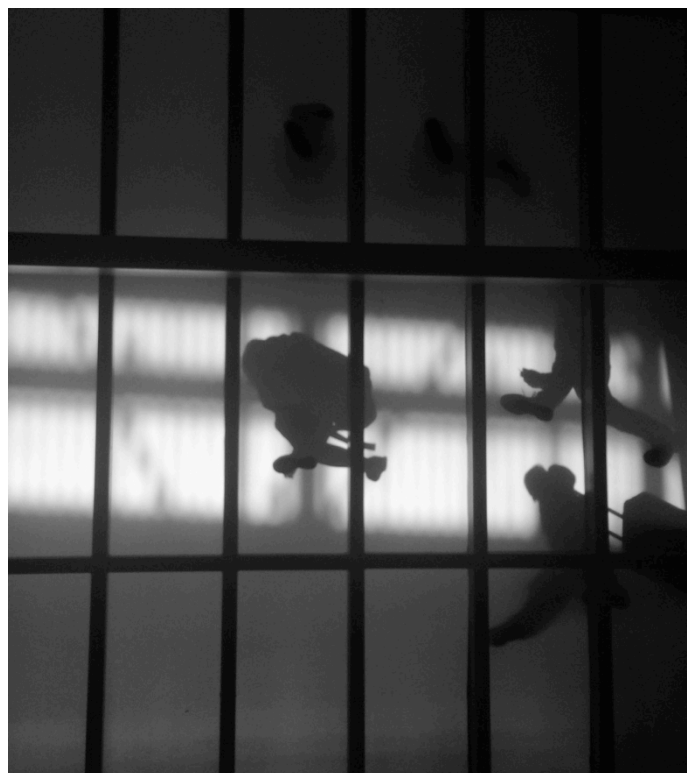


# La institucionalización (débil) de las políticas de integración de los inmigrantes. Análisis comparado de Andalucía, Cataluña y Madrid

Autora: Belén Fernández Suárez

---

Tesis doctoral UDC / 2015



Director: Antonio Izquierdo Escribano

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOXÍA E CIENCIA POLÍTICA E DA ADMINISTRACIÓN

“Que la gente que no conoce un amor feliz afirme que no existe un amor feliz en ningún sitio.  
Con esa creencia les será más llevadero vivir, y también morir”

Wisława Szymborska (1972): “Amor feliz”

A mis padres, Juana y Eduardo, porque su amor y generosidad no tienen límites

## Agradecimientos

Esta tesis no vería la luz sin la existencia de un Estado del Bienestar que ha creado un sistema de educación pública, que ha financiado becas y contratos que nos han permitido aprender a investigar, y finalmente, que sufraga universidades públicas para que todas y todos los que cumplan unos requisitos mínimos puedan estudiar con altos niveles de calidad. Ese Estado del Bienestar, y esa inversión en educación, son fuente de progreso, equidad y justicia en las sociedades occidentales.

En ese sistema público de enseñanza me he encontrado con magníficos docentes que siempre que han alimentado mi curiosidad sobre la realidad social que nos rodea. Hoy y siempre seguirán siendo un referente para mí. No nombraré a ninguno porque siempre habría omisiones imperdonables. Gracias por existir.

Quiero agradecerle al profesorado de la Facultad de Sociología el haber despertado en mí el interés en las ciencias sociales, y por extensión llevar esta curiosidad al extremo de la carrera profesional, además del ánimo constante recibido por aquellos que tiempo atrás fueron mis profesores y profesoras, y que ahora han pasado a ser mis compañeros y compañeras de trabajo. Más allá de las afinidades electivas, creo que la relación con todas y todos siempre ha sido de exquisito reconocimiento mutuo y compañerismo.

En este largo proceso del doctorado nunca me ha faltado el respaldo y la afectividad por parte de los miembros del Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI). Antonio Izquierdo, Laura Oso, Diego López, Obdulia Taboadela, Raquel Martínez, Antía Pérez, María Villares, Montserrat Golías, Kàtia Lurbe, Natalia Ribas, Paula Alonso, Alma Trejo, Ana Touriño, Luca Chao, Esther Cano, y el resto de miembros esómicos somos bastante más que un grupo de investigación; somos una pequeña familia académica donde el cariño y la laboriosidad [*cuasi-estajanovista*] hacen un maridaje ideal para crear un gran clima de trabajo.

Durante este proceso largo de realizar una tesis doctoral siempre he contado con el apoyo profesional y personal de los directores del Departamento de Sociología y Ciencia Política y de la Administración, tanto Gerardo Hernández como Santiago

Míguez, que me han transmitido su confianza en mi trabajo como investigadora y docente. También quiero tener en cuenta lo mucho que he aprendido de aquellos compañeros y compañeras de los distintos proyectos de investigación en los que he participado; personas que han contribuido a mejorar mis competencias investigadoras e incrementado mi caudal de amistades. A Luisa Rivera Dorado, directora de la Biblioteca de Sociología y a todo su equipo, quiero darle las gracias por alimentar con bibliografía esta tesis doctoral, y por perdonarme que cada vez que volviese de realizar trabajo de campo les complicase la existencia pidiendo una lista de títulos inverosímiles a la par que imposibles de localizar.

Tener como director de tesis al *último catedrático*, Antonio Izquierdo Escribano, es una constante fuente de estímulo en lo personal, un pozo profundo de saber sociológico, a lo que hay que sumar su capacidad para crear pensamiento crítico, y finalmente, es un lujo poder contar con sus aportes, sugerencias y comentarios en esa larga tortura que le he infligido en todo el proceso de elaboración. Mi gratitud es eterna porque durante la elaboración de esta investigación ha intentado resaltar las potencialidades, sin ser condescendiente con los errores cometidos. Pero como todas las discípulas díscolas, en ocasiones me he desviado de la senda recomendada. Quedan pocas personas en la universidad con ese profundo bagaje intelectual, por lo que siempre es una alegría compartir conversaciones y trabajo con quizás el último de los grandes catedráticos.

A Wayne Cornelius del Center for Comparative Immigration Studies de la University of California-San Diego (UCSD), a Margarida Marques del grupo de investigación SocioNova de la Universidade Nova de Lisboa, a Andrew Geddes del Departamento de Políticas de la University of Sheffield, a Cristina Gortázar Rotaache del Instituto Universitario de Estudios sobre las Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, y a Andreu Domingo del Centre d'Estudis Demogràfics de la Universitat Autònoma de Barcelona por su acogida, apoyo y comentarios durante las estancias de investigación realizadas durante mi etapa predoctoral.

Quiero agradecer la generosidad y colaboración de todas aquellas personas que fueron entrevistadas en esta tesis doctoral, y que pacientemente compartieron

conmigo sus saberes y conocimientos. Quizás el producto nunca estará a la altura de su gran trabajo y profesionalidad en el extraño mundo de las políticas de integración de inmigrantes.

Durante la realización del trabajo de campo cualitativo para la investigación he recibido un gran apoyo por parte de colegas y amigos. No quiero dejar de agradecer a Ana López Sala (Científica Titular del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC en Madrid) por facilitarme contactos, sociabilidad y ánimos, durante la realización de entrevistas en profundidad en Madrid. En Barcelona quiero darle las gracias a Àngel Miret Serra, profesor asociado de Ciencias Políticas en la Universitat Pompeu Fabra, por su mediación para lograr realizar la entrevista al expresidente de la Generalitat, Jordi Pujol. En Valencia quiero destacar la colaboración de Amelia Petit para ubicarme en la realidad política valenciana y a la hora de darme información sobre potenciales víctimas interrogables. A Silvia Fernández Cociña y Edgar Soberón por darme apoyo logístico-emocional en Madrid, y a Sonia Maestre lo mismo en Valencia.

Un especial reconocimiento a los dos evaluadores externos que pacientemente tuvieron que leerse esta “breve” tesis doctoral de forma altruista y desinteresada: Ramón Grosfoguel de la Universidad de California-Berkeley y Rafael Alarcón Acosta del Colegio de la Frontera Norte de Tijuana (México).

A Carmen Lamela, quiero agradecerle el rescate del letargo sociológico que suponía el ser alumna en la Facultad, y que nos brindase generosamente a mí y a un largo número de estudiantes la oportunidad de iniciarnos en el terreno de la investigación. Sin ella, su presencia cotidiana y nuestros debates profundos de cafetería sobre lo personal y lo social estoy segura de que no hubiese sobrevivido al tedio doctoral. En pocas ocasiones amistad y admiración suelen darse de forma tan prolongada e intensa. Por no mencionar el dejarme ser usufructuaria de forma altruista de su piso franco sociológico en un céntrico barrio madrileño.

A Antía Pérez le debo tantas cosas, que creo que no llegarían las páginas de esta tesis para demostrarle mi admiración y afecto. Gracias por estar ahí siempre.

A mis amistades les he prometido tantas veces mi tiempo y atención en un futuro postdoctoral que creo que de llegar a cumplir esas promesas mi carrera académica finalizaría aquí. Como los políticos, creo que he prometido por encima de mis posibilidades. Mientras acababa de redactar pensaba en mi buen amigo, Daniel Salgado, que mientras yo pasaba horas delante del ordenador, él se convertía en un afanado fotógrafo de corales en lejanos paraísos marinos. Sólo espero que la foto del futuro libro sea de su autoría, después de darnos tanta envidia al conjunto de los mortales.

A todas mis compañeros y compañeras con los he compartido en el tiempo la experiencia de realizar una tesis. Porque esa pertenencia identitaria a una tribu urbana de doctorandos y profesorado precario siempre ha supuesto convertir en risas nuestro lento vagar del mundo predoctoral al postdoctoral. Sin ellos y ellas el camino sería infinitamente más aburrido.

A mamá Juana no hay forma de pagarle todo el amor, cuidado, inteligencia y sabiduría que ha malgastado en criar y mimar a su hija. Ella se empeñó en que fuese cuanto antes a la escuela, en sus hombros me llevaba caminando kilómetros todos los días, y claro, después pasa lo que pasa, que no sales de ella. Gracias por inculcarme tantos valores, pero especialmente, porque tanto amor no puede ser en vano.

Mi padre es una de esas personas con brillo en la mirada que es capaz de explicarte tomando un vermut cómo ser feliz en la vida. Y el problema es que tiene razón. Le agradezco a la Seguridad Social, y al sistema nacional de pensiones, que hayan acabado con el ganapán, y me devolviesen a mi progenitor. Ese padrizo que se encarga de darme tanto afecto, ese John Rawls capaz de crear una teoría de la justicia a escala aldea, o de elaborar pequeños catálogos de buenas prácticas que te permiten seguir soñando con un futuro ilusionante.

En mis planes de futuro sólo espero poder estar a vuestro lado mucho tiempo, y compartir experiencias, risas y reflexiones que nos permitan tener una vida más digna y plena en lo afectivo.

## Resumen

Esta es una tesis de sociología sobre las políticas públicas de integración de los inmigrantes extranjeros en España que se marca como objetivo conocer los discursos políticos, los instrumentos y decisiones adoptadas, así como la implementación de estas políticas específicas. El foco se ha puesto sobre la visión cultural y simbólica de la integración en el Estado Español, sin descuidar la relevancia que tiene en el proceso de integración de la población extranjera el acceso al Estado del Bienestar y la reglamentación de los derechos de los inmigrantes en España.

La principal hipótesis que se pretende contrastar es que ha habido una institucionalización (débil) de las políticas de integración de inmigrantes en España durante la etapa de gobierno del partido socialista (2004-2011) que se enmarca en una coyuntura de incremento del gasto social en España. Este proceso de institucionalización de una política pública específica implica una consolidación de esta área en la agenda política (estatal, autonómica y municipal), su aparición estable en el discurso político parlamentario, una especialización en la gestión e implementación de este tipo de política sectorial y, finalmente, una extensión de la responsabilidad de la ejecución de estas políticas a diversos actores sociales y a la práctica totalidad de administraciones públicas.

El abordaje de esta temática desde una metodología cualitativa se ha concretado en la realización de trabajo de campo en tres comunidades autónomas: Cataluña, Madrid y Andalucía. Los actores considerados para ser informantes en las entrevistas en profundidad son representantes políticos en las cámaras nacional y autonómica, gestores políticos con responsabilidades en esta área, los departamentos de inmigración de los sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes, y asociaciones de inmigrantes. El estudio de la implementación se ha realizado a nivel local en municipios seleccionados en estos tres territorios.

## Resumo

Esta é unha tese de socioloxía sobre as políticas públicas de integración dos inmigrantes estranxeiros en España que se marca como obxectivo coñecer os discursos políticos, os instrumentos e decisións adoptadas, así como a implementación destas políticas específicas. O foco púxose sobre a visión cultural e simbólica da integración no Estado Español, sen descoidar a relevancia que ten no proceso de integración da poboación estranxeira o acceso ao Estado do Benestar e a regulamentación dos dereitos dos inmigrantes en España.

A principal hipótese que se pretende contrastar é que houbo unha institucionalización (débil) das políticas de integración de inmigrantes en España durante a etapa de goberno do partido socialista (2004-2011) que se enmarca nunha conxuntura de incremento do gasto social en España. Este proceso de institucionalización dunha política pública específica implica unha consolidación desta área na axenda política (estatal, autonómica e municipal), a súa aparición estable no discurso político parlamentario, unha especialización na xestión e implementación deste tipo de política sectorial e, finalmente, unha extensión da responsabilidade na execución destas políticas a diversos actores sociais e á práctica totalidade de administracións públicas.

A abordaxe desta temática dende unha metodoloxía cualitativa concretouse na realización de traballo de campo en tres comunidades autónomas: Cataluña, Madrid e Andalucía. Os actores considerados para ser informantes nas entrevistas en profundidade foron representantes políticos nas cámaras nacionais e autonómicas, xestores políticos con responsabilidades nesta área concreta, os departamentos de inmigración dos sindicatos, entidades de apoio a inmigrantes, e asociacións de inmigrantes. O estudo da implementación realizouse a nivel local nos municipios seleccionados nestes tres territorios.



## **Abstract**

This dissertation in sociology deals with public policies for migrants' integration in Spain. Its main goal is to analyse political discourses, resources, decisions, as well as the process of implementation of these specific policies. It focuses on the cultural and symbolic perspective of integration into the Spanish State, without neglecting the influence of the access to Welfare State and the regulation of migrants' rights on the process of integration of the foreign population.

The main hypothesis to test is that there was a (weak) institutionalization of migrants' integration policies in Spain during the Socialist Party term in 2004-2011, that is embedded in a context of increased social spending in Spain. This process of institutionalization of a specific public policy involves the consolidation of this area on the political agenda (at various levels: State, Autonomous Communities, and municipalities), its regular appearance in parliamentary political discourses, an expertise for managing and implementing this sectoral policy, and, finally, the extension of the responsibility for policy implementation to various social actors and almost all public administrations.

The qualitative methodological approach took shape in conducting fieldwork in three Autonomous Communities: Catalonia, Madrid, and Andalusia. The actors considered as key informants for in-depth interviews were political representatives in the national and regional chambers, policy-makers with responsibilities in this area, immigration departments of trade unions, organizations supporting migrants, and migrants' associations. The research on policy implementation was carried out at the local level in selected municipalities within these three territories.

## **BLOQUE 1: INTRODUCCIÓN Y METOLOGÍA DE UNA INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES**

### **Prefacio: España: ¿país de integración? Elección del tema, descripción del objeto de estudio y estructura de la tesis**

“Chegou das Américas un home rico e trouxo consigo un negriño cubano, coma quen trae unha mona, un papagaio, un fonógrafo...O negriño foi medrando na aldea, onde dependeu a falar con enxebreza, a puntear muiñeiras, a botar aturuxos abrouxadores (...) Unha noite de estrelas xurdéu no seu maxín a idea de saír polo mundo á cata de riquezas. Tamén Panchito sinteu, como tódolos mozos de aldea, os anxeios de emigrar. E unha mañán de moita tristura gabeou polas escaleiras dun transatlántico. Panchito ía camino da Habana e os seus ollos mollados e brillantes esculcaban no mar as terras deixadas pola popa. Nunha rúa da Habana o negro Panchito tropezou cun home da súa aldea e confesoulle saloucando: *-Ai, eu non me afago nesta terra de tanto sol; eu non me afago con esta xente. ¡Eu morro!* Panchito retornou á aldea. Chegou pobre e endeble; pero trouxo moita fartura no corazón. Tamén trouxo un sombreiro de palla e máis un traxe branco...” (Alfonso Daniel Rodríguez Castelao, 1992: 99-10).

Aconseja Umberto Eco que para lograr un doctorado se sigan cuatro puntos: que el tema sea del interés para quien emprende esta tarea, que las fuentes de información sean asequibles, que el alcance cultural sea el adecuado, y que el cuadro metodológico se sitúe dentro de las posibilidades de quien realice la tesis (Eco, 2006: 23-24). He intentado no olvidar este consejo a lo largo de la misma.

Esta tesis se sitúa en el marco de la sociología y versa sobre las políticas públicas de la integración de inmigrantes en España, realizando un análisis comparado entre las comunidades autónomas de Cataluña, Madrid y Andalucía. La elección de estas autonomías responde a una serie de criterios: son los territorios que mayor volumen de población extranjeros han recibido en España junto con la Comunidad Valenciana; sus gobiernos autonómicos poseen una larga experiencia en la puesta en marcha de políticas de integración de inmigrantes así como un amplio desarrollo de sus competencias autonómicas; y un último elemento es que son gobernadas por distintos partidos políticos, lo que permite comprobar la incidencia de la ideología en la gestión de la integración de la población extranjera.

Parto de que esta política de integración de la población extranjera tiene un carácter específico, por lo que puede descomponerse para el análisis en tres

dimensiones: el estudio del discurso político (y social) sobre la integración, las políticas concretas que respaldan su institucionalización (instrumentos, planes, estructura administrativa, etc.) y, finalmente, la implementación de dichas acciones. En lo que respecta al discurso sobre la integración, me he centrado en su vínculo con el debate cultural-identitario que se ha extendido en las sociedades occidentales, que da soporte y permite conocer los intereses que animan las políticas públicas en esta materia.

¿Por qué hacer una tesis sobre inmigración y, más concretamente, sobre las políticas de integración de inmigrantes? Creo que la elección del tema tiene mucho que ver con la identidad (individual y colectiva) derivada del hecho de nacer, crecer y sentirte parte de esa realidad social y política llamada Galicia cuya relación con las migraciones forma parte de su acervo. En mi caso, y en el de mi familia, la experiencia migratoria es una constante fuente de experiencias de diversidad cultural y de bienestar político, de movilidad social ascendente, pero también de retorno migratorio.

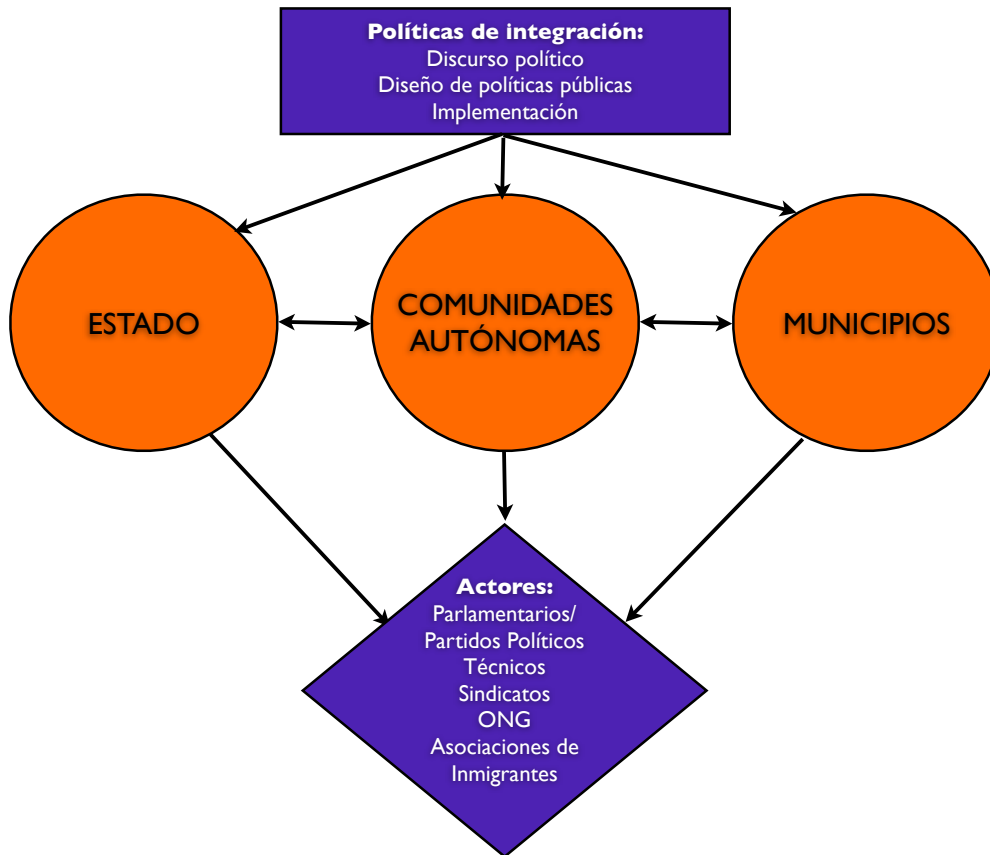
Mis progenitores pertenecen a la generación de la posguerra y ambos experimentaron la migración a Europa a finales de la década de los sesenta, concretamente a Alemania y Suiza. Su periplo migratorio duró aproximadamente un lustro y lo que siempre me resultó un interrogante fue la diferente actitud respecto al proceso de integración individual, es decir, la mayor implicación de mi madre que se puede comprobar con el aprendizaje del idioma, y el menor interés de mi padre en formar parte de la sociedad alemana más allá de su inserción laboral. En el plano común había un reconocimiento por parte de mis padres hacia un Estado del Bienestar prácticamente sin desarrollar en España, hacia unos salarios dignos y a la propia visión de justicia social que se desprendía de las relaciones laborales. No obstante, mi familia, al igual que otras muchas, no se sintió parte de la sociedad alemana, siendo el tiempo un factor clave, tampoco había unas políticas públicas –más allá del homogéneo Estado del Bienestar- que sirviesen de potenciador de esa acomodación, acogida e integración en la sociedad alemana. A pesar de que los Europeos del Sur de Europa eran vistos como los “inmigrantes favoritos” por su proximidad cultural, lo cierto es que en los años sesenta y setenta esa cercanía no ayudó a salvar barreras sociales, económicas, culturales ni lingüísticas.

Décadas después de aquella experiencia de los “gastarbeiter” comienza a hacerse hegemónica la narrativa del fracaso de los modelos de integración, siendo precisamente esta visión la que incite la creación de instrumentos específicos que puedan servir de aceleradores de la integración en la mayoría de estados europeos. Aplicado al caso español, mi intención era ver cómo se había producido la creación de esta nueva política pública, realizar una descomposición de la misma y hacer una aproximación a cómo se estaba implementando como un paso previo que permita en un futuro estudiar sus efectos de forma más sistemática.

La meta principal de esta tesis doctoral es analizar cómo se han institucionalizado en España –ámbitos estatal, autonómico y municipal- las políticas públicas de integración de inmigrantes. Por institucionalización entendemos la consolidación de esta área específica dentro de la agenda política (estatal, autonómica y local), la conceptualización y visión de la integración de inmigrantes extranjeros en el discurso político, la profesionalización de la gestión con la creación de estructuras gubernamentales, instrumentos y actores especializados, y la implementación de políticas por actores sociales e instituciones públicas.

La institucionalización se estudia a través del punto de vista de los actores políticos y sociales con más relevancia en el afianzamiento de esta política pública específica: partidos políticos (parlamentarios y responsables gubernamentales), técnicos de la Administración Pública, sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes, y asociaciones de inmigrantes. Este escrutinio se realiza en los tres ámbitos de la administración pública: estado, comunidades autónomas y ayuntamientos, que aglutinan competencias en mayor o menor grado en torno a la integración de la población extranjera.

Figura 1: Ámbitos de investigación, niveles territoriales y administrativos, y actores políticos y sociales estudiados en la presente tesis doctoral (2009-2011)



Fuente: Elaboración propia

Esta tesis se estructura en cinco grandes partes: la metodología, el marco teórico, el análisis del discurso y de las políticas de integración a nivel estatal, el estudio de las políticas de integración de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y Andalucía, y finalmente, unas conclusiones que intentan cerrar la investigación presentando los resultados de la comparativa realizada entre los diversos territorios y estructuras de gobierno.

En el primer capítulo se explica la metodología empleada así como las técnicas de investigación utilizadas para producir la información necesaria para el análisis central.

El segundo bloque de la tesis doctoral está constituido por los capítulos referentes al marco teórico dónde se abordan los diversos enfoques en torno al concepto de integración de personas inmigradas y, en particular, las políticas de

integración de inmigrantes extranjeros desde el enfoque sociológico. Esta parte está compuesta por los siguientes capítulos: el segundo trata sobre la integración como concepto y su evolución terminológica que intenta abarcar este complejo proceso de adaptación entre individuo, comunidad y sociedad, y también sobre los modelos de integración de la población extranjera, especialmente, a los debates en torno al modelo asimilacionista y multicultural; y, el tercer capítulo narra los distintos modelos de incorporación de la población extranjera en las sociedades de destino y el papel de las políticas de integración de inmigrantes, a la par que también señala la importancia del debate de la ciudadanía asociada a las migraciones.

El tercer conglomerado de capítulos se centra en el estudio de la política estatal en materia de integración de inmigrantes. Este apartado en el cuarto capítulo se examina el discurso sobre la integración de la inmigración en España, y en el capítulo quinto que desmenuza la legislación y las políticas de integración de inmigrantes en el estado impulsadas durante el período de gobierno Zapatero (2004-2011).

El cuarto grupo de capítulos implica la explotación de los resultados de la investigación en las tres Comunidades Autónomas seleccionadas: Cataluña, Madrid y Andalucía. En el capítulo de Cataluña se hace un recorrido sobre la tradición histórica de acogida de población migrante, se realiza una tipología de indicadores discursivos para ver en qué posición se ubican los distintos partidos políticos con representación parlamentaria, se describen las políticas autonómicas específicas en materia de integración de inmigrantes y, finalmente, se analizan brevemente las políticas de integración a nivel local y su implementación en la administración local. Es sin duda el capítulo más extenso, y me he detenido más en esta comunidad porque también su composición política, su historia y su tradición de acogida así como el desarrollo de políticas y el grado de innovación han sido más intensos en este territorio que en otras autonomías analizadas. El capítulo séptimo es el que hace referencia a la Comunidad de Madrid, y también guarda una estructura analítica similar que se centra en el estudio del discurso político de las fuerzas con presencia en la Asamblea de Madrid en torno a la integración de la población extranjera, se estudian las políticas llevadas a cabo por el gobierno del Partido Popular en esta área específica y, finalmente, se hace

referencia a la implementación de políticas de integración en el ámbito municipal. El capítulo octavo hace lo propio pero con Andalucía, una comunidad autónoma gobernada desde principios del régimen democrático por el Partido Socialista Obrero Español, y que también implicará el estudio del discurso político en esta área concreta de la integración de los inmigrantes, el escrutinio de sus políticas específicas destinadas a la población extranjera y, para acabar su implementación por los diversos actores y gobiernos locales.

El capítulo final (el noveno) utiliza el método comparado para ganar en poder generalizador y cerrar la tesis con una serie de reflexiones sobre los tres casos autonómicos analizados en cuanto al discurso, las decisiones e instrumentos creados en materia de política de integración y la implementación de políticas públicas en materia de integración de inmigrantes. Veremos puntos de confluencia y de fuga entre los diversos territorios.

## ÍNDICE

### **BLOQUE 1: INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA DE UNA INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES [pp. 10-63]**

**Prefacio: España: ¿país de integración? Elección del tema, descripción del objeto de estudio y estructura de la tesis [pp. 10-15]**

**Capítulo 1. Metodología: La arquitectura de los objetivos, la profundidad de campo de las hipótesis y los andamios de las técnicas de investigación [pp. 26-63]**

**1.1. Los puntos cardinales de la investigación: hipótesis y objetivos [pp. 27-31]**

**1.2. El diseño y ejecución de la metodología de la investigación [pp.31-57]**

*1.2.1. Técnicas de investigación y fases de la investigación [pp. 35-57]*

1.2.1.1. Revisión bibliográfica en la tesis doctoral [pp.35-37]

1.2.1.2. El uso de fuentes estadísticas secundarias: la demografía importa [pp. 37-40]

1.2.1.3. Las fuentes documentales: de la legislación al informe administrativo [pp. 40-42]

1.2.1.4. La entrevista cualitativa a expertos y el diseño del guión de la entrevista [pp. 42-44]

1.2.1.5. El casillero tipológico para las entrevistas cualitativas [pp. 44-48]

1.2.1.6. La realidad se impone: el trabajo de campo y los cambios en la selección de perfiles entrevistados [pp. 48-57]

*1.2.2. La temporalidad del trabajo de campo de la tesis doctoral [pp. 57-59]*

*1.2.3. El tratamiento de la información: el análisis del discurso [pp. 59-63]*



## **BLOQUE 2: ESTADO DEL DEBATE SOBRE EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN UN ESTADO COMPUESTO [pp. 64-115]**

### **Capítulo 2. La integración como concepto y los modelos políticos de integración de la población extranjera [pp.67-97]**

#### **2.1.: El vocablo “integración” y su polisemia sociológica [pp. 67-72]**

##### *2.1.1.: El concepto de integración: de la sociedad al Estado [pp. 70-72]*

#### **Capítulo 2.2.: ¿Qué fue de los clásicos modelos migratorios? La discusión en torno al asimilacionismo, el multiculturalismo y la interculturalidad [pp. 72-97]**

##### *2.2.1. La(s) asimilación(es): la respuesta clásica a la gestión de la diversidad [pp. 73-76]*

##### *2.2.2. Deconstruyendo el modelo asimilacionismo: perspectivas críticas [pp. 77-79]*

##### *2.2.3.La teoría multicultural: Taylor, Walzer y Kymlicka [pp. 79-87]*

##### *2.2.4. Las voces críticas con el multiculturalismo: autores y argumentos [pp. 87]*

##### *2.2.5. Críticas al multiculturalismo desde el paradigma del reduccionismo cultural: Sartori y Huntington [pp. 87-89]*

##### *2.2.6. Críticas al multiculturalismo desde el liberalismo igualitario [pp. 89-93]*

##### *2.2.7. Críticas al multiculturalismo desde el feminismo de la igualdad [pp. 93-94]*

##### *2.2.8. El modelo intercultural como alternativa al multiculturalismo y al asimilacionismo [pp. 94-97]*

### **Capítulo 3. ¿No hay inmigrantes sin políticas migratorias? El papel de la política en la movilidad humana [pp.98-115]**

#### **3.1. El Estado como actor central en las políticas migratorias y principales interrogantes académicos [pp.98-115]**

3.1.1. *Las políticas de integración de inmigrantes: la institucionalización del objeto de estudio* [pp. 100-102]

3.1.2. *La perspectiva del Estado en la puesta en marcha de modelos de integración de la población extranjera* [pp. 102-110]

3.1.3. *Ciudadano inmigrante: de la ciudadanía social a la política* [pp.111-115]

### **BLOQUE 3: EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ESTATALES DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES [PP.116-220]**

**Capítulo 4: El discurso político sobre la inmigración en España** [pp. 116-151]

**4.1. El discurso político en materia de inmigración en España: ¿por qué el verbo importa?** [pp.117-124]

4.1.1. *Los trazos definitorios del discurso político sobre inmigración en España* [pp. 119-124]

**4.2. La producción discursiva de los partidos políticos acerca de la integración de inmigrantes en España** [pp. 125-139]

4.2.1. *¿Cómo los políticos perciben que debe ser la integración de los extranjeros En España?* [pp. 125-131]

4.2.2. *¿El contrato de integración: un fantasma recorre Europa y un discurso lo legitima?* [pp. 131-134]

4.2.3. *La percepción culturalista de la integración y la primacía del discurso de proximidad cultural en la opinión pública* [pp. 134-137]

4.2.4. *El discurso del gobierno Zapatero durante el período 2004-2011 en materia de políticas de integración de inmigrantes: ¿Convergencia o un fantasma recorre Europa?* [pp. 137-139]

### **4.3. La producción discursiva de sindicatos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes sobre la integración y la gestión de la diversidad migratoria en el Estado Español [pp.140-151]**

*4.3.1. ¿Cómo definir la integración de la población extranjera? La voz de los actores sociales: sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes [pp. 143-146]*

*4.3.2. El debate entre políticas específicas o normalizadas en la atención a población extranjera, o la divergencia entre discurso y praxis [pp. 146-147]*

*4.3.3. La visión de los actores sociales de la política gubernamental socialista en materia de integración de inmigrantes [pp. 147-149]*

*4.3.4. El espacio de oportunidades políticas: visiones cruzadas entre sindicatos, entidades de apoyo a inmigración y asociaciones de inmigrantes [pp. 149-151]*

## **Capítulo 5: La gestión de la diversidad migratoria durante el gobierno Zapatero (2004-2011): La institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes [pp. 152-220]**

### **5.1. ¿Existe la política de integración europea? [pp. 152-159]**

*5.1.1. ¿Cuál es la influencia de la política europea en materia de integración en España? [pp. 155-159]*

### **5.2. ¿Quién manda aquí? La toma de decisiones en las políticas de integración de inmigrantes [pp. 159-165]**

### **5.3. La contextualización de la integración en el marco jurídico sobre inmigración e integración [pp. 166-171]**

### **5.4. Los hechos y los actores en la política de integración de inmigrantes en el ámbito estatal [pp. 172-190]**

*5.4.1. Los hechos: la acción de gobierno en materia de integración de inmigrantes en España (2004-2011) [pp. 172-190]*

5.4.1.1. El gobierno del Partido Popular y su puesta en marcha de políticas de integración de inmigrantes (2000-2004) [pp. 172-175]

5.4.1.2. El período de gobierno del presidente Zapatero y las principales medidas en materia de integración de inmigrantes (2004-2011) [pp. 175-190]

5.4.1.2.1. El proceso de normalización de trabajadores extranjeros en el año 2005 [pp.176-178]

5.4.1.2.2 La ampliación de los derechos políticos a la población extranjera: el acceso (restringido) de los extranjeros a ejercer el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales [pp.178-180]

5.4.1.2.3. La creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y el traspaso de la competencia al Ministerio de Trabajo e Inmigración [pp. 180-183]

5.4.1.2.4. El efecto multiplicador del Fondo de Apoyo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, y el efecto de la política de subvenciones [pp.183-188]

5.4.1.2.5. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes [pp. 188-190]

**5.5. Los actores políticos y sociales clave y su influencia en la política de integración de inmigrantes [pp.190-202]**

*5.5.1. Los partidos políticos y su poder sobre la política de integración de inmigrantes [pp. 190-191]*

*5.5.2. Los sindicatos y la centralidad representativa del inmigrante como trabajador [pp.191-195]*

*5. 5. 3. Las entidades de apoyo a inmigrantes: agentes de integración [pp. 196-198]*

*5.5.4. Las asociaciones de inmigrantes y reconversión en entidades prestadoras [pp. 199-202]*

## **5.6. Los planes estatales de integración de inmigrantes (PISI, GRECO, PECI I y PECI II, 1994-2011) [pp. 202-220]**

*5.6.1. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (1994): un plan pionero que sienta las bases para futuras orientaciones [pp. 203-204]*

*5.6.2. El GRECO: el primer plan implementado por el Partido Popular (2001) [pp.204-210]*

*5.6.3. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración (2007-2010): una síntesis de la apuesta socialista por las políticas de integración de inmigrantes [pp. 210-216]*

*5.3.4. El II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014): la continuación del modelo socialista de integración [pp. 216-220]*

## **BLOQUE 4: LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID [Págs. 221-459]**

### **Capítulo 6: Las políticas de integración de inmigrantes en Andalucía: entre el modelo de integración social y la gestión de la exclusión en el “patio de atrás”. [pp.221-289]**

**6.1. Panorámica cifrada de la inmigración extranjera en Andalucía [pp. 222-227]**

**6.2. Del discurso y de sus portavoces. La norma y el modelo: los profesionales de la política [pp. 227-237]**

**6.3. Las políticas (específicas) de integración para inmigrantes en Andalucía [pp.237-288]**

*6.3.1. El Estatuto de Autonomía de Andalucía: más competencias en integración de inmigrantes y con consenso político [pp. 239-243]*

*6.3.2. Los agentes sociales como creadores de opinión sobre la integración de los inmigrantes en la Comunidad Andaluza [pp. 243-247]*

*6.3.3. Los planes de integración de la Comunidad Andaluza: la hora de los profesionales de la política [pp. 247-260]*

*6.3.4. Los instrumentos para la ilusión: Foros [pp. 260-267]*

6.3.5. *El guión de la obra: propuestas políticas* [pp. 267-273]

6.3.6. *Los actores secundarios: sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes* [pp. 273-279]

6.3.7. *El teatro de la experimentación: los municipios* [pp. 279-288]

**6.4. Conclusiones: ¿Representa Andalucía el modelo socialista de integración de inmigrantes?** [pp. 288-289]

## **Capítulo 7: La integración de inmigrantes en Cataluña: una política de identidad y de integración social** [pp.290-401]

**7.1. La fábrica de catalanes y la inmigración en el siglo XXI** [pp. 290-295]

**7.2. La integración discursiva de los inmigrantes y la centralidad del discurso sobre la nación: “la invención de la inmigración”** [pp. 295-335]

7.2.1. *El discurso político catalán en relación con indicadores o conflictos de índole social* [pp. 297-316]

7.2.1.1. La polémica del empadronamiento de inmigrantes en situación administrativa irregular: el caso Vic y su repercusión mediática [pp. 297-303]

7.2.1.2. Los derechos sociales de los inmigrantes y el acceso al Estado del Bienestar [pp. 303-310]

7.2.1.3. Los derechos políticos para la población extranjera: sufragio y nacionalidad [pp. 310-316]

7.2.2. *El conflicto cultural e identitario catalán: discursos sobre la inmigración* [Págs. 316-335]

7.2.2.1. El debate sobre la prohibición de la burka o el niqab. [pp. 318-325]

7.2.2.2. Quo vadis?: El discurso de la integración “a la catalana” y su transición a la concepción de una cultura pública común [pp. 325-330]

7.2.2.3. La otredad y su impacto en la identidad y lengua catalana [pp. 330-335]

**7.3. Las políticas específicas orientadas a la integración de inmigrantes en Cataluña** [pp. 335-388]

7.3.1. *Los papeles de la integración: Estatut, Pacto Nacional y Ley de Acogida* [pp. 336-350]

7.3.1.1. El Estatut de Autonomía y la incorporación de nuevas competencias en materia migratoria [pp. 336-339]

7.3.1.2. El Pacto Nacional por la Inmigración: el pacto a la catalana como rasgo de una cultura política [pp. 340-345]

7.3.1.3. La Ley de Acogida de las personas inmigradas y regresadas a Cataluña: ¿una ley para acomodar a extranjeros en tiempos con escasos flujos de entrada? [pp.345-350]

7.3.2. *Los planes de integración en Cataluña: hacia una política pública común* [pp. 350-375]

7.3.2.1. El primer plan de integración de inmigrantes de Cataluña: pionero e interdepartamental [pp. 350-354]

7.3.2.2. El segundo plan de integración de inmigrantes (2001-2004): ¿la vía catalana para la integración? [pp. 355-358]

7.3.2.3. El Pla de ciutadania i immigració (2005-2008): de la integración a la ciudadanía por la vía de la residencia [pp. 358-365]

7.3.2.4. El impacto del Plan Nacional para la Inmigración en el Plan de Ciudadanía e Integración (2009-2012) [pp. 366-368 ]

7.3.2.5. El Pla de Ciutadania i de les Migracions: horitzó 2006: ¿un planeamiento para tiempos de crisis? [pp. 369-373]

7.3.2.6. La visión de los planes de integración de inmigrantes por parte de los políticos catalanas y los actores relevantes. [pp. 373-375]

7.3.3. *¿Funcionan los mecanismos de participación: la taula de ciutadania e Immigració?* [pp. 375-379]

7.3.4. *El rol del tercer sector, los sindicatos y del tejido en Cataluña y su visión de la “integración” de inmigrantes* [pp. 379-388]

**7.4. El estudio de la implementación a través de las políticas locales de integración de inmigrantes: el conflicto se vuelve local** [Págs. 389-401]

7.4.1. *El modelo Barcelona: la gestión de la superdiversidad a través de la interculturalidad* [Págs. 390-394]

7.4.2. *Integrando en lo local: los municipios el último bastión de la convivencia social* [Págs. 394-401]

## **Capítulo 8: El modelo madrileño de integración: ¿Madrid goes global o Madrid neocon?** [Págs. 402-459]

### **8.1. Madrid: demografía, economía y política** [pp. 402-408]

### **8.2. La visión de la integración a través del análisis del discurso de los principales actores en la Comunidad de Madrid** [pp. 408-424]

*8.2.1. El Partido Popular de Madrid: el individuo migrante y su agencia como responsables del proceso de integración de inmigrantes* [pp. 410-416]

*8.2.1.1 Análisis comparado de las posiciones y discursos populares en la Comunidad de Madrid y la Valenciana* [pp. 413-416]

*8.2.2. El Partido Socialista de Madrid: A la defensiva y entre dos fuegos* [pp.416-420]

*8.2.3. Izquierda Unida: consenso y ciudadanía* [pp. 420-422]

*8.2.4. Encuentros y desencuentros político-discursivos entre las fuerzas (parlamentarias) vivas en la Comunidad de Madrid* [pp. 422-424]

### **8.3. Las políticas específicas orientadas a la integración de inmigrantes** [pp.424-457]

*8.3.1. La visión de la integración de los agentes sociales implicados en la gobernanza de la integración en la Comunidad de Madrid* [pp. 425-429]

*8.3.2. Los planes de integración en la Comunidad de Madrid: desmontando la interculturalidad* [Págs. 429-438]

*8.3.3. El Foro Regional de Integración de Inmigrantes de la Comunidad de Madrid* [pp. 438-440]

*8.3.4. Los dispositivos específicos: la externalización de los servicios propios (CASI, CEPI y POPIS)* [pp. 440-446]

*8.3.5. La política de subvenciones de inmigración: el tercer sector y la emergencia de nuevos actores sociales* [pp. 446-448]

*8.3.6. El papel de los municipios en la integración: el modelo Madrid y otras experiencias locales* [pp. 448-457]

### **8.4. Epílogo: Madrid, la fábrica de experimentos de la derecha neocon** [pp. 457-459]



## **Chapter 9: Conclusions: a comparison of rhetoric, decision-taking, and implementation of migrants' integration policies in Spain [pp.460-496]**

### **9.1. The founding elements of migrants' integration process in Spain and the creation of a public policy of integration [pp. 460-468]**

*9.1.1. Migrants' integration and the emergence of a policy field [pp. 460-463]*

*9.1.2. The characteristics of migrants' integration policies in Spain [pp. 464-469]*

### **9.2. Political (parliamentary) discourse on migrants' integration between ideology and pragmatic [pp. 470-476]**

*9.2.1. The political discourse on foreigners' integration among political parties (2008-2011) [pp. 470-476]*

*9.2.2. A comparison of the discourse of political parties and social actor son integration in the Autonomous Communities of Catalonia, Madrid and Andalusia [pp. 476-482]*

### **9.3. The discourse of civil society organizations regarding migrants' integration in Andalusia, Catalonia and Madrid [pp. 482-486]**

### **9.4. Migrant integration policies in Catalonia, Madrid and Andalusia: comparing the degree of institutionalization [pp. 486-496]**

### **9.5. The implementation of migrants' integration policies. Local goes global [pp. 496-500]**

## **Bibliografía [pp. 501-539]**

## **Anexo 1. GUIÓN DE ENTREVISTA TESIS “LA INSTITUCIONALIZACIÓN (DÉBIL) DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES. ANÁLISIS COMPARADO DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID” [pp. 540-550]**

## **ANEXO 2: PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA TESIS DOCTORAL [pp. 551-568]**

## Capítulo 1. Metodología: La arquitectura de los objetivos, la profundidad de campo de las hipótesis y los andamios de las técnicas de investigación

“Las instituciones, en cuanto facticidades históricas y objetivas, se enfrentan al individuo como hechos innegables. Las instituciones están ahí, fuera de él, persistentes en su realidad, quiéralo o no: no puede hacerlas desaparecer a voluntad. Resisten a todo intento de cambio o evasión; ejercen sobre él un poder de coacción, tanto de por sí, por la fuerza pura de su facticidad, como por medio de los mecanismos de control habitualmente anexos a las más importantes” (Berger y Luckmann, 1968: 82)

Esta es una tesis sobre políticas públicas de integración de los inmigrantes extranjeros residentes en España que se propone desvelar la dimensión socio-cultural en los discursos y las acciones (entendiendo política como acción y discursos como ideas). Busca subrayar cuándo se producen las contradicciones entre los discursos y las acciones e identificar los nexos causales y los factores institucionales que explican estas disonancias y concordancias.

El análisis de las políticas públicas es histórico y concreto, y se ubica en un tiempo incierto de cambio entre un período de estabilidad económica en España y los años de descenso del gasto social y cambio de prioridades en la inversión hacia la población desempleada en el período 2009 a 2011. Los discursos y las acciones están contextualizados en su atmósfera social, está colmada de intereses y símbolos. El análisis finaliza con un estudio comparado de las políticas de integración en las tres autonomías seleccionadas: Cataluña, Madrid y Andalucía.

Se analizan el discurso político, las acciones e instrumentos creados por las administraciones para apoyar integración de inmigrantes y la implementación de las mismas porque se entiende que son los tres componentes de cualquier política pública. La evaluación de dicha política específica podría considerarse otra de las posibles patas de la política, pero creímos complicado abordar este proceso porque sería preciso desarrollarlo como una cuestión central dentro de una tesis, y no tangencial dada la dificultad de conseguir información y poder comparar indicadores entre los distintos territorios.

La relación entre ambos procesos, discursos y políticas, hace que lo primero que intenta articularse sea un discurso o visión sobre una determinada realidad. Una vez verbalizado el *“problema social”* el abordaje del interrogante sobre cómo

resolverlo suele traspasarse a expertos en la materia y a técnicos de la administración o del tercer sector que puedan darle respuesta. Logrado un consenso normalmente pragmático, que puede ser negociado (y debatido de nuevo) en el espacio público (parlamentos y opinión pública) o bien en el seno de un gobierno, estas políticas suelen implementarse. En el análisis de su implementación hay que considerar que existe una serie de contextos político-institucionales que condicionan las opciones posibles para poner en marcha estas nuevas políticas públicas y que las traducen en códigos y procesos aplicados a iniciativas semejantes.

### **1.1. Los puntos cardinales de la investigación: hipótesis y objetivos**

La formulación del problema de investigación pasa por marcar unos objetivos generales y específicos, explicar las razones de la elección de la temática en concreto y justificar dicha elección (Cea D'Ancona, 1996: 83; Valles, 1997: 343-344). En esta tesis el problema de investigación pone el foco sobre la "integración" de la población extranjera en la sociedad española y, más concretamente, en el proceso de institucionalización de una política pública específica que pasa por la creación de un discurso, de unas actuaciones promovidas por organismos gubernamentales especializados y, finalmente, por la puesta en funcionamiento de esas propuestas y programas. Esto será el núcleo duro de lo que se ha tratado de averiguar desde una perspectiva sociológica e intentando abarcar la compleja estructura administrativa y política descentralizada que tiene competencias en la materia que va desde el Estado y llega hasta el municipio.

La hipótesis central es que se ha producido una institucionalización (débil) de las políticas de integración de inmigrantes en España. Definimos el proceso de institucionalización de una política pública como la consolidación de esta área en la agenda política, su presencia en el discurso político parlamentario la especialización en la gestión e implementación de este tipo de política sectorial, para acabar con la extensión de este tipo de medidas a distintos actores sociales y áreas de gobernanza en un territorio.

A partir de esta hipótesis central podemos desplegar una serie de hipótesis secundarias y preguntas de investigación centradas en España a las que se intentará dar respuesta:

- El politólogo estadounidense Gary P. Freeman (2006a) afirma que diferentes tipos de flujos migratorios precisan distintas políticas migratorias para gestionar su inclusión en la sociedad de destino. Los flujos migratorios de las tres autonomías comparadas son distintos en relación a su peso poblacional y su composición, por lo tanto, cabe pensar que distintas migraciones provoquen políticas de integración diferenciadas.
- En la política de integración de inmigrantes en España y en las Comunidades Autónomas tiene un mayor peso el discurso político que la creación de instrumentos y políticas específicas, es decir, que su implementación. Sintetizando, es más discurso que acción. El grado de discordancia en cada contexto tendrá causas similares pero también diferencias. Nos ocuparemos en los distintos territorios de señalar los factores que explican este desequilibrio entre discurso e implementación.
- La crítica global hacia los modelos de integración asimilacionista y multiculturalista, con mayor intensidad hacia éste en las últimas décadas, ha provocado una apuesta técnico-política por la interculturalidad, percibida por los actores políticos como una vía de consenso y no exenta de pragmatismo. Lo que define la interculturalidad en el caso español es el énfasis en la defensa de una integración individual en la(s) cultura(s) común(es) de la sociedad de acogida, su acento en la necesidad de la interacción entre nacionales y extranjeros, la igualdad de derechos como principio moral y una política de puesta en valor de las culturas en plano de igualdad con la(s) propia(s) con especial incidencia en el ámbito educativo. También queremos analizar si las posiciones asimilacionistas que ganan terreno en Europa están avanzando en las posiciones de actores políticos y sociales.
- El acceso al Estado del Bienestar por parte de las personas extranjeras se ha realizado con normalidad, siendo los servicios específicos un área de atención que se ha institucionalizado pero con escaso peso (presupuestario) en el

conjunto del Estado del Bienestar Español que mantiene un bajo gasto social en comparación con la media de la UE-15 debido en parte a su familiarismo, es decir, se entiende que la principal proveedora de servicios de bienestar y recursos debe ser la familia, y no el Estado. Esta circunstancia perjudica a la población extranjera con menores recursos familiares en España.

- Los partidos políticos de izquierdas (que fundamentan su acción en la igualdad) han impulsado en mayor medida las acciones y programas de igualdad de trato y de derechos (antidiscriminación e integración cívica) para los inmigrantes (Money, 1999; Messina, 2006; Givens y Luedtke, 2005).
- El aumento de discursos con posiciones restrictivas ha provocado un movimiento de los partidos de izquierda hacia posiciones más conservadoras en temas relacionados con la inmigración (Thränhardt y Miles, 1995), especialmente en los contextos dónde se producen conflictos o en previsión de un cambio electoral. Estudiaremos las circunstancias que permiten denotar apoyo político a una mayor exigencia de esfuerzos de integración por parte de la población extranjera y de exclusión de las personas inmigrantes de determinados derechos en el panorama político estatal, autonómico y local.
- En la implementación de políticas de integración de inmigrantes ha sido central el papel del Estado Español, y las diferentes líneas de financiación desplegadas. Las Comunidades Autónomas encargadas de la provisión de las políticas de integración han puesto en marcha medidas similares, es decir, la descentralización de competencias genera en este terreno más homogeneidad que diferencia.
- La institucionalización de políticas públicas puede definirse por la creación, mantenimiento y continuidad de una serie de políticas específicas en materia de integración de inmigrantes que puede concretarse en un conjunto de indicadores (creación de organismos específicos en la propia administración, legislación sobre la materia, planes de intervención que sirven para mejorar la planificación, mecanismos de participación, programas, subvenciones, etc.).
- La implementación de políticas en el territorio suele estar influida por la estructura institucional creada desde el Estado y las Comunidades

Autonómicas, que limitan por la vía de la financiación las posibles alternativas a la hora de implementar políticas de integración de inmigrantes.

