida a la transversalidad.	«La territorialidad también es obvio, si hay transversalidad, que debe estar recogido, (...) pero yo diría que lo más importante es la transversalidad.» (172)	Éste es el primer Plan auténticamente transversal, pero debería haber partido de instancias más altas que la de la Secretaría, para garantizarlo.	«Este sí que lo es interdepartamental y sí que justifica su existencia (...). Un Plan de estos tendría que caer desde Vicepresidencia.» (68)	Destacan tres: transversalidad, coordinación y dotación presupuestaria. Todas al mismo nivel. importante. Yo creo que están al mismo nivel.» (108)	Es mejor la cercanía de la Administración, por eso la mayoría de competencias deberían ser para la comunidad autónoma y el municipio.				
	Dotación presupuestaria, esfuerzo de fijar las acciones. Mayor claridad y desglose.	Dotación presupuestaria, sí que hay un esfuerzo de anualmente fijar presupuestariamente lo que cuestan todas las acciones.» (154)	Es novedad que esté dotado presupuestariamente, porque los anteriores no lo estaban.	«Que esté dotado presupuestariamente es novedad, porque los otros no lo estaban.» (163)	Destacan la transversalidad, la bidireccionalidad y la dotación presupuestaria. No falta ningún principio, pero falta priorizar.	«Lo que no hay es una priorización. Todos los Planes y las líneas de actuación están al mismo nivel, y no es lo mismo.» (89)						

CUADRO 6.A.3 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño

Puntos concretos	EST			ONG			IND			
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Frase-cita	
Principios y ejes transversales	<p>Importancia de la juventud porque son el futuro.</p> <p>En el tema de género hay que profundizar porque hay varios tipos de mujeres en la inmigración.</p>	<p>«Los jóvenes tienen que tener una atención especial en el sentido de que son el futuro.» (295)</p> <p>«En el tema de mujer tendríamos que profundizar mucho más.» (340)</p>	<p>Se han priorizado otras cosas antes que el codesarrollo.</p>	<p>«Ahí sí que se priorizó unos temas que eran muy importantes.» (101)</p>			<p>Importancia de los factores de género y juventud, sobre todo porque no se les ha tenido presentes hasta ahora.</p>	<p>Importancia de los factores de género y juventud, pero en un marco general, no sobre inmigración.</p>	<p>«...al inmigrante ya se le discrimina en general, pero a la mujer inmigrante, mucho más. (...) Y en el tema de juventudes, es que nos jugamos el futuro.» (168)</p>	<p>«Creo que el tema de jóvenes y de mujeres, una parte sí se resuelve dentro de este Plan, y otra parte se resuelve en el trato general a jóvenes y mujeres, no sólo a inmigrantes.» (148)</p>

CUADRO 6.A.3 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Objetivos	Destaca el de primera acogida, desarrollado ahora en una Ley.	«Se está haciendo la Ley, se está organizando mucho todo el tema de la acogida, o sea que este es uno de los ejes primordiales.» (224)	Están todos los objetivos, incluido el de primera acogida.	«En realidad están todos porque son objetivos del Estado del bienestar. Excepto la acogida que sí va dirigido a los inmigrantes y sólo para ellos.» (179)	Todos son importantes.	«Todos son, la verdad, importantes.» (113)	Hay temas que son importantes a nivel general, como mejorar el acceso a servicios básicos para toda la población, no sólo para la inmigrante.	«Al margen de que haya inmigración o aumente el número de inmigrantes, son temas en los que siempre ha de haber mejoras en el acceso, para la población en general.» (115)
Funcionan sanidad, acogimiento lingüístico, acceso a la información. Se empieza a hacer cosas en juventud y formación de profesionales.		231, 240, 285, 277, 280	Ve bien que la acogida se haya desarrollado separadamente en la Ley, porque es lo más específico para los inmigrantes.	«Yo creo que va aparte, porque esto creo que sí es realmente lo que afecta a la población inmigrante.» (198)	Destacan la acogida, la lucha contra la exclusión social y la mejora de las políticas sociales.	«(...) el de mejora de las políticas sociales (...)», el tema de la acogida y el tema de la lucha contra la exclusión social serían los tres puntos más importantes.» (130)	Destaca la acogida, por su importancia como primer paso para crear personas autónomas conscientes de su entorno.	«La acogida es muy importante en el sentido de crear las condiciones de crear una persona autónoma. Como el primer paso.» (127)
Se ha hecho poco en normalización, educación intercultural, género y lucha contra racismo.		226, 236, 275, 286			Destaca también el garantizar la convivencia: el acceso a la ciudadanía, se cohesionan la sociedad en general.» (116)	«...garantizar el acceso a la ciudadanía a las personas inmigradas, pero sirven para cohesionar la sociedad en general.» (116)		

CUADRO 6.A.3 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño

Puntos concretos	EST			IND			ONG			IND
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	
Áreas	<p>Reparto cronológico de las áreas en función del itinerario de un inmigrante.</p>	<p>«Primero la gestión de los flujos migratorios, luego la acogida, luego la igualdad, luego la acomodación. Es el itinerario cronológico.» (362)</p>	<p>El uso de «gestión de flujos» confunde un poco, puesto que es potestad estatal. (209)</p>	<p>«La gestión de los flujos es básicamente potestad estatal.» (209)</p>	<p>Reparto cronológico de las áreas en función del itinerario de un inmigrante.</p>	<p>«Tiene una lógica de un proceso, y en ese sentido no lo vemos mal.» (149)</p>				
	<p>Ley de Acogida marcará unos mínimos obligatorios para todos. Se va a desarrollar la mejora del acceso, la formación de profesionales, participación, mejora de la capacitación individual y gestión de la diversidad.</p>	<p>«La idea es que hay unos mínimos de acogida que todos los municipios tienen que garantizar y que nosotros tenemos que financiar.» (391)</p> <p>«Lo que se ha hecho en acogida, (...) creo que en los próximos años se intentará hacer en formación y el resto de ámbitos.» (423)</p>	<p>Igualdad como valor republicano está por encima de cualquier política.</p>	<p>«La igualdad está por encima de cualquier política.» (221)</p>	<p>Reparto cronológico de las áreas en función del itinerario de un inmigrante.</p>				<p>Reparto cronológico de las áreas en parte positiva de este Plan, por su comunidad. (...) hacerlo con esta continuidad entre 3 fases es positivo. Son los 3 pasos que da el inmigrante.» (173)</p>	

CUADRO 6.A.3 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Medidas	Bastante concreto. Se especifican la medida, el objetivo relacionado, el organismo responsable y el presupuesto.	«Aquí están, para el 2007 y de cada uno de estos programas, el presupuesto y el organismo responsable a quien corresponde, entonces está bastante concretado.» (451)	Buen diseño, fácil de ver el organismo responsable y el presupuesto. Fácil de evaluar. Es necesario que haya consenso en las líneas generales, y que las políticas se desarrollen en los Planes de Acción.	«En estos temas el consenso es importante, por eso creo que debe ser lo bastante amplio, para que los Planes de Acción sí puedan ser de más orientación política.» (266)	Un salto cualitativo. Mayor transparencia, dudas respecto al cumplimiento de la transversalidad.	«Esto también es un salto cualitativo, (...) hay una transparencia y unas responsabilidades establecidas.» (155)	Globalmente bien diseñadas. Dudas en cuanto a los cálculos de los presupuestos y previsiones.	«Globalmente bien, ahora, hay programas que aparecen aquí, que no tienen que aparecer.» (191)
Espacialidad	Se han fijado unos criterios para que los entes locales desarrollen sus propias actividades o se le lleve desde los Consejos Comarcales.	«Tenemos una convocatoria de subvenciones a la que se pueden presentar los entes locales, que (...) comprende tanto a municipios como a comarcas.» (485)	Dudas. La idea figura, pero no está desarrollada totalmente.	«Creo que la idea está, pero no me suena que estuviera recogida concretamente.» (333)	Está bien delimitada, a la vez que destaca la importancia de la coordinación.	«Sí, yo creo que sí, que se ha delimitado y a la vez se pide una coordinación.» (219)	Debería reforzarse lo local, como ocurre con la Ley de Acogida.	«Si existe una Ley, tiene que ser generalista y que el poder principal (...) sean los municipios.» (274)
			Importancia de lo local. El desarrollo de las actuaciones es aquí.	«El nivel municipal es básico, porque son los que al fin y al cabo integran.» (339)	Importancia de lo local. El desarrollo de las actuaciones es aquí. Es importante, por tanto, dotarlo de recursos.	«El Plan reconoce mucho el trabajo de los municipios (...) y eso significa también dotarlos de unos recursos.» (225)	Debería reforzarse lo local, como ocurre con la Ley de Acogida.	«Si existe una Ley, tiene que ser generalista y que el poder principal (...) sean los municipios.» (274)

CUADRO 6.A.3 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Temporalidad	Es correcta. Son años electorales, aunque no coinciden. Se van actualizando anualmente.	«Lo vamos actualizando (...). Yo no lo veo mal, porque son años electorales también, a pesar de que no coinciden.» (549)	Correcta y obvia, hay que darle tiempo para cambiar y corregir, porque la realidad cambia. Si es por encajar con las legislaturas, está bien.	«Se tiene que establecer una temporalidad por cuestiones obvias, quedaría fatal decir que éste es el Plan y es inmutable y eterno. Hay cosas que cambiar y hay que revisar.» (362)	Correcto, tiene una lógica. Lo cual no quita la necesidad de una evaluación constante.	«Tiene una lógica, (...) un período para dejar implementarlo y poderlo evaluar.» (205)	La filosofía es continua en el tiempo. La temporalidad se aplica a la hora de evaluar: ver lo realizado y modificar lo pertinente.	«Se limita un tiempo de evaluación, si está funcionando bien, dónde está fallando, pero la filosofía en general y las acciones en general no están limitadas en el tiempo.» (209)

CUADRO 6.A.4: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Presupuesto

Puntos concretos	EST			OND			Frase-cita
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	
Total	No se ha trabajado lo suficiente, por complicado y extenso. Se tiene claro que la evaluación debe medir el impacto.	«En lo que no hemos trabajado nada ni nada bien, es el tema de la evaluación.» (173)	Bien, porque tienen más de lo que se había previsto.	«Que hubiera presupuesto ya era mucho, entonces era un poco probar, y se ha visto que en estos temas hay que invertir. Y ahora hay más del doble.» (418)	Ha habido un incremento importante, aunque siguen faltando recursos según el área.	«Si que ha habido una mejora. También con la inyección del Ministerio. La historia será garantizarlo.» (317)	
Reparto			Ve bien que la acogida se lleve más dinero que otras áreas, porque es lo específico para la inmigración. Igualdad se solapa algo con acogida.	«Igualdad y acogida se solapan, entendido de la misma manera que la normalización es un proceso de acogida en general.» (407)	El dinero destinado a los municipios se ha gastado o no en función de la voluntad política.	«Dependiendo de la voluntad política ha gastado o no el dinero en lo que tenía que gastarlo.» (320)	«Determina a los Ayuntamientos el modelo de acogida, pero la financiación queda en manos de los mismos Ayuntamientos.» (225)
Dotación de recursos	Recursos suficientes. Crecimiento grande que necesita ser consolidado. La inyección del Ministerio fijaba unos límites que no son adaptables a la realidad de cada comunidad autónoma.	«Hemos tenido un crecimiento muy grande, y hay que consolidar (569), (...) pero esta limitación de que el presupuesto de Madrid sea un 50% para municipios y el otro 50% para educación no la veo bien.» (570)	Hay que reforzar el bienestar, como pretensión básica de todos los ciudadanos, no por la inmigración.	«...lo demás tiene que entrar en la reivindicación de cualquier ciudadano que queremos un Estado del bienestar cada vez más fuerte y amplio.» (421)	Los recursos no son suficientes, sobre todo la parte que destina la Generalitat.	«Lo que da la Generalitat comparándolo, no con el Gobierno social, sino con la Diputación de Barcelona, queda en algunos aspectos ridículo.» (221)	

CUADRO 6.A.5: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Coordinación	Las siete demarcaciones territoriales, con un técnico cada una, más un coordinador general dan apoyo y ayudan a trabajar el tema inmigratorio. Los municipios con experiencia, tienen influencia sin embargo.	«La función para la que se les ha contratado es para ayudarles a trabajar el tema de inmigración, darles apoyo y ayudarles a reflexionar, porque muchas veces no saben qué hacer.» (534)	No se suele ceder soberanía en temas migratorios, pero se necesita de mucha coordinación con las CC. AA.	«Si tienes una gestión de una parte de una política que tiene efectos claros en el resto de Gobiernos subestatales, me parece normal que esto esté coordinado, y la falta de coordinación en España de estos temas es bastante notable y es un tema preocupante.» (241)	Es correcta una planificación autonómica basada en el intercambio y consenso.» (249)	«Yo creo que sí. Con este intercambio y con este consenso.» (249)	Depende de la voluntad política de cada municipio, pero no hay una coordinación formal y establecida.	«Depende de cada municipio. Esto ya no depende de este Plan. (...) El Plan habla de la coordinación, pero las cosas funcionan (...) por la voluntad política del regidor, del responsable político en cada territorio, y su sensibilidad en el tema de la inmigración.» (285)
La gestión de los flujos debería ser, al menos en parte, competencia de las CC. AA.	«Está bien que el control de fronteras corresponda al Estado, o a Europa, pero para mí la gestión de los flujos es una cuestión laboral. Entonces (...) aquí ya son las CC. AA.» (605)	Falta coordinación vertical y puntos de encuentro interadministrativos.	En general, yo diría que falta coordinación, y que faltan puntos de espacio interadministrativos» (434).	La coordinación vertical existe, pero se podrían hacer más cosas gracias a la concordancia política entre Estado y Cataluña actual.	«Coordinación hay mucha más que antes, pero también es para cambiar cosas, y esto no se está dando.» (261)	No hay coordinación general, más bien colaboraciones puntuales y trabajo informal en red.	«Las redes que se han hecho al margen del poder político no existen. Hay colaboración, coordinación circunstancial, momentánea, en algún tema, pero de forma general, no existe.» (240)	

CUADRO 6.A.5 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Coordinación	Con carácter horizontal, parece que funciona por la validez de los interlocutores.	«En la red que se ha organizado, los contactos me parecen que son bastante fluidos y (...) el contacto de debate (...) es positivo.» (446)	Existe coordinación horizontal a la hora de implementar los programas y se ha hecho el esfuerzo de trabajar en red.	«Otra cosa es que se haya hecho el esfuerzo entre las entidades para trabajar los temas en red.» (299)	La coordinación está más desarrollada a nivel local, entre Ayuntamiento y Diputación.	«En Barcelona está más desarrollado el tema de coordinación entre el Ayuntamiento y las entidades y agentes sociales.» (242)	Tiene sentido la planificación autonómica en unión a una acción local.	«La Generalitat puede poner las ideas generales, las orientaciones generales de lo que tiene que ser la acogida (...) y el desarrollo le toca a cada municipio.» (267)
Comunicación	Sería deseable una mayor comunicación con las CC. AA. en temas de flujos.	«Todo este tipo de información [sobre flujos] creo que sería deseable que se compartiera con mayor facilidad.» (252)	Reparto de competencias aceptable. Sólo valdría la pena modificarlo si fuera para mejorar, no para hacer lo mismo, «pero en catalán».	«Otra cuestión es pedir o reclamar esta competencia en inmigración (...). Y otra cosa es reclamarla para un cambio.» (275)	No existe el espacio de comunicación que marca el Plan.	«No existe este espacio de coordinación tal como marca el Plan.» (297)		

CUADRO 6.A.5 (cont.): Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Comunicación	Si hubiera competencia entre CC. AA. sería por fallo de coordinación y fallo del papel estatal como garante de mínimos.		«Si se diera, sería porque falla la coordinación. Y falla también el papel del Estado como garante de unos mínimos.» (467)				
	Falta apoyo estatal a las CC. AA. que lo necesiten.		«El Estado tendría que apoyar a aquellas CC. AA. que o no llegan porque no tienen presupuesto o no se lo habían planteado porque no había hecho falta.» (472)				

CUADRO 6.A.6: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Apoyo social

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Respaldo político	Está respaldado políticamente. Es un tema que ya no abandona la agenda política, aunque no sea el tema estrella.	«Hay problemas más graves, pero también es verdad que ya nadie se olvida, y que políticamente nadie duda de que toca.» (636)	No hay unanimidad en todos los partidos, lógicamente, lo que sería deseable.	«Sería bueno que [los Planes] tuvieran cierto respaldo general y éste se publicitaria más, pero esto es muy complicado.» (294)	Respaldado a la hora de hacerlo, aunque quedó oculto tras otros temas (Estatut).	«Sí, cuando se hizo creo que había un respaldo político importante, porque desde el Gobierno se veía necesario hacerlo.» (325)	Ha sido un Plan fruto de consenso social, pero es desconocido por gran parte de la élite política.	«Este Plan ha sido fruto de un consenso, pero se ha aprobado en el Parlament de Cataluña y creo que muchos políticos ni siquiera se han enterado de su existencia.» (63)
Consenso social	También, gracias a la participación del resto de agentes sociales.	«Sobre el Plan, si. Fue muy bien aceptado (...). De hecho, es que en la elaboración participan ya mucho.» (641)	Ha habido consenso, pero no sabe si sólo por los afectados o por la sociedad, que no conoce el Plan. Es importante que el discurso político sea, en este tema, claro y firme.	«En general lo que se dice genera bastante consenso, no creo que hubiera muchos cambios.» (384)	Es más necesario un Pacto por la Inmigración, antes de hacer nuevas Leyes o Planes. Es más fácil que éste salga en una comunidad que en España.	«Yo creo que sí, que todo el mundo lo vio como un salto de mejora de algunos temas. Otra cosa es que todo el mundo esté satisfecho con el tema.» (364)	Hay consenso, pero no respaldo, por falta de voluntad política. Hay, pero falla la voluntad política de llevarlo a cabo.» (68)	«Aquí falta respaldo político, porque el consenso social hay, pero falla la voluntad política de llevarlo a cabo.» (68)

CUADRO 6.A.7: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Evaluabilidad

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Evaluabilidad	Fácil de evaluar gracias al diseño de medidas.	«Ver el presupuesto y el organismo responsable, es bueno porque también es más fácil evaluar esto.» (260)	No se ha podido evaluar porque no se han dado las herramientas e indicadores necesarios. Más que valorar, se enumera.	«Se ha evaluado poco todo el Plan. (...) los indicadores no se han podido trabajar conjuntamente por falta de unas explicaciones.» (385)	Puede evaluarse pero no cualitativamente, que es lo difícil pero lo más beneficioso para descubrir los fallos.	«Será fácil evaluar este Plan a nivel general, si se ha hecho algo o no, si hubo recursos suficientes o no, etc. Pero evaluar si este Plan ha resultado positivo o negativo, es difícil.» (280)	«Las bases para evaluar, los indicadores, son difíciles de aplicar.» (280)	«Las bases para evaluar, los indicadores, son difíciles de aplicar.» (280)	
	Hay que evaluar más los Planes de Acción que el Plan en sí. La evaluación debería ser interna y externa.» (450)	«El Plan de Acción, sí. (...) Sí sería interesante que la evaluación fuera interna y externa.» (450)							

CUADRO 6.A.8: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Percepción de competencia por los recursos

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Competencia por recursos	Se busca la normalización, y no la duplicación de servicios, por medio de políticas de igualdad.	«El Plan normalmente va hacia la población en general. Programas específicos para inmigración no hay.» (119)	Será el futuro problema si no se remedia, y las Administraciones tendrían que dar la cara.	«Éste es el problema que vamos a tener en este país. (...) Esto no es racismo, es falta de recursos.» (566)	Sí, y la solución es aumentar los recursos. Incluso a pesar de los incrementos, hay deficiencias.	«Mejorar las políticas sociales es la manera de evitar el caldo de cultivo de todos los temas de racismo y xenofobia.» (136)	Sí, existe esa visión de que nos quitan lo que nos toca. La discriminación positiva tendrá efectos negativos.	«En la sociedad se da una imagen de que se privilegia a un colectivo, en contra del objetivo de normalizar que todos perseguimos.» (320)	
	Si hay más población, hay que aumentar los recursos.	«Los servicios tienen que crecer para atender a un millón más de personas, y no ha sido así.» (126)	Si hay más población, hay que aumentar los recursos.	«En esto hay que apostar por muchos recursos públicos, (...) cuando hay más población necesitas más recursos.» (569)	Si hay más población, hay que aumentar los recursos.	«El aumento de la población con los mismos recursos, claro que crea déficits, pero eso no quiere decir que la inmigración ha causado el déficit, sino que el déficit ya existía antes de la inmigración.» (118)			

CUADRO 6.A.9: Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre el Plan II

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Pros II	La interdepartamentalidad y la normalización, la no duplicación o creación de servicios específicos, están asumidas socialmente del todo.	«Empezó siendo un Plan interdepartamental, y ha continuado siéndolo (...). Ya nadie discute esto (...). Y después todo el tema de la normalización (...). Estas dos grandes líneas marcadas se han seguido (...) porque se han interiorizado, nadie aceptaría un discurso diferente, es lo más positivo.» (674)	Se hizo un avance teórico nuevo, se ha articulado el tema y hay un presupuesto.	«...lo bueno es que hizo un primer avance teórico que en los otros no estaba. Hubo una articulación, se ha pensado en el tema, y se recogió, y eso es importante, porque nos tomamos el tema en serio. Y luego, hay un presupuesto.» (664)	Todo el cuerpo teórico es lo más destacable.	«Lo mejor son los planteamientos, los principios del Plan. Es un salto en la concepción de la inmigración, un salto que apuesta por la ciudadanía ligada a la residencia.» (419)		
Contras II	Habría que reforzar la normalidad del Plan, que fuera inmutable en algunos aspectos.	«Que el Plan sea la línea (...), y por eso se renueva cada año, se actualiza, justamente para dar entrada a estas nuevas necesidades que se puedan plantear.» (667)	Puede fallar en enlazar ese concepto teórico nuevo y el contacto con la realidad. También hay que vigilar la coordinación con los entes municipales.	«Le falla un poco la vinculación entre lo que hemos pensado y la realidad. (...) Me gustaría que quedara más claro que lo que se dice como ideal principal tiene un objetivo concreto que se aplica y que no es contradictorio.» (668)	Hay que mejorar la priorización de algunas líneas, vincular bien los objetivos a las medidas y el tema de los indicadores para evaluación.	«Lo que habría que mejorar sería la priorización de las líneas, no todo tiene que estar en la misma priorización, y corresponder algunos programas a los principios o cuestiones que se hablan en el preámbulo.» (424)	La falta de respaldo y soporte político pueden convertir el Plan en papel mojado.	«Lo más negativo es el divorcio entre los Planes y los políticos, la falta de respaldo político, tendría que haber otro compromiso político (...), un compromiso de acción.» (373)

7. Comunitat Valenciana: de la Direcció General a la Consejería de Inmigración

DESDE un punto de vista formal, el Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana está estructurado en cuatro partes: en la primera, se analiza la legislación aplicable al campo de la inmigración; en la segunda, se incluye una radiografía de la inmigración en la comunidad; en la tercera parte, se detalla el supuesto modelo valenciano de integración que apuesta claramente por la participación de los inmigrantes en el diseño y aplicación de las políticas de inmigración a través de organismos como el Foro Valenciano de la Inmigración; y, en la última, se detallan las 191 medidas que tiene el Plan en total, agrupadas en diez áreas y con un presupuesto teóricamente amplio, superior a los 939 millones de euros, en campos diversos como el de la vivienda, la formación y el empleo o la sanidad y la educación.

Lo más desarrollado es la primera parte, referida al marco jurídico, donde se repasan las diferentes aproximaciones jurídicas y conceptuales al tema de la integración de la inmigración. Surgen aquí temas tan amplios como la *nacionalidad* y la *extranjería*, los conceptos de *asilo* y *refugio*, el derecho estatal a regular el fenómeno de la extranjería, los diversos focos normativos internacionales relacionados con esta materia, los preceptos constitucionales básicos y los derechos fundamentales de aplicación en este ámbito, las diferentes situaciones jurídicas de los extranjeros, la aproximación a la regulación constitucional desde el punto de vista autonómico y la evolución de la Unión Europea en materia de extranjería y la consideración de sus políticas como referente «objetivo». Por último, se desarrollan las implicaciones jurídicas por áreas, según sea el área sanitaria, la sociofamiliar, la del menor, la educativa, la laboral, la residencial y la de garantías jurídicas.

En la segunda parte, se estudia analíticamente la situación de la inmigración extranjera en la Comunitat Valenciana, fijando la aten-

ción en el perfil social de los inmigrantes, tanto en cantidad, nacionalidades y situación jurídica como por edades y sexo. Se estudia también la dimensión laboral de la inmigración y cuáles podrían ser las mejores vías para lograr la integración en la ciudadanía.

En la tercera parte, se estructura la visión de un modelo valenciano de integración, desarrollado en la cuarta parte, donde se especifican los programas y medidas para la promoción de la integración de la población inmigrada en la Comunitat Valenciana. Aquí se desglosan ya tanto los principios generales del Plan, como los objetivos generales y específicos y los programas departamentales de actuación. Dichos programas son descritos y ordenados en función de las áreas de integración que el Plan dispone, que son diez, a saber: área de garantías jurídicas; área sanitaria; área residencial; área social, familiar y del menor; área laboral y formativa; área cultural y educativa; área de participación ciudadana; área de comunicación social; área de cooperación y fomento del codesarrollo; y área de relaciones inter-institucionales.

Este Plan es exhaustivo y extenso a la hora de explicar el modelo en que se basa. Se presenta un «modelo mixto» como antecedente del modelo recogido en el Plan. Dicho modelo «mixto» de intervención, apto para situaciones coyunturales, se apoyaba en dos pilares, que eran la Dirección General de Servicios Sociales de la Consellería de Bienestar Social (y servicios locales) y la propia sociedad civil (elemento de carácter privado) a través de ONG y asociaciones de inmigrantes.

El Plan Valenciano rechaza como modelos idóneos para el contexto que trata, tanto el modelo asimilacionista francés, que trata de lograr la «inserción» de los inmigrantes basándose en el concepto de *ciudadanía*, en los valores republicanos, la escuela y la lengua francesa, y un elemento cultural recluido al ámbito privado; como el modelo «multicultural» de Gran Bretaña y Holanda, que concede cierto grado de importancia a los grupos culturales y religiosos específicos. Al hablar del modelo asimilacionista y multicultural, se dice que son modelos que tratan de lograr la «inserción» del inmigrante en la sociedad de acogida. El uso de este término permite definir y nombrar el modelo defendido en el Plan, que viene a llamarse «modelo integracionista», es decir, basado en la integración plena del inmigrante en cada uno de

los ámbitos de la vida. Igualmente se utiliza indistintamente el concepto de *inserción* e *integración*, porque se está refiriendo a lo mismo. Además, dicho modelo valenciano de «integración» establece dos características fundamentales, que son la apertura y la funcionalidad.

7.1. Contextualización del Plan Valenciano: aciertos y errores

El Plan Valenciano está marcado por los cambios. Cuando éste surge, no existía el que hoy es el máximo órgano responsable, la Dirección General de Inmigración. Dicha dirección sufre un peregrinaje por diversas Consellerías hasta conseguir finalmente en este año de 2007 formarse en una Consellería propia, llamada de Inmigración y Ciudadanía, uno de los elementos diferenciadores de la política de integración en la Comunitat Valenciana. En el transcurso de las entrevistas, la opinión generalizada es que la Dirección General hizo lo que pudo con lo que tenía, y por eso, se excusan los fallos del primer Plan y se fija la mirada en el segundo.

Sin embargo, esta inexperiencia parece no haber sido suplida, en opinión de los entrevistados, con algo de voluntad política. El concepto de integración no está muy elaborado en la Comunitat Valenciana. Tampoco se puede hablar propiamente de un modelo valenciano, una visión a largo plazo de qué significado tiene algo tan complejo como integrar personas inmigradas a la región, para el sector del voluntariado debido a que el Plan no se consensuó socialmente, sino de manera institucional, esto es, desarrollado y elaborado sólo por los técnicos de la Administración Autonómica, y con los ojos puestos en las experiencias de otras comunidades, en vez de atender a una realidad propia. Esta visión tendrá también su repercusión en la mirada hacia el inmigrante, que es visto desde una posición paternalista, propia de una concepción sobre integración desde los servicios sociales: «Se sigue concibiendo el Plan como un Plan de servicios sociales y cuesta mucho que el resto de áreas municipales comprometan presupuesto (...). Es muy fácil hablar de integración y muy difícil

concretar qué queremos decir» [EST]; «...porque el crecimiento presupuestario es continuo y en alza, y depender de Bienestar Social continuamente tampoco parecía muy apropiado (...). El de Cataluña, que en ese momento era el que tenía más similitud con nuestro tipo de población, y también por ese motivo se utilizó más (...). Y luego el Plan tiene cuatro partes, la parte del modelo esa es básicamente toda nuestra» [EST]; «La integración presupone una relación entre la sociedad de acogida y los inmigrantes que (...) las relaciones que establecen las instituciones autonómicas (...) pueden favorecer cualquier cosa menos la *integración* (...). No se puede plantear nada parecido al *colectivo inmigrante de la Comunitat Valenciana*, como si fuera homogéneo y tuviera un carácter unitario (...). El *modelo valenciano de integración* es una exposición de conceptos relacionados (...), sin que se diga en ningún momento lo que significa o cómo se traducen cada uno de estos elementos» [ONG].

El Plan parece correcto desde un punto de vista teórico, pero le falta concreción. Lo más positivo es que se tocan todas las áreas, que parece haberse consolidado una red de recursos y que se contempla la interdepartamentalidad como una necesidad y una obligación: «Lo más beneficioso es que se ha creado una estructura de recursos (...) a través de la red de recursos sociales normalizados que tenemos» [EST]; «Toca prácticamente casi todas las áreas que tiene que tocar un Plan, desde el punto de vista teórico, pero adolece de concreción» [IND]; «Yo destacaría el hecho de que sea interdepartamental, que eso es fundamental para cualquier Plan» [EST].

Es decir, se aplaude el que por fin se ponga en marcha la interdependencia e interdepartamentalidad entre las Consellerías, abogando por un trabajo que en este campo ha de ser inevitablemente integral, ya que afecta a multitud de ámbitos. También se considera positivo que haya un presupuesto y se afirma que se han conseguido gran parte de las medidas: «Sí que salió con un presupuesto aprobado, que respaldaba un poco las actuaciones del Plan» [EST]; «Para ser el primero, está muy bien. Y se ha conseguido la mayor parte» [EST].

Hasta aquí los entrevistados apuntan los aciertos. La variedad de críticas y la disparidad de criterios parecen señalar que no existe entre los diversos agentes sociales un consenso sobre el Plan.

Las críticas, como se muestra a continuación, son variadas, pero provienen de todos los niveles, incluido el gubernamental, lo que demuestra que existe un ejercicio de auto-crítica: «Casi todos los Planes tienen los mismo principios, las mismas áreas de actuación o similares. No es muy diferente de otros Planes (...). Ha llegado muy tarde y ha tenido muy poca repercusión, porque de todo lo que se había presupuestado desde otras Consellerías no se ha ejecutado prácticamente nada» [EST]; «Los Planes de Integración no fracasan porque su cuerpo teórico sea malo, sino porque luego no se desarrollan (...). Este Plan es muy genérico, concreta muy pocas cosas, y luego a la hora de la dotación presupuestaria, no dice nada (...). Y luego lo más grave para mí, aparte de estas cuestiones que también son importantes, son los incumplimientos (...). Por supuesto, la poca transparencia informativa que hay» [IND]; «Que exista un Foro de inmigración también es importante, (...) se ha convocado pocas veces, pero bueno también por motivos de complicación con la gente (...). En las Comisiones Técnicas, que las personas no tienen muy claro, en los departamentos de cada Consellería y cada Dirección General, qué medidas o qué programas del Plan son los propios» [EST]; «No es una herramienta, ni siquiera» [ONG].

7.2. Divergencia de opiniones en la caracterización del Plan y en la propia realidad valenciana

La propia existencia de un Foro alternativo al oficial parece apuntar a una cierta divergencia de opiniones sobre la idoneidad del modelo valenciano y su dirección. Para uno de los entrevistados, el Plan es un diseño político sin viabilidad real. Esta afirmación parece apoyarse en el hecho de que el Plan Valenciano, con fechas establecidas formalmente de 2004 a 2007, se promulgó finalmente en el año 2006: «Es “política virtual”, que (...) no tiene ni contenidos, ni presupuestos, ni recursos suficientes para responder realmente a la realidad que corresponda a cada caso. (...) El papel lo aguanta todo, lo que le echas» [ONG].

Esta falta de concreción elimina cualquier posibilidad de normatividad, así que este Plan también tiene ese carácter orientativo

que tiene el resto de Planes autonómicos: «Sí, tendría que tener medidas muy específicas» [EST]; «Quizás sea mejor que sólo sea orientativo, porque así es más flexible (...). Si está normativizado, hay más compromiso» [EST].

No hay, además, acuerdo entre los entrevistados en calificarlo como idealista o realista. Para unos es un Plan demasiado abstracto y ambicioso, fruto de la inexperiencia: «El primer Plan era muy ambicioso, yo creo que porque había cierto desconocimiento y cierta experiencia práctica en el tema» [EST]; «Si se hubiera concretado y se hubiera desarrollado con la participación y la transparencia necesarias, creo que hubiera sido un Plan bueno» [IND].

Para otro, es realista y tiene una buena visión de la realidad: «Yo creo que sí, globalmente sí. Aunque también te digo que deberíamos haber metido más medidas en el tema de menores» [EST] y, por último, se habla de «virtualidad» para referirse a una falta de recursos que podría implicar una intención de no responder contundentemente a una necesidad: «Que es muy idealista, no, eso es una ingenuidad. (...) La “política virtual” sirve para no atender. Si yo no doto de recursos suficientes a un determinado Plan estratégico (...) sirve para no responder a una cierta necesidad» [ONG].

No obstante, como primer Plan, parece aceptable cuando salió, pero también parece que es una resignación a que existe, al menos, un mínimo sobre el que trabajar: «Como primer paso, ha sido un buen Plan y un buen paso. El primer Plan nos ha ayudado a marcar el camino por donde ir» [EST]; «Es el primer Plan, la inexperiencia existe, porque nadie había hecho un Plan de inmigración autonómico aquí (...). En su momento era lo único aceptable» [EST].

7.3. El discurso sobre la espacialidad, principios y objetivos del Plan Valenciano

En la Comunitat Valenciana se reconoce también a lo local como lo más cercano, y al Tercer Sector como los que tienen más experiencia y contacto directo con las personas inmigradas: «Los Ayuntamientos y las Administraciones autonómicas han llega-

do tarde, y los primeros que han abordado el tema han sido las ONG» [EST]; «Los municipios, sin ninguna duda, son los lugares privilegiados de respuesta» [ONG]. Más tarde se verá si ese reconocimiento ha conllevado el deseo de colaboración y la búsqueda de consenso.

La disparidad de criterios tiene otra muestra ante la decisión de destacar un principio teórico concreto. El Plan menciona siete principios en total, que son los de la normalización, la cooperación y colaboración social, la integración, la prevención, la evaluación continua, la transversalidad y la coordinación y colaboración interadministrativa. De ellos, cada entrevistado destacó un eje diferente, concretamente se mencionaron la normalización («Normalización no es un principio específico del Plan de inmigración sino de los servicios sociales» [EST]), el género y la juventud («La transversalidad de la inmigración se debe hacer, no sólo en lo tangente a la mujer y la juventud, sino también la cultura, la convivencia, etc.» [IND]; «En principio es transversal» [EST]), la flexibilidad («No se ha plasmado por escrito, pero sí que se ha adaptado» [EST]), la acogida («A mí me gustaría que fuera una acogida integral, en el sentido de que orientaran sobre trabajo, papeles, vivienda, redes sociales, integración. Que vaya más allá» [IND]), la participación («El de integración va en el sentido de que la implicación es para las dos poblaciones. ...Y la participación, por supuesto, es lo que se fomenta» [EST]) y la sensibilización («y la sensibilización tiene que ser y se intenta que sea también transversal» [EST]).

Tres objetivos generales son los que marca el Plan Valenciano: Incidir de manera decisiva, mediante el presente Plan Valenciano de Inmigración, en la integración social y económica de la población inmigrante, proponiendo a través del mismo, las políticas sectoriales necesarias para la solución de las diferentes problemáticas planteadas; la actuación concertada e integradora de las actuaciones en materia de integración de la inmigración de los sectores de la sociedad civil implicados en esta tarea; y el servir de soporte al Gobierno valenciano acerca de la distribución y efectos de los flujos migratorios en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como de las necesidades de las personas inmigrantes en los diferentes sectores productivos del ámbito autonómico.

A ellos van aparejados nueve objetivos específicos: instrumentar, recoger y articular el conjunto de actuaciones que se promueven en el ámbito competencial de la Generalitat Valenciana, de acuerdo con la política global de integración adoptada por el Gobierno valenciano; integrar el conjunto de programas y medidas concretas que deberán ser aplicadas durante el período de vigencia del Plan y coordinar las actuaciones que se vienen llevando a cabo por los distintos departamentos de la Generalitat Valenciana en materia de inmigración; constituirse en un instrumento flexible en el que se irán incorporando las medidas y actuaciones concretas que sean necesarias para conseguir los objetivos generales del presente Plan orientados a la integración y la cohesión social, sobre la base de la propia evolución del hecho migratorio en nuestra comunidad autónoma; proporcionar respuestas a las necesidades actuales y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan tener un conocimiento actualizado de la realidad para prevenir las cuestiones que habrá que tratar a medio y largo plazo; proponer actuaciones a corto plazo que incidan sobre los factores que generan los conflictos, evitando realizar una lectura culturalista de los conflictos sociales; coordinar el conjunto de las actuaciones de los diversos departamentos implicados (sanidad, enseñanza, servicios sociales, vivienda, etc.), que comparten objetivos, recursos y modelos de intervención, para establecer una planificación ordenada y racional de los recursos disponibles, y garantizar la unidad de la acción política del Gobierno valenciano; articular la cooperación entre el Gobierno Central, la Unión Europea, las Administraciones Públicas de los países emisores de inmigración, así como con las entidades locales del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana; hacer partícipe en la respuesta a los retos que presenta la inmigración y en el desarrollo del modelo valenciano de integración, al conjunto de la sociedad valenciana, de la Administración Pública, de las entidades y asociaciones y de los agentes sociales; y, por último, promover y favorecer la participación de la población inmigrante en todos los ámbitos de la vida social, política y económica de la comunidad.

Pues bien, sobre dichos objetivos sí que hay más consenso que en otros puntos que ya se han visto. Se les considera ambiciosos pero correctos, aunque ello significa una falta de especificidad y

con ello, el incumplimiento de los objetivos y la probable imposibilidad de llevarlos a cabo: «En los objetivos genéricos podríamos coincidir, en el temario, pero cuando se habla de los organismos intervinientes en la mayoría de temas yo metería a organizaciones sociales (...). Aunque los objetivos puedan ser buenos, no existen esos mecanismos luego para aplicarlos. Estoy influenciado por el incumplimiento general de los objetivos» [IND]; «Son demasiado generales, aunque los generales tienen que ser así, pero los específicos también podrían ser un poco más concretos» [EST]; «La enumeración de objetivos generales parece dirigida a poner de manifiesto todo lo que debería hacerse, aunque no se hace en grado suficiente (...) con los ciudadanos españoles (...). Es obvio que todo ello se podría llevar a cabo, que es sin duda necesario y que algunas cuestiones son incluso urgentes. Las preguntas que hemos de plantear es si realmente se quiere hacer y si las personas que tienen de hecho la responsabilidad de realizarlo tienen la capacidad y las actitudes necesarias para hacerlo» [ONG].

7.4. Visión de las áreas y medidas sobre las que se estructura el Plan

Sobre las diez áreas de actuación mencionadas en el Plan (garantías jurídicas; sanitaria; residencial; social, familiar y del menor; laboral y formativa; cultural y educativa; de participación ciudadana; de comunicación social; de cooperación y fomento del codesarrollo; y de relaciones interinstitucionales), la opinión general es que les parecen completas a nuestros entrevistados, y lo que falta es desarrollarlas, aunque hay disparidad en cuanto a señalar el área a desarrollar: menores, vivienda, sensibilización, convivencia, empleo, participación, codesarrollo, mujer, cultura y relaciones interinstitucionales: «Yo creo que en el tema de vivienda sí que puede [la comunidad] tomar decisiones importantes, no sólo dirigidas al colectivo inmigrante» [EST]; «Me gustaría que en área laboral se desarrollara más la intervención de los agentes sociales (...)». Pero por regla general, pocas cosas más se podrían decir de la arquitectura del Plan» [IND]; «Lo que sí veo importante es ampliar la de participación, la de comunicación social y la de codesarrollo.

O separarlas incluso. Dejar cooperación por un lado y por otro codesarrollo. Aunque van bastante unidas, pero en fin. Y luego la sociofamiliar (...). Me parece que hay que hacer un área de mujer, aparte» [EST]; «No sólo ha cambiado su “posición” orgánica, sino también su rango de competencias y sus posibilidades de actuación (...). Es la única Área que sí tenga bastante presupuesto si no para cumplir los objetivos, sí para realizar las medidas» [ONG].

En las medidas falta claridad, y eso que ya se hacían antes del Plan: «No creo que sea inadecuado. A mí me gusta más nuestra manera, me parece más clara» [EST]; «Se podrían dar indicaciones más concretas, aunque yo creo que el problema de concretar demasiado es que queda un poco cerrado (...). Las medidas no se inventan, eso ya estaba haciéndose, incluso antes del Plan» [EST].

Se crearon unas expectativas sobre las agencias de intermediación AMICS que para unos se han cubierto y para otros no: «Las agencias AMICS, (...) son oficinas municipales, y también en el Plan se decía que se iban a crear doce o quince (...), y hasta ahora se han creado cuatro sólo» [IND]; «En temas como las Agencias AMICS el desarrollo ha sido bastante bueno. De hecho ya tenemos bastantes abiertas, unas diez u once» [EST].

7.5. La falta de consenso en la temporalidad y en el presupuesto

Aunque parece no haber consenso sobre la duración idónea para la aplicación del Plan, lo que se achaca también a la tardanza en su promulgación: «El plazo en el que se iba a desarrollar y aplicar dicho Plan era entre el 2003 y el 2007, y en el primer año y medio no se ha hecho absolutamente nada» [ONG]. En lo que sí están de acuerdo es en que debe ser plurianual, a pocos años, porque para seguirle los pasos a un fenómeno que evoluciona tan rápido como el de la inmigración se necesita una rápida evaluación y retroalimentación del Plan que corrija los eventuales fallos o errores: «Desde un punto de vista práctico es más fácil que sea plurianual, que se le asigne un presupuesto para todo ese período, y que eso se vaya ejecutando, porque si no, en la práctica es muy complicado» [EST]; «Deberían ser más cortos, como mucho de dos años,

porque (...) la evolución es tan rápida que hacerlo (...) a cuatro desde luego, es contraproducente» [EST].

También falta presupuesto y, el que existe, no está desglosado claramente: «Es muy importante que el Plan se apruebe con un presupuesto, con unas partidas presupuestarias creadas expresamente para ejecutar el Plan» [EST]; «En lo que se refiere a ingresos, aportan mucho más de lo que recogen» [IND]; «Se ha gastado, incluso nos hemos pasado (...), ha variado tanto el volumen de inmigración, que se ha disparado (...). Esto es una memoria económica, no son presupuestos» [EST]; «En la asignación presupuestaria, es verdad que los recursos son limitados. (...) la flexibilidad de destinarlos a unas cosas o a otras es una decisión estrictamente política, y no tiene nada que ver con el montante total de recursos» [ONG].

Se asume por casi todos que las áreas más importantes, y las que se deben llevar la mayoría de la carga del presupuesto, son sanidad y educación: «Sanidad y educación se van a llevar siempre la mayor parte, es lógico» [EST]. La coordinación es un tema igualmente pendiente en este Plan, porque es demasiado puntual entre el Estado y las comunidades: «Hay cosas específicas que sí puedes hablar, pero, en general, de coordinación global» [EST]; «Es que las políticas de integración y de inmigración no pueden ir cada una por un camino. Eso es absurdo, tienen que ir coordinadas (...). Tampoco las CC. AA. van a ponerse ahora a legislar cada una cómo entran los inmigrantes, (...) lo que sí se puede hacer es tener un grado de coordinación importante, porque las repercusiones de la política de inmigración van a parar a las CC. AA. y de ahí, a los Ayuntamientos» [EST].

7.6. Espacios de coordinación y comunicación entre los agentes sociales implicados

Queda mucho por hacer, pero algunas de las posibles vías podrían ser el aumento de la implicación en este tema por parte de la Unión Europea o la dotación de más competencias a la comunidad autónoma: «Los primeros recursos los tiene que prestar el Ayuntamiento. Es el más cercano al ciudadano y por tanto el

que tiene responsabilidad (...), la Consellería tiene que marcar las directrices generales y también tiene que apoyar (...) y subvencionar a los Ayuntamientos para asegurarse que todos tengan servicios específicos (...). Hay algunas CC. AA. que están pidiendo poder regular determinados aspectos de la Ley de Extranjería, que no me parece tampoco descabellado» [EST]; «Si hay cada vez una mayor implicación de la UE, eso puede favorecer mucho que se acabe teniendo una coordinación y un mayor grado de colaboración entre comunidades y Estados» [EST].

Con el Tercer Sector sí parece haber más cauces de comunicación, aunque sólo sean para actuaciones puntuales: «Con otros agentes sociales (...) es eso, el tema de las subvenciones y poco más. Pero coordinación...» [EST]. Pero en general, tampoco funciona bien: «Lo que pasa es que ahí fuimos demasiado ambiciosos, pensando que el Ayuntamiento iba a hacer cosas. Y no, ahí nos pasamos de ilusos» [EST]; «Las instituciones no acaban de confiar en el tejido social, y como hay desconfianza, no se produce ese contacto permanente» [IND]; «Es insuficiente la difusión que tiene. (...) Veo que la mayor parte de la gente no lo conoce» [EST]. Al contrario que entre Consellerías, que parecen estar aprendiendo rápido aquello de la interdepartamentalidad: «Con las Consellerías, bien, no hay ningún problema. De hecho, hay buena comunicación. Pero luego ya con el Estado es más complicado» [EST].

No obstante, el punto más negativo es la inexistencia de un espacio formal y común de comunicación: el Foro sobre la Inmigración, contemplado en el Plan pero sobre el que no hay unanimidad de opiniones en la realidad. Tanto es así que los actores sociales, con una opinión distinta a la visión contemplada en el Plan, decidieron crear un Foro alternativo, que sí parece funcionar: «Aquí en esta comunidad se ha dado un hecho muy curioso y es que hay un Foro Alternativo de la inmigración (...). Tiene mucha más presencia en el panorama de la inmigración que el Foro oficial (...). No hay ningún espacio común en este momento. El Foro Alternativo funciona a su aire, la Mesa de entidades para temas concretos también» [EST]; «La cuestión del Foro es el único punto de encuentro» [EST]. Esto hace difícil creer que esta red relacional funcione como sería lo deseable, y que este Plan haya sido difundido correctamente o entendido por quienes trabajan por la integración de los

inmigrantes. Otra nota negativa es que incluso el PECEI, el Plan Nacional, no incluye en su relación de Planes autonómicos este Plan Valenciano; no sabemos si tiene que ver con desencuentros como este o con discrepancias por diferencias en el color político.

7.7. Respaldo político y consenso social sobre el Plan Valenciano

No es este un Plan, entonces, respaldado políticamente, de tal forma que un cambio de gobierno podría cambiar drásticamente el estado de la cuestión, siempre que haya un liderazgo político y una voluntad clara de trabajar por la integración: «Es muy importante que haya un liderazgo político, que alguien desde la política se crea lo que está escrito y lidere el proyecto. Eso es muy importante y no se ha hecho nunca (...). Mucho tienen que cambiar las cosas, porque en temas fundamentales la oposición no ha funcionado como tal» [EST]; «Peor que lo que hemos estado estos últimos años, no creo que fuera posible. A poco que modificaran algo, sería para mejor» [IND]; «...no de todos los partidos políticos. (...) Algo más de visibilidad sí que se le podría dar al Plan, y así a lo mejor conseguíamos algo más de consenso (...). Por el simple hecho de cambiarlo, lo cambiarían, es lo habitual. Eso es lo habitual, no nos engañemos» [EST].

Tampoco hay un consenso social sobre la comunicación con el Tercer Sector, puesto que para la elaboración y preparación del Plan no se tuvo en cuenta la opinión de estos actores y esta opinión está compartida por todos los entrevistados: «En cuatro años no se ha querido hacer, pero es muy importante la opinión que tienen que dar los protagonistas también de este tema (...). Las estructuras de participación no funcionan. Las asociaciones tienen pocos canales para dar su opinión» [EST]; «Es un Plan elaborado por el Gobierno valenciano, con una consulta a las organizaciones, pero realmente no ha habido una participación activa (...) y consensuada de este Plan (...). La gente tiene un desconocimiento tremendo, no ya sobre el fenómeno de la inmigración, sino también sobre el propio Plan» [IND]; «Todo fue la primera vez, todo era nuevo. Y todavía no había suficientes contactos. Ahora

sí» [EST]; «*Consenso social* significa en realidad que todas las instituciones enumeradas son las que han de realizar todo y sólo lo que las instituciones autonómicas y sus responsables decidan que pueden hacer» [ONG].

7.8. Evaluabilidad y competencia por los recursos sociales

La evaluación del Plan no se ha realizado: «Tienes que evaluar trimestral o semestralmente cómo va ese Plan. Y eso no se está dando» [IND]; «Para lo que tienen dificultad es a la hora de mandarnos la evaluación (...). La evaluación, en cuanto a indicadores, debería existir y facilitaría la labor de las Comisiones Técnicas, que tampoco tienen una guía en la que basarse (...). Supongo que una empresa externa, no tiene sentido evaluarte a ti mismo, (...). Se busca la objetividad (...). No, porque se habla de ella, pero realmente no se concreta. De la continua, quizás más, pero de la evaluación final no se concreta» [EST]; «La *revisión periódica* programada no se ha realizado porque no tiene nada concreto y real que poder evaluar» [ONG].

La que sí está extendida es la opinión de que a mayor población, más recursos, es decir, que si se quieren mantener los principios normalizadores para toda la población, es necesario incrementar cada año la cantidad de recursos presupuestarios: «No podemos atender a toda la población que ha llegado con los mismos recursos con los que atendíamos a la población hace cinco años (...). Antes eran los gitanos y ahora son los inmigrantes. El principio de normalización se ha de mantener» [EST]; «Pero eso es un problema de política de inmigración, no de integración. (...) Hay más gastos sociales, como consecuencia de eso» [EST].

7.9. El discurso sobre el futuro en la Comunitat Valenciana

La disparidad en las opiniones sobre el modelo que debe dirigir las actuaciones en la Comunitat Valenciana parece ser la fuente

de una cierta percepción negativa sobre el Plan, y si el modelo no se ha consensuado lo suficiente puede ser la razón para que exista tal divergencia de opiniones y para que se opere en espacios separados de participación y debate sobre el modelo que dirija las actuaciones en el ámbito de la inmigración.

Igual se podría haberse solucionado con una mayor concreción de los objetivos, los indicadores evaluativos y la financiación. Aunque tampoco parece existir una implicación clara de los actores sociales que trabajan por la integración, así que se dibuja una situación con mucho que hacer para la Comunitat Valenciana: «Llega muy tarde y no se ha empezado a ejecutar todavía (...). Lo negativo de este Plan es que se ha desarrollado con poco liderazgo político y con muy poca implicación de los agentes» [EST]; «Concretar más los objetivos. También poner indicadores, eso es básico y prioritario. Y luego el tema de la financiación, que queda más explícita hasta donde se pueda (...). Todo es mejorable, porque el primer tema que detectamos fue el de los indicadores. Sin indicadores, todo es muy ambiguo» [EST].