En esta misma línea temática la tesis doctoral se marca una serie de objetivos generales y específicos en su investigación que serían los siguientes:

Objetivo 1: Conocer el discurso sobre integración de los inmigrantes de los principales actores políticos y sociales, y por extensión, su modelo de integración ideal.

- Estudiar la orientación relativa, la composición y el origen del discurso sobre el proceso de integración de la población extranjera de las distintas fuerzas políticas en los diferentes niveles territoriales. Descubrir cuáles son los puntos de confluencia y divergencia en el discurso sobre la integración de las diversas fuerzas políticas en los diferentes niveles de gobernanza territorial.
- Analizar si se ha producido un cambio de discurso en su contenido político cultural durante la etapa de gobierno de Zapatero (2004-2011).
- Averiguar cuáles son los discursos (principios, ingredientes, fuentes) de los actores sociales y políticos más relevantes sobre la integración de la población extranjera.

Objetivo 2: Descubrir el papel y la influencia que ejercen los actores políticos y sociales en la toma de decisiones en materia de políticas de integración de inmigrantes.

- Estudiar quiénes toman las decisiones (partidos políticos, gobierno, técnicos, empresarios, o sociedad civil organizada) y quiénes influyen más sobre las políticas de integración de inmigrantes en gobierno del Estado, y de las Comunidades Autónomas estudiadas.
- Analizar las prioridades políticas de cada administración en esta área concreta de intervención.

Objetivo 3: Analizar las distintas políticas (legislación, planes, organismos de participación, equipamientos, subvenciones, etc.) destinadas a lograr la integración de los inmigrantes en los distintos territorios.

- Describir el funcionamiento, contenido y objetivos de las políticas públicas de atención a la población extranjera articulados en los distintos territorios.
- Comparar el grado de semejanza y diferencia de las distintas políticas públicas de integración de inmigrantes en los distintos territorios.
- Conocer el nivel de institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes en las diversas administraciones analizadas.

Objetivo 4: Estudiar en profundidad la implementación de políticas de integración de inmigrantes y el papel de los distintos actores en los varios niveles de gobernanza<sup>1</sup> (estatal, autonómico, y especialmente, a nivel municipal)

- Analizar el rol de los distintos actores en la implementación de programas y equipamientos en materia de integración de inmigrantes.
- Conocer las principales problemáticas para la integración de los inmigrantes en el ámbito municipal y el alcance de las políticas para hacer frente a esta realidad.

Se trata pues en definitiva, de aproximarnos a una realidad poliédrica de la “integración” en la que juegan variables estructurales y coyunturales. Desde la economía a la política y desde las tradiciones a los prejuicios.

## 1.2. El diseño y ejecución de la metodología de la investigación

Como indicaba Umberto Eco en su recetario “*Cómo se hace una tesis*”, es necesario saber si podemos acceder a las fuentes necesarias para estudiar el objeto de estudio (Eco, 2006: 63). En este caso, se ha primado como materia central de la investigación la búsqueda de fuentes primarias para analizar los discursos, la toma de decisiones y la implementación de las políticas de integración de inmigrantes en España.

---

<sup>1</sup> Se utiliza el término “gobernanza”, pero asumiendo una visión crítica de esta noción. Siguiendo a Estevez Araújo (2009: 41-49) se entiende este concepto en un contexto de disminución de poder de los estados a favor de los mercados y los agentes económicos. La retórica de la gobernanza se basa en la participación de la “sociedad civil” en los procesos de toma de decisiones. Las decisiones se enmarcarían en un diálogo entre los “afectados” por las políticas y el gobierno para proveer soluciones. La gobernanza sustituiría al proceso de reclamar derechos. La “nueva gestión pública” se basa en el oxímoron de la coordinación descentralizada. La gobernanza traslada la evaluación de las políticas públicas a entidades privadas (agencias de calidad, auditorías, etc.). La gobernanza es el mantenimiento del sistema capitalista y la antítesis de la participación popular. Boaventura de Sousa Santos contraponen gobernanza al concepto de globalización contrahegemónica, protagonizada por movimientos antiglobalización, pero que mantienen lenguajes similares (horizontalidad, autorregulación, voluntariedad, asociación en red).

Las Ciencias Sociales en España llevan más de dos décadas investigando en profundidad la inmigración como objeto de estudio. El cambio social producido por la llegada de población extranjera es transversal a muchos campos de investigaciones sociales. Esta tesis doctoral busca sumar al conocimiento acumulado en este campo en dos frentes: uno teórico y otro práctico. Se pretende obtener una visión global sobre las políticas de integración de inmigrantes, es decir, un enfoque holístico y de amplio recorrido territorial y administrativo desde el nivel estatal al ámbito local. Se buscó realizar un análisis del papel que juegan los principales actores implicados (partidos políticos, burócratas, sindicatos, entidades del tercer sector, y asociaciones de inmigrantes) en la determinación de las políticas de integración de extranjeros en España.

Esta relevancia dada a la panorámica ha provocado que no fuese posible profundizar todo lo deseable en algunos aspectos de las políticas migratorias. Se trataba al fin y al cabo de hacer un trabajo abarcable, que permitiese la realización de una comparativa entre tres comunidades autónomas, seleccionando un número de actores limitado y centrándonos en una serie de indicadores o instrumentos políticos reducidos. Por método comparado entiendo la herramienta básica para establecer proposiciones empíricas generales sobre políticas de integración que nos permite descubrir relaciones observables entre variables. Por ende, se trata de un constructo metodológico que permite una visión amplia y no tanto una técnica concreta para obtener esa información (Lijphart, 1971: 682-683). Los elementos a comparar, políticas de integración y filosofías de integración en los distintos territorios, guardan la suficiente semejanza estructural y similar complejidad, todo lo cual permite su abordaje en busca de puntos en común y divergencias (Beltrán, 2000: 25).

En esta comparación de políticas de integración de inmigrantes en el seno de un Estado compuesto de Autonomías se ha considerado necesario realizar previamente un estudio del marco general de la política estatal en este terreno, pues posee las competencias (definición y control de fronteras junto con la Unión Europea, la aprobación de la ley y el reglamento de extranjería aunque compartiendo facetas con Comunidades Autónomas y Municipios) y la relevancia política suficiente como para definir los marcos del discurso político y determinar la agenda política (y



mediática) en este campo. Las Comunidades Autónomas tienen competencias sectoriales que afectan a la integración de inmigrantes en educación, sanidad, inspección laboral, protección de menores extranjeros no acompañados y servicios sociales (Aja, 2012: 467-468). Los municipios a su vez tienen competencias específicas en el área de servicios sociales básicos, vivienda, urbanismo, uso de espacios públicos, gestión del Padrón, entre otras muchas áreas que fueron incorporando (Aja, 2000: 467). Esta arquitectura gubernamental descentralizada hace necesarios el diálogo y la cooperación entre Administraciones Públicas en el área de integración de la personas inmigrantes.

En esta tesis nos centramos en realizar una comparativa por comunidades autónomas; administraciones con un protagonismo central en las políticas de integración de inmigrantes junto con el estado y los gobiernos municipales, decantándonos finalmente por seleccionar los casos de Cataluña, Madrid, y Andalucía.

¿Qué criterios han guiado la elección de estos territorios para realizar el trabajo de campo? La selección ha estado relacionada con pautas de cantidad, variedad y trayectoria. En primer lugar, se trata de las autonomías que cuentan con una mayor población extranjera residente en términos absolutos (junto con la Comunidad Valenciana). En segundo lugar, son regiones con gobiernos de distinto color político al menos en el momento de realización del trabajo de campo entre los años 2009 y 2011, lo que se consideraba que podía influir en gran medida las políticas de integración de inmigrantes. Y finalmente, eran tres autonomías con una mayor experiencia en la puesta en marcha de las políticas específicas destinadas a la población extranjera, y con alto grado de desarrollo de su autogobierno y de asunción máxima de sus competencias.

Tabla 1. Tipología de selección de comunidades autónomas por población extranjera, partido político gobernante y experiencia en la puesta en marcha de políticas de integración de inmigrantes (2009-2011)

Comunidades Autónomas	Criterios		
	Total población extranjera / % de población extranjera residente sobre total España (2010)	Gobierno	Medidas en materia de integración de inmigrantes <sup>2</sup>
<b>Cataluña</b>	1.198.538 / 21%	2006-2010: Gobierno tripartito (PSC+ERC+IpC-Verds) presidido por José Montilla Aguilera (PSC). La responsabilidad de inmigración era gestionada por Esquerra Republicana de Cataluña (ERC).	Cataluña es la primera autonomía en aprobar el primer "Pla Interdepartamental d'Immigració" en el año 1993. La Secretaria per a la Immigració, del Departament de Acció Social i Ciutadana fue creada en el año 2000.
<b>Madrid</b>	1.079.944 / 19%	2007-2011: Gobierno en mayoría absoluta del Partido Popular presidido por Esperanza Aguirre.	La Comunidad de Madrid es la primera autonomía en crear una Consejería de Inmigración y Cooperación en el año 2005. El primer "Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid" fue aprobado en 2001.
<b>Andalucía</b>	704.056 / 12%	2008-2012: Gobierno en mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A), presidido por Manuel Chaves (Abril-2009) y José Antonio Griñán.	El I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004) fue aprobado en 2001. La Dirección General de Políticas Migratorias, dependiente de la Consejería de Gobernación fue creada en el año 2000.

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes a 1 de Enero de 2010 del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)). Elaboración propia.

El trabajo de campo tuvo lugar principalmente en las tres comunidades autónomas mencionadas, pero también se incorporaron al análisis seis entrevistas en profundidad realizadas a representantes del Partido Popular y del Gobierno de la Generalitat Valenciana. En el capítulo dedicado a la Comunidad de Madrid se empleó

<sup>2</sup> En el criterio medidas en materia de integración de inmigrantes he considerado dos hechos: la aparición de un área específica de atención a la inmigración en el organigrama autonómico, y la aprobación de un plan de integración de inmigrantes, como fundamentales y más relevantes que otro tipo de indicadores de políticas públicas. La elección de la existencia o creación de un área política específica apunta a la necesidad de poner en marcha y gestionar políticas para la atención de la población extranjera, lo que puede entenderse como una señal de institucionalización de una política. La selección del hito de la aprobación del primer plan de integración de inmigrantes guarda relación con dos cuestiones: la propia trayectoria en la atención a esta población diana en el ámbito de las políticas públicas, y la consideración de este tipo de política sectorial lo suficientemente importante como para compilar un conjunto de medidas, iniciativas y políticas que guíen la acción gubernativa en este campo.

este material para comparar el discurso del Partido Popular en ambas autonomías donde cuenta con mayoría absoluta, y para ver cómo sus apuestas políticas han sido similares o divergentes en dichos territorios. La elección de la Comunidad Valenciana guarda relación con criterios como los siguientes: a) es la tercera autonomía con más población extranjera residente en el año 2010; b) está gobernada por el Partido Popular con mayoría absoluta, mismas circunstancias que en la Comunidad de Madrid; c) porque fue pionera en la defensa de iniciativas como el “*contrato de integración*” por parte de los populares valencianos.

La búsqueda de información sobre las políticas públicas de integración de inmigrantes se basó principalmente en una **metodología cualitativa**. Este tipo de paradigma<sup>3</sup> me ha permitido un conocimiento interpretativo de la realidad social (“*políticas de integración*”), que consistió en conocer el sentido que le dan los propios actores sociales y políticos implicados por su experiencia en el objeto de estudio (Alvira Martín, 1983: 63). Se trata pues de explicar esa política pública para lo cual es necesario tener acceso a las interpretaciones y significados que los protagonistas activos de esas políticas poseen, escuchar su interpretación y analizar sus marcos de referencia en relación con la integración de inmigrantes, para finalmente, intentar componer un marco explicativo de esa realidad (Alvira Martín, 1983: 66).

### 1.2.1. Técnicas de investigación y fases de la investigación

En las técnicas de recogida de información para la tesis doctoral destacan la revisión bibliográfica, la utilización de fuentes de información secundaria (estadísticas, documentos administrativos y legislativos) y, finalmente, la entrevista cualitativa en profundidad.

#### 1.2.1.1. Revisión bibliográfica en la tesis doctoral

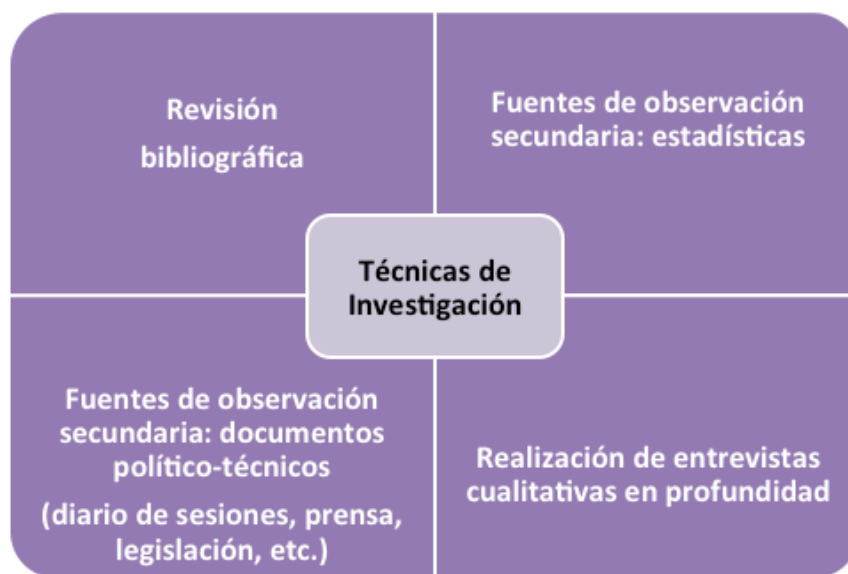
La revisión de bibliografía fue una constante a lo largo de todo el proceso de realización de la tesis doctoral que me sirvió para analizar y conocer las teorías existentes en el campo de las políticas de integración de inmigrantes y descubrir las

---

<sup>3</sup> El propio T.S. Khun llegó a afirmar que empleó este concepto con diversas acepciones, y que quizás fuese más adecuado haber utilizado el de “matriz disciplinar”. Entendiendo por tal un patrón teórico aceptado que tiene más reconocimiento para solventar problemas. Destaca Khun que será el método comparado el que incline la balanza de los científicos hacia el paradigma dominante (Fernández Buey, 1991: 78-79).

investigaciones previas que me pudieron orientar en una posible respuesta a las preguntas de investigación formuladas (Cea D'Ancona, 1996: 84). Estas lecturas académicas sirvieron de base para la elaboración del marco teórico principalmente, pero la complejidad de actores sociales estudiados, y los diversos territorios de implementación de políticas de integración de inmigrantes que formaban parte de la investigación provocaron el esfuerzo lógico de búsqueda de referencias académicas para abordar el análisis de las evidencias empíricas recogidas.

Figura 2. Técnicas de investigación utilizadas en la tesis doctoral



Fuente: Realización propia.

Durante el proceso se citaron aquellos trabajos tanto internacionales como nacionales que con sus descubrimientos mayor luz arrojaban sobre las distintas áreas de investigación. Pero, dada la elevada producción bibliográfica de estudios sobre migraciones en España y en la literatura académica en general, nunca están todos.

Los criterios considerados en la revisión bibliográfica fueron de dos tipos: disciplinares y temáticos. Por una parte, encontrar las referencias relevantes en el área de las Ciencias Sociales sobre el estudio de la "integración" de la población extranjera, y más concretamente, sobre sus políticas. Por otra parte, en cada una de las temáticas estudiadas intenté seleccionar los textos centrales que desde una óptica multidisciplinar abordasen la cuestión a estudiar. Si bien es cierto, que en la búsqueda

también he considerado trabajos especializados sobre la aplicación de este tipo de políticas de integración en los distintos territorios objeto de estudio en la presente tesis doctoral.

Por este motivo, en cada uno de los capítulos en los que se estudian los casos, así como en la introducción de cada variable analizada aparecen las referencias académicas y las elaboraciones conceptuales que nos han parecido más convenientes para el análisis que se iba a desarrollar.

#### 1.2.1.2. El uso de fuentes estadísticas secundarias: la demografía importa.

Entre las fuentes de observación secundaria empleadas en la investigación destaca el uso de estadísticas oficiales para la caracterización del fenómeno socio-demográfico de la inmigración en los distintos territorios analizados. La información recogida en estas fuentes sirvió para establecer un breve marco de la realidad migratoria de los distintos casos estudiados, a través de una serie de indicadores para los años 2000 y 2013. Estas dos fechas son consideradas como el momento de “despegue” de la llegada de migraciones internacionales a España en grandes flujos, y se tomó el año 2013 como el último dato disponible en el momento de realizar la explotación en la mayoría de fuentes estadísticas, que también se corresponde con la etapa de crisis económica y cambio de ciclo migratorio.

Los indicadores seleccionados nos han parecido los esenciales para contextualizar la situación de la inmigración en las autonomías estudiadas, y para analizar las políticas de integración en cada territorio. La tesis se centra en mayor medida en el estudio de los discursos, la política específica de integración y la implementación, pero lo hace con un foco más profundo en el debate de tipo cultural e identitario, sin dejar de lado la importancia de la integración social. Esto hace que el esfuerzo por crear indicadores propios durante la comparativa sea más cualitativo que cuantitativo. No obstante, este cuadro de mando es básico para entender la realidad social de la inmigración en las autonomías porque se centra en diversos factores relevantes: a) el peso de la población extranjera que tiene impacto en la composición demográfica, en el crecimiento de la demanda de servicios, y en la percepción de la población nacional sobre la inmigración; b) el proyecto migratorio que se relaciona con

la situación administrativa regular de las personas migrantes y la antigüedad del asentamiento a través del tipo de permiso, e incluso la adquisición de la nacionalidad española; c) la composición por nacionalidades del stock de extranjeros que guarda relación con la integración a través del conocimiento de la lengua y la percepción de mayor proximidad/lejanía por parte de la población española; d) la distribución de la población extranjera en el territorio que suele ser diferente en cada provincia; e) la situación laboral de la población extranjera que es fundamental cuando hablamos de un modelo de integración laboral como es el caso español; y finalmente, f) la mayor o menor presencia del alumnado extranjero en las enseñanzas obligatorias como un síntoma de consolidación del proyecto migratorio. Pasamos a continuación a describir las fuentes de datos y los trece criterios elegidos para encuadrar el fenómeno migratorio:

- el volumen de población de la Comunidad Autónoma según datos del Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística para los años 2000 y 2013;
- la población extranjera en las distintas autonomías estudiadas para esas dos anualidades según cifras del Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística;
- el porcentaje de población extranjera sobre el total de población residente en el Estado o las Comunidades Autónomas analizadas en 2000 y 2013 con datos del Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística para las fechas señaladas con anterioridad;
- la cifra absoluta de permisos de residencia del Régimen General en vigor para extranjeros a fecha 31 de Diciembre de 2000 y 2013 con datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social;
- las cifras absolutas y porcentuales de la distribución de permisos de Régimen General por tipo de duración del permiso para el año 2002 y por motivos de la concesión para 2013. Las fechas para la elaboración del indicador son el 31 de Diciembre de 2002 (el dato más antiguo disponible en versión digital para consulta pública) y a 31 de Diciembre de 2013 (último dato publicado) a través

del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) que depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social;

- el número de concesiones acumuladas de nacionalidad española entre los años 2002 y 2012 en la Comunidad Autónoma analizada y para el conjunto del Estado Español con datos de la Dirección General de Nacionalidad y Estado Civil, Dirección General de los Registros y del Notariado, Ministerio de Justicia.
- el peso porcentual de las naturalizaciones de las comunidades autónomas en relación con el total de concesiones de nacionalidad en el Estado Español en el cómputo acumulado entre los años 2002 y 2012 con datos de la Dirección General de Nacionalidad y Estado Civil, Dirección General de los Registros y del Notariado, Ministerio de Justicia.
- las diez nacionalidades más numerosas en cuanto a stock en las distintas unidades gubernamentales estudiadas según datos del Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de Enero de 2002 y 1 de Enero de 2013.
- el porcentaje de extranjeros por sexo a fecha 1 de Enero de 2000 y 2013 según cifras del Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística.
- la distribución de la población extranjera por las provincias de la Comunidad Autónoma a fecha 1 de Enero de 2000 y 2013 según datos de Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística.
- el peso porcentual de los trabajadores extranjeros de alta en la Seguridad Social sobre el total de trabajadores de Diciembre de 2002 y 2013 con datos de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- el porcentaje de población extranjera ocupada y parada por autonomías en el IV Trimestre del año 2002 (el primer dato disponible) y en el IV Trimestre del año 2013 según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística.
- distribución porcentual de alumnado extranjero extracomunitario escolarizado en enseñanza no universitaria por Comunidades Autónomas en el curso 1999-

2000 y 2012-2013<sup>4</sup> (el más actualizado) de las Estadísticas de las Enseñanzas no Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

### 1.2.1.3. Las fuentes documentales: de la legislación al informe administrativo

Dentro de la revisión de fuentes documentales durante la tesis doctoral se ha realizado un uso y explotación de aquellos textos que se consideraban de relevancia como son los planes estatales, autonómicos y, en menor medida, locales de integración de inmigrantes, los informes de evaluación de dichos planes en muchas ocasiones de muy difícil acceso, la documentación pública que aparecía en las distintas páginas web de las Administraciones Públicas para su consulta por parte de todas las personas interesadas, al igual que los informes y materiales que fueron compilados durante el propio proceso de investigación, y que fueron de gran ayuda para la realización de la tesis. Para las administraciones públicas la transparencia a la hora de publicar los resultados de sus políticas sigue siendo una tarea pendiente, al igual que el encargo de evaluaciones que tengan un fin crítico y de mejora de las políticas públicas y que destierren el encomio cuantitativo del número de actuaciones realizadas que siempre finalizan con un resultado que roza la “*excelencia*” en la aplicación de sus políticas. Tomando este criterio en consideración, hubo administraciones que cumplieron con su cometido de mandar la documentación solicitada sobre sus políticas de integración, pero también hubo dificultades para acceder a información relevante para la investigación aunque, en líneas generales, la buena disposición hizo posible una compilación correcta de materiales y informes.

---

<sup>4</sup> Éste es uno de los indicadores considerados dentro de los criterios de distribución del “Fondo de Apoyo a la acogida y la integración así como el refuerzo educativo de los mismos”. Esta partida de 200 millones está compuesta por 108 millones para “Acogida e Integración”, 88 millones para Refuerzo Educativo, y 3 millones de euros para menores no acompañados en el año 2009. Los criterios señalados para la partida de acogida e integración son los siguientes: a) se establece una asignación básica para todas las autonomías del 10 por ciento; b) se considera una partida denominada de “situaciones especiales que responde a la mayor presión migratoria de entrada” que soportan las autonomías de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla del 25%; el 65% restante se divide en función de: c) la población extranjera extracomunitaria empadronada (fecha 1 de Enero de 2008) con un 30%; d) el número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social, excluido el Régimen Especial Agrario a fecha 31 de Diciembre de 2008 con una ponderación del 25%, y finalmente, el número de trabajadores extracomunitarios de Régimen Especial Agrario con una ponderación del 10 por ciento. En cuanto a “Refuerzo Educativo” la partida se distribuye en función de los siguientes indicadores: a) el número total de alumnado extracomunitario escolarizado en enseñanza no universitaria en el curso 2008/2009 (ponderación del 60%); b) el número de alumnado extracomunitario escolarizado en enseñanza no universitaria procedente de países no castellano hablantes en cada comunidad autónoma en el curso 2008-2009 (Ponderación del 40%). Finalmente, la asignación para el “Programa especial para los menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias” se otorga en función del número de plazas de acogida que ocupan los menores en cada autonomía. Enlace: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Fondos/> [Último acceso: 25 de Junio de 2015].



En la fase de análisis documental hay que destacar el papel del estudio de las legislaciones en materia de extranjería a nivel estatal (la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de Diciembre de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración Social, junto con el Real Decreto 557/2001 de 20 de Abril por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social tras su reforma por la ley orgánica 2/2009); los estatutos de autonomía de Cataluña (la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de Julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y Andalucía (la Ley Orgánica 27/2007 de 19 de Marzo de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía) que incluyen nuevas competencias en materia de integración de población extranjera; la normativa que tiene impacto sobre los derechos de las personas extranjeras como el Código Civil reformado por la Ley 36/2002 de 8 de Octubre de 2002 o la Ley Orgánica 7/1980 de 5 de Julio de libertad religiosa. A esta lista podríamos sumar la legislación autonómica que afecta a temas de inmigración e integración de personas extranjeras, los tratados bilaterales entre países que permiten el voto en las elecciones locales de parte de la población extranjera o la contratación de mano de obra en origen, y un largo sinfín de normativas que van afectando de una forma u otra a la población de extranjera residente en nuestro país, y que son motivo de estudio y consideración en esta tesis doctoral.

La búsqueda de información sobre las distintas temáticas objeto de discurso político y debate mediático supuso un doble ejercicio: por un lado, y en la medida de lo posible, se reunió material para ampliar conocimientos sobre las posiciones de los partidos políticos y de actores sociales a través de los medios de comunicación generalistas en su visión de la integración de inmigrantes; y por otro lado, se realizó un rastreo de información sobre debates partidarios en los parlamentos estatal y autonómico a través de los diarios de sesiones parlamentarias donde quedaban transcritas las alocuciones realizadas por parlamentarios y fuerzas políticas (esto fue así en el caso del Congreso de los Diputados a nivel estatal, en la Asamblea de Madrid, el Parlamento de Cataluña, y del Parlamento de Andalucía), a lo que hay que sumar el registro de pronunciamientos a través de documentos internos de las distintas fuerzas

políticas (programas electorales, comunicados públicos o similares) y de los diversos actores sociales (comunicados de prensa, posicionamientos públicos, contenidos de sus páginas web, etc.). Todo esto sirvió para ahondar y contrastar en el discurso recolectado a través de las entrevistas en profundidad, que como todo texto está condicionado por el emisor que posee una gran influencia sobre el mensaje. Con este tipo de documentación adicional fue posible una aproximación a la comprobación, acerca de cuán “*representativo institucionalmente*” podría ser el discurso del emisor político en relación a otros tenores de su mismo partido hablando de temáticas similares.

#### 1.2.1.4. La entrevista cualitativa a expertos y el diseño del guión de la entrevista

En la producción propia de información, la principal técnica empleada fue la entrevista en profundidad, una herramienta que nos permite excavar en los discursos; que busca como técnica comprender la perspectiva del informante con respecto a la integración de las personas inmigrantes, y que es nombrado con sus propias palabras (Taylor y Bogdan, 1987: 101).

La entrevista en profundidad cualitativa nos permitía tener una conversación con profesionales y políticos como una búsqueda de información orientada a las metas de la tesis doctoral (Valles, 2009: 40; Wengraf, 2001: 5). Se pretendía saber de qué manera los sujetos entrevistados enuncian las representaciones sociales existentes en torno a la integración de los extranjeros y por extensión a la inmigración en España (Alonso, 1998: 72). El tipo de entrevista empleada en esta tesis fue la especializada dirigida a élites políticas y profesionales responsables de la aplicación de políticas públicas. Se ha optado por una aplicación flexible del cuestionario en aras a lograr información de los entrevistados que permitiese una mejor definición del problema, la incorporación de preguntas y la posibilidad de acceder a información privilegiada (Dexter, 1970: 18-19; Taylor y Bogdan, 1987: 105; Valles, 1997: 188-189; Valles, 2009: 25-28).

Existen una serie de cuestiones que me hicieron decantarme por este tipo de técnica, especialmente las indicadas por Lewis A. Dexter en su obra clásica “*Elite and Specialized Interviewing*” (1970): a) por una cuestión de agendas ocupadas sería muy

complicado aplicar otro tipo de técnicas como el grupo de discusión; b) en parte por la posición que ocupan y por la información que manejan a estos informantes les gusta ser el centro de atención porque se consideran expertos en la temática a estudiar, con lo que darles ese reconocimiento previo es preciso para una buena obtención de información; c) por el tipo de información privilegiada y de primera mano que poseen, emplear un tipo de técnica que provocase una confrontación de dichos conocimientos les podría inhibir a la hora de exponerla públicamente; y d) la cuestión de que las élites seleccionadas pudiesen llevar la entrevista a los temas que consideraban más relevantes provocaba un mayor confort, que conducía a una producción de mejores evidencias empíricas (Dexter, 1970: 48-50).

El diseño del guión de la entrevista se dividió en dos partes: una primera sección está compuesta de preguntas cerradas estructuradas, comparables y similares a las de cualquier cuestionario; y una segunda parte está articulada en base a preguntas abiertas que remiten a un enfoque más cualitativo [Ver anexo 1]. Esta estructuración del guión fue una recomendación del profesor Andrew Geddes de la Universidad de Sheffield durante mi estancia de investigación en dicha universidad en el año 2009, y está inspirado en un modelo utilizado por su equipo de investigación, y cuyos resultados se pueden ver parcialmente en el artículo publicado con Paul Statham (2006)<sup>5</sup>. La idea era que la información cuantitativa nos permitiese una mayor pluralidad metodológica, y aumentar la capacidad del constructo de medir algunas de las afirmaciones realizadas por los distintos actores políticos y sociales. No obstante, en las primeras entrevistas lo que descubrí es que la percepción y conocimientos de los actores políticos sobre los distintos modelos de integración, y en especial el debate sobre este tipo de temáticas no tenía un desarrollo tan profundo como sería de desear, las preguntas no eran contestadas con mucha precisión, y finalmente, tomé la decisión de apostar por la parte cualitativa del guión de la entrevista que podía justificar más las posiciones de las personas entrevistadas.

---

<sup>5</sup> Paul Statham and Andrew Geddes (2006): "Elites and the "organised public": Who drives British immigration politics and in which direction?" West European Politics, Volume 29, Issue 2, March 2006. Pages 248-269. Link:<http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all~content=a743806091> [Último acceso: 20 de Junio de 2015].

La segunda parte del guión de la entrevista con un enfoque cualitativo de preguntas abiertas fue la que se utilizó en el análisis. El guión de la entrevista cualitativa puede dividirse en cuatro grandes bloques temáticos: 1) las políticas migratorias en España y su relación con las políticas de integración de inmigrantes a nivel estatal/autonómico; 2) el discurso político en materia de integración de inmigrantes en los distintas administraciones analizadas: Estado, Comunidad Autónoma o municipio, y de los actores políticos y sociales seleccionados en la tipología; 3) la recogida de datos sobre las políticas de integración de inmigrantes desarrolladas a nivel autonómico y el papel otorgado a los distintos actores sociales en las mismas; y 4) el estudio de la implementación de políticas públicas de integración de inmigrantes que se ha centrado en el ámbito municipal, y que ha contado como informantes privilegiados al personal técnico de las administraciones públicas y las entidades sociales responsables de ejecutar estas políticas.

Este guión se ha utilizado de forma flexible, aunque siguiendo las líneas temáticas y las preguntas marcadas en su gran mayoría, porque los entrevistados poseían una información muy valiosa sobre la temática a estudiar, por lo que se optó por cierta elasticidad a la hora de incorporar preguntas de interés para una mejor gestión del tiempo y derivadas de su propio discurso, y también esta herramienta se fue adoptando a las distintos perfiles de la tipología de entrevistados y los diversos niveles de gobierno.

#### 1.2.1.5. El casillero tipológico para las entrevistas cualitativas

La construcción de esta herramienta de recogida de información se orientó por los principios de heterogeneidad, considerando variables que son relevantes para la investigación (actores políticos y sociales y niveles de la administración), y la economía que pasa porque el discurso no llegue a saturarse en relación a un determinado tema de estudio (Valles, 2009: 68; Valles, 1997: 112).

Tabla 2: Casillero tipológico de las entrevistas por nivel de gobierno y perfil del actor social o político (I)

PERFILES	ESTADO	CATALUÑA	MADRID	ANDALUCÍA
<b>REPRESENTANTES PARLAMENTARIOS DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	PSOE	CiU	PP	PSOE-A
	PP	PSC	PSM-PSOE	PP
	CiU	ERC	IU	IU-LV-CA
	PNV	PPC		
	ERC	ICV-EUiA		
	IU-ICV-Verds	Ciutadans		
	BNG			
	Coalición Canaria			
	UPyD			
	Representación navarra (NaBAI/UPN)			
<b>Subtotal (22)</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Casillero tipológico de las entrevistas por nivel de gobierno y perfil del actor social o político (II)

PERFILES	ESTADO	CATALUÑA	MADRID	ANDALUCÍA
<b>RESPONSABLES POLÍTICOS y TÉCNICOS ESTATALES Y AUTONÓMICOS DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES</b>	Secretaría de Estado de Inmigración (3)	Secretaria per a la Immigració (1)	Consejería de Inmigración y Cooperación (2)	Dirección General de Políticas Migratorias (1)
	Responsable del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (1)	Técnicos de la Secretaria per a la Immigració (3)	Responsables de Centros de Participación e Integración (CEPI) (2) y de un Centro de Acogida Social para Inmigrantes (CASI)	
<b>SINDICATOS</b>	Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores	Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores	Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores	Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores
<b>ENTIDADES DE APOYO A INMIGRANTES</b>	Asociaciones prestadoras de servicios a inmigrantes con presencia en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (4)	Asociaciones prestadoras de servicios a inmigrantes (4)	Asociaciones prestadoras de servicios a inmigrantes (4)	Asociaciones prestadoras de servicios a inmigrantes (4)
<b>ASOCIACIONES DE INMIGRANTES</b>	Asociaciones de inmigrantes con presencia el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (4)	Asociaciones de inmigrantes (4)	Asociaciones de inmigrantes (4)	Asociaciones de inmigrantes (4)
<b>Subtotal (53)</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Casillero tipológico de las entrevistas por nivel de gobierno y perfil del actor social o político (y III)

ENTREVISTAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL				
PERFILES	ESTADO	CATALUÑA	MADRID	ANDALUCÍA
REPRESENTANTES LOCALES EN LOS PLENOS MUNICIPALES		CiU	PP	PSOE-A
		PSC	PSM-PSOE	PP
		ERC	IU	IU-LV-CA
		PPC		
		ICV-EUiA		
		Ciudadans		
MUNICIPIOS CAPITALES		Ayuntamiento de Barcelona (1)	Ayuntamiento de Madrid (1)	Ayuntamiento de Sevilla (1)
ASOCIACIONES DE INMIGRANTES Y ONG DE APOYO A INMIGRANTES		Asociaciones de inmigrantes y ONG de apoyo a inmigrantes con trabajo a nivel municipal (3)	Asociaciones de inmigrantes y ONG de apoyo a inmigrantes con trabajo a nivel municipal (3)	Asociaciones de inmigrantes y ONG de apoyo a inmigrantes con trabajo a nivel municipal (3)
<b>Subtotal (53)</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL ENTREVISTAS (99)</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia.

El casillero tipológico se cimentó en base a dos variables: el territorio elegido (Cataluña, Madrid y Andalucía) y sus niveles de gobierno (Estado, Autonomías y Municipios), y el perfil de los actores políticos o sociales. Los perfiles fueron los siguientes: a) representantes políticos en el Congreso de los Diputados y los parlamentos autonómicos, b) responsables políticos y técnicos en el nivel estatal y autonómico, c) los sindicatos mayoritarios en el ámbito estatal y autonómico, d) las entidades de apoyo a inmigrantes en el ámbito estatal con presencia en el Foro para la Integración Social de los inmigrantes y este mismo tipo de actor a nivel autonómico y local; e) las asociaciones de inmigrantes a escala estatal con presencia en el Foro, autonómica y local; f) representantes políticos municipales; y g) responsables políticos o técnicos de los programas de atención a la inmigración en las grandes ciudades capitales de sus respectivas autonomías: Barcelona, Madrid y Sevilla [Ver Tabla 2]

El número total de entrevistas previstas inicialmente eran 99 que se podían dividir siguiendo un criterio territorial en 24 a actores estatales, 30 en Cataluña, 24 en

Madrid, y finalmente, 21 en Andalucía. Tomando en consideración la variable tipo de actor tendríamos: 22 entrevistas a representantes políticos en el Congreso de los Diputados y en los distintos parlamentos autonómicos; 14 entrevistas a responsables y técnicos estatales y autonómicos de gestión de políticas de integración de inmigrantes; 8 entrevistas a sindicatos a escala estatal y autonómica, 12 entrevistas a entidades de apoyo a inmigrantes con representatividad estatal y autonómica, 12 entrevistas a asociaciones de inmigrantes con presencia en el territorio estatal y autonómico, 12 entrevistas a políticos locales de los partidos con escaños en sus parlamentos autonómicos, 3 entrevistas a responsables técnicos o políticos del área de atención a la población inmigrante en las tres grandes ciudades capitales de sus regiones (Barcelona, Madrid y Sevilla), y finalmente 9 entrevistas a entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes.

1.2.1.6. La realidad se impone: el trabajo de campo y los cambios en la selección de perfiles entrevistados.

La recogida de la información fue compleja y dilatada en el tiempo de realización de la tesis doctoral y alcanzó desde el comienzo del trabajo de campo en los años 2010 a 2011 hasta principios del año 2015 para darle un seguimiento a los cambios sufridos en esta política pública, que se ha visto afectada al igual que el conjunto del Estado de Bienestar por los recortes en gasto público de todas las administraciones desde el año 2008.

Entre lo planificado y lo realizado se produce una desviación en el número de entrevistas pasando de 99 a un total de 126. Si tomamos como referencia los distintos niveles administrativos, 23 son a actores políticos y sociales que operan a escala estatal; a nivel autonómico se han realizado un total de 65 entrevistas de las cuales 16 fueron en la Comunidad de Madrid, 27 en Cataluña, 16 en Andalucía y finalmente, 6 en la Comunidad Valenciana que guardan relación con la comparación de las políticas del Partido Popular de esta autonomía con la madrileña gobernadas ambas por este partido; y finalmente, en las entidades municipales se llegó a la cifra 38 entrevistas: 14 de las cuales fueron en la región de Madrid, otras 14 en Cataluña y 10 en la Comunidad Andaluza [Ver figura 3]. En líneas generales, salvo en el caso catalán donde la



pluralidad política impuso un mayor número de entrevistas, en las diversas comunidades autónomas el número fue parejo.

En cuanto a su clasificación territorial y administrativa podemos ver cómo 23 entrevistas se realizaron a parlamentarios y actores sociales cuyo ámbito de actuación está en el conjunto del territorio español, en Cataluña se alcanzaron las 41 entrevistas, para analizar las políticas autonómicas de Madrid se realizaron 30 entrevistas, en Andalucía se alcanzaron las 26 entrevistas, y finalmente, la comparativa de la política del Partido Popular en Madrid y Valencia obligó a la realización de **6 entrevistas en la Comunidad Valenciana** [Ver Tabla 3].

Figura 3: Número de entrevistas cualitativas por áreas de gobernanza (ámbito estatal, autonómico y local) y por territorios (Estado, Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana)



Fuente: Elaboración propia.

La diferencia entre la tipología inicial y las entrevistas logradas se debe a una serie de factores que iré desgranando a continuación. Para comenzar se consideró oportuno entrevistar a la mayoría de partidos con representación estatal en el Congreso de los Diputados durante la IX Legislatura (1 de Abril de 2008 hasta el 13 de Diciembre de 2011), haciendo especial incidencia en aquellos con influencia en los territorios seleccionados, lo que no fue posible por varias cuestiones: los partidos con escaso número de representantes tienen más carga de trabajo per cápita lo que dificulta en gran medida el poder sacar tiempo para ser entrevistados, y también al no residir en Madrid fue muy difícil conciliar mi disponibilidad (siempre mayor) que la de los diputados de partidos minoritarios en la oposición. Finalmente, fueron el Partido Socialista, el Partido Popular, Convèrgencia i Unió, Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya-Les Verds y el Bloque Nacionalista Galego. En el caso de Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya se entrevistó a los responsables del área de inmigración de sus respectivos partidos políticos, pero no a parlamentarios.

En los parlamentos autonómicos seguimos un criterio parejo, y fue posible lograr un encuentro con la mayoría de parlamentarios de las distintas fuerzas, con ciertas salvedades que pasamos a explicar. En la Comunidad de Madrid no tuvimos la ocasión de hablar con ningún diputado popular encargado del área de inmigración, cuestión que intentó suplirse con preguntas dirigidas al responsable del área de inmigración en el gobierno autonómico que pertenecía a la misma fuerza política. En Cataluña pasó algo similar con los parlamentarios de Ciutadans, y como alternativa lo intentamos con el responsable de inmigración de su partido en Cataluña logrando el “silencio” por respuesta. Esta ausencia intentamos contrarrestarla consultando documentación pública, debates parlamentarios, programas y comunicados de prensa de estos partidos en relación con temas vinculados con la integración de la población extranjera. La única fuerza extra-parlamentaria entrevistada fue Plataforma per Catalunya (PXC) liderada por Josep Anglada que se incluyó en el cuadro tipológico por ser un partido de nuevo cuño abiertamente beligerante con la inmigración, y con una importante y creciente presencia en las municipalidades catalanas hasta 2011<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En las elecciones municipales del 22 de Mayo de 2011, Plataforma per Catalunya (PXC) alcanza los 67 concejales con representación en 39 consistorios catalanes, y recogiendo el voto de más de 66 mil catalanes. Un crecimiento en ediles muy importante en relación con las elecciones de 2007 en la que contaron con 17 ediles.

Los gestores políticos suelen tener esa ambivalencia de perfil técnico a la par de pertenencia a un partido político. No obstante, su propio trabajo de gestión hace que su discurso sea más centrado y pragmático que el de los propios representantes políticos de la cámara baja. Aquí también la información más sustancial viene de personas que habían pasado por esa responsabilidad, y que ahora estaban fuera del fragor de la batalla política porque su discurso es menos interesado y más reflexivo. No obstante, la mayoría de entrevistas a los distintos representantes fueron una enorme fuente de información por su visión estratégica del sector y sus sustanciales conocimientos sobre esta materia tan específica y especializada.

En la medida de las posibilidades intenté hablar no sólo con los actuales responsables políticos de esta política específica, sino también contactar con los anteriores cargos públicos que estuvieron al frente de la responsabilidad de gestionar la integración de inmigrantes, ya que buscaba tener una visión más profunda de la evolución de esta política pública, y de los cambios y continuidades en su gestión política. Esta visión más profunda y amplia con responsables anteriores y actuales de inmigración en las distintas autonomías fue posible en el caso de Cataluña y Andalucía. Sin embargo, fue misión imposible en la Comunidad de Madrid. Esto puede deberse a temas de agenda de los responsables, pero también podría darse el caso de que se trataba de un área específica sobre la que se cierne la sombra de la sospecha de la trama de corrupción de la Gürtel, más concretamente un ex alto cargo<sup>7</sup> en temas de inmigración apareció como imputado, y los actuales aparecían como señalados, lo que generaba cierto recelo a la hora de conceder audiencias o obtener información. El problema no fue el partido político, puesto que se pudo entrevistar a anteriores responsables de inmigración del Partido Popular durante los gobiernos del José María Aznar, sino la situación que podía estar rodeando a la Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid. Esta misma inaccesibilidad se puede comprobar en el proceso para entrevistar a los trabajadores de las distintas entidades

---

<sup>7</sup> La persona imputada en la trama Gürtel era Carlos Clemente, exviceconsejero de Inmigración y Cooperación que dejó la Comunidad de Madrid en Octubre de 2008 para trasladarse a Colombia, dónde trabaja como director general de la Fundación ALAS. Titular de la noticia donde se recoge esta información: "Carlos Clemente dejó establecida la conexión con la trama al dejar su cargo" (El Mundo, 13 de Octubre de 2009). Enlace: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/12/madrid/1255344448.html> [Último acceso: 27 de Marzo de 2015]. Pero la instrucción del sumario de la Gürtel apunta a la existencia de posibles regalos a varios cargos de dicha Consejería según la Cadena Ser en el siguiente titular: "Tres altos cargos de Esperanza Aguirre recibieron regalos de Correa" a fecha 18 de Abril de 2010. Enlace: [http://cadenaser.com/ser/2010/04/18/espana/1271548212\\_850215.html](http://cadenaser.com/ser/2010/04/18/espana/1271548212_850215.html) [Último acceso: 29 de Marzo de 2015].

sin ánimo de lucro al frente de los Centros de Participación e Integración (CEPI) y de los Centros de Acogida Social para Inmigrantes (CASI), para lo que se precisaba de la aprobación desde la Consejería de Inmigración y Cooperación<sup>8</sup>.

Las entrevistas a sindicatos se concentraron en los dos más representativos tanto a nivel estatal como a escala autonómica: Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO). La concertación se realizó con los responsables específicos de políticas de inmigración dentro de la organización sindical, o bien, dentro de un marco más amplio con las personas responsables del ámbito de política social. En este sentido, cada organización sindical tendía a organizarse de una forma diversa en cada autonomía, y esto también nos puede dar una visión de la pluralidad de posiciones y estructuras organizativas sindicales en torno a la inmigración. A nivel local sólo se realizó una entrevista en Cataluña al responsable de Comisiones Obreras en la Comarca de Osona en Cataluña, en la que se obtuvo una valiosa información para entender el funcionamiento de las empresas cárnicas en esta comarca cuya capital es Vic, y el proceso de contratación de trabajadores extranjeros que resulta de enorme valor para darnos cuenta de lo complejo que es para las centrales sindicales el proceso de defensa de los derechos de los trabajadores extranjeros.

Las organizaciones del tercer sector de apoyo a inmigrantes son aquellas que gestionan programas que en su gran mayoría van dirigidos a la población extranjera, o bien tienen algún área específica destinada a trabajar temas de inmigración. La selección de estas entidades buscó criterios de pluralidad como su dedicación en exclusividad a la intervención en temas de inmigración, el tipo de programas puestos en marcha y su asentamiento a lo largo del territorio autonómico; representatividad que podía comprobarse por su presencia en los foros de participación en temas de inmigración existentes tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, y también a través de recomendaciones que se van recogiendo durante el trabajo de campo realizado cuando se preguntaba a las personas entrevistadas por sugerencias a la hora de realizar el primer contacto y posterior entrevista. En el ámbito municipal la presencia de entidades especializadas con implantación municipal, más allá de las

---

<sup>8</sup> Dicha actitud remisa pudo ser percibida durante la realización de las entrevistas. En una de ellas la respuesta por parte de la interlocutora se extiende a lo largo de media hora lo que imposibilita avanzar en el cuestionario. En otra al finalizar la entrevista la trabajadora me pregunta fuera de grabación si "*ha pasado la prueba*".

capitales que concentran un número significativo de recursos de atención en detrimento de municipios del área metropolitana o alejados de la capital, implicaron una selección más compleja y un mayor número de desplazamientos pues se buscaba una visión plural en el territorio. En este sentido, el esfuerzo de movilidad creo que es visible al contemplar el número de localidades en las que se realizó trabajo de campo durante la investigación. Estas entidades cuentan con perfiles que pueden dividirse entre las que son sucursales locales de organizaciones sociales supramunicipales y con una gran estructura técnica por detrás, o bien si se trata de organizaciones más pequeñas con un trabajo exclusivamente local o comarcal.

Las asociaciones de inmigrantes que se pueden diferenciar de las entidades sin ánimo de lucro especializadas en temas de inmigración por su composición étnica, es decir, porque sus integrantes, tanto a nivel directivo como técnico, son en su mayor parte extranjeros y sus actividades están dirigidas a una procedencia u origen nacional concreto. La elección de estas entidades a nivel estatal/autonómico pivotó en criterios similares a los utilizados para elegir a las entidades sin ánimo de lucro: la representatividad, entendiendo por tal su presencia en los foros de debate sobre temas de inmigración de las distintas administraciones; que su selección tuviese en consideración los distintos colectivos nacionales con presencia en el territorio; y finalmente, las recomendaciones efectuadas por otros actores entrevistados durante el campo en esta autonomía. En el ámbito municipal nos encontramos con pequeñas entidades de inmigrantes con una capacidad limitada para llevar a cabo, tanto programas de intervención social como reivindicaciones políticas, aunque esto cambia bastante según el territorio. El criterio de elección estuvo orientado hacia su presencia en los municipios escogidos para realizar las entrevistas a nivel municipal, que fuesen representativas de diversos colectivos nacionales y accesibles a ser entrevistadas, pues el índice de rechazo iba subiendo según nos acercábamos al nivel local. La relevancia de entrevistar a este tipo de entidades radica en el simbolismo que puede tener hablar de políticas de integración consultando a su potencial público beneficiario, es decir, escuchar la voz de la población extranjera. Las políticas de integración de inmigrantes suelen caracterizarse por la máxima “todo para” las personas extranjeras pero “sin”

ellas, dado el escaso influjo de las asociaciones de inmigrantes a la hora de influir en la agenda política.

También hay otras dos categorías que se emplearon de forma excepcional como es el caso de entrevistas a expertos en temas de integración de inmigrantes y las realizadas a empresarios en Andalucía. La primera nos da una información muy valiosa en cuanto a su orientación, profundidad y conocimiento sobre las políticas públicas en materia de integración de inmigrantes; y la segunda, las específicas a empresarios porque son un actor económico relevante para conocer la realidad de la inmigración en la provincia de Huelva, y porque eran responsables en parte de poner en marcha políticas de acogida y atención a la población extranjera contratada en las tareas agrícolas de temporada, circunstancia que no se cumplía en otros puntos geográficos.

En el ámbito local la selección de municipios buscó aquellos que se consideraron representativos en un plano de concentración de población extranjera, y los que habían sido lugares en los que se habían producido conflictos sociales por la llegada de inmigrantes (Vic y Salt en Cataluña, El Ejido en Almería, Coslada en Madrid, entre otros), que fueran sintomáticos de la diversidad territorial y económica de las distintas regiones, y finalmente, aquellas localidades recomendadas por los informantes clave entrevistados creando una derivación fruto del *“efecto bola de nieve”*. Una vez se manejaron un número diverso de municipios se pretendió que las entrevistas a todos los actores se realizasen en esos ayuntamientos seleccionados. Hay regiones donde esto fue posible, y otras en las que tuve que buscar alternativas para cubrir el número de entrevistas planificado en el cuadro tipológico.

Entre los representantes políticos a nivel municipal se buscaba que las personas entrevistadas perteneciesen a las fuerzas políticas con representación autonómica, y también, que tuviesen roles distintos dentro de la dicotomía gobierno-oposición. Una cuestión a considerar es que los políticos seleccionados estaban especializados en temas de Servicios Sociales e Inmigración, lo cual indica *“a priori”* una cierta sensibilidad social hacia la temática en cuestión. Las entrevistas a políticos en el ámbito municipal fueron más complicadas de conseguir de lo esperado, y más concretamente en el caso andaluz, al coincidir el trabajo de campo en los meses

previos a las elecciones locales de 2011, lo que prácticamente imposibilitó su realización.

Tabla 3. Casillero de entrevistas realizadas en el trabajo de campo de la tesis doctoral (2010-2011)

Admon.	Partidos Políticos	Gestores políticos	Sindicatos	Expertos	Técnicos estatal/ autonóm.	ONG	Asociaciones	Capital	Políticos locales	Técnicos locales	ONG/Asoc. de inmigrantes local	Empresarios	TOTAL
Estado	6	5	2	1	2	4	4						24
Cataluña	9	4	2		4	4	4	1	5	3	5		41
Madrid	2	1	2		4	3	4	5	3	3	3		30
Andalucía	3	2	2		1	4	4	1	0	4	3	2	26
Com. Valenciana	2	3		1									6
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>126</b>

Fuente: Elaboración propia.



Hay algunas cuestiones que son determinantes a la hora de lograr realizar las entrevistas. En primer lugar, el tamaño de la autonomía, que implica mayores desplazamientos para lograr cierta dimensión plural en la representación territorial (el caso de Andalucía es paradigmático), la coincidencia con período preelectoral, y finalmente, la difícil accesibilidad a determinados perfiles como son los diputados de partidos políticos con reducida representación parlamentaria.

El tratamiento de los informantes en la investigación se hace público en la tesis [Ver Anexo II], pero se mantiene el anonimato en los extractos de entrevista utilizados durante el análisis, buscando así de esta forma dar visibilidad a los informantes, pero sin asignarles declaraciones que pueden ser comprometedoras. No obstante, las personas entrevistadas pidieron en ocasiones que se apagase el micrófono a la hora de poder acometer críticas que no pueden ser probadas hacia otras personas u organizaciones. Este tipo de demandas fue habitual en los políticos seleccionados para la realización del trabajo de campo. Este tipo de cautela está vinculada a acusaciones de corrupción dentro del ámbito de la gestión de recursos en el campo de las políticas de integración de inmigrantes, de denuncias de clientelismo en el reparto de ayudas o subvenciones públicas, o finalmente, en revelaciones comprometedoras de índole personal sobre adversarios políticos. Toda esta información fue tratada con la debida confidencialidad y excluida del análisis durante la tesis doctoral.

### *1.2.2. La temporalidad del trabajo de campo de la tesis doctoral*

El trabajo de campo para lograr realizar las entrevistas cualitativas comienza con la planificación y contactación en los últimos meses del año 2009 y después se abre un amplio período desde Enero de 2010 hasta Mayo de 2011 donde se van realizando las mismas.

Para efectuar estas entrevistas he llevado a cabo dos estancias de investigación financiadas por el contrato de Formación de Personal Investigador (FPI) del Ministerio de Educación y Ciencia. La primera de ellas en el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid entre el 1 de Enero de 2010 hasta el 1 de Marzo de 2010, y la segunda en el Centre d'Estudis Demogràfics (CED) de la Universitat Autònoma de Barcelona desde el 1 de Mayo de 2010 hasta el

31 de Agosto de 2010. En ambos casos, les agradezco mucho la atención y facilidades para poder realizar mi trabajo tanto a la profesora Cristina Gortázar Rotaeché en Madrid como al profesor Andreu Domingo en Barcelona.

Tabla 4. Fechas de realización del trabajo de campo de la tesis doctoral por territorios [2010-2011]

Trabajo de campo	Fechas
Madrid	Enero de 2010, Febrero 2010 [16 al 28], Marzo 2010, Junio 2010 [1 al 11], y Febrero de 2011
Comunidad Valenciana	6 al 12 de Julio de 2010
Cataluña	Mayo de 2010, Junio [12 al 30] de 2010, Julio [1 al 5, 24 al 31] de 2010, Septiembre [6 al 15] de 2010
Andalucía	Marzo de 2011

Fuente: Elaboración propia

El trabajo de campo en Madrid fue sin duda el más largo porque en un mismo espacio confluyen el cualitativo de políticas estatales como el de la propia Comunidad de Madrid, a lo que se puede añadir la complicación de concertar las entrevistas como representantes políticos y gestores a escala estatal que provocó un número importante de visitas y llamadas infructuosas. Por este motivo en Madrid estuve todo el mes de Enero de 2010, del 16 al 28 de Febrero, el mes de Marzo de 2010, del 1 al 11 de Junio de 2011, y finalmente, todo el mes de Febrero de 2011. El proceso para realizar las entrevistas en Cataluña fue también bastante largo temporalmente y disperso en lo territorial. Por este motivo, los discursos recogidos de los actores se registraron a través de grabaciones en Mayo del 2010, del 12 al 20 de Junio, del 1 al 5 de Julio y del 24 al 31 de Julio, y finalmente, del 6 al 15 de Septiembre de 2010. Las entrevistas en la Comunidad Andaluza fueron las últimas en realizarse, y la experiencia adquirida en los casos anteriores hizo que se pudieran concentrar todas durante un único mes, Marzo de 2011. El trabajo de realización de contactos previo e intensivo condujo a un buen resultado, e ir con un alto porcentaje de entrevistas cerradas, y otras que se pudieron concertar en el propio terreno. En la Comunidad Valenciana estuve realizando entrevistas del 6 al 12 de Julio de 2010.

La experiencia del trabajo de campo fue muy enriquecedora en el plano investigador y personal. Ver en primera persona determinadas realidades hace que fuese más fácil la comprensión posterior del objeto de estudio de esta tesis doctoral, pero también, en un plano más amplio, el propio funcionamiento de la sociedad española, de su clase política y de las dinámicas de una economía especulativa. Poder vivir en las distintas ciudades durante un tiempo, aunque fuese breve, y en ocasiones en barrios de inmigración hace, eso espero, que mi mirada sea más profunda y más crítica sobre el impacto de unas políticas de integración que se quedan en la epidermis de un sistema económico, que provoca directa o indirectamente la exclusión de cada vez un mayor número de capas de esa misma sociedad globalizada.

### *1.2.3. El tratamiento de la información: el análisis del discurso*

“La función crítica debiera consistir en mostrar cómo es lo que es, inclusive qué es lo que es y no en mostrar qué significa” (Sontag, 1966: 27)

El análisis central realizado durante la presente tesis doctoral se refiere a la explotación de las entrevistas cualitativas compiladas durante el trabajo de campo, y de ahí que se deba explicar el tipo de tratamiento que hemos realizado. La entrevista produce un discurso de una *“individualidad socializada”*, es decir, un relato atravesado por una habitus social y lingüístico (Bourdieu, 1991: 91). Será en esta medida en la que debamos interpretar el discurso de los actores. Las declaraciones y el uso de las palabras no son tomados de forma literal, sino que se busca en ellas ofrecer un conocimiento más amplio del marco discursivo en el que se mueven para dar una visión razonable de su relato sobre la integración de los inmigrantes (Valles, 2009: 50).

Para Foucault los discursos pueden dividirse en aquellos que son cotidianos, y que por lo tanto se desvanecen en el mismo momento de ser producidos; y los que son dichos, tienen vocación de permanencia, y que se corresponden con los expresados por los políticos o parlamentarios (Foucault, 1978: 133; Foucault: 1999: 36). En este caso, parte de esos discursos como representaciones sociales son aquellos que están dirigidos a la permanencia, y eso influye en la capacidad para salirse del marco discursivo oficial de sus respectivas organizaciones políticas.

Los discursos son un sistema ordenado y jerarquizado que reproduce una estructura social y simbólica desigual en cuanto a su poder (Berger y Luckmann, 1968: 39, 52, 55-56, Conde Gutiérrez del Álamo, 2010: 44). Para Wodak en el verbo siempre están implícitos el concepto de poder, el de historia y el de ideología (Wodak, 2003: 19). Los enunciados políticos se mueven en un limbo entre la división que incorpora Judith Butler entre los actos de habla ilocucionarios<sup>9</sup>, es decir, los que producen efectos como la sentencia de un juez, y los actos perlocucionarios, que son aquellos que dan lugar a una serie de consecuencias (Butler, 2009:39); y afirmo que están en un limbo porque tienen esa potestad de anunciar acciones, y también porque su propia verbalización tiene sólo consecuencias simbólicas sin necesidad de que estas palabras lleven a la acción. En esa ambigüedad es donde se encuentran las palabras de la política.

Los actores políticos y sociales de un determinado territorio necesitan crear narrativas, y apoyar éstas en discursos, para justificar y legitimar sus políticas de integración al público (Scuzzarello, 2015: 57, 72). Las narrativas son elementos del proceso político que se caracterizan por su “relativa” coherencia, consistencia con la información disponible y por su discernimiento (Boswell, Geddes and Scholten, 2011: 2). El discurso político tiene un carácter más táctico, puede ser incoherente, y busca contentar a los distintos públicos. Aunque podemos considerar la política del discurso como una política en sí dentro del ámbito de las políticas específicas de acomodación de inmigrantes (Zapata-Barrero, 2013), también podemos distinguir entre las narrativas políticas ligadas con ideologías y con posiciones estructurales y culturales sólidas, y los discursos que forman parte de la contienda política bajo el prisma del electoralismo. ¿Cómo llegar a las narrativas? Lo cierto es que metodológicamente hacer una lectura de las narrativas implica el estudio temporal y acumulativo de los discursos de un determinado partido político; es esto lo que permite distinguir lo coyuntural de lo estructural.

En la producción política de discursos influyen los distintos intereses en juego, que explican la ambigüedad y la incoherencia de una parte de las propias políticas de

---

<sup>9</sup> A su vez Judith Butler toma este concepto de la siguiente obra: Austin, J.L. (1998): *Cómo hacer cosas con palabras: palabras y acciones*, Paidós, Barcelona.

integración de inmigrantes (Boswell, 2007: 79; Czaika and Haas, 2013: 492). Esto es lo que se ha denominado *“discursive gap”* y que hace referencia a la discrepancia entre discursos públicos y las políticas sobre el papel, como leyes y regulaciones. Esta diferencia se puede explicar por tres principales factores: a) las políticas de integración reciben la influencia de las intenciones y la agenda de varios partidos políticos y grupos de interés como el sector empresarial, sindicatos, o la propia sociedad civil con relación de fuerzas dispares; b) determinadas circunstancias limitan las opciones políticas en democracias liberales; y c) los discursos migratorios son de largo alcance, mientras que las prácticas políticas son específicas o dirigidas a algún grupo en concreto (Czaika and Haas, 2013: 494-496).

El estado, al igual que los gobiernos regionales, no son entidades monolíticas, y es necesaria una distinción entre el sistema de partidos políticos, que define una serie de creencias o valores al mismo tiempo que los programas políticos, frente a la administración o el aparato burocrático que determina el contenido detallado y la implementación de las decisiones adaptadas. La administración está compuesta por diferentes agencias que persiguen metas e intereses diversos, y con variables grados de autonomía (Boswell, 2007:79).

Hay que añadir que no todos los discursos políticos tienen la misma visibilidad pública, pues mientras los discursos de las élites acceden con libertad al dominio público, otros son silenciados y excluidos de manera constante (Van Dijk, 2003a). Pero si vamos más allá, incluso nos podríamos cuestionar, parafraseando el título de la obra de Gayatri C. Spivak: *¿Pueden hablar los inmigrantes?*, y la respuesta de la intelectual india bien podría ser que no pueden ser oídos porque se parte de la idea de que hablar significa comunicarse con el otro, y que éste sea capaz de entender el mensaje. Es más, Spivak afirma que *“el ventriloquismo del hablante subalterno es la herramienta de izquierdas del intelectual”* (Spivak, 2009: 53). En el estudio de los discursos sobre integración de inmigrantes de los diversos actores políticos y sociales podemos encontrarnos con que esa alteridad, que es percibida como un desafío para el relato del nosotros (Favell, 1998: 3-4, 24-25), es verbalizada por el poder político y por una sociedad civil, donde las propias organizaciones de inmigrantes tienen poca agencia en la determinación de las políticas que inciden en su posición de subalteridad.

Retomando el enfoque metodológico, queremos destacar que lo que se ha pretendido hacer es descomponer los textos, entendidos como registros verbales de un acto comunicativo (Brown y Yule, 2009: 236) transcritos de las entrevistas realizadas. Lo definitorio del análisis del discurso en la investigación social es su descifrado (Ortí, 2000: 247), y lo pretendido es *“relacionar la orientación ideológica de los discursos con la génesis y reproducción de los procesos sociales”* (Ortí, 2000: 268). Pero mi mirada sobre el texto también está condicionada por un determinado contexto social, histórico e ideológico. No ha sido fácil alejarse del objeto de estudio; mi subjetividad sin duda condiciona la interpretación. Como afirma Ibáñez (1991: 111): *“En la mecánica cuántica el sujeto arrastra al objeto: lo modifica al observarlo. Lo que observa es la observación”*. En mi caso, mi simpatía por posiciones más próximas a partidos de izquierda, así como mi visión empática con la idea de Cataluña como nación y con una demanda de una concepción federalista del Estado, serán elementos que es mejor enunciar para dar a conocer al lector la carga ideológica de mi mirada.

El desbrozado de argumentos y contenidos no puede entenderse como la aplicación de un análisis crítico del discurso porque éste busca *“hacer explícitas las relaciones de poder que con frecuencia se hayan ocultas”* (Meyer, 2003: 38). Creo que decir que he logrado ese grado de desenmascaramiento es una pretensión excesiva. No obstante, considero que, en la medida de lo posible, he intentado ser crítica. En un curso de formación sobre análisis de discurso al que acudí hace poco, una alumna de primeros años de doctorado le preguntaba a Félix Balanzó, profesor de filología de la Universitat Autònoma de Barcelona: ¿Cómo no decir algo que ya sabemos en una tesis doctoral aplicando la técnica de análisis del discurso? La respuesta del viejo sabio fue simple y contundente: *“Lea, lea usted mucho. Porque con un capital académico pobre, no pretenderá usted construir una sólida cabaña analítica”*. Y efectivamente, es una gran verdad. El análisis del discurso más allá de la mística de la hermenéutica necesita la profundidad de campo de la teoría. En esta tesis creo que en ocasiones nos hemos quedado en la descripción de la realidad, y que quizás en un futuro este primer intento de acceder a ese complejo mundo de la interpretación nos proporcione las claves para realizar trabajos posteriores más profundos.

La aplicación pragmática del análisis del discurso implicó la lectura en profundidad de manera reiterada de las entrevistas transcritas, el resumen de los principales temas abordados en dichas conversaciones con expertos, el vaciado de la entrevista en relación a los principales ítems analizados en la presente tesis doctoral que son mutables (por poner algunos ejemplos: definición de integración, ubicación en el debate asimilacionismo-multiculturalismo, valoración de las políticas de integración del gobierno, principales conflictos/consensos entorno a la integración de la población extranjera, etc.), en relación a las diferentes categorías se escogían una serie de citas significativas de los diversos autores implicados que podían ilustrar los argumentos principales de los distintos actores o particulares de la entidad en concreto, y finalmente, en el texto se realizó una selección de dichas “citas literales” para ilustrar el análisis realizado.

En ocasiones el discurrir de las propias entrevistas, y la necesidad de conocer hasta que punto el discurso de la persona entrevistado podía ser “representativo” de la narrativa de la entidad en relación con la temática analizada, hacía necesario el uso de material adicional como es el caso de las transcripciones de los diarios de sesiones parlamentarias para las distintas fuerzas políticas, la lectura de medios de comunicación para rastrear las distintas visiones ante una determinada realidad de la integración de la población extranjera, o también la lectura de material interno o de contenido programático de los propios actores que solían definir la posición oficial ante una determinada política o medida de integración. Todo este proceso era complementario al análisis del discurso, logrando enriquecer el mismo, y permitiendo una visión más profunda de la integración de la población extranjera.

## **BLOQUE 2: ESTADO DEL DEBATE SOBRE EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN UN ESTADO COMPUESTO**

“Angst essen Seele Auf” (Traducción: El miedo come el alma), Fassbinder (1976)

La traída de trabajadores extranjeros a Europa, concretamente a los países del centro del continente como es el caso de Alemania, Francia, Bélgica o Holanda, en la década de los años sesenta instaura el principio de temporalidad (López y Esteban, 2006: 1-5; Givens, 2007:67; Le Bras, 2008; Sassen, 2013: 84-86). La ventaja de esta inmigración temporal de índole laboral era que podían adaptarse a los cambiantes ciclos económicos, es decir, retornar a sus países cuando el desempleo era creciente. La presencia migratoria es vista como ilegítima, y sólo justificable por causas laborales por un tiempo finito (Sayad, 2010: 59; Gil Araujo, 2010: 23). La inmigración laboral acaba por convertirse en una migración de población (Izquierdo, 1993: 44-45 y Izquierdo, 2011: 22; Castel, 2007: 41; Givens, 2007: 67-68; Sayad, 2010: 109-11;; Sassen, 2013: 191). Esta percepción de temporalidad implicó un nulo desarrollo de políticas de integración de inmigrantes dirigidas a este segmento de población (López y Esteban, 2006: 1-5). En definitiva, la temporalidad es un deseo y una política que bloquea la integración.

La presencia de estos trabajadores extranjeros en Europa implicaba una exclusión diferencial en el acceso a derechos sociales y políticos (Castels, 2003: 29; Castel, 2007: 32-33; Anguiano Téllez, 2010: 10-11; Baggio, 2010: 57-61; Martínez-Bascuñán, 2011a: 28), lo que provocan una situación de vulnerabilidad y ausencia de poder (Bustamante, 2010: 315-316). La existencia de barreras o obstáculos, de aptitudes racistas, la persistencia de desigualdad social entre las poblaciones migrantes en comparación con los nacionales ha supuesto la aparición reciente de políticas de integración de inmigrantes (Hammar, 1985: 276; Givens, 2007: 67). Los Estados del Bienestar han incluido en el acceso a servicios y prestaciones a los residentes extranjeros legales, porque su lógica está apoyada más en el concepto de contribuyente que en el comunidad nacional (Geddes, 2003: 22; Sainsbury, 2012:10), aunque la presente reducción del gasto social ha traído vientos populistas que



apuestan por un *chauvinismo del bienestar* construido en la exclusión de las personas inmigrantes (Faist, 1994: 440, 451-452). Europa transita de una sociedad industrial con su Estado de Bienestar al Estado menguante en la sociedad postindustrial de servicios.

Fallan o aflojan los motores de la sociedad civil para la integración (familia y mercado) en la sociedad. Es el momento de que los Estados y las instituciones compensen la debilidad social mediante políticas públicas de integración. Paradójicamente, la fragmentación social deja espacio para que se asiente la diversidad cultural migratoria. La sociedad no es un compacto, sino un archipiélago de burbujas flotando sobre aguas en movimiento. La integración es parcial, cambiante y móvil. Y las políticas públicas, debilitadas como los Estados del Bienestar, no producen efectos que compensen la fragmentación, la vulnerabilidad, o incluso generan más burbujas desgajando a las minorías.

Esa fragmentación social tiene su correlato en las políticas públicas, y un efecto de dicho proceso es la aparición de políticas específicas de integración de inmigrantes en Europa. Esta arena política puede incluir en su agenda medidas legales y protección social, derechos de ciudadanía y de acceso a la nacionalidad, leyes anti-discriminación, políticas que promuevan la igualdad de oportunidades, la creación y apoyo a entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes, la mejora de barrios con alta presencia migratoria y con carencias sociales, la viviendas públicas y el acceso a un alojamiento, las políticas educativas interculturales, las prácticas y políticas de tolerancia religiosa, el reconocimiento de la diversidad cultural, y los cursos de lengua y cultura de la sociedad de destino (Kymlicka, 1996: 43-46; Soysal, 1994: 77-82; Favell, 2003: 17; Aparicio y Tornos, 2003: 238-249). Estas serán objeto de análisis en esta tesis doctoral, especialmente las que hagan referencia al ámbito de la integración cultural que es quizás donde más luz pueda aportar esta contribución académica, pero sin dejar de lado la importancia de la incorporación normalizada de los extranjeros a los derechos políticos, a la ciudadanía social, y finalmente, al ámbito laboral. Este análisis se realizará estudiando su institucionalización en un gobierno multinivel donde estado, autonomías y municipios albergan competencias en este terreno.

Este bloque temático estará compuesto por dos capítulos: el capítulo segundo de esta tesis versará sobre la conceptualización del vocablo “integración” aplicado a la población extranjera y los distintos modelos de incorporación cultural propuestos para acomodar la inmigración en las sociedades de destino (asimilacionismo, multiculturalidad e interculturalidad); y el tercer capítulo versará sobre el papel de las administraciones públicas en un estado compuesto en la implementación de políticas públicas de integración de inmigrantes.

## Capítulo 2. La integración como concepto y los modelos políticos de integración de la población extranjera.

### 2.1.: El vocablo “integración” y su polisemia sociológica

“Of equality –as if it harm’d me, giving others the same chances and rights as myself –as if it were not indispensable to my own rights that others possess the same” (Walt Whitman, Leaves of Grass)

La cuestión de la integración de los extranjeros en la sociedades de acogida es un tema central en la sociología de las migraciones. La literatura sobre la materia toma en consideración que los factores religiosos, culturales y políticos de la población inmigrada son las principales razones de su dinámica organizacional en la sociedad de acogida (Soysal, 1994: 111). Los organismos de la sociedad de destino son determinantes en la integración (March y Olsen, 1989: 15-17; Koopmans y Statham, 2000: 30; Zincone, 2011: 382). Son estas instituciones<sup>10</sup> las que explican qué flujos similares, con redes de apoyo parejas, y tradiciones culturales semejantes se organicen de formas distintas en países diferentes (Soysal, 1994: 84-86).

En el interior de las políticas públicas para la integración, las políticas identitarias no tienen sólo como único fin la revitalización de las identidades étnicas o de las tradiciones, sino que son un medio para participar en la política de la sociedad de acogida y para negociar con las instituciones de destino su pertenencia a esta comunidad (Soysal, 1994: 111). A estas políticas identitarias les vamos a prestar una atención preferente.

Los términos empleados para conceptualizar las relaciones establecidas entre los extranjeros y la sociedad de acogida son en pocas ocasiones tomados en el mismo sentido por los distintos académicos (Hammar y Lithman, 1989: 348-349; Hamberger, 2009:3-4). El concepto *integración* ha substituido a otras nociones primigenias como *adaptación* o *asimilación* que intentaron aproximarse al hecho de la necesaria nativización del extranjero en relación con la cultura de la sociedad de recepción.

---

<sup>10</sup> Por instituciones se entiende “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21). Las normas, reglas y símbolos ponen coto a la voluntad de las personas, e influyen en gran medida en el comportamiento político.

Existe la necesidad de nombrar al mismo proceso en épocas distintas con diferentes nombres. En primer lugar, se habló de adaptación, término empleado para referirse a la necesidad de amoldarse a la cultura e identidad de una sociedad basada en la economía industrial (las máquinas, los horarios, el ritmo, etc.) o que equivale a la vida del obrero urbano (Sayad, 2010: 306). La tradición académica estadounidense prefiere emplear asimilación, mientras que la europea utilizar mayormente el término integración (Hamberger, 2009: 4).

El concepto asimilación<sup>11</sup>, nacido de la Escuela de Chicago y empleado por Robert E. Park, E. W. Burgess y W. I. Thomas, implica un proceso unilineal en el cual los inmigrantes se adaptan a la sociedad receptora, que en ocasiones se ha considerado sinónimo del término aculturación. Este enfoque bebe del paradigma sociológico del funcionalismo e incluso de la idea evolucionista spenceriana de etapas o ciclos que hay que superar para llegar a ese corolario final que sería la homogeneidad (Gordon, 1964: 60-64, 77; Terrén, 2002:7; Wieviorka, 2002: 278-279; Ribas Mateos, 2004: 38-39; Alba y Nee, 2005: 19-22). Se llega a la asimilación después de un choque de valores y normas que entran en conflicto en las sociedades de destino, y posteriormente se produce la absorción social y cultural de los extranjeros (Portes y Böröcz, 1998, 54-55; Castels, 2003: 29; Hammar and Lithman, 1989: 349-351). La aportación académica sobre el concepto integración percibe a la sociedad receptora como cohesionada, integrada y conectada (Joppke and Morawska, 2003: 3; Wieviorka, 2014: 639-640). Esta sociedad no existe, más bien podríamos hablar de conjunto de campos o sistemas múltiples e interdependientes que comprometen a los actores sólo de forma parcial. Los inmigrantes están integrados en grupos sociales con posiciones semejantes en alguno de esos campos o sistemas (Joppke and Morawska, 2003: 3).

---

<sup>11</sup> Park y Burgess en 1921 fueron los primeros en definir el concepto asimilación como “un proceso de interpenetración y fusión en el que personas y grupos adquieren memoria, sentimientos y actitudes de otras personas y grupos que, compartiendo su experiencia y su historia se incorporan con ello a una vida cultural común”<sup>11</sup> (Alba and Nee, 1997:828; Terrén, 2006: 8). Esta primera concepción está muy influida por el proceso de asentamiento de los inmigrantes europeos en Estados Unidos. Esta perspectiva afirma la existencia de un proceso social a través del cual los distintos grupos étnicos comparten en las fases de contacto con los autóctonos una cultura común, que provoca con el paso del tiempo un acceso igualitario a las estructuras de oportunidades de la sociedad de acogida, lo que ejerce de incentivo para deshacerse de la cultura y tradiciones de la sociedad de partida y motiva para la adquisición de los valores y modos de comportamiento de la sociedad de destino (Alexander, 2001: 243-244; Terrén, 2006: 8)<sup>11</sup>. Robert Park afirma la existencia de un ciclo de relaciones raciales (“*race-relations cycle*”) con una serie de estadios que hay que atravesar: contacto, competición, acomodación y una eventual asimilación, siendo este proceso progresivo e irreversible (Alba and Nee, 1997: 828; Alba and Nee, 2003: 20).

Los inmigrantes han sufrido acciones de segregación o discriminación, siendo privados “de iure” o “de facto” del acceso a los recursos sociales, económicos, políticos y culturales que disfruta la sociedad mayoritaria (Hammar and Lithman, 1989: 351). Esta discriminación o racismo puede institucionalizarse, es decir, establecer “procesos por los cuales los inmigrantes o los miembros de un determinado grupo étnico se ven excluidos del acceso a las ventajas de una sociedad, bien en el terreno de la educación, de la salud o de la riqueza, no sólo a causa del comportamiento de individuos sectarios sino por razones de la evolución histórica y social de nuestra sociedad” (Hammar and Lithman, 1989: 351).

Será Milton M. Gordon, en su obra *Assimilation in American Life* (1964) quién primero analice el proceso de asimilación<sup>12</sup> de los grupos raciales en torno a una serie de variables que pueden medir este proceso que serían: la cultura, las estructuras, la situación familiar, la identificación, la apertura de espíritu (ausencia de prejuicios), el comportamiento del entorno (ausencia de discriminación) y el civismo, es decir, el respeto de los valores o de la autoridad (Gordon, 1964: 60-83; Hammar y Lithman, 1989: 350).

No obstante, la visión asimilacionista no responde a la pregunta: ¿diferentes para quién? (Waldinger, 2003: 25), porque se discute que esa sociedad de acogida sea compacta. El concepto asimilación puede verse como una metáfora digestiva y como una especie de antropofagia cultural muy arraigada [en territorio francés] y alimentada por la ideología universalista (Sayad, 2010: 307). La idea de destrucción de los particularismos cayó en desuso un tiempo por la mala conciencia asociada al recuerdo colonial. El asimilacionismo francés es capaz de deglutir personas, grupos, etnias, culturas, naciones, lenguas, etc., característica que fue definida por el sociólogo Pierre Bourdieu como el “imperialismo de lo universal”. El concepto de **capital cultural** hace referencia a la internalización de conductas y gustos que gozan de aceptación social y que buscan reproducir el dominio económico y político de una determinada clase

---

<sup>12</sup> Como afirma el sociólogo Antonio Izquierdo: “asimilación es igualdad en lo básico, en lo que importa de verdad en la vida social y no la firma de un contrato de adhesión a las costumbres de unos Estados-nación que nunca han sido homogéneos social y culturalmente” (Izquierdo, 2011: 23). Si equiparamos asimilación con normalización este concepto puede semejar válido, pues es el trato racial, fundamentado, en el prejuicio de la inferioridad por el color de la piel o su nacionalidad de origen, el que construye barreras internas y sociales al proceso de asimilación (Izquierdo, 2011: 24). La normalización implica un vaciado étnico, es decir, una “transferencia parcial de valor simbólico desde la identidad étnica a la identificación nacional” (Izquierdo, 2011: 28).

social (Bourdieu, 1979: 11-17). Esta dinámica crea la categorías de normal y desviado que pueden equivaler respectivamente a nacional<sup>13</sup> e inmigrante (Martínez-Bascuñán, 2011a: 37).

El auge del pensamiento social crítico, especialmente contra el colonialismo y sus consecuencias, y las reminiscencias biologicistas de un pasado europeo definido por la intolerancia cultural (Favell, 2010: 376) provocaron el abandono del concepto *asimilación* en las sociedades occidentales europeas a favor de la noción *integración*. En Europa, la idea de *integración* de los “otros” está muy entrelazada con el proceso identitario de construcción nacional, por este motivo cobra especial énfasis académico el estudio de los procesos de naturalización, el acceso a los derechos de ciudadanía y al Estado del Bienestar, el análisis de la participación política y social de los extranjeros, etc. (Favell, 2010: 377).

#### 2.1.1.: *El concepto de integración: de la sociedad al Estado*

El término “integración” está muy vinculado al pensamiento del sociólogo francés Emile Durkheim, la necesidad del individuo de integrarse en el grupo social para el correcto funcionamiento de la sociedad a través del principio de solidaridad orgánica (Durkheim, 1987: 179; Beriain, 1996: 23). La integración equivale a socialización, y cuando más especializada esté una sociedad, más complicada será la entrada de extranjeros en la misma.

La integración es polisémica en un mismo contexto porque según el uso que realicen los distintos actores, ubicados en posiciones dispares en relación con el poder, sus objetivos e intereses son dispares. No obstante, este vocablo que ejerce de “palabra paraguas”<sup>14</sup> (Grillo, 1998: 177) con una dupla función normativa y descriptiva, permitiendo a su vez dar coherencia a una serie de medidas políticas que a modo de

<sup>13</sup> El término *asimilación* ilustra el punto de vista etnocéntrico de las sociedades receptoras que son el motor de la asimilación, y exige a quienes son objetos de este proceso que sean sujetos pasivos, y finalmente, acepten la *asimilación* sin resistencias. En ocasiones, preservar este concepto, puede abrir las puertas a un análisis que capture su significado nacionalista y coercitivo, a la par que tenga en cuenta las consecuencias para las personas migrantes (Cook-Martín, 2013: 5). En esta misma línea, cabe destacar la autosuficiencia nacional en los debates políticos sobre inmigración, cada Estado-Nación es capaz de crear sus propias categorías y conceptos que son producto de sus propios debates internos que reproducen viejas narrativas nacionales (Favell, 2010: 379).

<sup>14</sup> Afirma Kitty Calavita al respecto: “La vaguedad del término es reforzada por la diversidad de estrategias diseñadas para promoverla, que van desde cursos de idiomas y clases de socialización creadas ostensiblemente para asimilar, a las campañas de tolerancia que promueven beneficios de la diferencia cultural y el multiculturalismo” (Calavita, 2006: 198-199).

parche buscan lograr un objetivo improbable: la construcción de una sociedad multirracial y multicultural (cohesionada y exitosa) (Favell, 2010: 373).

La integración da nombre a una política específica destinada a la población extranjera. Si juzgamos la retórica política y los programas diseñados en su nombre nos encontraremos con que principalmente puede traducirse por inclusión social y cultural, sumado a una cierta tolerancia por la diversidad, y que se opone a procesos de segregación, exclusión o rechazo. Esta metamorfosis de conversión del homo migrante en un vecino no se produce sin miedos en la sociedad de destino, es más, ninguna sociedad puede soportar alteraciones fuertes y sostenidas de su cultura, sin embargo, el grado de tolerancia a la diversidad cultural varía en relación al carácter de la sociedad receptora (Zolberg, 2006: 42).

La inmigración no ha sido siempre un tema político y no ha ocupado espacio en las agendas como un ámbito de actuación y puesta en marcha de políticas públicas distintivas (Gil Araujo, 2010: 29). La gestión de la diversidad pasa a ser considerada un problema a resolver. Los discursos del fracaso en el asentamiento son achacados al individuo-migrante y la causa es la diferencia cultural, que parece ser la fuente de todos los males sociales. Los gobiernos, desde un prisma foucaultiano, tienen como meta moldear la conducta de aspectos del comportamiento humano en base a una serie de normas y fines (Foucault, 1999: 190-197)<sup>15</sup>. El gobierno produce problematización (Gil Araujo, 2010: 42). La lógica gubernamental percibe y construye los objetivos de actuación conforme si fueran enfermedades susceptibles de diagnóstico y cura (Gil Araujo, 2010: 43). En este sentido, las políticas de integración de inmigrantes buscan erradicar la anomalía de la presencia de extranjeros en el territorio de la nación, por lo tanto, hay que intervenir desde las políticas sociales para solventar “sus diferencias/deficiencias y transformarlos en ciudadanos activos, participativos y

---

<sup>15</sup> La “gubernamentalidad”, neologismo creado por el autor que une los vocablos gobierno y mentalidad, es para Foucault: “Con la palabra «gubernamentalidad» quiero decir tres cosas. Por «gubernamentalidad» entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. En segundo lugar, por «gubernamentalidad» entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no ha dejado de conducir, desde hace muchísimo tiempo, hacia la preeminencia de ese tipo de poder que se puede llamar el «gobierno» sobre todos los demás: soberanía, disciplina; lo que ha comportado, por una parte; el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que por «gubernamentalidad» habría que entender el proceso o, más bien, el resultado del proceso por el que el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en los siglos xv y xvi en Estado administrativo, se vio poco a poco «gubernamentalizado» (Foucault, 1989: 195).

responsables, en consonancia con el sujeto imaginado por la racionalidad política liberal avanzada” (Gil Araujo, 2010: 43).

En síntesis en España ha calado en la clase política el enfoque del “patriotismo constitucional” habermasiano, que aplicado a las migraciones se concreta en la necesaria neutralidad de la substancia ética de una integración política que une a los ciudadanos del estado ante las diferencias entre comunidades étnico-culturales dentro del territorio que cuentan con su propia visión del bien común (Habermas, 1998; 154). Existen en este marco dos tipos de asimilación cívica: 1) la aceptación de los principios constitucionales por parte de la población extranjera; 2) la aculturación que implica que la asimilación penetre en el nivel de la integración étnico-cultural, es decir, que su impacto sea profundo en la identidad colectiva de origen de los extranjeros más allá de la necesaria socialización política (Habermas, 1998: 155). Eso sí, pensemos en que las fuerzas conservadoras están más escoradas hacia una asimilación cultural, y las fuerzas más situadas a la izquierda son más defensores de una norma flexible pero desposeída de identidad(es) nacionales. En definitiva, la integración es un concepto plural y su aplicación política puede ser una propuesta controvertida.

## **Capítulo 2.2.: ¿Qué fue de los clásicos modelos migratorios? La discusión en torno al asimilacionismo, el multiculturalismo y la interculturalidad**

“No oprimáis al extranjero, porque vosotros sois extranjeros en esta misma tierra”  
(Julia Kristeva)

Los estados europeos ante la llegada de inmigrantes han gestionado su respuesta a través de tres modelos de gestión de la diversidad: 1) la respuesta asimilacionista; 2) el modelo multicultural y 3) el modelo intercultural (Alexander, 2001: 241-248; Rex, 2002: 33, Rodríguez-García, 2010: 253-254; Taylor, 2012: 415-420).

En el presente trabajo académico nos centraremos en el debate entre las posiciones asimilacionistas y multiculturalistas, y abriremos un espacio de reflexión sobre la propuesta intercultural que parece emerger como una tercera vía más pragmática entre estos paradigmas encontrados.



### 2.2.1. La(s) asimilación(es): la respuesta clásica a la gestión de la diversidad

“Como muchos otros grupos establecidos, se sintieron expuestos a un ataque en tres direcciones: contra su monopolio de los recursos de poder, contra su carisma de grupo y contra sus normas. Respondieron a lo que experimentaban como un ataque cerrando filas contra los forasteros, excluyéndolos y humillándolos. Los forasteros no pretendían en modo alguno atacar a los antiguos residentes. Sin embargo, se vieron en una posición desgraciada, a menudo humillante. El drama se desarrolló por ambas partes como si fuesen títeres que pendían de un hilo” (Norbert Elias, 2003: 251).

¿Cómo construimos la otredad? El sociólogo alemán Norbert Elias en su estudio publicado en el año 1976, *The Established and the Outsiders*<sup>16</sup>, afirma la existencia de una regularidad empírica que consiste en que el grupo más poderoso se percibe a sí mismo como mejor o superior en términos humanos en comparación con los restantes grupos (Elias, 2003: 220).

Los primeros estudios de la Escuela de Chicago hacen hincapié sobre las desigualdades que sufrían los grupos étnicos en la ciudad. Robert Park y Milton Gordon afirmaban que la modernización provocaba que el proceso de asimilación fuese lineal e irreversible (Telles y Ortiz, 2011: 93-95). Robert Park fue uno de los primeros sociólogos en abandonar la raza como variable explicativa y centrarse en el estudio de las relaciones raciales, es decir, aquellas que se producen entre los miembros de distintos grupos sociales que eran conscientes de esas diferencias (Terrén, 2001: 94-95). La evolución de estas relaciones étnicas depende de la comunicación a la que considera como central en la configuración de la vida social y de los procesos de interacción (Terrén, 2001:97). Robert Park distingue cuatro tipos de interacción social que emplea en su teoría del ciclo de las relaciones étnicas: competición, conflicto, adaptación y asimilación (Terrén, 2001: 97)<sup>17</sup>. La asimilación

<sup>16</sup> Elias, N. And Scotson, J.L. (1994, 1965): *The Establish and the Outsiders*. Sage: London.

<sup>17</sup> En las sociedades diversas compuestas por etnias distintas los individuos tienen una relación más simbiótica que una convivencia cultural. Esta relación conlleva al aislamiento, pero la propensión natural a la comunicación provoca esa ruptura de la incomunicación. Esta comunicación se convierte en mayor participación social y a su vez en fuente de conflictos derivados de una competencia y una búsqueda de un nicho de seguridad en la economía local. En este momento es cuando el grupo minoritario percibe la distancia que los separa de alcanzar el estatus y dominio del grupo con poder en la comunidad. El conflicto cultural se traduce en una puesta en marcha del proceso de asimilación. De este conflicto cultural y de la comunicación surge una fuerza imparable que provoca la asimilación. Los conflictos son resueltos a través de soluciones pragmáticas y temporales. El proceso imparable hacia la asimilación a través de matrimonios mixtos, amistades, préstamos culturales o imitación del grupo de mayor status tiene sus dificultades y sus ritmos diversos (Terrén, 2001: 99). Por asimilación entiende el “proceso de disolución de algunos signos externos que produce una homogeneidad superficial (en las modas y en los modos) perfectamente compartible con profundas diferencias de criterio y de actitud” (Terrén, 2001: 100).

sería el estadio final del proceso que implica la desaparición de rasgos culturales propios y la asunción de valores y prácticas de la sociedad de destino.

Milton Gordon en su obra “Assimilation in American Life”<sup>18</sup> afirma que las fronteras étnicas o grupales aparecen por la ausencia de interacción entre los grupos y de aislamiento espacial, es decir, por inexistencia de contacto, pero una vez restablecida la interacción la asimilación completa era una realidad (Garreta Bochaca, 2003: 56-59; Telles y Ortiz, 2011: 94). Gordon distingue tres tipos de asimilación: 1) cultural o aculturación que consiste en el cambio de las propias pautas culturales adaptando las de la sociedad receptora; 2) la asimilación estructural que implica la participación en instituciones de la sociedad de acogida, es decir, una equiparación con el nivel educativo y ocupacional del grupo de nacionales; y 3) una asimilación matrimonial, es decir, los matrimonios mixtos se convierten en pauta general (Garreta Bochaca, 2003: 57).

Gordon realizará una tipología de modelos o filosofías de integración que denomina y caracteriza de la siguiente manera: a) la “anglo-conformity”<sup>19</sup> que reclama la renuncia total a la cultura ancestral de los extranjeros a favor de las costumbres y los valores anglosajones del grupo dominante; b) la idea del “melting pot” implica la fusión de los grupo principal anglosajón con otros grupos de inmigrantes mezclando sus respectivas culturas en una nueva cultura americana autóctona; y c) el “pluralismo cultural” que defiende la conservación de la vida comunitaria y de importantes porciones de la cultura propia, después de los grupos étnicos alcancen la ciudadanía americana y su integración política y económica en la sociedad de acogida (Gordon, 1964: 85).

La teoría del prejuicio racial, planteada por el sociólogo americano Herbert Blumer, principal teórico del interaccionismo simbólico, parte del supuesto de que el recelo por cuestiones de raza existe como posición de grupo más allá que por un conjunto de circunstancias o características individuales (Blumer, 2002: 133). El prejuicio racial nace de las relaciones entre grupos, afirmación similar a la realizada

---

<sup>18</sup> Milton M. Gordon (1964): *Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion, and National Origins*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>19</sup> Concepto acuñado, según Milton Gordon, por Stewart G. Cole and Mildred Wiese Cole (1954): *Minorities and the American Promise*, New York, Harper and Brothers, Chapter 6 (Gordon, 1964: 85).

por Robert Park, es decir, del contacto. Los individuos con suspicacias pertenecen a un grupo racial dominante, y designan a otro grupo contra el que sienten miedos<sup>20</sup>. No obstante, este sentimiento es variable, es decir, pueden mutar<sup>21</sup> las condiciones y las relaciones de poder, pero suele percibirse al grupo racial subordinado como un todo o un grupo unificado (Blumer, 2002: 190)<sup>22</sup>.

El concepto “asimilación segmentada”<sup>23</sup> se basa en el hecho de que se pretende la asimilación de los migrantes pero no a la sociedad en general, sino a un cierto segmento de ella (Portes y Zhou, 2012: 49-50). La existencia de diferentes trayectorias de integración que personas diversas en comunidades heterogéneas que dan como resultado diversas experiencias y sentimientos de pertenencia y un dispar éxito económico (Portes, Fernández-Kelly, Haller, 2009: 19-23; Aparicio y Portes, 2014: 38-45). El término de “segmentación” se extrae de la teoría de los mercados laborales segmentados porque destacan que será la inserción laboral la que mayor influencia puede ejercer sobre la integración de las segundas generaciones de migrantes (Terrén, 2006: 14)<sup>24</sup>. Las críticas al enfoque asimilacionista se centran en su visión de secuencia

<sup>20</sup> La formación de una imagen grupal propia y ajena tiene lugar en términos de relaciones entre esas colectividades. El académico señala cuatro tipos de sentimientos básicos presentes en los prejuicios raciales de la comunidad hegemónica: a) un sentimiento de superioridad, el grupo dominante atesora la seguridad de que su posición dominante es natural, por lo tanto desprecia totalmente las cualidades del grupo racial subordinado; b) una creencia en que el grupo étnico subalterno es diferente de forma inherente a su ser; c) un sentir de propiedad con respecto a ciertas parcelas de privilegios y ventajas; y d) albergan miedo y desconfianza del grupo inferiorizado, es decir, piensan que cuentan con intenciones de apoderarse del patrimonio exclusivo del grupo dominante (Blumer, 2002: 185-186). Los factores que pueden influir en esta percepción de posición de grupo son el prestigio, el poder, las capacidades, ideas preconcebidas, objetivos, planes y oportunidades que pueden dar lugar al sentimiento de posición de grupo (Blumer, 2002: 189).

<sup>21</sup> Un ejemplo de este cambio se produce con el colectivo de inmigrantes mexicanos asentados en Estados Unidos, en el siglo XIX en California los mexicano-estadounidense tenían un estatus superior a la de personas negras e inmigrantes chinos, y ligeramente inferior al de los nativos blancos. Antes de 1900 la frontera entre México y Estados Unidos estaba abierta y era sencillo cruzar la frontera para los mexicanos. Pero a principios del siglo XX las cosas cambian, y comienza el rechazo a la inmigración mexicana hacia Estados Unidos derivado del deseo inagotable de mano de obra barata de los empresarios agrícolas y ganaderos del Sur de EE.UU. y por el nacimiento de sentimientos nativistas (Telles y Ortiz, 2011: 160-164).

<sup>22</sup> Las consecuencias de que la imagen del grupo subordinado es grupal son las siguientes: 1) la construcción de la imagen del grupo dominado se produce en la lejanía y no en la cercanía; 2) esta construcción se realiza en la arena pública<sup>22</sup> dónde los portavoces de grupo dominante se erigen en representantes del grupo; 3) en la mayor peso en la discusión pública la realizan individuos y grupos que gozan de la confianza de los demás y a los que se les atribuye prestigio, autoridad y poder, es decir, la élite social e intelectual juega un papel clave en la formación del sentimiento de posición de grupo y en la caracterización del grupo subordinado; y 4) en este contexto determinados sectores de interés puede querer monopolizar el discurso y encauzar las interpretaciones sobre el otro grupo, para así defender unos intereses particulares que derivan del lugar que les interesa que ocupe el grupo dominante (Blumer, 2002: 192).

<sup>23</sup> Entre los críticos de la teoría de la asimilación segmentada destacan Perlmann (2005) y Waldinger (2007). Perlmann, J. (2005): *Italians Then, Mexicans Now: Immigrant Origins and Second Generation Progress 1890-2000*, New York: Russell Sage Foundation and the Levy Economics Institute at Bard College. Waldinger, R., Lim, N. and Cort, D. (2007): “*Bad Jobs, Good Jobs, No Jobs? The Employment Experience of the “New” Second Generation*”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33.

<sup>24</sup> La clase social de los inmigrantes en la sociedad de partida es una variable a considerar, especialmente en el caso español porque su migración es en gran medida laboral, que podemos dividir en antiguos trabajadores rurales y urbanos, profesionales y administradores de empresa, y finalmente, los empresarios. Los trabajadores representan el flujo más numeroso y cumplen un destino eminentemente laboral en las sociedades de destino, aportan habilidades, trabajo duro y perciben salarios bajos que facilitan la adaptación de las empresas a los ciclos económicos (Portes y Böröcz, 1998: 56). Los que ejercían profesiones liberales en la sociedad de procedencia suelen incorporarse a la sociedad de destino en situación administrativa legal y con residencia de larga duración, escapan de la amenaza de la pobreza y de la movilidad social descendente en sus países. Finalmente, los

única que impide observar la pluralidad de caminos que recorrieron estas minorías extranjeras, concretamente hay tres dimensiones que pueden afectar al resultado: las condiciones de salida, el origen de clase de los inmigrantes y los contextos de recepción (Portes y Böröcz, 1998, 55).

Un componente muy importante dentro de la teoría contemporánea de la asimilación es el modelo del logro de estatus. Esta teoría centra su análisis en cómo los padres transmiten su posición económica y racial a sus hijos, y cómo la educación determina la posición socioeconómica y laboral en la edad adulta (Bourdieu y Passeron, 2010: 22-32; Willis, 1998: 13-15, Telles y Ortiz, 2011: 196-209; Aparicio y Portes, 2014: 38-39). Los indicadores socioeconómicos de la familia, principalmente, el nivel educativo de los padres, la posición laboral de los padres y los ingresos familiares son un gran predictor del estatus socioeducativo de los hijos y otras variables del capital humano, lo que influye en el estatus ocupacional de los hijos y en los ingresos económicos (Calero y Escardíbul, 2009: 372-376). Esta teoría sumada al paradigma asimilacionista de los migrantes asume que el estatus de las generaciones futuras, y de los descendientes de inmigrantes, mejorará paulatinamente con la adquisición de destrezas en el idioma de la sociedad de destino, con el aumento del capital humano y social<sup>25</sup> y con su integración en la sociedad dominante, concretamente, en las instituciones y cultura del país de destino (Telles y Ortiz, 2011: 106; Aparicio y Portes, 2014: 39-40).

El concepto de racialización define el proceso a través del cual se debilitan o fortalecen las fronteras étnicas. La racialización otorga significado a la idea de raza, en el sentido de que varían según las sociedades y con el tiempo más que contribuir a un hecho inalterable de nacimiento (Telles y Ortiz, 2011: 109). La racialización puede afectar más a unos individuos que a otros porque ciertas personas pueden aproximarse más al estereotipo estigmatizado, es decir, el color de la piel como estigma en determinadas sociedades afectará más a aquellos miembros con piel más oscura (Telles y Ortiz, 2011: 116-117; Rica y Ortega, 2012: 170-171).

---

empresarios en origen tratan de reproducir su posición de clase en la sociedad de acogida lo que depende de la pericia, los recursos de capital y las condiciones del contexto de recepción (Portes y Böröcz, 1998: 58).

<sup>25</sup> Los académicos Telles y Ortiz definen capital social como *“las ventajas que tienen algunos individuos como consecuencia de la ubicación de su familia en las redes sociales o de su relación con ellas”* (Telles y Ortiz, 2011: 216).

### 2.2.2. *Deconstruyendo el modelo asimilacionismo: perspectivas críticas*

La asimilación de los inmigrantes buscaba la absorción de las normas culturales existentes para que con el tiempo la diferencia se borrara y se volvieran indistinguibles de los ciudadanos naturales (Martiniello, 1998: 47; Entzinger, 2000: 103; Kymlicka, 2003: 187, Banting et alia, 2006: 54-55, Entzinger, 2000: 103; Faist, 2009: 175). El objetivo de esta política era convertir a los extranjeros en miembros leales y productivos de la sociedad, y utilizaba en ocasiones visiones denigrantes de otras culturas (Kymlicka, 2003: 187, Banting et alia, 2006: 54-55). La integración social de los extranjeros se produce a través de un proceso secuencial o simultáneo que conduce a la desaparición de los marcadores culturales en el plazo futuras generaciones (Bauböck, 2003: 55; Faist, 2009: 175). Detrás de esta política se esconde el miedo a que los extranjeros mantengan fuertes lazos de lealtad con comunidades extranjeras que pueden tener intereses contrarios a los de la sociedad receptora (Bauböck, 2003: 55).

El cambio de una política asimilacionista a una política multiculturalista de gestión de la diversidad migratoria, emerge en la década de los sesenta<sup>26</sup> por la lucha por los derechos civiles puede concretarse en estas ocho políticas: 1) apuesta por el multiculturalismo en las leyes o en el parlamento en los distintos niveles de gobierno: central, regional y/o municipal; 2) introducción en el currículo escolar del enfoque multicultural; 3) sensibilidad hacia la representación de la diversidad en los medios de comunicación de titularidad pública; 4) excepciones a la norma en temas de vestimenta, cambios legislativos en el ámbito laboral acerca del descanso dominical, etc. pero con referendo legislativo; 5) aprobación de la doble nacionalidad; 6) subvencionar actividades culturales desarrolladas por asociaciones de inmigrantes o étnicas; 7) financiar programas de aprendizaje de la lengua nativa o a favor de la educación bilingüe; y 8) discriminación positiva de aquellos grupos de inmigrantes

---

<sup>26</sup> Emmanuel Tood afirma que a la revitalización de la idea de etnicidad se unió una floración diferencialista apoyada por el feminismo y por la militancia homosexual que se basaban en un postulado diferencialista que era la existencia de esencias humanas distintas e irreductibles (Tood, 1994: 89).

desfavorecidos (Joppke, 1999: 634; Banting et alia, 2006: 56-57; Kymlicka, 2009: 87; Martiniello, 2003: 71-75<sup>27</sup>; Martiniello, 1998: 61).

El surgimiento del nuevo asimilacionismo en las últimas décadas está muy relacionado con un clima hostil político contrario a la ayuda gubernamental hacia las minorías étnicas que ha avivado prejuicios latentes de otras épocas (Rex, 2000: 69; Moore, 2011: 58-59). Los extranjeros intercambian aculturación por aceptación en la sociedad de destino, y aceptan ese contrato social para garantizar la movilidad social ascendente de futuras generaciones. Este itinerario de sumisión al orden establecido los alejaría de los estratos más bajos de la sociedad. Sin embargo, empieza a verse cómo esta interpretación puede ser incorrecta. En todo caso se produce una asimilación segmentada, es decir, es importante conocer a qué sector poblacional se asemejan las segundas generaciones en la sociedad de destino: a las clases medias blancas norteamericanas, a la *underclass* urbana, o si buscan una integración pero sin perder el contacto con los enclaves étnicos (Portes y Min Zhou, 2012: 48-49).