Lo más esperanzador, a juicio de los entrevistados, es que el paso de la Dirección General a Consellería habrá de servir para dotarla de más recursos y mayor capacidad de actuación. El primer Plan ha servido para empezar a organizar un tema tan complicado como la integración de la población inmigrada. Es absolutamente vital para la Comunitat Valenciana aprovechar esta experiencia para dar el salto hacia un segundo Plan que empiece a ser funcional para todos los agentes sociales que lo utilicen.

Apéndice 1. Índice del Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana

PRÓLOGO

1. Marco jurídico (p. 1)

- 1.1. Aproximaciones jurídicas y conceptuales (p. 1)
- 1.2. Evolución de la Unión Europea en materia de extranjería y la consideración de sus políticas como referente «objetivo» (p. 19)
- 1.3. Implicaciones por áreas (p. 25)

2. La situación de la inmigración extranjera en la Comunitat Valenciana (p. 80)

- 2.1. Perfil social de los inmigrantes en la Comunitat Valenciana (p. 81)
- 2.2. La dimensión laboral de la inmigración (p. 90)
- 2.3. Buenas vías para la integración (p. 97)
- 2.4. La integración en la ciudadanía (p. 116)

3. El modelo valenciano de integración (p. 135)

4. Programas y medidas para la promoción de la integración de la población inmigrante en la Comunitat Valenciana (p. 147)

- 4.1. Principios generales del Plan Valenciano de Inmigración (p. 147)
- 4.2. Objetivos generales (p. 148)
- 4.3. Objetivos específicos (p. 148)
- 4.4. Programas departamentales de actuación: descripción por áreas de integración (p. 150)

- 1. Área de garantías jurídicas
- 2. Área sanitaria
- 3. Área residencial
- 4. Área social, familiar y del menor
- 5. Área laboral y formativa
- 6. Área cultural y educativa
- 7. Área de participación ciudadana
- 8. Área de comunicación social
- 9. Área de cooperación y fomento del codesarrollo
- 10. Área de relaciones interinstitucionales

Apéndice 2. Cuadros

CUADRO 7.A.1: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Visión sobre integración	Visión de la inmigración desde los servicios sociales. Aunque se habla de globalidad, es difícil comprometer al resto de áreas.	«Se sigue concibiendo el Plan como un Plan de servicios sociales y cuesta mucho que el resto de áreas municipales comprometan presupuesto.» (59)	Se transformó la Dirección General en Consellería, teóricamente con más medios y recursos, la razón es el crecimiento en importancia del fenómeno.	«...porque el presupuesto es continuo y en alza, y depender de Bienestar Social continuamente tampoco parecía muy apropiado.» (94)	Las CC.AA. y municipios no tienen competencias si se sigue aceptando el modelo de ciudadanía exclusivamente con la nacionalidad, obviamente no tienes competencia alguna en ese sentido.» (79)	«Si tú sigues aceptando el modelo de ciudadanía relacionada exclusivamente con la nacionalidad, obviamente no tienes competencia alguna en ese sentido.» (79)	El modelo valenciano está vacío de contenido.	«El modelo valenciano de integración es una exposición de conceptos relacionados (...), sin que se diga en ningún momento lo que significa o cómo se traducen cada uno de estos elementos.» (940)	
	La visión debe ser transversal a todas las áreas municipales, más global que simplemente bajo los servicios sociales.	«Que todas las diferentes áreas municipales tienen que sentir que tienen un compromiso y una competencia en el tema de inmigración.» (19)	Se utilizaron los Planes de Madrid, Andalucía y Cataluña, este último por su similitud en las poblaciones afectadas.	«...el de Cataluña, que en ese momento era el que tenía más similitud con nuestro tipo de población, y también por ese motivo se utilizó más.» (167)					

CUADRO 7.A.1 (cont.): Plan de la Immigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Visión sobre integración	La integración no es un principio, y es una palabra de la que no se concreta su significado.	«Es muy fácil hablar de integración y muy difícil concretar qué queremos decir.» (321)	El modelo está consensuado en el ámbito institucional, pero no socialmente.	»Y luego el Plan tiene cuatro partes, la parte del modelo, esa es básicamente toda nuestra.» (183)	El propio concepto de población inmigrante del Plan es erróneo por reduccionista.	«No se puede plantear nada parecido al <i>colectivo inmigrante de la Comunitat Valenciana</i> , como si fuera homogéneo y tuviera un carácter unitario.» (900)
Para reforzar la integración habría que potenciar el mundo laboral, pero la Ley de Extranjería dificulta este punto.	«Si no los queremos mandar a su país, pues demosles la oportunidad de trabajar, lo que no podemos es dejarlos aquí condenados a que estén vagando por el país tres años enteros.» (338)	El modelo de integración se basa en la normalización.	«El modelo de integración se basa en la normalización, en intentar que sean ciudadanos y que no sean inmigrantes (...). El inmigrante no tiene por qué ser un usuario de servicios sociales.» (197)	La situación actual de la Comunitat Valenciana no permite hablar de intentos de «integración», cuando hay manifestaciones xenófobas y cientos de inmigrantes bajo el puente de Ademuz.	«La integración presupone una relación entre la sociedad de acogida y los inmigrantes que (...) las relaciones que establecen las instituciones autonómicas (...) pueden favorecer cualquier cosa menos la <i>integración</i> .» (858)	

CUADRO 7.A.1 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre fenómeno migratorio

Puntos concretos	EST			IND			EST			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	
Dotación de derechos	Es necesaria una igualdad para la integración, y no duplicar servicios.	«Si la persona no está en una situación de igualdad, es difícil que pueda integrarse en esa comunidad. (...) Por eso se ha intentado no crear servicios «etnificados».» (506)					Se hace hasta donde hay competencias, no se intenta ir más allá (como en Cataluña).		«El tema de los derechos políticos no lo podemos regular nosotros, no tenemos competencia, entonces se hace hasta donde se puede.» (219)			

CUADRO 7.A.2: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Pros	Estructurar y consolidar la red de recursos. Se ha trabajado mucho la formación de los profesionales encargados.	«Lo más beneficioso es que se ha creado una estructura de recursos (...) a través de la red de recursos sociales normalizados que tenemos.» (76)	Toca prácticamente todas las áreas. Es correcto desde el punto de vista teórico, pero adolece de concreción.	«Toca prácticamente casi todas las áreas que tiene que tocar un Plan, desde el punto de vista teórico, pero adolece de concreción.» (98)	Que sea interdepartamental, y se puedan pedir cuentas a la Comisión Interdepartamental.	«Yo destacaría el hecho de que sea interdepartamental, que eso es fundamental para cualquier Plan.» (22)		
Contras	No es un Plan diferente ni original, sigue los pasos del resto de Planes autonómicos.	«Casi todos los Planes tienen los mismo principios, las mismas áreas de actuación o similares. No es muy diferente de otros Planes.» (193)	Ha fallado la práctica, porque no se ha apoyado el Plan con recursos y mecanismos suficientes.	«Los Planes de Integración no fracasan porque su cuerpo teórico sea malo, sino porque luego no se desarrollan.» (11)	Existe un Foro de Inmigración, pero se ha convocado pocas veces por motivos de dificultad en poner de acuerdo a todo el mundo.	«Que exista un Foro de inmigración también es importante, (...) se ha convocado pocas veces, pero bueno también por motivos de complicación con la gente.» (32)	No tiene validez como herramienta de planificación.	«No es una herramienta, ni siquiera.» (31)

CUADRO 7.A.2 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Contras	Tardó demasiado en salir, no ha tenido repercusión y no se ha ejecutado del todo.	«Ha llegado muy tarde y ha tenido muy poca repercusión, porque de todo lo que se había presupuestado desde otras Consellerías no se ha ejecutado prácticamente nada.» (245)	Plan muy genérico, no concreta nada, ni siquiera la dotación presupuestaria. Lo más grave son los incumplimientos (104) y la falta de transparencia informativa. (113)	«Este Plan es muy genérico, concreta muy pocas cosas, y luego a la hora de la dotación presupuestaria, no dice nada.» (81)	No están muy claras las responsabilidades de las actuaciones.	«En las Comisiones Técnicas, que no tienen muy claro, en los departamentos de cada Consellería y cada Dirección General, qué medidas o qué programas del Plan son los propios.» (43)	Es un diseño político sin viabilidad real. Es "política virtual", porque no tiene contenidos, ni presupuestos, ni recursos suficientes para responder realmente a la realidad que corresponde a cada caso. (...) el papel lo agnanta todo, lo que le echas.» (15)	«... "política virtual", que (...) no tiene ni contenidos, ni presupuestos, ni recursos para responder realmente a la realidad que corresponde a cada caso. (...) el papel lo agnanta todo, lo que le echas.» (15)
Efectos fenómeno								
					Se esperan efectos positivos sobre la inmigración, a la espera de la evaluación.			
Normatividad	Es orientativo. Para ser normativo, le faltaría especificidad en las medidas.	«Sí, tendría que tener medidas muy específicas.» (306)						

CUADRO 7.A.3: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Diagnóstico situacional	Primer Plan muy ambicioso, desde la inexperiencia.	«El primer Plan era muy ambicioso, yo creo que porque había cierto desconocimiento y cierta experiencia práctica en el tema.» (155)	Es un Plan idealista, o muy abstracto.	«Si se hubiera concretado y se hubiera desarrollado con la participación y la transparencia necesarias, creo que hubiera sido un Plan bueno.» (141)	Es realista, aunque ha habido cuestiones difíciles de abordar.	«No, yo creo que es realista, lo que pasa es que ha habido una serie de cuestiones que han costado más que otras abordarlás.» (109)	No es idealista ni realista. Es virtual, porque no está dotado de recursos reales, ya aquí no vale la postura ingenua.	«Que es muy idealista, no, eso es una ingenuidad. (...) La "política virtual" sirve para no atender. Si yo no doto de recursos suficientes a un determinado Plan estratégico (...) sirve para no responder a una cierta necesidad.» (104)
					Hay una visión correcta de la inmigración en el Plan, aunque hay temas que se han quedado cortos como los menores y la reagrupación familiar.	«Yo creo que sí, globalmente sí. Aunque también te digo que deberíamos haber metido más medidas en el tema de menores.» (126)		

CUADRO 7.A.3 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Continuidad del enfoque	Ha sido un buen primer paso.	«Como primer paso, ha sido un buen Plan y un buen paso. El primer Plan nos ha ayudado a marcar el camino por donde ir.» (191)	Es el primer plan, y en su momento era la único aceptable. (240)	«Es el primer Plan, la inexperiencea existe, porque nadie había hecho un Plan de inmigración autonómico aquí.» (232)				
Coordinación	Tercer Sector en 1.ª línea, por delante de las Administraciones.	«Los Ayuntamientos y las Administraciones Autonómicas han llegado tarde, y los primeros que han abordado el tema han sido las ONG.» (213)			Lo local es lo más importante por cercanía, pero si se traspasan competencias, se han de traspasar también los recursos necesarios.		«Los municipios, sin ninguna duda, son los lugares privilegiados de respuesta.» (85)	
Principios y ejes transversales	La normalización no es un principio del Plan, sino de los servicios sociales.	«Normalización no es un principio específico del Plan de inmigración sino de los servicios sociales.» (310)	Los ejes de género y juventud son importantes, porque la inmigración transversal y toca muchos aspectos sociales.	«La transversalidad de la inmigración se debe hacer, no sólo en lo tangente a la mujer y la juventud, sino también la cultura, la convivencia, etc.» (283)	El Plan ha tenido flexibilidad para adaptarse a las circunstancias.	«No se ha plasmado por escrito, pero sí que se ha adaptado.» (136)		

CUADRO 7.A.3 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Principios y ejes transversales			La acogida es de "café y manía", y debería ser integral, como en Cataluña.	«A mí me gustaría que fuera una acogida integral, en el sentido de que orientaran sobre trabajo, papeles, vivienda, redes sociales, integración. Que vaya más allá.» (293)	Integración en el sentido bidireccional, de implicar a ambas poblaciones. También es importante la participación.	«El de integración va en el sentido de que la implicación es para las dos poblaciones. (...) Y la participación, por supuesto, es lo que se fomenta.» (215)		
Bidireccionalidad					Los temas de mujer y sensibilización deberían ser transversales e importantes.	«En principio es transversal (...) y la sensibilización tiene que ser y se intenta que sea también transversal.» (321)		

CUADRO 7.A.3 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño

Puntos concretos	EST		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Objetivos	<p>En los objetivos genéricos, se puede coincidir, pero no cuando se habla de organismos responsables porque no aparecen las entidades sociales.</p> <p>Los objetivos son teóricamente ambiciosos, pero al no concretar, se queda en abstracto. Demasiado incumplimiento general de los objetivos. (335)</p>	<p>«En los objetivos genéricos podríamos coincidir, en el temario, pero cuando se habla de los organismos intervinientes en la mayoría de temas yo metería a organizaciones sociales.» (210)</p> <p>«Aunque los objetivos puedan ser buenos, no existen esos mecanismos luego para aplicarlos.» (333)</p>	<p>Falta especificidad, pero ocurrió eso por la falta de experiencia y porque hubo mucho con las Consellerías.</p>	<p>«Son demasiado generales, aunque los generales tienen que ser así, pero los específicos podrían ser un poco más concretos.» (228)</p>	<p>Los objetivos son correctos, pero si no se cumplen con la población española, no puede esperarse que lo haga con la inmigrante.</p> <p>«Es obvio que todo ello se podría llevar a cabo, que es sin duda necesario y que algunas cuestiones son incluso urgentes. Las preguntas que hemos de plantear es si realmente se quiere hacer y si las personas que tienen de hecho la responsabilidad de realizarlo tienen la capacidad y las actitudes necesarias para hacerlo.» (1011)</p>	<p>«La enumeración de objetivos generales parece dirigida a poner de manifiesto todo lo que debería hacerse, aunque no se hace en grado suficiente (...) con los ciudadanos españoles.» (961)</p>

CUADRO 7.A.3 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño

Puntos concretos	EST			IND			EST			ONG			
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Áreas	Destaca el área de menores. En vivienda podría hacerse mucho más. Falta hablar de sensibilización y convivencia.	«Yo creo que en el tema de vivienda si que puede [la comunidad] tomar decisiones importantes, no sólo dirigidas al colectivo inmigrante.» (461)	En general, está casi todo en su arquitectura. Sería importante desarrollar el área laboral y la figura del mediador intercultural.	«Me gustaría que en área laboral se desarrollara más la intervención de los agentes sociales (...). Pero por regla general, pocas cosas más se podrían decir de la arquitectura del Plan.» (318)	Más que incluir otras áreas, haría falta desarrollar la de participación y codesarrollo.	«Lo que sí veo importante es ampliar la de participación, la de comunicación social y la de codesarrollo. O separarlos, incluso.» (275)	Las referencias institucionales de las áreas han cambiado, pues el Comisionado se transformó en Dirección General, y luego en Conselleria.	«No sólo ha cambiado su "posición" orgánica, sino también su rango de competencias y sus posibilidades de actuación.» (1025)					
Medidas	No está mal, pero falta claridad.	«No creo que sea adecuado. A mí me gusta más nuestra manera, me parece más clara.» (531)	No se ha cumplido con las expectativas de las agencias AMICS.	«Las agencias AMICS (...) son oficinas municipales, y también en el Plan se decía que se iban a crear doce o quince (...), y hasta ahora se han creado cuatro sólo.» (109)	Se han cumplido las expectativas de las agencias AMICS.	«En temas como las Agencias AMICS el desarrollo ha sido bastante bueno. De hecho ya tenemos bastantes abiertas, unas diez u once.» (117)	El área de comunicación parece ser la única bien dotada.	«... es la única Área que si tengo bastante presupuesto si no para cumplir los objetivos, si para realizar las medidas.» (2002)					

CUADRO 7.A.3 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño

	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Puntos concretos								
Medidas			Podían haberse concretado algo más, porque pueden ser ambiguas depende de quién se encargue, aunque también pueden quedar demasiado cerradas.		«Se podrían dar indicaciones más concretas, aunque yo creo que el problema de concretar demasiado es que queda un poco cerrado.» (338)			
			El Plan recoge lo que ya se hacía.		«Las medidas no se inventan, eso ya estaba haciéndose, incluso antes del Plan.» (437)			
Espacialidad			Es necesaria la planificación autonómica para guiar a los municipios y que sepan en qué dirección trabajar.		«Tiene que ser bastante general y abierto [el Plan], para que los propios Ayuntamientos cuando hagan sus planes puedan mirar aquí y saber lo que les hace falta o en qué dirección trabajar.» (375)			

CUADRO 7.A.3 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Temporalidad	Debe ser plurianual, por un tema práctico y para la asignación correcta de presupuestos anuales.	«Desde un punto de vista práctico es más fácil que sea plurianual, que se le asigne un presupuesto para todo ese período, y que eso se vaya ejecutando, porque si no, en la práctica es muy complicado.» (552)	Debería ser más corto, dos o tres años, no cuatro, porque el tema evoluciona muy rápidamente.	Deberían ser más cortos, como mucho de dos años, porque (...) la evolución es tan rápida que hacerlo (...) a cuatro desde luego, es contraproducente.» (430)	Las fechas del Plan no se corresponden con la implementación, con lo cual el resto de previsiones son irreales.	«El plazo en el que se iba a desarrollar y aplicar dicho Plan era entre el 2003 y el 2007, y en el primer año y medio no se ha hecho absolutamente nada.» (855)		

CUADRO 7.A.4: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Presupuesto

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Total	Falta un presupuesto claro con el que implementar el Plan.	«Es muy importante que el Plan se apruebe con un presupuesto, con unas partidas presupuestarias creadas expresamente para ejecutar el Plan.» (720)	Se ha gastado más de lo previsto, porque la realidad ha superado las expectativas.	«Se ha gastado, incluso nos hemos pasado (...), ha variado tanto el volumen de inmigración, que se ha disparado.» (465)	Se ha destinado lo que se ha querido destinar, esto es, poco, para aparentar una respuesta que no es real.	«En la asignación presupuestaria, es verdad que los recursos son limitados. (...) la flexibilidad de destinarlos a unas cosas o a otras es una decisión estrictamente política, y no tiene nada que ver con el montante total de recursos.» (123)	No está clara la procedencia ni el destino del presupuesto, incluso las cifras pueden ser irreales.	

CUADRO 7.A.4 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Presupuesto

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Reparto	Las áreas más apoyadas son sanidad y educación, que es lo lógico. Codesarrollo y participación están muy justas.	«Las áreas que más apoyo necesitan para trabajar el tema de la diversidad cultural son fundamentalmente sanidad y educación.» (579)	Las áreas mas apoyadas son sanidad y educación, que es lo lógico. Vivienda y comunicación subirán. En coodesarrollo se podía hacer más.	«Sanidad y educación se van a llevar siempre la mayor parte, es lógico.» (465)	Hay dudas respecto al control de lo que se está haciendo en los municipios.	«Tendría que haber un control directo de ir de vez en cuando a los sitios y ver si se está haciendo realmente.» (404)	El presupuesto es claramente insuficiente.	«El presupuesto planteado es insuficiente para realizar las medidas propuestas por el Plan o, al menos, para realizarlas de forma eficaz.» (1568)
Dotación de recursos			Debe haber dinero para invertir en inmigración porque ellos aportan más de lo que reciben.	«En lo que se refiere a ingresos, aportan mucho más de lo que recogen.» (341)				

CUADRO 7.A.5: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Coordinación	La coordinación es puntual y específica en algunos temas (donde se puede), pero no hay coordinación global.» (186)	«Hay cosas específicas que si puedes hablar, pero, en general, de coordinación global.» (186)	Hace falta una mayor coordinación entre Estado y CC. AA.	«Es que las políticas de integración y de inmigración no pueden ir cada una por un camino. Eso es absurdo, tienen que ir coordinadas.» (503)	«Tampoco las CC. AA. van a ponerse ahora a legislar cada una cómo entran los inmigrantes, (...) lo que si se puede hacer es tener un grado de coordinación importante, porque las repercusiones de la política de inmigración van a parar a las CC. AA. y, de ahí, a los Ayuntamientos.» (505)	
	El Ayuntamiento tiene la responsabilidad principal de atender a sus ciudadanos porque es el órgano más cercano. La comunidad debe marcar las líneas y apoyar los además de convenios con Ministerio.	«Los primeros recursos los tiene que prestar el Ayuntamiento. Es el más cercano al ciudadano y, por tanto, el que tiene responsabilidad (...) la Consellería tiene que marcar las directrices generales y también tiene que apoyar (...) y subvencionar a los Ayuntamientos para asegurarse que todos tengan servicios específicos.» (253)	El reparto competencial está bien, lo que hay que lograr es más coordinación.			

CUADRO 7.A.5 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Coordinación	Podría dotarse a las CC. AA. de más competencias.	«Hay algunas CC. AA. que están pidiendo poder regular determinados aspectos de la Ley de Extranjería, que no me parece tampoco descabellado.» (369)			Una mayor implicación de la UE puede favorecer más la coordinación de los Estados y las CC. AA.	«Si hay cada vez una mayor implicación de la UE, eso puede favorecer mucho que se acabe teniendo una coordinación y un mayor grado de colaboración entre comunidades y Estados.» (516)		
Comunicación	Existe un espacio de comunicación que no es ejecutorio: la Comisión Técnica Inter-Áreas. Ha permitido contactar todas las Consejerías.	«Configuramos la Comisión eligiendo aquellos servicios que pensamos que tenían una relación directa en la ejecución del Plan y que estratégicamente nos interesaba que estuviesen.» (118)	Funcionan mal. Parece que hay cierta desconfianza y no hay contactos.	«Las instituciones no acaban de confiar en el tejido social, y como hay desconfianza, no se produce ese contacto permanente.» (263)	No se ha publicado y difundido el Plan, y así mucha gente no lo conoce.	«Es insuficiente la difusión que tiene. (...) veo que la mayor parte de la gente no lo conoce.» (145)		

CUADRO 7.A.5 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST		IND		EST		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Comunicación	Poca colaboración del Ayuntamiento.	«Lo que pasa es que ahí fuimos de demasiado ambiciosos, pensando que el Ayuntamiento iba a hacer cosas. Y no, ahí nos pasamos de ilusos.» (433)			La comunicación entre Consellerías funciona bien, no así con el Gobierno Central.	«Con las Consellerías, bien, no hay ningún problema. De hecho, hay buena comunicación. Pero luego ya con el Estado es más complicado.» (525)		
	No hay un espacio formal de comunicación común, ni a nivel municipal ni autonómico. Entre comunidad y municipio sí, por sintonía política (665). Desde un punto de vista técnico, sí hay comunicación.	«No hay ningún espacio común en este momento. El Foro Alternativo funciona a su aire; la Mesa de entidades para temas concretos, también.» (647)			Con los agentes sociales la comunicación sólo se produce para el tema de las subvenciones y para el Foro, único punto de encuentro, pero no se coordinan los programas.	«Con otros agentes sociales (...) es eso, el tema de las subvenciones y poco más. Pero coordinación... La cuestión del Foro es el único punto de encuentro.» (529)		

CUADRO 7.A.6: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Apoyo social

Puntos concretos	EST		IND		ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Respaldo político	No hay un liderazgo político claro ni una voluntad política decidida.	«Es muy importante que haya un liderazgo político, que alguien desde la política se crea lo que está escrito y lidere el proyecto. Eso es muy importante y no se ha hecho nunca.» (694)	Un cambio de Gobierno cambiaría las cosas, por poco que fuera, y sería bueno, porque se parte de una situación mala.	«Peor que lo que hemos estado estos últimos años, no creo que fuera posible. A poco que modificaran algo, sería para mejor.» (325)	No está respaldado por todos los partidos políticos, es lo que se le podría dar al Plan, y así a lo mejor conseguimos algo más de consenso.» (565)	«...no de todos los partidos políticos. (...) Algo más de visibilidad si que se le podría dar al Plan, y así a lo mejor conseguimos algo más de consenso.» (565)	
	Faltando una oposición clara, un cambio de Gobierno no se sabe si cambiaría las cosas.	«Mucho tienen que cambiar las cosas, porque en temas fundamentales la oposición no ha funcionado como tal.» (739)	No se ha contado con la colaboración y participación de los agentes sociales.	«Es un Plan elaborado por el Gobierno valenciano, con una consulta a las organizaciones, pero realmente no ha habido una participación activa (...) y consensuada de este Plan.» (135)	Un cambio de Gobierno modificaría la situación de los Planes.	«Por el simple hecho de cambiarlo, lo cambiarían, es lo habitual. Eso es lo habitual, no nos engañemos.» (580)	
Consenso social	No se ha contado con la colaboración y participación de los agentes sociales.	«En cuatro años no se ha querido hacer, pero es muy importante la opinión que tienen que dar los protagonistas también de este tema.» (607)	No se ha contado con la colaboración y participación de los agentes sociales.	«Es un Plan elaborado por el Gobierno valenciano, con una consulta a las organizaciones, pero realmente no ha habido una participación activa (...) y consensuada de este Plan.» (135)	Ha habido participación de los agentes sociales en la elaboración del Plan, a modo de consultas.	«El diseño parte de aquí, y sobre eso han presentado ellos sus propias propuestas y opiniones.» (67) «Lo que ha habido es eso, consultas con asociaciones (...) representativas.» (191)	« <i>Consenso social</i> significa que todas las instituciones numerosas son las que han de realizar todo y sólo lo que las instituciones autonómicas y sus responsables decidan que pueden hacer.» (928)

CUADRO 7.A.6 (cont.): Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Apoyo social

Puntos concretos	EST			IND			EST			ONG			
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Consenso social	No hay comunicación ni participación con los principales agentes sociales.	«Las estructuras de participación no funcionan. Las asociaciones tienen pocos canales para dar su opinión.» (620)	No ha habido debate social sobre el modelo de sociedad que se quiere para la comunidad.	«La gente tiene un desconocimiento ya sobre el fenómeno de la inmigración, sino también sobre el propio Plan.» (310)				« Todo fue la primera vez, todo era nuevo. Y todavía no había suficientes contactos. Ahora sí.» (592)					

CUADRO 7.A.7: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Evaluabilidad

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración
Evaluabilidad	Miedo a las evaluaciones.	«Estos tienen mucho miedo a las evaluaciones por si suspenden.» (557)	No se está llevando un seguimiento de las actuaciones.	Parece haber cierta dificultad para los técnicos de aplicar las fichas de evaluación.	«Tienes que evaluar trimestral o semestralmente cómo va ese Plan. Y eso no se está dando.» (215)	«Para lo que tienen dificultad es a la hora de mandarnos la evaluación.» (54)	La evaluación continúa no se ha realizado, porque no hay contenidos que evaluar.	«La "revisión periódica" programada no se ha realizado porque no tiene nada concreto y real que poder evaluar.» (885)	«La "revisión periódica" programada no se ha realizado porque no hay contenidos que evaluar.» (885)
			Deberían existir los indicadores de evaluación, si no para cada medida, al menos sí para cada programa. Y debería ser externa. (423)	«La evaluación, en cuanto a indicadores, debería existir y facilitaría la labor de las Comisiones Técnicas, que tampoco tienen una guía en la que basarse.» (345)					
			La evaluación no está bien prevista. Además, hasta que no se haga la evaluación, no se puede acometer la elaboración del siguiente Plan.	«No, porque se habla de ella, pero realmente no se concreta. De la continua, quizás más, pero de la evaluación final no es concreta.» (614)					

CUADRO 7.A.8: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Percepción de competencia por los recursos

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Frase-cita
Competencia por recursos	Si hay más población, hay que aumentar los recursos.	«No podemos atender a toda la población que ha llegado con los mismos recursos con los que atendíamos a la población hace cinco años.» (467)		Si, pero es un problema de políticas de inmigración, no de integración, porque la irregularidad favorece la ayuda social al colectivo.		«Pero eso es un problema de política de inmigración, no de integración. (...) Hay más gastos sociales, como consecuencia de eso.» (490)			
	Hay que mantener el principio de normalización en los servicios sociales.	«Antes eran los gitanos y ahora son los inmigrantes. El principio de normalización se ha de mantener.» (491)							

CUADRO 7.A.9: Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre el Plan II

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Pros II	Se dotó de presupuesto, aunque...	«Sí que salió con un presupuesto aprobado, que respaldaba un poco las actuaciones del Plan.» (824)	«Llega muy tarde y no se ha empezado a ejecutar todavía.» (825)	«Lo negativo de ese Plan es que se ha desarrollado con poco liderazgo político y con muy poca implicación de los agentes.» (877)	Es el primer Plan en la comunidad, y se han conseguido la mayoría de las medidas.	«Para ser el primero, está muy bien. Y se ha conseguido la mayor parte.» (725)	Es necesario concretar más los objetivos, establecer indicadores y clarificar la financiación. Se podría crear una coordinación con el PECL.	«Concretar más los objetivos. También poner indicadores, eso es básico y prioritario. Y luego el tema de la financiación, que queda más explícita hasta donde se pueda.» (669)	«Todo es mejorable, porque el primer tema que detectamos fue el de los indicadores. Sin indicadores, todo es muy ambiguo.» (728)
Contras II	...no se ha ejecutado todavía, y se ha empezado a ejecutar muy tarde.	No ha habido liderazgo político ni implicación de los agentes. Es considerado un Plan de servicios sociales.							

8. Comunidad de Madrid: la experiencia como andamiaje para un Plan completo y técnico

EL II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid (2005-2009) parte de la experiencia que ya han recogido los técnicos y responsables del área de inmigración en la Comunidad de Madrid, la segunda comunidad con más inmigrantes, después de Cataluña, con más de ochocientos mil extranjeros registrados. No sólo ya tienen experiencia, sino que esa experiencia ha sido más intensa que en otras comunidades, por este amplio volumen de inmigrantes. Es por esto que el Plan de Madrid es un plan muy técnico, con un presupuesto más o menos bien desglosado, unas medidas específicas relacionadas con objetivos generales y principios claramente definidos desde el comienzo. El problema puede venir en la ejecución e implementación de las medidas en una realidad que, como sabemos ya, es muy cambiante y dinámica, y necesita de una creciente flexibilidad y capacidad de respuesta por parte de las autoridades autonómicas y municipales.

El Plan, como se muestra en el índice, parte de un proceso de elaboración cuya metodología se esclarece en el primer capítulo, y cuya idea principal es tratar de combinar el trabajo triangulado de un equipo de investigación, un grupo de analistas externos y un grupo de apoyo técnico, que trabajarán a modo de Comisión Técnica con las Consejerías implicadas de forma transversal. Las líneas generales se presentaron a las ONG y asociaciones de inmigrantes, para que éstas puedan proponer determinadas correcciones y puntualizaciones.

Seguidamente, se explica el marco normativo en el que se ha de insertar un Plan de estas características, así como el perfil sociodemográfico de la población extranjera residente en la Comunidad de Madrid, basado en un estudio previo sobre fuentes secundarias, en los respectivos capítulos 2 y 3.

A continuación, se exponen los principios rectores que canalizan la dirección en la que se han de encaminar todas las medidas propuestas en el Plan. Estos principios, descritos en el Plan de Madrid en el capítulo 4, son seis: cohesión social, igualdad de oportunidades, corresponsabilidad, normalización, interculturalidad y coordinación. Se destacan también como principios fundamentadores de la intervención sobre la inmigración cuatro ejes estratégicos, vertebradores del Plan, expuestos en el capítulo 5: la sensibilización, de la que se encarga en su mayor parte los CEPI, o Centros para la Integración y la Participación; la información, proporcionada por el Observatorio de la Inmigración; la formación, desarrollada por el Centro Regional para la Formación en Inmigración; y la mediación, de la que se encarga la denominada Escuela de Mediación Intercultural.

De todos estos mencionados principios, el que más interesa para describir el modelo de integración que se trata es el principio de interculturalidad, que viene detallado de la siguiente manera:⁵⁹

Las sociedades modernas actuales se van haciendo más complejas con la incorporación de personas de culturas, etnias e identidades distintas y plurales a las preexistentes en ellas. Por esa razón el horizonte debe abrirse no solamente a la pluralidad cultural, sino a las nuevas formas sociales y culturales, que son fruto de los procesos de intercambio tan fructíferos entre los que ya están y los que llegan ahora. La interculturalidad supone el reconocimiento de unos y de otros como distintos pero iguales que conviven y comparten no solamente espacios comunes, sino proyectos comunes.

A través de estas líneas se vislumbra una superación del modelo pluricultural, que a pesar de presentarse como idóneo para sociedades como la europea, ha dado muestras de ser ineficaz para conseguir una auténtica integración de los inmigrantes ya que genera situaciones de inestabilidad.

⁵⁹ Comunidad de Madrid. Consejería de Inmigración (2006), *Plan de Integración 2006-2008*. Madrid: Consejería de Inmigración. p. 36.

El Plan de Madrid define el principio de corresponsabilidad y el carácter bidireccional del proceso de integración en un mismo punto:⁶⁰

Las medidas y actuaciones que se proponen en este Plan buscan estimular las relaciones bidireccionales y recíprocas entre la sociedad de acogida y la población inmigrada, de modo que se eviten las situaciones de dependencia, subordinación o privilegio. Caminar con el horizonte y la exigencia de la reciprocidad, significa el reconocimiento de deberes y derechos, de forma que puedan estimularse la responsabilidad compartida, la horizontalidad en las relaciones y la comunicación mutua.

Después continua recordando que la ineludible responsabilidad de la Administración Pública que tiene el deber de jugar un papel exclusivo en el proceso de integración.

Posteriormente, en el capítulo 6, se describen los diez ámbitos principales de actuación del Plan, exponiendo, para cada uno de ellos, el marco contextual, un diagnóstico y unas conclusiones justificadoras de las medidas. Los diez ámbitos que marca el Plan madrileño son empleo, vivienda, educación, servicios sociales, salud, sensibilización y opinión pública, participación y gestión de la diversidad, codesarrollo, familia y juventud.

En función de las conclusiones extraídas en cada uno de dichos ámbitos se exponen en el capítulo 7 los objetivos generales para cada área de actuación, desarrollados a su vez en unos objetivos específicos, que llevan aparejadas las actuaciones específicas del Plan. Estas actuaciones serán las que, en el capítulo 9, dedicado al presupuesto, se muestren dotadas económicamente de unos recursos específicos para cada actuación en sí. Este presupuesto muestra de una forma clara el coste económico por consejerías, el coste económico por área de actuación y las partidas específicas por actuación, cuyo montante total supera los 4.400 millones de euros.

Por último, el capítulo 8 determina un sistema de mecanismos para el seguimiento, coordinación y evaluación del Plan, median-

⁶⁰ *Ibidem*, p. 35.

te unos determinados indicadores mostrados en el anexo I. Este Plan muestra también una evaluación del anterior Plan 2001-2004.

8.1. Elogios y críticas al Plan madrileño

El Plan madrileño es destacado por casi todos los entrevistados como un buen Plan técnico, gracias al cual se ha perfilado una apuesta política importante por el trabajo en un tema tan importante como la inmigración: «No sé si estará de acuerdo o en desacuerdo porque es un planteamiento político. Pero técnicamente coincido y decididamente lo defiendo» [EST]; «Tú lees el Plan y aparece, las medidas son coherentes, mediación intercultural, apoyo en la escuela, yo creo que no hay que objetar mucho a esas cosas» [IND]; «Sí se ha hecho una apuesta muy importante a favor de la integración y de los inmigrantes, es una apuesta presupuestaria importante, aunque eso no lo es todo, y es una apuesta de gestión (...). Cuando se presentó el Plan lo que más titulares levantó era que la Comunidad de Madrid pide el voto para los extranjeros en las municipales, [así que] es una apuesta importante» [IND].

Es, incluso en algunos aspectos, un Plan innovador, aunque poco conocido (Nuestro Plan es muy integrador y vanguardista, pero creo que lo ha leído poca gente» [IND]), y se destaca el hecho de que hayan participado en su elaboración científicos sociales procedentes del mundo académico de la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid: «Recibimos el trabajo elaborado por la Universidad de Comillas que se encargó de gestionar toda la tarea previa» [IND].

En el otro lado de la balanza, se critica que, aunque en la teoría y sobre el papel, el Plan sea un documento magnífico, se falle en la gestión del mismo: «Sí, sobre el papel, bien; el problema es la gestión, que es más un folleto, una declaración de intenciones. Nosotros no vemos lo de la Consejería» [IND], Además, se critica la reciente creación de una Consejería específica para inmigración, algo que, en la opinión de los entrevistados, podría haberse subsanado sencillamente con la creación de una

Dirección General bajo la Consejería de Presidencia: «Sí es una, depende de Presidencia, es una Dirección General o Consejería, aquí se llama *inmigración*, pero no “migraciones”, porque las migraciones no sabemos cómo van a ser dentro de diez años» [IND]; «A lo mejor en un momento primero, hay que crear planes o consejerías específicas, lo que pasa es que no tiene que ser para siempre» [EST]; «Propusimos que, como en Andalucía, efectivamente, surgiera de Presidencia, una dirección general porque lo de la Consejería nos parece exagerado, en sentido político» [IND].

La realidad es que, actualmente, sólo tres comunidades autónomas se han atrevido a otorgar la categoría de Consejería a un tema que, si aún no se considera importante, lo será en un futuro bastante cercano: la Comunitat Valenciana (Consellería de Inmigración y Ciudadanía), que ya hemos visto; la Comunidad de Madrid, que nos ocupa ahora (Consejería de Inmigración y Cooperación); e Illes Balears (Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración). El resto de comunidades prefiere mantener el tema de la inmigración inserto en alguna de las Consejerías o departamentos ya existentes, bien sea bajo la forma de Dirección General o la de Secretaría General. Tanto a la Comunitat Valenciana como a la de Madrid se les ha criticado la creación de sus respectivas Consejerías, pero las razones pueden tener más que ver con lo reciente de la decisión que con un auténtico conocimiento diacrónico de su trabajo, imposible hasta la fecha.

Esta visión técnica también entronca con la necesaria transversalidad para un correcto trabajo entre las Consejerías implicadas, si bien puede ser tan sólo cuestión de tiempo, puesto que lo criticado a veces, más que la creación de la propia Consejería en sí, es su juventud e inexperiencia como órgano propio: «Es un Plan de imagen, porque además la Consejería es algo recientemente creado, una estructura muy pequeña, a lo mejor voluntarista, pero en teoría tiene que coordinar todas las acciones con las demás Consejerías, pero no existe una dirección general de coordinación de todo eso, no hay» [IND]. No obstante, estas críticas provienen de la oposición política, por lo que puede que no sean demasiado representativas de la opinión general de los implicados.

Otra gran crítica a este Plan se refiere al hecho de la inexistencia de un cronograma de aplicación del mismo, así como la opacidad de un presupuesto que no está determinado por años, sino sólo por Consejerías y áreas de trabajo: «Tenía una grave carencia el Plan y es que no tenía cronograma (...). Te hablaba de 240 medidas que se ponían en marcha pero no había un cronograma de ejecución con lo cual no había un compromiso previo. Para mí, lo he visto desde dentro y hago autocrítica, y creo que es uno de los graves defectos, que no se puso» [IND].

8.2. La conciliación entre el modelo teórico y el pragmatismo del Plan de Madrid

Una de las críticas más fuertes que, aunque bastante acertada, sea bastante fútil, es la que realiza la Asociación de Inmigrantes con respecto a que este Plan no discrimina entre los distintos tipos de inmigración y las diferentes nacionalidades implicadas en ella. Es decir, que este Plan no contempla actuaciones con aquellos inmigrantes que no tienen regularizada su situación administrativa: «Nosotros no hemos participado (...), en el colectivo que atendemos nosotros no tenemos nada. El Plan no nos da nada, no nos ofrece nada (...). El Plan de Integración sí está ahí, pero a nosotros poco nos dice. En cada una de las posibilidades y de las opciones es muy poco lo que tiene de incidencia en la vida de los inmigrantes, por la forma en que llegan, en el trato que tienen» [ONG]. Por lo que piden que este Plan se denomine como *Plan de Convivencia*, y no de *Integración*: «Plan de Integración, sobre todo que no lo llamen así porque no lo es» [ONG].

El hecho es que esta Asociación, en realidad, quiere llamar la atención sobre la dificultad que tienen las comunidades autónomas para moverse en un reparto competencial especialmente dificultoso a la hora de trabajar con un fenómeno que no conoce límites ni fronteras. Dicha Asociación puso de manifiesto que su trabajo diario conlleva el trabajo con inmigrantes no regularizados, por lo que el Plan, en esta parte de su cotidianeidad, no es de mucha ayuda: «Estamos fuera del Plan. Verás yo te puedo explicar: si es para eso de ver los Planes hay asociaciones y colecti-

vos que nos ponemos al margen completamente de esos Planes. Sobre todo cuando decidimos atender a los irregulares, es muy poco lo que el Plan nos dice y muy poco lo que nosotros podemos participar en ese Plan porque las condiciones que ponen nosotros no las aceptamos. (...) Una de las condiciones esenciales es que los usuarios estén legalizados o que, por lo menos, estén inscritos en el INEM, lo que quiere decir que no se puede participar en esos Planes» [ONG].

Además, esta Asociación puso el dedo en la llaga del problema del reparto competencial, que no sólo los ata de manos a ellos y el resto del denominado Tercer Sector, sino que también lo hace con las autoridades gubernamentales que estén en niveles por debajo del estatal: «En qué medida un Plan puede planificar una acción integradora cuando, primero, ese Plan no tiene competencias, y segundo, cuando están a expensas de lo que dictamine la Administración Central» [ONG].

No obstante, y soslayando esta eventualidad momentáneamente, el Plan madrileño apuesta por un modelo intercultural, que rechaza la limitada visión asistencialista del tema de la inmigración: «Yo apuesto por el modelo de transversalidad y situar a la inmigración en contextos de servicios sociales es situarla en una situación que requiere ya desde el principio asistencia, o que requiere y que toda la población inmigrante potencialmente puede ser usuaria de servicios sociales. Creo que no es así (...). El reto es éste, es la convivencia, el reto es qué sociedad construimos y qué hacemos entre todos. Lo que pasa es que nadie se replantea, no nos lo planteamos. Somos ellos y nosotros» [EST]; «Es una población que se ha de captar, trabajar con ella y absorberla (...). Así que el modelo ahora mismo es éste, multicultural. Pero yo creo que no tienen ningún modelo. (...) Debe haber unos programas o planes para que la riqueza cultural de esas personas se mantenga y haya un modelo de gestión de la inmigración intercultural» [IND]; «La interculturalidad como modelo de integración (...) y del principio de la cohesión social, en la línea de la Cumbre de Lisboa que las sociedades modernas o están cohesionadas o no van a avanzar ni progresar. (...) Ciertas dinámicas de integración a pesar de que crezca el número son las mismas. Esas pautas de integración se repiten también ahora con más gente pero vienen a ser lo mismo» [IND].

Un modelo de convivencia que sirva, en un futuro no muy lejano, de plataforma sobre la que asentar determinados debates sobre derechos civiles y políticos para la población inmigrante, debates que ya se están dando entre los responsables de la inmigración, aunque todavía no en el espacio de la opinión pública.

Por ello, en las entrevistas surgió el tema de los derechos de los inmigrantes, y se vislumbra cierta inclinación por, tarde o temprano, sacar a colación un tema controvertido y polémico como es el del derecho al voto para la población inmigrante. De hecho, el propio Plan insta textualmente a que se reconozca dicho derecho para los inmigrantes: «Nosotros hemos pedido lo que no pide ningún Plan, textualmente, el voto para los inmigrantes en el apartado de participación, hay una medida para instar al Gobierno» [IND].

En esta tesitura, todos los entrevistados se posicionaron a favor de dotar de derechos al inmigrante: «Yo creo que deben votar, esto lo digo como persona, es un derecho y es un derecho importante, pero tampoco tenemos que situar el concepto de la ciudadanía sólo en que el inmigrante vote o no vote. (...) Que disfrute de todos los derechos como el resto de ciudadanos, que sea un ciudadano más» [EST]; «Para las personas que residen, incluso para los no residentes, que la gente tenga derecho a todos los servicios y a todas las prestaciones. (...) Nosotros defendemos un modelo de ciudadanía de plenos derechos, lo que pasa es que abogamos por la normalización, por la inmigración regular» [IND]; «En el Plan se valora la importancia de los derechos sociales, de los derechos culturales y se avanza en la necesidad de los derechos políticos» [IND]. Esta dotación de derechos ha de ir consecuentemente acompañada de unas obligaciones anejas a dichos derechos: «No queremos ver al inmigrante víctima, no queremos considerarlo un colectivo objeto de servicios sociales, no solamente tenéis derechos sino que también tenéis obligaciones y creo que es la recuperación de la dignidad del inmigrante» [IND]. Y también se ha de tener especial cuidado para no caer en electoralismos particulares: «El tema de inmigración lo utilizan más como propaganda electoral» [EST].

Este Plan, por tanto, apuesta por la ciudadanía, aunque no tan explícitamente como el Plan catalán, pero la primera piedra, en las conciencias de los que conocen bien un tema tan denso y com-

plicado como el que nos ocupa, parece estar puesta. Una primera piedra fundada sobre el conocimiento de que dotar de derechos no es algo simplemente altruista, sino que implica un conocimiento y un compromiso, un contrato entre dos partes: «Yo creo que [este Plan] es una apuesta importante por una ciudadanía que no sea de cartón piedra. Entonces la ciudadanía no se puede dar a cambio de nada. La ciudadanía es una conquista también. No es patrimonio del que la posee, pero tampoco se regala. La integración es un proceso que exige que la persona que llega conozca las pautas en las que estamos. (...) Hay una base común y luego los ingredientes que son más o menos negociables, aunque hay algunos aspectos que no son negociables» [IND].

Por la delicadeza del tema, y por la controversia que puede crear en la opinión pública, se ha tratado de lado y, como muestra del resto del Plan, se ha preferido no situarse en la línea teórica mostrada en el Plan catalán, que toma partido directamente por los derechos políticos —aunque, como hemos visto, la dificultad o la inmadurez a la hora de tratar este tema obstaculiza también en Cataluña un verdadero debate social sobre el mismo y, sobre todo, la adopción de medidas que modifiquen sustancialmente el *status quo* legislativo actual— (recordemos también la dificultad competencial para las comunidades autónomas sobre un derecho constitucional).

Probablemente, será la realidad social la que active un debate que parece cada día más necesario si no queremos que la democracia pierda su carácter más fundamental de representatividad, siempre desde la convivencia diaria, que es la que marca los tiempos sociales en la inmigración. Para que dicho debate se produzca de la manera más correcta, será necesario sensibilizar a la población autóctona sobre lo que está por venir: «La convivencia se va armonizando de una forma natural, hay una mediación natural que existe entre las propias nacionalidades que hay. (...) El problema es [que] no se explica suficientemente a los madrileños lo que significa el hecho migratorio, la incorporación de nuevos ciudadanos» [IND]. En el plano teórico, se reconoce que uno de los hitos de la integración pasa por el reconocimiento de la ciudadanía plena, y que no existan categorías de ciudadanos: «Pero debería ser [un Plan] de inmigración y después avanzar mucho más hacia la ciudadanía. Son unos años en los que hay que crear ciudadanos y ciudadanas que

participen. Si no hemos llegado a este proceso es que hemos estado fallando a lo largo de los últimos años» [EST].

Por esta razón, y en el fondo, una de las palabras que mejor define al Plan madrileño es *pragmático*, como ocurre en Andalucía, donde se parte de las actuaciones ya existentes para crear un Plan que programe y planifique lo vigente con lo demandado, y que apoye el trabajo diario de los técnicos de la Administración: «Yo te digo que no, en el día a día, se ve que esta gente lucha por cosas concretas» [EST]. Este pragmatismo puede redundar, sin embargo, y si no se tiene el cuidado necesario, en una falta de modelo claro o en una indecisión sobre el modelo teórico que se ha de aplicar que conlleve la creación de modelos opacos o ambiguos que no integren realmente, sino que creen espacios separados: «La integración es un proceso bipolar, que supone que se integren unos y también otros, y tú tienes derechos, pero los que están aquí también tienen derechos» [IND]; «El Plan, hecho para todos, pero en la práctica no, hay dos puertas de entrada para la sanidad, la educación» [IND]; «Nosotros estamos bien y ellos se tienen que acomodar aunque hablemos de interculturalidad. Aquí se están produciendo situaciones que aunque no queramos están cambiando» [EST].

8.3. La normatividad, la continuidad y la transversalidad en el Plan madrileño

Sobre la posibilidad de que los Planes contengan más normatividad de la actual, que obliguen en determinados aspectos, más que guíen, también parece haber cierto consenso en que un Plan puede marcar unos determinados mínimos exigibles: «Tampoco grandes normativas, sólo tres o cuatro cosas de obligado cumplimiento y a partir de ahí. (...) No son de obligado cumplimiento, son planes que marcan directrices pero no obligan a seguirlas. Pero insisto, poquitas cosas, no muchas» [EST]; «En este tema no tenemos ninguna posición institucional y no nos hemos pronunciado al respecto. Yo soy partidario de no hacerlo [normativo]. (...) Pero sí podemos instar, desde las comunidades autónomas al Gobierno Central a poner en marcha eso, entonces no tenemos

capacidad normativa pero sí política y desde el Plan puedes poner en marcha medidas en las que instes» [IND]. Y éstas deben ser desarrolladas sobre todo en el marco municipal: «La descentralización de la acción debería ser noventa por ciento municipal. Y los planes que den unas líneas básicas pero que no bajen a cosas concretas, (...) que den marcos, líneas estratégicas, pero la concreción luego, la deberían hacer los municipios» [EST].

Esta normatividad «de mínimos» puede justificarse en la dinámica de un hecho social tan cambiante como la inmigración. Los cambios rápidos producidos en este fenómeno pueden haber alterado o modificado también las previsiones realizadas en este Plan, en base al diagnóstico previo y, por ello, los entrevistados pueden tachar dicho diagnóstico como incorrecto: «El análisis territorial, el análisis de necesidades previo, (...) es que aquí no ha habido. (...) Sobre todo un análisis de la realidad, eso sí habría sido muy importante» [IND]; «Son defectos del sistema, que tendrá que corregirlos. De falta de análisis» [ONG] bien se reconoce que la realidad es cambiante, pero que lo planificado sigue siendo válido varios años después: «Cuando se hizo el diagnóstico del Plan es verdad que había un escenario distinto en el 2005 al que hay en 2007 (...), pero mucho de lo dicho y planificado servía para ahora, y estoy seguro que servirá para el año 2008» [IND].

Este Plan es considerado, internamente, un salto cualitativo respecto del anterior, que partía de una visión más asistencialista del tema inmigratorio: «Supone un salto en cuanto que es un plan más transversal y es plan de gobierno. Aquel parecía más un plan de servicios sociales. Yo creo que ese [salto] ha sido cualitativo» [IND]. Y destacan también los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI) como el avance más destacado de este último Plan: «Los CEPI, los centros de participación, en teoría son casas regionales, (...) por lo menos no tenemos ninguna información, nosotros ni mucha gente» [IND].

La transversalidad fue destacada por todos los entrevistados como la característica del Plan más importante y la que más debe dirigir todas las actuaciones administrativas, que deben estar perfectamente coordinadas, para no duplicar servicios ni malgastar recursos: «Porque es muy específico y si creas lo específico al final es como te decía, que no está adscrito a una Concejalía porque es

identificarla con... y, al final, esa Concejalía es la que tiene que dinamizar todo, cuando creas una estructura específica parece que todas las acciones tienen que salir de ahí. Ése es el riesgo, que al final sea una actividad quien aglutine todo y no esa idea de transversalidad» [EST]; «Hay que dar información a los funcionarios en todas las estructuras» [IND]; «Se nos encomendó la coordinación de las tareas de elaboración final del Plan 2006-2008, y ahí recibimos el trabajo elaborado por la Universidad de Comillas que se encargó de gestionar toda la tarea previa e hicimos reuniones con todas las Consejerías. (...) Un diálogo con el resto de las Consejerías, pero un diálogo simétrico de Consejería a Consejería. (...) Todos los Planes intentan ser Planes transversales porque tratamos un tema transversal, pero éste sí lo ha conseguido en la intención y en el diseño» [IND]. Pero no ha de perderse la idea de fondo: que se está trabajando en pro de la integración de las personas inmigrantes que llegan a nuestro país («Los elementos claves siguen siendo en este momento [los de] la transversalidad, [pero] el objetivo final es la integración, eso tiene que aparecer en todos y además es esa dirección [la] que se plantea» [EST]).