Richard Alba y Victor Nee<sup>28</sup>, académicos que podemos ubicar dentro del paradigma sociológico institucionalista, han defendido la teoría del asimilacionismo con matizaciones. Asumen que la raza es una barrera para la integración con éxito en la sociedad estadounidense, pero no es un obstáculo insuperable, y que el proceso de asimilación cambia en relación a las características individuales y grupales que funcionan de manera conjunta (Alba and Nee, 2003: 273). Estas características del grupo, con son la raza, el lugar y el capital humano, y del individuo no alteran su rumbo hacia la asimilación sino su ritmo que no tiene porque conducir a una movilidad social ascendente (Alba and Nee, 2003: 162-163; Telles y Ortiz, 2011: 71). Las instituciones y el poder son elementos que pueden oprimir a las minorías raciales, y la rigidez de las fronteras sociales puede excluir socialmente a determinados colectivos étnicos, como sucedió con las personas negras en Estados Unidos. Los defensores del

---

<sup>27</sup> El sociólogo belga Marco Martiniello afirma que las políticas multiculturales cubren un amplio espectro de intervenciones públicas que agrupa en seis ítems: 1) reconocimiento institucional en las constituciones del carácter multicultural del estado; 2) subvencionar grupos o asociaciones de inmigrantes para realizar actividades de tipo multicultural que fomenten la diversidad cultural del estado; 3) diferentes iniciativas destinadas a luchar contra el racismo y la xenofobia; 4) fomentar la diversidad en el ámbito de la escuela; 5) adoptar medidas en el ámbito de la política lingüística que pasan por facilitar la relación del Estado y los extranjeros, partiendo de que estos puedan expresarse en sus lenguas de origen; 6) que las autoridades públicas intervengan para garantizar el derecho a las distintas prácticas religiosas (Martiniello, 2003: 71-75).

<sup>28</sup> Portes y Rumbaut (2001) en su libro *Legacies: The Story of the immigration Second Generation*, afirman que las excesivas excepciones a la teoría de la asimilación hacen poco veraz la imagen de un camino recto y uniforme para los descendientes de inmigrantes.

modelo pluralista asocian la solidaridad del grupo con una mayor probabilidad de éxito económica por la creación de enclaves étnicos, lo cual, para esta visión no se trata de un proceso mecánico y no siempre cierto (Alba and Nee, 2003: 162-164).

### 2.2.3. La teoría multicultural: Taylor, Walzer y Kymlicka

"Who is the Tolstoy of the Zulus? The Proust of the Papuans? I'd be glad to read him"  
(Saul Bellow)<sup>29</sup>

Hubo un tiempo en el que parafraseando a Nathan Glazer (1998): "We were all multiculturalists times ago". Se trata de un paradigma académico, político y normativo inserto en las corrientes de pensamiento crítico y en el marco de las políticas progresistas. La exaltación de la diferencia es la esencia del multiculturalismo, pero también, en planteamientos teóricos afines como son el comunitarismo<sup>30</sup>, el relativismo cultural o el pensamiento postmoderno (Tully, 2002: 102; Kymlicka, 2009: 143; Cobo, 2011: 23; Kivisto, 2012: 4<sup>31</sup>). Las políticas multiculturalistas son un "conjunto de iniciativas públicas destinadas a tener en cuenta, es decir, a reconocer, tolerar o fomentar la diversidad de culturas e identidades en la sociedad. Consisten, por un lado, en una serie de políticas públicas, y por otro, en un conjunto de derechos garantizados a los miembros de ciertos grupos minoritarios" (Martiniello, 1998: 61).

El resurgir del debate público sobre la cultura y las identidades culturales está muy relacionado con una serie de acontecimientos históricos en la década de los sesenta: la eclosión del movimiento por los derechos civiles y las minorías raciales en Estados Unidos; el renacimiento étnico de las minorías raciales de origen europeo en Estados Unidos; y finalmente, la reaparición con fuerza de los regionalismos en Europa occidental a raíz del despertar de los nacionalismos en el Tercer Mundo durante el proceso de descolonización (Moore, 2011, 58-59; Martiniello, 1998: 16-18). Este rebrote identitario está muy ligado al incremento de las desigualdades sociales en Occidente (Martiniello, 1998: 24). No obstante, el multiculturalismo como concepto se

---

<sup>29</sup> Entrevista en The New Yorker, 7 de Marzo de 1988. Las polémicas declaraciones fueron tomadas como una crítica a la literatura no occidental.

<sup>30</sup> El comunitarismo como pensamiento se caracteriza por criticar la teoría liberal universalista de inspiración kantiana. En el debate acerca de la integración de inmigrantes, este paradigma defiende que el individuo se constituye en sociedad y sus características derivan de su comunidad de pertenencia de la cual no es posible desvincularse.

<sup>31</sup> Peter Kivisto define el multiculturalismo como un proyecto moral que tiene como meta aprender a vivir con la diversidad de forma que se pueda promover la igualdad, la justicia y extender los niveles de solidaridad social declarados por el respeto y el reconocimiento mutuo, el diálogo intercultural y el intercambio, y una justa distribución de los recursos.

puede interpretar de maneras distintas en Estados Unidos y Europa. En Estados Unidos está más vinculado con las interpretaciones del papel de las minorías en la cultura y en la historia (Castels, 2003: 30). El paradigma multicultural en la sociedad norteamericana propició una mayor aceptación de la diversidad cultural y religiosa de los inmigrantes, principalmente, en el ámbito privado. En Europa, debido a causas diversas como los procesos de construcción de los Estados-Nación y la búsqueda de la homogeneidad en el territorio, y la propia dominación de grupos sociales en el plano cultural y religioso, y la llegada de inmigrantes de terceros países en algunos casos procedentes de territorios explotados por el colonialismo, hace que la diversidad cultural no sea tan aceptada como en el caso estadounidense (Joppke, 1999: 633).

En la filosofía política un debate clásico ha sido el intento por definir una buena sociedad liberal, y en la parte que nos interesa, la pregunta que nos hacemos es si esta sociedad debe garantizar los derechos colectivos además de los individuales y en qué medida este reconocimiento de los derechos comunitarios puede erosionar los derechos individuales en el centro del pensamiento liberal (Rex, 2000: 61; Rex, 2002: 30).

El multiculturalismo tiene en el filósofo canadiense Charles Taylor uno de sus máximos referentes académicos. Este teórico en su obra “El multiculturalismo y la política del reconocimiento” destaca la importancia de la exigencia de “reconocimiento” en la sociedad actual y su creciente peso en el ámbito político. Esta demanda pivota sobre la noción de identidad que define como la “interpretación que hace una persona de quién es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano” (Taylor, 2003: 43). La identidad se construye a través de relaciones dialógicas, es decir, en el diálogo abierto con los demás, o con lo que George H. Mead denominó “los otros significantes” (Mead, 1991: 175-179; Taylor, 2003: 52-59). Esta se moldea por el reconocimiento o la falta de este, y en ocasiones, por el falso reconocimiento de los otros que implica una forma de opresión que encierra a las personas en un modo de ser falso, deformado o reducido (Taylor, 2003: 43-44). El filósofo canadiense toma como argumento ejemplarizante la explicación de Frantz



Fanon<sup>32</sup> y su libro “Los condenados de la tierra” en el que se sostiene que la principal arma de los colonizadores es su capacidad para imponer o afirmar su hegemonía inculcando una imagen de inferioridad a los subyugados, para liberarse deben deshacerse de esa autoimagen negativa (Fanon, 1963: 71-73).

En esta lógica argumentativa, Taylor asevera que negar el reconocimiento de esa identidad puede ser para sí (individuo) una forma de opresión (Taylor, 2003: 58-59; Gutmann, 2003: 68). La política de la identidad igualitaria establece una cesta idéntica de derechos e inmunidades igual para todas, el principio de respeto igualitario exige tratar a todas las personas de una manera ciega a la diferencia (Taylor, 2003: 60-61, 67). El igualitarismo universalista acusa a la política de la diferencia de provocar discriminación y la política de la diferencia le achaca al liberalismo igualitario que constriñe a los individuos en la homogeneidad de la cultura o modo de ser mayoritario.

Las sociedades multiculturales fruto de los procesos migratorios deben regirse por una política de reconocimiento que otorgue igual valor a las diferentes culturas. Añade Taylor que los pueblos buscan reconocimiento, no condescendencia, es decir, debemos evitar realizar juicios de valor sobre culturas que desconocemos (Taylor, 2003: 103). El problema que nos impide realizar una comparativa entre culturas es que las herramientas, es decir, las normas son occidentales (Taylor, 2012: 415).

Una voz atípica dentro de este debate es la del filósofo político comunitarista estadounidense Michael Walzer. En su obra “Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad” acuña el término de “igualdad compleja”, que consiste, en una conceptualización sobre el hecho de que la idea de la justicia depende de la existencia de esferas separadas, y cada esfera mantiene un criterio propio de distribución derivado de compartir una misma noción del “bien social”. Esta distribución y los criterios para realizar la misma proceden del significado atribuido a la noción de bien por los miembros de la sociedad. La justicia por tanto es determinada en cada sociedad por las creencias compartidas de sus miembros acerca de los significados de los bienes que deben repartirse entre sus miembros, es decir, la justicia

---

32 Frantz Fanon (1975: 106; 220) en su libro “*Peau Noire, Masques Blancs*” afirma que es el racista el que crea al inferiorizado. También señala que en el proceso de comparación con el blanco aparece el problema del valor, del mérito.

no puede ser sometida a abstracciones universales. Las sociedades son redistributivas no sólo en lo económico sino también en ámbitos como la justicia (Walzer, 1997:33)<sup>33</sup>.

En una democracia los ciudadanos tienen que aceptar el principio de igualdad de derechos de la población extranjera (Walzer, 1997: 73). El filósofo afirma que el multiculturalismo como ideología es un programa que pretende conseguir mayor igualdad social y económica. Añade que las sociedades del futuro para mantener un régimen de tolerancia<sup>34</sup> es preciso que combinen una defensa de las diferencias de grupo (identidades de la población extranjera) y un ataque a las diferencias de clase, que busquen ese equilibrio entre comunitarismo e individualismo (Walzer, 1998: 122<sup>35</sup>).

La idea de tolerancia implica una relación de desigualdad donde los individuos o grupos tolerados están en una posición de inferioridad, más allá de la tolerancia, podríamos aspirar al respeto mutuo (Walzer, 1996: 47). Walzer señala que en el momento actual se puede hablar de tolerancia postmoderna, es decir, las personas cada vez viven su vida exentas de compromisos y sus identidades son débiles, al igual que es escasa la influencia que recibe el individuo del grupo aunque no se puede hablar de su desaparición por completo. En este tipo de sociedad, el multiculturalismo pasa de la esfera pública a la esfera privada, los acuerdos y la tolerancia se realizan a título individual (Walzer, 1996: 51).

El trabajo del filósofo político canadiense Will Kymlicka, ubicado según Taylor, dentro de la teoría de la neutralidad liberal (Taylor, 2003: 61), es para mi modo de ver, el desarrollo teórico que mejor se puede adaptar al proceso de integración de las personas extranjeras en la sociedad española por su carácter plurinacional, y por lo

---

<sup>33</sup> Una frase literal muy citada de Michael Walzer, y que aclara su posición a este respecto es la siguiente: *“Somos (todos nosotros) criaturas que producen cultura: hacemos y poblamos mundos llenos de sentido. Dado que no hay manera de clasificar y ordenar estos mundos en lo concerniente a sus nociones de los bienes sociales, hacemos justicia a las mujeres y a los hombres reales respetando sus creaciones particulares. [...] Contravenir tales nociones (es siempre) obrar injustamente”* (Walzer, 1997, págs. 323-324<sup>33</sup>).

<sup>34</sup> Walzer (1996: 38-39) realiza una tipología de diversas tolerancias que de forma sucinta podemos dividir en: a) tolerancia religiosa que busca una aceptación resignada de la deferencia en aras de la paz; b) pasamos a nociones más sustantivas que pueden entenderse como un continuum, el segundo tipo es una actitud pasiva o indiferente que se puede concretar en la frase: *“tiene que haber de todo”*; c) podemos hablar de tolerancia como cierta apertura hacia los demás y deseo de aprender cosas nuevas; d) finalmente contamos con un apoyo total a la diferencia que puede ser de tipo estético o de tipo funcional, esta última, asume que la diferencia es una condición esencial para permitir el desarrollo humano, es la diferencia la que posibilita a los seres humanos el realizar todo tipo de elecciones que dan sentido a la autonomía. Esta taxonomía también es aplicada por Walzer a diferentes modelos de sociedades tolerantes: los grandes imperios multinacionales: Persia y Roma; los estados consociacional, binacional o trinacional; el Estado-Nación; y las sociedades conformadas por inmigrantes.

<sup>35</sup> Michael Walzer (1989): *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Editorial Paidós. Resulta bastante interesante el análisis que hace al final del libro sobre las asociaciones de inmigrantes..

tanto que busca el reconocimiento de minorías culturales y políticas asociadas a un territorio, y por su argumentación a favor del acceso y la igualdad de derechos de la propia población extranjera.

El multiculturalismo como las distintas formas de pluralismo cultural que conducen a diferentes formas de incorporación de las minorías a las comunidades políticas (Kymlicka, 1996: 25). Las dos fuentes principales de pluralismo son la existencia de minorías nacionales y la inmigración. Por minorías nacionales, el autor se refiere a sociedades distintas y posiblemente autogobernadas incorporadas a un estado más amplio. El concepto de grupo étnico remite a inmigrantes que han emigrado de su comunidad nacional y se han incorporado a una nueva sociedad (Kymlicka, 1996: 36; Kymlicka, 2009: 82-90). En estados plurinacionales las culturas minoritarias pueden formar minorías nacionales, pues, la coexistencia en un mismo territorio de diversas naciones puede provocar la demanda de formas de autonomía o autogobierno para garantizar su supervivencia como sociedades diferenciadas (Kymlicka, 1996: 25-26, 29; Kymlicka, 2009: 82-85). El segundo supuesto de pluralismo cultural se produce por la llegada de inmigrantes, en este caso, un país mostrará su pluralismo si reconoce las culturas y permite mantener alguna de las particularidades étnicas de las comunidades inmigrantes (Kymlicka, 1996: 29; Kymlicka, 2009: 85-90).

La demanda de derechos específicos de grupo se ha conceptualizado como una reivindicación de una “ciudadanía diferenciada” (Young, 1989: 258<sup>36</sup>), es decir, de la demanda de derechos grupales más allá de los derechos individuales<sup>37</sup>. El pensamiento liberal ha estado preso de la “omisión bienintencionada”, es decir, se ha obviado de las diferencias culturales en aras de una supuesta cohesión social que ha implicado la asimilación de las culturas minoritarias en las culturas dominantes (Taylor, 2012: 417), basándose en políticas de construcción nacional que pivotan en la cultura del grupo dominante (Kymlicka, 2012: 76). El teórico defiende que la igualdad individual está

---

36 Iris Marion Young (1989): “*Policy and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*”, *Ethics*, Vol. 99, nº. 2, pp. 250-274. Published by: The University of Chicago Press.

<sup>37</sup> Existen tres formas de derechos específicos en función de la pertenencia grupal: a) derechos de autogobierno: las naciones insertas en Estados amplios tienden a reivindicar autonomía política para gestionar los intereses de sus nacionales y el futuro de su cultura como puede suceder con el caso catalán; b) derechos poliétnicos: se trata de medidas concretas para un grupo de pertenencia que buscan como meta ayudar a los grupos étnicos y a las minorías religiosas, a que expresen su rasgos diferencial y cultura sin que esto implique discriminación alguna por parte de las instituciones políticas y económicas de la sociedad mayoritaria; y c) derechos especiales de representación: se pretende que el proceso político sea representativo de la diversidad de la población, es decir, que sea fidedigno a la idea de “representación especular” (Kymlicka, 1996: 47-53).

estrechamente ligada con la pertenencia al propio grupo nacional, y que los derechos de grupo pueden fomentar una mayor igualdad entre minorías y mayorías sociales (Kymlicka, 1996: 109, 80, 152). Los miembros de una minoría se enfrentan a desventajas que no tienen los miembros de la mayoría porque los gobiernos acaban apoyando a la cultura societal<sup>38</sup> mayoritaria (Kymlicka, 1996: 152-161; Kymlicka, 2009: 75).

Centrándonos en los derechos de los inmigrantes, los derechos poliétnicos son aquellos que tienen como objetivo proteger las diversas prácticas religiosas y culturales concretas que están en desventaja en la legislación vigente o que no tienen atractivo para el mercado (Kymlicka<sup>39</sup>, 1996: 61). Las políticas multiculturales que afectan a los extranjeros se marcan como meta permitir que expresen su identidad étnica, si lo desean a título individual, y reducir las presiones externas que buscan su asimilación (Kymlicka, 1996: 62; Kymlicka, 2003: 187). Cuando hablamos de política multicultural destinada a los inmigrantes nos referimos a prácticas como las siguientes: reforma del currículum escolar para introducir un creciente reconocimiento a las contribuciones de las minorías etnoculturales en áreas como la historia o la literatura; puesta en marcha de programas de educación bilingüe para hijos de inmigrantes; programas de educación pública (campañas antirracistas, formación de funcionarios públicos en temas de diversidad, etc.), adaptación institucional a la diversidad (reconocimiento de fiestas diversas en el calendario festivo), en programas de tipo cultural (cursos de alfabetización en la lengua materna o festivales de música étnica), o en la puesta en marcha de medidas de discriminación positiva (Kymlicka, 2003: 195, 199-200; Kymlicka, 2009:87; Kymlicka, 2010: 37).

Las políticas de ciudadanía, educación y empleo han sido siempre los principales pilares (y están avaladas por importantes presupuestos) de las políticas de integración de inmigrantes. Por este motivo, rechaza las críticas que asocian la puesta

---

38 Por cultura societal se entiende aquella que proporciona a sus miembros unas "formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa y religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas públicas y privadas" (Kymlicka, 1996: 112).

39 Kymlicka realiza una interesante reflexión sobre la percepción del socialismo sobre los derechos de grupo, y su negativa a ir más allá de la variable clase como elemento de opresión. Cita a Stevenson (1986: 142) que afirma "la izquierda siempre ha sospechado que los criterios culturales –ya fuesen religiosos, lingüísticos, étnicos o simplemente geográficos- son mecanismos explotados por los económicamente poderosos para dividir a la gente, para impedirle defenderse en términos de experiencias de clase comunes". Afirma Kymlicka que la conciencia nacional se considera algo que excluye y desplaza la conciencia de clase (1996: 105).

en marcha de políticas multiculturales con la estigmatización y la guettización de la población inmigrante. La integración institucional de los extranjeros los hace partícipes de un compromiso cívico que afianza la ciudadanía democrática (Kymlicka, 2003: 206). El multiculturalismo pluralista busca que los extranjeros participen en la sociedad de acogida y así convertir a esta en más plural, y también promueve el pluralismo en la relación con otros grupos de inmigrantes (Kymlicka, 2003: 207; Kymlicka, 2009: 171). Los extranjeros se integran con mayor rapidez en los países con políticas multiculturales oficiales que en los países que no las tienen (Bloemraad, 2002: 197-202; Kymlicka, 2003: 209). El multiculturalismo<sup>40</sup> debe estar acompañado de la ciudadanía, sin ella es simplemente un conjunto de prácticas que conducen a la exclusión y justifican la misma (Kymlicka, 2003: 210).

Los inmigrantes escogieron abandonar su propia cultura, sinónimo para el teórico del concepto nación, para unirse a una nueva sociedad. Los extranjeros saben que el éxito de su proceso migratorio depende de un adecuada integración en las instituciones de la sociedad de acogida. Para el académico, siguiendo la definición de Bhikhu Parekh, la integración es un proceso bidireccional que demanda una adaptación de los nacionales a la llegada y asentamiento de inmigrantes, de la misma forma que los extranjeros deben adaptarse a la sociedad de acogida (Kymlicka, 1996: 139). Los inmigrantes demandan un reforzamiento de los derechos de ciudadanía más que una petición de derechos diferenciados de grupo, se busca la inclusión de la diferencia en la sociedad (Kymlicka, 1996: 162); sin embargo, entiende que las instituciones deben estar adaptadas para la llegada de inmigrantes y proveer de manera adecuada un reconocimiento y una acomodación de estas identidades étnicas, pone el ejemplo de que las escuelas deberían adaptarse a su manera de vestirse, su dieta o sus vacaciones religiosas (Kymlicka, 2001: 33). No obstante, Kymlicka<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> El filósofo canadiense asevera que el "multiculturalismo no es la única -ni siquiera la principal- política gubernamental que afecta a la posición que ocupan los grupos étnicos de los inmigrantes en las sociedades occidentales. Es simplemente un modesto componente en un conjunto más amplio (...) Son estas otras políticas las que actúan como principales motores de la integración" (Kymlicka, 2003: 189).

<sup>41</sup> La teoría de Kymlicka es a vez criticada por defensores del multiculturalismo como Tariq Modood que señala la falta de respuestas de la obra del canadiense para justificar los derechos de la población extranjera. Kymlicka asevera que la autonomía individual está ligada a una membresía a una cultura societal, sin embargo, para Modood los inmigrantes no pertenecen a una cultura sociedad distinta, es decir, los extranjeros paquistaníes que viven en Inglaterra pueden reclamar derechos al gobierno inglés pero no lo hacen en base a su cultura societal. Para el sociólogo inglés la teoría de Kymlicka tiene dos sesgos claros: un sesgo multinacional, es decir, está orientada a explicar la realidad canadiense o norteamericana y no puede trasladarse acriticamente a la realidad europea, en la cual la integración emerge como un tema central cuando se habla de las personas musulmanas; y por otro lado, goza de una deriva laicista que provoca un no reconocimiento público de la diversidad religiosa frente a una aceptación de la diversidad cultural o étnica (Modood, 2007: 33-36<sup>41</sup>). Sobre esta cuestión, Kymlicka ha desarrollado

considera que los inmigrantes voluntarios son quienes menos derecho tienen, en comparación con las minorías nacionales o étnicas, de demandar protección cultural.

El canadiense destaca que la demonización del enfoque multicultural en Europa, y su substitución por el concepto “interculturalidad”, es una narrativa política que está apoyada por un pensamiento académico débil, sólo justificable como apuesta discursiva para frenar el ascenso de la xenofobia política y del asimilacionismo como modelo (Kymlicka, 2012: 213-215).

#### 2.2.4. *Las voces críticas con el multiculturalismo: autores y argumentos*

“Por expresar el problema de la forma más cruda, si la mutilación genital de las mujeres es una práctica cultural peculiar, como sucede entre los somalíes y otros pueblos, entonces, dado que el objetivo oficial del multiculturalismo consiste en “preservar” y “robustecer” los valores y los hábitos de todos los grupos multiculturales, ¿por qué en Canadá habría de prohibirse esta práctica y no la de cantar “O sole mio” o la de bailar al estilo de los montañeses” (Gwyn, 1995: 189)<sup>42</sup>

En los últimos cincuenta años el concepto diferencia o diversidad cultural ha estado en el centro del debate político, filosófico y sociológico. En las sociedades modernas la diversidad adopta múltiples formas de las que se pueden destacar tres tipos: a) miembros que comparten una cultura en un sentido amplio o que defienden modos de vida, creencias o prácticas distintas como puede ser el caso del colectivo homosexual; b) desde ciertos sectores sociales se critica los valores centrales de la cultura predominante, pero estos grupos no son comunidades culturales distintas pues se limitan a intentar reconfigurar la cultura dominante aplicando la diversidad de perspectiva, en este grupo podemos ubicar al movimiento feminista o ecologista; y c) las sociedades modernas acogen a comunidades más o menos organizadas que viven bajo su propio sistema de valores y creencias, en este grupo podemos incluir a los colectivos de inmigrantes, las minorías como los gitanos, o las comunidades históricas o nacionalidades históricas, es lo que puede denominarse diversidad comunal (Parekh, 2005:15-17).

---

con el tiempo una obra extensa donde las respuestas al tema migratorio se fueron profundizando y su posición de defensa de las políticas multiculturales se ha solidificado; y finalmente, la visión de que el estado deba ser laico, no está enfrentada con que pueda existir un derecho a la libre práctica religiosa en un ámbito privado.

<sup>42</sup> Traducción al español de la siguiente frase literal: “if female genital mutilation is a genuinely distinctive cultural practice, as it is among Somalis and others, then since official multiculturalism’s purpose is to “preserve” and “enhance” the values and habits of all multicultural groups, why should this practice be disallowed in Canada any more than singing “O Sole Mio” or Highland dancing?”, en Gwyn, Richard (1995): *Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian*, Toronto: McClelland and Stewart, pág. 189.

Esta apuesta por la diversidad en el seno de sociedades que han sido fuertemente homogéneas, por el peso del Estado-nación y del nacionalismo como ideología capaz de eliminar diferencias, ha provocado diversas reacciones en distintos frentes académicos y políticos. En el presente apartado nos centraremos en la crítica realizada al paradigma multicultural desde el reduccionismo cultural, y más concretamente desde las aportaciones académicas de Giovanni Sartori y Samuel P. Huntington; analizaremos el contrargumentario desplegado para combatir el enfoque del reduccionismo cultural; las críticas realizadas al multiculturalismo desde el pensamiento liberal que defiende la primacía de los derechos individuales y la visión de la integración normalizadora, y finalmente, las objeciones planteadas al multiculturalismo desde el feminismo de la igualdad.

#### *2.2.5. Críticas al multiculturalismo desde el paradigma del reduccionismo cultural: Sartori y Huntington<sup>43</sup>*

“Like history and democracy, multiculturalism too is likely to survive those who announce its death” (Bauböck, 2002: 2)

El politólogo italiano Giovanni Sartori defiende una sociedad pluralista y critica el paradigma multicultural. El pluralismo respeta la multiplicidad cultural existente en una sociedad, en cambio, el multiculturalismo fabrica diferencia y separa a los grupos que viven en un mismo territorio (Sartori, 2001: 32). La sociedad pluralista es vista como tolerante, y este principio no acepta el relativismo. El ser humano necesita sentirse parte de una comunidad, aunque existen fronteras entre los distintos grupos de pertenencia. Las comunidades implican un cierre hacia el exterior, una exclusión (Sartori, 2001: 48). Sartori<sup>44</sup> se posiciona en contra de la demanda de reconocimiento

---

<sup>43</sup> Las posiciones de Sartori y Huntington han sido criticadas por muchos académicos. Uno de los argumentos que se han enarbolado es que las sociedades humanas son de facto multiculturales, y que para superar los anhelos de pureza de algunas posiciones nacionalistas extremas es necesario aceptar el multiculturalismo (Martiniello, 1998: 25). Las críticas a los teóricos del paradigma del reduccionismo culturalista se caracterizan por los siguientes puntos en común: a) una culturalización excesiva del mundo que los lleva a pensar que todos los conflictos que estallan responden a motivaciones de índole cultural, esto los lleva a emitir profecías alarmistas que pasan por guerras futuras entre culturas y civilizaciones; b) teorizan sobre el fracaso de los estados multiculturales y afirman que las diferencias son el principal obstáculo para concluir con éxito el proceso de construcción política europea; y c) se advierte del peligro de la fragmentación cultural y étnica, sin hacer menciones a las desigualdades económicas y sociales a nivel global, un ejemplo más de su tendencia a la culturalización extrema del mundo (Martiniello, 1998: 28, Martínez-Bascuñán, 2011b: 29; Billing, 2014: 142-143).

<sup>44</sup> El pensamiento de Sartori tendrá gran influencia en las fuerzas políticas conservadoras en Europa, y más concretamente, en el argumentario que se encuentra detrás de la propulsión de iniciativas como los contratos de integración de inmigrantes. Cabría recordar aquí que el reconocimiento es una vía para la igualdad, y que en el espíritu de las personas extranjeras está el formar parte de la sociedad de destino, no es el multiculturalismo quién provoca la exclusión y el consecuente rechazo de la población extranjera, sino las condiciones socio-económicas, el racismo institucional, y el propio etnocentrismo de las membresías sociales europeas. La conciencia de estar alienados en las segundas generaciones viene del hecho de la percepción de que no son

realizada por el multiculturalismo. El problema consiste en que el multiculturalismo no sólo defiende que las culturas merecen respeto, sino el mismo respeto porque tienen igual valor (Sartori, 2001: 79). En este punto el politólogo italiano manifiesta: *“Atribuir a todas las culturas “igual valor” equivale a adoptar un relativismo absoluto que destruye la noción misma de valor. Si todo vale, nada vale: el valor pierde todo valor”* (Sartori, 2001: 79-80). La diferencia entre el multiculturalismo y la política de la discriminación positiva es que esta última percibe las diferencias como injustas y busca su eliminación. No obstante, la política del reconocimiento busca consolidar estas diferencias y fomentar las mismas desde el espacio público (Sartori, 2001: 84). Las diferencias y las opresiones son visibilizadas y reivindicadas.

Las políticas migratorias permiten la presencia de personas extranjeras en los estados-nación pluralistas. Los extranjeros deben realizar esfuerzos de integración para evitar las reacciones de rechazo, miedo o hostilidad de los nativos (Sartori, 2001: 54-55). La receta de administrar ciudadanía para lograr extranjeros integrados es una política que conduce al fracaso porque es necesario que la integración sea deseada por el extranjero (Sartori, 2001: 113-114). La inclusión de los extranjeros en la sociedad de destino se realiza en redes étnicas y relaciones grupales, es cuestión de tiempo y de políticas multiculturales que comiencen a verse a sí mismos como víctimas y reivindicar derechos colectivos a raíz de su opresión (Sartori, 2001: 117). Concluye aseverando que sólo se integran los integrables, y los que desean esa permanencia.

El politólogo estadounidense Samuel P. Huntington en su obra *“Who Are We? The Challenges to America’s National Identity”* aviva la llama del nativismo antimexicano (Huntington, 2004: 221-224; Telles y Ortiz, 2011: 69). Los miedos de Huntington son el potencial demográfico de la población mexicana (inmigrante en general)<sup>4546</sup> y su resistencia al aprendizaje del inglés (Huntington, 1997: 237, 244-245; Huntington, 2004: 231-232).

---

bienvenidos en Europa, no son tratados como iguales, y sufren discriminación en aspectos como el acceso a la vivienda o al mercado laboral, a lo que hay que sumar un trato delictivo por parte de las fuerzas de seguridad (Taylor, 2011: 421).

<sup>45</sup> Huntington llega a afirmar: “Los emigrantes tienen altos índices de fecundidad, y por tanto, son los responsables de la mayor parte del futuro crecimiento demográfico de las sociedades occidentales. En consecuencia, los occidentales temen “estar siendo invadidos en la actualidad, no por ejércitos y tanques, sino por emigrantes que hablan otras lenguas, adoran a otros dioses, pertenecen a otras culturas y que, temen, se quedarán con sus trabajos, ocuparán su tierra, vivirán del sistema del Estado del Bienestar y amenazarán su forma de vida”. Estas fobias, enraizadas en su decadencia demográfica relativa, dice Stanley Hoffmann, “se basan en auténticos choques culturales y en preocupaciones acerca de la identidad nacional” (Huntington, 1997: 237).



El multiculturalismo es presentado como un ataque violento contra la esencia norteamericana, pues niega la existencia de una cultura común, y promueve identidades y grupos raciales, étnicos y culturas subnacionales (Huntington, 1997: 366). El otro gran pecado capital del multiculturalismo es atacar un elemento fundacional del credo estadounidense: los derechos individuales. Los derechos del individuo son substituidos por derechos grupales por razón de raza, etnia, sexo o preferencia sexual (Huntington, 1997: 367)

En el caso europeo, la inmigración trajo un problema demográfico y cultural. Esta oposición pública y hostilidad hacia la inmigración deviene del antisemitismo contra los judíos que ha derivado en un odio hacia los árabes (Huntington, 1997: 238). El crecimiento de apoyo electoral de los partidos antiinmigración en Europa es una realidad, que comienza por obtener mejores resultados locales que nacionales. Esto provocó que los partidos políticos mayoritarios adoptaran la retórica discursiva de los partidos minoritarios contrarios a la inmigración, y que hicieron suyas alguna de sus propuestas programáticas (Huntington, 1997: 239).

La obra de Huntington y sus ideas fuerza nutren parte de los discursos populistas contrarios a la inmigración en Europa y Estados Unidos, pero tales afirmaciones contradicen la mayoría de indicadores positivos al respecto sobre integración de las poblaciones extranjeras, a pesar de los obstáculos propios por el descenso del gasto social y de las políticas sociales, incluido las específicas destinadas a este fin. La cultura (nacional) dominante mantiene mecanismos para reproducirse sin necesidad de estereotipar al extranjero, y mucho menos, llegar a excluir la diferencia de la comunidad nacional (Billing, 2014: 136-141).

#### *2.2.6. Críticas al multiculturalismo desde el liberalismo igualitario*

El sociólogo alemán Jünger Habermas hace una lectura crítica del pensamiento de Charles Taylor, y por extensión de las posiciones multiculturales. Defiende que debe estar prohibido privilegiar una forma de vida a costa de derechos individuales

---

<sup>46</sup> Sobre el miedo a la explosión demográfica es interesante traer a colación la afirmación del demógrafo francés Emmanuel Tood: "El miedo a la expansión demográfica del grupo minoritario es un elemento clásico de la relación entre dominador y dominado en una situación de separación. El fantasma demográfico penetra directamente en el inconsciente, individual o colectivo, porque evoca simultáneamente una relación de fuerzas entre grupos étnicos y el trasfondo de sexualidad y muerte que condiciona el movimiento de poblaciones" (Tood, 2004: 349).

(Habermas, 1998: 145), critica pues la idea de Taylor de que la perspectiva ecológica para la preservación de las especies pretenda ser transferida para la defensa de las culturas (Habermas, 1998: 148). Las identidades individuales están entrelazadas con identidades colectivas, siendo la socialización el proceso a través del cual las personas incorporan formas de vida culturales en las cuales desarrollan sus identidades (Habermas, 1998: 144). El estado constitucional debe hacer posible la reproducción de mundos de vida culturales, pero no puede garantizar su supervivencia porque estaría robando a los miembros de la comunidad la libertad de decidir acerca de su apropiación y preservación de su herencia cultural (Habermas, 1998: 148). En el caso de sociedades multiculturales, el Estado debe garantizar a cada ciudadano la oportunidad de desarrollarse dentro de una herencia cultural, y garantizar que sus hijos puedan adoptar estas prácticas culturales sin sufrir discriminación (Habermas, 1998: 149).

El concepto habermasiano de “patriotismo constitucional” (Habermas, 1999: 215-222)<sup>47</sup> abarcaría las obligaciones que deberían exigírsele a los inmigrantes, es decir, que subscriban los valores políticos que sustentan las constituciones democráticas, y no que se sumen a tradiciones culturales ajenas ni a identidades nacionales que no son propiamente las suyas. Los derechos humanos, la democracia y las leyes del país del destino son los pilares que deben aceptar los extranjeros para su inclusión en la comunidad política.

La crítica al multiculturalismo viene en parte por la supremacía del liberalismo y la defensa de los derechos individuales como eje central de este enfoque político-filosófico. No obstante, en la obra de Taylor no se pone en riesgo dicha libertad, sino que se insiste en su protección dentro de un marco colectivo. También se reconoce la necesidad de contar con normas comunes para la convivencia que tampoco se alejan de lo declamado en el concepto de “patriotismo constitucional” o de la propia defensa del republicanismo más cívico. Quizás el exceso que puede cometer Taylor es hasta donde lleva su defensa de los derechos colectivos o culturales que llega a equipararlo a

---

<sup>47</sup> Esta visión liberal del patriotismo constitucional percibe la integración como una afirmación de los valores democráticos. Bauböck asevera que este postulado parte de dos pecados originales: a) exigirle a los inmigrantes la asunción de estos valores parte de la presunción apriorística de que sus orígenes están en oposición a estos principios democráticos; y b) esta exigencia para el acceso a la comunidad política que se les impone a los inmigrantes suele ir acompañada de valores más particularistas, como por ejemplo aprender conocimientos históricos y el dominio de las lenguas nacionales (Bauböck, 2003, 49).

la protección de las especies, es este sentido, si el límite se hubiese ceñido a la discriminación positiva quizás el acuerdo hasta con los liberales fuese más amplio.

El sociólogo francés Alain Touraine afirma que el multiculturalismo sólo puede ser aceptable, si lo definimos como la combinación en un determinado territorio, de una unidad social y de una pluralidad cultural a través de comunicaciones e intercambios entre actores que emplean diferentes tipos de expresiones, análisis e interpretaciones (Touraine, 1995: 16). El debate sobre el problema del multiculturalismo se produce porque el modelo político republicano está en una fase de decadencia, debido al proceso de sustitución del universalismo sustantivo de la ley por la globalización económica (Touraine, 1997: 65). El multiculturalismo está impulsado por la lucha de las minorías en invertir una lógica social que las margina y enclaustra en categorías marcadas por la exclusión, es decir, las víctimas buscan erigirse en actores (Touraine, 1995: 20). Desde la sociología se ha teorizado el proceso de incorporación de las personas extranjeras como parte de un mecanismo de asimilación, esta se ha puesto en marcha como solución en los estados con una fuerte inmigración de países culturalmente próximos a la sociedad de acogida (Touraine, 1995: 20; Touraine, 1997: 261-262). El fracaso de este proceso deja paso a lo que Touraine denomina como “multiculturalismo radical”. Este se define por su crítica eurocéntrica y que crea comunidades culturalmente homogéneas que rechazan el proceso de secularización. La tradición de pensamiento republicana defiende un pluralismo cultural que no radique en la diferencia sino en el diálogo entre culturas y en el reconocimiento de los puntos en común que unen las distintas culturas (Touraine, 1995: 21, Touraine, 1997: 262; Cobo, 2011: 27). Defiende un “multiculturalismo templado”, es decir, el reconocimiento del acceso de las diferentes culturas a los derechos universales y que este pluralismo debe ser un objetivo prioritario del espíritu democrático (Touraine, 1995: 21)<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> En una línea similar a la expresada por Alain Touraine, el sociólogo belga Marco Martiniello carga sus críticas hacia determinadas posiciones dentro del multiculturalismo por su visión esencialista y naturalista del concepto “cultura” y por su deriva a aceptar posiciones próximas al relativismo cultural. La noción de cultura para el multiculturalismo se aproxima a la idea de caja de herramientas delimitada, coherente y cerrada de creencias y costumbres que determinan sus comportamientos sociales, y que son transmitidos de generación en generación (Martiniello, 1998: 76). Para el sociólogo, la cultura está en proceso constante cambio y evolución en el proceso de interacción entre seres humanos y grupos. Los individuos tienen la libertad para adoptar aquellos rasgos que consideran útiles y desechar aquellas nociones o costumbres que no comparten (Martiniello, 1998: 77). El peligro de esta visión cerrada de la cultura es que puede derivar en la aceptación de un relativismo cultural que asuma que todas

El sociólogo alemán Christian Joppke apoya que el estado no debe permanecer ciego a la diferencia, y que ocasionalmente, se deben tomar en consideración esas diferencias culturales, pero como una condición de la política del Estado y no como una meta en sí misma. Es lo que Jacob Levy ha acuñado como el “multiculturalismo del miedo” en contraste con la idea del “multiculturalismo de los derechos y el reconocimiento” (Joppke, 2004b, 240-241). La segunda cuestión problemática para Joppke, coincidiendo en este punto con Barry y Sartori, es que es matemáticamente imposible reconocer a todas las culturas como iguales porque todas las culturas son propositivas, es decir, se basan en juicios de valor, por este motivo es posible tolerar a todas las culturas, pero su reconocimiento recíproco es imposible porque sería contradictorio. El tercer problema sería la unilateralidad, es decir, el estado y la sociedad de acogida deben reconocer a los grupos de inmigrantes, no obstante, se pone un menor acento en la aceptación de la cultura mayoritaria por parte de las minorías; en esta misma línea Parekh (2009: 272) afirma que de producirse un choque con los “valores públicos de uso” de la sociedad de acogida, la costumbre en controversia de los extranjeros debe replegarse (Joppke, 2004, 241-243). Joppke señala que la lógica multiculturalista obliga al ganador a reconocer al perdedor en un acto de reparación, siendo esta política más adecuada para un grupo históricamente marginado que para una inmigración voluntaria.

Efectivamente, podemos entender el multiculturalismo como una opción política más allá de un principio moral o filosófico sobre la convivencia. El reconocimiento mutuo de valor entre culturas es requisito previo para la existencia de diálogo entre iguales, sin que esta premisa sea ciega a la creación de un espacio de convivencia en la que los derechos humanos y las normas vigentes –aprobadas por esa mayoría dominante pero sensibles a la diversidad de su sociedad- sean un espacio a compartir y el marco en que cual se mueven las distintas visiones del mundo. Las posiciones hegemónicas y dominantes albergan los mecanismos suficientes para reproducirse socialmente. Esto no quita que sea valiosa la consideración de reconocimiento, facilitando el encuentro entre culturas y personas tan necesario en sociedades fragmentadas. Como bien expresa Kymlicka, las políticas multiculturales son

---

las culturas poseen el mismo valor, y por consiguiente, garanticen el respeto hacia todo tipo de prácticas culturales (Martiniello, 1998: 76; Cobo, 2011: 51).

un grano de arena en la playa de las políticas normalizadas donde se reproducen los valores hegemónicos de una sociedad, es decir, que el éxito o fracaso de una parte no puede dar cuenta del conjunto. Existe demasiado discurso en torno al fracaso del “multiculturalismo” y poco análisis pragmático de políticas, por cierto, muchas de ellas vigentes en las diversas administraciones públicas.

### *2.2.7. Críticas al multiculturalismo desde el feminismo de la igualdad*

Será Susan Moller Okin quién en su publicación clásica *Is multiculturalism bad for women?* introduzca el debate acerca del postergamiento del principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los planteamientos culturales, para darle un mayor protagonismo a la igualdad de derechos culturales (Moller Okin, 1999: 12-17, Cobo, 2011: 53, 59). La filósofa estadounidense Marta Nussbaum<sup>49</sup> afirma la condición patriarcal como un universal que afecta a todas las culturas, y que se agrava en aquellos países con índices más elevados de pobreza que impacta en mayor medida la situación de las mujeres (Nussbaum, 2000).

Nuestras sociedades cuentan con unas estructuras de desigualdad de género, es decir, son colectividades que poseen un conjunto de recursos distributivos y de normas sociales, que de forma sistemática otorgan más ventajas y libertades a unas personas en detrimento de las libertades y los beneficios que dejan de conseguir otros sectores de la población (Marion Young, 2000: 89; Martínez-Bascuñán, 2011b: 40). El establecimiento de jerarquías de poder de género implica la asunción de prácticas sociales o culturales que devalúan y estigmatizan sistemáticamente a las mujeres, de forma que logran un vaciado de poder en el sujeto mujer (Marion Young, 2000: 99; Martínez, 2011b: 41). La historia nos demuestra que la tradición no deja de reinventarse constantemente (Bessis, 2002), aunque la religión y la tradición también pueden ser potentes instrumentos para mantener a las mujeres subordinadas en sus respectivas culturas (Cobo, 2011: 74).

---

<sup>49</sup> Martha Nussbaum ha intentado concienciar a la opinión pública sobre debates actuales que relacionan desigualdad de género y cultura como sucede con la polémica del velo. Podemos leer sus opiniones al respecto en sendos artículos del *The New York Times*: “Veiled Threats?” (publicado el 11 de Julio de 2010, link: <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2010/07/11/veiled-threats/>) y “Beyond the Veil: A Response” (publicado el 15 de Julio de 2010, link: <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2010/07/15/beyond-the-veil-a-response/>).

En el debate sobre multiculturalismo la justicia de género es relegada por dos ejes de desigualdad estructural: 1) la propia división sexual del trabajo y los procesos de socialización de género; y 2) el establecimiento de jerarquías de poder de género (Martínez-Bascuñán, 2011a: 40). Una política de la diferencia que combata las diferencias producidas por las estructuras de poder, antes que una lectura en términos de discriminación étnica, racial, nacional o religiosa, puede ensamblar mejor el derecho a la justicia social y cultural de las personas (Martínez-Bascuñán, 2011b: 618).

Tanto Taylor como Kymlicka defienden que los derechos culturales no deben primar sobre los derechos fundamentales de los individuos (Ignatieff, 2003: 35-40; Gutmann, 2008: 79), e incluso, Kymlicka se posiciona a favor de que entre estos derechos fundamentales se incluya el derecho de las mujeres a la igualdad civil (Gutmann, 2008: 79, 91). El debate cultural no tiene porque llevar aparejado una “ceguera patriarcal”, ni tampoco el feminismo liberal debiera caer en una “ceguera cultural”. Son diálogos posibles y encuentros posibles.

#### *2.2.8. El modelo intercultural como alternativa al multiculturalismo y al asimilacionismo*

El repliegue del multiculturalismo en Europa es un signo de nuestra época (Joppke, 2004b: 237-240; Faist, 2009: 178-179; Meer, Moddod, 2011: 2; Vertovec y Wessendorf, 2010: 6-12). Las razones para este retroceso, como señalamos beben de diversas fuentes filosóficas y pragmáticas e influyen múltiples aspectos que resumiremos en cuatro causas: a) se considera al multiculturalismo fuente de fragmentación social y causante de divisiones sociales; b) el multiculturalismo ha desatendido las desigualdades económicas; c) el multiculturalismo es concebido como un folk devil, parafraseando al sociólogo Stanley Cohen, que se ha provocado un pánico moral entre la población nativa (Cohen, 2011: 18-22); y d) finalmente, se ha culpabilizado al multiculturalismo del terrorismo internacional (Vertovec y Wessendorf, 2010: 6-12; Meer y Moddod, 2011: 2-3).

La interculturalidad se define por una serie de rasgos que contrastan con el multiculturalismo: busca una mayor interacción y diálogo que la mera coexistencia del modelo multicultural, no pone en énfasis en el grupo y procura una mayor síntesis,

anhela una mayor cohesión social y una ciudadanía nacional, y finalmente, puede criticar prácticas culturales no liberales como parte del proceso de diálogo intercultural (Meer y Moddod, 2011: 3; Cobo, 2011: 80-81).

La interculturalidad pone el acento en los elementos positivos, favorece la comunicación, está de acuerdo con el carácter mutante de las identidades, y promueve la unidad a la par que cuestiona la intolerancia, que están en la base del pensamiento multiculturalista (Meer y Moddod, 2011: 21). Puede entender la interculturalidad como una forma de gestionar sociedades multiculturales (De Lucas, 2002: 20-22; García Castaño, Olmos Alcaraz, Contini y Rubio Gómez, 2011: 42-44). El modelo intercultural hace especial incidencia en la importancia del diálogo y de la comunicación como característica definitoria para provocar una mayor proximidad entre personas de diversos orígenes y que se pueden romper las barreras étnicas. No obstante, este enfoque parece obviar que los conceptos de diálogo y comunicación están presentes en el enfoque filosófico del pensamiento multicultural (Meer y Moddod, 2011, 10-11; Taylor, 2012: 418-420). Charles Taylor fundamenta su visión del nosotros como producto de un diálogo continuo basándose en las aportaciones de Hegel y Mead (Taylor, 1994: 50-60). El diálogo parece tener un papel central en el multiculturalismo asumiendo que los participantes grupos culturalmente heterogéneos.

La crítica más común al multiculturalismo, especialmente en los Países Bajos, es que al centrarse en la cultura ha descuidado fuentes de discriminación de las minorías más importantes, como es el caso de las fuertes desigualdades económicas (Joppke, 2004: 242-243). Se acusa al multiculturalismo de poner el énfasis en la diferencia y la diversidad, es decir, en la desunión y la división, y además, ignorar las necesidades y preocupaciones del grupo mayoritario. Este modelo puede erosionar la comunalidad que comparten todos los miembros de una sociedad para dejar paso a la diferencia. Los estados europeos han dejado de lado el reforzamiento de identidad común cívica, es decir, de la democracia y por eso ahora intentan remediarlo con políticas-parche específicas como las siguientes: realizar un juramento de lealtad en la ceremonia de naturalización por parte de la población inmigrante, exigir competencias lingüísticas a los extranjeros para renovar permisos o acceder a la nacionalidad, y finalmente,

programas de educación para la ciudadanía en escuelas o cursos de conocimientos sobre la sociedad de acogida para la población adulta extranjera (Meer y Moddod, 2011: 13-14; Joppke, 2004: 247-248). Pero este enfoque cívico en busca de una unidad forzada se puede leer como que la responsabilidad de adaptación recae sólo en la población extranjera, es decir, se desploma el mito intercultural del supuesto compromiso de las partes con el proceso de integración mutua o bidireccional (Meer y Moddod, 2011: 15).

Otra crítica al multiculturalismo a favor de la interculturalidad es que conduce al relativismo cultural, mientras que el modelo intercultural atesora la capacidad de criticar y censurar a las culturas lo que le permite proteger mejor los derechos individuales. Normalmente, la defensa frente al relativismo cultural pone la etiqueta de barbarie en el colectivo musulmán, claramente considerado por alguna literatura académica como enemigo de los derechos individuales y del secularismo. El multiculturalismo no busca privilegiar a ningún grupo minoritario sino reconocer sus rasgos diferenciales. No obstante, la propuesta intercultural recibe también críticas porque enfatiza la idea de tolerancia cultural, lo cual es sospechoso de deriva en el relativismo cultural sino poseen límites normativos.

El aumento creciente de la diversidad cultural en las sociedades occidentales no equivale a interculturalidad, puede considerarse parte del proceso de fragmentación social, y se concreta en un incremento del número de religiones, grupos étnicos, pluralidad lingüística, y un mayor volumen de lazos transnacionales entre países de acogida y destino (Faist, 2009: 172-173)<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Esta nueva realidad hace que el sociólogo alemán Thomas Faist se cuestione si la diversidad no será un nuevo modelo de incorporación alternativo a los paradigmas del asimilacionismo y del multiculturalismo. Faist percibe que bajo el concepto diversidad pueden existir tres interpretaciones diferentes en ámbitos diferentes: a) se emplea el término para describir una característica de las sociedades, es por lo tanto sinónimo de la noción pluralismo cultural que debe ser gestionada a través de políticas; b) este concepto también se puede vincular a las organizaciones que adaptan sus actuaciones para considerar la heterogeneidad cultural existente en las sociedades; c) en un enfoque individual puede verse con las competencias interculturales que posee una determinada persona, por ejemplo, el plurilingüismo (Faist, 2009: 174-175).

La diversidad como modelo de incorporación no acentúa los derechos de los inmigrantes o de las minorías nacionales sino que resalta los efectos positivos de la pluralidad y la competencia nacional para la empresa privada y los servicios públicos. De un enfoque colectivo se pasa a una cualidad o competencia individual. Este modelo tiene la ventaja de que su razón de ser no es la presencia de inmigrantes, son una categoría más dentro del paraguas de la diversidad que abarca desde la diversidad cultural, a la diversidad de género o a las diferentes opciones sexuales. La diversidad es una categoría con matices positivos para ganar eficiencia económica, mayor confianza social y potencial la integración comunal (Faist, 2009: 178-9). La diversidad se concreta en el ámbito privado como gestión de la diversidad y en el ámbito público como la adopción y formación en una perspectiva intercultural (Faist, 179-180). El propio paradigma del transnacionalismo en los estudios migratorios afirma un cambio de visión necesario en las políticas de integración de inmigrantes que deben contemplar nuevas formas de membresía global (Castels, 2003:



El debate sobre la diversidad puede ser un indicador de que el paradigma de la multiculturalidad goza de buena salud. Se puede afirmar que en una sociedad multicultural, la incorporación no equivale a inclusión, sino al logro de la diversidad. La diversidad puede ser entendida como una política del multiculturalismo que incorpora el ámbito organizacional, es decir, las empresas privadas y la administración pública dotándolas de un nuevo management de la diversidad (Faist, 2009: 187).

La interculturalidad no deja de ser una apuesta de política estatalista bajo el paradigma de la pluralidad cultural. Una cesión a las presiones xenófobas y asimilacionistas en los Estados-Nación europeos. En España todo el debate sobre el modelo asimilacionista y multicultural tuvo sus coletazos en las declaraciones de Mikel Azurmendi<sup>51</sup> en el último gobierno de Aznar, no obstante, no ha sido una cuestión central en los planteamientos políticos. Se aceptó la interculturalidad como vocablo por receta académica y por la importación de conceptos empleados por la Comisión Europea y la UNESCO. Los vientos ahora están llevando a las fuerzas conservadoras a defender posiciones más asimilacionistas, y a los partidos de izquierdas a defender el derecho a la pluralidad cultural, salvaguardando siempre los principios de la igualdad y de los derechos individuales como base para lograr nuevas atribuciones.

Considero necesario un modelo en todos los niveles administrativos que no sólo apueste por la interculturalidad como camino de convivencia, sino por una visión y aplicación críticas de este paradigma, capaz de cuestionar las críticas desproporcionadas al modelo “multicultural” con el que comparte la visión de la diversidad como valor, pero a la par pragmático para entender que la asimilación es más fruto de una socialización en valores y modos de vida de la sociedad de acogida.

---

32), sin embargo, parece que los viejos estados europeos se resisten a adoptar esta teoría como eje de sus actuaciones en esta materia (Oso y Ribas-Mateos, 2013: 4).

<sup>51</sup> Titular de la noticia: “Mikel Azurmendi denuncia que el multiculturalismo es una “gangrena”. Publicado en el diario El País a 1 de Febrero de 2003. Link: [http://elpais.com/diario/2003/02/01/cultura/1044054006\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/02/01/cultura/1044054006_850215.html) [Último acceso: 5 de Junio de 2015].

### Capítulo 3. ¿No hay inmigrantes sin políticas migratorias? El papel de la política en la movilidad humana

“El lugar es geografía, una localización de la política; la comunidad evoca las dimensiones sociales y personales del lugar. Un lugar se vuelve comunidad cuando la gente utiliza el pronombre “nosotros”. Hablar así requiere un apego personal, no geográfico; una nación puede constituir una comunidad cuando la gente traduce las creencias compartidas y los valores en prácticas concretas y cotidianas. (...) Hoy en el nuevo régimen, el uso de la palabra “nosotros” se ha vuelto un acto de autoprotección. El deseo de comunidad es defensivo, y a menudo se expresa como rechazo de los inmigrantes y otras personas de fuera: la arquitectura comunal más importante son los muros contra un orden económico hostil. Sin duda, es una ley casi universal que el “nosotros” puede usarse como defensa contra la confusión y la dislocación. La política actual, basada en este deseo de refugio, apunta más hacia los débiles, los que recorren los circuitos del mercado de trabajo global, más que hacia los fuertes, esas instituciones que ponen en movimiento o se aprovechan de su relativa penuria” (Sennett, 2000: 144-145)

#### 3.1. El Estado como actor central en las políticas migratorias y principales interrogantes académicos

La política debe reivindicarse como relevante en estudio de las migraciones internacionales (López y Estaban, 2006: 20; Zolberg, 2006: 25; Zolberg, 1989: 406). Es la organización política del territorio mundial en Estados legalmente constituidos y dotados de soberanía, y por lo tanto, mutuamente excluyentes, lo que otorga un significado al proceso migratorio (Zolberg, 2006: 26). La noción de “*inmigrante internacional*” es un producto del Estado-nación y de su ideología de membresía nacional sin la cual este concepto no tendría sentido (Soysal, 1994: 14).

Los estados modernos se han agenciado el monopolio sobre la autoridad para limitar los movimientos humanos, desmercantilizando esta actividad, y privando al individuo de esta decisión (Torpey, 2006: 60). Los estados-nación se dotan de autoridad para decidir quién pertenece y quién no a este territorio nacional (Torpey, 2006: 83). Los intereses estatales están imbuidos por los rasgos culturales, las formas de pensar(se) la condición nacional, y las imágenes sociales (Brubaker, 1992: 14-17, 27-31). Por lo tanto, las divergencias entre políticas migratorias en distintos estados son resultado de diferentes concepciones acerca de la identidad nacional. Una primera distinción se produce entre naciones construidas por flujos migratorios (Estados Unidos, Canadá o Australia) y naciones étnicas (países de la Unión Europea) que

tienden a rechazar la entrada de extranjeros con orígenes étnicos diferentes. Gary P. Freeman afirma que serán las historias migratorias de los países las que moldean las aptitudes de la opinión pública hacia la inmigración y la heterogeneidad étnica, y que impactan en la institucionalización de las políticas migratorias (Meyers, 2006:101). Una segunda distinción presupone que países étnicamente homogéneos tienen una menor probabilidad de aceptar la instalación de personas extranjeras con distinta composición racial, es decir, su homogeneidad y su identidad basada en criterios étnicos implican un umbral de tolerancia bajo hacia la inmigración (Zolberg, 1981: 16). La tercera distinción se refiere a las normas que regulan el acceso a la ciudadanía que pueden dividirse en dos tipos ideales: el *ius soli* y el *ius sanguinis*. El acceso a la nacionalidad de la sociedad de acogida por nacimiento es propio de sociedades heterogéneas que han aceptado la llegada de la inmigración de asentamiento en grandes cuantías (Meyers, 2006: 102).

La perspectiva de la política interna parte de que el Estado es un campo neutral donde los intereses de una sociedad son representados a través de la acción de partidos políticos y grupos de interés. Las políticas públicas son fruto de este proceso de negociación entre los diversos intereses en juego. Este enfoque puede verse en el caso español en la aprobación de la normativa de extranjería, en la puesta en marcha de políticas concretas con el Fondo de apoyo a la integración. Han sido las negociaciones entre distintos actores y el contexto de oportunidad quién posibilita su creación. Entre los teóricos que se ubican en este enfoque podemos señalar a Zolberg, Layton-Henry, Hollifield, Freeman, Joppke, Money y Meyers. Los partidos políticos presentan un programa electoral y grupos de interés ejercen presión sobre los partidos, sobre el gobierno y sobre la Administración Pública para que se aprueben medidas concretas favorables a sus intereses (Meyers, 2006: 105-106). Las políticas deberían representar las decisiones de las mayorías, sin embargo, este enfoque destaca la influencia de lobbies de presión en las políticas que son provechosas para una pequeña parte de la población. Estos grupos de interés dentro de la política migratoria son las organizaciones empresariales, las asociaciones de inmigrantes, los sindicatos y los partidos nacionalistas.

El enfoque institucionalista, que engloba al burocrático, pone al estado como actor central de las políticas migratorias. Algunos autores que pueden incluirse en esta perspectiva son Calavita<sup>52</sup> y Fitzgerald. Ratifican que las instituciones públicas pueden ser autónomas, es decir, crear políticas migratorias en base a los intereses estatales, y permanecer indiferentes a la opinión pública o a los grupos de interés organizados. La idea central es que las resoluciones políticas tomadas por generaciones anteriores crean instituciones que modulan las políticas migratorias y la opinión pública futura (Fitzgerald, 1996: 5; Fitzgerald y Cook-Martín, 2014: 10-11). Los procesos de difusión política implican que en distintos estados aparecen las mismas soluciones a los problemas. Se trata de procesos de influencia diplomática, militar o económica de un país sobre otro. Algo bien visible en el ámbito de la Unión Europea donde las políticas son adoptadas por imitación cultural. Y finalmente, los ajustes estratégicos producen el cambio de políticas de algún país y provocan la absorción de las mismas por otros estados (Fitzgerald y Cook-Martín, 2014: 22-33).

### 3.1.1. Las políticas de integración de inmigrantes: la institucionalización del objeto de estudio

Existen dos temas preferentes en el estudio de las migraciones: cómo las diferentes políticas afectan a los conflictos étnicos y nacionales; y cómo los grupos étnicos y raciales son incorporados dentro de la estructura política de un estado (Givens, 2007:69). Como señalábamos con anterioridad, la inmigración es una desviación a la norma sobre la que descansa la organización social a escala internacional, el criterio que prima en las sociedades es el territorial que se reproduce a través de la cultura y la socialización, y se asume que la renovación poblacional debe ser un factor endógeno y no exógeno (Zolberg, 2006: 28-29).

El artículo 13.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos sentencia que todo individuo tiene derecho a marcharse de cualquier país, incluyendo el propio, y a retornar al país que le ha concedido la ciudadanía, el cumplimiento de este criterio por parte de los estados es requisito sine qua non no podemos hablar de un régimen liberal y democrático. No obstante, no es reconocido como tal el “derecho de

---

<sup>52</sup> Kitty Calavita (2006): *Immigrants at the Margins: Law, Race and Exclusion in Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.

entrada”, más bien, existe un consenso en el derecho internacional en que los estados pueden restringir el acceso a su territorio de los extranjeros. La potestad para decidir quién entra o sale de un determinado territorio se percibe como un mecanismo de soberanía política (Zolberg, 2006: 29, 55; Hammar, 1985:7, Baggio, 2010: 50-52).

La política de integración de inmigrantes, en las cuales se centra este trabajo, implica la regulación de las condiciones de vida de los inmigrantes en la sociedad de acogida (Hammar, 1985: 7-9). La población extranjera tiene unas necesidades especiales que derivan del hecho de sus diferencias con la población de acogida: pueden hablar un idioma distinto y representa a otra cultura, sus intereses económicos y ambiciones son diversas. Este tipo de políticas son denominadas “políticas de integración directas”<sup>53</sup>, y pueden contemplar medidas específicas a favor de los inmigrantes o poner en marcha mecanismos de discriminación positiva para eliminación de cualquier tipo de discriminación (Hammar, 1985: 9-10).

No obstante, los extranjeros al igual que los nativos están afectados por las políticas públicas y sociales generales del país de destino. Las políticas públicas generalistas actúan sobre los inmigrantes, denominaremos a las mismas “políticas de integración indirectas”<sup>54</sup>. Estas políticas pueden discriminar a los extranjeros cuando reciben menos ayudas que los nativos, o pueden ser equitativas cuando están en pie de igualdad con los nacionales de ese país de destino. Es importante destacar que incluso en sociedades en la que la distribución de los recursos es equitativa, los extranjeros pueden permanecer en un situación inferior porque parten de cero en el país de destino y sus circunstancias son más desfavorables que las del conjunto de la población (Hammar, 1985: 9-10).

El sociólogo franco-argelino Abdelmalek Sayad afirma que “pensar la inmigración es pensar el Estado”, a lo que añade que es “el Estado se piensa a sí mismo al pensar la inmigración” (Sayad, 2010: 386). La inmigración desvela la naturaleza discriminatoria del Estado que provoca una separación entre los nacionales y los “otros” (Sayad, 2010: 387). La vinculación de los estudios sobre integración de inmigrantes y el Estado-nación se ha convertido en una especie de paradigma teórico,

<sup>53</sup> Traducción literal del concepto acuñada por Hammar: “*direct immigrant policy*” (Hammar, 1985: 9).

<sup>54</sup> Traducción literal del término acuñado por Hammar: “*indirect immigrant policy*” (Hammar, 1985: 9).

siendo el término integración el mínimo común denominador para denominar la relación entre los Estados-nación y su población inmigrante no extranjera (Favell, 2010: 371).

Las políticas públicas de integración de inmigrantes serían aquellas medidas específicas dirigidas a facilitar la plena acomodación de la población extranjera en sociedades fragmentadas que abarcan cuestiones como los conocimientos idiomáticos, la facilitación de la primera acogida (alojamiento, manutención, orientación información), la información y asesoramiento en cuestiones vinculadas con el régimen jurídico de extranjería y el código civil que afecta a las personas extranjeras, las medidas de integración laboral de la población extranjera, la diversidad cultural de las personas migrantes, y el refuerzo del tejido asociativo y del tercer sector para la organización de las demandas de este sector de población. El Estado de Bienestar de un país del Sur de Europa como el Español posee un gasto social bajo, y en ocasiones es necesario completar dicha intervención con políticas concretas para determinados colectivos vulnerables en nuestra sociedad.

Las políticas de integración de inmigrantes en Europa han sido analizadas a la luz de dos grandes enfoques: a) los modos de incorporación en las sociedades de acogida de la población extranjera; y b) los derechos de ciudadanía de la población extranjera. Analizaremos los principales desarrollos teóricos en este ámbito.

### *3.1.2. La perspectiva del Estado en la puesta en marcha de modelos de integración de la población extranjera.*

“Las poblaciones que experimenten una creciente inseguridad económica y física se refugiarán en los símbolos políticos, los recursos legales y las barreras físicas que sólo un Estado territorial puede garantizar. Esto ya está ocurriendo en muchos países no hay más que ver la atracción cada vez mayor del proteccionismo en la política estadounidense y de los partidos “antiinmigrantes” en toda Europa occidental; la petición en todas partes de que se establezcan “muros”, “barreras” y “pruebas” (Judt, 2010: 184)

La teoría académica sobre gestión de la diversidad ha intentado identificar patrones nacionales en los regímenes de incorporación. Cada gobierno elabora unas normas y formas de intervención política para gestionar la diversidad cultural existente en su territorio (Soysal, 1994: 4-5, 30; Martiniello, 1998: 44; Entzinger, 2000: 97;

Messina, 2006: 470). La elaboración de tipologías ideales de integración de inmigrantes ha sido puesta en tela de juicio porque esconden el cambio y el dinamismo en el proceso de integración de inmigrantes, y no consideran las diferencias internas dentro de cada estado (Gil Araujo, 2010: 55).

Cada estado incorpora a los inmigrantes en base a sus propios recursos institucionalizados y sus ideas acerca de la pertenencia a la comunidad para poner en marcha esa acomodación de los extranjeros con estrategias, instrumentos políticos y arreglos orgánicos que posibiliten esta meta. Será el repertorio institucional de la sociedad de acogida la que proporciona el modelo y la lógica de intervención, tanto del Estado como de los inmigrantes (Soysal, 1994: 4-5, 30). Esto puede verse en el Estado Español en la emulación de instrumentos de apoyo al asociacionismo emigrante español en Europa para su aplicación en la creación de ayudas a las entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes en el territorio estatal.

La incorporación, es un proceso a través del cual los inmigrantes devienen parte de la comunidad política de la sociedad de acogida, se produce con independencia de la integración de los individuos o de las percepciones de la sociedad de destino sobre esta adaptación. El acceso a los derechos y privilegios reservados a los nacionales por parte de los extranjeros (Estado del Bienestar, trabajo, participación política, etc.) se lleva a cabo de forma institucionalizada más allá de las características de los inmigrantes y de sus rasgos culturales (Soysal, 1994: 30-31). Los regímenes de incorporación de los extranjeros serían “los patrones de discurso y organización política en torno a los que se construye un sistema de incorporación; un conjunto de normas legales, prácticas discursivas y estructuras organizacionales que definen el estatus de los extranjeros en relación al estado de acogida, así como las formas y los límites de su participación en las instituciones de la sociedad de acogida” (Soysal, 1994: 32).

Soysal realiza una tipología de modelos de membresía que nos permite conocer los modelos de incorporación de los extranjeros en los distintos estados. Por “modelo de membresía” (“membership model”) se concibe aquellos guiones institucionalizados y la percepción de la relación existente entre los individuos, el Estado y la sociedad,

además de las estructuras orgánicas y las prácticas que alimentan esta relación. En definitiva, los acuerdos institucionales para la acomodación de los extranjeros en las sociedades de acogida son similares a los modelos preexistentes de membresía en las sociedades de recepción (Soysal, 1994: 36-7). Existen dos dimensiones que definen estos modelos de membresía: 1) el denominado “locus” de la acción y la autoridad que se refiere a quién se orienta la acción, y de quién se aguarda la acción en una determinada situación, es decir, se trata de dos grandes categorías, la sociedad y el estado; y 2) la configuración orgánica, entendiendo por tal, descubrir si el espacio público y la autoridad están centralizadas o descentralizadas, se pretende definir quién determina el “locus” de los recursos orgánicos y la amplitud de las capacidades de actuación. Esta clasificación distingue cuatro modelos distintos de membresía en relación con la integración de los extranjeros: el corporativista, el liberal, el estadista y el fragmentario (Soysal, 1994: 37). A pesar de las diferencias pronunciadas los regímenes de incorporación están cada vez más estandarizados e institucionalizados (Soysal, 1994: 80-81).

Cuadro 1. Tipología de modelos de membresía según patrones de incorporación de la población extranjera

LOCUS DE LA ACCIÓN Y LA AUTORIDAD	CONFIGURACIÓN ORGÁNICA	
	Centralizada	Descentralizada
Sociedad	Corporativista (Suecia, Países Bajos)	Liberal (Suiza, Gran Bretaña)
Estado	Estadista (Francia)	Fragmentario (Países del Golfo)

Fuente: Soysal (1994: 37).

En el caso español, siguiendo la tipología propuesta por Soysal, podemos hablar de un modo de membresía híbrido entre la opción liberal y la estadista, es decir, esta opción destacaría la relevancia del individuo como agencia capaz de lograr la meta de la acomodación a través del mercado laboral, con el apoyo de entidades del tercer



sector –propio del modelo liberal<sup>55</sup>–, y a la par, conviviría con un sistema estadista donde la provisión de servicios públicos le corresponde al Estado aunque estemos ante un sistema de bienestar con escaso desarrollo y poco gasto social, y dicho estado se siente responsable en parte de su proceso de integración en la sociedad de acogida –propio del sistema estadista<sup>56</sup>–.

Para el sociólogo holandés Hans Entzinger son tres los elementos que definen el proceso de integración de los extranjeros: el Estado, la nación y el mercado. Esta tríada de componentes del proceso de integración dan paso a las tres dimensiones de esta transformación hacia la integración: la legal-política, la cultural y la socio-económica (Entzinger, 2000: 99-100). El análisis se centra en las ideologías de las políticas de integración, es decir, en los objetivos que se marcan las políticas más que en los procesos de integración.

La lógica comunitaria afirma que las sociedades están compuestas por grupos con características inherentes que los distinguen de otras colectividades similares. Esta visión tiene como consecuencia que las diferencias deben ser consideradas por las autoridades públicas en sus políticas de integración en todos los ámbitos de actuación, y se concreta en la práctica, en el desarrollo de instituciones separadas para las personas inmigrantes. La posición liberal se reafirma en la creencia del individuo como principal actor social, y en conclusión, la inmigración es un proceso decisional individual. El corolario resultante es que la integración se percibe como un proceso

---

<sup>55</sup> El modelo de membresía liberal pone al individuo en el centro de la sociedad y le otorga el rol de principal fuente de autoridad y acción. Estos estados se definen por una débil autoridad central y por un aparato estatal organizado de forma flexible. La dejadez en la intervención del gobierno central es compensada por un voluntarismo a nivel local. En este modelo el mercado laboral es el principal elemento de incorporación. Son numerosas las asociaciones privadas y voluntarias porque el patrón de incorporación es horizontal, los extranjeros optan a título individual si pertenecer a estas asociaciones voluntarias. Los países que pueden ejemplarizar este modelo son Suiza y el Reino Unido. En Suiza cuando se habla de integración de inmigrantes se entiende que este es proceso individual del extranjero que debe buscar su propio desarrollo personal y profesional en la sociedad de destino, sin la ayuda de las administraciones públicas. En el caso de la política británica se busca facilitar la integración a través de mejorar la igualdad de oportunidades y promover la igualdad racial. En los países liberales la principal meta es proporcionar oportunidades y eliminar obstáculos para que los extranjeros a título individual se integren en las instituciones existentes (Soysal, 1994: 37, 52-57).

<sup>56</sup> En el modelo estadista es el Estado la unidad burocrática y administrativa que constituye el locus de la soberanía y el pilar fundamental que organiza la sociedad. El estado fuertemente centralizado es el responsable y principal proveedor de una gran parte de los servicios públicos. El Estado se relaciona con los ciudadanos en su condición de individuos al igual que la membresía liberal, pero el modo de operar es de arriba hacia abajo. Los extranjeros se incorporan como individuos pero con un apoyo de las administraciones estatales. En este modelo de membresía estarían Francia y Alemania que incorpora elementos corporativistas y estadistas. El caso francés es el ejemplo ideal de estatismo, la responsabilidad de la integración es estatal y se reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. El Estado regula el sistema laboral y educativo, principales vías de integración de la población extranjera. Alemania es un caso mixto, pues la responsabilidad de integración de los extranjeros recae en gran medida en los sindicatos, altamente vinculados con el estado tanto a nivel económico como orgánico. La política de integración depende de cada uno de los “Länder”, pero básicamente, se concibe ésta como un proceso que debe ofrecer igualdad de oportunidades en el ámbito educativo, el mercado laboral y en la sociedad (Soysal, 1994: 38-39, 58-63).

individual que debe ser apoyado por las autoridades públicas (Entzinger, 2000, 1004-106).

En el ámbito legal y político de las políticas de incorporación de los inmigrantes se construyen las relaciones entre los extranjeros y el Estado. Los estados tienden a reducir las diferencias entre nacionales e inmigrantes para garantizar la idea de igualdad legal. En el caso de prevalecer un enfoque grupal se prioriza el reconocimiento de los derechos colectivos de los extranjeros como ciertas prácticas religiosas de las comunidades migrantes. Este enfoque grupal vinculado a derechos políticos suele concretarse en el caso de la población extranjera en la puesta en marcha de consejos consultivos no vinculantes para las comunidades migrantes en los distintos niveles administrativos. En el ámbito político la perspectiva individual se centra en proporcionar derechos políticos a los inmigrantes; concretamente, se pretende facilitar el acceso al derecho de sufragio activo y pasivo por parte de los extranjeros no comunitarios para legitimar el sistema democrático con una mayor inclusividad en la toma de decisiones (Entzinger, 2000: 108-9).

Cuadro 2: Modelos de incorporación de inmigrantes por perspectiva individual grupal y por ámbitos: legal y político, cultural y social-económico

	Ámbito legal y político	Ámbito cultural	Ámbito social y económico
Perspectiva individual	Igualdad de derechos	Pluralismo liberal	Igualdad de oportunidades
Perspectiva grupal	Derechos de grupo	Multiculturalismo	Equidad

Fuente: Entzinger, 2000: 106

En el ámbito cultural desde la perspectiva de la integración de los inmigrantes se piensa en cómo gestionar la diversidad cultural en aumento que puede percibirse como un reto a la unidad nacional. Un enfoque individual del proceso ve la cultura como un asunto del ámbito privado, los inmigrantes pueden conservar sus culturas como fruto de una opción individual ante lo cual el estado debe mantener una postura neutral. También hay que señalar que numerosos estudios afirman que sin

intervención estatal el pluralismo liberal deriva en la práctica en una asimilación a la cultura dominante en el transcurso de dos o tres generaciones (Entzinger, 2000: 109-110). Un enfoque grupal defiende una política de reconocimiento de la diversidad, e incluso institucionalización, de las diferencias culturales en las políticas públicas. Para que sobreviva esta diversidad es necesario una intervención estatal que fomente las políticas de integración con esta meta, como por ejemplo, las organizaciones de inmigrantes. Estas políticas deben dar visibilidad pública a la diferencia y permitirán la transmisión a las futuras generaciones de esta herencia cultural. El dilema dentro de esta lógica grupal es discernir entre cuales son los elementos básicos de una cultura que merecen ser preservados (Entzinger, 2000, 109-110).

Los modos de integración de extranjeros en el ámbito de social y económico desde un enfoque individual, arraigado en la visión clásica del liberalismo, afirma que los inmigrantes por su condición de recién llegados se ubicarán en las posiciones más bajas del mercado laboral y con esfuerzo podrá producirse la movilidad social ascendente. Para el enfoque liberal el estado debe garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y que el origen étnico distinto no suponga ningún tipo de obstáculo o barrera en el acceso a la igualdad formal. Por este motivo, el Estado podrá articular una legislación que penaliza comportamientos discriminatorios o racistas, que pueden completarse con cursos de idiomas o de formación profesional para de esta forma compensar los déficits de partida que permitan una mayor igualdad en el acceso (Entzinger, 2000, 110-111). Desde un enfoque grupal se busca una igualdad de resultados, las diferencias étnicas no deberían reflejarse en el reparto del bienestar y riqueza en las sociedades de acogida; sin embargo, para evitar este desajuste esta perspectiva pone el foco en las medidas compensatorias que consideren la etnicidad. Las políticas de discriminación positiva pueden lograr superar la desigualdad social de ciertos grupos étnicos a la par que combaten la discriminación racial (Entzinger, 2000, 112)<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Pero en toda política de integración de inmigrantes existe una serie de variables que pueden influir en la toma de decisiones: la situación económica del país, es decir, cuanto mayor sea el crecimiento económico mejor se verá la inversión pública en este campo; la madurez del proceso migratorio, se refiere a que con el paso del tiempo mudan también las problemáticas de la integración de los extranjeros; la competencia estatal en este ámbito y su capacidad de influencia en determinados ámbitos, es decir, cuando el estado tenga mayor capacidad de influencia en un terreno será en éste donde se concentre en mayor medida las políticas de integración de extranjeros, las políticas de integración serán más ambiciosas e integrales en aquellos estados que cuenten con un sector público de gran magnitud; y finalmente, las preferencias políticas de tipo ideológico marcarán las políticas a

El esquema propuesto por Entzinger resulta muy interesante, pero a mi modo de ver parte de una delimitación conceptual que en la práctica no existe pues la mayoría de instituciones contemplan en sus políticas los ámbitos individual y grupal. Pongamos como ejemplo las políticas de integración de inmigrantes en España, cuentan con un órgano consultivo para entidades de apoyo donde la membresía busca la diferencia “étnica” más allá de lo individual, como sociedad liberal prima la integración laboral como primer paso para la normalización de su situación en el territorio, y también financia programas de diversidad cultural, aunque que menor énfasis cumple la normativa que permite la visibilidad en el espacio público de la diversidad religiosa. En definitiva, que en las políticas de integración se mezclan criterios tanto individuales como grupales, de la misma forma, que sucedía en modelos definidos como multiculturales.

El politólogo estadounidense Gary P. Freeman discrepa con la utilidad de elaborar tipologías de los esquemas de incorporación de inmigrantes, porque aunque determinados países tienen mecanismos característicos, no constituyen modelos nacionales porque no son opciones deliberadas ni conscientes, sino políticas no coherentes entre si ni deliberadas (Freeman, 2006b:132). Define la incorporación como el “resultado de la intersección entre las aspiraciones y las estrategias de los inmigrantes, y los marcos regulatorios existentes en cuatro áreas: el Estado, el mercado, bienestar social y cultura” (Freeman, 2006b: 131). Freeman afirma: “existen claras tendencias hacia una forma intermedia de incorporación –llámese integración– que rechaza la exclusión permanente pero que tampoco exige la asimilación ni se adhiere de manera formal al multiculturalismo” (Freeman, 2006b: 131).

El primer elemento determinante para el inmigrante es el estatus derivado de las circunstancias de su primera entrada. Castles y Miller (2003:269) aseveran que existe una relación entre la experiencia histórica de los estados en materia migratoria y el tipo de políticas migratorias que promulga. El mercado, y los Estados del Bienestar, son una parte fundamental de las economías políticas nacionales. La participación laboral de los inmigrantes incide directamente en el éxito de su incorporación a la

---

desarrollar, es de esperar que los partidos políticos de corte nacionalista apuesten por exigir un mayor grado de integración a los extranjeros, frente a aquellos partidos con valores internacionalistas que optarán por un mayor grado de libertad en la incorporación (Entzinger, 2000: 115).

sociedad de acogida (Freeman, 2006: 140). Es posible una vinculación entre los distintos tipos de economía política y la inserción de los extranjeros en los mercados y sistemas de bienestar social (Freeman, 2006: 140). sumergida fuera de la legalidad establecida (Freeman, 2006b: 141)<sup>58</sup>.

El Estado de Bienestar de las sociedades de destino se ha convertido en un motor de inclusión de los migrantes permitiendo el acceso a los beneficios sociales. El Estado del Bienestar es un sistema cerrado porque la redistribución de los recursos en la comunidad implica cierta pertenencia territorial para se produzca la solidaridad entre sus miembros (Freeman, 1986: 52). No obstante, la residencia en el territorio se ha convertido en la base legal válida para reclamar estos derechos sociales, no existiendo (mucho) diferenciación entre residentes y ciudadanos (Freeman, 2006b: 142-143). Los actores determinantes a la hora de extender los derechos sociales a los inmigrantes han sido los burócratas de las áreas de bienestar social los tribunales independientes, que neutralizaron los planes restrictivos de las fuerzas políticas que querían un regreso de la mano de obra extranjera a sus países de procedencia.

Las políticas estatales que regulan las condiciones de reconocimiento y las expresiones culturales construyen estructuras de incentivos esenciales para la conservación o pérdida de las características culturales de los inmigrantes, que a su vez, protegen o permiten la transformación de las culturas de las sociedades de destino (Freeman, 2006: 145). El gran debate sobre la inclusión de los derechos grupales de los inmigrantes y el modo de integración en las sociedades de destino tiene un largo recorrido académico y está en permanente cambio social. No se puede contemplar un número limitado de “formas de incorporación de inmigrantes” con las que etiquetar las políticas de integración de inmigrantes de los distintos estados, lo más probable es un aguardar por diferentes modalidades en los distintos campos, estatal, mercado, estado del bienestar o política social y cultura, es decir, la resultante será un puzle plural que combine posiciones asimilacionistas, pluralistas o multiculturales (Freeman, 2006b: 148).

---

<sup>58</sup> Para un mayor desarrollo de este tema, de la relación entre el mercado y la llegada de inmigrantes: Freeman, G. y Ögelman (2000): “*State regulatory regimes and Immigrants’ Informal Economic Activity*”, en J. Rath Houndmills, *Immigrant Businesses: The Economic, Political and Social Environment*, MacMillan, pp. 107-123.

Esta diversidad interna en el modelo puede denominarse “síndromes” que se refieren a enfoques poco coherentes y desintegrados en estos campos analizados. Se pueden definir cuatro síndromes relacionados con la incorporación de extranjeros: a) prácticas abiertas de ciudadanía e inmigración, y en un cierto multiculturalismo formal que atañe a Estados Unidos, Canadá o Australia<sup>59</sup>; b) régimen relativamente abierto de inmigración y ciudadanía con economías de mercado coordinadas, sistemas de bienestar socialdemócratas y formas políticas que aceptan el multiculturalismo con resignación, este sería el caso de Suecia y los Países Bajos; c) un conjunto de países con economías coordinadas de mercado y sistemas de bienestar, abiertos a la llegada de mano de obra extranjera, pero que tienen reticencias a la hora de facilitar la naturalización a los migrantes y al asentamiento permanente, se muestran en una posición ambigua de distancia hacia el asimilacionismo y el multiculturalismo; los estados que mejor encajan en esta descripción son Suiza, Alemania y Austria; y d) los países que carecerían de programas de entrada de inmigrantes o restringían la misma, pero para legalizar la inmigración irregular ponían en marcha programas de regularización, son estados con economías liberales y con estados de bienestar poco distributivos pero sin políticas definidas en el campo de la integración de inmigrantes, aunque estaban cerca de una política de facto de exclusión diferenciada, este sería el caso de España, Portugal y Grecia (Freeman, 2006b: 148-149).

Con Freeman concuerdo en varias cuestiones para empezar que las políticas de integración de inmigrantes son más bien un “cubo de basura” donde es difícil encontrar un hilo conductor de la narrativa, y en caso español este modelo híbrido está condicionado por un Estado del Bienestar familiarista, que en cierta medida ha facilitado la reunificación familiar como medio para lograr ese apoyo y bienestar por parte del grupo con lazos de sangre. No obstante, las tipologías como recurso heurístico siempre pueden ser un elemento interesante para la observación de regularidades empíricas en un campo tan complicado como es el de las políticas públicas de integración de inmigrantes.

---

<sup>59</sup> Freeman afirma que los regímenes migratorios tradicionales con tradición en el asentamiento, del que forman parte países como Australia, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, conservan dos características: 1) cuentan con generaciones de ciudadanos con fuerte memoria e identificación con sus raíces migratorias; y 2) poseen grupos de interés numerosos y bien organizados capaces de ejercer influencia en algún aspecto de las políticas nacionales de inmigración (Freeman, 2006a: 228).

### 3.1.3. Ciudadano inmigrante: de la ciudadanía social a la política

“El derecho universal humano a tener derechos implica un derecho a la ciudadanía en un Estado concreto” (Arendt, 1968: 296)

La vinculación entre movimientos migratorios, estados-nación y política nos lleva a otro gran tema de debate académico: la ciudadanía. El ciudadano y su pertenencia a un Estado-nación está en constante cambio y evolución, al igual que los derechos inherentes a esta membresía son mutables. En la “España” del siglo XVIII las dos condiciones que se consideraban en un extranjero para aceptar su membresía eran su categoría de católico<sup>60</sup> y su no pertenencia a ciertos grupos sociales (gitanos o judíos conversos)<sup>61</sup>.

Será a finales del siglo XVIII cuando se produce un solapamiento entre estado y nación como los dos elementos principales del concepto ciudadanía. Esto provocó un esfuerzo constante del Estado para convertir a los individuos en ciudadanos y para que las fronteras del Estado fuesen las coincidentes con los lindes de la nación, lo que ha provocado numerosos conflictos bélicos intra y extra muros del Estado (Soysal, 1994: 16). La historia de Europa puede concebirse como una historia de estados y naciones, y el intento constante de reconciliar la relación entre ambos (Entzinger, 2000: 97). El concepto nación remite a una colectividad de personas que comparten un sentido de comunalidad que puede basarse en una cultura, lengua, religión o historia en común que puede servir de base para la construcción nacional; sin embargo, un estado sería un conjunto de normas, leyes y regulaciones, y las instituciones que hacen valer estas normativas, que constriñen a las personas que residen en un determinado territorio (Entzinger, 2000: 98). Esta relación se ha visto alterada por el creciente papel del Estado en el funcionamiento de la sociedad que afecta a la mayoría de los países europeos. El Estado se encarga de gestionar ámbitos que estaban en manos privadas como la sanidad y la educación que se convierten en competencia pública, lo que posibilita una mayor legitimidad de los estados (Entzinger, 2000; 98-99).

<sup>60</sup> Como afirma Tamar Herzog: “Los españoles de la Edad Moderna se veían a sí mismos ante todo como cristianos. (...) La importancia del catolicismo para la construcción de España justificó la persecución de las minorías religiosas y el rechazo a los herejes. Para los españoles de la Edad Moderna, el catolicismo era una cultura y una identidad” (Herzog, 2006: 179-180).

<sup>61</sup> La naturalización de los extranjeros era posible a través de la conversión, el reconocimiento espiritual se imponía al hecho biológico de ser descendiente de un nacional o haber nacido en el territorio español. Los gitanos eran considerados extranjeros por su modo de vida que se consideraba vago y su tendencia criminal. Son frecuentes a lo largo de todo la Edad Moderna la promulgación de leyes discriminatorias anti-gitanas. Las normas buscaban aislar a los gitanos del contacto con otros y que se integrasen en las comunidades locales para así tener acceso a la naturalización (Herzog, 2006: 177-195).

En este proceso histórico de consolidación de los estados no debemos olvidar que la ciudadanía, entendiendo por tal, el conjunto de derechos civiles, sociales y políticos, se convirtió en una categoría excluyente. Para lo cual fue necesario instaurar un sistema de educación obligatoria, un proceso de reclutamiento militar y un sistema de bienestar social que eran considerados como instituciones sagradas y culturalmente unificadas creando fronteras alrededor (Soysal, 1996: 17). Posteriormente, se institucionaliza el pasaporte y los documentos de identidad que ejercen de control burocrático y policial que discrimina entre, los que están en posesión del estatus de ciudadano nacional y los que son extranjeros (Soysal, 1996: 18; Torpey, 2006: 64, 68, 80).

La ciudadanía es por lo tanto un conjunto de derechos de titularidad individual, de alcance universal y de distribución equitativa dentro de una comunidad política. Estos derechos son garantizados por un conjunto de instituciones que velan por que se cumpla el correcto ejercicio de los mismos (Bauböck, 2006a: 137). Alrededor de esta condición se asocian individuos que poseen intereses, identidades y creencias divergentes en una comunidad política. El vínculo de unión no es cultural o político, sino que se materializa en la idea de igualdad como sujetos ante autoridades políticas que aplican una legislación común, al igual que su idéntica representación por las autoridades gobernantes y responsables de la elaboración de las leyes (Bauböck, 2006b: 41).

La capacidad de los estados para determinar quienes son sus ciudadanos forma parte del principio de autodeterminación, es decir, son los estados los que a través de sus leyes determinan los requisitos para acceder a la nacionalidad (Convenio de La Haya, Abril de 1939, cuestiones relativas a nacionalidad)<sup>62</sup>. El sociólogo inglés Thomas H. Marshall en su obra clásica *Ciudadanía y Clase Social* estudia el desarrollo histórico de tres tipos de derechos asociados a la ciudadanía: los primeros en consolidarse fueron los derechos civiles tales como, la propiedad privada, la igualdad ante la ley o la libertad individual que se alcanzaron a lo largo del siglo XVIII; durante el siglo XIX se

---

<sup>62</sup> Este principio de autodeterminación de los nacionales adjunto al Estado-Nación está debilitado sólo por alguna serie de supuestos jurídicos: evitar la situación de apátridas, prevale el derecho de los menores a poseer una nacionalidad, la posibilidad que tienen los individuos de cambiar de nacionalidad y finalmente, el criterio de no intervención de los estados en la jurisdicción de otros Estados sobre la condición de sus ciudadanos a la hora de atribuirles su nacionalidad a personas que no tienen lazos con estos territorios (Bauböck, 2006b: 43).



afianzaron los derechos políticos entendiendo por estos el sufragio activo y pasivo y la extensión del mismo a capas más numerosas de la población que culmina en el siglo XX con el acceso a este derecho de las mujeres, y que ahora tiene el nuevo reto de incluir a la población extranjera) y finalmente, los derechos sociales que se lograron a lo largo del siglo XX refiriéndonos a la creación del Estado del Bienestar y la extensión de los seguros de vejez, salud, la educación pública, el seguro de desempleo y otros al conjunto de los ciudadanos (Marshall, 302-303).

Para Bauböck el esquema de Marshall peca de evolucionista, pues estos avances son producto de luchas políticas históricas entre clases sociales, por lo tanto, es posible que se produzca una involución o recorte en estos derechos adquiridos (Bauböck, 2006a: 138). Y para la socióloga Yasemin Soysal los inmigrantes han accedido a los derechos en un orden inverso a los del conjunto de la población según ha analizado T. H. Marshall en su obra teórica. Los primeros derechos que han adquirido los trabajadores extranjeros han sido los derechos sociales y los civiles, y posteriormente, se han regulado en algunos casos los derechos políticos. Cada vez más los Estados encuentran mayor dificultad para negar derechos sociales a aquellas personas situadas al margen del corpus político del Estado (Soysal, 1994: 122-131). En la etapa de postguerra se está produciendo un cambio de paradigma en la concepción de la ciudadanía desde un enfoque más particularista basado en la nacionalidad a una visión más universalista basada en la persona (Soysal, 1994: 137).

La ciudadanía puede otorgar derechos en función de la residencia, en este sentido, el politólogo Tomas Hammar establece la división entre los derechos otorgados por la ciudadanía plena y aquellos otorgados a los residentes de larga duración, para lo cual acuña el concepto “denizenship”, que define el estatus legal de residentes de larga duración con nacionales extranjeros los cuales disfrutan de la mayor parte de los derechos de ciudadanía. En las democracias liberales, los derechos de ciudadanía y los derechos sociales estuvieron desligados del estatus formal de ciudadanía (Hammar, 1990: 12-18). Los derechos civiles tienen una consideración equivalente a los derechos humanos universales y los derechos sociales están vinculados con la residencia o la condición de trabajadores (Bauböck, 2005: 683)

Cuadro 3: Distribución de derechos por tipos de ciudadanía (nacional y residencial)

RESIDENCIA EN UN PAÍS	CIUDADANÍA FORMAL DE UN PAÍS		
		SI	NO
		Ciudadanía interna /	Denizenship
	SI	Ciudadanía plena	Derechos atribuidos a los extranjeros
NO	Ciudadanía externa	Derechos humanos universales	

Fuente: Bauböck (2006a: 142).

La ciudadanía plena o interna se refiere a aquellos individuos que cumplen los requisitos de tener la nacionalidad de un país y residir en ese mismo territorio nacional. Cuando el ciudadano abandona su estado-nación para irse a vivir en otro no pierde completamente sus derechos, pues mantiene la ciudadanía formal que le otorga una serie de derechos vinculados a esta ciudadanía externa. Estos derechos pueden ejercerse desde el extranjero, nos referimos al derecho a la propiedad, a la herencia o incluso algún tipo de derecho al voto en su país de origen (Bauböck, 2006a: 142-143). Al nacer todo ciudadano adquiere una ciudadanía y esta permanece, a no ser que se produzca una renuncia expresa del individuo que pasa a adquirir otra nacionalidad (Bauböck, 2006b: 44)<sup>63</sup>. Los derechos políticos están vinculados a la idea republicana de pertenencia a una comunidad autogobernada (Bauböck, 2006b: 50), sin embargo, algunos derechos sociales pueden transferirse a los emigrantes a través del derecho internacional y mediante la firma de convenios a través de acuerdos bilaterales o multilaterales (Bauböck, 2006a: 143).

La perspectiva del *ius soli* se caracteriza porque todos los residentes que viven en un mismo territorio tienen los mismos derechos, con independencia de sus ascendientes o de la antigüedad de su residencia. Los sistemas que pivotan sobre el *ius sanguinis* consideran que la ciudadanía plena se hereda de generación en generación a

<sup>63</sup> La declaración de Derechos Humanos ratificada en 1948 prohíbe las situaciones de desnaturalización arbitraria, es decir, no permite la pérdida de la condición de ciudadano, y afirma que esta pérdida es una violación de los derechos humanos universales (Benhabid, 2005: 101).

través del linaje, es decir, ciudadanía y estatus político se adquieren por nacimiento (Entzinger, 2000: 101-102). En la mayor parte de los estados estos modelos son híbridos, y suelen tender hacia un tipo ideal, en el caso español podemos ver cómo la ley de la memoria histórica tiende más a un reconocimiento de derechos por la *vía sanguínea*, y el acceso al voto en las elecciones locales a través de canje de notas para determinados nacionales con los que existe un acuerdo previo es una política más próxima a la inclusión por la vía del principio del *ius soli*. Los estados que se han reafirmado en el criterio de residencia para conceder derechos deberían comprometerse con la disminución del gap existente entre los extranjeros y los ciudadanos de pleno derecho (Bauböck, 2006a: 160). La tendencia mayoritaria es que sea la residencia y no la nacionalidad la que determine principalmente los derechos y deberes de los ciudadanos (Bauböck, 2006b: 49, Castels, 2003: 40).

Los Estados del Bienestar son algo más que el sumatorio de sus políticas sociales, son estructuras institucionales con poder que encarnan ideas y prácticas relacionadas con la inclusión y exclusión, la pertenencia, la titularidad de los derechos y la identidad (Geddes, 2003:3). Estos Estados del Bienestar funcionan como mecanismos internos de regulación de las migraciones porque garantizan el acceso o la exclusión a las prestaciones sociales y servicios, fomentando el acceso de un tipo de inmigrantes y excluyendo a otros (Geddes, 2003: 3-4). No obstante, la incorporación de los extranjeros a las políticas sociales de la Europa del Sur se enmarca en unos Estados con escaso gasto público y un recurso a la familia como principal proveedora de servicios y recursos económicos (Geddes, 2003: 4-5). Aunque en este contexto también existe una percepción en algunos sectores de población de competencia por los escasos recursos del Estado del Bienestar.

### **BLOQUE 3: EL ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS Y LAS POLÍTICAS ESTATALES DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES (2004-2011)**

#### **Capítulo 4: El discurso político sobre la inmigración en España (2004-2011)**

“El elemento fundamental en la mayoría de las formas de legitimación social y política es que un grupo o institución poderosa (a menudo el Estado, el gobierno, los dirigentes, las élites) necesita de la aprobación normativa para sus políticas y acciones. De manera que la legitimación se realiza mediante estrategias que pretenden demostrar que dichas acciones se ajustan al orden moral de la sociedad, es decir, que están dentro del sistema de leyes, normas, acuerdos o principios acordados por (la mayoría de) los ciudadanos” (Martín Rojo y Van Dijk, 1998: 176).

El lenguaje tiene un importante peso en el ámbito político porque las políticas públicas intrínsecamente poseen un carácter argumentativo (Fairclough y Fairclough, 2012: 26-27). Las decisiones públicas son enunciadas a través del lenguaje. La comunicación exitosa de la lógica, y de las premisas para articular estas políticas, es crucial para su posterior legitimación social. El lenguaje conlleva implicaciones morales y emocionales que consiguen definir realidades, una vez se hace público y es reiterado en los medios de comunicación de masas (Majone, 1992: 40-41, 57, 78-79; Lakoff, 2007: 36). De ahí la pertinencia del análisis de los discursos y las acciones como parte fundamental de esa política específica de integración de inmigrantes en España.

Este capítulo comienza con un apartado en el que se realiza una explicación acerca de la importancia del discurso político en el análisis de las políticas públicas de integración de inmigrantes en España. Los discursos tienen la capacidad de ordenar, organizar e instituir una determinada interpretación de los hechos y de la realidad social, a la par que sustentan valores, opiniones e ideologías (Martín, Pardo y Whittaker, 1998: 12). La producción discursiva en España sobre inmigración está muy relacionada con la entrada de flujos de inmigrantes extranjeros hacia nuestro mercado laboral. Ante esta realidad los partidos políticos tuvieron que construir un relato político sobre la inmigración como fenómeno social, y posteriormente, llegan los debates en torno a conflictos sociales vinculados con el asentamiento de población extranjera, que provocan el nacimiento de las primeras verbalizaciones sobre la integración de la población extranjera por parte de los partidos políticos con representación parlamentaria en nuestro país.

En segundo lugar, analizaremos las entrevistas cualitativas principalmente, y los discursos recogidos en el diario de sesiones del Congreso de los Diputados, de los parlamentarios de las fuerzas políticas con representación durante la IX Legislatura (2008-2011) durante el último gobierno socialista de Rodríguez Zapatero. Las entrevistas cualitativas son desmenuzadas como textos, en este caso producidos oralmente. Los discursos son capaces de reflejar prácticas y relaciones entre ideas, a la par que constituyen y transforman realidades sociales (Martín Rojo, Pardo, Whittaker, 1998: 12).

Finalmente, en un tercer apartado continuaremos con este estudio de la producción discursiva para aquellos actores sociales con presencia estatal que consideramos relevantes en esta política pública concreta (sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes) que pretenden lograr la integración de las personas extranjeras.

#### **4.1. El discurso político en materia de inmigración en España: ¿por qué el verbo importa?**

Para introducirnos en el estudio del discurso político sobre integración de inmigrantes se hacen necesario responder brevemente a estas cuestiones sobre el por qué de su relevancia dentro de una política pública, la desigualdad del impacto social de los distintos discursos en esta temática, y cuál es el lenguaje empleado para referirse a la inmigración.

¿Por qué tiene interés el análisis del discurso político en relación con la integración de las personas inmigrantes en España? Las pautas de convivencia y participación social pivotan sobre varios factores como son la comunicación individual, y en mayor medida la colectiva, las instituciones, y los medios de comunicación. Estos elementos contribuyen en gran medida a consolidar una estructura social, y crear de esta forma un universo simbólico (Berger y Luckmann, 2012: 57, 85, 122, 138, 154). La investigación sobre el discurso desvela la trascendencia de los mensajes, en definitiva, las palabras equivalen a construcciones sociales significativas (Torfing, 1998: 40). El discurso político, forma parte de esa comunicación colectiva, es capaz de generar cambios sociales y también puede marcarse como meta reproducir un orden social

establecido (Berger y Luckmann, 2012: 151-156; Foucault, 1970: 62-63, 82-85; Lakoff y Johnson, 2005: 39; Bourdieu, 1999: 88, 99-100; Dijk, 2003a: 191; Dijk, 2003b: 25, 29-30). Por discurso político se puede entender el proceso a través del cual los distintos políticos tratan de ganar al público para lograr persuadir a los ciudadanos y que apoyen sus posiciones y puntos de vista (Scollon, 2008: 76). La importancia de la investigación sobre el discurso político en materia de integración de inmigrantes se debe a su capacidad para influir en la opinión pública, y por extensión en la sociedad, al final, de configurar visiones sobre cómo debe producirse esa inserción en las personas extranjeras. Los discursos de los parlamentarios son representativos del imaginario colectivo partidario sobre la integración de los inmigrantes (Márquez Lepe, 2007: 113).

No todos los discursos políticos tienen la misma visibilidad pública, pues mientras los discursos de las élites acceden con libertad al dominio público, otros son silenciados y excluidos de manera constante (Van Dijk, 2003a: 114-115; Zapata-Barrero, 2008a: 169). En palabras de Michel Foucault: “El discurso transporta y produce poder, lo refuerza pero también lo mina, lo expone, lo torna frágil y permite detenerlo” (1978:133). Los mensajes están jerarquizados, esta estratificación guarda relación con el poder que concentra el emisor, en este caso, los representantes de los partidos políticos y su correlación de fuerzas (Aziz, 1982: 35), y los intereses que están detrás del medio de comunicación. Las declaraciones y debates políticos producen impactos sociales canalizados a través de los medios de comunicación. La política se desarrolla fundamentalmente en los medios de comunicación (Castells, 2009: 262). La relación entre la emisión de discursos políticos sobre inmigración y la producción de noticias mediáticas es de retroalimentación (Méndez, 2007: 5; Granados Martínez, García Castaño, et alia, 2013: 250-251 ), y como ejemplo, podemos ver el impacto posterior que atesoran determinadas noticias que se ven traducidas después de su publicación en la formulación de preguntas parlamentarias, y también pasan a formar parte del argumentario de los distintos partidos políticos. Aunque no es un tema central del análisis del discurso que se realizará en esta investigación, no conviene infravalorar su relevancia a la hora de entender la emisión de mensajes incoherentes

por parte de políticos que buscan públicos distintos, y que son formulados por canales mediáticos dispares, que a su vez cuentan con audiencias plurales.

¿Cómo es el lenguaje empleado para referirse a la integración de las personas inmigrantes? Las palabras seleccionadas por los representantes políticos para hablar sobre esta cuestión suelen presentar la realidad como neutral en el sentido de exponer los acontecimientos como objetivos, resaltar su lado más descriptivo, reforzar las creencias sobre quienes son los aliados y quienes los enemigos, e influye poco en el bienestar de las personas pero ayuda a la legitimación de los regímenes (Edelman, 1991: 121-137). Los vocablos poseen una capacidad performativa y colaboran en la construcción, o deconstrucción, de aquello que aparentemente sólo nombran (Gil Araujo, 2007: 224-225). En este marco conceptual, la investigación sobre el discurso atesora una particular relevancia, y especialmente si hablamos del discurso político dominante que es capaz de instaura visiones sobre la realidad, a la par que clasifica y define problemas sociales (Bourdieu, 1999: 97, Dendrinos, 1998: 154-157; Concepción Montiel, 2010: 26).