8.4. La visión de los entrevistados sobre los principios, objetivos, áreas y medidas

En los principios rectores del Plan, hay una muestra de la colaboración de entidades externas al Gobierno Autonómico en la propia elaboración del Plan. Si inicialmente se habían propuesto cuatro principios principales, que son la *igualdad de oportunidades*, la *corresponsabilidad*, la *cohesión social* y la *interculturalidad*, a petición o sugerencia del Foro de la Inmigración, del que hablaremos más adelante, se incluyeron dos principios más, los de *normalización* y *coordinación*, lo que muestra el talante consensuador de los responsables del Plan: «Teníamos cuatro pero luego los ampliamos a seis por sugerencia del Foro. (...) Ésos eran los cuatro principios a los que después se añadió el principio de la normalización, (...) y la coordinación (...), que fue a instancias del Foro» [IND].

Aparte de la transversalidad, sobre la que ya hemos comentado algo, hay otros principios que fueron destacados, bien por su

importancia general, como ocurre con los de *cohesión* y *corresponsabilidad*: «Dos principios que son innovadores, y son el de la cohesión y el de corresponsabilidad» [IND]. Se señala la innovación que supone su introducción en un Plan de estas características, o bien porque no aparecen y deberían, en opinión de los entrevistados, ser ejes centrales de la acción sobre la inmigración, como es el principio de *sensibilización*: «El problema es [que] no se explica suficientemente a los madrileños lo que significa el hecho migratorio, la incorporación de nuevos ciudadanos, (...) No hay trabajo de sensibilización, (...) no un trabajo sostenido, ése es el riesgo y una de las preocupaciones, como sabes, de los españoles en general» [IND]. Lo mismo sucede con los principios de *dignidad* y *respeto a la igualdad*: «La dignidad, del ser humano, que es el primer principio que está por encima de todo y se nos olvida. La igualdad es una meta, un deseo, yo creo que hay que ser iguales, pero iguales en derechos, prestaciones, y se nos olvida iguales como personas» [EST].

Sobre los objetivos, mostrados ejemplarmente por áreas de actuación, y desglosando para cada objetivo general sus respectivos objetivos específicos y actuaciones concretas, los entrevistados opinan que los objetivos no están operativizados de la mejor manera, que son demasiado abstractos: «[En] Los [objetivos] generales la tendencia es a que sean abstractos. Son objetivos que se tenían que haber operativizado un poco más, incluso debía haber objetivos que así se repiten» [EST]. Lo que puede conllevar mayores dificultades a la hora de su correcta implementación: «En teoría sus objetivos son plausibles, también hay unos indicadores, para la evaluación, pero luego el grado de cumplimiento...» [IND].

En lo que se refiere a las distintas áreas de actuación (recordemos que había diez, a saber: empleo, vivienda, educación, servicios sociales, salud, sensibilización y opinión pública, participación y gestión de la diversidad, codesarrollo, familia y juventud), se han destacado las áreas de juventud, familia y sanidad. La familia es contemplada en el Plan como el principal núcleo donde pueden desarrollarse algunas de las medidas y actuaciones concretas para favorecer la inmigración: «Nosotros tenemos el tema de juventud y familia (...). La familia como lugar de integración es algo que aquí hemos querido potenciar y además se ha visto en el diagnós-

tico. Es más fácil integrarse en familia como núcleo social de gran importancia que integrarse sólo» [IND].

La sanidad es el único tema aplaudido desde la asociación de inmigrantes entrevistada ya que es la única área a la que sí pueden tener acceso los inmigrantes en situación administrativa irregular, aunque depende siempre de la voluntad política: «Lo único que, parece ser, hemos tenido algo, después de luchar muchos años, es el tema sanitario. (...) Eso es lo único que del Plan tiene un poco de incidencia en los que viven sin documentación y sin forma. (...) Madrid entró ahora con esta tarjeta DAS pero que tiene muchas limitaciones, muchas dificultades de comprensión, que dependen de la voluntad política que se quiera aplicar» [ONG]. Esto no ocurre en el resto de áreas: «[Sobre] El plan de la vivienda, no nos dicen nada. El plan de inserción laboral no nos aporta nada. El plan de documentación, renovación, nacionalidad no nos dice nada porque está negado desde el principio. Y no sé, participación ciudadana, acceso a los trabajadores sociales, no nos dice nada» [ONG].

Además, el género se tuvo en cuenta a la hora de delimitar los ámbitos de actuación, pero se tuvo en cuenta de manera transversal a todos ellos, en lugar de definir un área específica sobre el género: «[Sobre] El ámbito de género sí hubo bastante debate sobre si lo incluíamos de manera específica como algún ámbito de trabajo. Al final se adoptó la decisión de que la perspectiva de género debía estar presente en todo el Plan» [IND].

En las medidas específicas, aparte de lo ya mencionado, encuentran los entrevistados algunos problemas, sobre todo a la hora de su implementación, algo visto también desde dentro, y también observado en el mencionado error de la inexistencia de un cronograma de ejecución, pero en líneas generales, hay aceptación sobre las mismas: «El contenido de medidas, en líneas generales, (...) pues sí son plausibles. (...) Las medidas van grosso modo, (...) entonces no están cuantificadas» [IND]; «Gran parte de las medidas se han puesto en marcha, algunas no todavía, y ahora tenemos que ver por qué no se han puesto en marcha y qué se puede hacer para poner en marcha las medidas que no se han implementado. (...) En la ejecución, hasta qué punto las Consejerías se implican en estas medidas es el trabajo en el que

estamos» [IND]. El enriquecimiento del Plan madrileño desde la experiencia no proviene sólo desde la propia experiencia sino también desde la ajena, puesto que se reconoce que se han tenido en cuenta e, incluso, copiado determinadas medidas para las que se ha observado un buen funcionamiento en otras autonomías: «Conocíamos el resto de los Planes. Sí, los tuvimos en cuenta. (...) Algunas medidas se copiaron de otras comunidades autónomas. (...) Y muchos aspectos del Plan de Integración andaluz los hemos plasmado en el nuestro, así como metodologías de seguimiento y demás» [IND].

Se destacan también desde el Tercer Sector las medidas que les afectan a ellos, especialmente aquellas que potencian el asociacionismo de los inmigrantes: «Hay otro elemento esencial de este programa y es que desarrolla mucho las propias organizaciones y asociaciones de los propios inmigrantes» [ONG]. Si bien resulta difícil el mero hecho de aunar nacionalidades tan dispares y diferentes como las africanas, y también aquellas medidas referidas al mundo laboral: «A esta gente hay que formarla, (...) para que puedan ser activos en el mundo laboral español o también si retornan a su país. (...) Esos planes de formación sólo son para aquellos que entran en el sistema de inserción laboral. (...) Los que podrían usar esos planes de inserción son precisamente aquellos que no tienen documentación, pero por lo menos están en trámite, en cambio no está contemplado esto» [ONG].

8.5. La temporalidad y el presupuesto en el Plan de Madrid

Se es consciente de que un Plan de estas características necesita de un tiempo para ser implementado y consecuentemente evaluado, y parecen verse los cuatro años como un óptimo límite temporal: «Creo que cuatro años está bien, no sólo por la coincidencia con temas políticos sino porque hay otra situación, porque en cuatro años te da tiempo a iniciar y revisar proyectos y, en todo caso, a prorrogar, (...) cuatro años te dan de sí para ver si, con carácter experimental, las cosas funcionan o no, y qué cosas tienes que reforzar y qué cosas no» [EST]. Una realidad cambiante exige un

Plan flexible y dinámico capaz de adaptarse a la situación, sea cual sea: «Yo creo que cualquier Plan de Inmigración tiene que ser muy flexible y muy cambiante, porque el hecho migratorio cambia por meses. La realidad que en un momento es, después es menos intensa y aparecen otro tipo de realidades» [EST]. Si establecemos un *continuum* en el que en un extremo está la flexibilidad y, en el otro, la normatividad, los entrevistados madrileños parecen preferir la flexibilidad, como decimos, por la propia dinámica interna del fenómeno migratorio. No obstante, el Plan madrileño adolece de cronograma, y éste es un defecto que puede afectar claramente a la implementación de las medidas: «Tenía una grave carencia el Plan y es que no tenía cronograma. (...) Te hablaba de 240 medidas que se ponían en marcha, pero no había un cronograma de ejecución con lo cual no había un compromiso previo. Para mí, lo he visto desde dentro y hago autocrítica, y creo que es uno de los graves defectos, que no se puso» [IND].

Como suele ocurrir siempre, donde más disparidad de opiniones hay es en el tema económico, el presupuesto. Por un lado, los detractores del Plan le achacan al mismo la falta de medios y de voluntad de aplicación y el hecho de que las medidas no estén cuantificadas: «Vemos que no hay voluntad de aplicarlo ni medios por sí mismos. (...) Las medidas van *grosso modo*, (...) entonces no están cuantificadas» [IND]. Aparte de la habitual queja de que los presupuestos para temas sociales siempre son insuficientes: «Cuando se habla de presupuestos siempre se dice que son insuficientes, eso está claro. Lo que se gastan las Administraciones tanto en inmigración como en otro tipo de cosas» [EST]. También se habla de irrealidad en el presupuesto, que ofrece cifras que no son reales o efectivas: «Dicen que son cuatro mil y pico de millones, (...), pero en sentido estricto para inmigración podrán ser 600 o 500 millones» [IND]). Opinan que se apoya más este tema desde el Ministerio que desde el Gobierno Autonómico: «Las primeras dotaciones son con el fondo de apoyo del Gobierno Central, de hace varios años» [IND].

En el otro lado de la balanza, se contempla el presupuesto del Plan como un presupuesto desglosado correcta y específicamente: «Este Plan se acompaña de un equipo específico y de una partida específica» [EST]. Es un presupuesto sustantivo, muestra de una

voluntad real de ejecución: «Fue básico elaborar el presupuesto y también los indicadores, porque creo que ésa es la prueba del algodón de si es una declaración de intenciones o un programa que se quiere ejecutar realmente» [IND]. Las medidas están cuantificadas hasta donde se ha podido: «Y fue una reelaboración muy interesante porque, al lado de cada medida, le quisimos poner un presupuesto, y ese presupuesto también lleva una serie de indicadores que, aunque no están incluidos ahí, los tenemos» [IND]. Un presupuesto, en definitiva, transparente y anclado en la realidad: «Hemos puesto presupuestos específicos y, para eso, hemos pedido la aplicación presupuestaria en la que está metido ese recurso. Yo creo que ahí hemos tenido transparencia. No hemos dicho una cuantía sin más, sino que decimos qué aplicación presupuestaria, qué capítulo y qué artículo refleja ese presupuesto. Ahí creo que hemos sido bastante transparentes y, hasta ahora, nadie ha valorado lo contrario» [IND].

En realidad, tanto unos como otros están en lo cierto. El presupuesto está desglosado por medidas, pero no es menos cierto que no lo está por años, que no existe ese cronograma de aplicación del que ya se ha hablado, y que la cuantificación, sólo por áreas o por Consejerías, no responde a una necesidad práctica para un trabajo de campo diario. No obstante, y ya que este defecto ha venido desde la propia autocrítica, se ha de aplaudir que ser conscientes del problema es ya parte de la solución, por lo que es previsible que en futuros Planes el error sea subsanado.

8.6. La coordinación espacial y el reparto competencial como base para un óptimo funcionamiento

El punto sobre el que existe un mayor consenso entre todos los entrevistados es a la hora de destacar el papel del municipio como el nivel más importante en cualquier actuación que tenga que ver con la inmigración y, por ello, hay numerosas intervenciones sobre este aspecto en todas las entrevistas, tanto de Madrid como del resto de comunidades: «Desde el punto de vista técnico, para mí sería el nivel municipal el nivel básico» [EST]; «Hay un olvi-

do de los municipios, de hecho [a] la Federación Madrileña de Municipios no se le da interés. (...) El Estado tiene un papel, las comunidades autónomas, otro, y los municipios en primera línea de trabajo deberían tener más dinero, más competencias, una ley de desarrollo local, que estamos pidiendo siempre en Madrid, que se descentralicen más competencias del Gobierno Autonómico. Donde debería estar el fuerte es en los municipios» [IND]; «Los Ayuntamientos poco a poco se van implicando en el tema. Su papel va tomando fuerza, la interlocución va mejorando. (...) Yo creo que esta Consejería ha sido un acierto y, cuando se vaya reforzando, tenemos una plantilla de personal muy reducida de momento, pero estoy convencido que la relación con los Ayuntamientos la vamos a mejorar mucho» [IND]; «El Ayuntamiento tiene que recibir recursos para poder dar respuesta a todo eso. Como no reciba recursos, la Administración municipal por sí sola no puede estar cubriendo todo lo que se necesita. Y ahí sí que es cierto que yo creo que hay cosas que está gestionando la Comunidad de Madrid y deberían ser de gestión municipal» [EST]; «Cada municipio actúa desde allí, normativo, y luego el Ministerio también tiene que dictar normas de obligado cumplimiento y supervisar la elaboración de las mismas. Creo que las comunidades deberían también dictar directrices en los ámbitos de su comunidad, pero no pasar a ser gestoras excepto en aquellas cosas que sean supramunicipales» [EST].

De hecho, uno de los mayores consensos surge a la hora de pedir un reparto competencial que permita una mayor capacidad de trabajo, tanto para los entes municipales como para los autonómicos. Cuando se habla de dotación de derechos, por ejemplo, no tiene sentido plantearlo en el ámbito municipal, puesto que no es ahí donde se halla la competencia sobre ese terreno. El reparto competencial es muy complejo, pero a la vez es la clave para trabajar correctamente en pro de la integración de los inmigrantes, y así lo demuestra la unánime opinión de todos los entrevistados, y, además, declarado así en numerosas ocasiones: «Yo creo que tenemos que partir de lo que tenemos. Y eso hay que conjugarlo. Lo primero es que haya unas políticas o unos planes, o unas actuaciones, como pueden ser el Plan de Integración. Pero un Plan de Integración sin que sea aceptado por la Administración Central

es un disparate. Un Plan de Integración sin que sea aceptado por los Ayuntamientos es otro disparate. Un Plan de Integración debe tener el poder para decirle a la Administración Central [que] en estos casos regularizamos a la gente» [ONG]; «Con los municipios no hay coordinación, (...) y con el Ministerio [se] está en guerra. (...) Esa coordinación de todos los niveles de la Administración en un tema tan complejo como este de la inmigración. (...) La coordinación entre Administraciones es siempre un déficit, un problema» [IND]; «Yo creo que la Consejería debería invertir mucho más en los Ayuntamientos. Y sobre todo en políticas de acogida, pero también en temas de educación (...) Y en relación al Ministerio, los Ayuntamientos en general no tenemos una vía de acceso al Ministerio, porque los ámbitos competenciales están en la Comunidad de Madrid» [EST]; «La coordinación de arriba hacia abajo ha funcionado muy mal, y luego (...) nosotros tenemos convenios con todos los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, con todos, y hemos distribuido de manera equitativa a la población empadronada los recursos que hemos recibido del Ministerio» [IND]; «Lo que percibo es un desinterés total en el hecho de la participación, de trabajar en común, cada uno va a su aire. Cada uno tiene sus intereses, y la división es total. (...) Yo creo que es una situación pésima entre las diferentes Administraciones. Se ignoran, no tienen interés ninguno en hacer un Plan que sirva para afrontar las situaciones» [ONG]; «Tendría que haber una mayor definición de lo que fueran bienes competenciales de la Comunidad de Madrid y lo que es la gestión a pie de calle y la gestión municipal» [EST]; «Vemos que no hay estructura de coordinación, una Consejería en la que están cuatro y el del tambor» [IND]; «Aquí el problema está en las competencias. Las competencias tienen que estar relacionadas. (...) El Ayuntamiento puede tener el dinero, pero no puede resolver la situación de las personas porque no es de su competencia» [ONG]; «Tendrá que haber ahora una serie de subvenciones para lo que es la inserción social, los planes de acogida, los planes primero de iniciación a la integración que los tendrá que llevar la Comunidad. Y después unos planes de vida normal, de integración, de trabajo que los tendría que llevar el Ayuntamiento, pero esto es un sueño» [ONG].

Sobre el sistema de los centros de atención al inmigrante hay, empero, discrepancias. Los CASI (Centros de Atención Social a Inmigrantes), surgidos del primer Plan, son una primera respuesta, de corte asistencialista, desde el Gobierno Autónomo a unos servicios municipales nada preparados para lo que estaba por venir: «Los CASI surgieron en un escenario en el que los servicios sociales municipales no estaban dotados para la atención a la diversidad» [IND]. Están siendo sustituidos por los mencionados CEPI: «Los CASI, aunque todavía existen, se van reduciendo a favor de una segunda fórmula que no es de atención social en el sentido de acogida, (...) sino más bien la fórmula que se promociona ahora son los CEPI, que son centros de participación e integración de los inmigrantes, que promueven más las pautas culturales y promueven más el conocimiento intercultural» [IND].

Dichos CASI han sido cuestionados por fundar una red paralela y aparte a la oficial de servicios sociales, en lugar de integrarlos en la existente: «Aquí básicamente funciona, lo que el Gobierno Regional tiene. (...) Los CASI, los Centros de Atención de Inmigrantes (...), que es una red paralela que nosotros hemos cuestionado porque no nos parece que tenga que haber redes paralelas a las oficiales, sino que tienen que estar integrados en los servicios sociales generales» [IND].

Por otro lado, los CEPI, que son asignados desde el propio Gobierno Autónomo hacia las asociaciones que éste determine, son criticados porque dicha asignación es puramente política e, incluso, en ocasiones, hecha ex profeso para la ocasión: «Los centros de participación los han adjudicado a entidades todas de universidades privadas y religiosas, centros conservadores todos. (...) Algo paralelo gestionado por ONG y los Centros de Participación, que es un producto de la época del gobierno de Esperanza Aguirre, que también lo conceden a una serie de asociaciones (...), la mayoría son desconocidas o nuevas, (...) diseñadas ad hoc» [IND]. El Gobierno Autónomo saca a concurso público estas concesiones, pero no se extraña del hecho de que, ya que es una asignación en parte política, sea lógico que existan discrepancias y debates, lo cual no invalida el modelo, puesto que lo que se critica es la asignación, no el mismo modelo de funcionamiento de los CEPI: «Los CEPI han tenido pocas críticas, por parte de la

oposición y se ha criticado la asignación, qué se saca a concurso público y si se debe asignar a A o B, ése es siempre un debate político, pero no se ha cuestionado el modelo» [IND].

También podemos afirmar que hay bastante consenso sobre la necesidad de un Pacto por la Inmigración, que despeje dudas sobre las líneas que se han de seguir, amén de que impida el uso del tema con fines electoralistas: «La inmigración, al igual que se dice con el terrorismo, debería ser un tema de consenso con unas ideas claves que habría que continuar independientemente de quién ganara o quién perdiera. Me parece que eso sería fundamental» [EST]; «Es un tema como el tema del terrorismo, como el tema de la sanidad, donde no se puede manipular y utilizar, el control efectivamente es inevitable, pero eso con otras medidas que la UE tiene que arbitrar de apoyo a otros países con carácter global» [IND]. Si bien se reconoce la gran dificultad para llegar a un consenso de este tipo, bien sea por motivos ideológicos o bien lo sea por motivos prácticos, como la falta de tiempo: «Ojalá [pudiera llegarse al Pacto], pero no hay calendario» [IND].

8.7. Espacios de comunicación: la colaboración con el Tercer Sector y el Foro Regional para la Inmigración

Como ya se ha comentado anteriormente, la colaboración con el Tercer Sector ha sido un punto básico para la elaboración de este segundo Plan madrileño, y así es reconocido desde ambas partes. Desde la Administración, que tiene un gran conocimiento de la realidad asociativa de la inmigración, y que conoce que es una realidad difícil y con gran disparidad de criterios e intereses: «Son asociaciones que generalmente tienden a juntarse por países de procedencia y con muy poca disponibilidad de tiempo para poder realmente comprometerse en la transformación de su propia realidad. (...) Pero sí que apostamos, creemos que son elementos fundamentales en los procesos de integración» [EST]; «Hay más implicación por parte de las ONG que por parte de muchos Ayuntamientos, porque a su vez los Ayuntamientos subcontratan a las ONG los servicios. A veces hay más conocimiento del fenómeno migratorio

por parte de ONG que operan en un territorio que por parte de sus Ayuntamientos, por lo que para la elaboración del Plan se ha tenido muy de cerca la interlocución de las ONG» [IND]. Desde las propias asociaciones, que son conocedoras también de su propia realidad y de su papel en la elaboración de Planes de este tipo: «Hemos colaborado con ellos, a nosotros nos han pedido la opinión de lo que estoy diciendo, hay cosas que las han tenido en cuenta, otras que no. (...) Si estamos reunidos es por algo, aunque esta forma de reunión tenga sus defectos en las diferencias de organizaciones. Es decir, en cuanto que son organizaciones que estamos unidas en una misma red por un mismo criterio, pero no somos organizaciones que atendamos a los mismos colectivos» [ONG].

Sin embargo, y a pesar de esta estrecha colaboración, el auténtico espacio público para la participación, el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, creado en 1998, mediante el Decreto 64/1998, de 23 abril, con funciones consultivas, de participación, de mediación y comunicación, y con representación de las Administraciones Públicas con competencias que afecten a la población inmigrante en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de las Organizaciones Sociales y de las Asociaciones de Inmigrantes más representativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, parece no funcionar todo lo bien que debiera. Los responsables de la asociación entrevistada afirman la poca representatividad en dicho Foro, por la disparidad de intereses que hay en el tejido asociativo, ya que parece perjudicarse a las asociaciones más minoritarias o con menor peso político: «Nosotros participábamos en el Foro anteriormente, esta vez no nos hemos presentado. Sabemos que sí, dentro de las inmigraciones también hay intereses. Indudablemente el predominio de la mayoría es el que pacta las conductas, por eso nosotros no estamos ahí» [ONG].

No obstante, esta opinión nos dice más sobre los propios problemas de las asociaciones de inmigrantes: «Son asociaciones que generalmente tienden a juntarse por países de procedencia y con muy poca disponibilidad de tiempo para poder realmente comprometerse en la transformación de su propia realidad» [EST], no sólo para su propia organización y configuración interna, sino

también a la hora de participar y consensuar determinados acuerdos o visiones sobre un mismo tema, sobre el propio funcionamiento del Foro, puesto que, como ya se ha puesto de manifiesto, el Plan madrileño es uno de los pocos para cuya elaboración se ha contado con las asociaciones de inmigrantes.

Es cierto que el Foro ha sido una fuente de representatividad e, incluso, legitimidad para la elaboración del Plan: «El Foro de la Inmigración se identificó en gran medida con lo que se había elaborado. Plantearon algunas observaciones y el 95% de las observaciones que planteó el Foro fueron asumidas. (...) En general, la comparecencia de la Asamblea hizo algunas críticas, pero en general hubo reconocimiento» [IND]. Sin embargo no es menos cierto que desde la propia Administración se reconoce que es necesaria una revitalización de este instrumento de participación: «Se remodeló, pero hay que revitalizarlo, pero no tanto las Comisiones, el encuentro plenario, sino los grupos» [IND]. Esto implica también su reconocimiento como instrumento imprescindible para contar con el apoyo social de cualquier medida que se ejecute e implante.

8.8. Evaluabilidad y percepción sobre la competencia por los recursos sociales

Sobre la evaluabilidad del Plan también hay un consenso más o menos establecido. Los indicadores para evaluar el Plan existen («En teoría sus objetivos son plausibles, también hay unos indicadores, para la evaluación» [IND]), aunque aún pueden afinarse más: «Yo creo que los indicadores todavía hay que afinarlos más, pero sí se puede hacer evaluación. (...) Nuestra comunidad y la de Andalucía somos las únicas que tenemos indicadores en todos los Planes» [IND]. Existen indicadores tanto explícitos como implícitos que no figuran textualmente en el Plan: «Y fue una reelaboración muy interesante porque al lado de cada medida le quisimos poner un presupuesto, y ese presupuesto también lleva una serie de indicadores que aunque no están incluidos ahí, los tenemos. (...) De indicadores de gestión, y de seguimiento de las medidas para evaluarlos luego» [IND].

Por último, como un aspecto que se ha querido reflejar en todas las entrevistas, de este Plan y de los otros, se les preguntó a los entrevistados su opinión sobre si existe alguna percepción social de una cierta competencia por los recursos económicos procedentes de la Administración. La base para que exista esta percepción está clara, así como el propio hecho de que existe: «Hay un aumento de la población y un costo añadido en la atención de los servicios generales» [EST]; «[Se] Ha ido abandonando lo público, entonces hay dos vías para los pobres, para los inmigrantes, la gente española que no tiene recursos, los colegios públicos infra-dotados, y luego ya, lo concertado y lo privado se potencia. (...) El español achaca a la inmigración, eso pasa en otros sitios, que hay menos becas por culpa de los inmigrantes, se las han llevado, pero es que hay pocas para todos. (...) Van bien las cosas porque los grupos sociales son inteligentes, pero sí hay riesgo, y de hecho se visualiza cuando explican que son los inmigrantes los que nos quitan el trabajo, más los recursos públicos» [IND].

La solución a este problema puede venir desde la discriminación positiva, lo cual es peligroso y choca con los principios de normalización y cohesión social: «La población de inmigrantes en muchos aspectos tiene desventajas, en muchos aspectos, y hay que poner medidas compensatorias que permitan la igualdad con el resto de ciudadanos» [EST]. Pero también, una forma más correcta quizás, desde un discurso más claro y sensibilizador hacia la población autóctona: «Las discriminaciones positivas a mí me dan miedo. Son victimizadoras en muchos casos. (...) Hay que apoyar, pero eres sujeto de derechos y sujeto de deberes. Ese discurso en la población cala mucho mejor» [IND]. De hecho, la percepción social de lucha por los recursos no sólo puede darse entre población autóctona e inmigrante, sino también entre diferentes conjuntos de nacionalidades inmigrantes, puesto que las condiciones de partida son distintas en función de la nacionalidad: «Los latinoamericanos (...) acceden a la sanidad pública porque tienen pasaporte en principio. (...) Los africanos, desde el principio se supo y se sabe que no entran en ese sistema, porque, en principio, no tienen pasaporte. Segundo, entraron en una forma ilegal. Tercero, no tienen dónde vivir» [ONG].

8.9. Conclusiones: la opinión de los entrevistados sobre el Plan madrileño

Por tanto, y en conclusión, el Plan madrileño es un Plan anclado en la realidad, enormemente pragmático y técnico, que incluso se atreve a dar sus primeros pasos en el plano teórico o ideológico, con vistas a ir decidiendo sobre esta base práctica el modelo de integración que se busca en nuestro país. Por tanto, es un Plan valorado positivamente, excepto en aquellos temas que son discutibles porque son decididos ideológicamente y, por tanto, tienen una visión política. Ha de recordarse que, al principio de este análisis, se ponía de manifiesto que el Plan madrileño es destacado por casi todos los entrevistados como un buen Plan técnico, gracias al cual se ha perfilado una apuesta política importante por el trabajo en un tema tan importante como la inmigración.

Es también un Plan innovador en algunos aspectos, pero se critica la implementación del mismo, como en todos los Planes estudiados, aunque en este caso puede deberse bien a la reciente creación del órgano encargado de su coordinación, o bien a la inexistencia de un compromiso temporal decidido para aplicar las medidas propuestas. Además, se está apostando por un modelo intercultural, que rechaza la limitada visión asistencialista del tema de la inmigración; un modelo de convivencia que sirva, en un futuro no muy lejano, de plataforma sobre la que asentar determinados debates sobre derechos civiles y políticos para la población inmigrante, debates que ya se están dando entre los responsables de la inmigración, aunque todavía no en el espacio de la opinión pública. Como ya se ha dicho anteriormente también, este Plan apuesta por la ciudadanía, aunque no tan explícitamente como el Plan catalán, pero pone una primera piedra fundada sobre el conocimiento de que dotar de derechos no es algo simplemente altruista, sino que implica un conocimiento y un compromiso, un contrato entre dos partes.

Apéndice 1. Índice del Plan de Integración de la Comunidad de Madrid

- I. Proceso metodológico de elaboración del Plan** (p. 5)
- II. Marco normativo** (p. 13)
- III. Perfil sociodemográfico de la población extranjera en la Comunidad de Madrid** (p. 28)
- IV. Principios rectores del Plan** (p. 34)
- V. Ejes estratégicos vertebradores del Plan** (p. 38)
- VI. Ámbitos de actuación:**
 - 1. Empleo (p. 39)
 - Marco contextual
 - Diagnóstico
 - Conclusiones
 - 2. Vivienda (p. 53)
 - Marco contextual
 - Diagnóstico
 - Conclusiones
 - 3. Educación (p. 68)
 - Marco contextual
 - Diagnóstico
 - Conclusiones
 - 4. Servicios sociales (p. 84)
 - Marco contextual
 - Diagnóstico
 - Conclusiones
 - 5. Salud (p. 100)
 - Marco contextual
 - Diagnóstico
 - Conclusiones
 - 6. Sensibilización y opinión pública (p. 115)
 - Marco contextual

Diagnóstico

Conclusiones

7. Participación y gestión de la diversidad (p. 129)

Marco contextual

Diagnóstico

Conclusiones

8. Codesarrollo (p. 142)

Marco contextual

Diagnóstico

Conclusiones

9. Familia (p. 153)

Marco contextual

Diagnóstico

Conclusiones

10. Juventud (p. 164)

Marco contextual

Diagnóstico

Conclusiones

VII. Actuaciones del Plan (p. 173)

VIII. Mecanismos de seguimiento y coordinación del Plan (p. 204)

IX. Presupuesto (p. 209)

Anexo I: Indicadores del Plan

Anexo II: Población extranjera en la Comunidad de Madrid en enero del año 2006

Anexo III: Madrid diverso y plural

Anexo IV: Evaluación del Plan Regional de Inmigración 2001-2003

Apéndice 2. Cuadros

CUADRO 8.A.1: II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Visión sobre integración	No todos los inmigrantes requieren servicios sociales, eso es una visión asistencialista de la inmigración.	«Yo apuesto por el modelo de transversalidad, y situar a la inmigración en contextos de servicios sociales es situarla como una situación que requiere ya desde el principio asistencia, o que requiere... y que toda la población inmigrante potencialmente puede ser usuaria de servicios sociales. Creo que no es así.» (33)	Cierto electoralismo en el tema de inmigración.	«El tema de inmigración lo utilizan más como propaganda electoral.» (21)	Hay cosas que no son negociables y quien no las acepte no podrá alcanzar la plena integración o la ciudadanía. Se aleja de la demagogia de todas las culturas son igual de buenas.	«Yo creo que es una apuesta importante por una ciudadanía que no sea de cartón piedra. Entonces la ciudadanía no se puede dar a cambio de nada. La ciudadanía es una conquista también. No es patrimonio del que la posee, pero tampoco se regala. La integración es un proceso que exige que la persona que llega conozca las pautas en las que estamos.» (299)	«Estamos fuera del Plan, verás yo te puedo explicar, si es para eso de ver los Planes hay asociaciones y colectivos que nos ponemos al margen completamente de esos Planes sobre todo cuando decidimos atender a los irregulares, es muy poco lo que el Plan nos dice y muy poco lo que nosotros podemos participar en ese Plan porque las condiciones que ponen nosotros no las aceptamos.» (10)	La irregularidad en la inmigración con la que trabajan las ONG no está recogida en el Plan, y por eso no les afecta en demasiada medida.	«Estamos fuera del Plan, verás yo te puedo explicar, si es para eso de ver los Planes hay asociaciones y colectivos que nos ponemos al margen completamente de esos Planes sobre todo cuando decidimos atender a los irregulares, es muy poco lo que el Plan nos dice y muy poco lo que nosotros podemos participar en ese Plan porque las condiciones que ponen nosotros no las aceptamos.» (10)

CUADRO 8.A.1 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	IND			ONG		
	EST	IND	ONG	EST	IND	ONG
Visión sobre integración	<p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p>	<p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p>	<p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p>	<p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p>	<p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p>	<p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p> <p>Frases-cita</p> <p>Valoración</p>
	<p>Es necesario replantearse un modelo de convivencia.</p> <p>«El reto es éste, es la convivencia, qué sociedad construimos y qué hacemos entre todos. Lo que pasa es que nadie se replantea, no nos lo planteamos. Somos ellos y nosotros.» (532)</p>	<p>Es necesario desarrollar Planes para un modelo interculturalista de inmigración que aproveche la riqueza de la diversidad.</p> <p>Visión asimilacionista de la inmigración, además de multiculturalista.</p>	<p>Dinámicas integradoras no tienen que cambiar en función del número de inmigrantes.</p> <p>Modelo de interculturalidad.</p>	<p>«Debe haber unos programas o planes para que la riqueza cultural de esas personas se mantenga y haya un modelo de gestión de la inmigración intercultural.» (76)</p> <p>«Es una población que se ha de captar y a trabajar con ella y absorberla (...). Así que el modelo ahora mismo es éste, multicultural. Pero yo creo que es que no tienen ningún modelo...» (97)</p>	<p>«Ciertas dinámicas de integración... a pesar de que crezca el número son las mismas.» (175) «Esas pautas de integración se repiten también ahora con más gente pero vienen a ser lo mismo.» (181).</p> <p>«La interculturalidad como modelo de integración (...) y del principio de la cohesión social, en la línea de la Cumbre de Lisboa, que las sociedades modernas o están cohesionadas o no progresar.» (102)</p>	<p>«Una de las condiciones esenciales es que los usuarios estén legalizados o que, por lo menos, estén inscritos en el INEM, lo que quiere decir que no se puede participar en esos Planes.» (22)</p> <p>«En qué medida un Plan puede planificar una acción integradora cuando, primero, ese Plan no tiene competencias, y, segundo, cuando están a expensas de lo que dictamine la Administración Central.» (30)</p>

CUADRO 8.A.1 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre fenómeno migratorio

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Visión sobre integración	El tema de los derechos no compete a la entidad municipal.	«Eso supera el ámbito municipal.» (513)	Hay un reconocimiento efectivo de los derechos.	«Para las personas que residen, incluso para los no residentes, que la gente tenga derecho a todos los servicios y a todas las prestaciones.» (255)	Derechos, pero también obligaciones para los inmigrantes.	«No queremos ver al inmigrante víctima, no queremos considerarlo un colectivo objeto de servicios sociales, no solamente tenéis derechos sino que también tenéis obligaciones y creo que es la recuperación de la dignidad del inmigrante.» (206)	No hay modelo teórico, sino pragmático.	«Yo te digo que no, en el día a día, se ve que esta gente lucha por cosas concretas.» (408) «Aquí no llegamos a eso [asimilacionismo], pero llegamos a que su cultura, su forma de vivir, la hacen entre ellos solos.» (420)	
Dotación de derechos	Debería existir el derecho de voto, pero este tema no debe centralizar el debate.	«Yo creo que deben votar, esto lo digo como persona, es un derecho importante, pero tampoco tenemos que situar el concepto de la ciudadanía sólo en que el inmigrante vote o no vote.» (515)			Se valora la importancia de todos los tipos de derechos para la integración.	«En el Plan se valora la importancia de los derechos sociales, de los derechos culturales y se avanza en la necesidad de los derechos políticos.» (297)	Podríamos aprender mucho de los modelos europeos y de sus fallos y errores.	«Hay sistemas para copiar, porque Europa lleva mucho tiempo por delante de nosotros.» (652). «No es cuestión de copiar sistemas, sino que hay cosas que se pueden ver, y lo primero que yo afirmo es que hay que buscar la integración de estas personas.» (656)	

CUADRO 8.A.1 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre fenómeno migratorio

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Dotación de derechos	<p>Igualdad de derechos para todos.</p>	<p>«Que disfrute de todos los derechos como el resto de ciudadanos, que sea un ciudadano más.» (519)</p>	<p>Se defiende un modelo de plenos derechos, reconocidos (no como el Plan), abogando por la inmigración regular y legal.</p>	<p>«Nosotros defendemos un modelo de ciudadanía de plenos derechos, lo que pasa es que abogamos por la normalización, por la inmigración regular.» (282)</p>	<p>Se ha pedido textualmente el derecho político para los inmigrantes.</p>	<p>«Nosotros hemos pedido lo que no pide ningún Plan, textualmente, el voto para los inmigrantes en el apartado de participación, hay una medida para instar al Gobierno.» (267)</p>			

CUADRO 8.A.2: II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST		IND		ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Pros	Como Plan técnico, es bueno, aunque no se compartía la visión política implícita.	«No sé si estará de acuerdo o en desacuerdo porque es un planteamiento político. Pero técnicamente coincido y decididamente lo defiendo.» (51)	El Plan, en teoría, está bien.	«Tú lees el Plan y aparece, las medidas son coherentes, mediación intercultural, apoyo en la escuela, yo creo que no hay que objetar mucho a esas cosas.» (102)	Se ha apostado fuertemente por el tema, sobre todo presupuestariamente, y como apuesta por la gestión.	«Si se ha hecho una apuesta muy importante a favor de la integración y de los inmigrantes, es una apuesta presupuestaria importante, aunque eso no lo es todo, y es una apuesta de gestión.» (262) «Cuando se presentó el Plan lo que más titulares levantó era que la Comunidad de Madrid pide el voto para los extranjeros en las municipales, es una apuesta importante.» (276)	«Si se ha hecho una apuesta muy importante a favor de la integración y de los inmigrantes, es una apuesta presupuestaria importante, aunque eso no lo es todo, y es una apuesta de gestión.» (262) «Cuando se presentó el Plan lo que más titulares levantó era que la Comunidad de Madrid pide el voto para los extranjeros en las municipales, es una apuesta importante.» (276)
				Es un Plan innovador, pero poco conocido.	«Nuestro Plan es muy integrador y vanguardista, pero creo que lo ha leído poca gente.» (488)	«Nuestro Plan es muy integrador y vanguardista, pero creo que lo ha leído poca gente.» (488)	
			Se contó con la participación de la Universidad de Comillas para la elaboración del Plan.		«Recibimos el trabajo elaborado por la Universidad de Comillas que se encargó de gestionar toda la tarea previa.» (21)	«Recibimos el trabajo elaborado por la Universidad de Comillas que se encargó de gestionar toda la tarea previa.» (21)	

CUADRO 8.A.2 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Contras	Plan de imagen, porque no existe la estructura organizativa de una Consejería fuerte, por su reciente implantación.	«Es un Plan de imagen, porque además la Consejería es algo recientemente creado, una estructura muy pequeña, a lo mejor voluntarista, pero en teoría tiene que coordinar todas las acciones con las demás Consejerías, pero no existe una dirección general de coordinación de todo eso, no hay.» (54)	Error del diseño: no tiene cronograma.	«Tenía una grave carencia el Plan y es que no tenía cronograma.» (73)	El Plan no discrimina los distintos tipos de inmigración y las diferentes nacionalidades implicadas en ella.	«El Plan de Integración sí está ahí, pero a nosotros poco nos dice. En cada una de las posibilidades y de las opciones es muy poco lo que tiene de incidencia en la vida de los inmigrantes, por la forma en que llegan, en el trato que tienen.» (339)
	En teoría bien, pero falla la gestión.	«Sí, sobre el papel, bien; el problema es la gestión, que es más un folleto, una declaración de intenciones. Nosotros no vemos lo de la Consejería.» (433)	No hay recursos para los técnicos de la Administración.	«No hay mucha literatura científica consolidada en torno a la inmigración.»	Para este colectivo, no se oferta nada en el Plan.	«Nosotros no hemos participado (...), en el colectivo que atendemos nosotros no tenemos nada. El Plan no nos da nada, no nos ofrece nada.» (81)

CUADRO 8.A.2 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Contras	No es acertada la creación de una Consejería de Migraciones, porque es una realidad dinámica muy cambiante.	«Si es una, depende de Presidencia, es una Dirección General o Consejería, aquí se llama <i>inmigración</i> , pero no <i>migraciones</i> , porque las migraciones no sabemos cómo van a ser dentro de diez años.» (452)	Es un Plan de Convivencia (para los que residen legalmente), no de Integración.	«Plan de Integración, sobre todo que no lo llamen así porque no lo es.» (708)		
Efectos fenómeno	La sociedad avanza más rápidamente que la política y las leyes. Quizás harían falta campañas de sensibilización de la población autóctona.	«La convivencia se va armonizando de una forma natural, hay una mediación natural que existe entre las propias nacionalidades que hay.» (191)		«El problema es [que] no se explica suficientemente a los madrileños lo que significa el hecho migratorio, la incorporación de nuevos ciudadanos.» (193)		

CUADRO 8.A.2 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre el Plan

	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Puntos concretos						
Normatividad	<p>Los Planes deben marcar unos mínimos que luego se concretarán en la acción municipal.</p> <p>Y los Planes que den unas líneas básicas, pero que no bajen a cosas concretas, (...) que den marcos, líneas estratégicas, pero la concreción luego, la deberían hacer.» (619)</p>	<p>«La descentralización de la acción debería ser noventa por ciento municipal. Y los Planes que den unas líneas básicas, pero que no bajen a cosas concretas, (...) que den marcos, líneas estratégicas, pero la concreción luego, la deberían hacer.» (619)</p>	<p>Parece ser mejor una cierta flexibilidad y no obligar la normatividad de los Planes.</p>	<p>«En este tema no tenemos ninguna posición institucional y no nos hemos pronunciado al respecto. Yo soy partidario de no hacerlo [normativo].» (458)</p>		
	<p>Podrían marcarse unos mínimos desde el Gobierno estatal de obligado cumplimiento y, a partir de ahí, que cada comunidad actúe en función de su propia realidad.</p>	<p>«Tampoco grandes normativas, sólo tres o cuatro cosas de obligado cumplimiento y a partir de ahí (...) No son de obligado cumplimiento, son Planes que marcan directrices pero no obligan a seguirlos. Pero insisto, poquitas cosas, no muchas.» (580)</p>	<p>No es un Plan normativo, pero puede instar a legislar sobre ciertos temas (voto).</p>	<p>«Pero sí podemos instar, desde las comunidades autónomas al Gobierno Central a poner en marcha eso... entonces no tenemos capacidad normativa, pero sí política, y desde el Plan puedes poner en marcha medidas en las que instes.» (283)</p>		

CUADRO 8.A.3: II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Puntos concretos						
Diagnóstico situacional	No ha habido evaluación previa de diagnóstico de la situación.	«El análisis territorial, el análisis de necesidades previo, (...) es que aquí no ha habido.» (341) «Sobre todo un análisis de la realidad, eso sí habría sido muy importante.» (349)	Realidad muy cambiante, pero lo planificado sigue sirviendo.	«Cuando se hizo el diagnóstico del Plan es verdad que había un escenario distinto en el 2005 al que hay en 2007 (183), (...) pero mucho de lo dicho y planificado servía para ahora, y estoy seguro que servirá para el año 2008.» (193)	No se ha analizado correctamente la realidad y, por eso, hay fallos en el sistema.	«Son defectos del sistema, que tendrá que corregirlos. De falta de análisis.» (630)
Continuidad del enfoque	Los Planes han de ir avanzando paulatinamente hacia la ciudadanía, como último paso de la integración.	«Pero debería ser de inmigración y después avanzar mucho más hacia la ciudadanía. Son unos años en los que hay que crear ciudadanas y ciudadanos que participen. Si no hemos llegado a este proceso es que hemos estado fallando a lo largo de los últimos años.» (323)	Los CEPI como el único avance del próximo Plan.	«Los CEPI, los centros de participación, en teoría son casas regionales, (...) por lo menos no tenemos ninguna información, nosotros ni mucha gente.» (134)	Este Plan es un salto cualitativo respecto del anterior.	«Supone un salto en cuanto que es un Plan más transversal y es Plan de Gobierno. Aquel parecía más un Plan de servicios sociales. Yo creo que ese [salto] ha sido cualitativo.» (88)

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Coordinación	Debería existir un Pacto por la Inmigración, para evitar el uso electoralista del tema, un consenso de mínimos.	«La inmigración, al igual que se dice con el terrorismo, debería ser un tema de consenso con unas ideas claves que habría que continuar independientemente de quién ganara o quién perdiera. Me parece que eso sería fundamental.» (606)	Necesidad de un pacto por la inmigración, para evitar fines electorales.	«Es un tema como el tema del terrorismo, como el tema de la sanidad, donde no se puede manipular y utilizar, el control efectivamente es inevitable pero eso con otras medidas que la UE tiene que arbitrar de apoyo a otros países con carácter global.» (300)	Imposibilidad de llegar a un Pacto por la inmigración, por la falta de tiempo.	«Ojalá, pero no hay calendario.» (399)	«Tendrá que haber ahora una serie de subvenciones para lo que es la inserción social, los planes de acogida, los Planes, primero, de iniciación a la integración que los tendrá que llevar la comunidad. Y después, unos Planes de vida normal, de integración, de trabajo que los tendría que llevar el Ayuntamiento, pero esto es un sueño.» (733)
Principios y ejes transversales	Trabajar transversalmente necesita de una cultura propia e interiorizada.	«La transversalidad no es fácil, hablamos de ella pero no es fácil y hay que generar una cultura.» (650)	Necesidad de transversalidad en todas las áreas.	«Hay que dar información a los funcionarios en todas las estructuras, no se ha hecho.» (121)	Innovación en dos principios, únicos en Planes españoles.	«Dos principios que son innovadores, y son el de la cohesión y el de corresponsabilidad.» (200)	

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Principios y ejes transversales	Es mejor la transversalidad, y que ninguna Consejería concenre la responsabilidad total sobre el tema de la inmigración, sino que sea una responsabilidad compartida por todos los órganos.	«Porque es muy específico y, si creas lo específico, al final es como te decía, que no está adscrito a una Concejalía porque es identificarla con... y, al final, esa Concejalía es la que tiene que dinamizar todo. Cuando creas una estructura específica parece que todas las acciones tienen que salir de ahí. Ese es el riesgo, que al final sea una actividad quien aglutine todo y no esa idea de transversalidad.» (113)	Falta más sensibilización hacia la población autóctona.	«El problema es [que] no se explica suficientemente a los madrileños lo que significa el hecho migratorio, la incorporación de nuevos ciudadanos.» (193) «No hay trabajo de sensibilización, (...) no un trabajo sostenido, ése es el riesgo y una de las preocupaciones, como sabes, de los españoles en general.» (205).	Coordinación transversal entre Consejerías. Plan transversal.	«Se nos encomendó la coordinación de las tareas de elaboración final del Plan 2006-2008, y ahí recibimos el trabajo elaborado por la Universidad de Comillas que se encargó de gestionar toda la tarea previa e hicimos reuniones con todas las Consejerías.» (20) «Un dialogo con el resto de las Consejerías, pero un dialogo simétrico de Consejería a Consejería.» (30) «Todos los Planes intentan ser Planes transversales porque tratamos un tema transversal, pero éste sí lo ha conseguido en la intención y en el diseño.» (90)

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frases-cita	Valoración	Frases-cita	Valoración	Frases-cita
Puntos concretos y ejes transversales	Falta el principio de dignidad, que debería dirigir el resto de actuaciones y principios.	«La dignidad, del ser humano, que es el primer principio que está por encima de todo y se nos olvida. La igualdad es una meta, un deseo, yo creo que hay que ser iguales, pero iguales en derechos, prestaciones y; se nos olvida, iguales como personas.» (350)	Ampliación de los principios a sugerencia del Foro.	«Teníamos tres pero luego los ampliamos a cinco por sugerencia del Foro.» (99) «Esos eran los tres principios a los que después se añadió el principio de la normalización, (...) y la coordinación fue a instancias del Foro.» (104)		
Bidireccionalidad	Parece destilarse de este discurso una cierta separación, aunque integradora.	«Nosotros estamos bien y ellos se tienen que acomodar aunque hablémos de interculturalidad. Aquí se están produciendo situaciones que, aunque no queremos, están cambiando.» (534)	Cierta ambigüedad en el Plan.	Integración como proceso bidireccional.	«El Plan, hecho para todos, pero en la práctica no, hay dos puertas de entrada para la sanidad, la educación.» (274)	«La integración es un proceso bipolar, que supone que se integren unos y también otros, y tú tienes derechos ...pero los que están aquí también tienen derechos.» (228)

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Objetivos	La clave es la transversalidad, pero el objetivo final es la integración.	«Los elementos claves siguen siendo en este momento [los de] la transversalidad, [pero] el objetivo final es la integración, eso tiene que aparecer en todos y además es esa dirección que se plantea.» (364)				
	Podrían haberse operativizado un poco más los objetivos generales.	«Los generales la tendencia es a que sean abstractos. Son objetivos que se tenían que haber operativizados un poco más, incluso debía haber objetivos que así se repiten.» (359)	Los objetivos e indicadores están bien.	«En teoría sus objetivos son plausibles, también hay unos indicadores, para la evaluación, pero luego el grado de cumplimiento...» (34)		

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Áreas						
	Ejes transversales de juventud y familia. Importancia del núcleo familiar para la integración.		«Nosotros tenemos el tema de juventud y familia (...) La familia como lugar de integración es algo que aquí hemos querido potenciar y además se ha visto en el diagnóstico. Es más fácil integrarse en familia como núcleo social de gran importancia que integrarse sólo.» (236)		Muchas áreas están negadas a los inmigrantes en situación irregular.	«[Sobre] El plan de la vivienda, no nos dicen nada. El plan de inserción laboral no nos aporta nada. El Plan de documentación, renovación, nacionalidad... no nos dice nada porque está negado, desde el principio. Y no sé, participación ciudadana, acceso a los trabajadores sociales, no nos dice nada.» (47)
	Género, tema transversal en todo el Plan.		«[Sobre] El ámbito de género sí hubo bastante debate sobre si lo incluíamos de manera específica como algún ámbito de trabajo. Al final se adoptó la decisión de que la perspectiva de género debía estar presente en todo el Plan.» (249)		El tema sanitario parece ser el único desarrollado para los irregulares (tarjeta DAS), aunque bajo los 4 supuestos de incidencia en mujeres embarazadas, urgencias y empadronados).	«Lo único que parece ser, hemos tenido algo, después de luchar muchos años, es el tema sanitario. (...) Eso es lo único que del Plan tiene un poco de incidencia en los que viven sin documentación y sin forma.» (51)

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Áreas					<p>El tema sanitario parece ser el único desarrollado para los irregulares (tarjeta DAS), aunque bajo los cuatro supuestos (mujeres embarazadas, menores, urgencias y empadronados)</p>	<p>«Madrid entró ahora con esta tarjeta DAS pero que tiene muchas limitaciones, muchas dificultades de comprensión, que dependen de la voluntad política que se quiera aplicar.» (102)</p>
Medidas	<p>Medidas plausibles, en líneas generales, aunque no cuantificadas.</p>	<p>«El contenido de medidas, en líneas generales, no me acuerdo, pues si son plausibles.» (331) «Las medidas no van con grosso modo, (...) entonces no están cuantificadas.» (404)</p>	<p>Presupuesto para cada medida.</p>	<p>«Y fue una reelaboración muy interesante porque al lado de cada medida le quisimos poner ese presupuesto y también lleva una serie de indicadores que aunque no están incluidos ahí, los tenemos.» (43)</p>	<p>Se potencia el asociacionismo de inmigrantes, aunque es difícil aunar nacionalidades africanas tan dispares y dispersas.</p>	<p>«Hay otro elemento esencial de este programa y es que desarrolla mucho las propias organizaciones y asociaciones de los propios inmigrantes.» (199)</p>
			<p>Influencia de otras CC. AA. en las medidas.</p>	<p>«Algunas medidas se copiaron de otras comunidades autónomas.» (350)</p>		