A continuación nos centraremos en describir los rasgos generales del discurso político sobre inmigración en España.

#### *4.1.1. Los trazos definatorios del discurso político sobre inmigración en España (2004-2011)*

La importancia del debate sobre integración es más una preocupación estatal y regional que europea. En el cómputo global de los debates parlamentarios en la Unión Europea la alocución sobre control de fronteras es predominante en la producción discursiva institucional acerca de la inmigración de los organismos comunitarios, en detrimento de debates sobre integración y relación con terceros países (González, 2008: 51, 72)<sup>64</sup>. Mientras que en España la integración de los inmigrantes ocupa un lugar predominante en el debate parlamentario en el Congreso de los Diputados durante el ciclo comprendido entre 1996 y 2008. El debate sobre control de fronteras

---

<sup>64</sup> González (2008: 51, 72) analiza cuantitativamente la producción discursiva de documentos sobre inmigración producido por las distintas instituciones europeas (Consejo, Comisión, Parlamento, Comité Económico y Social y el Comité de Regiones) en el período comprendido entre octubre de 1999 y noviembre de 2004, y constata que temáticamente un 59 por ciento de la producción discursiva total está relacionada con el ámbito del control de fronteras, un 35 por ciento tiene como eje central la acomodación y un 6 por ciento pivota sobre las relaciones con terceros países.

acapara un 24 por ciento de las iniciativas o preguntas parlamentarias en la fase de 1996 a 2008, siendo más relevantes los temas relacionados con la acomodación que suponen un 70 por ciento del total, y las cuestiones relacionadas con terceros países abarcan un 6 por ciento de las actividades parlamentarias relacionadas con inmigración (Sánchez Montijano, 2008: 109)<sup>65</sup>. Este dato indica la relevancia del estudio debate sobre integración de la población extranjera en la producción institucional de discursos políticos en el Estado Español.

El discurso político sobre la inmigración suele percibirse como una política per se orientada a los medios de comunicación, pues puede provocar unos efectos (Zapata, 2007b). Es evidente que los **partidos políticos** se cohesionan en torno a unos pocos valores abstractos vinculados con su ideología, entendiendo esta como un mínimo común denominador compuesto por principios sociales esenciales, normas y valores que subyacen a la formación de actitudes, es decir, son la representación de los intereses y valores fundamentales de un grupo tanto en los planos sociales, económicos como culturales (Mannheim, 1993: 51-52; Van Dijk, 2003b: 68-69). No obstante, el partido político puede entenderse como un actor político<sup>66</sup> no unitario en base a tres factores: a) existen una serie de exigencias contrapuestas derivadas del doble papel del partido en relación a su funcionalidad: por un lado, como fuerza institucional que busca la mayoría parlamentaria y la creación de coaliciones gubernamentales para desarrollar la acción de gobierno (pero que también puede ejercer los roles de alternativa de gobierno como principal partido de la oposición o el de minoría parlamentaria), y por otro lado, el partido como grupo “privado” compuesto por sus afiliados que buscan influir en las decisiones políticas del grupo del que forman parte; b) la segunda dimensión deriva de la naturaleza jerárquica de los partidos políticos que puede oponer las exigencias del centro o de una política nacional frente a una exigencia de mayor autonomía por parte de la periferia, circunstancia muy habitual en el sistema político español; y c) finalmente, la tercera

<sup>65</sup> El análisis realizado por Sánchez Montijano (2008: 101, 108) estudia todas las iniciativas parlamentarias presentadas en el Congreso de los Diputados que tratan el tema de la inmigración o la extranjería en las VI, VII y VIII (1996-2008) Legislaturas. La mayor parte de las mismas (97%) son preguntas al gobierno con respuesta por escrita que hacen la función de control gubernamental frente a otras otro tipo de iniciativas (3%). El peso de las iniciativas de inmigración presentadas en el Pleno del Congreso de los Diputados sobre el total pasó de representar un 5% en la VI Legislatura (1996-2000) al 2 por ciento en la VIII Legislatura (2004-2008)

<sup>66</sup> Por actor político entendemos “aquellos sujetos que basan su pretensión o propósito de intervenir en los procesos decisionales en el hecho de que representan a los ciudadanos, de que gozan de un consenso significativo, ya sea en términos generales, ya sea con referencia explícita a la cuestión que se esté tratando” (Dente, Subirats, 2014: 109-110).



dimensión implica la existencia de facciones que pueden ejercer su influjo sobre los procesos de toma de decisiones internos, y que puede condicionar al actor político en las dimensiones funcionales y jerárquicas de la organización (Bartolini, 1993:254). La política del discurso condiciona una política específica como es el caso de la integración de inmigrantes.

En los primeros años del siglo XXI el discurso sobre inmigración se institucionaliza en la agenda política gubernamental, en parte porque pasa a ser considerado uno de los principales problemas por parte de la ciudadanía española (Delgado, 2007: 210-212; Laparra y Cachón, 2009: 41, Cachón, 2008: 220), impulsado por la crisis de los cayucos<sup>67</sup>, y las opiniones de la ciudadanía se vuelven más restrictivas hacia la llegada y su visión de las políticas migratorias (Méndez, 2007: 4-5; Cebolla Boado y González Ferrer, 2008: 244-249; Díez Nicolás, 2009: 262-263). La politización de la inmigración, y la crisis económica, parece haber afectado a la visión utilitarista del inmigrantes como trabajador y acrecentado las posiciones restrictivas en políticas migratorias, aunque se mantienen el predominio de actitudes positivas y ambivalentes de los españoles hacia los inmigrantes apoyadas en el descenso en la percepción de su número. El vuelco se produce en la opinión sobre las políticas de inmigración a la que cualifican de tolerantes, aunque se mantiene una visión favorable a la adquisición de derechos políticos, incumbiendo en mayor medida a los votantes del Partido Popular, aunque también tercia en el electorado socialista y algo menos en el de Izquierda Unida (Cebolla Boado y González Ferrer, 2008: 249; Cea D´Ancona, 2015: 47-49; Rincken, 2015: 61-63).

En España, la construcción de un discurso político (discourse-building) sobre inmigración es un proceso en el que priman los argumentos defensivos, es decir, aquellos que perciben la inmigración como un problema a resolver o como una realidad ante la cual se debe actuar, como una sempiterna dicotomía entre un “nosotros” positivado y un “ellos” negativizado<sup>68</sup> (Sayad, 2010: 112, 121; Van Dijk,

<sup>67</sup> Se refiere al Barómetro de opinión de Septiembre de 2006 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

<sup>68</sup> Normalmente, esta visión del inmigrante suele ir acompañada de metáforas étnicas o culturales, entendiéndose por tales las que reúnen los siguientes rasgos: el nombre propio que designa la colectividad remite a participar de un mito de descendencia ancestral; el vínculo étnico se crea a raíz de una re-elaboración acerca de un pasado único compartido; los elementos culturales comunes de esta colectividad se manifiestan en las pautas cotidianas de conducta; esta colectividad está conectada con un territorio; y finalmente, se produce un sentimiento de adhesión del inmigrante a una globalidad identitaria (Schütz, [1974 (2012)]: 28-29; Lurbe, 2008: 100-102; Santamaría, 2002: 132, 141-152).

2003a: 28). El rechazo a la inmigración puede concretarse en el caso español en una convergencia en torno a una serie de enunciados: negativa a conceder derechos sociales y de ciudadanía a las personas inmigrantes; rehusar de la convivencia con inmigrantes en relaciones vecinales, laborales y de amistad; demandar un endurecimiento de las políticas migratorias; compartir una visión negativa de la inmigración que vincula la misma con el aumento de la delincuencia y de las peores condiciones del mercado laboral, que provoca una estigmatización del extranjero que refuerza estereotipos sociales; negación de que se produzca discriminación étnica hacia los inmigrantes derivada de su percepción de que reciben un buen trato y acaparan las ayudas públicas; valorar positivamente los partidos políticos de ideología xenófoba; restar importancia a los actos de violencia contra los inmigrantes; y, temer la permanencia de las personas inmigrantes en el territorio y por lo tanto su negativa a las políticas de reagrupación familiar (Wodak y Matouschek, 1998: 57; Van Dijk; 2003a:29; Nash, 2005: 31, 76, 146-150; Zapata-Barrero, 2008a: 181-185; Cea D'Ancona, 2009a: 41-42; Cea D'Ancona, 2009b, 19-20).

Los partidos de derechas han impuesto su marco interpretativo sobre la realidad migratoria en España. Las ideas fuerza de este discurso a nivel estatal son comunes a otros países europeos: imponer la ley y el orden para castigar la inmigración irregular, el discurso protector de las fronteras, la no existencia de recursos sociales y económicos para todos y todas, y el discurso nativista de pérdida de identidad y la necesidad de salvaguardar la misma, imponiendo mayores controles sobre la integración de los extranjeros (Lakoff, 2006; Lakoff, 2013: 70-72).

Aunque el marco interpretativo sea de índole conservadora, no cabe duda que en el Estado Español existen también una fuerte propensión hacia la defensa de criterios de igualdad, de justicia social y de solidaridad<sup>69</sup> lo que se sintetiza en una opinión pública contradictoria sobre el fenómeno migratorio. En definitiva, la posición favorable de los españoles a que los inmigrantes pueden ayudar a nivelar el déficit de nacimientos en España, y que logren acceder a los mismos derechos sociales que los nacionales, a pesar de la influencia negativa que ocasiona la crisis económica sobre

---

<sup>69</sup> Joaquín Arango defiende la hipótesis de que la cultura política de la transición propició con su matriz universalista y defensa de derechos sociales y cívicos, la asunción de actitudes abiertas hacia la inmigración (Arango, 2013: 10).

esta posición, permite ver la actitud hegemónica de defensa de valores humanitarios, que conviven con una exigencia al gobierno para fortalecer las políticas de control migratorio y de lucha contra la inmigración irregular (Van Dijk, 2003a: 40-41; Díez Nicolás, 2009: 264).

En materia de discurso sobre inmigración los actores políticos se sitúan en un continuum heterogéneo de posiciones que deriva entre un discurso re-activo y pro-activo (Zapata-Barrero, 2007b: 319). El discurso re-activo, así acuñado por el teórico Ricard Zapata, se opone contra el proceso de multiculturalidad derivado del hecho de la llegada y asentamiento de inmigrantes, en contraste, el discurso pro-activo acompaña el proceso de multiculturalidad. El discurso re-activo detenta como meta la gestión de lo que ellos conciben como un conflicto, y ven con inquietud el impacto del proceso de multiculturalidad en la sociedad de destino desde una visión negativa. Por el contrario, el discurso proactivo tiene como fin proporcionar a las personas instrumentos y recursos para que puedan gestionar el conflicto, que se presenta como un hecho irreversible. Existe una visión antitética del conflicto por parte de estas dos visiones, el discurso re-activo ve el conflicto como una amenaza y como una lucha de intereses entre ciudadanos e inmigrantes; y el discurso pro-activo interpreta el mismo como un reto y como parte del proceso de socialización multicultural (Zapata-Barrero, 2007b: 319; Zapata-Barrero, 2008a: 118-119). Según el politólogo Ricard Zapata, cada tipo de discurso tiene un marco de referencia poblacional distinto, el discurso reactivo piensa en el electorado nacional de identidad/cultura homogénea que debería tener siempre prioridad en el acceso a los recursos frente a los no votantes de identidad/cultural divergente. No obstante, el marco de referencia del discurso pro-activo es el conjunto de la población (Zapata-Barrero, 2008a: 119).

Esta tipología dicotómica realizada por Ricard Zapata se inspira en el trabajo del economista Albert Otto Hirschman y más concretamente en su obra *Retóricas de la intransigencia*. Este teórico señala que el argumentario progresista defenderá que las reformas propuestas interactúan de forma positiva con los logros anteriores (Hirschman, 1991:168). Los progresistas argumentarán a favor del apoyo mutuo y de la interacción feliz como una marca peculiar del pensamiento de izquierdas. Las personas de izquierdas son percibidas por los conservadores como ingenuos adversarios, en

nuestro campo de estudio, la etiqueta de “buenistas” en relación con la defensa de derechos para los inmigrantes puede ser un buen ejemplo. Los partidos de izquierdas defienden el principio del sinergismo, es decir, que las reformas se apoyan mutuamente, percibiendo más los problemas de la inacción más que los de la acción. Los que defienden una ideología de izquierdas se aferran a la tesis del riesgo inminente, a lo que añaden que una acción política es justa, es decir, se defiende que en el caso de no actuar de forma rápida se producirá algún desastre amenazador (Hirschman, 1991: 170,172). Un argumento empleado por las fuerzas de izquierdas son las leyes del movimiento, es decir, el alegato de que se debe cumplir la ley del progreso que implica la existencia de un movimiento hacia delante en la historia humana (Hirschman, 1991: 175; Hirschman, 1986: 146-147), esto guarda relación con la rápidas decisiones adoptadas en temas de inmigración nada más llegar al gobierno como sucedió con la puesta en marcha del proceso de normalización de extranjeros en el año 2005. Finalmente, los progresistas preservan su propensión a moldear la sociedad para mejorar la misma bajo el prisma de la razón, y no tienen dudas sobre su capacidad para controlar los acontecimientos (Hirschman, 1991: 177-178). Esto aplicado a la integración de los inmigrantes puede verse como una fe en el cambio de la sociedad española para lograr un enriquecimiento y convivencia mutua entre personas de diversa procedencia.

## 4.2. La producción discursiva de los partidos políticos acerca de la integración de inmigrantes en España

“Mi tesis general es que, en la actualidad, la justicia exige tanto la redistribución como el reconocimiento. Por separado, ninguno de los dos es suficiente” (Fraser, 2006: 19)

La presente tesis doctoral se marca como meta conocer cómo se piensa la integración de los inmigrantes desde los principales partidos políticos y su vinculación con la ideología, en los tres niveles administrativos: estatal, autonómico y local. Se trata de analizar la coherencia interna del discurso político sobre la inmigración en España y ver qué factores pueden influir en su elaboración. En este bloque nos centraremos en el discurso a nivel estatal para luego desarrollar los otros análisis en capítulos posteriores. Las categorías de contenido o temática que hemos seleccionado para ver la posición de las distintas fuerzas políticas son las siguientes: 1) la definición de integración de inmigrantes, 2) el debate en torno al contrato de integración que demandaba un mayor esfuerzo para la población extranjera, 3) la percepción culturalista de la integración y la primacía del discurso de la proximidad cultural en la opinión política, y para finalizar, 4) la importancia del discurso como política durante los gobiernos de Zapatero y los cambios producidos a lo largo de las dos legislaturas.

### 4.2.1. *¿Cómo los políticos verbalizan que debe ser la integración de los extranjeros En España?*

En España las fuerzas políticas con representación parlamentaria han defendido como mínimo común denominador el principio de normalización en el proceso de integración de la población extranjera, es decir, la defensa del acceso de los inmigrantes a los mismos deberes y derechos que afectan al conjunto de ciudadanos nacionales. La pregunta que permite la estratificación de posiciones es: ¿todas las personas extranjeras deberían gozar de los mismos derechos? La centralidad del tablero regiría para un inmigrante en situación administrativa regular, es decir, con un permiso de residencia y/o trabajo. Los partidos del ala conservadora, especialmente, el Partido Popular, algo más tibiamente Convergència, y con desparpajo Ciudadanos desde su presencia en el Parlamento Catalán, defienden que debería excluirse de determinados derechos a la población extranjera en situación administrativa irregular.

En este terreno parece mirarse a Europa. La izquierda política más moderada defiende este principio de igualdad en el acceso, aunque pueda en un momento dado sumarse a la ola restrictiva en algún tipo de beneficio concreto pero no en lo que se consideran derechos sociales fundamentales (educación, sanidad, o bienestar social), supongamos que hablamos del Partido Socialista. Las fuerzas políticas de izquierdas con escasa representación intentan aumentar el número de derechos para la población extranjera (sean inmigrantes con o sin permisos de residencia y/o trabajo en vigor).

El otro eje discursivo de consenso partidario es la asociación de la inmigración y de su integración con su inclusión en el mercado laboral. *Labor omnia vincit* (“el trabajo todo lo vence”), incluido el discurso político sobre las personas migrantes. La diatriba puede venir acerca de las condiciones que rodean los trabajos ocupados por la población extranjera, los procesos de regularización de la situación administrativa de inmigrantes insertos de forma irregular en el mercado laboral, y finalmente, a quién se busca beneficiar con las políticas (empresarios y/o trabajadores extranjeros y sus derechos).

En los potenciales consensos y visiones compartidas sobre el proceso de asentamiento de las personas inmigradas en España debemos destacar la influencia en el discurso del pasado emigratorio reciente de España que favorece las actitudes positivas, y el acerbo católico entendido como parte intrínseca a la cultura que sería sociológicamente partidario de un tratamiento igualitario, solidario y respetuoso con la diversidad cultural. Es complicado demostrar su incidencia, pero tampoco se pueden descartar como hipótesis con ascendencia en la construcción social discursiva de los partidos políticos sobre la integración de la población extranjera.

La cuestión cultural forma parte del debate político parlamentario sobre la integración de los inmigrantes, en primer lugar en forma de proximidad o cercanía de los extranjeros con la cultura, lengua y costumbres de la población extranjera. Por ello las preferencias suelen decantarse por migrantes latinoamericanos, y por la inmigración económica procedente de Europa del Este, los resquemores se concentran en el colectivo marroquí y en africano.

La visión sobre la integración y su enfoque cultural llega a España cuando el modelo multicultural estaba siendo muy cuestionado en Europa, aunque las críticas también se podían extender hacia un modelo asimilacionista que quería borrar la diferencia, cual pecado original en la población extranjera. Los partidos políticos tienden a distanciarse de esas posturas, y buscan un punto medio, que a comienzos del presente siglo fue la defensa de la interculturalidad como posición pragmática o la tercera vía (Meer and Moddod, 2012: 177; Domingo, 2014: 152-15). En la última fase del gobierno Zapatero, con la crisis económica golpeando a las puertas y con una Europa donde el electoralismo premiaba a partidos xenófobos, las posiciones de los partidos conservadores, Partido Popular y Convèrgencia, se volvieron o se manifestaron como más restrictivas en cuando a la concesión de derechos, y se demandaron esfuerzos suplementares de integración unidireccionales por parte de los extranjeros.

Podemos pensar que todos huyen de las etiquetas de “asimilacionistas” y “multiculturalistas”, pero cómo se ven entre ellos, efectivamente los partidos conservadores ven a las fuerzas de izquierdas como más próximas al multiculturalismo, y viceversa se produce con los partidos de izquierdas que perciben a las facciones de derechas más favorables a posiciones asimilacionistas. ¿Hasta qué punto es distorsionado? La imagen está deformada en tanto en cuanto todas las organizaciones piensan en la integración como un proyecto individual y no grupal. El reflejo es certero en relación con el grado de importancia que pueden darle las distintas fuerzas al mantenimiento de la cultura, promoción del asociación, y derechos lingüísticos y la facilitación de cultos religiosos –que no pueden vincularse a la inmigración sino a derechos de pluralidad de la ciudadanía pero que suelen pensarse en paralelo a la integración de inmigrantes por parte de la clase política- y otro tipo de manifestaciones propias de la población migrada en la sociedad de destino. Aquí de nuevo la diversidad es mejor vista por la izquierda (no) nacionalista (española o periférica), y más particularmente, por lo que puede conceptualizarse como partidos de izquierda alternativa o verdes que ejemplifica Iniciativa per Catalunya-Verds en el Congreso de los Diputados.

Aquí podemos leer algunos extractos de entrevistas relacionados con esa imagen horizontal de partidos políticos sobre la visión de los “otros”, o lo que bien pueden ser discursos de desgaste del adversario sobre el modelo de integración que defienden sus rivales en la arena política:

“Yo creo que Izquierda Unida defiende el multiculturalismo. Sí” [Parlamentario del Partido Popular durante la IX Legislatura]

“El Partido Popular está en el modelo asimilacionista” [Parlamentaria del Partido Socialista Obrero Español durante la IX Legislatura]

“La derecha, PP y CiU, serían asimilacionistas en el sentido de que ellos quieren que la cultura autóctona, ya sea la catalana o ya sea la española, sea la que se imponga y cada uno renuncie a sus orígenes. Yo creo que irían por ahí” [Responsable del área de Migració i Ciutadania de Iniciativa per Catalunya Verds]

Los partidos políticos han avanzado en sus posiciones y discursos sobre integración de la población extranjera, pero sobre todo incorporan su narrativa basada en principios y valores propios de su corpus ideológico para referirse a las políticas destinadas a la población extranjera. Las narrativas dentro del proceso político son aquellos relatos definidos por su elevado grado de coherencia, solidez de la información que trasladan y por su accesibilidad para el público (Boswell, Geddes y Scholten, 2011: 2).

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el período 2008-2011 entiende que debe profundizarse en la integración social de los inmigrantes, entendida esta como el acceso al Estado del Bienestar: educación, sanidad, servicios sociales y residencia para evitar la segregación urbana. El propio programa electoral para las elecciones generales de 2008 ahonda en la necesidad de promover un modelo integrador de acogida, de desarrollar planes para manejar la identidad y la interculturalidad, y excavar en la lucha contra el racismo y la xenofobia (Checa, Checa y Arjona, 2013: 178). En definitiva, se trata de la defensa de la igualdad como principio rector, y más concretamente, el desarrollo de una ciudadanía más social que política por parte de la población extranjera. También existe una mayor aceptación de derechos para población en situación administrativa irregular, es decir, sin descuidar la política de control de fronteras, ni el control interior una vez lleguen personas con estas características, si que son partidarios de una inclusión en los derechos sociales de estos migrantes. La interculturalidad está más pensada como un enfoque educativo,



aunque aparece en textos técnicos y políticos no hay una apuesta fuerte por la protección de este principio, y su presencia en los discursos políticos durante los debates parlamentarios no es relevante. Podemos ilustrar la posición socialista con el siguiente extracto de entrevista:

“Siempre han querido [el gobierno de Zapatero] separarse de eso, sabes [de un modelo de integración intercultural]. No querían hablar de interculturalidad, sino más bien de un modelo flexible, bueno pues estás ahí con una serie de principios, líneas de actuación. No sé si a esos principios responden a un modelo que les podamos poner un nombre, sabes, que más allá que sea de ciudadanía e integración. ¿Bueno, qué modelo? El modelo es de ciudadanía e integración. ¿Qué significa ciudadanía e integración? Significa igualdad de derechos, significa no discriminación, significa (...) Esa ha sido la opción política hasta el momento. Yo tampoco soy el gobierno. Yo creo que ha huido de los modelos por el miedo ese a meterse en un traje demasiado estrecho. [Alto cargo político dentro del área de integración de inmigrantes en el Gobierno de Zapatero, 2008-2011]

El Partido Popular, al igual que el Partido Socialista, en el período analizado (2008-2011) también le otorga mayor importancia programática a la cuestión de la integración de los inmigrantes que a las políticas de control migratorio (Checa, Checa, Arjona: 2013: 187-188). No obstante, se mantiene estable su discurso sobre la apuesta del contrato de integración, y esto hace, que su visión se ubique en una posición más asimilacionista sobre la integración de las personas extranjeras. Es constante en el tiempo su defensa de distintos derechos y tratamiento diferencial para inmigrantes en situación administrativa irregular y legal (Rubio Carbonero, 2011: 181). La ideología nacionalista, y el uso acusado del “nuestro”, denotan una exaltación del “endogrupo” frente al “exogrupo”.

En líneas generales, el republicanismo igualitarista que defienden fuerzas como Izquierda Unida implica una férrea defensa de la igualdad real, la extensión de derechos sociales, y particularmente, la reivindicación de los derechos políticos, especialmente el voto en las elecciones locales, para la población extranjera residente en España. La izquierda es más sensible hacia la inclusión en la visión de la integración de los derechos políticos. Como fuerza de oposición con escasas opciones de influir en el gobierno, sus posiciones son más maximalistas en su lucha por un cambio constitucional para favorecer el sufragio municipal a los ciudadanos extranjeros. Su visión federalista, e incluso la relación con Iniciativa per Catalunya-Verds, provoca una defensa de la interculturalidad y de una visión amplia de los derechos culturales de la

población extranjera. En el partido también hay sensibilidades, para simplificar, cuando sus portavoces más se puede ubicar en una posición de izquierda alternativa o eco-socialistas mayor intensidad y protagonismo de las personas inmigradas. Un extracto que puede ilustrar alguna de estas afirmaciones es el siguiente:

“El modelo de integración que nosotros propiciamos es el mismo que defendemos y hemos defendido siempre para los españoles en el exterior. Exactamente el mismo. Es decir, considerar que la integración no es asimilación. La integración es el reconocimiento de la igualdad de derechos, de derechos económicos, de derechos sociales, derechos laborales, y derechos políticos”. (Responsable de la coordinación del Grupo Parlamentario integrado por IU-IPC-Verds-Esquerra Republicana de Catalunya en la IX Legislatura, dirigente de Izquierda Unida)

Los partidos nacionalistas (periféricos) están condicionados por su ideología de izquierdas o derechas, y también por su propia trayectoria en la defensa de derechos sociales. Aunque son defensores de un Estado pluricultural, y hacen de la cultura y de la diversidad en el conjunto del Estado un axioma, en el tema de la inmigración se podría decir que valoran la diversidad cultural pero siempre que esta lleve aparejada una aceptación de la cultura y lengua propias de sus territorios, a la par que piden una defensa del proceso político de construcción nacional. La inmigración es un nuevo elemento a ponderar en una ecuación que busca el mantenimiento lingüístico, cultural y políticos de las realidades nacionales catalana, vasca y gallega. El eje político izquierda-derecha determinará el grado de apertura en cuanto a derechos sociales y políticos de la población extranjera. A pesar de que los discursos suelen ser benevolentes hacia sus posiciones partidarias, siempre se escuchan voces que hacen incidencia en la contradicción de las políticas que parecen perseguir objetivos diversos al estilo de la “teoría del cubo de basura”. Aquí va esa reflexión crítica expresada por un parlamentario sobre la incoherencia de los discursos y las praxis políticas:

“Nos ubicamos en la interculturalidad, como todo el mundo en España. Ahora la discusión es qué entendemos por interculturalidad (...) Creo que todo el mundo formalmente está en la interculturalidad, nadie hoy defendería una posición puramente multiculturalista o puramente asimilacionista. Pero tampoco creo que haya una doctrina excesivamente desarrollada por los partidos políticos y que las prácticas en dónde se gobierna tienden a ser un multiculturalismo mal entendido. Se tiende a enfatizar banalmente las diferencias, se tiende a clasificar a la gente por sus orígenes y desde esto promover el asociacionismo o las políticas de integración. Se busca la captación de voto en esa clave étnica de organización de los tipos de inmigrantes. Mi sensación es que está bastante generalizado, por eso digo que la retórica siempre es intercultural, pero la

práctica siempre es multicultural mala” (Diputado en el Congreso de los Diputados, Partido Nacionalista).

#### 4.2.2. *¿El contrato de integración: un fantasma recorre Europa y un discurso lo legitima?*

A pesar de que no es habitual que el discurso de la integración sea central en la agenda política española, salvo en determinados puntos álgidos como serían los siguientes: a) en 2002 con las declaraciones de Mikel Azurmendi, presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, sobre el multiculturalismo y la incompatibilidad de algunas culturas con los valores democráticos<sup>70</sup>; y b) en 2008 en los comicios generales a raíz de la propuesta del Partido Popular, y más concretamente de Mariano Rajoy<sup>71</sup> de instaurar un contrato de integración para los inmigrantes como promesa electoral. La polémica sobre inmigración e integración se ha focalizado en la falta de voluntad de los inmigrantes para integrarse y su pretensiones de mantener intactas sus identidades culturales (Schain, 2012).

Centrándonos en el intercambio de opiniones de los distintos partidos sobre el contrato de integración cabe destacar que la posición contraria en el año 2008 de la mayor parte de las fuerzas políticas progresistas españolas<sup>72,73</sup>, el Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Cataluña, y el Bloque Nacionalista Galego, entre otros, y alguna fuerza de centro como es el caso de Ciutadans en Cataluña<sup>74</sup>, y de una gran porción de las entidades del tejido social especializadas en intervención con población extranjera<sup>75</sup>, como es el caso del Comité Español de Ayuda al Refugiado (CEAR), SOS Racismo, la Asociación Rumiñahui, la

<sup>70</sup> Titular de la noticia: “Mikel Azurmendi: “El estado no puede tolerar el multiculturalismo porque ha de garantizar la igualdad de todos”. Entrevista realizada en el periódico ABC el 23 de Febrero de 2002. Link: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-23-02-2002/abc/Sociedad/mikel-azurmendi-el-estado-no-puede-tolerar-el-multiculturalismo-porque-ha-de-garantizar-la-igualdad-de-todos\\_80330.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-23-02-2002/abc/Sociedad/mikel-azurmendi-el-estado-no-puede-tolerar-el-multiculturalismo-porque-ha-de-garantizar-la-igualdad-de-todos_80330.html) [Último acceso: 16 de Abril de 2015]

<sup>71</sup> Link con una intervención de Mariano Rajoy proponiendo el contrato de integración: <http://www.youtube.com/watch?v=uln9JXM1bW4> [Último acceso: 16 de Abril de 2015]

<sup>72</sup> <http://www.psoe.es/ambito/saladeprensa/news/index.do?action=View&id=175495> [Último acceso: 16 de Abril de 2015]

<sup>73</sup> <http://www.izquierda-unida.es/node/2084> [Último acceso: 16 de Abril de 2015]

<sup>74</sup> Titular de la noticia: “Rivera (Ciutadans) recuerda a Camacho que el contrato de los inmigrantes “se llama ley”, publicado en el diario El Economista a fecha 12 de Noviembre de 2010. Link: <http://ecodiario.economista.es/politica/noticias/2598443/11/10/Rivera-Ciutadans-recuerda-a-Camacho-que-el-contrato-de-los-inmigrantes-se-llama-ley.html#.Kku8LJ5MIBBupNN> [Último acceso: 17 de Abril de 2015]

<sup>75</sup> Titular de la noticia: “Las ONG responden al PP: “Un contrato de integración no tiene validez operativa”. Publicado en el diario El Mundo, a fecha 8 de Febrero de 2008. Link: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/06/solidaridad/1202319696.html> [Último acceso: 16 de Abril de 2015]. Otra noticia iba en la misma dirección con el siguiente titular: “El gobierno tilda de “xenófobo” el contrato de inmigrantes propuesto por Rajoy”, publicada en el diario El Mundo a fecha 7 de Febrero de 2008. Link: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/07/espana/1202394979.html> [Último acceso: 16 de Abril de 2015]

Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME), etcétera. El resultado electoral no permitió el cumplimiento de la promesa popular que fue plagiada al gobierno francés de Nicolas Sarkozy<sup>76</sup>. Pero una versión del contrato se aplicó en la Comunidad Valenciana<sup>77</sup>, y en la última etapa del gobierno de Zapatero bajo el ministro Corbacho el pacto para aprobar la ley de extranjería 2/2009 y su reglamento introdujeron el principio de “esfuerzo de integración”<sup>78</sup>, a propuesta de Convergència i Unió (CiU). En este sentido, España que remaba contra corriente en la primera legislatura, acaba haciendo una pequeña concesión a lo que Joppke denomina como “liberalismo represivo” (Joppke, 2007: 4, 16-17). Los partidos nacionalistas conservadores, entendiéndolo por tal aquellas organizaciones que priman la defensa de la identidad regional, su lengua y cultura, la preservación de sus valores sociales y distintos modos de vida, y la defensa de sus intereses económicos territoriales (Hepburn, 2009: 515-517), son eminentemente partidarios de acentuar la necesidad de que la población extranjera asuma como un valor la cultura y lengua nacional(ista).

En los discursos que pueden emitir los partidos políticos podemos ver cómo el Partido Popular es quién lidera la defensa del “contrato de integración” como modelo, y critica la medida del “esfuerzo de integración” introducida en la normativa de extranjería durante la última legislatura de Zapatero. La cuestión por la cual esta

---

<sup>76</sup> Han sido numerosos responsables del Partido Popular los que se han interesado en conocer de primera mano la puesta en marcha del contrato de acogida e integración (CAI) del país galo. Links: [http://elpais.com/diario/2008/02/07/espana/1202338806\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/02/07/espana/1202338806_850215.html); <http://www.larazon.es/noticia/1091-el-pp-promueve-desde-francia-el-contrato-de-integracion-de-sarkozy>; <http://www.publico.es/espana/355356/la-caida-del-contrato-de-integracion-frances> ; <http://www.publico.es/espana/355359/europa-exige-hablar-las-lenguas-oficiales-a-los-inmigrantes> [Último acceso: 16 de Abril de 2015].

<sup>77</sup> No obstante se produce una situación contradictoria en la gestión de la diversidad en las Comunidades Autónomas, concretamente, nos encontramos con que una versión más descafeinada del compromiso de integración fue desarrollada a nivel autonómico por la Comunidad Autónoma de Valencia a través del artículo 6.2. de la Ley 15/2008, aunque no dejaba de ser un programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana por parte del inmigrante, y no un deber jurídico como el caso francés; y finalmente, su aplicación era limitada porque no estaba contemplada en la ley de extranjería y en su reglamento a nivel estatal (Solanes Corella, 2009). Asimismo, la Generalitat de Cataluña aprobó una Ley 10/2010 de 7 de Mayo, de acogida de las personas inmigradas que a su vez recoge la creación servicios de acogida municipales que otorga certificados oficiales por asistencia a cursos de idiomas y sobre la realidad social catalana que después podían servir para certificar la integración social a la hora de solicitar el permiso de residencia por arraigo, reagrupar a familiares o renovar permisos de residencia. En el apartado de España sería interesante recoger este tipo de avances en un ámbito autonómico que avanza en la misma dirección que el resto de países europeos.

<sup>78</sup> El “esfuerzo de integración del extranjero” será acreditado mediante el informe positivo de la Comunidad Autónoma de Residencia. Tendrá como contenido mínimo la certificación de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma de residencia, los valores de la Unión Europea, derechos humanos, libertades públicas, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. Este informe recogerá el tiempo de formación dedicado a los ámbitos especificados. Los certificados serán avalados por entidades privadas debidamente acreditadas o instituciones públicas. Este informe de “esfuerzo de integración” servirá para la renovación de residencia temporal no lucrativa, renovación de las autorizaciones en virtud de reagrupación familiar, renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta propia, autorización de residencia temporal por razones de arraigo (Real Decreto 557/2011 de 20 de Abril, artículos 51, 61, 71, 109, 124, BOE nº. 103, publicado el 30 de Abril de 2011).

organización se opone a la reforma introducida no se encuentra tanto en el contenido, sino que dicha competencia de medición será competencia autonómica, y por lo tanto, se podrá exigir el conocimiento de la lengua propia de cada autonomía. En definitiva, como partido nacionalista español, los populares, lo que pretendían era un modelo homogéneo e uniforme para todo el territorio, que reforzase el esfuerzo pero por la vía del aprendizaje de la cultura y lengua española. Aquí va un extracto de entrevista realizada a un representante del Partido Popular sobre el tema del contrato de integración:

“En primer lugar, que [el contrato de integración que proponía el Partido Popular] es ámbito nacional, en segundo que es un compromiso entre el Estado y la persona que quiere renovar sus papeles y tarjeta inicial de residencia en España y que tenía unas características muy concretas: respeto a las leyes, respeto a las costumbres que son fuente de derecho, evidentemente; y el compromiso por parte del Estado de garantizar todos los derechos de esa persona en sanidad, educación,... De una forma implicaba también que el Gobierno se hacía responsable de esas personas, el Estado se hacía responsable de esas personas y de garantizar la prestación de derechos en igualdad de condiciones al resto de los ciudadanos españoles (...) ¿Qué es lo que lo diferencia del informe sobre el esfuerzo de integración? Pues que es absolutamente arbitrario; que deposita en las comunidades autónomas la posibilidad de determinar estas cuestiones, que en Cataluña a lo mejor se considerará como un elemento para expedirte la certificación el conocer las costumbres catalanas y el idioma catalán y que sin embargo, pues habrá otras comunidades que determinen que el idioma cooficial no es tan importante, u otras en las que no tengan por qué, y al final acabaremos estableciendo barreras y situaciones diferentes dentro del propio país para una población que además tiene una cosa muy importante, ¿no?, en unos momentos como estos la movilidad geográfica de estos trabajadores es un elemento importante para encontrar un empleo” [Parlamentario del Partido Popular durante la IX Legislatura]

En el juego entre principal partido de la oposición, el Partido Popular, y el gobierno son escasos los consensos, y frecuentes los disensos. La introducción de “esfuerzo de integración” en la legislación parece ser más fruto de la gobernabilidad del momento que del propio discurso del partido socialista, aunque la llegada de Corbacho al Ministerio de Trabajo e Inmigración trajo consigo parte de una prédica municipalista (catalana) que veía cómo sus votantes tradicionales, muchos de ellos obreros inmigrados de habla castellana, miraban con recelo la llegada de trabajadores extranjeros. El nuevo mantra de “derechos y deberes” se extiende rápido como una sombra de sospecha sobre la alteridad. La diferencia parece encontrarse en ofertar y facilitar las vías para quitar obstáculos a esa convivencia mediante políticas de integración, las mismas que estuvieron ausentes en los años sesenta en Europa. Una

serie de frases que pueden acompañar esta reflexión pueden leerse a continuación en boca de personal de confianza político durante la última legislatura del gobierno Zapatero:

“Es mucho más fácil decir, aquí tenemos un problema de integración y lo que vamos a hacer es obligar a los inmigrantes a integrarse mediante cursos obligatorios, contratos de integración y este tipo de cosas. Frente a eso todavía nuestro modelo defiende que la integración es un proceso que hay que facilitar, hay que poner las condiciones marco, ofrézcanse cursos, ofrézcanse posibilidades, pero no desarrollar el discurso de que estamos mirando porque sabemos que no te quieres integrar, porque evidentemente es contraproducente. Produce al final una reacción defensiva de repliegue identitario, y justo lo contrario de lo que quieres conseguir, si de verdad quieres conseguir integración” [Alto cargo técnico-político del Ministerio de Trabajo e Inmigración durante los gobiernos de Zapatero, 2004-2011]

#### *4.2.3. La percepción culturalista de la integración y la primacía del discurso de proximidad cultural en la opinión pública*

Una característica de la plática sobre la integración de los inmigrantes en España es la mayor dificultad para integrar a los extranjeros más alejados culturalmente, más concretamente, a la inmigración musulmana. Los discursos van orientados a reforzar la visión de la inmigración musulmana como la colectividad que plantea mayores problemas para la integración, entendiendo la integración como sinónimo de asimilación (Sartori, 2001; Cea D’Ancona y Valles Martínez, 2010: 247; Checa Olmos y Arjona Garrido, 2013: 126-128). Las encuestas constatan la menor simpatía de los españoles hacia los magrebíes y la xenofilia hacia la población latinoamericana (Cea D’Ancona y Valles Martínez, 2010: 244-245, Morell, 2004: 179-180). Las interpretaciones de esta negativización tienen raíces históricas en España: el relato hegemónico de la Reconquista que termina con la expulsión de los moriscos, el apoyo durante la Guerra Civil española de más 50 mil marroquíes al bando franquista, los conflictos políticos derivados del proceso de descolonización del Sahara y de la reivindicación territorial de Marruecos sobre Ceuta y Melilla además de las Islas Canarias, a la par que los intereses económicos también juegan un papel importante (Cea D’Ancona y Valles Martínez, 2010: 245).

Después de los atentados del 11-S, la islamofobia como un tipo de xenofobia tiene un eco inconsciente en muchos discursos públicos, entendiendo por este

concepto la visión del Islam como un bloque compacto y monolítico que se opone al cambio social; que está aislado y que tiene valores en común con otras culturas con las que convive; se valora como inferior a la cultura occidental y se percibe como sexista, irracional o primitivo; se asocia con el terrorismo internacional y estaría inmerso en un choque de civilizaciones (Martín Muñoz, 2012; Cea D'Ancona y Valles Martínez, 2010: 245, 267-268). Los debates culturales con mayor impacto en relación con la diversidad religiosa se dan por la construcción de mezquitas y por el uso del velo o de la burka en los espacios públicos.

La integración, el conocimiento de los idiomas y la capacidad de interacción con las personas autóctonas son elementos clave que propician la aceptación o rechazo de las personas inmigrantes (Cea D'Ancona y Valles Martínez, 2010: 263). No de extrañar pues que en España el racismo étnico quede eclipsado por el racismo cultural, aunque este se manifiesta en una mayor afinidad por la proximidad de rasgos culturales con los occidentales (Cea D'Ancona y Valles Martínez, 2010: 294). El discurso político recoge la opinión pública de sus electorados, y los partidos conservadores buscan una mayor integración por la vía cultural y lingüística de los inmigrantes, entendiendo que las semejanzas culturales y religiosas favorecen esa inmersión en la sociedad española. Los partidos de izquierdas asumen la existencia de esa potencial discriminación y hacen un discurso que apuesta más por una integración de tipo cívico, es decir, en valores democráticos y convivenciales. Para acompañar estas afirmaciones he escogido los siguientes extractos de las entrevistas realizadas a representantes políticos en el Parlamento Español y políticos desempeñando funciones de gobierno:

“Yo creo que las personas que vienen a un país como el nuestro tienen que asumir nuestros valores, nuestras leyes y nuestra constitución, y que hemos hecho que constituye nuestro acervo cultural durante mucho tiempo. Aquí hace pocos años que se consideraba que la mujer tenía menos derechos que el hombre, y eso ha sido afortunadamente superado; minorías que no tenían los mismos derechos, por su condición sexual, por su condición religiosa, por tantas y tantas cosas, ¿no? , y eso ha sido superado. Lo que no debemos aceptar son otras culturas que pretenden retrotraernos al pasado, de los que son avances y logros que hemos conseguido de forma comunal y que son hoy baluartes importantes de nuestra democracia. Por eso yo creo que lo que tienen que hacer las personas que vienen a un país como el nuestro es aceptar y respetar todo ese avance que hemos hecho, que hay algunas nacionalidades que lo tienen más fácil por su cultura adaptarse a eso y que hay otras que les es más complicado, y más complejo por su cultura, por lo que han recibido e incluso en muchas

ocasiones por su falta de formación, eh?”. (Parlamentario del Partido Popular en la IX Legislatura).

“España siempre ha priorizado históricamente, y el derecho jurídico español siempre a priorizado a América Latina y a Filipinas. Las antiguas colonias, algo que suena un poco a demodé desde que España perdió sus colonias, etcétera, creemos que efectivamente no hay que romper esos vínculos, hay que desarrollarlos. Pero efectivamente, son básicamente los países latinoamericanos [se refiere a los que tienen derecho al voto en las elecciones municipales], y algún país ahora que se intenta también, por razones de relaciones, de seguridad, incluso de pesca, o de relaciones comerciales, etcétera, se inclina España a abrir, desplegar ese abanico que tradicionalmente se reservaba a los países iberoamericanos” [Coordinador del grupo parlamentario de IU-Verds-ERC en la IX Legislatura]

“El bueno es el que está más cerca culturalmente o religiosamente a nosotros. Y el malo el otro” [Responsable del área de Migració i Ciutadania]

En el ámbito estatal la presencia de partidos de corte populista anti-inmigración no cuenta con representación, en contraste con lo sucedido en países europeos como Francia, Holanda o el propio Reino Unido (Checa y Arjona, 2013: 129). En el plano local serán Plataforma per Catalunya (PXC) y España 2000<sup>79</sup> los dos partidos políticos que logran mayor presentación municipal en Cataluña y la Comunidad Valenciana, respectivamente. Durante la compilación de información primaria en el trabajo de campo una de las preguntas realizadas a los distintos partidos políticos con representación parlamentaria versaba sobre el posible éxito de un partido anti-inmigración en el Estado Español. Las respuestas logradas no descartaban su implantación, y achacaban que puede que la diferencia no esté en una sociedad más o menos tolerante, sino en el hecho de la llegada de inmigración a España es más reciente que en otros estados europeos, y otra hipótesis que se manejaba es que la condición de país de emigración y el peso en el imaginario social de este pasado amortiza el rechazo a la inmigración como fenómeno social. Como nos podemos imaginar son reflexiones acerca de esta particularidad propia del Estado Español que podemos enmarcar en algunas frases emitidas por parlamentarios entrevistados<sup>80</sup>:

<sup>79</sup> Página web del partido España 2000: <http://www.esp2000.org/> [Último acceso: 19 de Junio de 2015].

<sup>80</sup> Una explicación interesante al motivo por el cual no surge un partido anti-inmigración en España lo recogemos de una asociación de inmigrantes que señala que la principal causa es la falta de dinero. Este es el extracto de entrevista que contempla esta cuestión: “Porque no hay dineros, porque los dineros los tienen otros partidos. Pero el día que haya un banco que diga, que se le emperejile al presidente del banco que haya un partido anti-inmigración tarda 5 minutos en constituirse (...) El tema de la política en España es que tiene mucho que ver con lo que decía, aquello que decía Clausewitz y Napoleón, de que dinero, dinero, y dinero, la guerra, decían. Bueno esto es lo mismo, es decir, el problema es que si surge un partido reformista en España pero en



“Porque este ha sido un país de inmigrantes, y eso está en nuestro acervo cultural. Este es un país muy abierto que está acostumbrado a recibir gente de fuera por el turismo, entonces por lo tanto, no es un país en el que el inmigrante sea un extraño, o una persona que en sí mismo sea causa de problemas, no. Lo que si ocurre es que cuando se desborda el vaso se convierte esto en un problema, y ese es el problema” (Parlamentario del Partido Popular durante la IX Legislatura).

“Yo creo que no existe [un partido antiinmigración] porque llevamos poco tiempo aún. Muy poco tiempo conviviendo con la cuestión migratoria, y eso si se produce, va a pasar demasiado tiempo. Visto lo que ha sucedido en otros países europeos seríamos muy arrogantes si nos pensásemos que lo que ha pasado en Noruega, Dinamarca, en Holanda, Francia o en Austria no pudiese pasar en España. Seríamos muy arrogantes. Va a tener que ver con muchas cosas, si se hacen bien las políticas, si los partidos políticos antes estos problemas son capaces de dar respuestas (...) y quizás, si en Holanda el partido antiinmigración<sup>81</sup> lo encabezó un gay, rompiendo cualquier esquema que diría: “No, el tema de apertura a las diferencias de orientaciones sexuales es más propio de una persona progresista. Pues quizás el partido antiinmigración se acabe levantando en Cataluña, o en Galicia, alguien que asume como muy propios, yo que sé, el modelo social, la democracia, el catalanismo, el galleguismo, no tengo ni idea. Porque el caso de Holanda para mí es significativo, tanto el Fortuyn primero como el Wilders este, después, ¿son de derechas? Si. Pero tienen un cierto poso liberal. La nueva derecha radical europea tiene características distintas de la antigua derecha de corte fascista” [Parlamentario de Convergència i Unió en la IX Legislatura]

No existen discursos abiertamente antimusulmanes por parte de ningún partido con representación parlamentaria, pero lo que se produce es el ensalzamiento de la integrabilidad y proximidad del colectivo latinoamericano y de los propios europeos comunitarios, pero no se menciona quienes en contraste son difícilmente integrables en nuestra sociedad<sup>82</sup>.

#### *4.2.4. El discurso del gobierno Zapatero durante el período 2004-2011 en materia de políticas de integración de inmigrantes: ¿Convergencia o un fantasma recurre Europa?*

La baja intensidad del discurso público sobre integración de inmigrantes durante la etapa de gobierno de Zapatero es una pregunta de investigación a analizar. En la compilación de evidencias empíricas realizadas han sido varias las justificaciones que pueden explicar esta no-política discursiva que pasan por consideraciones de diversa índole, como el hecho de la mayor dificultad para trasladar discurso complejo sobre

---

*cuanto se va el dinero, si surge un partido de no sé qué pero cuando se va el dinero. Y esto es igual, dependería mucho de una realidad económica, de dinero para financiarlo”* [Presidente de una asociación de inmigrantes de ámbito estatal].

<sup>81</sup> El Partido por la Libertad (PVV) dirigido por Geert Wilders que nace tras la muerte de Theo Van Gogh (director de cine) y Pim Fortuyn (político holandés y sociólogo con puntos de vista muy críticos con el multiculturalismo) asesinado en 2002.

<sup>82</sup> Un buen ejemplo de esta preocupación es el estudio anual que el Ministerio del Interior realiza sobre los valores, actitudes y opiniones de los inmigrantes de religión musulmana. Link: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Valores,%20actitudes+y+opiniones+de+los+inmigrantes+de+religion+musulmana+\(NIPO+126-11-022-1\).pdf/0bf98a9b-bd97-490f-8e53-0e6885a34e0a](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Valores,%20actitudes+y+opiniones+de+los+inmigrantes+de+religion+musulmana+(NIPO+126-11-022-1).pdf/0bf98a9b-bd97-490f-8e53-0e6885a34e0a) [Último acceso: 10 de Julio de 2015].

inmigración, en vez de la facilidad para mandar mensajes simples y en negativo sobre la inmigración. La visión (negativa) de la inmigración pretende ejercer presión sobre la audiencia para que se interiorice este discurso acompañando el mismo con hipérboles, metáforas y generalizaciones (Rubio Carbonero, 2010: 378). El Partido Socialista mantuvo un perfil bajo en temas de integración durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero, y esta fue una decisión más estratégica que fortuita. Al igual que otras fuerzas de izquierdas son conscientes de dos cuestiones: parece que la defensa de los derechos de las personas inmigradas cae sistemáticamente en su campo ideológico, y que hablar de inmigración (y hacer políticas para extranjeros) no es algo rentable electoralmente en tiempos presentes, el futuro es otra cuestión. Pensemos que cuando se pregunta a los ciudadanos qué colectivos deberían estar más protegidos, y se les permite escoger dos opciones, normalmente los inmigrantes son casi los últimos de la fila, y antes estarían las personas mayores que viven solas, pensionistas, jóvenes, parados y mujeres trabajadoras (Arriba González, Moreno Fuentes y Moreno Fernández, 2007: 30).

Esta serie de factores quizás nos hagan pensar que el discurso de integración no es un punto fuerte en la política migratoria del Partido Socialista en los años de gobierno, ¿pero se mantuvo esta línea durante las dos legislaturas? Lo cierto es que la segunda legislatura comienza con la promesa realizada por Rodríguez Zapatero de crear un programa para facilitar el retorno voluntario de aquellos inmigrantes que deseen volver a sus países de origen<sup>83</sup>, en este sentido, se toma la palabra para mandar mensajes de que el mercado laboral no precisa más mano de obra extranjera, y que es mejor que los que vinieron se vayan hasta que la recuperación económica se produzca. Si bien es cierto que los programas de retorno no empezaron con la crisis (Pajares, 2010: 221; Parella y Petroff, 2014:74), sino que existen desde 2003, lo que si parece desatarse con la crisis es un discurso del retorno que vincula si cabe aún más al inmigrante con su condición de trabajador. A partir de aquí no sólo las palabras cobran fuerza sino que van acompañadas con acciones políticas –como los propios cambios en la legislación de extranjería en la reforma 2/2009 – que se mueven en una delgada

---

<sup>83</sup> Se concreta en formato legislativo en el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de Septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. Publicado en el BOE, nº. 228, 20 de Septiembre de 2008. Link: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/09/20/pdfs/A38377-38378.pdf> [Último acceso: 20 de Abril de 2015].

línea restrictiva. Tenemos a continuación un extracto de entrevista que puede ilustrar estas aseveraciones realizadas:

“El discurso de los derechos para extranjeros en las sociedades avanzadas es muy difícil de defender. No es que sea difícil de defender a nivel discursivo o incluso a nivel de políticas, sino que la gente no lo comprende. Y en debates muy rápidos, en debates en los que tienes pocos minutos para defender un discurso es muy complicado. Cuando te vienen con un discurso mucho más populista, más visceral, más. Entonces en aquel momento se veía venir que venía una crisis económica, y yo supongo que quisieron poner un ministro que diera entre comillas un perfil más duro. Sin embargo, a la vista de los hechos en realidad no ha sido así” [Personal de confianza político-técnica durante los gobiernos de Zapatero]

En conclusión, los partidos políticos en España entienden la integración desde un punto de vista más republicano, es decir, se basan en la necesidad de otorgar derechos civiles, sociales y políticos a la población extranjera. En el plano cultural, este tipo de enfoques cada vez van ganando un mayor peso en las distintas diatribas, los representantes políticos se sienten algo más inseguros hablando sobre modelos de gestión de la diversidad cultural y quizás la máxima que se ha impuesto es un modelo de normalidad. Existe un consenso políticamente correcto que pasa por la defensa de la interculturalidad, es decir, de la necesidad de inmigrantes y sociedad de acogida de participar en el proceso (individual) de acomodación de las personas inmigrantes en el Estado Español. Los matices entre los distintos partidos son importantes y están influidos por una opinión pública, a grandes rasgos tolerante, pero menos en una situación de profunda crisis económica como la actual. El marco discursivo sobre la integración de los inmigrantes favorece más a los pronunciamientos restrictivos y de fuerzas más conservadores, simplemente, porque la integración es un proceso complejo e incierto, por lo cual, los mensajes simples, directos, moralizadores y en negativo calan de una manera importante en el electorado. No resulta de extrañar que en los distintos barómetros electorales del Centro de Investigaciones Sociológicas se considere que el partido que mejor puede gestionar la inmigración en España es el Partido Popular, es decir, existe una asociación fuerte entre el término inmigración y el control de fronteras, y la lucha contra la inmigración irregular, al igual que una preferencia por determinados colectivos nacionales.

### **4.3. La producción discursiva de sindicatos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes sobre la integración y la gestión de la diversidad migratoria en el Estado Español**

“Pero creo que una idea plena de la violencia a que es sometido, sólo puede tenerse tomando en cuenta lo que sucede en su interior (...) Él vive el contenido de nuestras instituciones: éstas le transforman violentamente. En cambio a nosotros no necesitan transformarnos. Hemos pasado a ser integrantes de ellas” (Jonh Berger y Jean Mohr, 2002: 212, 217).

El análisis del discurso de sindicatos y del tercer sector<sup>84</sup> (ONG y asociaciones de inmigrantes) de ámbito estatal se centra en aquellas que cuentan con una posición más institucionalizada e integrada en la vida política española, que en su totalidad han participado en el órgano consultivo del Gobierno especializado en materia de inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes [Ver Anexo II]. La densidad administrativa –que puede concretarse por la proliferación de foros para la integración social, comisiones interadministrativas, observatorios de xenofobia y racismo, etc.- acredita la centralidad política que ha adquirido el debate sobre inmigración en España (Alemán Bracho, 2011: 830).

La atención a inmigrantes es una actividad ha recaído en gran medida en manos de actores sociales como las organizaciones no gubernamentales, que contando con financiación pública y respaldo de los distintas Administraciones Públicas (Arriba, Moreno Fuentes y Moreno Fernández, 2007: 41) han logrado una gran profesionalización desde los años noventa a la actualidad (Aparicio y Tornos, 2014: 216-217). El tercer sector consigue que la población extranjera, especialmente la que se encuentra en situación administrativa irregular y posición de vulnerabilidad social, acuda con mayor fluidez y con menores suspicacias que a las Administraciones Públicas (Alemán Bracho, 2011: 834), en parte justificado por la baja intensidad en la cobertura pública-institucional (Guillén et alia, 2001: 236; Checa, Checa y Arjona, 2000: 227-228). Para los inmigrantes la puerta de acceso a la inserción y su principal red de protección para evitar la exclusión son los Servicios Sociales (y más concretamente, los

---

<sup>84</sup> Para que una entidad pueda pertenecer al Tercer Sector tiene que cumplir una serie de características: a) tener una estructura formal e interna que cuente con objetivos formales y distinga entre socios y no socios, lo que excluye la solidaridad y ayuda mutua; b) ser privada, es decir, no formar parte de la Administración Pública, lo que no significa que no pueda recibir subvenciones o ayudas públicas; c) ausencia de ánimo de lucro y de existir beneficios deben revertir en las metas u objetivos de la organización; d) debe gozar de un autocontrol institucional lo que se puede concretar en contar con sus propios mecanismos de autogobierno y contar con un alto grado de autonomía; y e) tener participación voluntaria, de personas que aportan su tiempo sin esperar recibir ninguna recompensa económica a cambio.

programas especializados que recaen principalmente en entidades de apoyo a inmigrantes), en contraste, con la centralidad de la familia para los nacionales que ejerce de pilar central del Estado del Bienestar (Alemán Bracho, 2011: 836).

Los mensajes de los actores sociales implicados en el proceso político de integración de la población extranjera (sindicatos, organizaciones sin ánimo de lucro de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes) apunta a que la lucha por la redistribución de derechos es más contundente que la defensa del reconocimiento. Como afirma Nancy Fraser, la antítesis entre identidad y reconocimiento es falsa porque el reto consiste en diseñar una noción bidimensional de la justicia que busque la integración de los conceptos de redistribución y reconocimiento. Las reivindicaciones redistributivas defiende un reparto más justo de los recursos y la riqueza, las demandas redistributivas igualitarias fueron el paradigma de la mayor parte de la teoría sobre justicia social en el pasado siglo y medio (Fraser, 2006: 17-19). La vindicación del reconocimiento aboga por la aceptación de la diferencia, es decir, que la integración en la mayoría o asimilación de las normas de la cultura dominante no sean la moneda de cambio para lograr un respeto equitativo (Fraser, 2006: 17-18)<sup>85</sup>. Cabe destacar que una de las funciones que cumplen estos actores sociales son la sensibilización social hacia la inmigración y la de representación social de las demandas de las personas extranjeras. Como es comprensible, serán las estructuras de oportunidades políticas las que influyan en esta tabla reivindicativa, es decir, son “los arreglos institucionales que definen las posibilidades con las que cuentan las organizaciones de inmigrantes, moldeándola; y, por otro lado, en las dinámicas ecológicas, a saber, los fenómenos de competición y cooperación entre las propias organizaciones, los cuales también influyen en la forma en la que éstas adoptan” (Torral, 2010: 107-8 citando a Eisinger [1973] y Tarrow [1994]). El aumento de la provisión de servicios y programas a través del Tercer Sector por delegación de funciones por parte de la Administración Pública, en concreto, en aquellas áreas dónde la gestión, la implementación y los resultados son ambivalentes y con colectivos en los que la intervención es compleja genera un contexto de oportunidades políticas tanto

---

<sup>85</sup> Aunque para Axel Honneth el reconocimiento es “expresión de la valoración del significado cualitativo que poseen otras personas o cosas para la ejecución de nuestra existencia”, y es necesario para mostrar preocupación por el “otro”. No olvidemos que la “reificación” o consideración como cosas, es un proceso que implica el olvido del reconocimiento (Honneth, 2007: 50, 56,136-137), es decir, sin reconocimiento no es posible el conocimiento.

para organizaciones generalistas que trabajaban previamente en el campo de la inclusión social, como para asociaciones de inmigrantes que se suman a la prestación de servicios para inmigrantes.

También al discurso político se ha unido la defensa de la representación política como nos señala Lorenzo Cachón (2009: 319), es decir, la reivindicación de la importancia del acceso al derecho al voto de la población inmigrante en España. Esta petición se sustenta en la necesidad de lograr una igualdad y un reconocimiento como sujetos políticos que otorguen visibilidad a la inmigración, y que aminore el electoralismo derivado de su condición de no-votantes en la gran mayoría de los casos. Este requerimiento es más acusado en la plática de organizaciones de apoyo a la inmigración y entre organizaciones sindicales, que por parte de asociaciones de inmigrantes.

La identidad cultural de la población ocupa un lugar secundario en las alocuciones de organizaciones no gubernamentales y sindicatos, y está algo más acentuada en el de algunas asociaciones de inmigrantes menos institucionalizadas, y de determinadas procedencias, como es el caso de entidades subsaharianas y marroquíes en un ámbito más local (ver capítulos de Andalucía y Cataluña). A mayor estigmatización social del colectivo de inmigrantes, o procedencias nacionales menos deseadas por los nacionales que mayoritariamente son los miembros potenciales de la agrupación o los usuarios de programas y servicios de la organización, mayor incidencia de un discurso de reconocimiento basado en la diversidad cultural, aumenta la conciencia de la discriminación sufrida, e incluso, puede producirse la reclamación de políticas de discriminación positiva hacia el colectivo de inmigrantes, es decir, se produce un proceso de etnicidad reactiva (Portes y Rumbaut, 2001: 285).

Esta prevalencia de lo social sobre lo identitario puede explicarse en el caso de las asociaciones de inmigrantes por diversos motivos, para empezar, porque las organizaciones entrevistadas son las más consolidadas en cuanto a estructura y profesionalización, y también de las más antiguas. En su narrativa debemos ver cómo su trabajo está enfocado hacia la provisión de servicios y la gestión de programas de

intervención social (Gregorio Gil y Arribas Lozano, 2008: 261; Toral, 2010: 121)<sup>86</sup>, enmarcado dentro de un modelo de Estado de Bienestar mediterráneo caracterizado por un escaso desarrollo de la red de protección social y por el síndrome meridional de escasa participación asociativa (Moreno, 2000; Torel, 2010: 122).

El menester de cubrir las distintas necesidades básicas antes de llegar a la auto-realización que puede aparejar la reivindicación de derechos culturales va a estar presente también en la propia razón de ser de los actores sociales. Habrá que esperar a un ciclo de asentamiento y a una cobertura de necesidades básicas para que se produzcan estas inquietudes. Las propias asociaciones de inmigrantes con mayor antigüedad, y consolidadas, pueden ejercer de efecto tapón, que impida el acceso a posiciones de interlocución con el gobierno de entidades con un nuevo perfil discursivo, que trasladen demandas y reivindicaciones diferentes, y que representan a otra población extranjera. Finalmente, el cambio de paradigma en los propios estudios migratorios donde cada vez gana un mayor peso el enfoque transnacional del proceso migratorio en detrimento de la visión de asentamiento permanente de las migraciones, hace que muchas organizaciones incorporen este enfoque a sus demandas y métodos de trabajo que pivotan sobre el codesarrollo o los retornos productivos, y que implica tener un pie en los distintos países de origen (Verdugo Matés y Gómez Suárez, 2006: 158).

#### *4.3.1. ¿Cómo definir la integración de la población extranjera? La voz de los actores sociales: sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes*

Dentro de este análisis un primer paso es estudiar qué entienden los actores sociales por el vocablo “integración”. Por supuesto, en este sentido, el término provoca controversias y rechazos pero desde la lógica de la gobernanza es el nombre empleado por la Administración Pública, y por lo tanto, forma parte de la institucionalización de la política per se. Creo que resulta difícil negar el término, a pesar de que diversas entidades muestran reticencias a la hora de emplear el mismo y

---

<sup>86</sup> A este respecto afirma Torel (2010: 221): “La profesionalización de las organizaciones de inmigrantes responde a características específicas del campo de la investigación, tales como los incentivos que la propia estructura de oportunidad política genera, a través de la subvenciones, para que las organizaciones sociales implementen programas de atención a inmigrantes, o la demanda por parte de los propios inmigrantes de una atención eficaz y cercana que les ayude a superar los obstáculos que encuentran en su proyecto migratorio”.

buscan alternativas (acomodación, convivencia, interacción, etc.), pero su uso remite a un lugar común en el que es posible el encuentro.

En las entidades de apoyo a inmigrantes, asociaciones de inmigrantes y sindicatos la integración equivale a la igualdad de derechos sociales de la población extranjera. Se trata pues de garantizar la equidad, eliminar barreras y dar pasos para que las personas extranjeras logren la ciudadanía plena.

Las entidades de apoyo son quienes, por su profesionalización y por la relación con el gobierno, más han interiorizado los discursos de “normalización” y los fundamentos de la integración que emana de los “Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los inmigrantes en la Unión Europea”<sup>87</sup> que implica la idea de proceso bilateral. Este acento en la simetría puede tener múltiples explicaciones que no se excluyen entre si: a) una posición política próxima a posiciones republicanas; b) la participación en un sector en el que la defensa de la igualdad ha formado parte de la doctrina social, y c) finalmente, un público inmigrante que concentra bajo su perfil la mayor vulnerabilidad, especialmente, en el caso de organizaciones de apoyo a inmigrantes y asociaciones.

Estos son una serie de extractos de las entrevistas cualitativas realizadas que nos permiten tener una visión de los principales discursos:

“Nosotros entendemos la integración como igualdad de derechos y como ciudadanía. Es fundamentalmente eso. (...) las políticas tienen que ir a generar normas de igualdad y a generar normas de ciudadanía plena” [Organización sin ánimo de lucro fundada por inmigrantes con amplia representación territorial en España]

En los sindicatos esta equidad se traslada al ámbito laboral. Las centrales sindicales, como es obvio, tienen como público preferencial a los trabajadores extranjeros, aunque por servicios de asesoría jurídica también reciben una buena dosis de “clientela” en situación irregular. Los sindicatos mayoritarios en España apuestan por una mayor vinculación entre los flujos migratorios y el mercado laboral, reforzando una visión unidimensional del inmigrante como trabajador.

---

<sup>87</sup> Marco Común para la Integración de Nacionales de Países Terceros. Enlace: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14502\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14502_es.htm) [Último acceso: 20 de Julio de 2015].



“Bueno yo creo que sobre varios principios, y uno de ellos, desde luego, el de la igualdad sobre todo. La igualdad y una política de integración que debe ser bidireccional, no sólo para los inmigrantes, no para los que llegan, sino también para la sociedad de acogida. Entonces sobre esos dos principios es como Comisiones defiende que debe ser una política de integración” (...) “Tiene que ir sobre esos dos principios. Principio de bidireccionalidad, es decir, no sólo las personas que llegan que tengan que adaptarse a todo. Porque además cuando estas personas llegan están como muy perdidas. No conocen la organización de la política, de las políticas, no conocen derechos, las leyes, no tienen una residencia. No sé, están como muy perdidas (...) Y desde luego desde la igualdad, igualdad de trato y igualdad de condiciones con el resto de los autóctonos (...) [Dirigente del sindicato Comisiones Obreras]

En relación con el discurso de integración cultural nos encontramos con una aceptación de la interculturalidad como modelo que forma parte del discurso técnico y gubernativo, y que es asumido por las propias organizaciones de apoyo porque implica una integración individual y una visión flexible de la cultura. En el caso de las asociaciones de inmigrantes también se produce esta aceptación en sus enunciados, pero su crítica hacia discursos que consideran asimilacionistas, y que suelen proceder de la defensa del “*contrato de integración*” también está presente. No es tanto la política en sí, sino el discurso lo que se rechaza, es decir, son conscientes de que las personas migrantes deben cumplir con sus deberes en la sociedad de acogida y de la importancia del aprendizaje de la lengua y la cultura española, pero entienden que es la reiteración política en esta cuestión la que implica una intención de remarcar que este proceso no se está produciendo. En el caso de los sindicatos también existe una visión favorable a la interculturalidad como punto de encuentro político, pero su discurso laboral deja poco espacio para la gestión de la diversidad cultural. Un extracto de entrevista que puede ilustrar este tipo de posicionamientos puede verse en la voz de un dirigente de una asociación de inmigrantes con implantación estatal:

“Nosotros estamos por la interculturalidad, y creemos que es fundamental el que las culturas vayan y vengan, y se entremezclen, se encuentren. O sea, la cultura es dinámica, sería absurdo, sería penoso que aun sigan creyendo que la cultura es estática. La cultura va cambiando, la nuestra, la de aquí mismo. Y la de España sin inmigración también ha cambiado. Todo va cambiando, y por lo tanto, nosotros siempre vamos a apostar por el encuentro de las culturas dentro de un ambiente de igualdad, de equidad, de respeto de los principios básicos siempre y cuando no alteren al ser humano (...)La plena participación política, económica, a nivel laboral, a nivel educativo. Y yo como individuo, como persona me sienta acogido por esta sociedad, y de la cual debo también aprender varios elementos, pero a la cual también le debo aportar mis elementos culturales. Y en este encuentro es dónde vamos llegando a un acuerdo, vamos llegando a donde podamos convivir en este respeto democrático, respeto de los derechos tuyos y míos” [Dirigente de una asociación e inmigrantes de ámbito estatal]

La cuestión de la proximidad cultural de la inmigración se desdibuja para dar paso a la defensa de los derechos humanos como credo del tercer sector que trabaja con población extranjera, esto supone un punto de contraste con el discurso de los partidos políticos. Un lugar común compartido por los actores sociales es la fe en el papel jugado por la sociedad española en la acogida positiva de la población extranjera a la cual se define como tolerante e integradora. No obstante, podemos encontrarnos algunos discursos en el trabajo de campo cualitativo donde se resalta que la cercanía cultural de la población latinoamericana es una buena argamasa para ligar la cohesión de la sociedad española; aunque este alegato es menos frecuente entre asociaciones de apoyo o de inmigrantes que entre partidos políticos. He aquí algún ejemplo sobre esta cuestión:

“Obviemos el tema religioso como tal ya sabes a que tema voy, que es algo muy particular. Entonces, uno. Dos vayamos a que España tuvo la mayoría, más del cincuenta por ciento de los migrantes que están en España son latinoamericanos. Entonces, compartimos una cultura, no es nuevo compartir cultura, compartimos el idioma, compartimos el fútbol, compartimos una historia juntos. Situación que ha hecho que sea mucho más fácil la integración como tal. Y dos, creemos que el aporte de esto en políticas ya sean estatales o autonómicas ha sido muy bueno. Muy buena, porque por mucha voluntad de la sociedad que exista, por mucha voluntad del inmigrante que venga a trabajar, y que hayamos compartido historia como tal, y demás, sino no hay una voluntad política para ello no se da. Un ejemplo, Italia. Los italianos pueden estar encantados con la inmigración y tal, pero hay una política estatal que va en contra de la inmigración. Situación que hace que no haya integración como tal” [Dirigente de una organización no gubernamental constituida por población inmigrante].

#### *4.3.2. El debate entre políticas específicas o normalizadas en la atención a población extranjera, o la divergencia entre discurso y praxis*

¿Hasta qué punto el debate entre políticas normalizadas y específicas en la atención a inmigrantes responde a una lógica de integrados y apocalípticos? Las alocuciones que apoyan las políticas normalizadas son abrumadoramente mayoritarias, pero qué puede haber de normalizado en una dinámica institucional que se caracteriza por la fragmentación de las instituciones, más allá de la transversalidad porque realmente su aplicación es compleja. ¿Hasta qué punto es posible normalizar cuando las subvenciones de los programas están pensadas por colectivos: jóvenes, mujeres, inmigrantes, homosexuales, tercera edad? Si la administración está fragmentada, la lógica institucional conlleva a plagiar este modelo

especializado en las distintas esferas (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Departamentos de las ONG, y asociaciones de inmigrantes). Es más, si el perfil de demandante de servicios se corresponde con el tipo de inmigrante precario e indocumentado (Alemán Bracho y Soriano Miras, 2013: 93), parece que la realidad aleja los deseos de normalidad en las políticas de integración.

En cuanto al tipo de políticas subvencionadas la respuesta es clara: se fomenta lo intercultural, pero poco y asociado al ámbito educativo y de eventos festivos; y más la igualdad de acceso al Estado del Bienestar aunque sea por una puerta distinta. Para los más férreos defensores de la equidad (laboral), los sindicatos, también existe una diatriba condicionada por la propia tendencia a fraccionar servicios públicos, a crear áreas especializadas y finalmente, a subvencionar políticas específicas por parte de la administración. Si la normalización está presente en el discurso, parece entenderse como un proceso de larga duración, similar al del mismo concepto de integración. Una frases que pueden ilustrar esta apreciación realizada se pueden leer a continuación:

“Nosotros no defendemos las políticas específicas. Si las actuaciones específicas, pero no las políticas específicas para personas extranjeras no las defendemos. El CITE si es verdad que es específico para inmigrantes, pero porque ellos tienen también para su permanencia, para regularizar su situación, es decir, no tienen el mismo tratamiento que unos autóctonos. El autóctono no tiene que regular su permiso de residencia, los extranjeros si. Eso si que tiene que ser específico para poder atenderles, para poder ayudarles. Ahora un CITE cuando le llega un problema laboral que es común tanto para el extranjero como para el autóctono no le atienden en el CITE, le atienden en la asesoría del sindicato. El CITE es para atenderles en esa primera llegada” [Dirigente del sindicato Comisiones Obreras]

4.3.3. La visión de los actores sociales de la política gubernamental socialista en materia de integración de inmigrantes

Uno de los elementos en los que se **produce coincidencia** por parte de los actores es el auge de discursos y de políticas restrictivas y reactivas acerca de la inmigración en Europa. Se destaca que España remó contra corriente durante ambas legislaturas de Zapatero por su política de expansión de derechos y por la puesta en marcha de políticas de integración de inmigrantes. Sin embargo, se observa que en el tramo final de la segunda legislatura la crisis económica, y estos aires gélidos contrarios a la inmigración tuvieron su impacto en un cambio de discurso,

protagonizado por el Ministro Corbacho y su gabinete con una influencia más europea frente al mayor sesgo laboral del Ministerio dirigido por Caldera, y posteriormente, en la implementación de políticas, ejemplificadas en la Ley de Extranjería o el programa de retorno.

La lectura más crítica sobre la política migratoria del gobierno proviene de las grandes organizaciones sin ánimo de lucro generalistas y de los sindicatos, aunque también se suman voces de las asociaciones de inmigrantes. Los puntos negros de la gestión socialista serían la aprobación de una ley de extranjería más restrictiva que la anterior, el propio plan de retorno de inmigrantes y la argumentación que se produjo para su justificación, y finalmente aunque con menor presencia en el discurso, las redadas policiales en Madrid a personas de origen extranjero. No obstante, también existen puntos fuertes y avances durante estas dos legislaturas que son mencionadas como la aprobación del reglamento del año 2004 con la ampliación de derechos para la población extranjera, la normalización de extranjeros del año 2005, la política de integración y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. En cuanto a la visión del Tercer Sector y de los agentes sociales sobre el “modelo” de integración del gobierno socialista (2004-2011) se valora la apuesta por la integración y la financiación de políticas para su implementación, y se considera que existe un discurso de interculturalidad que en muchas ocasiones se queda en eso, en palabras. Vamos a apoyar estas reflexiones con algunos extractos de las entrevistas realizadas:

“Bueno, aunque si quizás el discurso, de tal manera como lo dicen, pues quizás tiende hacia la interculturalidad. En realidad, a mi personalmente me parece una cuestión más asimilacionista. Sobre todo ahora con el contrato de integración. Ahora, bueno, la última propuesta que ha entrado en la ley de extranjería a propuesta de CiU además es la de crear, bueno, le llaman esfuerzo de integración. No le llaman contrato porque no se han atrevido, pero le llaman esfuerzo que es lo mismo al final. Y que trata de decir que bueno, la persona inmigrante cuanto más sea parecida a nosotros, y cuando más esté adecuada a lo que somos nosotros porque se supone que somos homogéneos también, pues más puntos tiene para continuar y para todo, para integrarse. Entonces, desde luego en los últimos tiempos tirando hacia el asimilacionismo” [Técnica de una organización sin ánimo de lucro de apoyo a la población inmigrante de ámbito estatal]

“Europa ha determinado este giro de política migratoria. Yo creo que era difícil para el gobierno, date cuenta de que estamos en una Europa cada vez más conservadora, cada vez más racista y cada vez más xenófoba” [Técnico de una organización sin ánimo de lucro de apoyo a la población inmigrante de ámbito estatal]

#### 4.3.4. *El espacio de oportunidades políticas: visiones cruzadas entre sindicatos, entidades de apoyo a inmigración y asociaciones de inmigrantes*

En las percepciones existen diferencias entre organizaciones de apoyo a inmigrantes, asociaciones de inmigrantes y sindicatos que en parte tienen que ver con una competencia por un espacio de oportunidades dentro de la Administración Española. El gran debate entre estos tres actores pivota sobre la representatividad de cada una de organizaciones. Los sindicatos en un rol de agentes sociales (legitimados) tienen el nada despreciable aval de la Constitución Española, lo cual hace que su status de interlocutores privilegiados sea inalcanzable para el resto de entidades. Por lo que el argumento de los sindicatos, antes las críticas a su hegemonía y dominio por parte de entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes, es la defensa de su status quo derivado de la propia carta magna.

Las organizaciones de apoyo a inmigrantes forman parte de un grupo bastante cohesionado que está creando una conciencia de sector, y que posee el prurito de la experiencia en la intervención social, y la ventaja de que existe cierto criterio de continuidad por parte de la Administración Pública a la hora de trabajar con las mismas organizaciones, y de esta forma mantener los programas implantados en años anteriores<sup>88</sup>. Este esquema puede explicarse por la teoría de “jaula de hierro” aportada por DiMaggio y Powell (1983: 147, 150-152) que justificaba que el “isomorfismo social” de estructuras equivalentes de las entidades se debía a desarrollos miméticos impulsados por las normas que regían el entorno en el cual se institucionalizaban.

En las asociaciones de inmigrantes se produce un desplazamiento de objetivos, es decir, pasan de ser grupos de carácter político-cultural y evolucionan hasta convertirse en organizaciones sin ánimo de lucro prestadoras de servicios (Veredas Muñoz, 2003: 211). En esta transformación, en las asociaciones de inmigrantes analizadas, aquellas con mayor reconocimiento institucional, podemos ver una búsqueda de una creciente profesionalización que puede concretarse en un

---

<sup>88</sup> Un extracto de entrevista que puede justificar esta afirmación es la siguiente: “*Todo es público. Hay unos criterios de evaluación. Pesa muchísimo la continuidad. El año pasado pesó muchísimo, o sea, no se hacen muchas aventuras. Para bien y para mal. Técnicamente hemos intentando, cuando vemos que un programa no tiene sentido que continúe, valorarlo mal. Pero nos cuesta mucho políticamente, o sea, pero nos cuesta mucho que los políticos asuman la calificación técnica*” (35:12). “*La continuidad prima. Hay un recurso político, la decisión es política, claro, claro, nosotros hacemos la valoración técnica, y puntuamos, y luego*” [Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración].

fortalecimiento de la estructura (personal, implantación territorial, usuarios), y en una capacidad de supervivencia en el entorno que pasa por lograr la financiación suficiente lo que provoca una deriva para ofertar servicios y programas que puedan ser beneficiarios de ayudas públicas. Sin embargo, estudios con muestras más amplias constatan que una característica del asociacionismo inmigrante en España es su fragmentación en grupos reducidos, con escasa actividad, poco conocidos por los inmigrantes y escasamente interconectados entre sí (Aparicio Gómez, Tornos Cubillo: 2010:111-113). También hay que destacar que aquellas organizaciones de inmigrantes que protagonizaron movilizaciones y luchas por los derechos mantienen estos principios dentro de su discurso, e incluso sus actuaciones están más impregnadas de esta “conciencia de clase” inmigrante como es el caso de la Asociación Rumiñahui. Esta agrupación convocó la movilización “Marcha por la Vida” en el año 2001 para exigir una investigación por la muerte de 12 ecuatorianos en Lorca (Murcia) al ser arrollados por un tren de cercanías, que daría pie a los primeros encierros de inmigrantes.

Estas asociaciones de inmigrantes suplen el problema de acceso a los servicios sociales normalizados que tiene la población extranjera en situación irregular (Veredas Muñoz, 2003: 213; Alemán Bracho y Soriano Miras, 2013: 93). Este tipo de organizaciones cuentan con un “pecado original”, llevan en su nombre el colectivo nacional concreto por el cual fueron fundadas, lo cual a veces complejiza la atención generalizada a otras nacionalidades por la percepción exterior de que se dirigen a un solo colectivo, aunque esto cada vez se está superando en aquellas entidades que se marcan como meta, y como estrategia de supervivencia, consolidarse como organizaciones no gubernamentales. Un ejemplo de que las asociaciones de inmigrantes buscan lograr esa legitimidad como organizaciones sin ánimo de lucro y prestadoras de servicios es la siguiente que puede extraerse de los siguientes testimonios:

“Las ONG y las asociaciones son lo mismo, jurídicamente son organizaciones no gubernamentales, o entidades no lucrativas, o sociedad civil organizada” [Dirigente de una asociación de inmigrantes]

“A las ONG les somos útiles como inmigrantes, pero no como asociaciones” [Dirigente de la una asociación de inmigrantes de ámbito estatal]

“Yo creo que las ONG son holdings, estructuras burocráticas que tuvieron en su día, tienen una ventaja estratégica, son más antiguas y han tenido el favor de las Administraciones, y por lo tanto son más potentes y además, reciben subvenciones aunque no hagan nada, reciben subvenciones, no está en discusión. Cruz Roja recibe 200 o ciento y pico millones todos los años porque es Cruz Roja (...)Yo sigo pensando lo que dijo el señor Wittgenstein de las ONG: “Son un elemento decorativo que la gente piadosa del mundo capitalista necesita para curarse su mala conciencia”. Yo no creo que valgan para nada” [Dirigente de la una asociación de inmigrantes de ámbito estatal]

Para concluir podemos señalar que existe un discurso crítico por parte de las entidades de apoyo, asociaciones de inmigrantes y sindicatos ante la gestión migratoria. Esto es importante porque puede ejercer de contrapunto a las distintas actuaciones políticas. Cuanta mayor sea su autonomía en relación con las Administraciones Públicas, más capacidad para enfrentarse a sus decisiones políticas, y también mayor posibilidad de ejercer influencia sobre el gobierno o los distintos partidos políticos. Los sindicatos por su reconocimiento legal son los que más capacidad de diálogo y presión ejercen sobre los distintos ejecutivos, seguidos de las grandes organizaciones generalistas y el tercer sector, y finalmente, las propias asociaciones de inmigrantes. El tamaño y la capacidad de movilización son siempre armas que pueden temer los distintos partidos en el gobierno. Pero el discurso como política es una parte de un todo que se completa con la toma de decisiones de las organizaciones y la implementación de políticas.

## **Capítulo 5: La gestión de la diversidad migratoria durante el gobierno Zapatero (2004-2011): La institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes**

La institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes es el establecimiento de organismos, políticas, normas y rutinas administrativas para impulsar políticas específicas destinadas a personas extranjeras con el fin de alcanzar la meta de su incorporación a la sociedad de destino. Para analizar el grado de institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes en España analizaremos el proceso de toma de decisiones en este ámbito y los mecanismos de coordinación creados para tal fin, veremos cual es el papel de Europa en dicha política de integración y en qué medida condiciona a la española, los principales actores y su influencia en esta política, y finalmente, las consecuencias de estas políticas en el Estado Español. Se ha optado por un modelo de políticas públicas dirigido a los extranjeros, de tipo integracionista, que promueve programas e iniciativas genéricos de acción específico dirigidos a los inmigrantes, a la par que pretenden incentiva la autonomía de estas personas, pero dichas políticas son ideadas y gestionadas por diferentes actores sin intervención directa de las personas inmigrantes (De Lucas, 2012: 32).

### **5.1. ¿Existe la política de integración europea?**

Podemos preguntarnos si se está produciendo una europeización de las políticas migratorias, y cómo afectaría este proceso a la legislación y actuaciones en materia de integración de inmigrantes en España. Por “europeización” de las políticas de inmigración nos referimos a los procesos de construcción, difusión, e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, perspectivas políticas, estilos, “formas de hacer las cosas” y creencias compartidas, que son conceptualizadas y consolidadas en la Unión Europea y posteriormente incorporadas a la lógica de las políticas públicas, las infraestructuras políticas y el discurso interno (nacional e infranacional) [Ette y Faist, 2007: 14].



La influencia de determinados países europeos en materia de integración de inmigrantes y de gestión de la extranjería es considerable, no obstante, la línea restrictiva seguida por Europa no ha servido de coartada política para aplicar la misma medicina en el caso español cuando menos durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero en que se fue contracorriente, y también durante el segundo a pesar de las concesiones en materia de demanda de esfuerzo de integración a las personas extranjeras (Pérez Caramés, 2012: 180; Izquierdo Escribano y Fernández Suárez, 2009). Por otra parte, España ha sido bastante proactiva en sus intentos de que una política activa de integración de inmigrantes estuviese presente en la agenda europea, cuando menos compensando a una política restrictiva en el control de fronteras<sup>89</sup>.

No existe una política muy marcada en temas de integración de inmigrantes desde la Comisión Europea, pero podemos hablar de la presencia de un “open method of coordination” (Jacobs and Rea, 2007). Este método tiene como meta respetar la soberanía de los Estados-miembros adentro de sus fronteras para imponer sus criterios sobre la gestión de la diversidad y la acomodación de la inmigración. Como es lógico las directivas europeas son de obligada trasposición a la normativa de extranjería estatal y han aumentado con el paso del tiempo: la directiva de asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea<sup>90</sup>, la directiva por motivos de estudio<sup>91</sup>, la directiva para la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos<sup>92</sup>, la directiva que obliga a los transportistas a comunicar los datos de las personas transportada<sup>93</sup>, la directiva de admisión por motivos de investigación científica<sup>94</sup>, la

---

<sup>89</sup> Gemma Pinyol (2012: 269-270) señala que durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 el gobierno español pone mayor énfasis en la gestión de la integración y la convivencia que en las políticas de control de fronteras. Los frutos de estos trabajos pueden verse en la Comunicación (COM(2011) 957) acerca de la “Agenda Europea para la Integración de los nacionales de países terceros”. Enlace: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:ES:PDF> (Último acceso: 26 de Diciembre de 2012).

<sup>90</sup> La Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de Noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea (DOUE de 6 de Diciembre de 2003).

<sup>91</sup> La Directiva 2004/114 de 13 de Diciembre relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países, por un período superior a tres meses, a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DOUE de 23 de Diciembre de 2004).

<sup>92</sup> La Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de Abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes (DOUE de 6 de Agosto de 2004).

<sup>93</sup> La Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de Abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DOUE de 6 de Agosto de 2004).

<sup>94</sup> La Directiva 2005/71/CE del Consejo de 12 de Octubre relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica aplicable a todos los Estados Miembros excepto al Reino Unido y Dinamarca (DOUE de 3 de Noviembre de 2005).

directiva de la reagrupación familiar<sup>95</sup>, la directiva del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración<sup>96</sup>, la directiva de retorno<sup>97</sup>, la directiva sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado<sup>98</sup>, y la directiva que establece las normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular<sup>99</sup>. En concreto, España traspuso en la ley de extranjería 2/2009<sup>100</sup> las directivas señaladas siendo este uno de los motivos principales para el cambio de legislación, junto con la incorporación del fallo del Tribunal Constitucional que había determinado que algunos artículos de la ley 4/2000 en su redacción anterior eran inconstitucionales, y para adaptar la ley a la nueva realidad migratoria en España (Solanes, 2010: 91).

En definitiva, Europa juega un papel creciente en materia de extranjería, pero todavía no central pues en materia de integración no obliga a actuar en el sentido de sus posiciones, pero va marcando una doctrina que acaba por incorporarse en los planteamientos nacionales. Será en el Consejo de Tampere en 1999 donde aparezca definido la integración como un proceso bilateral que implica condiciones de igualdad y la agencia de los propios migrantes (De Lucas Martín, 2012: 19; Laparra y Cachón, 2009: 20). En 2004 se aprueba los Principios Básicos Comunes para una política de integración de la inmigración<sup>101</sup>, que se concreta en Septiembre de 2005 en un programa común para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea [COM(2005)389]. En este programa destacan que la “la integración implica el respeto de los valores básicos de la UE”, que el “empleo constituye una parte

<sup>95</sup> La Directiva 2003/86 de 22 de Septiembre sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOUE de 3 de Noviembre de 2005).

<sup>96</sup> La Directiva 2003/109, del consejo, de 25 de noviembre relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración de 25 de noviembre de 2003 que no es aplicable ni al Reino Unido, ni a Irlanda, ni a Dinamarca salvo que estos países decidan lo contrario (DOUE de 23 de enero de 2004).

<sup>97</sup> La Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes de los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal (DOUE de 24 de Diciembre de 2008).

<sup>98</sup> La Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de Mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DOUE de 18 de Junio de 2009).

<sup>99</sup> La Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de Junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DOUE de 30 de Junio de 2009).

<sup>100</sup> La Ley Orgánica 2/2009 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, nº. 299, de 12 de Diciembre de 2009. Esta ley también incorpora la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional que consideró inconstitucionales los preceptos de la Ley Orgánica reguladores de los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga en la medida que sólo podían ser ejercidos por los trabajadores extranjeros con autorización de residencia.

<sup>101</sup> Enlace:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14502\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14502_es.htm) [Último acceso: 18 de Mayo de 2015].

fundamental del proceso de integración”, a lo que hay que sumar que “un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración”, se incide en que “los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales”, y que la interacción entre inmigrantes y ciudadanos de la Unión Europea es positivo para la integración. Defienden que debe garantizarse la práctica cultural diversa y religiosa, a la par, que apunta a la integración política, especialmente, en el ámbito municipal como favorecedora de la inclusión. Estos argumentos expuestos en el año 2005 nos recordarán a medidas adoptadas por el propio gobierno español en años posteriores. La integración pasa a concebirse como una responsabilidad en la que hay que demostrar la voluntad para formar parte de esa sociedad (Sebastiani, 2014: 258-259). También veremos a continuación como esas posiciones se tradujeron en partidas económicas europeas que sirven para mantener con vida las políticas de integración de inmigrantes en España en pleno período de recesión económica. Posteriormente, en Julio de 2011, se aprueba la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Países Terceros [SEC(2011)957final]<sup>102</sup> que pone el acento en la integración por la vía de la participación, la necesidad de llevar a cabo más intervenciones en el ámbito municipal, y finalmente, la importancia de la implicación de los países de origen en el proceso de integración por la vía de la anticipación, el trabajo de las embajadas cuando estén en el territorio de la Unión Europea y creando programas de retorno de sus nacionales.

El influjo europeo, más allá de los organismos comunitarios, puede verse en la relevancia de políticas como la del velo en la que Francia ejerce una gran influencia sobre España, o bien, en los propios vientos restrictivos que derivan el peso de las fuerzas antiinmigración dentro de los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

#### *5.1.1. ¿Cuál es la influencia de la política europea en materia de integración?*

Desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se impulsó que la Comisión Europea pusiese fondos económicos para las políticas de integración de inmigrantes, al igual que para otros temas más relacionados con control migratorio, lo cual es verdaderamente un gran éxito político porque estas partidas europeas

---

<sup>102</sup> Enlace: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN> [Último acceso: 18 de Mayo de 2015].

sirvieron para aminorar los fondos propios que tenía que destinar el Ministerio de Trabajo e Inmigración. El Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios se compone de 4 instrumentos financieros de gestión que servían para financiar estas políticas: el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Países Terceros (FEI)<sup>103104</sup> desde 2007 hasta 2013 con una dotación global de 825 millones (75% financiado con presupuesto europeo y un 25% con partidas públicas o privadas pero de ámbito nacional); el Fondo Europeo para los Refugiados (FER) creado en el año 2000 y vigente hasta la actualidad<sup>105106</sup>; el Fondo Europeo para el Retorno<sup>107</sup>, que busca fomentar políticas de retorno de inmigrantes de países terceros en situación legal o irregular para su retorno voluntario o forzoso; y el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores<sup>108</sup> que se encarga de mejorar el control y la vigilancia de las fronteras de la Unión Europea. A este programa hay que añadir el Fondo Social Europeo<sup>109</sup> que tiene entre sus metas el fomento de la no discriminación como un elemento central en el mundo laboral, y la mejora de la empleabilidad de los sectores más vulnerables socialmente, por lo que algunos programas de atención a inmigrantes son financiados por esta vía.

<sup>103</sup> Toda la información sobre el Fondo Europeo de Integración (FEI) en este enlace: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/fondos\\_comunitarios/programa\\_solidaridad/integracion/](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/fondos_comunitarios/programa_solidaridad/integracion/) (Última consulta: 5 de Julio de 2015).

<sup>104</sup> Este fondo se crea por la decisión del Consejo de 25 de Junio de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general "Solidaridad y gestión de flujos migratorios", publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, L168/18 de 28 de Junio de 2007. Enlace: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:168:0018:0036:ES:PDF>

<sup>105</sup> El Fondo Europeo para los Refugiados fue creado en el año 2000 por un período de 5 años, pero desde entonces han existido tres partidas sucesivas, finalizando la actual en el año 2013. El FER II (2005-2007) dotó a España de un presupuesto de 2,8 millones de euros para los años 2005-2007 con la meta de mejorar las condiciones de acogida y condiciones de asilo en los que se refiere a infraestructuras y servicios (alojamiento, asistencia social, sanitaria y material, etc.), la integración en búsqueda de la mayor autonomía de las personas, y repatriación voluntaria y reintegración en el país de origen en aplicación de la normativa. 904/2004/EC. El FER III aprobado por la decisión 573/2007/EC, de 23 de Mayo de 2007, se marca como meta apoyar y fomentar los esfuerzos realizados por los Estados miembros con el propósito de acoger a personas desplazadas y refugiados. Más información sobre el FER: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/fondos\\_comunitarios/programa\\_solidaridad/refugiados/](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/fondos_comunitarios/programa_solidaridad/refugiados/) (Último acceso: 4 de Julio de 2015).

<sup>106</sup> La decisión de renovación del FER es la 573/2007/CE que fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, L 144 del 6 de Junio de 2007. Enlace: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0001:0021:ES:pdf> (Último acceso: 5 de Julio de 2015).

<sup>107</sup> Más información en el siguiente link: <http://www.interior.gob.es/programa-de-solidaridad---union-europea-76/fondo-europeo-para-retorno-1155?locale=es> (Último acceso: 6 de Enero de 2013). En el año 2011 las principales líneas que se financian son las siguientes: 1) Programas de retorno voluntario asistido con especial atención a personas vulnerables (3,6 millones); gastos de viaje de los retornados y de gestión de los vuelos en retornos forzosos (14 millones); difusión de los objetivos y contenido de los programas de retorno voluntario entre la población inmigrante (382 mil euros); programas de retorno voluntario productivo (200 mil euros); y asistencia técnica (375 euros). En total se destinan un total de 18,6 millones de euros, de los cuales 12,8 son financiados por Europa y 5,7 por el gobierno español.

<sup>108</sup> Más información: <http://www.interior.gob.es/programa-de-solidaridad---union-europea-76/fondo-para-las-fronteras-exteriores-1150> (Último acceso: 5 de Julio de 2015).

<sup>109</sup> Más información sobre este Fondo: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=378&langId=es> y [http://www.empleo.gob.es/uafse/es/programando/presentacion\\_programando/index.html](http://www.empleo.gob.es/uafse/es/programando/presentacion_programando/index.html) (Último acceso: 6 de Julio de 2015). España ha recibido del Fondo Social Europeo en el período 2007-2013 un total de 8.057 millones de euros.

El Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo para los Refugiados además ayudaban a sufragar la convocatoria de proyectos de entidades o organizaciones no gubernamentales. Como es lógico en los primeros años a estas partidas se sumaban fondos propios de la propia Secretaría de Estado que fueron reduciéndose con el paso de los años y el alargamiento de la crisis económica. Estos programas y subvenciones sirvieron para profesionalizar la atención a inmigrantes por parte de organizaciones de apoyo y asociaciones de inmigrantes. En la afirmación que podemos leer a continuación podremos ver cómo los intereses estatales, en el caso español iban en la dirección de lograr que la Unión Europea financiase en mayor medida los programas de atención a la población extranjera:

“Eso es una cosa que tiene que hacer cada estado-miembro [cuando se debatía la creación de un Fondo Europeo de Integración para inmigrantes]. Al final en cuestión de dinero, el caso de Alemania el argumento de partida es que eso lo pagamos nosotros. *“Habláis de crear un fondo europeo, pero al final eso es dinero alemán”*. La intervención del Ministro alemán fue *“me parece una pésima idea”*, no dijo mucho más que eso. Y el caso es que luego sólo se pudo crear por el Parlamento Europeo, porque había varios estados que se oponían a la creación, y el Parlamento Europeo dijo: *“no, no, esto es un paquete de los llamados fondos de solidaridad, junto con fronteras y exteriores, retorno y refugiados. Entonces si queréis que os aprobemos el paquete tenéis que incluir integración”*. La diferencia es que lo demás requería la aprobación en el Parlamento Europeo, y lo de integración no, era de unanimidad en el Consejo. Pero el Parlamento Europeo no tenía que aprobarlo, y dijo, ya pero si queréis que os apruebe estos otros, esto [se refiere al Fondo Europeo para la Integración] lo tenéis que incluir en el paquete” [Responsable en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, Etapa 2008-2011]

La relevancia de la Unión Europea en materia de inmigración e integración de inmigrantes puede verse a través de las ayudas a los estados miembros a través del Programa de Solidaridad que incluye partidas económicas para el Fondo Europeo de Integración de Nacionales de Terceros Países (FEI), el Fondo Europeo de Refugiados (FER) y el Fondo de Retorno (FR). Entre el año 2007 y 2013, España recibe 195 millones de euros de fondos comunitarios, mientras que como país sólo aporta 104 millones de euros según datos proporcionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Tabla 5: Partidas presupuestarias de los fondos de solidaridad para inmigrantes en España por tipo de aportación por entidad (2007-2013)

Añualidades	Entidades	Aportación Fondo Europeo de Integración de Nacionales de Terceros Países (FEI)	Aportación Fondo Europeo de Refugiados (FER)	Aportación Fondo de Retorno (FR)	Totales
2007	Europeos	8.555.657			8.555.657
	Estatales	2.652.254			2.652.254
	<b>Total</b>	11.207.911			<b>11.207.911</b>
2008	Europeos	11.392.323	1.130.926	4.758.824	17.282.073
	Estatales	3.521.620	376.975	23.191.476	27.090.071
	<b>Total</b>	14.913.943	1.507.901	27.950.301	<b>44.372.145</b>
2009	Europeos	14.764.541	1.557.827	5.971.877	22.294.245
	Estatales	4.578.617	503.382	16.911.303	21.993.302
	<b>Total</b>	19.343.158	2.061.209	22.883.180	<b>44.287.547</b>
2010	Europeos	14.284.794	1.757.719	9.070.985	25.113.498
	Estatales	4.428.264	544.892	15.369.472	20.342.628
	<b>Total</b>	18.713.059	2.302.611	24.440.457	<b>45.456.127</b>
2011	Europeos	17.815.509	1.872.234	12.871.751	32.559.494
	Estatales	2.161.731	508.355	5.722.807	8.392.893
	<b>Total</b>	19.977.240	2.380.590	18.594.559	<b>40.952.389</b>
2012	Europeos	22.039.481	1.621.162	18.786.416	42.447.059
	Estatales	2.264.039	380.771	8.583.197	11.228.007
	Privada	321.640	0	0	321.640
	<b>Total</b>	24.625.160	2.001.933	27.069.613	<b>53.696.706</b>
2013	Europeos	23.542.717	1.584.966	22.288.403	47.416.086
	Estatales	725.926	369.189	11.381.463	12.476.578
	Privada	462.021	0	0	462.021
	<b>Total</b>	24.730.664	1.954.155	33.669.866	<b>60.354.685</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social  
[[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos\\_comunitarios/fondo\\_europeo/](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fondo_europeo/)]

Pero si queremos calibrar la importancia de la integración veremos como es mayor la partida destinada al retorno, tanto forzado como asistido, de los extranjeros a sus países en lo que se invierte un 53,5 por ciento de un total de 289 millones de euros, y atesora menor peso la partida destinada a refugiados y a programas de integración para inmigrantes de países terceros que concentra sólo un 46,5 por ciento del total presupuestario.

## **5.2. ¿Quién manda aquí? La toma de decisiones en las políticas de integración de inmigrantes en España**

El cómo y el dónde se toman las decisiones políticas ocupa un lugar privilegiado en el análisis de políticas públicas. El objeto de estudio de esta tesis se caracteriza más con un proceso de toma de decisiones de arriba a abajo que a la inversa, o por lo menos esta evidencia es la que parecen corroborar los informantes claves. Es desde los Ministerios y las Secretarías de Estado dónde se diseñan las políticas que llegan directamente al Consejo de Ministros. El papel del Parlamento y de los representantes de ciudadanos en la elaboración de normas y políticas tiene escasa relevancia. En este proceso decisor en ocasiones priman criterios de tipo económico o político, y los argumentos a favor o en contra giran en torno a los costes monetarios o político-electorales de implementación de propuestas. Finalmente, también se producen concesiones, es decir, se logran implementar ciertas políticas a cambio de algo, apoyo en otras resoluciones que interesan a otra de las partes implicadas en la toma de decisiones. Para ilustrar estas afirmaciones podemos recatar la siguiente afirmación realizada por personal técnico de confianza entrevistado durante el trabajo de campo cualitativo:

“Los diseños de las políticas se hacen en las Secretarías de Estado y en los Ministerios. Nosotros [por Presidencia] lo que nos llega, aunque participamos en algunas reuniones, lo que nos llega es básicamente el producto ya hecho, luego nosotros ya evaluamos (...) Como no somos ejecutivo, hacemos un informe sobre lo que va llegando y damos nuestra opinión como expertos entre comillas en la materia. Que luego va a Consejo de Ministros, estamos en el momento final. Donde se cocina todo no es en Moncloa. Se cocina en Secretaría de Estado, luego con las distintas unidades del Ministerio, en este caso Ministerio de Trabajo” [Personal de confianza en materia de inmigración en el área de Presidencia del Gobierno, IX Legislatura, 2008-2011]

¿Qué factores podemos considerar que pudieron influir en la gestión del área de inmigración para lograr un amplio consenso? Uno de los más importantes es, sin duda alguna, la colaboración constante del Ministerio de Trabajo e Inmigración con el Ministerio del Interior que atesora un gran poder sobre la política de extranjería, siendo uno de los actores más ascendientes en este terreno. Un ejemplo de este consenso puede verse en la petición del Ministerio del Interior del aumento en el número de días que los extranjeros en situación administrativa irregular podían estar en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)<sup>110</sup> que es recogida en la reforma de la ley de extranjería del año 2009<sup>111</sup>. Esta medida ha sido criticada por partidos políticos de partidos situados en la izquierda alternativa, como es el caso de Izquierda Unida o Compromís, y de organizaciones como Tanquem Els CIEs<sup>112</sup> o Ferrocarril Clandestino<sup>113</sup> entre otras, siendo la lucha contra las fronteras, las expulsiones y los Centros de Internamiento de Extranjeros más central en las luchas de los movimientos sociales que las referidas a cuestiones relativas a la integración de los extranjeros asentados en España. Cada vez más desde los márgenes estas propuestas hacen dudar a los partidos progresistas con posibilidades de gobierno<sup>114</sup>, y es probable que se incorporen en breve a la agenda política gubernamental.