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Medidas									
	Problemas en la ejecución de medidas.		«En la ejecución, hasta qué punto las Consejerías se implican en estas medidas es el trabajo en el que estamos.» (92)						
	No se han implementado todas las medidas, en parte por falta de un cronograma.		«Gran parte de las medidas se han puesto en marcha, algunas no todavía, y ahora tenemos que ver por qué no se han puesto en marcha y qué se puede hacer para poner en marcha las medidas que no se han implementado.» (79)						
			Medidas laborales, pero sólo para gente que entra en el sistema de inserción laboral.						
			«A esta gente hay que formarla, (...) para que puedan ser activos en el mundo laboral español o también si retornan a su país, (...) Esos planes de formación sólo son para aquellos que entran en el sistema de inserción laboral.» (316)						
			«Los que podrían usar esos planes de inserción son precisamente aquellos que no tienen documentación, pero por lo menos están en trámite... en cambio no está contemplado esto.» (328)						

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Espacialidad	El nivel municipal es el más importante.	«Desde el punto de vista técnico, para mí sería el nivel municipal el nivel básico.» (594)	No se ha contado con el papel municipal, destacado como importante.	«Hay un olvido de los municipios, de hecho [a] la Federación Madrileña de Municipios no se le da interés.» (340). «El Estado tiene un papel, las comunidades autónomas, otro, y los municipios en primera línea de trabajo deberían tener más dinero, más competencias, una ley de desarrollo local, que estamos pidiendo siempre en Madrid, que se descentralicen más competencias del Gobierno Autónomico. Donde debería estar el fuerte es en los municipios.» (393)		

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Temporalidad	Cuatro años está bien para observar si hay resultados y corregir las deficiencias, aparte de que sea el tiempo de legislaturas político.	«Creo que cuatro años está bien, no sólo por la coincidencia con temas políticos sino porque hay otra situación, porque en cuatro años te da tiempo a iniciar y revisar proyectos y, en todo caso, a prorrogar, (...) cuatro años te dan de sí para ver si, con carácter experimental, las cosas funcionan o no, y qué cosas tienes que reforzar y qué cosas no.» (631)				

CUADRO 8.A.3 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Temporalidad	Cualquier Plan de este tipo ha de ser flexible y dinámico para ajustarse a una realidad muy cambiante.	«Yo creo que cualquier Plan de Inmigración tiene que ser muy flexible y muy cambiante, porque el hecho migratorio cambia por meses. La realidad que en un momento es, después es menos intensa y aparecen otro tipo de realidades.» (290)	Error del diseño: no tiene cronograma.	«Tenía una grave carencia el Plan y es que no tenía cronograma.» (73) «Te hablaba de 240 medidas que se ponían en marcha, pero no había un cronograma de ejecución con lo cual no había un compromiso previo. Para mí, lo he visto desde dentro y hago autocrítica, y creo que es uno de los graves defectos, que no se puso.» (75)					

CUADRO 8.A.4: II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Presupuesto

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Total	El presupuesto está desglosado correctamente y específicamente.	«Este Plan se acompaña de un equipo específico y de una partida específica.»	Falta de medios y voluntad de aplicación.	«Vemos que no hay voluntad de aplicarlo ni medios por sí mismos.» (334)	Presupuesto real, muestra de la voluntad real de ejecución.	«Fue básico elaborar el presupuesto y también los indicadores, porque creo que ésa es la prueba del algodón de si es una declaración de intenciones o un programa que se quiere ejecutar realmente.» (48)			
Reparto			Medidas no cuantificadas en el presupuesto.	«Las medidas no van grosso modo, (...) entonces no están cuantificadas.» (404)	Medidas cuantificadas.	«Y fue una reelaboración muy interesante porque, al lado de cada medida, le quisimos poner un presupuesto, y ese presupuesto también lleva una serie de indicadores que, aunque no están incluidos ahí, los tenemos.» (43)			

CUADRO 8.A.4 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Presupuesto

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Dotación de recursos	El presupuesto siempre es insuficiente.	«Cuando se habla de presupuestos, siempre se dice que son insuficientes, eso está claro. Lo que se gastan las Administraciones tanto en inmigración como en otro tipo de cosas.» (380)	Irrealidad en el presupuesto.	«Dicen que son cuatro mil y pico de millones, (...) pero en sentido estricto para inmigración podrán ser 600 o 500 millones.» (24)	Transparencia y realidad en el presupuesto.	«Hemos puesto presupuestos específicos y, para eso, hemos pedido la aplicación presupuestaria en la que está metido ese recurso. Yo creo que ahí hemos tenido transparencia. No hemos dicho una cuantía sin más, sino que decimos qué aplicación presupuestaria, qué capítulo y qué artículo refleja ese presupuesto. Ahí creo que hemos sido bastante transparentes y, hasta ahora, nadie ha valorado lo contrario.» (466)			
		Mayores dotaciones desde el Ministerio que desde la comunidad.		«Las primeras dotaciones son con el fondo de apoyo del Gobierno Central, de hace varios años.» (386)					

CUADRO 8.A.5: II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Coordinación	Para el Plan de Getafe, se usó una Mesa para la convivencia, para la elaboración del Plan.	«La Mesa para la convivencia intercultural en las que están las asociaciones de inmigrantes, las organizaciones sociales, los sindicatos, las casas regionales, para una propuesta de Plan.» (73)	Mejor funcionamiento del Gobierno Regional (los CASI). CASI como red paralela a la oficial, criticada.	«Aquí básicamente funciona, lo que el Gobierno Regional tiene.» (39) «Los CASI, los Centros de Atención de Inmigrantes (...), que es una red paralela que nosotros hemos cuestionado porque no nos parece que tenga que haber redes paralelas a las oficiales, sino que tienen que estar integradas en los servicios sociales generales.» (40)	CASI surgen con el primer Plan, como primera respuesta para unos servicios municipales no preparados.	«Los CASI surgieron en un escenario en el que los servicios sociales municipales no estaban dotados para la atención a la diversidad.» (116)	Para una correcta planificación de la inmigración, es necesaria la correcta coordinación entre todos los niveles gubernamentales.	«Lo primero es que haya unas políticas o unos planes, o unas actuaciones, como pueden ser el Plan de Integración. Pero un Plan de Integración sin que sea aceptado por la Administración Central es un disparate. Un Plan de Integración sin que sea aceptado por los Ayuntamientos es otro disparate. Un Plan de Integración debe tener el poder para decirle a la Administración Central [que] en estos casos regularizamos a la gente, que es el Plan catalán.» (551)	

CUADRO 8.A.5 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Coordinación	Con la Consejería hay convenios firmados, pero con el Gobierno Central no se puede trabajar, porque las competencias están en la Comunidad Autónoma.	«Yo creo que la Consejería debería invertir mucho más en los Ayuntamientos. Y sobre todo en políticas de acogida, pero también en temas de educación (...) Y en relación al Ministerio los Ayuntamientos en general no tenemos una vía de acceso al Ministerio, porque los ámbitos competenciales están en la Comunidad de Madrid.» (452)	No hay coordinación con municipios ni con Gobierno Central.	«Con los municipios no hay coordinación, (...) y con el Ministerio [se] está en guerra.» (357) «Esa coordinación de todos los niveles de la Administración en un tema tan complejo como este de la inmigración.» (361) «La coordinación entre administraciones es siempre un problema.» (376)	Los CASI se van reduciendo en favor de los CEPL.	«Los CASI, aunque todavía existen, se van reduciendo a favor de una segunda fórmula que no es de atención social en el sentido de acogida, (...) sino más bien la fórmula que se promociona ahora son los CEPL, que son centros de participación e integración de los inmigrantes, que promueven más las pautas culturales y promueven el conocimiento intercultural.» (133)	El Estado y su Plan de Acogida no es una solución eficaz.	«La Administración no contempla que en este momento puedan entrar inmigrantes africanos por Barajas. (...) Hay un programa de detención de cuarenta días y un traslado a la Península con un plan de acogida de tres días, quince días, treinta días y, después, a la calle. Ahí termina el Plan de Acogida y de Integración.» (346)	

**CUADRO 8.A.5 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009.
Coordinación interorgánica**

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Coordinación	La creación de Consejerías es un medio, no un fin en sí mismo.	«A lo mejor en un momento primero, hay que crear planes o Consejerías específicas, lo que pasa es que no tiene que ser para siempre.» (308)	Se ve más conveniente que el Plan surgiera desde Presidencia, y no creando una Consejería específica (como en la Comunitat Valenciana).	«Propusimos que, como en Andalucía, efectivamente, surgiera de Presidencia, una Dirección General... porque lo de la Consejería nos parece exagerado, en sentido político.» (65)	La coordinación hacia arriba no funciona, pero con los Ayuntamientos sí, porque hay muchos convenios firmados.	«La coordinación de arriba hacia abajo ha funcionado muy mal y luego (...) nosotros tenemos convenios con todos los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, con todos, y hemos distribuido de manera equitativa a la población empadronada los recursos que hemos recibido del Ministerio.» (412)	No hay actuación coordinada entre niveles agubernamentales, más bien cada nivel hace lo que puede en lo que uno va a su aire. Cada uno tiene sus intereses, y la división es total.» (498)	«Lo que percibo, y es un desinterés total en el hecho de la participación de trabajar en común, cada uno va a su aire. Cada uno tiene sus intereses, y la división es total.» (498)	«Yo creo que es una situación pésima entre las diferentes Administraciones. Se ignoran, no tienen interés ninguno en hacer un Plan que sirva para afrontar las situaciones.» (504)

CUADRO 8.A.5 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009.
Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Coordinación	<p>Importancia del Ayuntamiento para centralizar las actuaciones sobre inmigrantes, por su cercanía al ciudadano.</p>	<p>«La población inmigrante se puede encontrar en una mayor situación de vulnerabilidad, en una mayor situación de exclusión, y tiene que acudir a los servicios sociales, pero acude mucho más al servicio general de información del Ayuntamiento.» (39) «Es un servicio que yo creo que no debe existir en ningún sitio de España y es una subvención del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y se presta una atención específica en un servicio generalista.» (219)</p>	<p>Colaboración con determinadas entidades afines ideológicamente.</p>	<p>«Los centros de participación los han adjudicado a entidades todas de vamos, de universidades privadas y religiosas, centros conservadores todos.» (181)</p>	<p>Mayor importancia de las ONG por su mayor conocimiento e implicación del tema.</p>	<p>«Hay más implicación por parte de las ONG que por parte de muchos Ayuntamientos, porque a su vez los Ayuntamientos subcontratan a las ONG los servicios. A veces hay más conocimiento del fenómeno migratorio por parte de ONG que operan en un territorio que por parte de sus Ayuntamientos, por lo que para la elaboración del Plan se ha tenido muy en cuenta la interfluencia de las ONG.» (419)</p>	<p>Se ha tenido en cuenta la opinión de ONG y asociaciones para algunos temas.</p>	<p>«Hemos colaborado con ellos, a nosotros nos han pedido la opinión de lo que estoy diciendo, hay cosas que las han tenido en cuenta, otras que no.» (267)</p>	

CUADRO 8.A.5 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009.
Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	
Coordinación	Es necesario un mejor reparto competencial entre Gobierno Autonómico y Gobierno Municipal.	«Tendría que haber una mayor definición por lo que fueran bienes competenciales de la Comunidad de Madrid y lo que es la gestión a pie de calle y la gestión municipal.» (417)	La estructura de coordinación parece no ser real.	Crecimiento paulatino de la importancia del papel de los Ayuntamientos, en consonancia con el crecimiento de la Consejería responsable.	«Vemos que no hay estructura de coordinación, una Consejería en la que están cuatro y el del tambor.» (104)	«Los Ayuntamientos poco a poco se van implicando en el tema. Su papel va tomando fuerza, la interlocución va mejorando.» (426) «Yo creo que esta Consejería ha sido un acierto y, cuando se vaya reforzando, tenemos una plantilla de personal muy reducida de momento, pero estoy convencido que la relación con los Ayuntamientos la vamos a mejorar mucho.» (433)	Hay dificultades competenciales para actuar. No hay un modelo claro de reparto de competencias.	«Aquí el problema está en las competencias. Las competencias tienen que estar relacionadas.» (517) «El Ayuntamiento puede tener el dinero, pero no puede resolver la situación de las personas porque no es de su competencia.» (543)	

CUADRO 8.A.5 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Comunicación	<p>Importancia del Ayuntamiento para centralizar las actuaciones sobre inmigrantes, por su cercanía al ciudadano.</p>	<p>«El Ayuntamiento tiene que recibir recursos para poder dar respuesta a todo eso. Como no reciba recursos, la Administración Municipal por sí sola no puede estar cubriendo todo lo que se necesita. Y ahí sí que es cierto que yo creo que hay cosas que está gestionando la Comunidad de Madrid y deberían ser de gestión municipal.» (41)</p>	<p>CASI gestionados por ONG y asociaciones.</p>	<p>«Algo paralelo gestionado por ONG y los Centros de Participación, que es un producto de la época del Gobierno de Esperanza Aguirre que también lo conceden a una serie de asociaciones (...), la mayoría son desconocidas o nuevas, (...) diseñadas ad hoc.» (44)</p>	<p>Se habla de auténtica participación, de tener en cuenta las opiniones del Foro.</p>	<p>«El Foro de la Integración se identificó en gran medida con lo que se había elaborado. Plantearon algunas observaciones y el 95% de las observaciones que planteó el Foro fueron asumidas.» (53)</p> <p>«En general la comparecencia de la Asamblea hizo algunas críticas pero en general hubo reconocimiento.» (66)</p>	<p>Hay disponibilidad por la Administración Central, por las comunidades, por los municipios, (...), si a nosotros nos piden participar en un plan de acogida de Canarias para hacer una integración de estas personas nos parece realmente extraordinario y nuestra disponibilidad era total, pero a la hora de puntualizar dijimos, qué documentación les vais a dar: ninguna.» (72)</p>		

CUADRO 8.A.5 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009.
Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	
Comunicación	El municipio debería ser el punto de referencia sobre el que pivoten las actuaciones estatales y autonómicas.	«Cada municipio actúa desde allí, normativo, y luego el Ministerio también tiene que dictar normas de obligado cumplimiento y supervisar la elaboración de las mismas. Creo que las comunidades deberían también dictar directrices en los ámbitos de su comunidad, pero no pasar a ser gestoras excepto en aquellas cosas que sean supramunicipales.» (597)	Es necesario un reforzamiento del Foro como punto de encuentro.	«Se remodeló, pero hay que revitalizarlo, pero no tanto las Comisiones, el encuentro plenario, sino los grupos.» (41)	«Nosotros participábamos en el Foro anteriormente, esta vez no nos hemos presentado. Sabemos que sí, dentro de las inmigraciones también hay intereses. Indudablemente el predominio de la mayoría es el que pacta las conductas, por eso nosotros no estamos ahí.» (362)	«Va por esta vía, del desarrollo del Plan, y por eso van y lo que se juegan son los grandes intereses de la inmigración.» (395)	El Foro parece no servir para las asociaciones minoritarias.	«También el padrón es un registro de poca fiabilidad pues ni son todos los que están ni están todos los que son, es un tema complicado.» (188)	«Va por esta vía, del desarrollo del Plan, y por eso van y lo que se juegan son los grandes intereses de la inmigración.» (395)
	Hay una relación de mutua ayuda entre los Ayuntamientos de la comarca, pero no de coordinación establecida explícitamente.	«Existe relación pero no coordinación [con otros municipios.» (466)	Cierta opacidad en los datos reales sobre inmigración.	«También el padrón es un registro de poca fiabilidad pues ni son todos los que están ni están todos los que son, es un tema complicado.» (149)	«Son muy oscurantistas en cuanto a la información.» (143) «Cuando aquí se les piden [datos] hay una opacidad tremenda.» (149)	Cierta opacidad en los datos reales sobre inmigración.	«También el padrón es un registro de poca fiabilidad pues ni son todos los que están ni están todos los que son, es un tema complicado.» (188)	«Va por esta vía, del desarrollo del Plan, y por eso van y lo que se juegan son los grandes intereses de la inmigración.» (395)	

CUADRO 8.A.5 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
<p>Comunicación</p> <p>Podría trabajarse en el ámbito comarcal para determinadas actuaciones, como campañas de sensibilización.</p>	<p>«Hay actividades que deberían hacerse con un cartel supramunicipal.» (482)</p>	<p>Buena relación con el resto de CC. AA.</p>	<p>«En general, en distintos niveles tenemos buena relación con otras comunidades.» (358)</p>	<p>Hay espacios exclusivos para determinadas asociaciones.</p>	<p>«En cambio a otras organizaciones que lo intentaron, no las dejaron, creo que [Cruz Roja] ocupa el espacio que tiene que ocupar.»</p>				
<p>Las asociaciones de inmigrantes son órganos muy difíciles, por su poca disponibilidad de tiempo, y la disparidad de nacionalidades e intereses, incluso por las diferencias culturales, puesto que les exigimos que se implanten en nuestra realidad administrativa.</p>	<p>«Son asociaciones que generalmente tienden a juntarse por países de procedencia y con muy poca disponibilidad de tiempo para poder realmente comprometerse en la transformación de su propia realidad.» (138)</p> <p>«Pero sí que apostamos, creemos que son elementos fundamentales en los procesos de integración.» (146)</p>	<p>Se conocía la actuación en las otras CC. AA. y se tuvo en cuenta, como algunas medidas, copiadas de otras CC. AA.</p>	<p>«..conocíamos el resto de los Planes. Si los tuvimos en cuenta (345). Algunas medidas se copiaron de otras comunidades autónomas.» (350)</p> <p>«Y muchos aspectos del Plan de Integración andaluz pues los hemos plasmado en el nuestro, y metodologías de seguimiento y demás.» (369)</p>	<p>Hay asociaciónismo entre organizaciones, aunque los intereses son muy dispares, por los diferentes colectivos a los que atienden.</p> <p>organizaciones que estamos unidas en una misma red por un mismo criterio, pero no somos organizaciones que atendamos a los mismos colectivos.» (445)</p>					

CUADRO 8.A.6: II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Apoyo social

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Respaldo político	<p>Si el Plan lo hubiera hecho el PSOE no hubiera sido muy distinto, salvo en la elaboración, más consensuada, y en el órgano de gestión responsable, que sería Presidencia, con una Dirección General</p>	<p>«En el modelo de diseño, hubiera sido participado y consensuado, y la gestión, desde donde se gestiona, desde Presidencia con una Dirección General para implicar realmente a todas las Consejerías y exigir cuentas y distribuir efectivamente las partidas presupuestarias y con mecanismos de control, de evaluación rigurosos.» (327)</p>	<p>No se cuestiona el modelo de las CEPI, sino la gestión.</p>	<p>«Los CEPI han tenido pocas críticas, por parte de la oposición y se ha criticado la asignación, que se saca a concurso público y si se debe asignar a A o B, ese es siempre un debate político, pero no se ha cuestionado el modelo.» (153)</p>		
					<p>Podría haber mayor implicación entre los distintos niveles gubernamentales.</p>	<p>«Al actual Gobierno se le ha visto un poco en ese tema, porque ellos podían haber promovido con el tema del voto convenios de reciprocidad en las municipales.» (329)</p>

CUADRO 8.A.6 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Apoyo social

	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Puntos concretos						
Respaldo político						
	La llegada al Gobierno de un partido u otro no garantiza la aplicación de los principios de los Planes autonómicos. Se funciona de manera distinta.	«Si un día llega el PP, ¿será asumido como política de Gobierno? Hombre, a mí sí me gustaría, qué quieres que te diga. Ojalá yo tuviera el poder para poner en marcha en el Gobierno la mayor parte de los principios que desde aquí hemos movilizado.» (334)				
Consenso social	Hay que trabajar con la población para que haya debate informado y reflexivo.	Esta filosofía de ir trabajando la maduración de las personas en sus procesos de participación (...) Yo creo que debería ser un debate mucho más amplio y que sería apostar por ese modelo.» (549)	No se contó con la participación de los agentes sociales.	«...hizo un par de consultas, contrató unos expertos de la universidad, de varios sitios, elaboraron un borrador y luego ese borrador lo presentaron para ver qué opinaban los sindicatos, y algunas asociaciones. No fue un proceso de participación.» (15) «Es un Plan no participado. Es elaborado desde arriba.» (23)		

CUADRO 8.A.8: II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009.
Percepción de competencia por los recursos

Puntos concretos	EST			IND			ONG		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Competencia por recursos	Un aumento de población genera un coste añadido en el gasto social, y es algo que se ha de compensar.	«Hay un aumento de la población y un costo añadido en la atención de los servicios generales.» (387)	Los datos lo confirman: aumenta el número de inmigrantes en lo público y, si esto no se potencia, será un problema real de división social.	«Ha ido abandonando lo público, entonces hay dos vías para los pobres, para los inmigrantes, la gente española que no tiene recursos, los colegios públicos infradotados y luego ya, lo concertado y lo privado y lo privado se potencia.» (215)	Se evita recurrir a la discriminación positiva.	Las discriminaciones positivas a mi me dan miedo. Son victimizadoras en muchos casos. (...) Hay que apoyar, pero tú tienes una dignidad grande pero eres sujeto de derechos y sujeto de deberes. Ese discurso en la población cala mucho mejor.» (221)	Diferenciación en función de la nacionalidad a la hora del acceso a servicios básicos.	«Los latinoamericanos (...) acceden a la sanidad pública porque tienen pasaporte en principio. (...) Los africanos, desde el principio se supo y se sabe que no entran en ese sistema, porque en principio no tienen pasaporte. Segundo, entraron en una forma ilegal. Tercero, no tienen donde vivir.» (124)	

CUADRO 8.A.8 (cont.): II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009.
Percepción de competencia por los recursos

Puntos concretos	EST		IND		ONG	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Son necesarias medidas compensatorias para promover la igualdad con el resto de ciudadanos.		«La población de inmigrantes en muchos aspectos tiene desventajas. En muchos, en muchos aspectos..., y hay que poner medidas compensatorias que permitan la igualdad con el resto de ciudadanos.» (125)	Existe percepción por parte de la población autóctona de cierta competencia por los recursos.	«El español achaca a la inmigración, eso pasa en otros sitios, es que hay menos becas por culpa de los inmigrantes, se las han llevado, es que hay pocas para todos.» (218)		
				«Van bien las cosas porque los grupos sociales son inteligentes, pero sí hay riesgo, y de hecho se visualiza cuando explican que son los inmigrantes los que nos quitan el trabajo, más los recursos públicos.» (224)		

9. Región de Murcia: los primeros pasos en pro de la sencillez de lo pragmático

EL Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia es mucho más sintético y escueto que los anteriores estudiados, como se verá un poco más abajo. En este Plan la definición del concepto de *integración* se considera una fase previa a cualquier tipo de descripción, ya que en torno al concepto girará el desarrollo del Plan. La integración conlleva la bidireccionalidad ya conocida. Se trata de un cambio de mentalidad y de comportamientos, donde la integración supondrá más enriquecimiento que empobrecimiento, será más positiva que negativa, aportará más de lo que consume. Se propone un modelo que no quiere imponer ni asimilar, aunque tampoco eso suponga renunciar a lo propio.

Este Plan es el menos extenso de los vistos hasta ahora, y desarrolla más bien poco el cuerpo teórico, al que dedica el primero de los doce capítulos. En esta introducción, se enuncian las líneas generales del Plan, se describe la situación de los extranjeros con residencia legal y lo que conlleva un proceso de regularización. A continuación, en este mismo capítulo, se especifican las particularidades municipales y se explica brevemente la estructura del Plan.

Los diez capítulos siguientes son un desglose de las medidas, directamente por áreas: área social, de la mujer, del menor y la familia, de juventud, de educación, de salud, de vivienda, de empleo y formación ocupacional, de cultura y turismo, y de cooperación al desarrollo. Todas comparten una estructura similar. Tras un conciso diagnóstico de la situación del área en cuestión, y en algunas áreas, la exposición de algunos puntos conflictivos, problemáticos o complejos de dichas áreas, se pasa a desarrollar el conjunto de medidas dentro del denominado *Plan de acción*.

Por último, y en apenas cuatro páginas, se describe el sistema que se utilizará para la evaluación y seguimiento del Plan. En los anexos finales, se explican, también de manera breve, los organis-

mos y personas participantes en la elaboración del Plan, así como la dotación económica del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia y el presupuesto específico para el período establecido.

Como vemos, el desarrollo de cada uno de los Planes dependerá mucho de la realidad que se viva dentro de la comunidad, de la estructura organizativa de la Administración Regional y Municipal y, sobre todo, de la experiencia que tenga la autonomía en el trabajo de la integración de personas inmigradas. Los primeros Planes son, obviamente, los que más fallos manifiestan, así como los de las comunidades más experimentadas muestran mayor desarrollo en las partes teórica, como es el caso de Cataluña, o práctica, como ocurre con el Plan andaluz.

No obstante, más que la evaluación crítica que podamos hacer nosotros de estos Planes, nos interesa la opinión de los agentes sociales que trabajan con ellos día a día, en la cotidianeidad. Ellos son los mejores conocedores de cómo está funcionando el Plan en su contacto con la realidad y de la mayor o menor validez de sus respectivos Planes como herramientas de planificación autonómica para la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida.

9.1. El funcionamiento de un Plan sin un modelo teórico explícito

A la Región de Murcia le ha pasado algo parecido a lo ocurrido en la Comunitat Valenciana. También en ella hemos estudiado su primer Plan, aunque las lecturas son algo diferentes. El primer paso que se da en la construcción de los Planes de Integración suele ser muy importante porque marca bien la dirección que se le va a imprimir al resto. En la Región de Murcia, la creación de un Plan no ha conllevado la visión de un modelo claro de sociedad hacia la que caminar. Los entrevistados afirman que no hay un modelo de interculturalidad murciano claro, ni una voluntad política decidida que apueste por trabajar a fondo, por lo que no se ha debatido un modelo de sociedad para Murcia: «El Plan está bien diseñado en cuanto a principios de integración, pero no tiene en cuenta la parte de

desarrollo del clima intercultural de los barrios y municipios (...). No se trata de dar dinero a las ONG para que desarrollen el clima intercultural, sino que desde la propia Administración se crean que tienen que crear una sociedad intercultural (...). Esa ideología de qué sociedad se quiere alcanzar no existe, se va trabajando en el día a día» [ONG]; «Eso es una cuestión política y, después de los resultados electorales, creo que no se va a debatir en unos años» [IND].

Lo peor es que esta vacilación a la hora de decidir un rumbo al final está implicando la creación de ciertos espacios separados, a un estilo algo asimilacionista, un importante cortapisas para lograr una integración auténtica: «Hay una integración, pero también hay una necesidad de vivir en tu parcela, en tu espacio, que no son guetos, pero que te apetece estar con tu gente» [IND]; «El conocimiento del resto hace que los defendamos, pero no nos preocupamos por conocer al resto, o por respetarlos» [IND].

La urgencia con la que hubo que trabajar el tema de la inmigración ha provocado que este Plan falle en los supuestos de bidireccionalidad que se han presupuesto implícita o explícitamente en todos los Planes sobre integración de inmigrados. No hay, pues, tampoco, un concepto claro de bidireccionalidad y ello parece haber llevado al asistencialismo.

Se habla igualmente de políticas de «acomodación», en lugar de «integración», porque lo que parecen detectar los agentes sociales es una cierta dificultad de la población autóctona para compartir los espacios comunes. Más bien, los murcianos quieren los espacios separados, sencillamente lo que les interesa es que no haya problemas de ningún tipo: «La gente lo que quiere es que la gente que esté aquí trabaje, que esté en situación de regularidad y que no cree problemas» [EST]; «A eso es a donde vamos. A acomodarlos lo mejor que estén ellos, pero que no me molesten, que no nos toquen» [ONG]; «No lo tenía claro. Al principio pecamos de paternalistas» [IND].

9.2. Aciertos y errores del Plan murciano

De este primer Plan murciano, los entrevistados aplauden la resolución y la determinación de tratar este tema, y además de tratarlo

de manera integral, comprehensiva, pero hay que decir también que las circunstancias coyunturales forzaron un poco la situación, al crearse la imperiosa necesidad de dar respuesta a un fenómeno en creciente expansión: «El primero es importante, porque no había Dirección General (...). Lo que pasa es que conté con apoyo» [EST]; «Todo es mejorable, pero creo que es un Plan muy bueno, cubre todos los campos» [IND]; «Por la precipitación y el no tener claro a medio y largo plazo qué suponía el fenómeno de la inmigración, hay que aplaudir el hecho de que le pusieran límites (...). Fue una respuesta precipitada, sin mirar al medio y largo plazo, en la cual se intenta dar respuesta de la mejor forma posible, políticamente, a un fenómeno que en ese momento no se terminaba de centralizar, de ver dónde estaba y cómo se podía solventar» [IND].

A pesar de esta urgencia, el Plan parece haber sido aceptado como una buena herramienta, aunque la falta de medios y las limitaciones que tenían el órgano fundamental, la Dirección General, de reciente creación, se dejan notar en demasía: «Abrió puertas, dio expectativas, condujo, de alguna manera, se experimentó, (...) implica a todos los estamentos políticos» [IND]; «El Plan no ha servido para estructurar todo eso y para sistematizar las situaciones que tienen que favorecer la integración, tanto las de emergencia como las puramente integradoras» [ONG].

Por eso, una de las primeras críticas al Plan se refieren a su presupuesto, claramente insuficiente, que provoca que algunos sistemas, como el educativo o el sanitario, se vean terriblemente desbordados: «Al principio fue muy criticado porque estaba mal dotado, no era suficiente, por parte de los agentes sociales» [IND]; «El primero ha sido claramente insuficiente, deficiente diría yo. Tanto desde el punto de vista económico como en la puesta en práctica» [ONG]; «Tanto el sistema educativo como el sanitario, que estaban preparados y programados para un tipo y un número de población, se ven desbordados en cierta manera» [IND].

Al menos, la transparencia y el desglose que se realiza de dicho presupuesto no es criticado, puesto que parece correcta la forma de hacerlo, en la que, para cada acción en cada área de actuación, se identifica a los organismos implicados y se concretan las canti-

dades específicas, anuales y para el período, así como el código de partida presupuestaria a la que se asigna esta parte del presupuesto. También es verdad que se ha tenido la honestidad de asumir la inexperiencia que había en el primer Plan y se ha sido capaz de mejorar bastantes aspectos en el segundo.

9.3. Caracterización del Plan de Murcia según los entrevistados

Es un Plan realista, porque surge desde la necesidad práctica del trabajo de los técnicos de la Administración. Es un Plan hecho por técnicos, no por políticos, y ello parece presuponer que se conoce la realidad sobre la que se actúa, aunque hay entrevistados que dudan este punto: «No se han dado situaciones de conflicto extremas, y creo que se está abordando de una forma sosegada y seria» [EST]; «Los funcionarios que están trabajando con inmigrantes ven esa necesidad, y son ellos los que de alguna manera van abriendo ese camino (...). [El Plan] se ajusta bastante a la realidad que tenemos, sí. Además las personas que lo han elaborado son personas muy apegadas al terreno» [IND]; «...pero el conocimiento de la realidad lo tienen» [ONG]; «Ni siquiera se tenía la percepción de que el inmigrante venía a trabajar, que el tema del empleo y la formación era fundamental» [IND].

Sobre el actual reparto competencial, se pide desde los actores sociales una buena sincronía coordinativa entre políticas de inmigración y políticas de integración, entre Estado y comunidad autónoma, porque al final los peor parados suelen ser los municipios, que se sienten desprotegidos por sus hermanos mayores: «No es fácil coordinarse con el resto de departamentos y, en el ámbito local, un poco más incluso» [EST]; «Nosotros tenemos un Plan, unas partidas, unos programas, (...) pero no podemos hacer la política de inmigración porque es una política de Estado» [IND]; «Por un lado están las políticas de extranjería e inmigración, que son competencia del Gobierno, y, por otro, los Planes de Integración, pero una depende de la otra, o una no se puede ejecutar si la otra tiene un signo determinado» [ONG]; «Quien detecta las necesidades y quien sufre las descompensaciones sociales son

las Administraciones Locales. (...) Son los más desprotegidos por parte de las dos Administraciones, la Autonómica y la Central» [IND].

9.4. Lo escueto en los principios y objetivos y el desarrollo del Plan por áreas de actuación y sus medidas

Por su carácter realista y su impronta de urgencia por trabajar la integración, en este Plan no hay principios porque intenta reducirse a ordenar y reorganizar lo existente anteriormente. No se trataba de crear un marco teórico, sino de trabajar con la práctica habitual y diaria, y visualizar todo ello mediante un presupuesto: «De lo que se trata es de ordenar en ese momento todo lo que esté a disposición de la integración y plasmarlo en un documento de manera que se comprometieran (...). Los principios rectores pretenden que haya una relación bilateral (...). La intención era aglutinar programas y visualizar el presupuesto» [EST]; «Los contenidos del primero eran buenos, pero eran una experiencia (...). La transversalidad la tenemos muy asumida. (...) Los temas de la inmigración, mujer y juventud van de la mano y son transversales» [IND].

Con todo, como primer Plan no era ambicioso en cuanto a objetivos y además le faltaba mucha concreción y algo de estructuración: «El primer Plan tenía menos objetivos y medidas, y era más generalista» [EST]; «Ya se especifica mucho más que en el anterior Plan, y aquí ya presupuestariamente nos salimos, ya van las medidas concretadas. Ahora se han metido todas las áreas, y son visibles medida por medida (...). En los objetivos, actuaciones y medidas coinciden, bueno, el otro era mucho menos ambicioso, era el primero; se hizo con una cierta precipitación» [IND].

Recordemos aquí que el Plan murciano traza seis objetivos: tres referidos a la población inmigrante y otros tres referidos a la población autóctona. Por una parte, se habla de facilitar el acceso normalizado de los inmigrantes a los recursos sociales, procurando que su condición de ciudadanos extranjeros no suponga un obstáculo en el ejercicio de los derechos que la legislación espa-

ñola les reconoce; de actuar sobre las necesidades más urgentes que se plantean en un grupo social con escasos recursos y redes muy precarias de integración social, independientemente de su situación legal; y atender al impulso de la cooperación al desarrollo con los países de origen de los inmigrantes con el fin de mejorar el desarrollo económico y social de los mismos.

Por otro lado, y en referencia a la sociedad de acogida, se menciona la necesidad de afrontar con decisión la formación y sensibilización de la sociedad, mediante una serie de actuaciones debidamente planificadas en orden progresivo y en el marco que nos ofrece nuestra Carta Magna (artículo 9.2 de la Constitución Española); de generar dinámicas y actuaciones tanto de reconocimiento de los nuevos «actores sociales» como de responsabilidad y compromiso ciudadano, de derechos y deberes, igualdad y diversidad, diálogo, conocimiento veraz de lo que es la inmigración y su gestión, cointegración, interculturalidad, etc.; y, por último, de implicar a todos los sectores: Administraciones, sociedad civil organizada, organizaciones sociales, partidos políticos, medios de comunicación, empresarios, etc.

Curiosamente, en este apartado de los objetivos, todos destacan el escaso progreso en el tema del codesarrollo, algo anómalo puesto que este es el objetivo menos desarrollado en las autonomías, sobre todo porque aún es una competencia estatal: «Son importantes los tres. Facilitar el acceso a la normalización (...). Actuar sobre las necesidades más urgentes (...). E impulsar la cooperación al desarrollo (...). Desde luego la cooperación al desarrollo, como todo el tema de inmigración, es un tema de Estado» [IND]; «Es una deuda que tenemos los países desarrollados con los menos desarrollados» [ONG]; «En los objetivos, actuaciones y medidas coinciden, bueno, el otro era mucho menos ambicioso, era el primero; se hizo con una cierta precipitación» [IND].

De las diez áreas (área social, de la mujer, del menor y la familia, de juventud, de educación, de salud, de vivienda, de empleo y formación ocupacional, de cultura y turismo, y de cooperación al desarrollo) se valora su integralidad, es decir, que se traten todos los temas pertinentes para la integración de los inmigrantes. De todos, los entrevistados destacaron sanidad, educación

y vivienda como los más importantes, quizá debido a que dichos ámbitos son los considerados más deficitarios en la estructura administrativa murciana: «Educación y el área social son los pilares fundamentales y, si no se desarrollan a la par, difícilmente pueda realizarse la integración de los inmigrantes» [EST]; «Toca todas las áreas: área social, de mujer, menor y familia, juventud, educación, salud, vivienda, empleo y formación ocupacional (...). Las principales áreas están cubiertas» [IND]; «Por ahí hemos colado gente, porque con esa tarjeta podían acudir al médico y ser atendidos (...). Los centros sanitarios, de salud, no tienen traductores. Pero ninguno (...). Sobre vivienda, creo que es uno de los [problemas] más graves que tiene ahora mismo la comunidad. Yo creo que aquí se ha trabajado muy mal en el tema de la vivienda» [ONG]; «...hubiera reforzado el empleo (...). Vivienda es un tema muy importante. Educación y salud también. Menor y familia» [IND].

El carácter orientativo de este Plan, su intención de ser utilizado como una guía de actuación más que como una herramienta de planificación, queda patente en el apartado de las medidas, que no son consideradas concretas ni desarrolladas: «Éste es una cosita para entrar, los primeros pasos, y las cosas más básicas. Se empezó a diseñar así, temporalizando, puntos de red y las partidas presupuestarias» [IND]; «Ya se especifica mucho más que en el anterior Plan, y aquí ya presupuestariamente nos salimos, ya van las medidas concretadas» [IND].

9.5. Temporalidad y presupuesto del Plan murciano

Por otro lado, la temporalidad del Plan se ve desde dos aspectos: la cambiante y dinámica realidad de la inmigración exige un trabajo plurianual de pocos años, dos o tres, pero ello no impide ni mucho menos que se deba trabajar con miras al largo plazo, contemplando períodos de más de tres años: «Un Plan más de dos o tres años no debe de durar. (...) Las cosas van cambiando de un año para otro, entonces lo que has hecho hoy, mañana tienes que modificarlo» [IND]; «Tres años, quizá sea muy poco tiempo para un Plan» [ONG].

Donde sí hay un consenso entre los entrevistados es en el áspero tema del presupuesto, considerado a todas luces insuficiente, aunque se excusa sobre la base de la conocida falta de medios y recursos de una Dirección General recientemente creada.

No obstante, se valora el hecho de que se hayan dotado unas partidas y se hayan dispuesto las responsabilidades departamentales sobre lo presupuestado: «Queremos que cada departamento se responsabilice de lo presupuestado y lo contemplado en el Plan» [EST]; «El anterior partía única y exclusivamente de los propios recursos que se contemplaban en él (...). La financiación fue escasa, pero éste era el primero. (...) La dotación presupuestaria no daba para nada. Algo con lo que no se podía trabajar» [IND]; «Se prorrogó un año más (...) con el mismo presupuesto, aquello fue un parche total. (...) El primero necesitaba más dinero y muchas matizaciones (...). Esta Consejería tiene muy poco personal, están completamente desbordados, y eso se nota (...). Este Plan era absolutamente insuficiente económicamente (...). Era inviable por el dinero que había (...). El dinero está muy mal gestionado (...) por buena parte de los Ayuntamientos, (...) no influye tanto la voluntad política como que haya buenos técnicos muchas veces en los municipios (...). Cuentas con el dinero y empiezas a ejecutar desde que te dicen que lo vas a tener. Y de momento no hemos cobrado» [ONG]; «Presupuestariamente este Plan era muy escaso e insuficiente, aunque se podría decir que no era tan malo porque era una respuesta con los medios con que se contaba (...). El nuevo Plan, por supuesto, [está] mejor estructurado, mejor coordinado, mejor presupuestado que el primero» [IND].

9.6. La coordinación y la comunicación interorgánicas en la Región de Murcia

La coordinación de la comunidad autónoma con los municipios no se realiza todo lo bien que se desea. Primero, porque hasta la creación de la Dirección General no había ningún órgano que centralizara las actuaciones. Y segundo, por la diversidad que suponen los municipios, acostumbrados también éstos a trabajar autónomamente por medio sólo de convenios.

Por eso se critica la falta de coordinación y esta independencia municipal que no es la deseada: «Tenemos convenios con Ayuntamientos (...). Y hemos seguido esta línea, conforme crecía el presupuesto, se sumaban municipios (...). Sabemos qué municipios funcionan mejor que otros, (...) está en función del compromiso, el conocimiento y de la aplicación de las gestiones» [EST]; «Muy mal. Absolutamente nada. Hay una descoordinación total y absoluta. Los Ayuntamientos van cada uno por donde les da la gana (...). Aquí hay una Ley, un Reglamento y una instrucción y unas órdenes que han salido, y usted no puede ir por donde le dé la gana (...). La labor de los Ayuntamientos es importantísima, porque es la institución más cercana al ciudadano, pero la tienen que cumplir en condiciones» [IND]; «Entre nosotros, en el ámbito de nuestra organización, sí (...). Si estás en Murcia, tienes unas condiciones que no tienes en Madrid. Los convenios no son los mismos (...). La Ley de Extranjería está por encima de cualquier Estatuto autonómico» [ONG]; «La coordinación era vertical entre los distintos órganos de la Consejería, también era horizontal, porque implicaba a la Federación de municipios (...). Hay una coordinación entre todos los departamentos de la comunidad excelente (...). No ha habido coordinación en las políticas y en la sensibilización (...). Hay dificultades en las que coincidimos todas las CC. AA. Problemas que estamos detectando que hay que arreglar. De todas las CC. AA. hay algunas que van a mucha más velocidad que el resto» [IND].

Sin embargo, los espacios de comunicación con las ONG y organizaciones sociales sí han funcionado, y éste puede ser el motivo de que este Plan, escueto y poco concretado, haya seguido adelante sin motivar múltiples críticas como le ocurría al Plan Valenciano. Para el primero, se contó con participación de parte de los agentes sociales implicados en la integración de personas inmigradas, y para el segundo, esta participación ha aumentado considerablemente.

El espacio formal creado para servir de punto de encuentro, el Foro, ha funcionado aceptablemente y, además, se ha creado toda una conciencia de la necesidad del trabajo en red, gracias a que esta comunicación es buena, y la necesidad de implantar dicho trabajo en red de manera informática: «Hay que desarrollar

una especie de intranet, que es en lo que se está trabajando ahora, para visualizar a través de la página de internet (...). Se les dio el borrador del Plan, hicieron aportaciones, participan a través de las Comisiones permanentes del Foro (...). Las asociaciones de inmigrantes saben que nuestra voluntad es colaborar con ellos y siempre que han tenido problemas han sido apoyados» [EST]; «Los grupos de trabajo donde nosotros participamos damos ideas (...) y de ahí ha ido saliendo ese segundo Plan (...). Tenemos una red creada. (...) Porque cuando trabajas en red, tenemos que conocer lo que hace uno u otro para ir derivando. (...) Trabajan todos para todos» [IND]; «Hay un Foro regional, que convoca la Dirección General de Inmigración. Independientemente, la comunicación es buena» [ONG]; «Del Foro de Inmigración ya nos conocemos todos, hemos estado trabajando sin esta red, pero en cierta forma era una red informal de uso y costumbre» [IND].

9.7. Respaldo político y percepción social de competencia por los recursos

El respaldo político se ha encontrado funcionando a medio gas. Algunos interlocutores hablaban de que, más que un apoyo explícito, el respaldo se ha traducido en una no injerencia, un *laissez faire, laissez passer*, no se sabe si por falta de voluntad política o por las mencionadas limitaciones de la Dirección General: «Lo importante del Plan es la mano, el documento, el compromiso político» [EST]; «Más que apoyo, es que no han obstaculizado para nada nuestro trabajo. (...) Se ha intentado llevar una buena convivencia dentro del desarrollo del Plan» [IND]; «Sí, voluntad política ha habido, por parte del (...) Director General de Inmigración, con las organizaciones sociales» [ONG].

Lo que sí parece seguro es que un cambio en la dirección política del Gobierno Autonómico podría modificar sustancialmente los próximos Planes: «No creo que se pudiera cambiar, el presupuesto es el que hay, supongo que cambiaría el enfoque» [EST]; «El color político (...) en principio parece que influye. En el ámbito nacional, hay una sensación aparente de que es así (...). También en los municipios es más la persona que el partido (...). Existe

un parámetro político que de ahí no te puedes pasar, y los técnicos saben hasta dónde pueden llegar. Y eso sí, se podría correr hacia un lado u otro, con un cambio político, yo creo que sí» [ONG].

Por último, mencionar que en la Región de Murcia también parece existir esa percepción por parte de la población autóctona de que están compitiendo por los recursos sociales con la población inmigrada, y que es necesario aumentar la dotación de presupuesto porque hay más población.

Sin embargo, al contrario que en las otras tres comunidades autónomas, se acepta que existan determinados servicios específicos para los inmigrantes, antes de que hayan llegado a su normalización, algo que repercute muy negativamente en esa percepción de la que hablamos, puesto que lo mejor, en estos casos, siempre parece ser la normalización para ambas poblaciones: «Buscamos la normalización, (...) si hay un aumento en la población, ello repercute negativamente en los servicios, porque luego la población autóctona se queja (...). La unidad de medicina tropical, por ejemplo, que mucha gente no entiende porque atiende más extranjeros que españoles» [EST]; «Sí, sí, sí. Y en todo. Tú vas a un centro de salud, y te llega un inmigrante y dice: “Es que vengo de urgencia”. “Es que siempre vienen de urgencias”, comentarán los demás» [IND]; «La normalización exige a la sociedad de acogida renunciar a una serie de cosas, para dárselas a esos nuevos ciudadanos (...). Apostamos por la normalización, pero hasta llegar a ella, hay que poner recursos específicos. No se trata de cerrar todas las oficinas específicas para inmigrantes y que acudan a los recursos normalizados» [ONG]; «Si estás en una región donde los servicios públicos (...) no son reforzados públicamente (...) las personas de la sociedad de acogida entienden que esta gente ha venido a usurpar su papel» [IND].

9.8. Resultados y mejoras para el futuro de la Región de Murcia

En conclusión, la Región de Murcia comienza a dar sus primeros pasos en una realidad que le ha tocado vivir muy de cerca, como manifiestan los datos procedentes del INE, que mostrábamos en

el primer capítulo. Ha empezado tímidamente y, por eso, se notan aún algunas carencias, que pueden ser suplidas fácilmente puesto que se conocen cuáles son, y además se cuenta con bastante experiencia práctica en trabajar sobre la inmigración.

Por eso, este primer Plan se ha quedado pequeño demasiado rápidamente. En la búsqueda de la sencillez y el pragmatismo para trabajar la integración de los inmigrantes se ha partido de la experiencia conocida desde donde ya se actuaba municipalmente. Ello ha conllevado aciertos, pero también fallos debidos en su mayor parte a la inexperiencia en plasmar teóricamente un ámbito en el que sí que se lleva tiempo actuando en la práctica.

No obstante, el segundo Plan, que ya funciona, en la Región de Murcia sí que ostenta una mejor situación que el primero, ya que numerosos errores han sido subsanados gracias a la participación de los agentes sociales implicados pertenecientes al Tercer Sector y la acción municipal. El municipio, como decimos, es considerado el eje fundamental de la política autonómica dedicada a la integración, y es en esta visión compartida donde se habrá de estructurar la acción integradora de la inmigración en la Región de Murcia.

Apéndice 1. Índice del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia

- 1. Introducción** (p. 9)
 - 1.1. Líneas Generales del Plan (p. 10)
 - 1.2. Extranjeros con residencia legal (p. 14)
 - 1.3. El proceso de regularización (p. 16)
 - 1.4. Las particularidades municipales (p. 18)
 - 1.5. Estructura del Plan (p. 21)

- 2. Área social** (p. 22)
 - 2.1. Diagnóstico de la situación (p. 22)
 - 2.2. Principales problemas (p. 22)
 - 2.3. Plan de acción (p. 23)

- 3. Área de la mujer** (p. 38)
 - 3.1. Diagnóstico de la situación (p. 38)
 - 3.2. Principales problemas (p. 39)
 - 3.3. Plan de acción (p. 40)

- 4. Área del menor y de la familia** (p. 43)
 - 4.1. Diagnóstico de la situación (p. 43)
 - 4.2. Principales problemas (p. 43)
 - 4.3. Plan de acción (p. 45)

- 5. Área de juventud** (p. 49)
 - 5.1. Diagnóstico de la situación (p. 49)
 - 5.2. Plan de acción (p. 51)

- 6. Área de educación** (p. 55)
 - 6.1. Diagnóstico de la situación (p. 55)
 - 6.2. Plan de acción (p. 57)

- 7. Área de salud** (p. 69)
 - 7.1. Sistema sanitario (p. 69)

7.2. Derecho a la asistencia sanitaria de la población inmigrante (p. 69)

7.3. Principales problemas y actuaciones que se están llevando a cabo (p. 70)

7.4. Plan de acción (p. 72)

8. Área de vivienda (p. 76)

8.1. Diagnóstico de la situación (p. 76)

8.2. Principales problemas y actuaciones que se están llevando a cabo (p. 77)

8.3. Plan de acción (p. 78)

9. Área de empleo y formación ocupacional (p. 79)

9.1. Diagnóstico de la situación (p. 79)

9.2. Principales problemas (p. 80)

9.3. Plan de acción (p. 81)

10. Área cultural y turística (p. 87)

10.1. Introducción (p. 87)

10.2. Situación, valoración y principales problemas (p. 88)

10.3. Plan de acción (p. 89)

11. Área de cooperación al desarrollo (p. 93)

11.1. Diagnóstico de la situación (p. 93)

11.2. Plan de acción (p. 95)

12. Sistema de evaluación y seguimiento del Plan (p. 97)

Anexos

1. Organismos y personas participantes en la elaboración del Plan (p. 101)

2. Dotación económica del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia. Presupuesto específico período (2002-2004) (p. 104)

Apéndice 2. Cuadros

CUADRO 9.A.1: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Opinión sobre fenómeno inmigratorio

Puntos concretos	EST			IND			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Visión sobre integración	El primer Plan surge desde Presidencia, pero se coordina desde la Consejería con competencias en el tema.	«El primer Plan lo impulsa el (...) Consejo de Presidencia, pero se coordina desde la Consejería que tiene las competencias en inmigración.» (59)	El Plan surge desde la necesidad práctica del trabajo técnico.	«Los funcionarios que están trabajando con inmigrantes ven esa necesidad y son ellos los que de alguna manera van abriendo ese camino.» (40)	El Plan falla en la parte de la interculturalidad.	«El Plan está bien diseñado en cuanto a principios pero no tiene en cuenta la parte de desarrollo del clima intercultural de los barrios y municipios.» (79)	No hay un modelo claro de interculturalidad, más bien se buscan los espacios separados.	«El Plan está bien diseñado en cuanto a principios pero no tiene en cuenta la parte de desarrollo del clima intercultural de los barrios y municipios.» (79)	No hay un modelo claro de interculturalidad, más bien se buscan los espacios separados.	«El Plan está bien diseñado en cuanto a principios pero no tiene en cuenta la parte de desarrollo del clima intercultural de los barrios y municipios.» (79)	No hay un modelo claro de interculturalidad, más bien se buscan los espacios separados.	«El conocimiento del resto hace que los defendamos, pero no nos preocupamos por conocer al resto, o por respetarlos.» (297)
	La constancia parece ser la clave del éxito en la Región de Murcia.	«El "éxito" y la eficacia de nuestra región en materia de inmigración es la continuidad de los programas y de las personas que estamos trabajando en ello.» (97)	Hay una integración, pero también una necesidad de tener un espacio propio.	«Hay una integración, pero también hay una necesidad de vivir en tu parcela, en tu espacio, que no son guetos, pero que te apetece estar con tu gente.» (136)	No hay una voluntad política firme de crear intercultural.	«No se trata de dar dinero a las ONG para que desarrollen el clima intercultural, sino que desde la propia Administración se crean que tienen que crear una sociedad intercultural.» (82)	No ha habido debate sobre el modelo de sociedad que quiere Murcia para el futuro.	«No se trata de dar dinero a las ONG para que desarrollen el clima intercultural, sino que desde la propia Administración se crean que tienen que crear una sociedad intercultural.» (82)	No ha habido debate sobre el modelo de sociedad que quiere Murcia para el futuro.	«Eso es una cuestión política, y después de los resultados electorales, creo que no se va a debatir en unos años.» (377)		
Dotación de derechos	No ha habido inspiración en otros Planes autonómicos.	«Para el Plan de Murcia no se ha analizado ningún Plan autonómico.» (173)	No hay una voluntad política firme de crear en el concepto de sociedad intercultural.	«Esa ideología de que sociedad se quiere alcanzar no existe, se va trabajando en el día a día.» (114)	No hay una voluntad política firme de crear en el concepto de sociedad intercultural.	«Esa ideología de que sociedad se quiere alcanzar no existe, se va trabajando en el día a día.» (114)	No hay una voluntad política firme de crear en el concepto de sociedad intercultural.	«Esa ideología de que sociedad se quiere alcanzar no existe, se va trabajando en el día a día.» (114)				

CUADRO 9.A.2 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Opinión sobre el Plan

Puntos concretos	EST		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Contras	Fue criticado por su dotación presupuestaria insuficiente.	«Al principio fue muy criticado porque estaba mal dotado, no era suficiente, por parte de los agentes sociales.» (56)	Ha sido insuficiente, tanto económicamente como en su implementación.	«El primero ha sido claramente insuficiente, deficiente diría yo. Tanto desde el punto de vista económico como en la puesta en práctica.» (21)	Los sistemas educativo y sanitario se ven desbordados.	«Tanto el sistema educativo como el sanitario, que estaban preparados y programados para un tipo y un número de población, se ven desbordados en cierta manera.» (96)
			Se conocen las limitaciones de la Dirección General, de reciente creación, pero de todas formas el primer Plan no ha servido bien a sus propósitos.	«El Plan no ha servido para estructurar todo eso y para sistematizar las situaciones que tienen que favorecer la integración, tanto las de emergencia como las puramente integradoras.» (32)		
			Han quedado lagunas que tampoco se han resuelto en el segundo Plan.	«El resultado ha sido deficiente, ha dejado muchas lagunas. La pena ha sido no aprovechar esos vacíos que hemos detectado para el segundo.» (50)		

CUADRO 9.A.3: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Diseño

Puntos concretos	EST		ONG		IND			
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita		
Diagnóstico situacional	Situación moderada en la Región de Murcia, se está abordando sosegadamente. Ya hay diez años de experiencia en trabajarla.	«No se han dado situaciones de conflicto extremas, y creo que se está abordando de una forma sosegada y seria.» (8)	Es un Plan realista, porque los que lo han elaborado no son políticos, sino técnicos.	«Se ajusta bastante a la realidad que tenemos, sí. Además las personas que lo han elaborado son personas muy apegadas al terreno.» (98)	Es un Plan realista, se conoce la realidad sobre la que se actúa.	«...pero el conocimiento de la realidad lo tienen.» (89)	No se tenía un buen conocimiento de la realidad que se abordaba.	«Ni siquiera se tenía la percepción de que el inmigrante venía a trabajar, que el tema del empleo y la formación era fundamental.» (118)
Continuidad del enfoque	Es el primero. Pero el segundo lo continúa, mejorando la normatividad, concentrando las áreas y aumentando el presupuesto. (315)	«Este segundo Plan es continuidad del anterior y con un diagnóstico, estructura y presupuesto diferentes.» (24)	El segundo Plan mejora varios aspectos del primero.	Se ha mejorado sobre todo el trabajo de grupo, la evaluación, la calendarización, en aspectos económicos ha subido un poquito.» (28)				
Coordinación	Realizar la coordinación no es tarea fácil.	«No es fácil coordinarse con el resto de departamentos y, en el ámbito local, un poco más inclusivo.» (47)	La política de inmigración es competencia estatal, lo único que se permite en la comunidad es el tema social.	«Nosotros tenemos un Plan, unas partidas, unos programas, (...) pero no podemos hacer la política de inmigración porque es una política de Estado.» (205)	Debe haber sincronía política para un correcto funcionamiento de los Planes de Inmigración y los de Integración.	«Por un lado están las políticas de extranjería e inmigración, que son competencia del Gobierno, y por otro los Planes de Integración, pero una depende de la otra, o una no se puede ejecutar si la otra tiene un signo determinado.» (180)	El municipio es quien detecta las necesidades y quien sufre las descompensaciones. Están desprotegidos por las Administraciones Locales. (...) Son los más desprotegidos por parte de las dos Administraciones, la Autonómica y la Central.» (455)	

CUADRO 9.A.3 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Principios y ejes transversales	No se han incluido principios rectores explícitos porque se trataba de ordenar lo que ya se hacía en el tema, no de elaborar un marco teórico, es decir, por practicidad.	«De lo que se trata es de ordenar en ese momento todo lo que esté a disposición de la integración y plasmarlo en un documento de manera que se comprometerían.» (192)	Mayor desarrollo de los contenidos y la concreción en el segundo Plan que en el primero.	«Los contenidos del primero eran buenos, pero eran una experiencia.» (146)	Sería interesante tratar el tema de la acogida como un eje transversal.	«Me parece interesante tenerlo como transversal [el tema de acogida].» (266)	Valoración	Frase-cita
Los principios no pretenden innovar, sino poner de manifiesto lo que ya se sabe.	«Los principios rectores pretenden que haya una relación bilateral.» (190)	La transversalidad está asumida, sobre todo en los temas de género y juventud. Se podía haber contemplado, pero esta implícita.	«La transversalidad la tenemos muy asumida. (...) Los temas de la inmigración, mujer y juventud van de la mano y son transversales.» (257)					
Se trataba de ordenar lo existente y hacerlo visible junto con un presupuesto.»	«La intención era aglutinar programas y visualizar el presupuesto.» (331)							

CUADRO 9.A.3 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Diseño

Puntos concretos	IND			ONG			IND
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Bidireccionalidad	No hay un modelo implícito de bidireccionalidad. La población autóctona sencillamente lo que no quiere es que haya problemas.	«La gente lo que quiere es que la gente que esté aquí trabaje, que esté en situación de regularidad y que no cree problemas.» (449)	Se habla de políticas de acomodación, en lugar de integración, quizás porque se buscan los espacios separados.	«A eso es a donde vamos. A acomodarlos lo mejor que estén ellos, pero que no me molesten, que no nos toquen.» (333)	No se tenía claro el concepto de bidireccionalidad y se pecó de asistencialismo.	«No lo tenía claro. Al principio pecamos de paternalistas.» (282)	
	Se acepta el Plan de Inmigración y que hay que trabajar en el tema.	«La población ve con normalidad que se implementen políticas, que se coordinen.» (483)					
Objetivos	Como primer Plan, no tenía mucha concreción.	«El primer Plan tenía menos objetivos y era más generalista.» (336)	Las tres grandes líneas de actuación son importantes, aunque el codesarrollo no se ha desarrollado mucho.	«Son importantes los tres. Facilitar el acceso a la normalización (...). Actuar sobre las necesidades más urgentes (...). E impulsar la cooperación al desarrollo.» (168)	Se destaca la normalización como lo más importante, aunque hay dudas en cuanto a cómo se entendía esta normalización.	«En los objetivos, actuaciones y medidas coinciden, bueno, el otro era mucho menos ambicioso, era el primero; se hizo con una cierta precipitación.» (498)	
				«La normalización es la clave de todo. El objetivo final es la normalización de la inmigración en nuestras sociedades.» (279)	El primer Plan no se diferencia mucho del segundo en cuanto a objetivos, actuaciones y medidas, pero era menos ambicioso.		

CUADRO 9.A.3 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Diseño

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Objetivos								
	El codesarrollo debería ser un tema más de Estado que de CC. AA.	«...desde luego la cooperación al desarrollo, como todo el tema de inmigración, es un tema de Estado.» (201)	El codesarrollo también es importante.	«Es una deuda que tenemos los países desarrollados con los menos desarrollados.» (305)				
Áreas	La educación y lo social se configuran como las áreas más importantes. También destacan sanidad y acogida.	«Educación y el área social son los pilares fundamentales y, si no se desarrollan a la par, difícilmente pueda realizarse la integración de los inmigrantes.» (376)	Se tocan todos los temas importantes, se destaca, pues, su integralidad.	«Toca todas las áreas: área social, de mujer, menor y familia, juventud, educación, salud, vivienda, empleo y formación.» (224)	Se convenia la tarjeta Solidaria, por la que se concede asistencia sanitaria, se tengan o no papeles.	«Por ahí hemos colado gente, porque con esa tarjeta podían acudir al médico y ser atendidos.» (362)	Se destacan empleo, vivienda, educación, salud, menor y familia.	«...hubiera reforzado el empleo (...). Vivienda es un tema muy importante. Educación y salud también. Menor y familia.» (416)
	Para el segundo, se han reorganizado las áreas y aglutinado las áreas sociales.	«Las áreas se han reducido con respecto del Plan anterior (...) porque nos interesaba aglutinar.» (215)	Lo principal está abarcado.	«Las principales áreas están cubiertas.» (252)	No obstante, la sanidad en Murcia está mal, y no hay traductores, faltan cursos de formación.	«Los centros sanitarios, de salud, no tienen traductores. Pero ninguno.» (435)	Los ejes no estaban tan estructurados como en el actual Plan.	«Es que los ejes del Plan ya no se corresponden con los actuales.» (419)

CUADRO 9.A.3 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Diseño

Puntos concretos	EST		ONG		IND
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Áreas					
			La vivienda también es un área problemática, no sólo para los inmigrantes, sino para la Región de Murcia en general.	«Sobre vivienda, creo que es uno de los [problemas] más graves que tiene ahora mismo la comunidad. Yo creo que aquí se ha trabajado muy mal en el tema de la vivienda.» (450)	
Medidas	Es el primer Plan, y como tal, no está desarrollado completamente, pero permite guiar a los agentes sociales que trabajan en el tema migratorio.	«Este es una cosita para entrar, los primeros pasos, y las cosas más básicas. Se empezó a diseñar así, temporalizando, puntos de red y las partidas presupuestarias.» (281)	Las medidas en el primer Plan no estaban concretadas.	«Ya se especifica mucho más que en el anterior Plan, y aquí ya presupuestariamente nos salimos, ya van las medidas concretadas.» (420)	
Espacialidad	Es normal la concentración de la población inmigrada en determinadas áreas.	«...la tónica normalizada porque cuando tú vas a un país extranjero y no conoces a nadie, tiendes a irte a vivir donde está el paisano.» (297)	Cuando entran en conflicto las normas estatales con las morales, puede usarse la desobediencia civil.	«Pues sinceramente, desobedecemos la Ley hasta donde podemos desobedecerla.» (222)	

CUADRO 9.A.3 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Diseño

Puntos concretos	EST			ONG			IND			
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	
Temporalidad	No más de dos o tres años, porque la realidad es muy cambiante.	«Un Plan más de dos o tres años no debe de durar. (...) las cosas van cambiando de un año para otro, entonces lo que has hecho hoy, mañana tienes que modificarlo.» (369)	Quizá hacen falta más de tres años, para planificar a un poco más de largo plazo.	«Tres años, quizá sea muy poco tiempo para un Plan.» (63)						

CUADRO 9.A.4: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Presupuesto

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Total	Responsabilidad departamental de lo presupuestado. «Queremos que cada departamento se responsabilice de lo presupuestado y lo contemplado en el Plan.» (247)	«La financiación fue escasa, pero éste era el primero. (...) La dotación presupuestaria no daba para nada. Algo con lo que no se podía trabajar.» (379)	La dotación del primer Plan era escasa y muy justa, pero al menos se dotaba al Plan económicamente.	«Este Plan era absolutamente insuficiente económicamente (...) Era inviable por el dinero que había.» (605)	Insuficiencia del presupuesto, casi inviable.	«Este Plan era absolutamente insuficiente económicamente (...) Era inviable por el dinero que había.» (605)	Insuficiencia del presupuesto, debido a la falta de medios y a la urgencia.	«Presupuestariamente este Plan era muy escaso e insuficiente, aunque se podría decir que no era tan malo porque era una respuesta con los medios con que se contaba.» (335)	
Reparto	Destacan las áreas social y educativa.	«Lo social y la educación son dos temas importantes, de vital importancia, pero vamos, la financiación es escasa.» (377)	Parece haber una gestión deficiente desde los municipios, porque no saben actuar realmente y tienen que gastar rápidamente el dinero.	«El dinero está muy mal gestionado (...) por buena parte de los Ayuntamientos, (...) no influye tanto la voluntad política como que haya buenos técnicos muchas veces en los municipios.» (610)	«El dinero está muy mal gestionado (...) por buena parte de los Ayuntamientos, (...) no influye tanto la voluntad política como que haya buenos técnicos muchas veces en los municipios.» (610)	«El dinero está muy mal gestionado (...) por buena parte de los Ayuntamientos, (...) no influye tanto la voluntad política como que haya buenos técnicos muchas veces en los municipios.» (610)	«El dinero está muy mal gestionado (...) por buena parte de los Ayuntamientos, (...) no influye tanto la voluntad política como que haya buenos técnicos muchas veces en los municipios.» (610)		
	Sólo contaba con los recursos propios, aún no había fondos del Ministerio.	«El anterior partía única y exclusivamente de los propios recursos que se contemplaban en él.» (154)	El Plan tuvo el presupuesto de dos años para repartir en tres. Insuficiencia económica del primer Plan.	«Se prorrogó un año más (...) con el mismo presupuesto, aquello fue un parche total. (...) El primero necesitaba más dinero y muchas matizaciones.» (47)	Se constituyó la Dirección General, pero sus recursos son insuficientes.	«Se constituyó la Dirección General, se la dotó de unos recursos que a todas luces han quedado insuficientes.»	Se constituyó la Dirección General, pero sus recursos son insuficientes.		

CUADRO 9.A.4 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Presupuesto

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Frase-cita
Dotación de recursos			Falta de recursos humanos en la Dirección General.	«Esta Consejería tiene muy poco personal, están completamente desbordados, y eso se nota.» (64)		Menor presupuesto que el primero.		«El nuevo Plan, por supuesto, [está] mejor estructurado, mejor coordinado, mejor presupuestado que el primero.» (559)	
			Retrasos importantes en los pagos a organizaciones.	«Cuentas con el dinero y empiezas a ejecutar desde que te dicen que lo vas a tener. Y de momento no hemos cobrado.» (678)					

CUADRO 9.A.5: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	IND
Coordinación	Se empezó haciendo convenios con los municipios con más inmigrantes, luego se han ido sumando el resto de municipios. Lo local importa.	«Tenemos convenios con Ayuntamientos (...) Y hemos seguido esta línea, conforme crecía el presupuesto, se sumaban municipios.» (120)	No hay coordinación en absoluto. Independencia de lo local.	«Muy mal. Absolutamente nada. Hay una descoordinación total y absoluta. Los Ayuntamientos van cada uno por donde les da la gana.» (404)	Existe coordinación de la asociación con la Red Acoge, pero en forma de base de datos, no más.	«Entre nosotros, a nivel de nuestra organización, sí.» (505)	No hubo coordinación hasta la creación de la Dirección General.	«La coordinación era vertical entre los distintos órganos de la Consejería, también era horizontal, porque implicaba a la Federación de municipios.» (163)	
	Diferencias en la aplicación según el municipio.	«Sabemos qué municipios funcionan mejor que otros, (...) está en función del compromiso, el conocimiento y de la aplicación de las gestiones.» (368)	Se exigen diferentes cosas para un informe de arraigo, por ejemplo, dependiendo del Ayuntamiento.	«Aquí hay una Ley, un Reglamento y una instrucción y unas órdenes que han salido, y usted no puede ir por donde le dé la gana.» (410)	Hay diferencias autonómicas importantes porque los convenios en cada comunidad son diferentes, pero no como para motivar desplazamientos.	«Si estás en Murcia, tienes unas condiciones que no tienes en Madrid. Los convenios no son los mismos.» (515)	La coordinación interdepartamental es excelente.	«Hay una coordinación entre todos los departamentos de la comunidad excelente.» (343)	

**CUADRO 9.A.5 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004.
Coordinación interorgánica**

Puntos concretos	EST		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Coordinación	Se aprecia la importancia de lo local, pero ello no debe significar autonomía e independencia. Debe haber coordinación.	«La labor de los Ayuntamientos es importantísima, porque es la institución más cercana al ciudadano, pero la tienen que cumplir en condiciones.» (423)	No parece haber posibilidad de que los estatutos autonómicos puedan corregir las limitaciones establecidas por la Ley de Extranjería.	«La Ley de Extranjería está por encima de cualquier Estatuto autonómico.» (374)	No ha habido coordinación a la hora de implementar determinadas políticas como la sensibilización.	«No ha habido coordinación en las políticas y en la sensibilización.» (352)
					Divergencias entre CC. AA. porque van a distinto ritmo, aunque muchas dificultades son las mismas.	«Hay dificultades en las que coincidimos todas las CC. AA. Problemas que estamos detectando que hay que arreglarse. De todas las CC. AA. hay algunas que van a mucha más velocidad que el resto.» (482)

CUADRO 9.A.5 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Coordinación interorgánica

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración	Valoración	Frase-cita	Valoración
Comunicación	Se desea implantar una red formal informática de trabajo, para aumentar la coordinación.	«Hay que desarrollar una especie de intranet, que es en lo que se está trabajando ahora, para visualizar a través de la página de internet.» (401)	Ha habido participación de los agentes sociales en la elaboración del segundo Plan, más que en el primero.	«Los grupos de trabajo donde nosotros participamos damos ideas (...) y de ahí ha ido saliendo ese segundo Plan.» (88)	«Hay un Foro regional, que convoca la Dirección General de Inmigración. Independientemente, la comunicación es buena.» (686)	Se trabaja en red porque la comunicación es buena. Además el Foro parece funcionar.	Se trabaja en red porque la comunicación es buena. Además el Foro parece funcionar.	«Del Foro de Inmigración ya nos conocemos todos, hemos estado trabajando sin esta red, pero en cierta forma era una red informal de uso y costumbre.» (186)	
	Ha habido participación de los agentes sociales en la elaboración del Plan.	«Se les dio el borrador del Plan, hicieron aportaciones, participan a través de las Comisiones permanentes del Foro.» (472)	Existe un trabajo en red de carácter horizontal, pero aún falta mucho por desarrollar, porque prevalece la independencia.	«Tenemos una red creada. (...) Porque cuando trabajas en red, tenemos que conocer lo que hace uno u otro para ir derivando. (...) trabajan todos para todos.» (449)					

CUADRO 9.A.6: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Apoyo social

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Respaldo político	<p>Hay compromiso político para sacar este Plan adelante.</p> <p>«Lo importante del Plan es la mano, el documento, el compromiso político.» (265)</p>	<p>«Más que apoyo, es que no han obstatulizado para nada nuestro trabajo. (...) Se ha intentado llevar una buena convivencia dentro del desarrollo del Plan.» (492)</p>	<p>Hay respaldo político, pero más que apoyo es una no injerencia, un dejar hacer.</p>	<p>«El color político influye en las decisiones sobre el tema inmigratorio, tanto en el ámbito nacional como local.»</p>	<p>«El color político (...) en principio parece que influye. En el ámbito nacional, hay una sensación aparente de que es así (...). También en los municipios es más la persona que el partido.» (125)</p>	<p>«El color político (...) en principio parece que influye. En el ámbito nacional, hay una sensación aparente de que es así (...). También en los municipios es más la persona que el partido.» (125)</p>	<p>«Existe un parámetro político que de ahí no te puedes pasar, y los técnicos saben hasta dónde pueden llegar. Y eso sí, se podría correr hacia un lado u otro, con un cambio político, yo creo que sí.» (141)</p>	<p>«Existe un parámetro político que de ahí no te puedes pasar, y los técnicos saben hasta dónde pueden llegar. Y eso sí, se podría correr hacia un lado u otro, con un cambio político, yo creo que sí.» (141)</p>	
	<p>Si hubiera cambios políticos, el Plan podría modificarse.</p>	<p>«No creo que se pudiera cambiar, el presupuesto es el que hay, supongo que cambiaría el enfoque.» (553)</p>	<p>Si hubiera cambios políticos, el Plan podría modificarse.</p>	<p>Si hubiera cambios políticos, el Plan podría modificarse.</p>	<p>Si hubiera cambios políticos, el Plan podría modificarse.</p>	<p>Si hubiera cambios políticos, el Plan podría modificarse.</p>	<p>Si hubiera cambios políticos, el Plan podría modificarse.</p>	<p>Si hubiera cambios políticos, el Plan podría modificarse.</p>	
			<p>Ha habido voluntad política de colaborar con las asociaciones, pero las limitaciones de la propia Dirección General pesan mucho.</p>	<p>Ha habido voluntad política de colaborar con las asociaciones, pero las limitaciones de la propia Dirección General pesan mucho.</p>	<p>«Sí, voluntad política ha habido, por parte del (...) Director General de Inmigración, con las organizaciones sociales.» (706)</p>	<p>«Sí, voluntad política ha habido, por parte del (...) Director General de Inmigración, con las organizaciones sociales.» (706)</p>	<p>«Sí, voluntad política ha habido, por parte del (...) Director General de Inmigración, con las organizaciones sociales.» (706)</p>		

CUADRO 9.A.6 (cont.): Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Apoyo social

Puntos concretos	EST		IND		ONG		IND	
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita
Consenso social	Hay voluntad de colaboración con las asociaciones de inmigrantes.	«Las asociaciones de inmigrantes saben que nuestra voluntad es colaborar con ellos y siempre que han tenido problemas han sido apoyados.» (537)			En el primer Plan se buscó la colaboración de las asociaciones, pero no se ha repetido para el segundo.	«Se consensó mucho con las ONG dentro del Foro (15). No se nos ha tenido en cuenta en el segundo, por una exigencia política.» (56)		

CUADRO 9.A.7: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Evaluabilidad

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Frase-cita
Evaluabilidad	El Plan tiene unos indicadores, y la evaluación resultó favorable.	«El Plan contempla una serie de indicadores, cuantitativos y cualitativos.» (285)			No hay una evaluabilidad clara y establecida.	«Los sistemas de evaluación siempre son la gran asignatura pendiente.» (720)			

CUADRO 9.A.8: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Percepción de competencia por los recursos

Puntos concretos	EST			IND			ONG			IND			
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	
Competencia por recursos	Se busca la normalización, pero se crean servicios específicos para inmigrantes.	«Buscamos la normalización, (...) si hay un aumento en la población ello repercute negativamente en los servicios, porque luego la población autóctona se queja.» (424)	Si, y en todo. Se pone un ejemplo en la sanidad, donde parece más visible.	«Sí, sí, sí. Y en todo. Tú vas a un centro de salud, y te llega un inmigrante y dice: "Es que vengo de urgencia". "Es que siempre vienen de urgencias", comentarán los demás.» (324)	La normalización exige un compromiso de la sociedad de acogida, y no saben si eso es posible.	«La normalización exige a la sociedad de acogida a una renuncia a una serie de cosas, para dárse las a esos nuevos ciudadanos.» (254)	Si hay más población, hay que aumentar los recursos.	«Si estás en una región donde los servicios públicos (...) no son reforzados públicamente, (...) las personas de la sociedad de acogida entienden que esta gente ha venido a usurpar su papel.» (313)					
	Hay servicios específicos, no entendidos por la población autóctona.	«La unidad de medicina tropical, que mucha gente no la entiende.» (437)			Antes de llegar a la normalización, tiene que haber servicios específicos para inmigrantes.	«Apostamos por la normalización, pero hasta llegar a ella, hay que poner recursos específicos. No se trata de cerrar todas las oficinas específicas para inmigrantes y que acudan a los recursos normalizados.» (282)							

CUADRO 9.A.9: Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Opinión sobre el Plan II

Puntos concretos	EST			ONG			IND		
	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	Valoración	Frase-cita	IND
Pros II									
			El Plan fue bueno, por el momento en que salió que era muy necesario.		«Se puede aprobar, teniendo en cuenta la situación en la que estaba Murcia, sin Plan ni Dirección General de Inmigración.» (765)				
Contras II			No se ha crecido todo lo que se debiera.		«La Dirección General ha aprendido y ha crecido, pero solamente en trabajo, no ha crecido ni en presupuesto ni en recursos.» (771)				

10. Conclusiones

10.1. Los Planes de Integración de Inmigrantes de las comunidades autónomas

La inmigración es, a la vez, un reto y una oportunidad, tanto para los inmigrantes como para las sociedades de acogida. Todos los Planes autonómicos estudiados ponen de manifiesto la importancia de los efectos positivos de la llegada de inmigrantes a España. La inmigración aporta a la sociedad de acogida diversos beneficios en áreas como el mercado de trabajo y su consiguiente contribución al sistema de la Seguridad Social, con lo que los inmigrantes se configuran como un factor clave en el desarrollo económico del país. Demográficamente, los inmigrantes presentan unos perfiles que rejuvenecen a la población española, auspiciada por el aumento de la natalidad originado por unas tasas de fecundidad más elevadas. La inmigración contribuye a la diversidad y al enriquecimiento de la sociedad que se define como plural, en el área cultural. Por último, y en la línea del codesarrollo, los inmigrantes ayudan a mejorar las condiciones de vida de sus países de origen, mediante las remesas y mediante la transmisión de valores democráticos que permitan el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida en esos lugares.

Desde el punto de vista social también se observa cómo la llegada de inmigrantes puede ser positiva para ciertos sectores de la población y negativa para otra parte de la población. Para los sectores más cualificados y mejor situados, la inmigración puede ser la solución a la escasez de mano de obra en determinadas profesiones, mientras que para estratos sociales más desfavorecidos, la inmigración puede suponer un aumento de la competencia a la hora de buscar empleo, lo que puede ser en ocasiones una difícil competencia, ya que el inmigrante podría renunciar a una serie de derechos que el autóctono no está dispuesto a perder.

Por eso, la palabra clave en el trabajo sobre la inmigración es la *integración*. La manera en que ésta se construya, legal y fácticamen-

te, determinará el modelo teórico y práctico que se ha de seguir. La diferente visión sobre la integración se halla a la hora de situar la frontera entre el respeto a la diversidad y los principios democráticos de igualdad. El multiculturalismo extremista valora más la distancia cultural con el inmigrante que las similitudes mutuas en emociones, deseos e intereses. Por otro lado, el interculturalismo plantea la necesidad de fomentar dichas identificaciones, al provocar un acercamiento y no un distanciamiento, que conlleve la estigmatización del extranjero. Por tanto, las posiciones de partida y los modelos estudiados teóricamente han sido muchos: modelo asimilacionista, modelo multicultural, modelo segregacionista, modelo pragmático, modelo aislacionista...

La clave para alcanzar un equilibrio entre los diferentes modelos radica en la correcta implementación de políticas públicas, que permitan la total integración social de los inmigrantes, a la vez que los que llegan respeten y acepten unos mínimos valores por los que se rige la sociedad que les acoge, que permitan la estabilidad del sistema y el justo intercambio de intereses. Las políticas públicas dirigidas a la integración de los inmigrantes pueden presentar enfoques diversos, según las ideologías de los Gobiernos, según el contexto, la experiencia pasada, según las características de la inmigración y según el mismo concepto de *integración* al que hagan referencia.

Como es bien sabido, las comunidades autónomas españolas tienen facultades competenciales en materia migratoria sobre la educación, la sanidad, la vivienda, la asistencia social, el empleo o la cultura y, por tanto, pueden diseñar políticas públicas para hacer efectiva la integración social de los inmigrantes. Por eso se han estudiado aquí aquellas medidas de carácter integral que la mayoría de las comunidades han puesto en marcha en los últimos años en forma de *Planes de Integración de los Inmigrantes*. Estos Planes autonómicos se han servido de unos marcos de referencia nacionales: PISI, GRECO y PECEI.

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), aprobado el 2 de diciembre de 1994 por el Consejo de Ministros fue el que dio el impulso para la creación de los primeros Planes autonómicos. El PISI se elaboró para que sirviera como un marco de referencia, y supuso el primer intento de enfocar globalmente la inmigración en nuestro país y de secundar las directrices de la Unión Europea.

Tras el PISI, la siguiente medida que ha influido en las políticas de integración ha sido el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Programa GRECO), aprobado en el año 2001. El actual Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración tiene la aspiración de convertirse en el sustituto del Programa GRECO, al subsanar las deficiencias que presentaba y recoger las posibles mejoras que desde diversos sectores se demandaron.

La estructura de los Planes autonómicos, como se podido comprobar, es muy similar en cada comunidad. Aquellas comunidades autónomas con más versiones de Planes de Integración dan muestra de una mayor experiencia en políticas de integración y de que la inmigración, por tanto, es un fenómeno importante para dicha región.

No obstante, ¿qué es la integración? El PECE define la *integración* como un proceso «bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros». Es, por tanto, un concepto que implica la adaptación mutua de las poblaciones inmigrada y autóctona. El PECE incorpora, por tanto, un concepto de *integración* que tiene en cuenta la necesidad de adaptación de la sociedad de acogida (y no sólo de la sociedad de llegada) a la nueva realidad que supone la inmigración.

En cada uno de los Planes hay definiciones claras sobre el modelo de integración para cada comunidad, aunque también hay comunidades que no tratan dicha cuestión y directamente pasan a la elaboración de medidas encaminadas a un modelo de integración que se da por supuesto. A raíz del desarrollo de políticas de inmigración por las propias comunidades autónomas, las incompatibilidades o fricciones con el Gobierno Central aumentan por las diferentes competencias que cada uno asume y por las diferentes consecuencias que la inmigración provoca en el ámbito estatal y en el regional o local.

10.2. Los principios o premisas fundamentales de los Planes autonómicos

Los Planes autonómicos se justifican y parten de unos principios fundacionales, así como de unas estrategias o ejes fundamentales,

que definen la visión que cada comunidad tiene sobre el mismo fenómeno migratorio. La razón de que haya cierto parecido entre los principios de las comunidades autónomas no es casualidad, sino fruto del seguimiento de los consejos y directrices marcados desde una esfera superior, ya sea desde la Unión Europea, ya sea desde el PISI, el Programa GRECO o el PECEI, que, en definitiva, suelen recoger esas mismas orientaciones marcadas en el ámbito europeo para transmitir las al resto de instituciones del país, sean de carácter regional, provincial o local. Tampoco se debe olvidar que todas esas orientaciones están implícitamente recogidas o incluidas en los principios constitucionales, que son el marco normativo de obligado cumplimiento y respeto para todas las instituciones que conforman el Estado español.

Cada modelo de integración autonómico supone la aceptación de unos principios de carácter operativo y ético. Principios y modelo de integración se van conformando al mismo tiempo y son fruto de la experiencia ajena y propia en materia de inmigración. Además, en algunas comunidades estos principios facilitaban la definición del modelo de integración en el que se fundamenta el Plan, ya que no había referencias explícitas a un concepto de integración. Viendo las conclusiones de este estudio, se puede intuir que los principios inspiradores de los planes no van a ser muy diferentes en el núcleo central. En cambio, sí se podrán observar algunas diferencias significativas en relación a principios que podrían denominarse coyunturales o relativos a ciertas comunidades con una tradición sociocultural propia y especialmente fuerte.

Por tanto, hay numerosos principios que se repiten en los diferentes Planes autonómicos. Algunos de estos principios son comunes a la mayoría de los Planes, mientras otros son específicos de cada Plan. Aquellos principios considerados básicos, principalmente porque se mencionan en el PECEI, son bidireccionalidad, corresponsabilidad, integralidad (o globalidad), coordinación y cooperación, normalización, transversalidad, igualdad e interculturalidad.

La *bidireccionalidad* se refiere a una premisa sobre la que se construye el propio concepto de *integración*: la integración de los inmigrantes no es cosa de uno, sino de dos o más. Es decir, la integración de los inmigrantes no es responsabilidad única de los

mismos inmigrantes, sino que, por el contrario, quien posee la mayor responsabilidad es la sociedad de acogida y, en concreto, las autoridades públicas que deben fomentar la sensibilización de la población de acogida e impulsar medidas para que la acogida e integración del inmigrante se perciba del modo más positivo posible.

De esta bidireccionalidad se deduce otro principio de contenido similar: si la integración es un proceso bidireccional en el que deben participar tanto la población inmigrante como la sociedad de acogida y sus instituciones, la responsabilidad del proceso habrá de ser compartida. Por eso se habla de *corresponsabilidad* en el éxito de un proceso de integración. También se refiere este principio a la responsabilidad pública y social de instituciones y de las dos sociedades afectadas, la de acogida y la inmigrante.

Ya que la integración es un proceso que afecta a todas las facetas de la vida social, se puede hablar también de *integralidad* o *globalidad*. Ningún aspecto de la vida queda al margen de los otros, y cuando se pretende conseguir la integración de un colectivo numeroso como los inmigrantes, hay que intentar controlar el mayor número de variables posibles para que un fenómeno tan complejo, variado, cambiante y novedoso no se convierta en un problema social grave. Las demandas de la población inmigrante abarcan todos los campos y la escasez de recursos y medios obliga a las Administraciones Públicas a reducir costes y a mejorar la eficacia de los servicios que presta habitualmente. La integralidad de los Planes supone un esfuerzo a corto plazo para ser rentable a largo plazo, en la medida que la coordinación entre las diferentes Administraciones evita el desdoblamiento de la prestación de servicios y facilita la concreción de qué servicios son los más demandados y qué necesidades específicas pueden tener los grupos a los que se dirige el Plan. Surge así otro principio: la *coordinación* o *colaboración*, ya sea entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil o entre las diferentes Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local).

Otra premisa refiere a la universalidad de las actuaciones y el acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios públicos y privados. Se habla de *normalización* para hablar del acceso normalizado a los servicios públicos y el intento de evitar la duplicidad

de los servicios, para la sociedad de acogida y para la población inmigrante. Todo lo que sea diferenciar y dar un trato desigual (incluso positivo) a los inmigrantes fácilmente conduce a la segregación y a la marginación.

Por último, la *transversalidad* supone que el proceso de integración de los inmigrantes debe incorporarse de modo transversal a todas las políticas públicas orientadas a los ciudadanos. En el caso del PECCI, la transversalidad afecta a la Administración General del Estado, a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales. En los Planes autonómicos, el objeto de la transversalidad son las políticas públicas del Gobierno Autonómico y las locales.

Estos principios, más aquéllos añadidos en cada comunidad autónoma, han podido ser clasificados, tras el análisis, en cinco grandes grupos. El primero se ha denominado *visión estratégica*, donde se agrupaban los cuatro principios que hacían mención a rasgos generales del Plan, a aspectos vertebradores de su estructura intrínseca (éstos son integralidad, transversalidad, globalidad e integridad). Todos los Planes han demostrado partir de esos principios. Ningún Plan se funda en una concepción «micro» del fenómeno de la inmigración, y todos los Planes son conscientes de la necesidad de abordar este tema de una manera transversal e integral, evitando de este modo parcelar cada una de las necesidades del inmigrante, ya que en la mayoría de los casos están interrelacionadas y basta con solucionar un único problema u obstáculo para que los restantes desaparezcan.

El segundo grupo, denominado *bases del proceso social*, engloba los principios de normalización, igualdad, interculturalidad, integración social, cohesión social, prevención y socialización. Este grupo reúne aquellos principios que inspiran el modelo de sociedad que se quiere alcanzar, el tipo de proceso que hay que seguir para tal fin, las premisas de las interrelaciones entre inmigrantes y autóctonos y otras fases del proceso de integración.

Bajo el nombre de *relación institucional* se han agrupado aquellos principios que responden a la necesidad de comunicación de las instituciones y de los diferentes niveles administrativos, en sentido horizontal y en sentido vertical, con lo que se definen así los principios de coordinación, cooperación, descentralización y territorialidad. Este grupo de principios destaca por la existencia

en todos los Planes de un deseo de mejorar y reforzar la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles administrativos.

El grupo de principios llamado *roles inmigrantes-autóctonos* recoge el papel que se les asigna en los Planes a los inmigrantes y a los autóctonos en el proceso de integración social, y permite visualizar la importancia que cada Plan otorga tanto al inmigrante como al autóctono a la hora de alcanzar la integración y la convivencia mutua. Predominan en este grupo aquellos principios que enfatizan la responsabilidad mutua de ambos grupos, o la corresponsabilidad, para alcanzar una exitosa integración. Los principios incluidos en este grupo son los de participación, corresponsabilidad, responsabilidad pública, bidireccionalidad, solidaridad social, colaboración con iniciativa social.

Por último, el quinto grupo, titulado *otros aspectos técnicos* reúne aquellos principios que han aparecido en algunos Planes, que no son los más comunes como principios «filosóficos» y que en gran medida se refieren a aspectos técnicos o a cuestiones de diseño, como son los de presupuesto, planificación, evaluación, adaptabilidad y respeto a la legalidad.

10.3. Los tres pilares de la política de inmigración desde los Planes de Integración

El análisis de estos principios de cada Plan autonómico se complementó posteriormente con el encuadre de las restantes secciones de los Planes en cada uno de los tres pilares en los que se fundamentan las actuales políticas de inmigración. Estos tres pilares son el *control de los flujos*, la *integración de los inmigrantes* y el *codesarrollo* (o *cooperación al desarrollo*).

Dentro del control de flujos, hay un debate sobre el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Las diferentes competencias dan lugar a una serie de choques o tensiones que han avivado el debate sobre la ciudadanía. Es actualmente el Estado el que tiene la potestad para determinar los flujos y definir la situación administrativa de los extranjeros, concediéndoles más o menos derechos según sea la situación jurídica. El Estado asume el papel de «controlador» de la entrada y la salida, de la estancia

de los extranjeros, pero son las comunidades las que deben hacer frente a esa estancia autorizada o no de los extranjeros que residen en el territorio, asumiendo la responsabilidad de su integración.

Sin embargo, las comunidades autónomas son las responsables de las políticas de integración, pues en ellas están delegadas las competencias en servicios sociales, sanidad y educación, que vienen a ser los pilares básicos en la integración social. Por último y no por ello menos importante, encontramos la cooperación al desarrollo, que según se conciba queda más o menos como responsabilidad del Estado o de las comunidades.

Tras el análisis realizado, puede afirmarse que tanto la legislación como los Planes tienen presentes estos tres pilares básicos a la hora de abordar el tema de la inmigración desde sus respectivas competencias y ámbitos. Así como la legislación sobre extranjería experimenta una evolución a lo largo de los años intentando adaptarse a la nueva realidad de la inmigración, del mismo modo los Planes de Integración evolucionan individualmente y colectivamente según los marcos estratégicos que estén vigentes en cada momento y que tienen mucho que ver con la realidad de la inmigración y con la propia realidad legislativa. Recuérdense los cambios desde el PISI de 1994, pasando por el Programa GRECO, hasta llegar al actual PECEI de 2007.

Si la legislación sobre extranjería se puede definir como una *respuesta moderna basada en la identidad única que olvida los nuevos escenarios basados en la diversidad de identidades*, los Planes de Integración son una respuesta posmoderna basada en la interculturalidad que recuerdan que los nuevos escenarios en los que se mueve la sociedad, son escenarios en los que conviven una gran diversidad de identidades.

Otra conclusión tiene que ver con el debate sobre la ciudadanía, que como ya se apuntó, posiblemente evolucione en una época futurible, desde una ciudadanía basada en el Estado-nación a una ciudadanía más flexible, basada en las realidades plurinacionales que existen dentro de un mismo Estado.

Por otra parte, las diferencias comprobadas entre cada uno de los Planes llevan a pensar en la existencia de comunidades de diferente nivel en cuestión de políticas de integración de los inmigrantes. Es obvio que el contexto y la realidad de la inmigración

sean un elemento esencial para el impulso o no de las políticas de integración. Pero además, la existencia de dotaciones económicas para la realización de las medidas propuestas lleva a pensar que lejos de un planteamiento de buena voluntad, hay un claro compromiso para conseguir la integración de los inmigrantes en algunas comunidades. Aquellos Planes que apenas cuentan con recursos económicos quedan como meras declaraciones formales y de intención, pero nunca como auténticas políticas sociales. La importancia de la inmigración en cada comunidad ha provocado incluso la creación de nuevas estructuras administrativas que se han hecho responsables del asunto y que otorgan diferentes niveles en la jerarquía administrativa según sea el peso de la inmigración y según sean los recursos que la comunidad está dispuesta a invertir en ella.

Por último, se ha de destacar que el papel de la sociedad civil se perfila como fundamental para lograr los objetivos de estos Planes. El fomento de la participación, la sensibilización, el apoyo del asociacionismo o las políticas de codesarrollo sostenidas por la colaboración entre organismos y asociaciones son una muestra de los cambios que se están experimentando en toda la cuestión de la inmigración.

10.4. El análisis de las áreas de actuación en los Planes de Integración

El análisis de la Ley llevó a la confirmación de que el *control social* era el eje que estructuraba las políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito estatal, y que ese rol se veía compensado y equilibrado por las competencias que poseen las comunidades autónomas, que por su propia naturaleza se acercan más a lo que realmente se conoce como *integración social*. Del análisis realizado se confirmó la imposibilidad de establecer unos *rankings* entre comunidades según fuera la eficacia de sus políticas y de sus medidas. Como se ha venido insistiendo, los Planes resultan un buen instrumento para el estudio y conocimiento de lo que cada comunidad está intentando hacer para lograr que sus inmigrantes se integren y no queden marginados del resto de la sociedad.

Pero la diversidad de Planes, no tanto en la letra sino en la realidad, impide con el análisis de los textos valorar la eficacia de las políticas y de las medidas. A eso se une que muchos Planes reflejan en su estructura y contenido lo que ya se está haciendo a favor de los inmigrantes en cada una de las áreas, y que por estar diversificado no existía un conocimiento real de la cantidad de medidas que se ejecutan y se ponen en marcha para el beneficio de ese colectivo, directa o indirectamente.

Otro aspecto importante es la existencia o no de presupuestos en cada Plan. La existencia de un presupuesto induce a pensar que hay una mayor voluntad de poner en práctica lo que el Plan propone, y la no existencia del mismo indicaría que el Plan es una mera declaración de intención o una recolección de datos de lo que se hace en cada Consejería con su presupuesto respectivo. Tras el análisis realizado y los datos provenientes de entrevistas a técnicos y responsables en inmigración, parece que no es correcta esa inferencia y que puede haber dos Planes igual de válidos, uno con presupuesto y otro sin él. Por lo tanto, podemos afirmar sin lugar a dudas que el problema radica en que los Planes no son leyes y sus presupuestos se pueden realizar de dos maneras: considerando que el presupuesto no es un dinero extra que se va a dedicar a inmigración específicamente; y considerando el presupuesto como una partida extraordinaria que apoya las medidas para la integración social de los inmigrantes, por lo que el presupuesto es un esfuerzo real para avanzar en la integración social de los inmigrantes.

La relación entre los presupuestos y las medidas establecidas en cada uno de los Planes es variada y no sigue un criterio unívoco. Como se ha podido observar, aunque haya cierto margen de error en el cálculo de los porcentajes tanto de medidas como de presupuestos, la principal conclusión que se extrae es que el porcentaje de medidas y presupuestos en cada Plan sigue un modelo diferente.

Las áreas que más presupuesto reciben son, por orden de importancia, la educativa, la sanitaria, la laboral y la de servicios sociales. Si valoramos estos datos a la luz de los presupuestos generales de cada comunidad en dichas áreas, comprobamos que la «producción de bienes públicos de carácter preferente» que reúne las inversiones en educación, sanidad y cultura es la que mayor

porcentaje de presupuesto acumula, en concreto por las cuantías destinadas a sanidad y educación que suman más del 50%. La competencia de las comunidades en materia laboral se sitúa dentro de las actuaciones de protección y promoción social en forma de «Fomento del Empleo» con unas cifras que oscilan entre el 2% y 4%. Las cantidades que se señalan para los «Servicios Sociales y Promoción Social» también son relativamente bajas en comparación con Sanidad y Educación, y giran entre el 1,9% y el 7%.

Un dato sobre el que conviene detenerse es el que la sanidad reciba más inversión en el presupuesto general que la educación y, en cambio, en los Planes sea la educación la que obtenga mayores porcentajes del presupuesto. Este dato es reflejo del perfil de la población inmigrante en nuestro país, que demográficamente es más joven que la autóctona y, por tanto, con mayor número de hijos. Sus condiciones sanitarias y el uso que hacen de los mismos servicios de salud, es semejante al de la población autóctona o incluso menor, como se vio en las entrevistas de evaluación, mientras que por el contrario, las necesidades educativas sí son relativamente superiores por el mayor porcentaje de hijos.

El área educativa es la que acoge por término medio el mayor porcentaje de medidas (20,5%), lo que permite confirmar que desde el punto de vista teórico las políticas de integración se están planteando con visión de futuro y no como una simple respuesta a las inmediatas necesidades que se plantean. Una de las principales preocupaciones de los responsables técnicos y políticos es la sensibilización de la sociedad. En esa línea, han de seguir aprovechando el papel de la escuela como uno de los más importantes ámbitos de convivencia respetuosa y tolerante, procurando que las escuelas públicas mejoren en calidad para atraer a todo tipo de alumnos y evitar la posible segregación que puede llegar a producirse entre la enseñanza privada o concertada y la pública.

La segunda área en importancia, teniendo en cuenta el porcentaje medio de acciones, es la laboral, con un 17,8%. Todas los Planes dan muestra de entender las causas del fenómeno migratorio y su relación intrínseca con el mercado laboral. El traspaso de competencias laborales a las comunidades en forma de «Fomento del Empleo» puede ayudar a la gestión de la inmigración, pero sigue habiendo obstáculos administrativos que corresponde al

Estado allanar o eliminar, para que las medidas dirigidas al fomento del empleo entre los inmigrantes sean realmente efectivas.

El área de servicios sociales es la tercera en importancia según la media de 15,5% del total de acciones. Este hecho empieza a marcar diferencias sobre lo que unas comunidades y otras consideran como áreas prioritarias a nivel teórico. Aunque en los presupuestos de los Planes vimos que el área sanitaria ocupaba el segundo lugar, en cuanto a medidas propuestas lo hayamos en el cuarto y con bastante estabilidad entre unos y otros Planes.

Así como las cuatro primeras áreas (educativa, laboral, servicios sociales y sanitaria) resultan fáciles de distinguir y hay un fuerte consenso en todos los Planes sobre la conveniencia de que existan estas áreas, a partir de ellas hallamos otras áreas cuyo consenso no está extendido a todos los Planes y, por tanto, el número de medidas en ellas resulta ciertamente arbitrario.

10.5. La evaluación de los Planes autonómicos

En conclusión, no se desprende de la investigación realizada que en las comunidades autónomas exista un modelo claro para la interculturalidad, de manera que pudiera trabajarse algo tan importante y vital como es la integración de todas las personas inmigradas y de los próximos inmigrantes a nuestros sistemas sociales. Cada comunidad parece establecer sus criterios y prioridades en función de la realidad que vive, independientemente de la experiencia de otras comunidades.

La experiencia está siendo un grado, y el mismo *ranking* que podríamos establecer de antigüedad en el trabajo en la materia podría aplicarse al mayor o menor desarrollo de los Planes en cada autonomía. A mayor experiencia, mayor desarrollo, y viceversa. Un punto que ilustra este aspecto es el mayor desarrollo de las medidas y los presupuestos en aquellas comunidades más aventajadas, como es el caso de Cataluña, Andalucía y la Comunidad de Madrid. También ocurre esto mismo con los presupuestos, más transparentes, desglosados y con claras delegaciones de responsabilidad a los órganos autonómicos y civiles correspondientes, en las mencionadas comunidades autónomas.

En función de las críticas, tanto positivas como negativas, podemos afirmar que el Plan catalán es el más evolucionado de los estudiados; le siguen los Planes andaluz y madrileño, bastante más experimentados que en las otras dos comunidades; y con menor desarrollo teórico pero un fuerte y decidido trabajo práctico, la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana son, en este orden, las dos comunidades que han llegado un poco más tarde y cuyos Planes están aún por mejorar y, en algunos aspectos, mucho, para el siguiente.

Cataluña, que lleva elaborando Planes desde el año 1993, es obviamente la más aventajada, pero también es verdad empezó en un tiempo en que este fenómeno no era preocupación nacional. Ahora es prioritario trabajar de manera coordinada con el resto de comunidades autónomas, si es que se quiere realmente ejercitar, más que reclamar, competencias sobre el conflictivo tema de la gestión de los flujos. Andalucía quizás siga el ejemplo catalán y reclame, para su tercer Plan, una evolución teórica más decidida hacia alguna dirección determinada. La Comunidad de Madrid, muy parecida a Andalucía, aunque más pragmática y realista, ha encaminado sus pasos irreductiblemente hacia esa dirección y probablemente introduzca, como en Cataluña, estos novedosos aspectos teórico-ideológicos en su próximo tercer Plan.

Ello no debería impedir que se siga afinando en la retroalimentación de un sistema planificador que depende en gran medida de los núcleos municipales. En un fenómeno tan dinámico como la inmigración hay que estar alerta ante posibles variaciones en las demandas de los usuarios del sistema público y en las percepciones de la población, y para eso no hay nada mejor que la visión que Ayuntamientos y tercer sector tienen desde su posición, en primera línea de fuego.

La Región de Murcia también está desarrollando la parte práctica del Plan, pero, si no se toman precauciones, la ausencia de modelo teórico pudiera llevar a alguna especie de asimilacionismo, o de búsqueda de los espacios separados, con lo que quedarían resueltos algunos problemas, pero la cuestión principal, la convivencia entre ciudadanos de orígenes culturales diferentes, sería aún motivo de conflictos en un futuro no muy lejano.

La Comunitat Valenciana parece tenerlo más difícil. A la falta de consenso social se suma el descontento de parte de los agen-

tes sociales, por lo que parece vislumbrarse que la Dirección General de la Inmigración no ha podido transmitir correctamente su visión sobre la manera de tratar el fenómeno. En su apuesta por la integración, no parece haber un desarrollo teórico firme, y al desarrollo práctico aún le faltan algunos años de experiencia. Los valencianos son los que más tienen que impulsar el proceso integrador si no quieren quedarse rezagados, por eso lo más esperanzador para ellos es el paso de la Dirección General a constituirse como Consellería de Inmigración y Ciudadanía. El hecho de que usen esas mismas dos palabras que usa Cataluña para su Plan, ciudadanía e inmigración, dice mucho a favor de cuál será la dirección futura que ha de tomar la Comunitat Valenciana.

Lo que sí es cierto es que no podemos hablar de modelo español de integración. Si hay alguno que se desprende de la actual Ley de Extranjería no es otro que el modelo de cierre de fronteras, que como todos sabemos, no sirve para nada. Las riendas de la integración están siendo agarradas por autonomías y municipios, y parecen no recibir ayudas desde el Estado, más bien todo lo contrario. Que la coordinación entre municipios y Gobiernos Autonómicos es más fluida que la existente entre comunidades autónomas y Estado es una realidad que debería ser solucionada para acelerar nuestra capacidad de intervención ante cualquier necesidad o problema que surja.

Indudablemente, el mayor punto de consenso en todas las comunidades estudiadas es señalar al municipio como origen y destino de las acciones que tengan que ver con el campo de la inmigración. Todos los entrevistados destacaron la importancia que tiene la cercanía de los cabildos municipales a los ciudadanos que requieren de algún tipo de atención, ayuda o, simplemente, información. Por eso, una Ley tan restrictiva —que afortunadamente es una de las más abiertas de Europa—, no hace sino poner trabas al trabajo diario de las Administraciones Regionales, que se ven con muchas dificultades para integrar a alguien al que la Ley estatal le prohíbe trabajar y convivir de manera legal hasta que no pase una determinada cantidad de tiempo.

En todas las comunidades se destacó también la importancia que tendría para el trabajo por la integración de los inmigrantes la prometida creación y desarrollo de un Pacto, sea éste regional o

nacional, por la Inmigración, basado en dos objetivos principales: el primero y más importante es la necesidad de sentar las bases consensuadas de la visión que tiene España y sus comunidades autónomas sobre este fenómeno, su estructura y constitución en nuestro país, y las vías de actuación que, hasta ahora, están funcionando y las que no; el segundo objetivo, no menos importante, es evitar el uso electoralista del fenómeno de la inmigración por los diferentes partidos políticos. Como se ha dicho en alguna entrevista, y ya que la inmigración, al igual que ocurre con el terrorismo, es uno de los temas que más preocupa a la sociedad española, es imperiosamente necesario mostrar la unidad política en la visión de un fenómeno que si no se encauza correctamente tiene consecuencias sociales bastante graves y bien visibles, como podemos ver en el resto de Europa.