Pero volviendo al consenso entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo e Inmigración, podemos ilustrar este proceso de diálogo con el siguiente fragmento de una entrevista realizada:

“Discutes sobre la oportunidad. Pero ni el plan de integración, ni la regularización, ni las bases de la política de inmigración, ni el reglamento en conjunto, ni la ley hemos encontrado grandes

<sup>110</sup> Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) dependen del Ministerio del Interior. Enlace: <http://www.interior.gob.es/extranjeria-28/regimen-general-189/centro-de-internamiento-de-extranjeros-208?locale=es> (Último acceso: 25 de Junio de 2015).

<sup>111</sup> El artículo 62 de la LO 2/2009 en el punto 2 señala que el ingreso en el centro de internamiento, para extranjeros en situación irregular con un expediente de expulsión en aquellos casos que decreta el juez de instrucción, “se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de 60 días, y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente”. Publicado en Boletín Oficial del Estado (BOE), nº. 299, 12 de Diciembre de 2009, pág. 105020.

<sup>112</sup> Página web del blog de Tanquem els CIEs: <http://tanquemelscies.blogspot.com.es/> [Último acceso: 17 de Junio de 2015].

<sup>113</sup> Enlace de la página web de Ferrocarril Clandestino: <http://www.ferrocarrilclandestino.net/> [Último acceso: 17 de Junio de 2015].

<sup>114</sup> Un ejemplo de ello lo podemos ver en las propuestas de Podemos que recoge la prensa a través del titular de El Diario: “Podemos ya tiene programa: aquí resumido en 29 claves”. Link: [http://www.eldiario.es/politica/Podemos-programa-resumido-claves\\_0\\_384612377.html](http://www.eldiario.es/politica/Podemos-programa-resumido-claves_0_384612377.html) [Último acceso: 17 de Junio de 2015]. También se pueden consultar las propuestas de Podemos en el programa de las autonómicas de 2015: <http://podemos.info/propuestas/> [Último acceso: 17 de Mayo de 2015]. En esta misma línea, en el Congreso se han debatido mociones pidiendo el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros. En el diario digital La Voz Libre de 10 de Septiembre de 2013: “El Congreso rechaza una moción de la Izquierda Plural que pedía el cierre de los centros de internamiento de extranjeros”. Enlace: <http://www.lavozlibre.com/noticias/ampliar/806118/el-congreso-rechaza-una-mocion-de-la-izquierda-plural-que-pedia-el-cierre-de-los-centros-de-internamiento-de-extranjeros/1> [Último acceso: 17 de Mayo de 2015].



resistencias. Claro que la Secretaria de Estado siempre tomó una estrategia que era ir de la mano siempre de Interior para evitar que pudiera haber conflictos al final. Eso fue bien importante. Me pareció una decisión técnica, tácticamente muy acertada” [Dirigente político en el Ministerio de Trabajo e Inmigración durante el segundo gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, 2008-2011]

El segundo factor clave para lograr ese consenso interno en el ejecutivo socialista en materia migratoria puede deberse a que años después de la crisis de los cayucos<sup>115</sup>, en el año 2006, se crea formalmente la Comisión Delegada del Gobierno para política de inmigración<sup>116</sup> en Junio de 2008 la que tuvo un papel muy importante la Vicepresidenta Primera del gobierno, María Teresa Fernández de la Vega (González Enríquez, 2009: 2009). Esta comisión estaba presidida por la citada vicepresidenta, y compuesta por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior, de Fomento e Inmigración y de Igualdad, el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores, para la Unión Europea, de Defensa, de Seguridad y de Inmigración y Emigración, y la Secretaria de Estado de Inmigración ejercerá las funciones de secretaria de la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración. Este instrumento formaliza una estructura de coordinación que venía funcionando informalmente desde mediados de 2006, y que nace con la susodicha crisis de los cayucos, que tiene lugar entre marzo y mayo de 2006. Este organismo se reunía con una periodicidad de dos veces al mes en la Moncloa, y allí se tomaban decisiones ipso facto, no era necesario realizar la habitual ronda de contactos con los distintos ministerios que ralentizaba el proceso. La Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración realizaba un breve informe sobre aquellas cuestiones que eran motivo de seguimiento, como era el caso del asilo o del retorno, y sobre determinados temas específicos a petición de alguno de los miembros de la Comisión. La Comisión y la implicada figura de la Vicepresidenta Teresa Fernández de la Vega otorga una legitimación al máximo nivel en la toma de decisiones

---

<sup>115</sup> En la investigación “Una explicación de los resultados de las políticas de control migratorio: estudio comparativo de la inmigración mexicana en Estados Unidos y de la inmigración latinoamericana y norteafricana en España” (SEJ-2005-06762/SOCI), dirigido por el catedrático Antonio Izquierdo (Universidade da Coruña) se realizó trabajo de campo cualitativo con responsables políticos de altos estamentos policiales, y una de las evidencias descubiertas fue su lectura de la crisis de los cayucos. Las personas entrevistadas interpretaron esta crisis como un efecto no deseado de la crisis de la valla de Ceuta y Melilla del año 2005, y de la cooperación de Marruecos con España en la lucha contra la inmigración irregular. El rol de “buffer zone” despeñado por Marruecos propicia la expulsión de inmigrantes subsaharianos asentados en campamentos cercanos a Ceuta y Melilla, a la vez que implica una mayor vigilancia sobre el Estrecho y a través del Sahara. Esto provoca la búsqueda de nuevos puntos de salida desde Mauritania, Senegal y Gambia. Y a su vez pone en marcha nuevos mecanismos como puede ser FRONTEX, nuevos convenios con los países de salida de estas embarcaciones y un ciclo vuelve a empezar.

<sup>116</sup> Real Decreto 680/2008, de 30 de Abril, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno, publicada en el BOE, nº. 114, del sábado, 10 de Mayo de 2008. Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/05/10/pdfs/A23066-23068.pdf> [Último acceso: 17 de Junio de 2015].

y concede a este tema una importancia institucional por su presencia en la agenda política del gobierno.

El tercer factor a considerar en el consenso logrado fue el gran acuerdo en temas de política migratoria pactado con sindicatos y empresarios. En este sentido, la propia trayectoria política de Consuelo Rumí, y la intensa actividad sindical de ésta en la Unión General de Trabajadores fue un factor positivo que facilitó el acuerdo con los agentes sociales. Al final de la primera legislatura los sindicatos y la patronal firmaron un manifiesto conjunto de apoyo al gobierno por su política de inmigración<sup>117</sup>. La posición de los sindicatos fue contraria a la ley 2/2009, no obstante, hubo acuerdo en el reglamento de la ley. Esto puede dar una visión de la gran aquiescencia lograda con los agentes sociales en este terreno. Los sindicatos y la patronal son los dos actores que tienen mayor influencia sobre las decisiones tomadas por el gobierno de Zapatero en materia de inmigración. Este peso político hace que sean los primeros en reunirse con el gobierno, después de los partidos políticos en el caso de necesitar apoyos parlamentarios, para negociar temas relacionados con el cambio de normativas y con el desarrollo de las mismas a través de reglamentos. Estas negociaciones con sindicatos y empresarios se producen en la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración<sup>118</sup> o en la Mesa de Diálogo Social sobre Inmigración<sup>119</sup>. Esta afirmación puede ser ilustrada por algún extracto de entrevista realizado:

“De hecho al sindicato le hubiera gustado influir más en la ley de extranjería, y pues, hemos llegado hasta donde hemos llegado. A mi me consta que los partidos políticos también se han reunido con asociaciones de inmigrantes, aquellas que tienen una

<sup>117</sup> Diario El País, noticia publicada el 21 de Febrero de 2008 que se titula “Patronal y sindicatos respaldan cuatro años de política de inmigración”. Enlace: [http://elpais.com/diario/2008/02/21/espana/1203548403\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/02/21/espana/1203548403_850215.html) (Último acceso: 17 de Mayo de 2015).

<sup>118</sup> La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración es un “*órgano colegiado ministerial de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, del que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal*”. Su principal función es asesorar a los órganos responsables de gestionar los flujos migratorios, en materia laboral para fomentar la participación en este ámbito. Esta comisión tendrá acceso a las estadísticas y datos relacionadas con el empleo de extranjeros con incidencia en el mercado laboral. Sus funciones más importantes son: informar sobre la propuesta trimestral del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, informar sobre la propuesta de contingente antes de su elaboración, informar sobre las propuestas de concesión de autorizaciones de trabajo por cuenta ajena cuando los puestos de trabajo en su conjunto superen la cifra de 300, y en líneas generales opinar y proponer mejoras en la gestión de la contratación laboral de extranjeros y de cualquier otro ámbito de la vida de los inmigrantes en España. La Comisión es presidida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Está compuesta por ocho representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 8 vocales por parte de las organizaciones empresariales más representativas y 8 de las sindicales más importantes. Esta Comisión está regulada por la Orden TAS/17/13/2005, de 3 de Junio, por la que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, nº. 138, de 10 de Junio de 2005. Enlace: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-9715](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-9715) (Último acceso: 17 de Mayo de 2015).

<sup>119</sup> La Mesa de Diálogo Social Inmigración está compuesta por el Gobierno, la CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT. Esta Mesa se posicionó a favor de la aprobación del Reglamento de la Ley de Extranjería 2/2009, a pesar de que los sindicatos tuvieron una posición muy crítica y contraria a la promulgación de esta ley.

implantación fuerte en España. Pero de verdad, creo que sinceramente, la influencia real es de los sindicatos” [Coordinadora del área de inmigración de un sindicato con fuerte representatividad estatal, en la etapa 2009-2011]

Un cuarto factor a considerar en la toma de decisiones en el tema de la política de integración de inmigrantes en España es el papel pro-inmigración que juega la justicia española, especialmente, el llevado a cabo por el Tribunal Constitucional que un sus respectivas sentencias ha consolidado y aumentado los derechos de la población extranjera que reside en el Estado Español. Estamos ante una política construida con escasos referentes teóricos, muy apegada al marco constitucional y con una importante intervención normativa y judicial (Zapata-Barrero, 2011: 279). Pensemos en la controversia que introduce la ley de extranjería 8/2000 al negar a los extranjeros en situación irregular los derechos de reunión y manifestación, asociación, sindicación y huelga, y la educación no obligatoria (Solanes, 2010: 84). El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos de la ley mencionados con anterioridad<sup>120</sup>, a excepción del caso de la educación no obligatoria y de la huelga en los que si se considera que están en una situación administrativa legal, y emplazada al legislador a modificar dicha norma que se corrige en la reforma de la ley de extranjería del año 2009 (Solanes, 2010: 84).

Un quinto factor es el perfil de las personas responsables de la toma de decisiones y su papel en los procesos de negociación. La mochila de experiencias y conocimientos que puedan aportar los dirigentes en la materia, su posición y red de contactos dentro del gobierno, el respeto que puedan despertar los responsables de esa política son elementos centrales a la hora de gestionar un área específica de gobierno. En líneas generales, existe una buena percepción por parte de los distintos actores sobre el trabajo desempeñado por los responsables políticos en esta área concreta. Este factor ayuda a una mayor consolidación de esta política pública en la agenda gubernamental. En ocasiones el gobierno puede defender posiciones más restrictivas que el partido político, en ese sentido, la institución y el contexto político también pueden ser determinantes en las decisiones. A continuación he recogido

---

<sup>120</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional señalada es la 236/2007 publicada en el Boletín Oficial del Estado de 10 de Diciembre de 2007 y siguientes que ratifican la misma: SSTC 259/2007 de 19 de diciembre de 2007 (BOE de 22 de Enero de 2008), STC 260/2007, STC 261/2007, STC 262/2007, STC 236/2007, STC 264/2007 y STC 265/2007 de 20 de diciembre de 2007 (publicadas en el BOE de 22 de Enero de 2008). La sentencia relativa a la educación no obligatoria (STC 236/2007) y la de huelga (STC 269/2007) también son de 20 de Diciembre de 2007 y publicadas en el BOE de 22 de enero de 2008 (Solanes, 2010: 84).

algunas valoraciones sobre la importancia de la persona que esté al frente del organismo para el resto de actores que tratan con esta mandataria:

“Consuelo Rumí en la medida que ha estado seis años. No ha cometido ningún error relevante, pues ya es un éxito en esta materia. Gestionó el proceso de documentación de manera más o menos razonable que es otro éxito. Pactó con nosotros la reforma de extranjería cosa que es un gran éxito. Y creó el Fondo de Acogida por tanto es un gestión correcta” [Diputado en la Cámara Baja por un partido político nacionalista en la IX Legislatura, 2008-2011]

Finalmente, y para concluir, un sexto elemento de gran relevancia en la toma de decisiones políticas en este campo<sup>121</sup>, deriva del hecho de que el partido gobernante en el período 2004-2011 no tuvo una mayoría parlamentaria en el Congreso de los Diputados. Por lo tanto, fue necesario jugar con la geometría variable parlamentaria en la búsqueda de ese equilibrio preciso para garantizar la gobernabilidad del Estado, aunque esto no provocó grandes problemas en la gobernabilidad. En el período 2004-2008 los acuerdos se realizaron principalmente con el ala izquierda de las fuerzas en el Congreso de los Diputados. En la etapa 2008-2011 serán los partidos nacionalistas conservadores del País Vasco y Cataluña, Partido Nacionalista Vasco (PNV) y *Convergència i Unió* (CiU) respectivamente, los que faciliten la gobernabilidad socialista<sup>122</sup>. En esta etapa se llevó a cabo entre febrero y mayo de 2005 el “Proceso de Normalización de Trabajadores Extranjeros 2005”; la creación del Fondo de apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al refuerzo educativo en el año 2005, que en parte se debió al acuerdo con *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), este fondo permanece vigente hasta el año 2011 inclusive, siendo eliminado por el Partido Popular en el año 2012<sup>123</sup>; también en este período se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración en el Consejo de Ministros del 16 de Febrero de 2007, y finalmente, en esta etapa se aprobaron los nuevos Estatutos de Autonomía

---

<sup>121</sup> Existirían más factores que pueden tener peso en la toma de decisiones dentro de este terreno como pueden ser la opinión pública (que aparece señalado en el próximo capítulo), la propia academia entendida como un actor que puede tener su grado de ascendencia, y también el contexto político que permite una mayor o menor centralidad o oportunidad para intervenir. Todas estas cuestiones son influyentes en la acción de gobernar. No hemos querido entrar a analizar en este ámbito las relaciones entre los partidos políticos y las asociaciones de inmigrantes porque sería meternos en otro campo de estudio, pero resulta bastante interesante conocer cómo también van cambiando sus estructuras organizativas para dar cabida a la inmigración, y qué contactos realizan y cómo integran a sus afiliados de origen extranjero.

<sup>122</sup> En la segunda vuelta, el presidente del gobierno Rodríguez Zapatero es investido por los votos en el parlamento de su partido, los votos en contra del Partido Popular, *Esquerra Republicana de Catalunya* y *Unión Progreso y Democracia*, y las abstenciones de *Convergència i Unió*, Partido Nacionalista Vasco, *Izquierda Unida*, *Iniciativa per Catalunya-Verds*, *Bloque Nacionalista Galego*, *Coalición Canaria* y *Nafarroa Bai*.

<sup>123</sup> En la negociación para la investidura de Zapatero una de las peticiones de *Esquerra Republicana de Catalunya* fue mayor financiación para las Comunidades Autónomas en materia de integración de inmigrantes. En aquel momento en el gobierno tripartito en Cataluña la responsabilidad de inmigración estaba en manos de ERC.

de Cataluña en 2006 y Andalucía en 2007 entre otros que suponen mayores competencias en materia de integración de personas extranjeras.

En la segunda etapa del gobierno socialista (2008-2011)<sup>124</sup> esta situación de minoría parlamentaria, se resuelve buscando el apoyo en el parlamento de *Convergència i Unió*, y *Coalición Canaria*, es decir, de los nacionalismos periféricos de ideología conservadora. En este gobierno en materia de integración de inmigrantes se producen cambios en el discurso gubernamental hacia la inmigración (aparece el programa de retorno y declaraciones que hacían énfasis en el esfuerzo que debían realizar los inmigrantes para integrarse). La inmigración no se muestra como relevante en la agenda política por la emergencia de la crisis económica y el desempleo como principales problemas a gestionar. No obstante, se aprueba la ley de inmigración 2/2009 que contó con el apoyo principal y los votos en el parlamento de *Convergència i Unió* (CiU) y *Coalición Canaria* (CC)<sup>125</sup>, y dicha normativa introduce por la puerta de atrás la exigencia de esfuerzos de integración a las personas extranjeras para regularizar, renovar y adquirir la nacionalidad española, también produce una descentralización de estas competencias en las Comunidades Autónomas, y en el plano de los derechos incorpora algunos por dictamen del Tribunal Constitucional (huelga, reunión, sindicación) y también pone trabas a la reagrupación familiar de ascendientes y en el acceso a una vivienda de protección oficial. También durante este gobierno se aprobó la segunda edición del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014) aprobado en el Consejo de Ministros el 23 de Septiembre de 2011, que se mantiene en línea continuista con el anterior. En cuanto a la dotación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al refuerzo educativo, señalar que se mantiene hasta el año 2011, pero que desde el 2009 hasta 2011 oscila su presupuesto entre los 68 a los 60 millones, cifras muy alejadas de los 192 millones del año 2008.

<sup>124</sup> La VIII Legislatura comienza el 2 de Abril de 2004 y finaliza el 31 de Marzo de 2008, tras la victoria por mayoría simple del Partido Socialista Obrero Español. Y la IX Legislatura empieza el 1 de Abril de 2008 y finaliza el 13 de Diciembre de 2011, comienza por el triunfo por mayoría simple del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones generales del 9 de Marzo de 2008.

<sup>125</sup> La ley de extranjería 2/2009 en su tramitación parlamentaria tuvo el voto contrario del Partido Popular, Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya-Verds, Esquerra Republicana de Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco, Unión Progreso y Democracia (UPyD) y Nafarroa Bai (NaBai). El Bloque Nacionalista Galego ha optado por la abstención.

### **5.3. La contextualización de la integración en el marco jurídico sobre inmigración e integración**

El gobierno del Partido Popular impulsa un cambio de normativa en materia de extranjería en el año 2000, incitados en parte por sus socios de gobierno catalanes de *Convergència i Unió* que veían amortizada la ley del año 1985 (Izquierdo y Fernández, 2009: 292). Las negociaciones entre gobierno en minoría y oposición dieron lugar a la Ley Orgánica 4/2000, que fue aprobada con el único voto contrario del Partido Popular, en aquel momento en el gobierno (Rubio Carbonero, 2010:20), por una falta de comunicación entre grupo parlamentario popular y poder ejecutivo del mismo color político que acaba con la dimisión del Ministro de Trabajo, Manuel Pimentel (Aja, 2012: 76-77). Lo cierto es que esta ley otorgaba derechos amplios para la población extranjera, incluso para la inmigración en situación administrativa irregular, como la garantía del derecho a la sanidad, a la educación, posibilitaba la reagrupación familiar para los familiares de inmigrantes en situación regular, incorporaba la opción de la regularización permanente para los inmigrantes con dos años de residencia comprobables por la vía del empadronamiento municipal, y finalmente, facilitaba la residencia permanente a aquellos que tenían una antigüedad residencial y legal de cinco años en España (Aja, 2006: 30; Kreienbrink, 2008: 355-356). Esta normativa incorporaba por primera vez la mención a la integración en su título, emulando al paso que habían dado en sus normativas países como Francia e Italia (Kreienbrink, 2008: 352-353).

El Partido Popular logra una mayoría absoluta, y cumple su promesa electoral de cambiar la normativa en materia de extranjería porque entendía que se alejaba de los principios europeos aprobados en Tampere, dando lugar a la ley orgánica 8/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta norma impedía el acceso al disfrute de derechos políticos y sindicales, tales como reunión y manifestación, asociación, sindicación y huelga a aquellos inmigrantes en situación administrativa irregular (Kreienbrink, 2008: 374-392; Cachón, 2009: 172), y suponía en parte una vuelta a las posiciones de la ley del 1985. El Partido Popular contó con el apoyo en la reforma de *Convèrgència i Unió* y Coalición Canaria, y con la

oposición del Partido Socialista<sup>126</sup>, el Partido Nacionalista Vasco, Izquierda Unida y el Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados (Kreienbrink, 2008: 380). El coste de este apoyo fue la concesión de la gestión administrativa de determinados procesos a las Comunidades Autónomas.

En 2003 se aprueba la reforma de la Ley Orgánica 14/2003<sup>128</sup>, provocado por la sentencia del Tribunal Supremo que anula artículos del Reglamento de 2001 por vulnerar el principio de legalidad, por no cumplir la cobertura legal, y por ser restrictivo en derechos básicos (Aja, 2012: 83). La ley obtuvo el apoyo del Partido Socialista. Con leves mejoras en la cuestión del arraigo, los permisos laborales, pero muy polémica a la hora de permitir que la policía pudiese acceder a datos del Padrón Municipal de Habitantes para controlar a los extranjeros en situación administrativa irregular (Aja, 2012: 84). La normativa, en un momento álgido de llegada de flujos migratorios, se cambia para intentar hacer frente una vez más a la inmigración en situación administrativa irregular. Estas afirmaciones pueden leerse en el fragmento de una entrevista realizada a un alto cargo del Partido Popular en la etapa (2000-2004):

“[Se refiere al cambio legislativo de 2003] De nuevo vuelven a aparecer compromisos de la Unión Europea que se han de incorporar, se aprovecha para reforzar medidas de lucha contra la inmigración irregular. Básicamente es eso lo que se pretende. Lucha contra la delincuencia. También en aquel momento se produce la modificación tendente a permitir o facilitar que la persona que ha cometido un delito, la persona extranjera pueda ser expulsada y que de alguna forma se cambie la pena por la expulsión del territorio español. Entonces, es una modificación parcial pero que básicamente obedece a esas dos razones (...)Había unos compromisos a nivel de la Unión Europea. Yo iba a las reuniones en Bruselas, prácticamente cada 15 días. El sentimiento y la opinión de todos los colegas europeos era que había un problema de control de inmigración irregular en Europa. También había una cuestión que era la cuestión de la integración, por supuesto, pero las políticas de integración eran políticas que preocupaban, pero no preocupaban con la misma problemática o con la misma intensidad que las imágenes diarias que teníamos, que vivíamos. Yo recuerdo que aquello era casi una imagen constante de las pateras, de los fallecidos en las costas, de los problemas en la frontera con Ceuta y Melilla” [Cargo político en el área de extranjería durante la última legislatura de Aznar, 2000-2004].

La llegada del Partido Socialista al gobierno en el año 2004 se inicia en temas de inmigración con la aprobación del Reglamento (RD 2393/2004) de la Ley Orgánica

<sup>126</sup> Por el Partido Socialista negociaron para llegar a un acuerdo Consuelo Rumí, Diego López Garrido y Antonio Hernando, y por el Partido Popular negociaron Enrique Fernández Miranda y Manuel Pérez.

<sup>127</sup> En el año 2000, el recién elegido Secretario General del Partido Socialista, José Luís Rodríguez Zapatero propone un pacto sobre inmigración al Partido Popular que finalmente no llega a materializarse.

<sup>128</sup> 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. Publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE), nº. 279, del 21 de Noviembre de 2003.

4/2000 de 11 de Enero, que abría un camino para lograr alcanzar un permiso de residencia y trabajo para inmigrantes en situación administrativa irregular por la vía del arraigo laboral o del arraigo social (Fernández Suárez, 2010a: 32, Aja, 2012: 84-85), es la denominada regularización individualizada permanente (Cachón, 2009: 197). Este reglamento afectaba a temas de integración porque el arraigo social implica una demostración de integración de la persona en la sociedad de acogida quedando a cargo esta tarea de Comunidades Autónomas, competencia que en la práctica es ejercida por los Servicios Sociales municipales (Fernández Suárez, 2010b: 52-53). Será también el reglamento que posibilite la regularización extraordinaria de trabajadores extranjeros en situación administrativa irregular (Cachón, 2009: 174-175). Esta normativa no tuvo el apoyo del principal partido de la oposición, el Partido Popular. No obstante, fue negociada con los agentes sociales, las organizaciones no gubernamentales y las propias asociaciones de inmigrantes y contó con su beneplácito.

La ley orgánica 2/2009, de 11 de Diciembre, aborda de forma explícita la integración de los inmigrantes (Solanes, 2010: 92). En el preámbulo vigente se evidencia que una de las finalidades de la norma es “reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración (...) que apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas”. Este apartado sostiene que los “poderes públicos deben favorecer la plena integración de los inmigrantes en nuestro país y garantizar la convivencia y la cohesión social entre los inmigrantes y la población autóctona”. La normativa también quiere albergar las nuevas competencias en materia de extranjería e integración de inmigrantes que han logrado las distintas Comunidades Autónomas a través de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía<sup>129</sup>, en estas cuestiones incidiré en los capítulos posteriores de la tesis.

Este código de extranjería introduce un artículo 2 bis sobre política migratoria, en el que recalca que todas las administraciones públicas basarán el ejercicio de sus competencias en la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía. La LO 2/2009 incluye un nuevo artículo

---

<sup>129</sup> Antes del cambio en la LO 2/2009 se aprueba por el Real Decreto 1162/2009 (de 10 de Julio de 2009) una modificación del reglamento aprobado 2393/2004. Con esta modificación se pretende “adoptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo que se regulan en el mismo a los requerimientos derivados del traspaso a las Comunidades Autónomas de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo, reconocen determinados Estatutos de Autonomía” (Solanes, 2010: 93).



(2ter) denominado “Integración de los inmigrantes” que afirma que los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas con el único límite del respeto a la Constitución y a la jurisprudencia. Este mismo artículo destaca que las Administraciones Públicas asumirán el propósito de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos. Menciona que procurarán “mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre hombres y mujeres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración”.

El artículo 2ter de la ley de extranjería en su punto tercero asevera que el Estado cooperará con autonomías y municipios en la consecución de estos fines a través de la puesta en marcha de un plan estratégico de carácter plurianual. Estas tres administraciones acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración ejecutar programas de carácter bianual para reforzar la integración social de los inmigrantes. Estos programas serán “financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo”. En conclusión, la ley 2/2009 refrenda normativamente la colaboración interadministrativa, los planes estratégicos de integración, la existencia de los principales instrumentos (Comisión Laboral Tripartida<sup>130</sup>, Foro para la Integración Social de los Inmigrantes<sup>131</sup>, Conferencia Sectorial de Inmigración<sup>132</sup>) y del Fondo de Apoyo a la

<sup>130</sup> Se introduce en la ley un nuevo artículo 72 sobre la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Este organismo es definido como el “órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas”.

<sup>131</sup> Artículo 63 apartado 1: “El Foro para la Integración social de los inmigrantes, constituido de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes”.

<sup>132</sup> El artículo 68 de la citada ley señala que la Conferencia Sectorial de Inmigración es el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de Inmigración”. Afirma que “aquellas comunidades autónomas que asumen competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, deberán desarrollarlas en necesaria coordinación con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería e inmigración en todo el territorio, la celeridad de los

Acogida y a la Integración de los inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos.

La ley 2/2009 interpreta el “esfuerzo de integración” como criterio para la renovación del permiso de residencia temporal<sup>133</sup>, para el proceso de arraigo social<sup>134</sup>, y para el acceso a la nacionalidad española<sup>135</sup>. Para lograr el éxito en estos procedimientos administrativos se tendrá en cuenta la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2ter de esta normativa que acabamos de señalar. El reglamento de la ley<sup>136</sup> precisa que la “integración” consiste en la “participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que reside, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad de hombres y mujeres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia”. El informe se le solicitará al extranjero cuando no cumpla alguno de los otros requisitos necesarios para la renovación del permiso. En el supuesto de una petición de arraigo puede interpretarse este esfuerzo como la participación en actividades de tipo formativo o cultural. Para lograr que se cumplan los fines de la integración social, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, tendrá una red pública de centros de migraciones que desarrollen tareas de información, atención, acogida, intervención social, formación, detección de situaciones de trata de seres humanos y derivaciones de personas extranjeras, al igual que pueda llevar a cabo actuaciones de sensibilización hacia la inmigración. La propia Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración impulsará mecanismos de colaboración y cooperación para que entidades privadas desarrollen

---

procedimientos y el intercambio de información entre Administraciones necesario para el desarrollo de sus respectivas competencias”.

<sup>133</sup> El permiso de residencia temporal según el artículo 31 de la ley 2/2009 señala que es “la situación que autoriza a permanecer en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años. Las autorizaciones de duración inferior a cinco años podrán renovarse, a petición del interesado, atendiendo a las circunstancias que motivaron su concesión”.

<sup>134</sup> En el artículo 68.3 queda reflejado este requisito de la siguiente manera: “con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o en su caso los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo dominio habitual se encuentre en su territorio. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe. En todo caso, el informe tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familias residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales”. Este artículo también habla de la necesidad de coordinación entre administraciones en relación con el informe sobre la integración social de extranjero en los casos de petición de una autorización por arraigo.

<sup>135</sup> La Ley 2/2009 añade un nuevo párrafo al artículo 63 de la Ley, de 8 de Junio de 1957, del Registro Civil: “La concesión por nacionalidad por residencia se hará, previo expediente, por el Ministerio de Justicia. (...) En cualquier caso, el interesado podrá aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar su integración en la sociedad española”.

<sup>136</sup> El Real Decreto 557/2011, de 20 de Abril por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Publicada en el Boletín Oficial del Estado, nº. 103, 30 de Abril de 2011.

acciones de formación para que los extranjeros obtengan el reconocimiento de su esfuerzo de integración. En conclusión, la integración pasa de ser un proceso o una opción, a convertirse en un requisito sine qua non se consiguen derechos básicos (Carrera y Wiesbrok, 2009: 5-6).

La normativa tiene un concepto de integración basado en la asunción del marco normativo, en la que empieza a primar el énfasis en los deberes (“duty-line”) en detrimento de la basada en derechos (Borevi, 2011: 28), es decir, donde la responsabilidad es individual y no social, el instrumento para gestionar está más basado en incentivos que en recursos, y donde la fuente de legitimidad es un sistema selectivo con un fuerte peso del individuo en contraste con un sistema universalista con normas generales; y donde cuestiones de tipo cultural se acentúan en una lógica asimilacionista como la importancia de aprender el idioma de la sociedad de destino.

Esta ley se aprueba con el apoyo de Coalición Canaria, pero especialmente, con el soporte de Convergència i Unió, ambos grupos son partidarios de que los inmigrantes deben realizar un esfuerzo de integración y de una defensa de la descentralización de competencias en materia de extranjería a las Comunidades Autónomas. Aquí vemos cómo se narra políticamente el proceso de negociación para lograr los apoyos necesarios para aprobar dicha normativa:

“En el traspaso de las autorizaciones, en el tema de la integración, ahí pactamos con ellos. También hay influencia de Coalición Canaria (...) Se organizaban reuniones en la propia Secretaría de Estado y luego se llevaban al Parlamento. Desde el primer momento, en Abril nosotros llamamos a Campuzano. Por dos razones, la primera, una política, porque sabíamos que CiU tiene siempre una vocación más pactista. Era un momento en el que todavía no había elecciones a la vista y bueno, pues era fácil, relativamente. Sabíamos a priori. Y luego, Campuzano que es un tipo que sabe de inmigración y un tipo con el que tenemos una relación de hace mucho tiempo de otros temas. Y sabemos que es un buen negociador y que es un tipo racional. (...) Tuvimos reuniones, tres o cuatro reuniones intensivas con Campuzano, y dejamos pergeñado. Coalición Canaria entró también y con los demás tuvimos reuniones con todos pero no hubo manera. El PNV estuvo dudando, en el Congreso votó una cosa, en el Senado votó otra. Bueno, yo creo que eran lógicas internas complicadas (...) No había margen de negociación con el PP (...) era una catarata de máximos, es un truco político muy viejo. Subir mucho y acentuar tus principios para que no te puedan aceptar” [Responsable político del Ministerio de Trabajo e Inmigración]

#### **5.4. Los hechos y los actores en la política de integración de inmigrantes en el ámbito estatal**

El proceso de institucionalización de una política pública en un período concreto como el estudiado (2004-2011) puede analizarse por las políticas puestas en marcha por el gobierno del estado. Dependiendo del grado de consolidación de esta política pública se verá su asentamiento en la agenda política española. Se conceptualiza la consolidación como el “proceso de inclusión y mantenimiento de la inmigración en la agenda política del Gobierno central, y el diseño y continuidad de los instrumentos legales, políticos y administrativos de las instituciones gestoras de esta materia” (Ortega, 2011: 1383). Los actos formales de implementación (outputs) serían el “conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos objetivo-previstos” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008: 199).

##### *5.4.1. Los hechos: la acción de gobierno en materia de integración de inmigrantes en España (2004-2011)*

A pesar de centrarnos en la acción de gobierno del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero en materia de políticas específicas de integración de inmigrantes, también comenzaremos haciendo un pequeño repaso a lo que fueron los últimos cuatro años de gobierno de José María Aznar (2000-2004). Posteriormente, estudiaremos lo que hemos considerado como las principales medidas políticas de integración de inmigrantes de la etapa de gobierno de Zapatero: trabajo, participación política en elecciones locales, refuerzo institucional, presupuestos y participación social a través de órganos consultivos.

##### *5.4.1.1. El gobierno del Partido Popular y su puesta en marcha de políticas de integración de inmigrantes (2000-2004).*

La política de inmigración en España pivota en las necesidades del mercado laboral, y está pensada para un trabajador temporal, subempleado, desprotegido y

que accede al trabajo en situación administrativa irregular. La percepción del migrante como trabajador es dominante en la esfera política y en la percepción ciudadana.

La política migratoria del Partido Popular en la etapa 2000-2004 se centra principalmente en el control de las fronteras, y será en este aspecto sobre el que comiencen a sentarse las bases de una serie de instrumentos y medidas que continúan vigentes durante el gobierno socialista [SIVE<sup>137</sup>, FRONTEX<sup>138</sup>, Valla de Ceuta y Melilla, Readmisiones pactadas con países terceros] (Pérez Caramés, 2011: 163-178; Ferrero-Turrión y López Sala, 2012: 246-247). El mensaje dominante en el Partido Popular en la segunda legislatura de Aznar era vincular la integración con un puesto de trabajo, y por consiguiente, una situación administrativa regular (Rubio Carbonero, 2010: 163-164), la irregularidad era sinónimo de fracaso en la acomodación. Pensemos que en aquel momento, en diciembre de 2000, había menos de un 900 mil extranjeros con permiso de residencia en vigor, lo que representaba un 2,2 por ciento del conjunto de la población residente en España (Izquierdo Escribano, 2002: 247-250). Pero será en durante esa legislatura cuando se disparen los flujos de entrada de inmigrantes extranjeros superando los 300 mil en los años 2000 y 2001, y los 400 mil en los años 2002 y 2003 (Izquierdo Escribano, 2004a: 56).

El área de integración de los inmigrantes en el último gobierno de Aznar (2000-2004) dependía orgánicamente del área de Servicios Sociales, y más concretamente, de las políticas de emigración del Instituto de las Migraciones y los Servicios Sociales (IMRSO)<sup>139</sup>. Después de los sucesos racistas de Can'Anglada (Terrassa, 1999) o El Ejido (2000), así cómo la polémica en los ámbitos escolares por el uso del pañuelo, el gobierno popular comienza a desplegar una importante actividad en materia

---

<sup>137</sup> Este sistema tiene como propósito mantener un mayor control sobre la frontera sur de España, las Islas Canarias y el Levante junto con las Islas Baleares, para vigilar y actuar sobre la inmigración ilegal y el narcotráfico. Este sistema depende de la Guardia Civil. Enlace: <http://www.guardiacivil.es/ca/prensa/especiales/sive/index.html> (Último acceso: 3 de Julio de 2015).

<sup>138</sup> European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders FRONTEX) que fue creada en el año 2004 y regulada por la Council Regulation (EC) 2007/2004 del 26 de Octubre de 2004. Publicada en el Official Journal of the European Union, nº. 349, del 25 de Noviembre de 2004. Enlace: [http://www.frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_regulation\\_en.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf) (Último acceso: 10 de Julio de 2015). Página web de FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/> (Último acceso: 10 de Noviembre de 2012). La función de FRONTEX es la coordinación operativa entre los Estados miembros de la Unión Europea en materia de gestión de fronteras exteriores, ayuda en la formación de guardias fronterizas nacionales, realiza análisis de riesgos, hace un seguimiento de la literatura sobre fronteras exteriores, y proporciona a los estados miembros el apoyo que necesitan para organizar operaciones conjuntas de retorno.

<sup>139</sup> El Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, transformó el Instituto Nacional de Servicios Sociales en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, ampliando las competencias de la entidad en materia de inmigración, configurándose una organización del Instituto por colectivos: personas mayores, personas con discapacidad y migrantes. Enlace: [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-1997-2433](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1997-2433) (Último acceso: 20 de Julio de 2015).

migratoria. En el año 2001 se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración<sup>140</sup>, y se aprueba la regulación del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)<sup>141</sup>, al mismo tiempo que se ratifica el reglamento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes<sup>142</sup>. También en ese mismo año se pone en marcha el conocido como Plan GRECO, siglas cuyo significado eran Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Izquierdo Escribano, 2002: 262). Posteriormente, en el año 2003 a través de la modificación de la legislación se incorpora otro instrumento como es el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, con funciones de análisis, y con margen para elevar propuestas de actuación al gobierno en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia.

En el período 2001-2003 se financiaron programas de entidades del tercer sector para trabajar con población extranjera, bien a través de la convocatoria de Régimen General como con la del Impuesto de la Renta (IRPF). En 2001 la suma de ambas convocatorias ascendió a 12,6 millones, en 2002 alcanzó la cifra de 14,6 millones de euros a subvencionar entidades, y llevó a cabo convenios con las Comunidades Autónomas por un montante global de 9 millones de euros, lo que supone un total de 23,6 millones, y finalmente, en 2003 la cifra de gasto en acogida y programas de integración de inmigrantes fue de 34 millones de euros: 7,5 millones en convenios con Comunidades Autónomas, 16,8 millones destinados a entidades sin ánimo de lucro, y 9,7 millones a la red pública de Centros de Migraciones (Pajares, 2005: 134-135). Estas cantidades contrastan con las manejadas por la Dirección General para la Integración de los Inmigrantes en la época de gobierno socialista, e incluso con la llegada al poder del Partido Popular a partir de 2011, que en el año 2009 tenía un presupuesto de 308 millones de euros, en 2010 de 166 millones de euros, en

<sup>140</sup> El Consejo Superior de Política de Inmigración se crea a través del Real Decreto 344/2001, de 4 de Abril de 2001. Fue publicado en el BOE, nº. 83 del 6 de Abril de 2001. Enlace: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-6821](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-6821) [Último acceso: 21 de Mayo de 2015].

<sup>141</sup> El Observatorio Permanente de la Inmigración fue creado a partir de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Ver disposición adicional quinta: "El Observatorio Permanente de la Inmigración aunará el conjunto de la información estadística disponible en materia de extranjería, inmigración, protección internacional y nacionalidad". Publicado en el BOE, nº. 10, del 12 de Enero de 2000. Enlace: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].

<sup>142</sup> El artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, recoge en su artículo 70 que el "Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito migratorio, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes". Enlace: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544&b=107&tn=1&p=20091212#a70> [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].

2011 bajó a 141 millones, en el 2012 con el gobierno del Partido Popular descendió a 54 millones y en 2013 este organismo tuvo como cuantía asignada 50 millones de euros (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2013: 104). En definitiva, la expansión en gasto social destinado a la integración de población extranjera se alargó en tiempos de bonanza, y se constriñe en época de grandes recortes sociales.

#### 5.4.1.2. El período de gobierno del presidente Zapatero y las principales medidas en materia de integración de inmigrantes (2004-2011)

En marzo de 2004 gana las elecciones generales el Partido Socialista Obrero España sin mayoría absoluta, y José Luís Rodríguez Zapatero se convierte en presidente con los votos de su partido, el apoyo de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Izquierda Unida (IU), Coalición Canaria (CC), Bloque Nacionalista Galego (BNG), y Chunta Aragonesista (CHA). El área de inmigración pasa a manos de la Secretaría General de Emigración e Inmigración que depende orgánicamente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y que nombra a Consuelo Rumí Ibáñez como responsable de este organismo, que hasta ese momento era diputada en el Parlamento por Almería y Secretaria de Políticas Migratorias del PSOE, a la par que miembro del máximo órgano de toma de decisiones del partido, la ejecutiva socialista (2000-2004)<sup>143</sup>. La secretaria de estado, Consuelo Rumí, fue funcionaria en área de educación y tenía una larga trayectoria dentro del sindicato Unión General de Trabajadores (UGT). Dentro este organismo se crea la Dirección General de Integración, dirigida por Estrella Rodríguez Pardo durante las dos legislaturas presididas por Rodríguez Zapatero, con el propósito de instaurar una estrategia de integración.

La máxima que presidió todas las actuaciones del ente responsable era la de normalizar y sacar la inmigración del debate público y mediático. Un enfoque republicano en la gestión de lo público parece presidir aquellos años, es decir, se busca un vía intermedia entre el liberalismo y el colectivismo. Se defiende una libertad como no dominación, es decir, una concepción material de la libertad frente a la libertad formal del liberalismo clásico (Petit, 1999).

---

<sup>143</sup> Las personas que substituyen a Consuelo Rumí en esta responsabilidad en el Partido Socialista Obrero Español son Matilde Valentín en Políticas Sociales y Pedro Zero lo como Secretario de Movimientos Sociales y Relaciones con las ONG del PSOE (desde 2004 hasta el año 2012).

Entre las principales actuaciones políticas en materia de integración citaremos los siguientes ítems en el período 2004-2011: el proceso de normalización de trabajadores extranjeros; el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales; la creación de una nueva estructura institucional: la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración que depende el Ministerio de Trabajo e Inmigración; el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos; y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

#### 5.4.1.2.1. El proceso de normalización de trabajadores extranjeros en el año 2005

Los procesos de regularización de inmigrantes nacen al mismo tiempo que la reglamentación de las políticas migratorias en España, es decir, desde su entrada en la Unión Europea. Este instrumento fue utilizado por los distintos gobiernos como una fórmula para atacar la economía sumergida, enmendar la dificultad para acceder a un puesto de trabajo por los extranjeros de forma legal situación derivada de la normativa vigente, y finalmente, son una medida para aumentar las aportaciones al sistema de Seguridad Social por parte de trabajadores y empresarios.

El Reglamento de la ley de extranjería [Real Decreto 2393/2004 del 30 de Diciembre] abre las puertas a la regularización del año 2005, que como requisitos previos señala que el trabajador extranjero debe encontrarse residiendo en España antes del 7 de Agosto de 2004, y el empresario para el que trabaja debe presentar una solicitud para regularizar al empleado, previa firma de un precontrato laboral con el trabajador al que luego se compromete en dar de alta en la Seguridad Laboral. Es una gran medida de integración porque está claro que la inestabilidad y el miedo derivados de poder ser expulsados no permiten la interacción, la acomodación y se alejan de una vida digna necesaria para sentirse parte de una sociedad.



Tabla 6: Procesos de regularización en España y resoluciones positivas (2000-2005)

Regularización	Resoluciones positivas	Cómputo global
<b>2000</b>	169.157	458.201
<b>2001 (Ecuatorianos)</b>	20.352	
<b>2001 (Reexamen)</b>	36.013	
<b>2001 (Arraigo)</b>	232.679	
<b>2005 (Normalización)</b>	577.923	577.923

Fuente: Izquierdo Escribano y Fernández Suárez (2009:315)

La medida de la puesta en marcha de la normalización de extranjeros dio paso a una serie de acusaciones políticas de fomentar el “efecto llamada” cara a los inmigrantes. Más allá de la retórica y la dramaturgia. Lo cierto es que durante el último gobierno del Partido Popular casi 456 mil extranjeros pudieron obtener un permiso de residencia y trabajo en los procesos de regularización de los años 2000 y 2001, en la normalización puesta en marcha por el Partido Socialista fueron 577 mil los trabajadores que se dieron de alta en la Seguridad Social. Medidas similares para hacer frente a la misma problemática de incapacidad de una legislación que permitiese la entrada de una inmigración ordenada y documentada. Leves diferencias, más propiciadas quizás por los errores cometidos en la etapa popular, como el hecho de asociar el permiso a la existencia de una oferta sólida trabajo por parte de un empleador, en detrimento, de sólo el empadronamiento y la residencia.

Lo que parece ser diferente en este proceso de regularización<sup>144</sup>, es que desde la aprobación del artículo 45 del reglamento 2393/2004 del 30 de Diciembre<sup>145</sup>, además de sentar las bases para la normalización del año 2005, abre la posibilidad de conceder

<sup>144</sup> Será en la disposición transitoria tercera donde se regula el proceso de normalización, que indica que en el plazo de tres meses después de la entrada en vigor del reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se pondrá en marcha dicho proceso. Publicado en el BOE, nº. 6, el 7 de Enero de 2005. Enlace: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-323> [Última fecha de acceso: 25 de Mayo de 2015].

<sup>145</sup> El citado artículo 45 sobre “Autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales” se regula que los extranjeros podrán acceder a una autorización por razones de arraigo en los supuestos de: a) arraigo laboral: que abre la puerta a los extranjeros con permanencia continuada de dos años, no tengan antecedentes penales ni en España ni en su país de procedencia, y que demuestren la existencia de relaciones laborales no inferiores a un año; b) arraigo social: pensado para extranjeros que acrediten un período mínimo de 3 años, que carezcan de antecedentes penales, que presente un contrato firmado por el trabajador y el empresario con una duración no inferior a un año, y que puedan demostrar vínculos familiares con otros extranjeros residentes –cónyuges, ascendientes y descendientes en línea directa-, o a través de un informe de inserción social emitido por el municipio de residencia habitual. Publicado en el BOE, nº. 6, el 7 de Enero de 2005. Enlace: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-323> [Última fecha de acceso: 25 de Mayo de 2015].

autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, es decir, crea una vía para lograr un proceso de regularización permanente que posibilita la salida de la economía sumergida de un gran contingente de trabajadores extranjeros, parchea una legislación que no consigue atraer flujos laborales en situación administrativa regular a raíz de una norma restrictiva, y finalmente, apacigua el ruido mediático, político y social que puede provocar un proceso de normalización de extranjeros. No obstante, las diferencias en la utilización de este instrumento por parte de los partidos con responsabilidad de gobierno en España son escasas durante la etapa 2000-2005, y sus posiciones forman parte del juego político con el foco puesto en el control migratorio (interno) entre gobierno y oposición. En este sentido, deben ser otros los indicadores a utilizar para medir las diferencias en la política de integración de inmigrantes del gobierno al frente.

#### 5.4.1.2.2 La ampliación de los derechos políticos a la población extranjera: el acceso (restringido) de los extranjeros a ejercer el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.

El enfoque pragmático primó en la solución adoptada para ampliar los derechos políticos de la población residente extranjera asentada en España, mayor de 18 años y empadronada. La fórmula pragmática adoptada fue la tramitación de convenios de reciprocidad (“canje de notas”) para que algunos colectivos nacionales de extranjeros con residencia en España pudiesen votar en las elecciones locales, puesto que según la Constitución Española sólo pueden inscribirse en el censo electoral aquellos extranjeros cuyos países permitan votar a los emigrantes españoles en elecciones similares. La equiparación de derechos políticos entre nacionales y extranjeros puede darse por dos vías: la reforma de las leyes que dan acceso a la naturalización de extranjeros y que otorgan el derechos de sufragio activo y pasivo<sup>146</sup>; o la reforma de los derechos de extranjería y la ampliación por el sendero normativo de los derechos políticos de los no nacionales (De Lucas et alia, 2008: 47). El artículo 13.2. de la Constitución Española estipula que sólo los españoles serán titulares de los derechos políticos, salvo que a través de tratados o mediante leyes de reciprocidad, pueda

---

<sup>146</sup> La propia Constitución Española es contraria a reconocer la doble nacionalidad, los españoles que tengan otra nacionalidad deben renunciar a ésta, y los extranjeros que quieran nacionalizarse deben renunciar a su nacionalidad de origen.

establecerse el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales para los extranjeros no comunitarios (De Lucas et alia, 2008: 67).

La demanda de reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes fue defendida por diversas iniciativas parlamentarias de Esquerra Republicana de Catalunya<sup>147</sup> e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds (Cebolla Boado y González Ferrer, 2008: 210-212; De Lucas et alia, 2008: 70-71; Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009: 140; Moya y Viñas, 2011: 221), y finalmente, el Partido Socialista lo asume en 2008 en su cita congresual (Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009: 143; Zapata-Barrero, 2013: 130). Existían dos procedimientos para lograr ampliar los derechos de los extranjeros residentes en España: el cambio de normativa para modificar la cláusula de la reciprocidad plasmada en la Constitución, o bien el procedimiento diplomático<sup>148</sup>. La senda elegida fue la negociación bilateral para lograr estos acuerdos entre países<sup>149</sup>, era la opción más costosa en tiempo pero implicaba menor conflictividad política y fue la fórmula empleada con anterioridad para permitir el voto de algunos colectivos de nacionales europeos, como sucede con el caso de Noruega. Los requisitos para poder ejercer este derecho son que exista este convenio de reciprocidad firmado, que se dé la condición de una residencia previa de cinco años –a excepción de los nacionales noruegos que sólo necesitan 3 años de residencia-, y

<sup>147</sup> De Lucas Marín et alia (2008: 70) señalan que el 18 de Mayo de 2004, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) presenta una moción que es enmendada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y apoyada por los distintos grupos parlamentarios a excepción del Partido Popular en la que se insta al gobierno a “*avanzar, previo consenso social y político, hacia el derecho de participación política de los residentes legales permanentes en las elecciones locales*”. Noticia sobre el acuerdo en el enlace: [http://elpais.com/diario/2004/05/19/espana/1084917625\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/05/19/espana/1084917625_850215.html) (Última consulta: 15 de Mayo de 2015).

<sup>148</sup> Fue el Ministerio de Asuntos Exteriores el encargo de realizar estos acuerdos, y será Gonzalo de Benito el embajador en misión especial que se ocupe de negociar acuerdos con una quincena de países cuya legislación permite votar a los extranjeros. Enlace: <http://www.portalelectoral.es/content/view/748/75/> (Último acceso: 26 de Diciembre de 2012).

<sup>149</sup> Con anterioridad a las elecciones locales de Mayo de 2011 el gobierno logra la ratificación por el Congreso de los Diputados de acuerdos bilaterales con Colombia (BOE, nº. 18, 21 de Enero de 2010), Ecuador (BOE, nº. 4, 5 de Enero de 2010), Chile (BOE, nº. 35, BOE del 9 de Febrero de 2010), Perú (BOE, nº. 122, 19 de Mayo de 2010), Paraguay (BOE, nº. 150, 21 de Junio de 2010), Nueva Zelanda (BOE, nº. 5, 6 de Enero de 2010) y Noruega (BOE, nº. 153, 27 de Junio de 1991). Regulado por la Orden EHA/2264/2010 por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España, que sean nacionales de países con acuerdos en las elecciones municipales. Publicada en el BOE, nº. 208, 27 de Agosto de 2010 [Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/08/27/pdfs/BOE-A-2010-13463.pdf> / Último acceso: 25 de Mayo de 2015].

Para las elecciones de Mayo de 2015 el número de países aumentó, y junto con los citados con anterioridad se pudo añadir a Bolivia (BOE, nº. 306, 17 de Diciembre de 2010, entrada en vigor el 1 de