No obstante, la lectura más positiva que puede hacerse de estas entrevistas se refiere al hecho interiorizado en la cultura española de la irrechazable implicación de la bidireccionalidad en el proceso de acogida e integración de los inmigrantes. Absolutamente en todas las comunidades se reconoce y acepta el hecho de que la inmigración supone un proceso bidireccional. Es decir, que el que cruza nuestras imaginadas fronteras tiene que adaptarse a lo que existe aquí, pero también que el que ya vivía en nuestro país, sea español o no, y aunque no lo quiera, tiene también que adaptarse a una nueva realidad que está próxima a todos, si bien algunos aún creen que es algo que no les afecta a ellos directamente.

La inmigración supone, pues, un contrato entre dos partes, un compromiso mutuo, y no es una relación en un solo sentido, por la cual uno de los dos dé activamente, y el otro reciba pasivamente. El fenómeno no funciona así. Entre ambas poblaciones, extranjera y autóctona, se establece una relación de dependencia mutua, en la que ambas partes dan, pero también reciben algo a cambio. Puede ser algo tan tangible como el dinero, pero también algo tan inmaterial como los derechos fundamentados en las leyes. Saber leer correctamente esta relación es tarea también de ambas poblaciones, y es tarea de los responsables y las Administraciones saber explicar este hecho a todo aquel que quiera y desee formar parte de la sociedad española presente y futura.

ANEXO
METODOLÓGICO

Anexo 1: La metodología en la fase del análisis de la legislación española y los Planes autonómicos de Integración Social

A continuación describiremos la metodología utilizada en cada una de las partes de este trabajo. Empezaremos por la descripción de los análisis de los textos legislativos y de los Planes de las comunidades autónomas, y terminaremos con la metodología utilizada en la evaluación del diseño de los Planes.

Las tres partes, el análisis de las leyes, el análisis de los Planes y la evaluación de estos últimos, han tenido en común un mismo eje vertebrador basado en la *Grounded Theory*.⁶¹ Por todo ello se han articulado tres objetos de análisis principalmente:

1. La legislación española en materia de extranjería, en concreto la Ley Orgánica 4/2000 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, y sus posteriores reformas, así como el Reglamento vigente actualmente.
2. Los Planes de Integración de los Inmigrantes de las comunidades autónomas que en el diseño de la investigación contaban con dicho instrumento.
3. Las transcripciones de las entrevistas realizadas a personas que tienen alguna responsabilidad institucional en los procesos de integración de los inmigrantes en cada comunidad, como técnicos de la Administración, de los sindicatos, de las ONG, etc.

⁶¹ «Metodología de análisis, unida a la recogida de datos, que utiliza un conjunto de métodos, sistemáticamente aplicados, para generar una teoría inductiva sobre un área sustantiva. El producto de investigación final constituye una formulación teórica, o un conjunto integrado de hipótesis conceptuales, sobre el área sustantiva que es objeto de estudio» (Glaser 1992, 16).

A través de la Teoría Fundamentada hemos intentado a lo largo de este trabajo dar respuesta a varios interrogantes formulados como hipótesis de trabajo, al mismo tiempo que dábamos respuesta a nuevos interrogantes que surgían en el transcurso de la investigación.

Los primeros interrogantes que queríamos resolver tienen que ver con la interpretación sociológica de todo el proceso legislativo acontecido en los últimos años, a raíz de la elaboración de una nueva Ley de Extranjería que diera respuesta a los nuevos contextos en los que se encontraba la sociedad española como consecuencia del aumento extraordinario de los flujos inmigratorios.

Desde el punto de vista jurídico éste era un tema que había alcanzado un considerable punto de saturación académica, y todavía se sigue escribiendo sobre la cuestión y debatiendo y analizando los efectos del proceso. Aunque sí se podían encontrar trabajos sobre las consecuencias sociales, demográficas, económicas de esas leyes, de los procesos de regularización, etc., en cambio, desde el punto de vista sociológico las aportaciones eran escasas, en lo que se refiere a una interpretación teórica de lo que suponían esas reformas legislativas.

Por esa razón, coincidimos en que la Teoría Fundamentada nos aportaría aires nuevos para mirar y releer, analizar y codificar unos textos legislativos que parecían no poder decir nada que no estuviera ya dicho o escrito. Ciertamente, creemos que nuestra aportación en ese análisis de la legislación supone un valor añadido al llamar la atención sobre un proceso inherente a nuestro modelo de sociedad, que es el que conviene revisar para dar respuestas eficaces a la inmigración.

En cuanto al análisis de los Planes de Integración de las comunidades autónomas, el uso de la Teoría Fundamentada nos ha permitido la comparación de los diferentes Planes entre sí y la comparación de los códigos principales de este análisis con los códigos principales del análisis legislativo.

Aun tratándose de textos de diferente naturaleza, ya que unos son herramientas para la coordinación de actuaciones en materia de integración de los inmigrantes en el ámbito regional, y los otros son textos jurídicos de obligado cumplimiento y en un ámbito superior como el nacional, la comparación de esas diferen-

cias ha permitido reforzar una de las ideas que han surgido de la investigación relacionada con el equilibrio que en el Estado de las autonomías, se produce entre el poder central y el regional para la consecución de la socialización de los inmigrantes que garantiza el equilibrio social.

Para el análisis y estudio de estos textos nos hemos servido de varias herramientas que permitieran la confrontación de los datos que se iban obteniendo. En primer lugar, se han analizado cada una de las leyes por separado, empezando por la originaria Ley 4/2000 en su texto inicial, siguiendo con las sucesivas reformas y terminando con el Reglamento.

De esta manera se ha podido observar la evolución del contenido desde la primera versión hasta la final, teniendo en cuenta que la Ley 8/2000 modificaba en casi su totalidad la anterior Ley 4/2000, y que las siguientes reformas supusieron menos cambios que ésta, así la Ley 11/2003 reformaba mínimamente el articulado de la Ley de Extranjería en cuestiones de escasa relevancia si las comparamos con lo que esa ley suponía en su conjunto, ya que era una ley dirigida a la prevención de la delincuencia y de los diferentes tipos de violencia doméstica, por lo que afectaba a la población inmigrante en igual medida que a la población autóctona.

En esa primera parte se codificaron todos los textos mediante un programa de análisis cualitativo (Atlas.ti) que permitió gestionar una ingente cantidad de datos que hubo que ordenar y agrupar más adelante. La codificación se hizo en base a términos muy objetivos, intentando no ir más allá de lo que el texto a primera vista decía, ni encontrar sentidos ocultos a cada artículo o expresión. De hecho, al tratarse de textos jurídicos había que situarse en el lugar del legislador para entender que ciertas ideas no se pueden decir de otro modo, y que la precisión terminológica en el ámbito jurídico no es arbitraria sino que está cargada de matices y significados.

Tras una primera codificación realizada por diferentes componentes del equipo, se pasó a la comparación y triangulación de esos datos para discutir sobre ellos y ver la relevancia que tenían y cuáles eran prescindibles y se podían eliminar del largo listado elaborado con más de trescientos términos.

De esas discusiones surgieron numerosas *memos* (notas explicativas o interrogativas sobre aspectos de interés relacionados con ese código o idea) que, unidas a las *memos* que los codificadores editaban en el transcurso de su codificación, nos permitieron posteriormente articular el informe final. He aquí algunos ejemplos de *memos*:

Memo 1: «Se produce una clara distinción entre los sujetos de derecho y los sujetos irregulares administrativamente que carecen de la mayoría de los derechos aquí mencionados.»

Memo 2: «Diversidad de tipos de sujetos y difícil clasificación: extranjero residente, nacional, extranjero, artistas, científicos, diplomáticos, casos especiales, menores, mujeres, etc.»

Memo 3: «Hay una amplia gama de documentos: visado, autorización de residencia, autorización de trabajo, visado temporal, etc.»

Memo 4: «¿Es la Ley una suerte de “marco de convivencia para extranjeros” que queda al margen de la Constitución Española, que complementa a la misma?»

Memo 5: «Tras varios años de contencioso, se han declarado inconstitucionales los artículos que impedían a los extranjeros sin permiso de estancia o residencia los derechos de reunión, asociación y manifestación. Noviembre 2007 (art. 7 y 8)».

Memo 6: «La integración social de los extranjeros aparece en el título y poco más.»

Memo 7: «La integración es un proceso, no un estado.»

Tras una primera puesta en común y comprobación de la triangulación, se procedió a una nueva recodificación siguiendo un modelo analítico espiral, en el que se comparaban cada uno de los códigos y se debatía a qué categoría podría pertenecer, con lo que se obtenía la saturación de los primeros.

Dicho proceso facilitó la codificación selectiva, generando diferentes grupos de términos que ayudaron a orientar la interpretación de la Ley, y por tanto, permitió seleccionar la categoría central, la cual resultó crucial en la articulación de la *Grounded Theory*. Pero veamos de modo detenido dicho proceso.

Al ser los textos legislativos unos textos perfectamente estructurados y ordenados, la acumulación de ciertos términos en algu-

nos capítulos impedía percibir la frescura y espontaneidad que se encuentra en el análisis de una entrevista, de una historia de vida, o de otro tipo de documentos. Por esa razón, los primeros capítulos recogían un gran número de códigos relacionados con las diferentes figuras jurídicas que quedarían dentro y fuera del ámbito de la Ley. Más adelante, también fue notoria la acumulación de códigos que expresaran los diferentes derechos a los que tenían acceso los extranjeros y las condiciones o requisitos para acceder a ellos. Los códigos que tenían que ver con la documentación de los extranjeros predominaron en la última parte y, en especial, en la Ley 14/2003 y en el Reglamento.

Todo el proceso de codificación duró unos seis meses, tiempo que también se aprovechó para estudiar y consultar nuevos trabajos que sobre el tema han ido apareciendo en el transcurso de la investigación que forma parte de los memos teóricos que se iban articulando a lo largo de la investigación. Este proceso (denominado *método comparativo constante*) en el que se comparan una y otra vez los datos, los códigos y los memos hasta alcanzar la saturación teórica de esos elementos, permitió ir distinguiendo las regularidades y diferencias que había en cada texto legislativo, hasta ir dibujando un esquema de categorías que nos permitirían perfilar la teoría emergente.

En este proceso de recodificación la lista inicial de códigos se redujo, ya que muchos términos se pudieron eliminar o recodificar bajo otro nombre más genérico o significativo. Partíamos de la premisa de que una categoría puede contener distintas subcategorías que conforman propiedades y condiciones, que caracterizan a la categoría de la que provienen. Los códigos en un primer término eran eminentemente sustantivos, o lo que es lo mismo, conceptualizaban la sustancia empírica del área de investigación (véase cuadro A.1.1 Códigos sustantivos y familias asociadas). En un segundo término, fueron emergiendo códigos teóricos que se encargaban de conceptualizar el modo en que los códigos sustantivos podían relacionarse, con el fin de ser incorporados a la teoría con posterioridad.

La lista de códigos comenzó a disminuir a través de la construcción de categorías por reducción. Esta construcción permitió descubrir uniformidades subyacentes en el conjunto original de categorías y propiedades, y formular la teoría a partir de un grupo

más pequeño, pero de mayor alcance conceptual. Además la utilización de estrategias tales como combinación o reducción de códigos, conjuntamente con el hecho de renombrar los mismos, provocó la aparición de numerosas familias, lo cual permitió trabajar de un modo mucho más conceptual.

En el proceso de discusión, junto con el de recodificación y generación de memos teóricos, ya se podían vislumbrar algunas familias que tendríamos en cuenta al redactar la teoría emergente que daría respuesta a los interrogantes planteados:

1. Normativa supranacional: marco jurídico internacional, derechos humanos, legislación y acuerdos dentro de la UE.
2. Documentación: requisitos administrativos, diferenciación de sujetos, tipología de documentos administrativos.
3. Control de los flujos: regular-irregular, controles fronterizos, mecanismos de expulsión.
4. Mercado de trabajo: regulación laboral, contratación legal, tipología de trabajadores, contingentes de trabajadores, situación nacional de empleo, derechos asociados.
5. Grupos especiales: mujeres, menores y menores no acompañados, demandantes de asilo o refugio.
6. Reagrupación familiar: tipos de familiares reagrupables, procedimientos administrativos.
7. Derechos: sociales, laborales, jurídicos y administrativos, principio de igualdad.

CUADRO A.1.1: Códigos sustantivos y familias asociadas

Normativa supranacional	Discriminación	Grupos de riesgo
Organizaciones internacionales	Discriminación gravosa	Ablación
Acuerdos y Tratados dentro de la UE	Discriminación en servicios públicos	Discapacitados
Derechos Humanos	Discriminación laboral	Divorcio-separación
Convenios bilaterales	Igualdad de condiciones	Estudiantes
Convenios multilaterales	Observatorio Español	Fuerzas de seguridad
Política común de inmigración	de Racismo	Género
	y Xenofobia	Limitación a la poligamia
		Menores
		Menores no acompañados

CUADRO A.1.1 (cont.): Códigos sustantivos y familias asociadas

Instrumentos de seguimiento	Instituciones y organismos	Mujeres embarazadas
Principios básicos de la UE	Administraciones Públicas	Centros de acogida o internamiento
Distribución de competencias	Ministerio de Interior	Razones humanitarias o interés público
Soberanía de los Estados	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Violencia doméstica
	Secretaría de Inmigración y Emigración	
	Consejo Superior de Políticas Migratorias	Reagrupación familiar
Documentación	Comisiones bilaterales	Autorización residencia de reagrupados
Documentos de identidad	Comunidades autónomas	Dependencia de reagrupados del reagrupante
Modelos de visados	Foro para la Integración de los Inmigrantes	Derecho a la reagrupación familiar
Autorizaciones y permisos	Fuerzas de Seguridad	Derecho a la vida en familia
Prerrequisitos administrativos	Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia	Familiares reagrupables
Procedimientos administrativos	Observatorio de Inmigración	Limitación a la poligamia
Igualdad en el trato	ONG	Menores
Casos especiales	Corporaciones locales	Procedimientos de reagrupación
Regulares	Coordinación	Reagrupación de ascendientes
Irregulares	Sinergia Interministerial	Reagrupación de hijos menores o discapacitados no casados
Indocumentados	Unión Europea	Reagrupación del cónyuge
Embajadas y consulados		Residencia independiente
Fuerzas de Seguridad		
	Mercado de trabajo	
Control de los flujos	Actividad laboral, profesional y mercantil	
Contingente de trabajadores	Actividades remuneradas a tiempo parcial o determinado	Derechos
Condiciones para la expulsión	Autorización actividades lucrativas	Derecho a ayudas en materia de vivienda
Inmigración ilegal	Contingente de trabajadores extranjeros	Derecho a educación
Lucha contra el tráfico de personas	Derecho a la SS y servicios sociales	Derecho a huelga
Fronteras y aduanas	Derecho a la prestación social básica	Derecho a intérprete
Condiciones para la entrada	Derecho al trabajo y a la SS	Derecho a la actividad docente
Situaciones de tránsito	Derecho de sindicación y huelga	Derecho a la asistencia jurídica
Trabajadores transfronterizos	Discriminación laboral	Derecho a la asistencia sanitaria
Transportistas y obligaciones	Empleo público	Derecho a la intimidad familiar
Condiciones de salida		
Normalización		
Integración de residentes extranjeros		
Integración social		
Limitación cultural		

CUADRO A.1.1 (cont.): Códigos sustantivos y familias asociadas

Políticas públicas nacionales	Excepciones para	Derecho a la reagrupación
Políticas públicas de la UE	autorización de trabajo	familiar
Regularizar y/o normalizar	Mayores de 16 años	Derecho a la Seguridad
CC. AA.	Obligaciones fiscales	Social
Sancciones	Obligaciones del empleador	Derecho a los Servicios
Antecedentes penales	y empresario	Sociales
Delincuencia	Empleados del hogar	Derecho a la tutela judicial
Expulsión por conducta	Simultanear trabajo	efectiva
dolosa	por cuenta propia y ajena	Derecho a la vida en familia
Expulsión por infracción	Trabajo de estudiantes	Derecho a prestación social
Detenido	e investigadores	básica
Medidas cautelares	Visados para la búsqueda	Derecho a transferir sus
Plazos y trámites	de empleo	ingresos
Fuerzas de seguridad	Regulación laboral	Derecho al recurso contra
Infracciones y tipología	Sindicatos	actos administrativos
Autoridad sancionadora	Situación nacional	Derecho al trabajo
Centros de internamiento	de empleo	Derecho de asociación
Tipos de sujetos	Trabajador sin autorización	Derecho de circulación
Concepto de extranjero	Trabajadores transfronterizos	Derecho de libertades
Empadronados	y prestación transnacional	públicas
Estudiantes	de servicios	Derecho de participación
Extranjeros irregulares	Trabajo por cuenta ajena	pública
Hijos tutelados	Trabajo por cuenta propia	Derecho de sindicación
Mayores de edad	Trabajo temporero	y huelga
Nacionales de origen		Derecho de sufragio
Nacionales de la UE		Igualdad de condiciones
Pasajeros no nacionales		Principio de reciprocidad
Residentes		Protección jurídica
Sujetos pasivos		del menor

Todo este proceso favoreció la emergencia de un código *in vivo*, que ha resultado ser central para la investigación: la LO-DLEE como instrumento de control social. Esta categoría central explicaba la mayor parte de las relaciones existentes, conseguía aglutinar al mayor número de familias y establecía conexiones de dependencia entre ellas, por lo que cumplía con todas y cada una

de las propiedades necesarias para hablar de *centralidad* de una categoría.

Una vez descubierta la categoría central, se procedió a la codificación teórica, delimitando la codificación tan sólo a aquellas variables que mantuvieran alguna relación con esta categoría central. Dicha codificación permitió guiar el proceso de investigación a través de las condiciones y consecuencias que se relacionaban con el proceso central. Con posterioridad se inició el proceso de codificación teórica, lo que provocó el establecimiento de relaciones y conexiones entre códigos sustantivos y propiedades en forma de hipótesis para ser posteriormente introducidas en una teoría.

Esta categoría central permitió además identificar la lógica que guía al sistema legislativo, y demostrar que, a pesar de las diferentes líneas discursivas ideológicas existentes en torno al tema, a la hora de dar respuesta jurídica a la gestión de los extranjeros en España, el proceso que se había de seguir no admitía apenas variantes debido a las constricciones que emanan de las mismas reglas que rigen el funcionamiento y el vocabulario jurídico, así como por la dependencia de cada nueva Ley de otras normativas de mayor rango, como pudieran ser la Constitución o todos los acuerdos y tratados internacionales a los que España se adscribe.

Otra cuestión que resultó de interés en el análisis de la legislación fue la comparación realizada entre cada una de las leyes (4/2000, 8/2000 y 14/2003 y el Reglamento), lo que nos ha permitido contemplar la evolución de los conceptos más significativos en cada una de ellas, y aprovechar de esta manera los completos listados de códigos que se habían obtenido durante en análisis previo.

En los siguientes cuadros exponemos los resultados más significativos que se obtuvieron a partir de este segundo análisis que podríamos calificarlo como ordinal, ya que junto con el valor semántico de las palabras y en relación a su contexto, se ha tenido en cuenta el lugar que ocupan algunos términos o códigos en función del número de veces que aparecen en cada texto analizado.

En el cuadro A.1.2 presentamos los resultados de este análisis, en el que se recogen una serie de términos que han sido localizados y marcados en los textos. En ese proceso se han descartado los términos cuyo valor semántico no era claramente el buscado, pues el contexto en el que se hallaban hacía referencia a otro

significado de la expresión. Un ejemplo de lo que queremos decir es el término *seguridad*. Existe una opinión generalizada de que con algunas medidas políticas o legislativas se ha criminalizado al extranjero, creando un clima de opinión en torno a la seguridad que viene a decir que muchos extranjeros son delincuentes y se dedican al tráfico de drogas, a los hurtos, al crimen organizado, etc. Al buscar o localizar en el texto el término literal *seguridad*, hemos querido localizar dicha palabra en contextos que hacían referencia a lo que hemos comentado: seguridad ciudadana, inmigrante delincuente, etc. En este caso, se han omitido o no se han contemplado aquellos términos que tenían claramente otro significado como *Seguridad Social*.

Otro aspecto que se ha tenido presente es que, efectivamente, no posee el mismo sentido una frase que dice: «La inmigración genera gran inseguridad en la población de acogida», que otra frase que diga: «El aumento de población por la llegada de los inmigrantes y sus familias, ha supuesto que el barrio deje de ser nido de traficantes y drogadictos, lo que ha mejorado los niveles de seguridad de todo el vecindario». No son frases extraídas del texto, pero ponen de manifiesto que se puede hablar de *seguridad* en sentido positivo o negativo en relación a los inmigrantes. Con este caso se entiende mejor el fin de esta fase: no es tan importante saber si se está hablando bien o mal de los inmigrantes en relación a la *seguridad* o *inseguridad* que generan, sino el hecho de que se hable de *seguridad* cuando estamos trabajando o elaborando medidas dirigidas a los inmigrantes. Algo que parece tan obvio, nos ha desvelado cuáles son los conceptos centrales inmanentes a los discursos sobre los inmigrantes, sobre su integración social o sobre su regularización laboral.

CUADRO A.1.2: Términos localizados y marcados en los textos legislativos

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003	
N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado
130	extranjero	140	extranjero	102	extranjero
71	trabaj***	78	residen***	49	visado
69	residen***	77	trabaj***	43	autorización

CUADRO A.1.2 (cont.): Términos localizados y marcados en los textos legislativos

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003	
N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado
69	derecho	58	derecho	41	residen***
39	permiso	58	Permiso	32	trabaj***
25	autorización	40	expuls***	28	derecho
24	expuls***	35	sanci***	21	entrada
23	entrada	34	autorización	21	inmigra***
23	sanci***	29	entrada	20	reagrupa***
20	familia	24	familia	15	***padro***
19	inmigra***	22	visado	14	expuls***
16	menor	21	reagrupa***	13	empleo
12	extranjero/s residente/s	21	inmigra***	12	sanci***
10	visado	19	menor	9	familia
9	documentación	13	extranjero/s residente/s	8	seguridad (2)
9	empleo	10	integración	7	TIE
8	salida	10	delito	7	permiso
7	reagrupa***	9	empleo	6	documentación
6	ilegal	9	asilo	6	control
6	***padro***	8	documentación	6	contingente
5	contingente	7	apátrida	6	CC. AA. (5)
5	ciudadan***	7	ilegal	6	flujo
5	delito	6	salida	5	menor
4	integración	6	seguridad(2)	5	Integración
4	seguridad (2)	6	integración social (3)	5	Integración social
4	integración social	6	control	5	ciudadan***
4	irregular	6	ciudadan***	5	ilegal
3	asilo	5	CC. AA. (5)	4	irregular
3	apátrida	3	contingente	3	delito
2	CC. AA. (5)	2	antecedentes penales	2	salida
1	antecedentes penales	2	flujo	1	antecedentes penales

CUADRO A.1.2 (cont.): Términos localizados y marcados en los textos legislativos

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003	
N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado
1	mujer	2	mujer	1	extranjero/s residente/s
0	control	2	irregular	0	asilo
0	flujo	2	***padro***	0	apátrida
0	delincuencia	0	delincuencia	0	mujer
0	TIE	0	TIE	0	delincuencia

1. Los términos con *** son las palabras con raíz (p. e., residen***: residen, residencia, residente/s).
2. *Seguridad* no incluye *Seguridad Social*.
3. *Integración social* no incluye el título de la Ley.
4. Los términos en singular incluyen el plural.
5. CC. AA.: *comunidades autónomas* es el término buscado.
6. TIE: *Tarjeta de identidad de extranjero*.
7. N: Frecuencia de aparición.

Fuente: Elaboración propia.

Una primera visión del cuadro nos ilustra que hay términos cuyo uso es más amplio y extendido que otros. La búsqueda de estos términos no ha sido aleatoria, sino que proviene de la codificación anterior realizada y de una clasificación metódica de todo el texto estudiado. Los que presentamos en el cuadro están ordenados por el número de veces que aparecen en cada ley analizada. Al colocar los términos ordinalmente, estamos relativizando las frecuencias con el tamaño del texto sin necesidad de obtener porcentajes relativos.⁶²

⁶² Por ejemplo, el segundo lugar lo ocupan *trabaj**** (71), *residen**** (78) y *visado* (49). Si no hiciéramos la comparación ordinal, y nos quedáramos con los valores absolutos (N), podríamos concluir erróneamente que *visado* no tiene tanta importancia como los otros dos términos. Al colocarlos en orden, sabemos que en la Ley 4/2000, el concepto *trabaj**** predomina en una relación 7 a 1 sobre *visado* (10) en esa misma Ley; que en la Ley 8/2000, el concepto *residen**** predomina en una relación casi 4 a 1 sobre *visado* (22); que en la Ley 14/2003, el concepto *visado* predomina sobre *trabaj**** y sobre *residen**** en unas relaciones de 1,5 a 1 y de 1,1 a 1 respectivamente. Efectivamente *visado* no tiene tanta importancia en las dos primeras leyes, pero sí en la última, lo que es un dato significativo.

Las siguientes figuras (A.1.1 y A.1.2) plasman las diferencias y semejanzas entre los términos de cada Ley, lo que da lugar a la identificación de varios grupos fuertes de conceptos. Dichos grupos se corresponden con lo que suelen definir como los pilares fundamentales de las políticas de inmigración en los países occidentales: el control de los flujos, la integración de los inmigrantes y el codesarrollo o desarrollo de los países de origen. A través de esta esclarecedora tabla, se comprueba cómo la finalidad de la Ley no es precisamente impulsar estas tres líneas de trabajo con igual intensidad, sino que sus prioridades se centran en el primer pilar (el control), y deja la integración de los inmigrantes en manos de las políticas sociales de las comunidades autónomas al mismo tiempo que las políticas de codesarrollo o desarrollo son relegadas a un plano secundario, ignorándolas en el texto legislativo y, en el caso de los Planes, haciendo alusión a ellas pero de una manera muy teórica en la mayoría de las comunidades.

FIGURA A.1.1: Análisis comparativo del marco legal

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 12/2009	
N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado
1	trabajo***	14	trabajo***	1	trabajo***
2	residencia***	27	trabajo***	4	residencia***
3	autorización	3	trabajo***	10	autorización
21	autorización	4	trabajo***	12	trabajo***
24	trabajo***	35	trabajo***	13	trabajo***
23	entrada	34	autorización	21	inmigración
20	EEA	36	trabajo***	20	trabajo***
19	trabajo***	26	EEA	14	trabajo***
18	trabajo***	25	EEA	15	trabajo***
17	trabajo***	24	EEA	16	trabajo***
16	trabajo***	23	EEA	17	trabajo***
15	trabajo***	22	EEA	18	trabajo***
14	trabajo***	21	EEA	19	trabajo***
13	trabajo***	20	EEA	20	trabajo***
12	trabajo***	19	EEA	21	trabajo***
11	trabajo***	18	EEA	22	trabajo***
10	trabajo***	17	EEA	23	trabajo***
9	trabajo***	16	EEA	24	trabajo***
8	trabajo***	15	EEA	25	trabajo***
7	trabajo***	14	EEA	26	trabajo***
6	trabajo***	13	EEA	27	trabajo***
5	trabajo***	12	EEA	28	trabajo***
4	trabajo***	11	EEA	29	trabajo***
3	trabajo***	10	EEA	30	trabajo***
2	trabajo***	9	EEA	31	trabajo***
1	trabajo***	8	EEA	32	trabajo***
		7	EEA	33	trabajo***
		6	EEA	34	trabajo***
		5	EEA	35	trabajo***
		4	EEA	36	trabajo***
		3	EEA	37	trabajo***
		2	EEA	38	trabajo***
		1	EEA	39	trabajo***
				40	trabajo***
				41	trabajo***
				42	trabajo***
				43	trabajo***
				44	trabajo***
				45	trabajo***
				46	trabajo***
				47	trabajo***
				48	trabajo***
				49	trabajo***
				50	trabajo***
				51	trabajo***
				52	trabajo***
				53	trabajo***
				54	trabajo***
				55	trabajo***
				56	trabajo***
				57	trabajo***
				58	trabajo***
				59	trabajo***
				60	trabajo***
				61	trabajo***
				62	trabajo***
				63	trabajo***
				64	trabajo***
				65	trabajo***
				66	trabajo***
				67	trabajo***
				68	trabajo***
				69	trabajo***
				70	trabajo***
				71	trabajo***
				72	trabajo***
				73	trabajo***
				74	trabajo***
				75	trabajo***
				76	trabajo***
				77	trabajo***
				78	trabajo***
				79	trabajo***
				80	trabajo***
				81	trabajo***
				82	trabajo***
				83	trabajo***
				84	trabajo***
				85	trabajo***
				86	trabajo***
				87	trabajo***
				88	trabajo***
				89	trabajo***
				90	trabajo***
				91	trabajo***
				92	trabajo***
				93	trabajo***
				94	trabajo***
				95	trabajo***
				96	trabajo***
				97	trabajo***
				98	trabajo***
				99	trabajo***
				100	trabajo***



elaborar nuevos Planes donde no los había, por lo que al terminar este trabajo nos hemos encontrado con nuevas versiones de los Planes en comunidades como la Región de Murcia, y otros que están en trámite en forma de borradores y que no han sido recogidos en este estudio.

El análisis de los Planes se inició con la lectura y codificación de los mismos siguiendo criterios muy objetivos. Al final de ese primer proceso, nos encontramos al igual que con la legislación, ante un extenso listado de códigos que fue llevado a discusión con la idea de reelaborar, redefinir y comentar cada uno de los aspectos que allí se mencionaban. Una primera conclusión fue la imposibilidad de comparar los códigos de los Planes de Integración con los códigos de la legislación, ya que no tenían prácticamente nada en común. Esta obviedad nos permitió reforzar el argumento de las diferentes competencias existentes entre cada ámbito de Gobierno, y que las respuestas que cada nivel institucional ofrece a la gestión de la inmigración tienen mucho que ver con el tipo de instrumentos con los que cuentan y con las responsabilidades atribuidas a cada uno.

Una vez descartada la idea de una mezcla de códigos entre ambos tipos de textos (legislación y Planes), procedimos a la recodificación de estos últimos, intentando simplificar el listado y alcanzando la saturación de las categorías que iban surgiendo en el proceso. Como resultado final y sin contar los memos que se escribieron a lo largo del proceso, obtuvimos los siguientes grupos de códigos y familias que aparecen en el cuadro A.1.3.

CUADRO A.1.3: Códigos sustantivos y familias asociadas

Atención jurídica	Intervención laboral	Intervención en vivienda
Derecho a la tutela judicial	Integración de menores	Mejorar infraestructuras municipales
Adquisición de valores	Cualificación y necesidades	Promover alojamientos alternativos
Formación de funcionarios	Valorar la diversidad	Alquiler de viviendas
Mediación reglada intercultural	Detección de necesidades	Compra de viviendas
Asesoramiento e información	Organizar actividades	
	Relaciones laborales	

CUADRO A.1.3 (cont.): Códigos sustantivos y familias asociadas

Interdisciplinariedad	Prevención de riesgos	Acceso a viviendas
Conocimiento de mujer inmigrante	Sector agrícola	de protección oficial
Víctimas delitos y sexo	Sector pesquero	Centros de inmigrantes
Formación profesionales	Información laboral	Viviendas para temporeros
Formación de gerentes	Acceso a servicios	Centros de menores
Profesionales	autonómicos de empleo	Primera acogida
drogodependencia	Inserción	Cooperación de ONG
	Programas de la UE-EQUAL	Revitalización de zonas marginales
	Subvenciones	Rehabilitación de barrios
Cooperación y codesarrollo	Cualificación del profesorado de FPO	Conocimiento
Desarrollo en el origen	Estudio de necesidades empresariales	de las necesidades de habitabilidad
Sensibilizar población autóctona	Información a patronales	
Participación en país de origen	Información a sindicatos	Modelos de integración
Cooperación al desarrollo	Igualdad en el trato	Ciudadanía
Medidas de codesarrollo	Mediadores laborales	Ciudadanía cívica
Modelos de codesarrollo		Ciudadanía plural
Principios	Intervención sanitaria	Ciudadanía residente
	Atención a nuevas necesidades	Ciudadanía inclusiva
Intervención cultural	Información sobre nuevas tipologías de enfermedades	Competencias estatales
Actividades con inmigrantes	Adaptación de los medios	Competencias autonómicas
Situación de las mujeres	Salud en contextos de prostitución	Modificación de competencias
Asociacionismo	Acceso de los inmigrantes a la sanidad	Modelo plural
Participación juvenil	Calidad asistencial	Interculturalidad
Participación juvenil en UE	Maternidad e infancia	Asimilación lingüística
Acceso a bibliotecas	Salud mental	Valores para la convivencia
Voluntariado cultural	Drogas y prevención	Adaptación mutua
Espacios de debate	Cuidadores	Responsabilidad mutua o corresponsabilidad
Acceso a nuevas tecnologías	Acogida sanitaria	Participación del inmigrante
	Tarjetas de asistencia para extranjeros	Activación de la sociedad civil
Intervención educativa	Supuestos para la asistencia	Modelo autonómico
Escolarización	Universalidad	
Adaptación a la nueva realidad	Restricciones en la universalidad	Competencias
Proyectos de centro		Ámbito europeo
Cultura inmigrante		Comisión interdepartamental de Políticas Migratorias
Respeto y convivencia		Comisiones intraprovinciales
Lengua		
Aprendizaje de la lengua		
Mantenimiento de la lengua		

CUADRO A.1.3 (cont.): Códigos sustantivos y familias asociadas

Formación de adultos	Sensibilización social	Consejo Superior de Políticas de Inmigración
Educación permanente	Crear opinión favorable	Coordinación de áreas
Interculturalidad	Conocimiento del inmigrante	Coordinación horizontal
Aulas de español	Conocimiento de la cultura	Coordinación vertical
Enseñanza de otras lenguas oficiales	Prevención del racismo	Relación con municipios
Acogida en la lengua	Apoyo a entidades y ONG	Estado y comunidades
	Difusión de novedades	Estado y municipios
Formación de profesionales	Papel de las mujeres	Comunidades y municipios
Formación de opinión pública	Lo que aportan los inmigrantes	Municipios y sociedad civil
Investigación de la realidad	Lo que aportan las mujeres inmigrantes	Comunidades y sociedad civil
Conocimiento del fenómeno	Igualdad de trato	Estado y ONG
Generación de instrumentos de gestión	Relación con los medios de comunicación	Foros autonómicos
Temas de estudio	Comunicación institucional	Foro estatal
Estudio de integración	Sensibilización en las aulas	Organismos asesores
Estudio de drogas	Sensibilización en el deporte	Contexto sociocultural
Estudio de mercado laboral	Crear nueva cultura	Zonas fronterizas
Estudio de necesidades	Interculturalidad	Zonas costeras
Formación ocupacional		Zonas rurales
Empleo y formación	Ejes transversales	Zonas industriales
Formación de agentes sociales y entidades	Género	Heterogeneidad de la inmigración
Formación de personal sanitario	Juventud	Diversidad de empleos
Formación de personal de servicios sociales	Acogida	Marcos jurídicos
Formación de profesionales de otras administraciones	Acomodación	Turismo
	Igualdad	Concentración de inmigración
Inclusión y bienestar social	Estrategias	Experiencia migratoria
Violencia de género	Acogida	Redes sociales
Tráfico de mujeres	Difusión	Conexiones y lazos culturales
Centros de información juvenil	Formación	Principios rectores
Observatorio de Migraciones	Promoción de la igualdad de trato	Adaptabilidad
Participación y asociacionismo	Evaluación	Cooperación
Favorecer la integración	Planificación	Coordinación
Acceso normalizado a servicios sociales	Presupuestos	Descentralización
	Transversalidad	Integralidad
		Integridad
		Interculturalidad
		Normalización

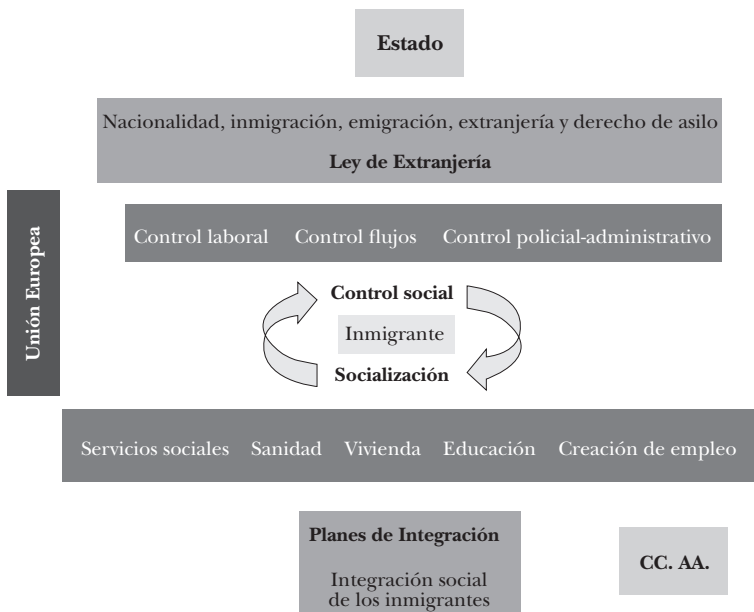
CUADRO A.1.3 (cont.): Códigos sustantivos y familias asociadas

Asesoramiento e información	Integralidad	Participación
Promover voluntariado	Participación	Socialización
MENA	Evaluación	Transversalidad
Centros de menores	Armonizar información	Objetivos
Primera acogida	Categorías de clasificación	Promover condiciones económicas
Acogida laboral	Cuantificación	Promover condiciones sociales
Acogida sanitaria	Evaluación usuarios	Promover condiciones culturales
Acogida educativa	Rentabilidad	Plena integración
Marco jurídico	Respetar anonimato de información	Igualdad y equidad
Normativa asistencia jurídica gratuita	Sesgos existentes	Coordinación y cooperación
Normativa comunitaria	Validez de indicadores	Conocimiento de la realidad
Normativa nacional	Valoración ciudadana del Plan	Formación
Normativa regional	Evaluación externa	Sensibilización
Normativa estatal sustantiva	Evaluación continua	Cooperación al desarrollo
Normativa internacional	Indicadores	Participación
Normativa de menores	Seguimiento de objetivos específicos	
Normativa sanitaria	Seguimiento de medidas	
Normativa de seguridad social	Seguimiento de clima de opinión	
Normativa sobre asilo	Seguimiento de satisfacción	
Normativa sobre trabajo y empleo	Seguimiento de descentralización	
Normativa sobre vivienda	Seguimiento y nuevas tecnologías	
Respeto a la legalidad vigente	Niveles de evaluación	

Del mismo modo que ocurrió en el análisis de la Ley, tras esta parte se discutió cuál sería la categoría central que daría respuesta, integraría y crearía el mayor número de conexiones posibles entre las diferentes familias y códigos. En este caso, el proceso de *socialización* se concebía como dicha categoría central, que es la que da respuesta al papel que juegan las comunidades y los Planes como instrumentos, en el proceso de integración social de los inmigrantes.

De esta forma, el binomio clásico *control* y *socialización* se completaba, dando lugar a una interpretación holística del proceso de integración de los inmigrantes en nuestro país que podría describirse sintéticamente mediante la figura A.1.3.

FIGURA A.1.3: Integración del marco legal y normativo



Anexo 2: La metodología para la fase de evaluación de los Planes autonómicos

1. Una breve historia de la evaluación como disciplina científica

A pesar de la relativa juventud de la evaluación de programas como disciplina científica y campo de trabajo profesional, resulta imprescindible realizar un breve repaso de su trayectoria histórica con el fin de poder comprender su estado de madurez actual.

Desde sus comienzos, uno de los principales hilos conductores de la trayectoria histórica de la evaluación ha sido su compromiso con el bienestar de los individuos y la solución de problemas sociales. La evaluación, como forma particular de investigación social aplicada, se centra en el análisis y valoración de programas de intervención orientados a satisfacer las necesidades de la población en diferentes áreas. Los autores Stufflebeam y Shinkfield, cuyo trabajo utilizaremos como punto de referencia, distinguen cinco períodos básicos en el desarrollo de la evaluación.

La existencia de la evaluación de programas como disciplina científica tiene su mejor antecedente en Ralph W. Tyler. Hasta su obra, no existe una preocupación formal y articulada de realizar evaluaciones de las actuaciones sociales. Pero eso no significa que no hayan existido antecedentes, con las más diversas finalidades. Así pues, el origen de la evaluación sistemática y rigurosa debe cifrarse en la década de 1930 con la aparición de esta figura estelar en el campo evaluativo, Tyler. Antes de esa década se habían hecho trabajos de tipo formal para investigar el rendimiento de determinados programas educativos. Los antecedentes históricos más antiguos son los realizados por los funcionarios chinos en los exámenes para el ingreso en la Administración civil, hace casi cuatro mil años, y los usados en el siglo v a. C. por Sócrates y otros maestros griegos como parte de su metodología didáctica.

Al principio de la década de los años treinta, como decimos, Ralph Tyler acuñó el término de *evaluación*, y en un período de quince años desarrolló sus ideas hasta que conformaron un método que supuso una clara alternativa a otras perspectivas. La principal característica de su método era que se centraba en unos objetivos claramente fijados; la función de la evaluación consistía en determinar si se habían alcanzado dichos objetivos.

También durante la década de los treinta, apareció en EE. UU. un movimiento inspirado en la filosofía pragmática, que empleaba los instrumentos de la psicología conductista. En este movimiento se metió de lleno Tyler al encargarse de la dirección de la investigación *Eight-Year Study* (1942), estudio que fue pensado para examinar la efectividad de ciertos currículos renovadores que se estaban empleando en treinta escuelas a lo largo de toda Norteamérica y que permitió a Tyler difundir y ensayar su método, el cual fue bien recibido por los evaluados. Ello le supuso conseguir la suficiente categoría como para ejercer una gran influencia sobre el panorama evaluativo mundial de los últimos años. Este período es definido, por tanto, por Stufflebeam y Shinkfield como la *época tyleriana*.

Ambos autores distinguen el período que se desarrolla entre los años 1946 y 1957 como la *época de la inocencia*, debido a la falta de interés, tanto de las autoridades como de la sociedad norteamericana, por los temas relacionados con la evaluación. Sólo preocupaban los instrumentos y estrategias aplicables a los distintos métodos evaluativos, como los tests, la experimentación comparativa y la coincidencia entre resultados y objetivos; y esta época, sobre todo, se caracteriza por la falta de estudios evaluativos. Esta situación cambiaría con la llegada del nuevo período de la historia de la evaluación, conocido como la *época del realismo*.

Dicha época se inicia a principios de los años sesenta con el auge de la evaluación de proyectos a gran escala financiados con fondos públicos y con una metodología evaluativa que estaba relacionada con los conceptos de utilidad y relevancia. Este violento despertar permitió que la evaluación se convirtiera en una industria y en una profesión.

En 1965, se da un nuevo impulso a la evaluación a raíz de la declaración de «guerra contra la pobreza» promulgada por el pre-

sidente J. F. Kennedy. Al destinar gran cantidad de fondos a los programas sociales, se provocó una necesidad de evaluar, anualmente, hasta qué punto se habían conseguido los objetivos de los programas.

Estas evaluaciones no estuvieron exentas de críticas, lo que facilitó la creación del National Study Committee on Evaluation por Stufflebeam y otros, en 1971. Tras revisar las distintas evaluaciones, este Comité concluyó afirmando que la evaluación «era víctima de una grave enfermedad», y recomendaba el desarrollo de nuevas teorías y métodos de evaluación, lo que ocasionó nuevas conceptualizaciones sobre la evaluación.

Scriven, Stufflebeam y Stake crearon nuevos modelos de evaluación que se alejaban radicalmente de los métodos anteriores. Las nuevas conceptualizaciones reconocen la necesidad de evaluar las metas, examinar las inversiones y analizar el perfeccionamiento y la presentación de los servicios, así como determinar los resultados que se desean —o no— obtener del programa insistiendo en la necesidad de enjuiciar el mérito o el valor del objeto de la evaluación.

Si la característica que mejor define la etapa del realismo es la realización de trabajos prácticos, la que podría definir la siguiente época, denominada *época del profesionalismo*, sería la teoría, si nos atenemos a la cantidad de publicaciones —tanto revistas como libros— aparecidas en los años setenta, al igual que la elaboración de programas por parte de las universidades para graduarse en evaluación, sin menospreciar otros institutos u organizaciones profesionales que organizaron talleres que tratan los distintos temas de la evaluación.

Otras aportaciones importantes de esta época son la metaevaluación o evaluación de las evaluaciones, por Scriven y Stufflebeam, considerada como un medio para asegurar y comprobar la calidad de las evaluaciones y las normas para juzgar y guiar las evaluaciones de los programas.

Pero sobre todo, en esta etapa emergen algunos de los dilemas del campo de la evaluación vigentes hasta nuestros días. Uno de ellos es quién debe realizar la evaluación. La mayoría de teóricos estadounidenses, según Simons, consideran que la evaluación debe correr a cargo de quien tenga los mayores conocimientos,

destrezas y, ante todo, que sean lo menos tendenciosos y subjetivos posible, por ello abogan por el especialista de la evaluación. Esta inclinación por la evaluación especializada se realiza en función de tres factores: el rápido crecimiento de este nuevo campo profesional, la escala de la industria de la evaluación en los EE UU, y la formación especializada precedente de quienes se convirtieron en evaluadores.

2. Una aproximación conceptual a la evaluación

Al acercamos al campo de la evaluación de programas de intervención social nos encontramos con multitud de aproximaciones al término, ello se debe, en la mayoría de los casos, a una concepción restrictiva de la evaluación de programas. Hay especialistas que centran su atención en la consecución de los objetivos o resultados; otros, por el contrario, se centran en el proceso o en el funcionamiento directo del programa; y, por último, están aquellos que consideran la evaluación antes de la implementación del mismo. Desde esta perspectiva restrictiva, la evaluación de programas sociales «es la aplicación sistemática de métodos cualificados de las Ciencias Sociales con la intención de medir los impactos socioeconómicos de las intervenciones causadas por un conjunto de medidas aplicadas en un tiempo determinado», según Schrader.

Esta definición atiende a un enfoque de evaluación, pero lo que no podemos es quedarnos en uno de los múltiples tipos de evaluación. Por el contrario, desde una perspectiva amplia, definimos la evaluación de programas sociales como *la aplicación sistemática de métodos cualificados de las Ciencias Sociales con la intención de conocer y juzgar el diseño, procesos, resultados y efectos de las intervenciones causadas por un conjunto de medidas aplicadas en un tiempo y contexto determinado*. Esta definición tiene dos partes fundamentales que merecen ser destacadas. De un lado, la evaluación no es una investigación que esté diferenciada del resto de las investigaciones dentro de las Ciencias Sociales y de la Sociología. Es una investigación más, pero, a diferencia de las demás investigaciones, la evaluación da un paso más. La gran diferencia que existe entre una evaluación y la investigación es el juzgar, es

decir, el juicio de valor que implica toda evaluación. Por todo ello, tenemos que utilizar los métodos más cualificados que están comprobados dentro de las Ciencias Sociales y aplicados al campo de la evaluación.

El otro aspecto que se ha de destacar de la definición es que la evaluación, en muchas ocasiones, está ceñida única y exclusivamente a los resultados, pero el conjunto de variables que pueden incidir sobre los resultados de un programa son tan diversas y complejas que hacen de la evaluación una actividad complicada que afecta al diseño del programa, al proceso y al contexto, no sólo y exclusivamente a los resultados. Es decir, muchas veces se piensa que evaluar el comportamiento de un programa es simplemente medir un resultado u otro y ya está —como se suele hacer desde el campo de la economía, al estar centrados en los resultados económicos— y no se ve la evaluación en el conjunto del programa: necesidades sociales, diseño, implementación, resultados y efectos.

No podemos olvidar tampoco que la evaluación no es una cuestión sencilla, sino que tiene cierta complejidad, porque como investigación dentro del área de las Ciencias Sociales tiene sus problemas específicos. Por un lado, vemos que las personas afectadas pueden modificar o pueden alterar su comportamiento si quieren, sobre todo cuando son evaluados, hay un hecho, como dice Scriven, y es que nadie quiere ser evaluado. Los profesores no quieren que los alumnos los evalúen, ni los alumnos quieren que los evalúen los profesores; de igual manera, tampoco quieren ser evaluados los trabajadores, los profesionales o los políticos. Por todo ello, podemos decir que los estudios de evaluación no son de fácil aplicación.

Ante tales cuestiones, no nos equivocamos si decimos que la evaluación es un proceso que requiere cierta eficacia, cualificación y capacidad de negociación. Todas las cuestiones señaladas son complejas, pero no insalvables y necesarias para aplicar la evaluación. Además, no podemos olvidar que los resultados pueden influir en muchas personas, pueden ser muchos los afectados. Por tanto, tenemos que utilizar todas las herramientas metodológicas de las que disponemos a la hora de evaluar y, sobre todo, cuando se hace un juicio de valor sobre el programa y sobre las personas objeto de estudio. No podemos tener la mínima duda ante los

resultados que presentamos y utilizar todos los controles necesarios para asegurar que responden a una realidad, puesto que las consecuencias pueden ser muy graves.

Las razones que pueden llevar a decidir la evaluación de un programa social son múltiples y de muy diverso carácter. Según el grupo o persona del cual procede la iniciativa de la evaluación y de sus pretensiones más inmediatas, los objetivos pueden variar. A continuación se presentan tres opciones u objetivos generales de la evaluación de programas sociales: rendir cuentas (*accountability*); realizar una evaluación formativa y evaluar un proceso (evaluación sumativa).

El concepto de *accountability* se refiere a criterios de eficacia social. Dado que en los programas de intervención social, en la mayoría de los casos, se utilizan fondos públicos y es preciso saber si se están malgastando, la responsabilidad política, social y técnica exige garantías y comprobaciones de que se está trabajando con seriedad y eficacia. Por esto la *accountability* requiere de algún tipo de evaluación del coste y la eficacia. No es suficiente, como dice Scriven, que uno esté dispuesto a explicar cómo gasta el dinero (*fiscal accountability*) sino que es necesario estar dispuesto a justificarlo en términos de los resultados conseguidos.

Entre los defensores de la *accountability*, se encuentran Santos, Scriven o Kogan. Este último introduce un nuevo matiz al considerarla como una condición que se ha de producir en el fenómeno social y que obliga a exigir responsabilidades e, incluso, a aplicar sanciones: «La *accountability* es la condición según la cual los que tienen un papel individual son responsables de la revisión y de la especial aplicación de sanciones si sus acciones dejan de satisfacer a aquéllos con los que tienen una relación de responsabilidad».

John Elliott distingue tres tipos de *accountability*: social, económica y profesional. Este autor centra el proceso de la *accountability* en la misma institución responsable del programa, más que en agentes externos, y lo define como la aceptación por la institución de la responsabilidad de evaluarse a sí misma. Sirva como ejemplo la evaluación desarrollada en Alemania por Schraeder, cuyo objetivo general del programa de desarrollo rural en la comarca del Land es evaluar la eficacia e impacto del programa

aplicado en dicha comarca. Objetivo desglosado en los siguientes específicos: medir la eficacia global del programa en relación con su realización física; conocer la modificación del comportamiento de los beneficiarios; estimar la modificación del comportamiento de los empresarios; conocer la modificación del comportamiento del resto de los ciudadanos; conocer la implicación de las diferentes autoridades en la aplicación del programa; y analizar la cooperación entre las diferentes Administraciones; medir la implementación financiera y administrativa y analizar el desarrollo socioeconómico.

Realizar una *evaluación formativa* es otro de los objetivos que se pueden pretender. Este tipo de evaluación, denominada así por Scriven, es aquella que contribuye al perfeccionamiento de un programa en desarrollo, y que se realiza a lo largo del proceso de funcionamiento y a través de la cual se va constatando la validez de todos los componentes del proceso con respecto al logro de los objetivos que se pretenden. Es, por lo tanto, una evaluación planteada básicamente con el fin de poder ir tomando de forma fundamentada las decisiones que se consideren necesarias para readaptar los componentes del proceso a los objetivos o metas que inicialmente se fijaron.

Esta evaluación no se refiere únicamente al resultado, sino a todos los componentes que intervienen en el programa: actividades, recursos, procedimiento, actuación de los profesionales, funcionamiento de la interacción personal, incidencia del medio, comportamiento de los beneficiarios, evolución hacia los objetivos y metas finales. Las características básicas de la evaluación formativa son éstas: procesual (que forma parte intrínseca del programa), integral (que abarca a todas las partes e implicados del programa), sistemática (que es un proceso riguroso), estructurante (que permite ir ajustándose a las necesidades del momento), progresiva (que tiene en cuenta los logros conseguidos), innovadora (que permite constantemente la toma de decisiones nuevas), y científica (que analiza todos los elementos del proceso como parte de un sistema, con el fin de determinar cuál es el papel de cada uno de ellos dentro de aquél).

Comprobar la eficacia de los resultados de un programa es realizar una *evaluación sumativa*. Este tipo de evaluación puede consi-

derarse como la complementaria a la formativa, es decir, aquella que se refiere a un análisis más amplio: del producto final del proceso de desarrollo de un programa. Es una evaluación que sirve para adaptar, continuar, aplicar o rechazar un programa de intervención social. De igual forma, proporciona información a la sociedad sobre el nivel alcanzado en relación con los objetivos del programa. Cumple tres grandes funciones: atestiguar el logro de los objetivos y certificar el estado y capacidad, de la institución encargada de su aplicación.

La siguiente metáfora de Stake puede servir para aclarar las diferencias entre evaluación formativa y sumativa: cuando el cocinero prueba la sopa, es evaluación formativa; cuando la prueba el cliente, es evaluación sumativa. Es decir, ya no existe posibilidad de cambio, porque el proceso se ha terminado. Son dos concepciones diferentes de la evaluación, pero no por esto son contradictorias o incompatibles. Es más, ambas han sido implementadas en el diseño curricular base de la reforma de las enseñanzas no universitarias.

El tipo de evaluación que se ha de realizar va a depender de los objetivos que se pretendan conseguir en la evaluación y de la fase del proceso de intervención en la que nos encontremos, siguiendo la lógica de la intervención social. Así, en la etapa de diseño de la intervención social, la evaluación de diagnóstico y la de diseño constituyen el eje de las posibles evaluaciones. Cuando un programa de intervención social en su conjunto ha puesto en marcha algún cambio, pero lleva poco tiempo funcionando en esas condiciones, la evaluación de la implementación parece la más adecuada, aunque claramente se puede hablar ya de evaluación de resultados o económica. Por último, cuando los cambios en el programa están perfectamente asimilados y ya lleva tiempo funcionando, lo lógico es centrarse en la evaluación de resultados, de impacto, económica y del propio seguimiento. Podemos, por tanto, diferenciar cinco tipos de evaluaciones:

1. *Evaluación diagnóstica*, que es aquella que tiene como finalidad el definir y conocer las necesidades de un grupo o de un contexto social para hacerles frente.

2. *Evaluación de diseño*, que es la que tiene como finalidad detectar y conocer las posibles debilidades del programa antes de su implementación.
3. *Evaluación de la implementación*, que es la que permite conocer si el funcionamiento de la intervención social o programa está resultando como se preveía en un tiempo y contexto determinado.
4. *Evaluación de resultados*, que es la que pretende determinar si el programa ha logrado los objetivos formulados en su diseño, en términos de efectos y resultados.
5. *Metaevaluación* es la evaluación del diseño del propio plan de evaluación. Responde a la pregunta de si esa evaluación es la más acertada para evaluar ese programa.

3. La planificación de la evaluación

Una vez claro el objetivo de nuestra evaluación, esto es, saber si el diseño de los Planes de Integración autonómicos es funcional para todo aquel que lo use como herramienta de trabajo, nos ponemos manos a la obra para planificar un buen plan de evaluación. Hemos de tener en mente que esta investigación trata de responder a la siguiente pregunta: ¿son los Planes autonómicos, desde el punto de vista de su diseño, una buena herramienta para trabajar en la integración de la población inmigrada?

La primera fase es la de *estructuración o preparación*, en la que tratamos de clarificar y jerarquizar los contenidos de la evaluación; después, de seleccionar el instrumento de evaluación; y, por último, de definir los criterios evaluadores que seguiremos durante nuestra evaluación.

Como se tiene claro que la evaluación que vamos a acometer es del tipo de *diseño*, las preguntas que se debían contestar y que se plantearon al principio de la planificación de la evaluación fueron éstas:

- ¿Qué opinión tiene el entrevistado sobre el fenómeno de la inmigración? ¿Y sobre la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida?
- ¿Qué opinión tiene el entrevistado sobre el propio Plan?

- ¿Hay una buena relación entre la visión teórica del Plan y la propia realidad autonómica?
- ¿Se ha estudiado lo suficiente el fenómeno como para empezar a trabajar con él?
- ¿Tiene el Plan un carácter orientativo o normativo? ¿Es realista o es idealista?
- ¿Qué efectos ha tenido sobre los inmigrantes?
- ¿Qué innovaciones incorpora frente al anterior?
- ¿Cuál es el principal principio del Plan?
- ¿Son posibles los objetivos marcados? ¿Están bien definidos? ¿Sobra o falta alguno?
- ¿Qué opina sobre las áreas de intervención? ¿Están bien definidas? ¿Sobra o falta alguna?
- ¿Se especifican lo suficiente todas las medidas contempladas en el Plan?
- ¿Cómo está definido su alcance espacial? ¿Está correctamente definido su ámbito de aplicación? ¿Debería estar la planificación en otro nivel?
- ¿Es la duración establecida para el Plan la más correcta? ¿Existe un cronograma de aplicación? ¿Debería durar más? ¿Debería durar menos?
- ¿Tiene el Plan viabilidad económica?
- ¿Es correcta la distribución de partidas presupuestarias?
- ¿Son suficientes los recursos destinados para el cumplimiento del Plan?
- ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación de espacios?
- ¿Existe transversalidad vertical? ¿Existe transversalidad horizontal?
- ¿Existe una correcta comunicación entre los órganos y agentes implicados?
- ¿Es la transmisión de la información la más óptima?
- ¿Tiene el Plan un correcto respaldo político?
- ¿Hay consenso social sobre las líneas de actuación del Plan? ¿Se ha creado ahora o existía antes?
- ¿Habría problemas ante un eventual cambio de Gobierno en la comunidad autónoma?
- ¿Es evaluable el Plan? ¿Está prevista dicha evaluación? ¿Se ha llevado a cabo?

Seguidamente, procedimos a escoger un instrumento metodológico de evaluación. El método escogido fue el de la *entrevista abierta*. La entrevista abierta, también conocida como *entrevista en profundidad*, puede ser definida como una conversación entre al menos dos personas, de acuerdo a un guión previamente planificado, constituido por un número reducido de preguntas abiertas que sirven de guía no directiva en una entrevista que adopta la apariencia de una conversación informal. En lugar de imponer un orden determinado en el planteamiento de las cuestiones, el entrevistador deja que el informante se exprese con libertad, orientando y reconduciendo sus respuestas en función de los objetivos del estudio. De este modo, se pretende captar el discurso del entrevistado en torno a un tema, con el fin de conocer sus opiniones, percepciones, interpretaciones y valoraciones en torno al objeto evaluado.

Esta modalidad de entrevista representa, por tanto, el polo opuesto a la entrevista estructurada, y se caracteriza por disponer de los siguientes elementos:

- a) Preguntas abiertas.
- b) Respuestas abiertas y amplias. Otorgar libertad al entrevistado a la hora de orientar su discurso.
- c) Una secuencia flexible en el planteamiento de las cuestiones, en función de las propias respuestas del entrevistado.
- d) Un registro de la información mediante grabación y posterior transcripción.

Estas peculiaridades hacen necesario que el entrevistador cuente con cierta experiencia previa y una formación apropiada, ya que ha de estar capacitado para obtener la mayor cantidad de información útil y de calidad, a través de la creación de un clima de confianza que facilite la comunicación, que sea flexible y poco directivo, pero sin perder de vista los objetivos del estudio.

Tras la realización de la entrevista, y una vez que ésta ha sido transcrita, es posible recurrir a distintos procedimientos para el análisis de datos cualitativos. Uno de los más conocidos y utilizados —como es también nuestro caso— es el análisis de contenido, técnica que permite utilizar una descripción rigurosa y sistemática del contenido de un conjunto de datos cualitativos,

de carácter verbal u observacional, bien obtenidos mediante la entrevista abierta, o a través de otros métodos, como los grupos de discusión, la observación, etc. Para ello, se descompone el material en unidades y se codifica en base a un sistema de categorías, previamente construido siguiendo los criterios de exhaustividad, exclusión mutua, homogeneidad, objetividad y fiabilidad. De este modo, el análisis de contenido estructura y facilita la descripción tanto cualitativa como cuantitativa del material examinado.

El uso de la técnica de entrevistas en profundidad tiene sus ventajas y sus limitaciones. Veámoslas. En relación con otras técnicas, las entrevistas en profundidad presentan algunas ventajas compartidas y otras exclusivas, entre las que destacan las siguientes:

1. De modo similar a otras técnicas cualitativas, el estilo especialmente abierto de esta técnica permite la obtención de una gran riqueza informativa (intensiva, de carácter holístico o contextualizada), en las palabras y enfoques de los entrevistados.
2. Proporciona al investigador la oportunidad de clarificación y seguimiento de preguntas y respuestas (incluso por derroteros no previstos), en un marco de interacción más directo, personalizado, flexible y espontáneo que la entrevista estructurada o de encuesta.
3. Sobresale su ventaja de generar, en la fase inicial de cualquier estudio, puntos de vista, enfoques, hipótesis y otras orientaciones útiles para traducir un proyecto sobre el papel a las circunstancias reales de la investigación, o acoplarlo a la demanda del cliente; además de preparar otros instrumentos técnicos. Esta técnica sirve, especialmente, para las primeras inmersiones o trabajos de reconocimiento, de los que se beneficiarán las otras técnicas, tanto cualitativas como cuantitativas. En este uso cumple un papel estratégico de previsión de errores que pueden resultar costosos: en tiempo, medios y calidad de la información obtenida. Destaca, por tanto, como técnica flexible, diligente y económica.
4. Durante el desarrollo o durante la fase final de muchas investigaciones, la entrevista en profundidad comparte con otras técnicas cualitativas la doble ventaja:

- a) De ofrecer el contraste o contrapunto a los resultados obtenidos mediante procedimientos cuantitativos, aunque éste no es el caso.
 - b) De facilitar la comprensión de los mismos (datos cuya lectura requiere análisis estadísticos más o menos complejos).
5. Frente a las técnicas cualitativas de observación, la entrevista en profundidad es (junto al grupo de discusión) más capaz y eficaz en el acceso a la información difícil de obtener sin la mediación del entrevistador o de un contexto grupal de interacción.
 6. Frente a la técnica del grupo de discusión, la entrevista en profundidad puede preferirse por su intimidad (por aquellas personas reacias a compartir coloquio), o por su comodidad (si se hace vía telefónica o vía videoconferencia, no exige desplazamientos). Otros aspectos ventajosos incluyen el favorecer la transmisión de información no superficial, el análisis de significados, el estudio de casos típicos o extremos, en los que la actitud de ciertos individuos encarna, en toda su riqueza, el modelo ideal de una determinada actitud, mucho menos cristalizada, en la «media» del colectivo de referencia.

Entre las limitaciones, conviene tener en cuenta al menos las siguientes:

1. El factor tiempo ha sido quizá el inconveniente más citado de esta técnica (todavía más en la observación participante o en las historias de vida). Es cierto que, comparada con el ritmo característico de la encuesta (sobre todo la telefónica), o del grupo de discusión incluso, la entrevista en profundidad consume más tiempo por entrevistado, tanto en su realización como en el tratamiento de la misma. No obstante, recuérdese lo dicho en la tercera ventaja sobre su diligencia y economía.
2. Comparte con otras técnicas basadas en la interacción comunicativa los problemas potenciales de reactividad, fiabilidad y validez de este tipo de encuentros. Esto es, la información que se produce en la relación dual entrevistador-entrevistado

depende de la situación de entrevista, así como de las características y actuación tanto del entrevistador como del entrevistado. Todo lo cual afecta la validez de los datos obtenidos. Por ejemplo, la falta o el exceso de *rappport*, el excesivo direccionismo (advertido o no) del entrevistador, o el exceso de suspicacia de ambas partes, entrevistador y entrevistado.

3. Frente a las técnicas cualitativas de observación, la entrevista en profundidad (como el grupo de discusión) acusa la limitación derivada de la falta de observación directa o participada de los escenarios naturales en los que se desarrolla la acción (rememorada y transmitida, en diferido, por el entrevistado).
4. La entrevista en profundidad no produce el tipo de información del grupo (en el que destacan los efectos de sinergia y de bola de nieve propios de la situación grupal); tampoco es igual el tipo de estimulación, seguridad y espontaneidad en una técnica y en otra.

Con los objetivos evaluativos claros, y la elección de la técnica más adecuada a nuestros propósitos, la entrevista abierta, procedimos a elaborar una guía para las entrevistas, en base a todas esas preguntas que nos hacíamos más arriba. El resultado puede verse al final de este anexo, donde adjuntamos la guía que se utilizó en todas las entrevistas. Como puede observar el lector, está dividida en tres grandes columnas y, a la vez, en diez grandes apartados.

Las columnas se refieren a la generalidad o especificidad de las preguntas que se van a realizar a los entrevistados. En la columna de la izquierda, denominada *preguntas introductorias*, se recogen las preguntas más generales. Conforme nos desplazamos a la derecha de la tabla, las preguntas se van concretando más y más, pasando de preguntas introductorias, a *generales*, y después, a *específicas*. Obviamente, realizar todas las preguntas de la guía de entrevistas nos llevaría cerca de tres o cuatro horas con el entrevistado, lo cual es imposible para las agendas de la mayoría de ellos. La idea del guión, y asumiendo que nos encontramos posicionados en un tipo de entrevista abierta, es ir realizando al entrevistado las preguntas generales y, en el momento en que el entrevistador detecte un mayor conocimiento, interés o experiencia en la respuesta, se procedería

a afinar y concretar más la opinión del entrevistado con las preguntas específicas. Es decir, se intenta plantear a todos los entrevistados todas las preguntas generales y, dependiendo de sus respuestas, hacerles a cada uno las preguntas específicas que correspondan.

Hemos leído el guión de entrevistas horizontalmente, pero si lo leemos verticalmente podremos observar la categorización que se ha realizado para acometer la evaluación. Las diez áreas en que se divide nuestra guía de entrevistas son las siguientes:

1. Opinión sobre la integración de los inmigrantes.
2. Opinión sobre el propio Plan.
3. El diseño del Plan: objetivos, principios, áreas y medidas.
4. El diseño del Plan: alcance espacial o especialidad y temporalidad.
5. Viabilidad económica del Plan: distribución y dotación de recursos.
6. Coordinación interorgánica: coordinación y cauces de comunicación horizontal y vertical, transversalidad y transmisión de información.
7. Respaldo político y consenso social.
8. Evaluabilidad del Plan.
9. Recapitulación y nueva opinión sobre el Plan, en función de lo comentado en el resto de la entrevista.
10. Puntuación de diversos aspectos del Plan según una escala cuantitativa de cero a diez.

La segunda fase de la estructura de un plan de evaluación es la de la *recogida de datos*, más conocido como *trabajo de campo*. En este caso consistió en desplazarnos, primero por Granada, luego a Sevilla y, posteriormente, Murcia, Valencia, Barcelona y Madrid, en este orden. Las primeras entrevistas sirvieron también para modificar y añadir ciertos puntos de la guía, para facilitar así un poco más la ardua tarea del entrevistador. Previamente, se delimitó el campo de observación y se observó la realidad social, de cuyos datos pudo elaborarse la primera parte del trabajo, referida a la radiografía de la inmigración española.

La tercera y cuarta fase son las fases de *análisis*, en la que se cruza la información entre sí para estimar resultados y efectos,

y la de *juicio*, en la que juzgaremos los resultados y sus efectos y formularemos los juicios de valor pertinentes.

Así pues, una vez realizado el trabajo de campo, y transcritas las cuatro entrevistas por cada una de las cinco comunidades autónomas, se procedió a trabajar los textos, siguiendo una serie de fases ejecutorias. Expresado de manera sencilla, el proceso de tratamiento analítico siguió, en la práctica, estos cuatro pasos:

1. Se fueron leyendo las transcripciones de cada entrevista, delimitando o subrayando los fragmentos textuales que se referían a cada una de las secciones. Al margen se iban haciendo anotaciones (códigos), para indicar a cuál de las secciones correspondía cada fragmento transcrito.
2. Una vez hecha la codificación en cada una de las transcripciones, se procedió a juntar todos los fragmentos de una misma sección. Esto supuso la separación de los fragmentos, de sus entrevistas originales, y su clasificación o agrupación en la sección correspondiente. Lo importante es no perder la identificación de origen de cada fragmento; es decir, la entrevista de la que ha sido extractado.
3. Por último, con el material reunido en cada sección, se procedió a reclasificarlo e interpretarlo, abriendo subsecciones si se consideraba pertinente. Así surgieron nuevas secciones y temas no contemplados al inicio de la investigación, como la percepción de la población autóctona de competencia por los recursos sociales, o la necesidad o no de dotar de derechos de algún tipo a la población inmigrada, que se añadieron a nuestro guión. A esta operación o proceso analítico se le denomina, por algunos autores como Weiss, *integración local*, pues el análisis e interpretación se centra en el material acumulado en una sección (bajo categorías descriptivas o conceptuales relacionadas con una cuestión).
4. Hecha la integración local, sección a sección, el paso siguiente suele consistir en la organización de todas las secciones de manera coherente, de acuerdo con una línea o secuencia argumental, narrativa, explicativa. Weiss denomina este proceso analítico *integración inclusiva*.

Bibliografía

- AJA, E. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- . (coord.) *La nueva regulación de la inmigración en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.
- . «Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes». En *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2002 (pp. 439-457).
- . «La evolución de la normativa sobre inmigración». En AJA, E. y J. ARANGO. *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006 (pp. 17-46).
- AJA, E. y J. ARANGO. *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.
- AJA, E. y L. DÍEZ, coords. *La regulación de la inmigración en Europa*. Colección de Estudios Sociales n.º 17. Barcelona: Fundación “La Caixa”, 2005.
- ALÁEZ, B. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- AÑÓN, M. J. «Ciudadanía diferenciada y derecho de las minorías». En LUCAS, J. DE, dir. *Cuadernos de derecho judicial* 11 (1998): 45-118.
- APARICIO, R. «El impacto económico de la inmigración: costos para el Estado y movimientos de consumo y salarios». En *Congreso sobre la inmigración en España*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2000 (Vol. 3, pon. 1).
- APARICIO, R. y A. TORNOS. *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- ARANGO, J. «Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración». En *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 165 (2000): 33-47.
- . «Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea». En *Cinco años después de Tampere. II Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2005 (pp. 151-156).
- ARGELAGUET, J. «Las políticas lingüísticas: diversidad de modelos lingüístico-escolares». En GOMÁ, R. y J. SUBIRATS, coords. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998 (pp. 294-316).
- ARIÑO VILLARROYA, A. «Estilos de aculturación y conciencia intercultural». En *V Congreso sobre la Inmigración en España*, Universidad de Valencia. Celebrado entre el 21 y el 24 de marzo de 2007. Valencia: www.adeit.uv.es/inmigracion2007 (pp. 294-316).
- AUBARELL, G. y R. ZAPATA. *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria, 2004.
- AZURMENDI, M. *Todos somos nosotros*. Madrid: Taurus, 2003.
- BAGANHA, M. y E. REYNERI. «La inmigración en los Países del Sur de Europa y su inserción en la economía informal». En SOLÉ, C. *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*. Barcelona: Anthropos, 2002 (pp. 53-248).

- BARBADILLO GRIÑÁN, P. *Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea. La evolución de los setenta a los noventa*. Madrid: CIS, 1997.
- BARDAJÍ, F. *Literatura sobre inmigrantes en España*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración n.º 13. Madrid: MTAS, 2006.
- BARQUÍN, A. *El euskara y la integración lingüística de los inmigrantes*. Cuaderno de Trabajo n.º 26. SOS. Mondragón: Universidad de Mondragón, 2004.
- BAUBÖCK, R. «Social and Cultural Integration in a Civil Society». En R. BAUBÖCK, A. HELLER y A. R. ZOLBERG, eds. *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Brookfield: Avebury, 1996 (pp. 67-131).
- BAUMAN, Z. *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Madrid: Paidós, 2001.
- BELTRÁN, M. *La realidad social*. Madrid: Tecnos, 1991.
- BIRSL, U. y C. SOLÉ, coords. *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos, 2004 (pp. 23-24).
- BLANCO, C. *La integración de los inmigrantes en Bilbao*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao, 1990.
- . *Las Migraciones Contemporáneas*. Madrid: Alianza Ciencias Sociales, 2000.
- . «La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones previas en torno al caso español». *Mediterráneo Económico* 1 (2002): 225-246.
- . *Migraciones. Nuevas modalidades en movimiento*. Barcelona: Anthropos, 2006.
- BORDAS, J. *El terrorismo yihadista en la sociedad calidoscópica*. Madrid: Edisofer, 2006.
- BOUSETTA, H. «Ciudadanía europea y derechos políticos». En *Cinco años después de Tampere. II Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2005 (pp. 79-85).
- CALAVITA, K. «Un ejército de reserva de delincuentes: la criminalización y el castigo económico de los inmigrantes en España». *Revista Española de Investigación Criminológica* 2 (2005): www.criminologia.net/contenidos/revistaContenido/revista2.aspx.
- CAMÓS, V. «La inserción laboral como mecanismo de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida: los programas de inserción laboral de los inmigrantes en el ámbito municipal». En *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y Participación*. Girona, del 10 al 13 de noviembre de 2004.
- CAMPO, J. M., coord. *Comentarios a la Ley de Extranjería*. Madrid: Civitas, 2001.
- CAMPUZANO, C. «Tampere y la política de inmigración en España». En *Cinco años después de Tampere. II Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, Barcelona, 2005 (pp. 25-30).
- CAPEL, H. «La inmigración en España. Una bibliografía de trabajos recientes». En *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 132 (1999).
- CARRASCO CARPIO, C. *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, Madrid: Consejo Económico y Social, 2003.
- CARRERA, S. «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea». *Migraciones* 20 (2006): 37-73.
- CARRERAS, N. «Nuevos ciudadanos y políticas locales». En *España en la construcción de una política europea de inmigración. I Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2004 (pp. 22-26).
- CARRERO, V., A. TRINIDAD y R. SORIANO. *Teoría fundamentada «Grounded theory»: la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.
- CASEY, J. «Las políticas de integración de los inmigrantes: la regulación de admisión y la acción integradora». En GOMÁ, R. y J. SUBIRATS, coords. *Políticas públi-*

- cas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998 (pp. 317-340).
- CASTLES, S. y M. MILLER. *La era de la migración: Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México D. F.: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.
- CC. OO. *La escolarización de los hijos de los inmigrantes en España II*. Madrid: Confederación Sindical de CC. OO. Cuadernos de Información Sindical, 2002.
- . *Los planes de las comunidades autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid: Cuadernos de Información Sindical 50, 2004.
- CEA D'ANCONA, M. A. *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.
- CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado). *Consenso Social sobre Migración en* http://consensosocial.org/p_quees_2.htm (30/10/2007).
- CHECA, F. y E. SORIANO, eds. *Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación intercultural*. Barcelona: Icaria, 1999.
- CIDE (Centro de Información y Documentación Educativa). *La atención a los alumnos inmigrantes en el sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. Subdirección General de Información y Publicaciones, 2005.
- CIS. Barómetro de Opinión de Febrero de 2000, estudio n.º 2383.
- . Barómetro de Opinión de Diciembre de 2000, estudio n.º 2405.
- . Barómetro de Opinión de Diciembre de 2006, estudio n.º 2666.
- . Barómetro de Opinión de Septiembre de 2007, estudio n.º 2732.
- . Barómetro de Opinión de Octubre de 2007, estudio n.º 2735.
- CLAVIJO, C. y M. AGUIRRE. *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: Las migraciones*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2002.
- CLOQUELL LOZANO, A. «El codesarrollo: hacia una primera aproximación conceptual». En *Actas del V Congreso sobre la Inmigración en España*. Valencia, 2007.
- COLECTIVO IOÉ. «Inmigrantes extranjeros en España: ¿reconfigurando la sociedad?». *Panorama Social* 1 (junio 2005).
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. En www.constitucion.es/constitucion/index.html (10 de abril de 2007).
- CORNELIUS, W. y J. M. LEWIS, eds. *Impacts of border enforcement on Mexican Migration: The view from sending communities*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- CORNELIUS, W. e I. SALEHYAN. «¿El refuerzo de fronteras disuade la inmigración ilegal? El caso de la inmigración mexicana en los Estados Unidos». *Revista Española de Tercer Sector* 4 (2006): 199-222.
- CORNELIUS, W., T. TSUDA, P. L. MARTIN y J. F. HOLLIFIELD. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, 2.ª ed. revisada.
- DE GUCHTENEIRE, P. y A. PÉCOUD. «La convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes. Obstáculos, oportunidades y perspectivas». *Migraciones* 24 (2008): 9-55.
- DIETZ, G. y N. EL SHOHOUMI. *Muslim women in Southern Spain. Stepdaughters of Al-Andalus*. La Jolla, California: CCIS, 2000.
- DÍEZ NICOLÁS, J. *Los españoles y la inmigración*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 1999.
- DÍEZ NICOLÁS, J. y M. J. RAMÍREZ LAFITA. *La inmigración en España: una década de investigaciones*. Madrid: IMSERSO, 2001.
- . *La voz de los inmigrantes*. Madrid: IMSERSO, 2002.

- DPA-DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. *Temporeros y educación: la atención educativa a los hijos de trabajadores temporeros*. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz, 1997.
- DURAND, J. y D. S. MASSEY. *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México D. F.: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2003.
- . «Los inmigrantes van menos al médico que los españoles». *El País* (13/11/2007), consultado en www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/van/medico/mitad/espanoles/elpepusoc/20071113elpepiscoc_3/Tes.
- ELLIOTT, J. «¿Son los indicadores de rendimiento, indicadores de la calidad educativa?». *Cuadernos de Pedagogía* 206-207 (septiembre-octubre 1992).
- ETXEBARRIA, X. «Entre el dolor y el alivio». *El Correo Digital* (13/03/2004), disponible en http://canales.elcorreodigital.com/especiales/11m/noticias/040313_alivio.html.
- FERNÁNDEZ DE LA HOZ, P. «Paradojas de la migración. Aspectos antropológicos». *Revista de Fomento Social* 224 (2001): 589-626.
- FERNÁNDEZ SUÁREZ, B. «Políticas de acomodación de extranjeros: de la lógica autonómica a la aplicación local». En R. ZAPATA-BARRERO y G. PINYOL. *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2008 (pp. 47-66).
- FRASER, N. «Multiculturalidad y equidad entre los géneros: un nuevo examen de los debates en torno a la “diferencia” en EE. UU.». En *Revista de Occidente* 173 (1995): 35-55.
- GALA, C. «Los derechos de los inmigrantes en el marco de los sistemas de protección social». En ARGULLOL I MURGADAS, E., dir. *Inmigración y transformación social en Cataluña: Estudio jurídico comparado*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007 (pp. 211-244).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas, 1999, 9.^a ed. (p. 326).
- GARRETA BOCHACA, J. *La integración sociocultural de las minorías étnicas (Gitanos e inmigrantes)*. Barcelona: Anthropos, 2003.
- GIMÉNEZ ROMERO, C. «Perfiles del cambio cultural: asimilación, aislamiento, marginación y sincretismo». En *Entre Culturas* 6 (1993): 10-19.
- GOFFMAN, E. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu, 1993.
- GOMÁ, R. y J. SUBIRATS, coords. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998.
- GÓMEZ CRESPO, P. «En torno a la integración: aportaciones para un debate sobre su conceptualización y análisis». En *II Congreso sobre la Inmigración en España*, Madrid, 2000 (edición en CD).
- GONZÁLEZ FERRER, A. y L. MORALES DÍEZ DE ULZURRUN. «Las asociaciones de inmigrantes en Madrid. Una nota de investigación sobre su grado de integración política». *Revista Española de Tercer Sector* 4 (2006): 99-144.
- GREGORIO, C. «La intervención social con inmigrantes magrebíes: en busca de la anhelada “integración”». En LÓPEZ GARCÍA, B. *Atlas de la inmigración magrebí en España*. Madrid: UAM-Publicaciones y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998 (pp. 228-229).
- GUERRA, A. y J. F. TEZANOS, eds. *La inmigración y sus causas. VI Encuentro Salamanca*. Madrid: Sistema, 2008.
- GURVITCH, G. *Sociología del siglo XX*. Barcelona: El Ateneo, 1970.
- HABERMAS, J. «Discurso sobre los “Fundamentos morales prepolíticos del Estado liberal”». *La Vanguardia* (01/05/2005).

- HAMMAR, T. *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury, 1990.
- HERRERA, M., R. M. SORIANO y A. TRINIDAD. «Ciudadanía, política social e inmigración: el caso de las comunidades autónomas españolas». *Revista Sistema* 190-191 (2006): 105-142.
- HOLLIFIELD, J. F. y C. B. BRETTELL. *Migration theory: talking across disciplines*. Nueva York: Routledge, 2000.
- HONDAGNEU-SOTELO, P. *Gender and U. S. Immigration Contemporary Trends*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- HUNTINGTON, S. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 1997.
- . *El choque de civilizaciones*. Madrid: Paidós, 2004.
- IGLESIAS DE USSEL, J. «Socialización y control social». En DEL CAMPO, S., coord. *Tratado de Sociología*. Madrid: Taurus, 1985.
- . «Aspectos sociales, económicos y demográficos de la inmigración en Andalucía». En ABAD, F. y A. DELGADO. *Inmigración y relaciones laborales*. Granada: Universidad de Granada, 2001 (pp. 11-16).
- . «La situación actual de la inmigración. Contexto internacional». En *V Jornadas sobre Servicios Sociales*. Logroño: Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, 2006 (pp. 155-164).
- INE. *Los extranjeros residentes en España, 1998-2002*. Madrid: INE, 2002, disponible en las librerías Índice del INE o en la web www.ine.es/prodyser/pubweb/ext_espa/ext_espa.htm?L=0
- . *Estudio sobre Indicadores Sociales*. Madrid: INE, 2005, disponible en la web www.ine.es/daco/daco42/sociales05/sociales.htm.
- IZQUIERDO, A. «Aspectos económicos de la inmigración: de ayer a hoy». *África, España y la Comunidad Europea: flujos migratorios y cooperación al desarrollo, seminario*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1993 (pp. 41-46).
- . *La inmigración inesperada: la población extranjera en España (1991-1995)*, Madrid: Trotta, 1996.
- . *Inmigración: Mercado de Trabajo y protección Social en España*. Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios, 2003.
- IZQUIERDO, A. y D. LÓPEZ DE LERA. «El rastro demográfico de la inmigración en España: 1996-2002». *Papeles de Economía Española* 98 (2003).
- IZQUIERDO, A. y J. NOYA. «Lugares migratorios. Una propuesta teórica y metodológica». *Migraciones* 6 (1999): 19-42.
- LABORIA, J. (2004) «La inmigración y la agenda de trabajo de las Administraciones». En *España en la construcción de una política europea de inmigración. I Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2004 (pp. 20-22).
- LABRADOR FERNÁNDEZ, J. *Identidad e inmigración. Un estudio cualitativo con inmigrantes peruanos en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2001.
- LACOMBA VÁZQUEZ, J. *El Islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deportes, 2001.
- LAMO DE ESPINOSA, E. *Sociedades de cultura, sociedades de ciencia. Ensayos sobre la condición moderna*. Oviedo: Nobel, 1996.
- LAPARRA, M. *El impacto de la inmigración en una sociedad que se transforma*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005.

- LARIOS PATERNA M. J. «El derecho a la educación de los inmigrantes. Principales normas y políticas públicas del Estado y las comunidades autónomas». En AJA, E. y J. ARANGO. *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006 (pp. 247-274).
- LLOPIS, R. «Problemas metodológicos y epistemológicos en estudio sociológico de la inmigración de origen extranjero». *Migraciones* 22 (2007): 191-220.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, G. *Inmigración y transformación social en Cataluña: aspectos socioeconómicos del fenómeno inmigratorio. Las cuestiones relevantes*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007.
- LÓPEZ PICH, P. «La política de integración de la Unión Europea». En *Migraciones* 22 (2007): 221-256.
- LÓPEZ SALA, A. M. *Inmigrantes y Estado: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- LUCAS, J. et al. *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*. Valencia: Germanía, 2003.
- MANRUBIA, I. «Las condiciones de acceso y ejercicio de los derechos sociales de los inmigrantes». En ARGULLOL I MURGADAS, E., dir. *Inmigración y transformación social en Cataluña: Estudio jurídico comparado*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007.
- MARSHALL, T. H. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, 1998.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y J. GIRÓ. *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. Logroño: Universidad de La Rioja, 2003.
- MARTÍNEZ, R. y M. T. LEE. «Inmigración y delincuencia». *Revista Española de Investigación Criminológica* 2 (2005). Disponible en www.criminologia.net/contenidos/revistaContenido/revista2.aspx.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. (2006) *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2005*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006. Disponible en www.mtas.es/estadisticas/anuario2005/index.htm.
- MONTILLA MARTOS, J. A. «Inmigración y comunidades autónomas». En AJA, E. y J. ARANGO. *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006 (pp. 339-398).
- MORENO, F. J., A. ARRIBA y L. MORENO. «Inmigración, diversidad y protección social en España». *Revista Española de Tercer Sector* 4 (2006): 53-98.
- MORENO TORRES, I. «Los determinantes de la inmigración internacional en España y Cataluña». En LÓPEZ I CASASNOVAS, G. *Inmigración y transformación social en Cataluña: aspectos socioeconómicos del fenómeno inmigratorio: las cuestiones relevantes*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007 (pp. 47-92).
- MOYA, P. «El papel de las comunidades autónomas en la gestión e integración de la inmigración. La experiencia de Andalucía». En *España en la construcción de una política europea de inmigración. I Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2004 (pp. 27-30).
- MOYA MALAPEIRA, D. «La evolución del sistema de control inmigratorio de entrada en España». En AJA, E. y J. ARANGO. *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006 (pp. 47-84).
- MTAS. SECRETARÍA DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009*. Madrid: MTAS, 2006.
- NAIR, S. y J. DE LUCAS. «Europa en una encrucijada». *El País* (06/07/1995): 14.
- NAVAS, M. e I. CUADRADO. «Actitudes hacia gitanos e inmigrantes africanos: un estudio comparativo». En *Apuntes de Psicología* 21 n.º 1 (2003). Disponible en www.cop.es/delegaci/andocci/VOL.21_1_2.pdf (08/11/2007).

- NAVAS, M., P. PUMARES, J. SÁNCHEZ, M. C. GARCÍA, A. ROJAS, I. CUADRADO, M. ASENSIO y S. FERNÁNDEZ. *Estrategias y actitudes de aculturación: La perspectiva de los inmigrantes y de los autóctonos en Almería*. Sevilla: Dirección General de Políticas Migratorias, Junta de Andalucía, 2004.
- OBIOLS, S. «El papel de las comunidades autónomas en la gestión e integración de la inmigración. La experiencia de Cataluña». En *España en la construcción de una política europea de inmigración. I Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2004 (pp. 31-34).
- ONU. *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>. PNUD de Naciones Unidas, 2005.
- PAJARES, M. «Las políticas locales en el ámbito de la inmigración». En E. AJA y J. ARANGO. *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006 (pp. 369-394).
- PÉREZ DÍAZ, V. *España ante la inmigración*. Colección de Estudios Sociales, n.º 8. Barcelona: Fundación "La Caixa", 2001.
- PÉREZ YRUELA, M. y S. RINKEN. *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: CSIC, 2005.
- PORTES, A. «La nueva nación latina: Inmigración y la población hispana de los Estados Unidos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 116/06 (2006): 55-96.
- PORTES, A. y R. RUMBAUT. *Immigrant America: A Portrait*. Berkeley, CA: Universidad de California, 1990.
- POZO MUÑOZ, C., E. ALONSO MORILLEJO y S. HERNÁNDEZ PLAZA. *Teoría, modelos y métodos en evaluación de programas*. Granada: Grupo Editorial Universitario, 2004.
- PUMARES FERNÁNDEZ, P. «¿Qué es la integración? Reflexiones sobre el concepto de integración de los inmigrantes». En CHECA, F. *Africanos en la otra orilla. Trabajo, cultura e integración en la España Mediterránea*. Barcelona: Icaria, 1998 (pp. 289-318).
- RAMÍREZ, A. et al. *Desarrollo y pervivencia de las redes de origen en la inmigración marroquí en España*. Observatorio Permanente de Migraciones. Madrid, 2004.
- RAMÍREZ GOICOECHEA, E. *Inmigrantes en España: vidas y experiencias*. Madrid: CIS, 1996.
- RAMÍREZ, M. C. y A. RODRÍGUEZ. «Variables predictoras de la actitud hacia los inmigrantes en la Región de Murcia (España)». *Anales de Psicología* 22 n.º 1 (junio 2006): 76-80.
- RELAÑO, E. (2004) «Los continuos cambios de la política de inmigración en España». *Migraciones Internacionales* 2 n.º 3 (enero-junio 2004): 110-141.
- REVILLA, M. «Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático». En MORÁN, M. L. y J. BENEDICTO, eds. *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid: Alianza, 1995 (pp. 299-323).
- ROCHA-TRINIDADE, M. B. et al. «Os migrantes na sociedade receptora». En *Sociologia das Migrações*. Lisboa: Universidade Aberta, 1995 (pp. 92-104).
- ROIG, E. «Relatoría». En *España en la construcción de una política europea de inmigración. I Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2004 (pp. 38-44).
- SAID, E. *Orientalismo*. Madrid: Ediciones Libertarias, 1990.
- SANTAMARÍA, E. *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria"*. Barcelona: Anthropos, 2002.
- SANTOLAYA, P. «Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)». En AJA, E. y J. ARANGO. *Veinte años de inmigración en España*

- ña. *Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006 (pp. 129-141).
- SARTORI, G. *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid: Taurus, 2001.
- SCRIVEN, M. S. «Evaluation bias and its control». *Occasional Paper Series 4*. Michigan: Universidad de Western Michigan, Centro de Evaluación, 1975.
- SIMMEL, G. *The Stranger*, disponible en www.infoamerica.org (n. d.).
- SIMONS, H. *Evaluación democrática de instituciones escolares*. Madrid: Morata, 1999.
- SOLANES, A. «Inmigración, integración y Tercer Sector». *Revista Española del Tercer Sector* 4 (2006): 15-53.
- SOLÉ, C., coord. *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*. Barcelona: Anthropos, 2001.
- . «El concepto de integración desde la sociología de las migraciones». *Migraciones*, 12 (2002): 9-41.
- . «Políticas de inmigración. Integración y ciudadanía». En TEZANOS, J. L. y Y. A. GUERRA. *La inmigración y sus causas*. Madrid: Sistema, 2008.
- SOLÉ, C., R. ALCALDE, J. PONT, K. LURBE y S. PARELLA. «El concepto de integración desde la sociología de las migraciones». *Migraciones* 12 (2002): 9-41.
- SOLÉ, C. y A. IZQUIERDO. *Integraciones diferenciadas: Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- SORIANO MIRAS, R. M. *El asentamiento de la mujer marroquí en el Poniente almeriense*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2004a.
- . «Administración pública e inmigración en España». En TRINIDAD A. y M. HERRERA. *Administración Pública y Estado de Bienestar*. Madrid: Thomson-Civitas, 2004b (pp. 337-358).
- SOWELL, T. *Migrations and cultures. A world view*. Nueva York: Harpercollins Publishers, 1996.
- STAKE, R. E. (1967) «Responsive Evaluation». *New Trends in Evaluation* 35 (enero 1967).
- . «Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation». *Occasional Paper Series 5*. Michigan: Universidad de Western, Centro de Evaluación, 1975.
- STEFONI, C. *Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación en ciudadanos*. Santiago de Chile: FLACSO, 2004. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/artstef.pdf>.
- STUFFLEBEAM, D. L. y A. J. SHINKFIELD. *Educational evaluation and decision making*. Itasca, Illinois: Peacock, 1971.
- . *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós-MEC, 1987.
- TAGUIFF, P. A. y P. WEIL. «Quelle politique pour l'immigration?». París: Esprit, 1990.
- TERRÓN, A. «Migraciones y relaciones con países terceros. España». En *Documentos CIDOB, Migraciones* (mayo 2004).
- . «Balance y futuro de la agenda Tampere». En *Cinco años después de Tampere. II Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2005 (pp. 17-24).
- TEZANOS, J. F. «Nuevas tendencias migratorias y sus efectos sociales y culturales en los países de recepción. Doce tesis sobre inmigración y exclusión social». *REIS* 117 (2007): 11-34.
- TEZANOS, J. F. y A. GUERRA. *La inmigración y sus causas*. Madrid: Sistema, 2008.
- TRINIDAD, A. *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*. Madrid: Instituto de Administraciones Públicas, 2001.

- TRINIDAD, A. y C. ALEMÁN. *Servicios Sociales: Planificación y evaluación*. Pamplona: Thomson-Cívitas, Aranzadi, 2006.
- TRINIDAD, A., V. CARRERO y R. M. SORIANO. «Teoría fundamentada “Grounded Theory”: la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional». *Cuadernos Metodológicos del CIS* 37 (2006).
- VILLALÓN, A. M. «La gestión de la inmigración en el País Vasco: espacio escolar y su articulación con preocupaciones nacionales». Disponible en www.unavarra.es/migraciones/papers3/VILLALON_COMUNICACION15.pdf (24/10/2007).
- . «Ambigüedades de la clasificación legal: italianos y españoles en la Argentina de los años 40/50». *Revista de Antropología Social. Ankulegi* 6 (2002): 135-143.
- WEISS, R. *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. Nueva York: The Free Press, 1994.
- ZAMORA, J. A. *Ciudadanía, multiculturalidad e inmigración*. Pamplona: Verbo Divino, 2003.
- ZAPATA-BARRERO, R. «La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas». En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 37 (2003): 173-199.
- . *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis, 2004.
- . «Una nueva “filosofía” de la UE: Tradición versus Innovación en la propuesta de Ciudadanía Cívica». En *II Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2005 (pp. 61-78).

Planes autonómicos sobre Integración de Inmigrantes

- ANDALUCÍA. Consejería de Gobernación. *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009*. Sevilla: Consejería de Gobernación, 2006.
- ARAGÓN. Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón. *Plan Integral para la Inmigración en Aragón, 2004-2007*. Zaragoza: Dirección General de Trabajo e Inmigración, 2005.
- CANARIAS. Consejería de Empleo y Asuntos Sociales. *Plan Canario para la Inmigración 2002-2004*. Santa Cruz de Tenerife: Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, 2002.
- CASTILLA Y LEÓN. Consejería de Presidencia. *Plan Integral de Inmigración en Castilla y León, 2005-2009*. Valladolid: Consejería de Presidencia, 2005.
- CATALUÑA. Secretaria per a la Inmigració. *Pla de Ciutadania i Immigració de Catalunya, 2005-2008*. Barcelona: Departament de Benestar i Família. Secretaria per a la Inmigració, 2005.
- COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Inmigración. *Plan de Integración 2006-2008*. Madrid: Consejería de Inmigración, 2006.
- COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. *Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, 2002.
- COMUNITAT VALENCIANA. Dirección General de Inmigración. *Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007*. Valencia: DGI, 2004.
- ILLES BALEARS. Consejería de Presidencia y Deportes. DGSS. *II Plan Integral de Atención a las personas inmigradas de las Illes Balears*. Mallorca: Consejería de Presidencia y Deportes, 2005.
- LA RIOJA. Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales. *I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007*. Logroño: Colección de Servicios Sociales, 2005.

PAÍS VASCO. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. *Plan Vasco de Inmigración 2003-2005*. Dirección de Inmigración. Vitoria: Viceconsejería de Asuntos Sociales, 2003.

REGIÓN DE MURCIA. Dirección General de Política Social. *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia, 2002-2004*. Murcia: Consejería de Trabajo y Política Social, 2002.

Índice de cuadros

CUADRO 1.1:	Clasificación ordinal de los términos más destacados en cada Ley.....	85
CUADRO 1.2:	Comparación de términos <i>trabajo, residencia, derechos = bienestar social</i>	89
CUADRO 1.3:	Comparación de los términos de <i>documentación</i>	90
CUADRO 1.4:	Comparación de los términos de <i>control de flujos</i>	90
CUADRO 1.5:	Comparación de términos de <i>grupos de especial atención</i>	92
CUADRO 1.6:	Comparación de términos relativos a <i>integración</i>	93
CUADRO 1.7:	Comparación del texto consolidado de la LODLE (2000) y el Reglamento (2001).....	94
CUADRO 2.1:	Comparación de los Planes de Integración que aparecen en estudios previos.....	115
CUADRO 2.2:	Comparativa de los planes de integración	175
CUADRO 3.1:	Síntesis de las medidas de cada comunidad según áreas...	193
CUADRO 3.2:	Comparación entre el porcentaje de medidas y el de presupuestos destinados en los Planes autonómicos por áreas de actuación	195
CUADRO 3.3:	Comunidades ordenadas según el peso de los extranjeros en el total de España en 2008	196
CUADRO 4.1:	Medidas de educación sobre el total de medidas de los Planes	217
CUADRO 4.2:	Medidas de empleo sobre el total de medidas de los Planes	231
CUADRO 4.3:	Medidas de servicios sociales sobre el total de medidas de los Planes	240
CUADRO 4.4:	Medidas explícitas referidas a la mujer sobre el total de medidas de los Planes.....	244
CUADRO 4.5:	Medidas explícitas referidas al menor sobre el total de medidas de los Planes.....	249
CUADRO 4.6:	Medidas de salud sobre el total de medidas de los Planes	254
CUADRO 4.7:	Medidas de participación sobre el total de medidas de los Planes	262

CUADRO 4.8:	Medidas de vivienda sobre el total de medidas de los Planes.....	268
CUADRO 4.9:	Medidas de sensibilización sobre el total de medidas de los Planes.....	273
CUADRO 4.10:	Medidas de igualdad sobre el total de medidas de los Planes.....	276
CUADRO 4.11:	Porcentajes de medidas y presupuestos contemplados en los Planes, por áreas de actuación.....	280
CUADRO 4.12:	Porcentaje de los presupuestos iniciales de las comunidades autónomas, según las áreas y políticas de destino.....	283
CUADRO 4.13:	Porcentaje de los presupuestos iniciales de las comunidades autónomas, según las áreas y políticas de destino.....	286
CUADRO 4.14:	Áreas ordenadas según el porcentaje de medidas en cada Plan y el valor medio.....	288
CUADRO 5.1:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre fenómeno inmigratorio.....	315
CUADRO 5.2:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre el Plan.....	317
CUADRO 5.3:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Diseño.....	319
CUADRO 5.4:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Presupuesto.....	325
CUADRO 5.5:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Coordinación interorgánica.....	326
CUADRO 5.6:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Apoyo social.....	328
CUADRO 5.7:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Evaluabilidad.....	329
CUADRO 5.8:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Percepción de competencia por los recursos.....	330
CUADRO 5.9:	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009. Opinión sobre el Plan II.....	331
CUADRO 6.1:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre fenómeno inmigratorio.....	353
CUADRO 6.2:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre el Plan.....	356
CUADRO 6.3:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Diseño.....	358
CUADRO 6.4:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Presupuesto.....	366

CUADRO 6.5:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Coordinación interorgánica	367
CUADRO 6.6:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Apoyo social	370
CUADRO 6.7:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Evaluabilidad.....	371
CUADRO 6.8:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Percepción de competencia por los recursos.....	372
CUADRO 6.9:	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 (Cataluña). Opinión sobre el Plan II.....	373
CUADRO 7.1:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre fenómeno inmigratorio.....	393
CUADRO 7.2:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre el Plan.....	396
CUADRO 7.3:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Diseño	398
CUADRO 7.4:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Presupuesto	405
CUADRO 7.5:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Coordinación interorgánica	407
CUADRO 7.6:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Apoyo social	411
CUADRO 7.7:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Evaluabilidad	413
CUADRO 7.8:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Percepción de competencia por los recursos...	414
CUADRO 7.9:	Plan de la Inmigración de la Comunitat Valenciana 2004-2007. Opinión sobre el Plan II.....	415
CUADRO 8.1:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre fenómeno inmigratorio.....	445
CUADRO 8.2:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Opinión sobre el Plan.....	449
CUADRO 8.3:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Diseño.....	453
CUADRO 8.4:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Presupuesto.....	464
CUADRO 8.5:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Coordinación interorgánica.....	466
CUADRO 8.6:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Apoyo social	474

CUADRO 8.7:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Evaluabilidad.....	476
CUADRO 8.8:	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009. Percepción de competencia por los recursos.....	477
CUADRO 9.1:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Opinión sobre fenómeno inmigratorio.....	495
CUADRO 9.2:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Opinión sobre el Plan.....	496
CUADRO 9.3:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Diseño.....	499
CUADRO 9.4:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Presupuesto.....	505
CUADRO 9.5:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Coordinación interorgánica.....	507
CUADRO 9.6:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Apoyo social.....	510
CUADRO 9.7:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Evaluabilidad.....	512
CUADRO 9.8:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Percepción de competencia por los recursos.....	513
CUADRO 9.9:	Plan para la Integración de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. Opinión sobre el Plan II.....	514
CUADRO A.1.1:	Códigos sustantivos y familias asociadas.....	538
CUADRO A.1.2:	Términos localizados y marcados en los textos legislativos.....	542
CUADRO A.1.3:	Códigos sustantivos y familias asociadas.....	547

Índice de figuras, gráficos y mapas

FIGURA 1.1:	Comparativa de la Ley 4/2000 y su reforma, Ley 8/2000...	80
FIGURA 1.2:	Comparativa de la Ley 4/2000, Ley 8/2000 y Ley 14/2003.....	82
FIGURA 1.3:	Comparación del texto consolidado de la Ley 4/2000 y sus reformas con el Reglamento.....	83
FIGURA 3.1:	La lógica de las políticas de inmigración	181
FIGURA A.1.1:	Análisis comparativo del marco legal.....	545
FIGURA A.1.2:	Análisis comparativo de la Ley consolidada y el Reglamento.....	546
FIGURA A.1.3:	Integración del marco legal y normativo	551
GRÁFICO 1:	Porcentaje de extranjeros en la población total y variaciones interanuales.....	27
GRÁFICO 2:	Evolución de la población extranjera en España (1998-2008).....	29
GRÁFICO 3:	Evolución de la opinión sobre los tres principales problemas en España (enero 2001-enero 2009)	30
GRÁFICO 4:	Pirámide de edad de la población inmigrante (2008)	32
GRÁFICO 5:	Comparación entre las pirámides de edad de las poblaciones española e inmigrante (2008)	32
MAPA 1:	Distribución geográfica de la población inmigrada por comunidades autónomas (2008).....	35
MAPA 2:	Peso específico de la población inmigrada por comunidades autónomas (2008).....	36
MAPA 3:	Peso específico de la población inmigrada por provincias (2008).....	36

Índice alfabético

- acogida, 43, 56, 64-65, 107, 111, 131, 136, 150, 153, 157, 164-165, 167, 185n, 191, 201-202, 205-211, 213, 221-222, 226, 229-230, 234, 238-239, 244-247, 263, 266, 269-270, 275, 306, 313, 322c-323c, 333-334, 341-342, 344-345, 362-364, 366, 368, 381, 400c, 435-436, 454c, 467c, 471c, 500c, 502c, 519, 529, 539c, 548c-550c, 561
- población de, 49, 135, 142, 150-151, 151n, 261, 266, 274, 298, 304, 321c, 519, 542
- política de, 206-207, 252, 304, 335, 342, 435, 467c
- primera, 206-207, 209, 234, 238, 306, 322c, 341, 362c, 548c, 550c
- sociedad de, 24, 49, 60-61, 66, 87, 92, 119-120, 123-125, 128, 134, 141-142, 142n, 145, 150, 151n, 152-153, 155-156, 159, 164, 170, 173, 179, 187, 204, 231, 233, 239, 242, 245, 247, 257, 260, 270-272, 300, 306, 321c, 337, 340, 353c, 361c, 376, 378, 394c, 419, 480, 485, 490, 513c, 515, 517, 519-520, 561
- adaptabilidad, 174, 175c, 177, 302, 304, 356c, 521, 549c
- adaptación mutua, 129, 149, 517, 548c
- Administración Pública, 48, 126, 144, 148, 152-154, 162, 209, 222, 241, 271, 284c, 304, 320c, 382, 419, 438, 519, 539c
- AGUIRRE, M., 48, 125
- aislacionista, 130, 516
- AJA, E., 47-48, 51, 54, 61, 72, 75, 113, 115
- Ámsterdam, Tratado de, 63, 65-67, 69, 105
- AÑÓN, M. J., 191
- APARICIO, R., 125
- ARANGO, J., 47, 51, 71-74, 111n, 113, 115
- ARGELAGUET, J., 217
- ARIÑO VILLARROYA, A., 112
- ARRIBA, A., 49
- asilo, 21, 52-53, 63, 65, 68, 71, 86c, 92, 95, 107, 119, 184, 189n, 206-207, 235, 238, 375, 538, 543c-544c, 550c, 551f
- política de, 65, 68
- asimilacionista, 112, 128, 134, 138-139, 144-146, 218, 376, 446c, 481, 516
- AUBARELL, G., 47
- autóctono, 101-102, 126, 129-130, 133, 150, 152, 154, 164, 175c, 176, 179, 220-221, 232, 259, 268-269, 277, 311, 330c, 515, 520-521
- AZURMENDI, M., 131, 133
- BAGANHA, M., 47
- BARBADILLO GRIÑÁN, P., 48
- bases del proceso social, 175c, 176, 178, 520
- BAUBÖCK, R., 128, 130
- BAUMAN, Z., 112
- BELTRÁN, M., 49
- BLANCO, C., 47, 54n, 74, 127-129, 141
- cambio social, 49, 594
- CAMÓS, V., 25
- CAMPO, J. M., 48
- CAMPUZANO, C., 66-67, 72-74
- CAPEL, H., 49, 570
- CARRASCO CARPIO, C., 47-48
- CARRERAS, N., 51, 54, 113, 173, 182
- CASEY, J., 54
- CASTLES, S., 17
- CC. AA., *v.* comunidades autónomas
- CC. OO., *v.* Comisiones Obreras
- CE, 23
- CEA D'ANCONA, 274
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 29-31, 50, 268, 501
- ciudadanía, 39-40, 43, 48, 54, 64-65, 71, 113, 125, 127, 135-137, 140, 144, 146, 148-149, 158n, 169, 172, 180-181, 184-185, 185n, 186-187, 189, 189n, 190-191, 191n, 192, 197,

203, 299, 303n, 333, 335, 337, 339, 342, 348, 356c, 358c, 362c, 370c, 373c, 376, 391, 393c, 424-425, 441, 445c, 447c-448c, 453c, 521-522, 528, 548c, 569-570, 573-574, 576-577

cívica, 39-40, 190, 219, 548c

inclusiva, 189, 548c

residente, 186, 186n, 187, 191, 334, 336-337, 354c-355c, 548c

CLAVIJO, C., 48, 125

Coalición Canaria (CC), 79, 97-98

codesarrollo, 68, 88, 94, 96c, 119, 125, 181f, 194n-195n, 197-202, 202n, 204, 207, 271, 286n, 287, 289, 306, 322c, 325c, 340, 360c, 376, 383-384, 391, 402c, 406c, 419, 429, 444, 485, 501c-502c, 515, 521, 523, 545, 548c

cohesión social, 22, 99, 125, 140-141, 171n, 173, 175c, 176, 261, 266, 308, 326c, 334, 341, 382, 418, 423, 428, 440, 446c, 520

Comisión Europea, 22, 25, 64-65, 153, 190

Comisiones Obreras, 115-116, 120, 192, 219-221, 294

competencia por los recursos sociales, 311, 388, 439, 568

competencias, 21, 23-25, 38, 43, 49, 51-53, 55n, 57, 64, 72, 89, 97, 113, 125, 135-136, 144, 153, 158, 167, 172, 179-180, 183-189, 189n, 191, 197, 203, 222, 230-231, 242, 261, 278, 286, 297, 307-309, 317c, 322c, 325c, 327c, 335, 341n, 342, 358c, 359c, 368c, 384-385, 393c, 395c, 399c, 402c, 408c, 423, 434-435, 438, 446c, 461c, 467c, 470c, 495c, 498c, 517, 521-523, 525, 527, 539c, 547, 548c

comunicación, 29-30, 85, 101, 140, 142n, 153, 163, 171, 176, 200-201, 206, 216, 219, 228, 232, 254, 270-271, 273-275, 309-310, 321c, 325c, 327c, 344, 368c, 369c, 376, 383, 385-387, 391, 402c, 406c, 408c-410c, 412c, 419, 437-438, 471c-473c, 485, 487-489, 509c, 520, 549c, 562-563, 567

comunidades autónomas, 15, 21, 23-24, 24n, 25, 34, 34n, 35n, 35, 36n, 38-43, 54, 56, 71, 81, 84, 86n, 111, 111n, 114, 125, 135, 163, 167, 180-184, 186, 278, 283c, 284c, 286c, 293-294, 310, 342, 344, 421-422, 425-426, 431, 434, 452c, 459c, 461c, 473c, 490, 515-518, 520-523, 526-529, 533-534, 539c, 544n, 545-546, 568

Andalucía, 15, 34, 37, 39, 41, 43, 56-57, 115c, 117, 171, 174, 177, 185, 192, 193c, 195c, 196, 196c, 198, 208-209, 217c, 218-221, 223-224, 231c, 233, 240c, 242, 244c, 249c, 250, 254c, 255-257, 262, 262c, 268c, 269-270, 273c, 276c, 280, 280c, 281, 283c-284c, 286c, 288c, 293, 297, 300, 303-305, 313, 421, 426, 439, 468c, 476c, 526-527

Aragón, 37, 41, 57, 115c, 135-136, 171, 177, 185, 193c, 196c, 199, 211, 217c, 218, 221, 231c, 233, 240c, 242, 244c, 249c, 254c, 262, 262c, 268c, 269, 273c, 276c, 286c, 287, 288c, 289

Canarias, 34, 41, 56, 116c, 117, 137, 153, 174, 177, 193c, 195c, 196, 196c, 217c, 218, 221, 231c, 240c, 242, 244c, 245, 249c, 254c, 262c, 268c, 269, 273c, 275, 276c, 280c, 281, 283c, 284c, 286c, 287, 288c, 471c

Cantabria, 116c, 117, 196c

Castilla y León, 41, 116c, 138-139, 156, 162, 171, 173, 177, 180, 196c, 217c, 218, 221, 231c, 236, 240c, 242, 244c, 249c, 251, 254c, 258, 262, 262c, 268c, 269, 273c, 277c, 286c, 287, 288c

Castilla-La Mancha, 37, 56, 116c, 117, 196c

Cataluña, 15, 34-35, 39, 41, 43, 56, 115, 116c, 117, 137, 162, 174, 177-180, 186-187, 191-193, 193c, 195-196, 196c, 200, 209, 217c, 217-221, 231c, 233, 240c, 242, 244c, 246, 249c, 254c, 255-256, 262c, 268c, 273c, 277c, 282, 283c-284c, 285, 286c, 287, 288c, 289, 293, 333-336, 338, 340-341, 344-346, 367c, 370c, 378, 393c, 395c, 400c, 417, 425, 480, 526-528

Comunidad de Madrid, 15, 34-35, 39, 41, 43, 56, 116c, 117, 194c, 196, 196c, 197, 200, 204, 217c, 218, 221, 231c, 233, 240c, 241-242, 244c, 245, 249c, 255c, 260, 262, 262c, 268c, 269, 274c, 277c, 280c, 283c-284c, 285, 287, 288c, 289, 293-294, 417, 418n, 420-421, 434-435, 438, 443-444, 445c-478c, 526-527

Comunidad Foral de Navarra, 37, 41, 117c, 126, 166, 174, 179-180, 194c, 217c, 218, 221, 231c, 241-242, 255c, 262, 262c, 268c, 269, 274c, 285, 286c, 287, 288c

Comunitat Valenciana, 15, 34-35, 39, 41, 43, 56, 117c, 144, 146n, 172-173, 180, 194c-195c, 196, 196c, 217c, 218, 221-222, 231c, 233, 240c, 242, 244c, 249c, 254, 255c,

- 262, 262c, 267, 268c, 269-270, 274c, 277c, 280c, 283c, 284c, 287, 288c, 289, 293-294, 375-378, 380-382, 388-389, 391, 393c-415c, 421, 468, 480, 527-528
- Extremadura, 56, 116-117, 196
- Galicia, 56, 116-117, 196
- Illes Balears, 34-35, 37, 41, 116c, 117, 124, 136, 177, 193c, 195c-196c, 196-197, 217c, 218, 221, 231c, 233, 240c, 241-242, 244c, 249c, 254c, 262, 262c, 268c, 269, 273c, 276c, 280c, 283c, 284c, 285, 286c, 287, 288c, 289, 421
- La Rioja, 37, 41, 116, 140, 156, 166, 168, 178-179, 193, 196, 200, 217-218, 221, 227, 231, 233, 240-242, 244, 249, 255, 262, 266, 268-269, 273, 277, 286, 288
- País Vasco, 25, 37, 41, 117c, 144, 151, 170, 173, 178-180, 188-189, 194c, 196c, 217c, 217-218, 221, 231c, 240c, 241-242, 244c, 249c, 255c, 262, 262c, 268c, 274c, 277c, 285, 286c, 287, 288c, 289
- Principado de Asturias, 116c, 117, 196c
- Región de Murcia, 15, 35, 39, 41, 43, 56, 117c, 117, 177, 194c-195c, 196, 196c, 200, 217c, 218, 220-221, 231c, 238, 240c, 241-242, 244c, 245, 249c, 255c, 262, 262c, 268c, 269, 274c, 277, 280c, 283c, 284c, 285, 286c, 286-287, 288c, 289, 293-294, 479-480, 487, 490-491, 493-494, 495c-514c, 527, 547
- consenso social, 119, 190, 309-310, 328, 346, 370, 387-388, 411-412, 475, 511 527, 562, 567
- Constitución Española, 50-52, 62, 76, 184, 485, 536
- control social, 42, 91, 94, 96, 98, 102-108, 278, 523, 540
- Convergència i Unió (CiU), 79, 80f, 81, 82f-83f, 97-98
- CORNELIUS, W., 48, 111n, 191
- DE GUCHTENEIRE, P., 20
- delincuencia, 31, 64-66, 68-70, 77, 86, 94-96, 120, 261, 535, 540, 544
- derecho internacional, 53, 60, 191
- derechos
 - laborales, 20
 - sociales, 23
- Derechos Humanos, 50-51, 59, 62-63, 67, 87, 112, 134, 136, 139, 151, 169, 171, 185, 199, 207, 261, 334, 538
- desarrollo, 15, 18, 26, 38-39, 41, 43, 48, 51n, 54, 59, 58, 67, 75-76, 88, 91, 96c, 94, 96-97, 107-108, 111, 120, 123-125, 135, 140, 142-143, 145-146, 155-157, 164-165, 167, 172, 180, 197-203, 206, 215, 220, 225, 231-232, 235, 249, 253, 260, 275, 280c, 284c, 287, 288c, 289, 293, 299, 305-307, 313, 321c, 324c, 334, 338, 340, 345, 356c, 364c, 368c, 382, 384, 402c, 434, 461c, 472c, 479-481, 484-485, 489, 494, 495c, 500c-502c, 510c, 515, 517, 521-522, 526-528, 545-546, 548c, 550c, 553, 555, 558-560, 564
- DIETZ, G., 47
- DÍEZ NICOLÁS, J., 30, 48
- Dirección General de Extranjería e Inmigración, 55
- discriminación, 20, 49, 68, 84, 140, 146, 165-166, 169, 190, 241, 248, 305, 341, 372, 440, 477, 538
- diversidad, 39-40, 49, 112, 125, 127, 129, 131, 142, 146, 151, 158, 169-171, 203, 212, 214, 216, 218, 222-223, 236, 250, 257, 259-260, 263, 272, 278, 298, 333-334, 363, 406, 419, 429, 436, 444, 446, 466, 485, 487, 515-516, 522, 524, 536, 547, 549
- documentación, 86, 89-90, 93-95, 105-107, 182, 249, 430-431, 458, 471, 537-539, 543
- DURAND, J., 21, 54n
- educación, 22, 24, 38-40, 43, 48, 54, 80f, 82f-83f, 87, 109, 114-115, 160, 171n, 180, 189n, 190, 194c, 194, 195c, 205-207, 217c, 210-223, 237, 245, 248, 251, 259, 276, 280c, 281-282, 283c, 285, 286c, 288c, 289, 297, 305, 320c, 325c, 341, 344, 362c, 366c, 375, 385, 406c, 419, 426, 429, 435, 443, 456c, 467c, 479, 485-486, 493, 502c, 505c, 516, 522, 524-525, 539c, 549c, 551f
- ELLIOTT, J., 558
- El País*, 285
- empleo, 22, 24, 28, 34, 37-40, 43, 71, 84, 86c, 87-88, 95c, 114, 126, 138, 140, 143, 143n, 160, 163, 167, 194, 207-208, 217, 222-226, 228-230, 231c, 231-233, 237, 242-244, 258, 271, 283c, 285-286, 297, 305, 325c, 375, 383,

- 419, 429, 443, 479, 483, 485-486, 494, 499c, 502c, 515-516, 525-526, 538, 539c-540c, 543c, 548c-550c, 551
- equidad, 305, 550
- España, 22-23, 23n, 25-28, 29g-30g, 31, 33-35, 37, 39-40, 42, 47, 50-51, 51n, 52, 52n, 53-55, 57-58, 61-62, 62n, 63, 70, 70n, 72-76, 78, 80, 84, 97, 101-102, 104-106, 111, 115, 118-119, 121, 127, 136, 146, 148, 151, 157, 164, 181, 184, 187n-188n, 196, 196c, 202n, 218, 231-232, 268, 294, 297, 300, 303n, 312, 315c, 326c, 331c, 343, 367c, 370c, 469c, 515, 529, 533, 541
- Estado, 21-24, 28, 37-39, 43, 48, 51-53, 55, 55n, 56, 65, 77, 80, 91, 96-97, 102-103, 105-106, 108, 111, 113-114, 125-126, 131, 136-137, 144, 148, 161-163, 172, 179-192, 197, 203, 208, 218, 231, 286, 299, 307-308, 326c-327c, 333-334, 341, 344-345, 359c, 362c, 366c-367c, 369c, 385-386, 407c, 409c, 434, 461c, 467c, 483, 485, 499c, 502c, 518, 520-522, 528, 535, 549c, 551f
- estructura social, 42, 91, 127, 130
- etnia, 166
- etnicidad, 132
- Europa, 19, 21, 33, 59, 61, 63, 64, 64n, 66-67, 69, 73, 123, 161, 190, 190n, 300, 326c, 367c, 447c, 528-529
- evaluabilidad, 311, 329c, 347, 371c, 388, 413c, 415c, 439c, 476c, 512c, 567
- evaluación, 15, 38, 41, 43, 58, 146, 156, 168, 173-174, 175c, 177, 180, 279, 299, 308, 311, 313, 335, 339, 343, 347-348, 365c-366c, 371c, 373c, 381, 384, 388, 397c, 413c, 419-420, 429, 439, 453c, 457c, 474c, 476c, 479-480, 494, 499c, 549-550, 512c, 521, 525-526, 533, 549c-550c, 553-563, 567
- exposición de motivos, 75-79, 82
- extranjería, 22, 25, 38, 50, 53-55, 57, 61, 67, 70-73, 79, 84-85, 87, 91, 94, 96-98, 105, 113, 184-185, 189, 203, 278, 334, 375, 391, 483, 499, 522, 533
- extranjero, 37, 56, 77, 79, 85-87, 94, 99, 105, 112, 119, 131, 169, 185, 188-189, 191, 211-212, 216, 250, 260, 503, 516, 536, 540, 542-544
- feminización, 17
- fenómeno migratorio, 35, 37, 39, 47, 50, 54, 75-76, 111, 125, 145, 151, 197, 200, 224, 237, 257, 273, 286, 297, 313, 432, 437, 469, 518, 525
- FERNÁNDEZ DE LA HOZ, P., 49
- FERNÁNDEZ SUÁREZ, B., 25
- flujos, 17-19, 21, 23-24, 28, 43, 54, 59, 64, 68, 73, 78, 119, 121-122, 138, 150, 180, 183, 188, 198, 260, 333-335, 340, 342, 363, 367-368, 381, 521, 527, 534
- control de, 67
- Fondo Europeo para la Integración, 22
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 55, 77
- FRASER, N., 132
- FRONTEX, 73
- Fundación BBVA, 15, 50, 115
- Fundación CIDOB, 115, 294
- GALA, C., 49, 572
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 58
- GARRETA BOCHACA, J., 127, 130
- Generalitat, 162, 168, 185, 334-335, 344-345, 351, 366, 368
- género, 47, 49, 92, 132, 158, 160, 166, 168, 170, 194c, 194, 195c, 197, 206, 234-235, 237, 240, 242-243, 244c, 257, 280c, 286c, 287, 288c, 289, 299, 303-304, 313, 320c, 340, 360c, 362c, 381, 399c, 430, 458c, 500c, 538c, 549c
- GIMÉNEZ ROMERO, C., 130-131
- globalidad, 159, 168, 175-176, 393, 518-520
- globalización, 17, 19, 55, 108, 124, 150, 172, 300, 315, 361
- GOFFMAN, E., 41
- GOMÁ, R., 54
- GÓMEZ CRESPO, P., 128
- GONZÁLEZ FERRER, A., 49
- GREGORIO, C., 130
- Grupo Mixto, 79, 80f, 81, 82f
- guetos, 481, 495c
- HABERMAS, J., 60
- HAMMAR, T., 187
- HERRERA, M., 15, 56, 121n
- HOLLIFIELD, J. F., 54n, 111n
- HONDAGNEU-SOTELO, P., 47
- HUNTINGTON, S., 59, 112
- IGLESIAS DE USSEL, J., 48, 99-100, 111n

inmigración, 15, 20-21, 24-29, 30g, 30-31, 33, 35, 37-38, 47-48, 50, 53-57, 61, 63-65, 67-68, 70-71, 73-74, 77-78, 80, 84-85, 88-89, 94, 96-99, 103, 108, 113-115, 116c, 117c, 117-118, 118n, 120-127, 132, 134-137, 139, 141-142, 144, 146-147, 149-150, 155, 155n, 156-157, 159-165, 167-170, 174, 177-178, 180-181, 181f, 182-185, 189n, 191-193, 196-200, 202n, 203-204, 209, 211, 214, 216, 218, 224, 227, 230-231, 234, 238-239, 241, 251, 253, 264, 268, 270-271, 273-275, 279, 286, 289, 293-294, 297-303, 303n, 304-305, 307-309, 312, 315c-317c, 320c-321c, 326c, 331c, 333, 335-338, 342, 345-348, 353c, 356c, 358c, 360c, 362c, 366c-368c, 370c, 372c-373c, 375-376, 381-382, 384-389, 391, 393c, 396c-399c, 405c-407c, 410c, 412c, 414c, 417-418, 420-425, 427, 429, 432-433, 435, 437, 440-441, 445c-446c, 448c, 450c-451c, 453c-455c, 465c-467c, 472c, 478c, 481-486, 491, 495c-496, 499c-502c, 515-518, 520-525, 527-529, 534, 538c-539c, 542, 545, 547, 549c, 551f, 561, 567

inmigrante, 15, 17, 19-24, 24n, 25-26, 28, 28n, 31, 32g, 33-34, 37-40, 43, 47-49, 51, 53-58, 60-61, 64-67, 70-72, 74, 77, 80-81, 83-84, 87, 89, 91-92, 97, 99, 100-105, 107-108, 111-115, 118-131, 133-142, 142n, 143-145, 146n, 148-151, 151n, 152, 152n, 153-154, 154n, 155, 155n, 156-158, 158n, 159, 159n, 161, 163-167, 169-170, 172, 172n, 173, 175c, 176-180, 182-184, 185n, 187-190, 190n, 191-192, 196-203, 205-206, 208-212, 214-216, 218-248, 250-253, 255-271, 274-275, 277-279, 286, 294, 298, 301-307, 311, 315c-316c, 318c-321c, 323c-324c, 327c, 330c, 333, 337, 340-342, 353c, 360c, 362c-363c, 375-378, 381, 383, 385, 387-388, 391, 394c, 401c-402c, 407, 414, 417-418, 420, 422, 424, 428, 430-431, 434, 436, 438-440, 445c-450c, 458c-459c, 466c-467c, 469c, 471c, 473c, 477c-478c, 480, 483-486, 489-491, 495c, 499c, 502c-503c, 507c, 511c, 513c, 515-524, 526, 528-529, 533-535, 542, 545-546, 548c-549c, 550-551, 551f, 561-562, 567

población, 18-20, 23, 26, 28, 31-35, 37, 42, 47-48, 54, 80, 84, 91-92, 102, 109, 111, 114, 122, 124-126, 130, 139, 143, 149, 152-153, 156-160, 164-167, 169-171, 173-174, 178-179, 182-185, 190, 196, 200, 202, 205, 210-214, 218-219, 223-226, 228-230, 233-242, 244, 246-248, 250-261, 263-265, 270-271, 273, 276, 282, 285, 289, 293, 300-301, 303-308, 311, 317, 322-323, 325-326, 330, 333, 338, 342, 347-348, 358, 362, 372, 376, 378, 381-382, 388-389, 391, 393-394, 401, 414, 417, 419, 423-425, 435, 438, 440-441, 443-446, 451, 455, 468-469, 475, 477, 478c, 481-482, 484, 490, 494, 497, 501, 503, 513, 515, 520, 525, 527, 535, 546, 548, 553, 561, 568

inserción, 136, 139, 143, 143n, 144-147, 153, 185n, 190, 201, 214, 223-225, 228-230, 239, 244, 248, 258, 333, 341, 376-377, 430-431, 435, 454c, 458c, 460c, 548c

integración, 20-22, 23n, 24, 24n, 25, 38-40, 42-43, 48-51, 53, 56-58, 60-61, 64, 66-67, 70-71, 73-77, 80f, 80-81, 82f-83f, 83-84, 86c, 88-89, 92-93, 93c, 94, 95c, 99-100, 102-103, 107, 111, 113-115, 115n, 117-120, 126-129, 132-142, 142n, 143, 143n, 145-146, 146n, 147, 149-151, 151n, 152, 152n, 153-154, 154n-155n, 156-158, 158n, 159-162, 164-167, 169-171, 171n, 173-174, 175c, 176, 179-180, 181f, 183-184, 185n, 188-190, 192, 197, 203, 209-210, 214-216, 218-221, 223-226, 228, 230-231, 233-237, 239, 241-242, 245-248, 251, 256-257, 260-261, 263-264, 267, 270, 273, 275, 278-279, 289, 293, 298-302, 304-307, 309-310, 315c-316c, 318c, 319c, 321-324, 333, 335-337, 340, 342, 353c, 354c-356c, 361, 375-378, 381-382, 386-389, 391, 393c-394c, 395, 400, 414c, 418-420, 423, 425-426, 428-429, 434-437, 445c-447c, 449c, 451c, 453c-454c, 456c-458c, 467c, 471c, 473c, 479-482, 484-486, 488, 491, 495c, 497c, 500c-502c, 515-524, 526, 528-529, 533-534, 536, 539c, 542, 543c, 544n, 545-546, 547c-549c, 550, 550c, 551, 551f, 561, 567-568

modelo, 127, 135, 137-138, 140-141, 144, 146n, 147, 170-171, 180, 262, 321c, 333, 339, 358c, 394c, 418, 423, 441, 446c, 517-518

política de, 54-56, 58, 68, 74, 152, 156, 164, 180, 183, 184, 188, 192, 194, 203, 205, 209, 216, 278, 335, 377, 385, 407, 483, 517, 522-523, 525

proceso de, 20, 49, 60, 137-138, 142n, 147, 149, 151, 153, 155n, 157, 161, 164, 176,

- 179, 189, 230, 234, 273, 333, 337, 340, 419, 519-521, 550-551
- interculturalismo, 112, 516
- Izquierda Unida (IU), 79, 80f, 81, 82f, 97-98
- IZQUIERDO, A., 47, 54, 119, 125, 127
- Junta de Andalucía, 161, 167, 171, 294, 298-299, 303-305, 320c
- juventud, 24, 158, 160, 245-248, 273, 299, 303-304, 313, 320c, 340-341, 360c, 362c, 381, 399c, 419, 421, 429, 444, 458c, 479, 484-486, 493, 500c, 502c, 549c, 553
- LABRADOR FERNÁNDEZ, J., 49
- LACOMBA VÁZQUEZ, J., 49
- LAMO DE ESPINOSA, E., 49
- LAPARRA, M., 49, 126
- LARIOS PATERNA, M. J., 49
- legislación, 38, 55, 78, 83, 105, 108, 140, 166, 188, 188n, 189n, 203, 228, 307-308, 323c, 326c, 358c, 375, 484, 522, 533-534, 538, 541, 547
- Ley de Extranjería, 23, 26, 38, 51, 71, 111, 184, 301, 307, 316c, 323c, 353c, 386, 394c, 408c, 488, 508c, 528, 534-535, 551f
- Ley Orgánica 11/2003, 23n
- Ley Orgánica 14/2003, 23n, 40, 78, 101
- Ley Orgánica 4/2000, 23n, 39, 42, 58, 75, 88n, 101, 120, 136, 187n, 533
- Ley Orgánica 8/2000, 23n, 88n, 101
- Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su integración social (LODLE), 42, 75
- liberalismo, 60
- Lisboa, Tratado de, 66, 71, 73
- LLOPIS, R., 20
- LÓPEZ I CASASNOVAS, G., 48, 170
- LÓPEZ PICH, P., 22
- LÓPEZ SALA, A. M., 47
- LUCAS, J. DE, 48, 75
- Maastricht, Tratado de, 65, 63, 105
- MANRUBIA, I., 23, 47
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J., 48
- MASSEY, D., 21, 54n
- mercado laboral, 31, 34, 56, 71, 83f, 84, 91, 106-107, 140, 223-224, 228, 230, 233, 286, 315c, 353c, 525, 549c
- migración, 17-19, 28, 47, 58, 68, 111, 115n, 122-123, 133, 141, 142n, 202, 202n, 421, 451c
- migrantes, 17-20, 142, 153, 198
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 23, 84, 89, 178, 469c, 539c
- MONTILLA MARTOS, J., 24, 49, 113
- MORENO, F. J., 49
- MOYA MALAPEIRA, D., 183
- MOYA, P., 24, 54, 113, 126
- multicultural, 112, 131, 133, 144-145, 376, 423, 446c, 516
- multiculturalidad, 59, 131, 170
- multiculturalismo, 31, 112, 131-133, 139, 516
- municipio, 92, 133, 163, 179, 182, 187n, 237-238, 242, 259, 263-266, 293, 307-308, 324c, 326c, 336, 343-345, 353c, 356c, 359c, 363c-364c, 366c-368c, 381, 393c, 399c, 403c, 406c, 409c, 427, 433-435, 461c, 467c, 471c-472c, 481, 483, 487-489, 491, 495c, 499c, 505c, 507c, 510c, 528, 549c
- nacionalidad, 31, 33-34, 48, 53, 132, 143n, 170, 184, 187, 189, 189n, 190-191, 191n, 192, 375, 393c, 430, 440, 458c, 477c, 551f
- NÄIR, S., 59
- NAVAS, M., 49, 274
- normativa, 38-39, 42, 51, 55n, 57, 64, 75, 78-79, 84, 97, 102, 104-105, 111, 120, 185n, 186, 235, 297, 427, 452c, 538c, 550c
- europaea, 51
- supranacional, 104-105
- OBIOLS, S., 91
- Observatorio Permanente de la Inmigración, 55, 118
- países de origen, 68, 75-76, 88, 94, 125, 145, 198-201, 231, 305, 485, 515, 545
- PAJARES, M., 126, 182
- participación política, 132-133, 143, 189, 261, 263, 337, 355c
- Partido Nacionalista Vasco (PNV), 81, 97
- Partido Popular (PP), 79, 80f, 81, 82f-83f, 83, 89, 96, 98, 120, 328c, 475c
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 70, 80f, 81-82, 82f, 83f, 83, 96, 98, 120, 208, 294, 328c, 474c
- pasaporte, 105, 440, 477c

- PÉCOUD, A. A., 20
- PÉREZ DÍAZ, V., 79, 81, 96
- PÉREZ YRUELA, M., 134
- permisos de trabajo, 18
- Pla de Ciutadania i Immigració de Catalunya 2005-2008, 122, 162, 168, 179, 185-187, 199, 206, 212, 226, 236, 243, 247, 252, 258, 265, 269, 271, 275, 279, 289, 303, 303n, 325c, 333-373, 424-425, 441, 466c, 527
- Plan, 22-25, 38-43, 55n, 57-58, 65-66, 70-71, 77, 102-103, 111, 114n, 115, 115c-117c, 117-124, 134-136, 138-189, 192-201, 203-207, 210-217, 220, 223-282, 285-289, 293-295, 515-528
- Canario, 116c, 124, 136, 153, 156, 159, 162, 165, 167, 168, 169, 173, 185, 185n, 199, 206, 212, 225, 235, 243, 146, 251, 258, 264, 271, 275
- de Andalucía, v. Plan Integral para la Inmigración en Andalucía
- de Aragón, 135, 155, 159, 161, 165, 167, 169, 183, 185n, 198, 206, 210, 224, 234, 243, 246, 250, 257, 264, 271, 275
- de Baleares, 136, 199, 206, 211, 225, 234, 243, 246, 250, 257, 264, 271, 275, 281
- de Castilla y León, 138-139, 151n, 160, 165, 167, 168-169, 199, 207, 212, 226, 235, 243, 247, 251, 258, 265, 271
- de Cataluña, v. Plan de Ciudadanía e Inmigración de Cataluña 2005-2008
- de La Rioja, 139, 156, 160, 200, 207, 213, 227, 236, 243, 245, 247, 252, 259, 265, 272, 276
- de Madrid, v. Plan de Integración de la Comunidad de Madrid 2006-2008
- de Murcia, v. Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia
- de Navarra, 123, 143, 153, 154n, 156, 160, 162, 188, 201, 207, 215, 229, 239, 244, 248, 253, 260, 267, 272, 276
- Valenciano, v. Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007
- Vasco, 66n, 117c, 154, 157, 160, 163, 167, 174, 180, 189n, 201, 207, 216, 229, 239, 245, 248, 253, 261, 267, 272-273, 276
- Plan de Integración de la Comunidad de Madrid 2006-2008, 60, 140, 151, 153, 162, 166, 170-171, 173, 177, 187, 187n, 200, 207, 213, 228, 238, 243, 247-248, 252, 256, 259, 266, 272, 276, 281, 417-478
- Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), 24, 24n, 70-72, 93, 115, 115n, 116-117c, 119-120, 134-135, 147-150, 152, 152n, 157, 158n, 161, 164-165, 167-171, 171n, 190-191, 193, 203, 208-209, 221-223, 241, 261, 308, 326c, 387, 415c, 516-518, 520, 522
- Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, 115n, 121, 135, 151, 155, 158, 161, 164, 167, 171, 173, 184-185, 198, 205-206, 210-211, 223, 233, 243, 246, 249, 256, 263, 270, 275, 297-331, 336, 480
- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), 39, 55n, 114, 117c, 118, 135, 146-147, 156, 188, 203, 516-518, 522
- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia, 141, 151n, 166, 170, 172-173, 188, 200, 207, 214, 228, 238, 244, 248, 253, 260, 266, 272, 276, 281, 289, 479-514
- Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007, 66n, 117c, 118, 144, 147n, 154, 155n, 163, 167-168, 172n, 189, 191n, 201, 207, 216, 230, 239, 245, 254, 261, 267, 273, 276, 281, 287, 375-415, 488
- Planes autonómicos de Integración, 25, 43, 195c, 291, 293, 533
- planificación, 38, 58, 155, 165, 174, 175c, 177, 226-227, 293, 302, 307-308, 318c, 324c, 326c, 336-337, 367c-368c, 396c, 403c, 466c, 480, 486, 521, 549c, 561-562
- población inmigrada, 34, 34n, 35c-36c, 37, 149, 153, 182, 190, 225, 246, 251, 258, 264, 293, 300-301, 303, 306, 376, 389, 419, 490, 503c, 561, 568
- política migratoria, 23, 39, 42, 173, 188, 328c
- políticas
- estatales, v. políticas públicas
 - públicas, 21, 24, 39, 49, 113-114, 145, 149, 167-168, 208, 334, 516, 520, 540c, 569-570, 572, 574
- PORTES, A., 111n
- pragmático, modelo, 112, 426, 441, 447c, 479, 516
- premisas, 140, 147-149, 168, 176, 517, 520
- presupuesto, 77, 174, 175c, 177, 192, 195c, 195-197, 201, 204-205, 208, 278-287, 308-313,

- 325c, 327c-328c, 330c-331c, 343-345, 347-348, 364c, 366c, 369c, 371c, 373c, 375, 377-379, 384-385, 393c, 397c, 402c, 404c-406c, 415c, 417, 419, 422, 431, 432-433, 439, 444, 459, 464-465, 474, 476, 480-484, 486-490, 494, 499c-500c, 505c-507c, 510c, 514c, 521, 524-526, 549c
- Principios, 22, 24, 30, 38, 42, 51, 54, 59-61, 64, 67, 76, 89, 92, 104, 112, 118-119, 131, 134, 134n, 138, 140-141, 143, 147-149, 151n, 152, 154, 155, 157, 160-163, 165, 167-169, 171-180, 182, 185, 192-193, 195, 199, 203, 214-215, 242, 275-276, 298, 303-304, 308, 313, 320c, 326c, 335, 339, 348-349, 359c-360c, 373c, 376, 379-381, 388, 391, 396c, 399c-400c, 417-418, 428-429, 440, 443, 454c-456c, 475c, 480, 484, 495c, 500c, 516-518, 520-521, 539c, 548c-549c, 554, 567
- bidireccionalidad, 24, 42, 119, 135, 142-143, 150-151, 155-157, 160, 175, 177, 179, 262, 298, 304, 321c, 337, 339-340, 353c, 359c, 361c, 400c, 456c, 479, 481, 501c, 518-519, 521, 529
- cooperación, 43, 65-66, 69, 71, 73, 88, 94, 152, 160-163, 167-168, 175c, 176, 179-180, 197-203, 210, 226, 254, 261, 275, 298-299, 304-306, 313, 320c, 334, 376, 381-384, 391, 421, 479, 485, 494, 501c-502c, 518, 520-522, 548c-550c, 559
- coordinación, 43, 55, 55n, 57-58, 69, 72, 83f, 84, 118, 141, 144, 158, 160-163, 175c, 176, 178-179, 183, 188, 193, 205, 209, 212, 226-227, 229, 233, 235, 241, 254, 264, 293-294, 297, 304-308, 313, 317c, 320c, 322c, 326c-327c, 334-335, 339, 344-345, 359c, 364c, 367c-369c, 373c, 381, 385-386, 399c, 407c-410c, 415c, 418-419, 421, 428, 433, 435, 441, 444, 450c, 454c, 455c-456c, 466c-473c, 487-488, 499c, 507c-509c, 517-521, 528, 534, 539c, 546, 549c-550c, 562, 567
- corresponsabilidad, 42, 60, 141, 143, 151-154, 154n, 155-157, 160, 163, 175c, 176, 179, 334, 418-419, 428-429, 454c, 518-519, 521, 548c
- descentralización, 25, 43, 172, 175c, 176, 179, 201, 298, 304, 323c, 427, 452c, 520, 549c-550c
- igualdad, 21, 24, 43, 53, 76, 80f, 80, 82f, 112, 127, 129, 131-132, 136-137, 140-141, 146n, 148, 154, 165, 167, 169-171, 175c, 176, 178-179, 185n, 189-190, 194c-195c, 197, 206, 213, 219, 224-226, 228, 230, 233, 235-237, 241-243, 247, 252, 258, 261, 263-269, 271, 275, 276c-277c, 277-278, 280c, 286c, 287, 288c, 289, 301, 305-306, 313, 316c, 322c, 333-335, 337, 342, 353c, 355c, 363c, 366c, 372c, 395c, 418, 428-429, 440, 448c, 456c, 478c, 485, 516, 518, 520, 538, 538c-540c, 548c-550c
- integralidad, 157-161, 167-168, 175c, 176, 248, 254, 298, 301, 304-305, 331c, 485, 496c, 502c, 518-520, 549c-550c
- interculturalidad, 43, 49, 59, 130, 140-141, 144, 148, 151n, 169-171, 171n, 172, 175c, 176, 179, 203, 211, 213, 215, 218, 220, 224-225, 251, 257-258, 273, 304, 320c, 334, 418, 423, 426, 428, 446c, 456c, 480, 485, 495c, 518, 520, 522, 526, 548c-549c
- intervención, 25, 38-40, 43, 77, 124, 132, 144, 155, 155n, 156, 159, 192-193, 193c, 194c, 194-195, 197-200, 205, 207, 210, 227, 234, 243, 245, 248, 251, 254, 261, 275, 277, 298, 300-301, 306, 309, 313, 315c, 317c, 327c, 334, 376, 382-383, 402c, 418, 528, 547c-548c, 553, 556, 558, 560-562
- normalización, 43, 70, 83f, 84, 102, 120, 135, 141, 143, 164-167, 175c, 176, 178-179, 208, 214, 241, 256, 298, 303-304, 306, 312, 316c, 319c-322c, 331c, 347-348, 362c, 366c, 372c-373c, 381, 388, 394c, 399c, 414c, 418, 424, 428, 440, 448c, 456c, 485, 490, 501c, 513c, 518-520, 539c, 549c
- participación, 22, 25, 43, 53, 55, 55n, 114, 118, 132-133, 139, 143, 143n, 151-152, 155-157, 158n, 160-161, 163, 169, 173, 175c, 176, 179, 188-190, 194c-195c, 195, 197-198, 200-202, 204, 206, 211, 213-216, 221, 223-224, 231, 233-234, 236-237, 239, 241-242, 247-248, 256-262, 262c, 263-264, 266, 270-275, 280c, 286c, 287, 288c, 289, 298, 304-306, 313, 337, 341n, 347, 355c-356c, 363c, 370c, 375-376, 380-383, 387, 389, 391, 398c, 400c, 402c, 406c, 411c-412c, 419, 424, 427, 429-430, 435-436, 438-439, 444, 448c-449c, 453c, 458c,

- 467c-469c, 471, 475, 488, 491, 509c, 521, 523c, 540c, 548c-550c
- prevención, 69, 158, 173, 175c, 176, 224-225, 233-234, 237, 246, 250-253, 261, 381, 520, 535, 548c-549c
- sensibilización, 43, 49, 59, 68, 92, 120, 135, 150, 173, 194c, 195, 195c, 197-201, 204, 206-207, 213, 216, 226, 233, 236, 239, 241, 245, 257, 260, 262, 270-273, 273c, 274c, 274, 280c, 285, 286c, 287, 288c, 289, 298-299, 305-306, 312-313, 321c-322c, 325c, 331c, 340, 342, 358c, 361c, 381, 383, 400c, 402c, 418-419, 429, 443, 451c, 455c, 473c, 485, 488, 508c, 519, 523, 525, 549c-550c
- territorialización, 172, 179, 298
- transversalidad, 43, 159-163, 167-168, 175c, 176, 259, 298, 301, 304, 310, 317c, 335, 339, 356c, 359c, 364c, 381, 399c, 421, 423, 426-428, 445c, 454c-455c, 457c, 473c, 484, 500c, 518, 520, 549c-550c, 562, 567
- Programa EQUAL-ARENA, 25
- Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración, 118, 517
- PUMARES FERNÁNDEZ, P., 129-131
- racismo, 31, 49, 223, 261, 305, 341-342, 347, 353, 355, 362, 372, 549
- RAMÍREZ, M. C., 274
- raza, 132
- reagrupación, 71, 78, 82, 82f-83f, 89, 93, 102, 107, 109, 143n, 398c, 538, 539c-540c
- reforma, 39-40, 52, 75-76, 78-80, 80c, 82, 83c, 83-84, 88, 93, 96-97, 101, 108, 113, 118, 120, 184, 268, 560, 533-535
- Régimen Comunitario, 85
- Régimen General, 87, 143n
- Reglamento de Ejecución, 40, 81
- relación institucional, 175c, 176, 179, 520
- RELAÑO, E., 48, 79-81, 119
- respaldo político, 309-310, 328c, 344, 346, 348-349, 370c, 373c, 387, 411c, 474c-475c, 489, 510c, 562, 567
- REVILLA, M., 132
- REYNERI, E., 47
- ROCHA-TRINIDADE, M. B., 128, 130-131
- ROIG, E., 73
- roles, 175c, 176, 179, 521
- SAID, E. W., 59
- Salónica, 21
- salud, 22, 43, 160, 206-207, 222, 227, 237, 240, 243, 249-253, 254c-255c, 254-256, 285, 297, 419, 429, 443, 479, 485-486, 490, 493, 502c, 513c, 525, 548c
- sanidad, 24, 38-40, 43, 48, 87, 114, 167, 180, 189n, 190, 194, 194c-195c, 205, 242, 253, 255-256, 280c, 281-282, 283c, 285, 286c, 288c, 297, 305, 336, 341, 362c, 375, 382, 385, 406c, 426, 429-430, 437, 440, 454c, 456c, 477c, 485, 502c, 513c, 516, 522, 524-525, 548c, 551f
- SANTAMARÍA, E., 131
- SANTOLAYA, P., 57
- SARTORI, G., 112, 131
- Schengen, 39, 63-64, 66, 76, 184
- SCRIVEN, M. S., 555, 557-559
- sector público, 37, 149, 161, 189
- segregacionista, 516
- servicios sociales, 22, 24-25, 38-40, 42-43, 48, 54, 57, 87, 107, 109, 114, 136, 173, 178, 180, 183, 194c, 194, 195c, 197, 206-207, 215, 219, 230, 233-239, 240c, 241-243, 245-247, 259-260, 262, 271-272, 274, 276, 280, 280c, 281-282, 283c, 285-286, 286c, 288c, 288-289, 297, 303-305, 307, 320c, 323c, 376-377, 381-382, 393c-394c, 399c, 414c-415c, 419, 423-424, 427, 429, 436, 443, 445c, 447c, 453c, 466c, 469c, 522, 524-526, 539c-540c, 549c, 551f
- SIMONS, H., 555
- socialización, 99-103, 173, 175c, 176, 218, 256, 304, 520, 535, 550c, 550-551, 551f
- sociedades receptoras, 20, 141n
- SOLANES, Á., 48, 81
- SOLÉ, C., 21, 47, 126-127, 133-134
- solidaridad, 68, 70, 136, 174, 175c, 177, 185n, 198-200, 308, 326c, 521
- SORIANO, R. M., 49, 121n
- SOWELL, T., 129
- STAKE, R. E., 555, 560
- STEFONI, C., 20
- STUFFLEBEAM, D. L., 553-555
- TAGUIFF, P.-A., 128
- Tampere, Consejo de, 21, 65-72, 74, 76, 88, 105
- temporalidad, 308, 324c, 343-344, 365c, 384, 404c, 431, 462c-463c, 486, 504c, 567

- Tercer Sector, 241, 303, 309-310, 320c, 380, 386-387, 399c, 423, 431, 437, 491, 527
- territorialidad, 175c, 176, 179, 335, 339, 359c, 520
- TERRÓN, 71-74, 202n
- trabajadores, 17-21, 34, 71, 73, 91, 107, 183, 191, 219, 222, 225-230, 259, 264-265, 270, 430, 458c, 473c, 538, 539c-540c, 557
- trabajadores extranjeros, 18, 71, 191, 226-230, 539c
- TRINIDAD, A., 75, 121n
- Unión Europea, 21-22, 50-52, 52n, 54, 63-66, 108, 114, 118, 124, 134, 134n, 136, 147-148, 151n, 182, 260, 326c, 335, 375, 382, 385, 391, 518, 539c, 551f
- VILLALÓN, A. M., 218, 577
- visión estratégica, 175c, 176-177, 520
- vivienda, 22-25, 34, 39-40, 42-43, 48, 54, 114, 143n, 160, 167, 178, 189n, 190, 194, 194c-195c, 197, 206-207, 237, 243, 248, 263-268, 268c, 269, 271, 277, 280c, 281, 283c, 286c, 287-288, 288c, 289, 297-298, 305-306, 312-313, 325c, 331c, 375, 381-383, 400c, 402c, 406c, 419, 429-430, 443, 458c, 479, 485-486, 494, 502c-503c, 516, 539c, 547c-548c, 550c, 551f
- WEISS, R., 568, 577
- xenofobia, 49, 97, 223, 261, 305-306, 321c, 347, 355c, 372c, 538c-539c
- ZAMORA, J. A., 49, 170
- ZAPATA-BARRERO, R., 59, 170, 190

Nota sobre los autores

EQUIPO INVESTIGADOR

Director

Julio Iglesias de Ussel

(Universidad Complutense de Madrid)

Ayudantes de investigación

Francisco Javier Cantón Correa

(Universidad de Granada)

Álvaro Morcillo Espina

(Universidad de Granada)

Investigadores

Antonio Trinidad Requena

(Universidad de Granada)

Rosa M.^a Soriano Miras

(Universidad de Granada)

Carmen Alemán Bracho

(UNED)

JULIO IGLESIAS DE USSEL, catedrático de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid, ha ocupado anteriormente la misma cátedra en la Universidad de Granada. Es académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, así como miembro fundador de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía, y de la Real Academia de la Mar. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada y presidente de la Comisión de Ciencias Sociales de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), en la Agencia Nacional de Evaluación Prospectiva (ANEP). Perteneció al Consejo de Universidades Andaluzas y, entre los años 2000 y 2004, fue secretario de Estado de Universidades. Formó parte de la delegación oficial española en las reuniones de Praga y Berlín del proceso de Bolonia. Ha dirigido más de treinta tesis doctorales, grupos de investigación, reuniones científicas y congresos nacionales e internacionales, y pertenece a los consejos de redacción de diversas revistas de ciencias sociales. Autor de más de treinta libros y de un centenar de capítulos y artículos profesionales, su producción científica

cubre temas de sociología del cambio social, de la familia y de la vida cotidiana. Sus últimas investigaciones versan sobre la integración de la inmigración en España, los matrimonios jóvenes en España, y los sistemas y políticas de educación superior.

ANTONIO TRINIDAD REQUENA, doctor en Sociología (1993) por la Universidad de Granada, actualmente es profesor titular de Sociología en esa misma universidad. Ha sido *Visiting Scholar* en la London School of Economics and Political Science y en el Trinity College de Dublín, Irlanda. Ha impartido docencia en diferentes universidades de América del Sur. En la actualidad es director del Grupo de Investigación Problemas Sociales en Andalucía y coordina el máster oficial Problemas Sociales: Dirección y Gestión de Programas Sociales. Sus investigaciones versan sobre evaluación de organizaciones y programas sociales, así como sobre educación e inmigración, materias sobre las que ha publicado numerosos artículos. Entre sus libros destacan *Administración Pública y estado de bienestar* (2004), *La educación superior en Andalucía* (2005), *La realidad económica y social de las personas mayores* (2005), *Teoría fundamentada «Grounded Theory»: la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional* (2006) y *Leer la sociedad* (2.^a ed., 2008).

ROSA MARÍA SORIANO MIRAS, doctora en Sociología por la Universidad de Granada y profesora titular en el Departamento de Sociología de dicha Universidad, es Premio Nacional de Consejo Económico y Social a la mejor tesis doctoral (2004). Imparte docencia en el Máster en Migraciones: Conocimiento y Gestión de los Procesos Migratorios de la Universidad del País Vasco. Sus principales líneas de investigación son sociología de las migraciones, género y técnicas de investigación social. Ha sido *Visiting Scholar* en el Center for Comparative Immigration Studies de la Universidad de California, San Diego (EE. UU.) entre 2005 y 2006. Participa en varias investigaciones sobre inmigración: «Explaining Outcomes of Immigration Control Policies: A Comparative Study of Mexican Migration to the U. S. and Latin American/North African Migration to Spain», dirigida por los profesores Wayne Cornelius y Antonio Izquierdo. Codirige, junto a Kathryn Kopinak, la investigación «Gender Differences in the Immigration of Maquila Employees», financiada por Social Sciences and Humanities Research Council of Canada y el programa UC-Mexus de EE. UU. y México. Entre sus publicaciones más relevantes destacan *El asentamiento de la mujer marroquí en el poniente almeriense* (2004), *Teoría fundamentada «Grounded Theory»: la construcción de la teoría a través del análisis interpretacional* (2006) y *Leer la sociedad* (2.^a ed., 2008).

ded Theory» (2006) e «Inmigración e identidad social» en la revista *Migraciones* (2008).

CARMEN ALEMÁN BRACHO, doctora en Derecho y diplomada en Relaciones Laborales por la Universidad de Granada, donde es profesora titular y catedrática de la Escuela Universitaria de Ciencia Política y de la Administración. En la actualidad es catedrática de la Escuela Universitaria de Trabajo Social y Servicios Sociales en la UNED. Ha sido ponente de numerosos congresos profesionales, cursos de doctorado, máster y seminarios en universidades españolas y extranjeras. Es autora de numerosos trabajos de investigación publicados en revistas españolas y extranjeras y de distintos libros, como *El sistema público de servicios sociales en España* (1991), *Administración social* (1996), *Política social* (1997), *Legislación básica de servicios sociales* (1998) y *Fundamentos de bienestar social* (1999), entre otros. Entre sus últimas publicaciones destaca la coordinación de los siguientes volúmenes: *Políticas sociales en la España de las autonomías* (2003), *Introducción al Trabajo Social* (2003), *Servicios sociales sectoriales* (2005), *Política social y estado de bienestar* (2006) y *Servicios sociales: planificación y evaluación* (2006), entre otros.

FRANCISCO JAVIER CANTÓN CORREA, licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y máster en Problemas Sociales: Dirección y Gestión de Programas Sociales por la Universidad de Granada, es investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad de Granada. Actualmente es becario de la Junta de Andalucía para el Departamento de Sociología de la Universidad de Jaén (2009-2012). Ha centrado sus investigaciones en temas de inmigración, políticas sociales públicas, política autonómica y la educación andaluza, de la que tiene publicado un estudio longitudinal en el Centro de Estudios Andaluces.

ÁLVARO MORCILLO ESPINA, becario de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia (FPU 2006-2010) en el Departamento de Sociología de la Universidad de Granada, así como del CSIC en la Escuela de Estudios Árabes (Granada, 2004), ha sido investigador visitante en la London School of Economics and Political Science (Londres, 2007). Actualmente realiza una estancia de investigación en el CEIFO (Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations de la Universidad de Estocolmo) y elabora su tesis sobre los efectos de la crisis económica en la población inmigrante de España.

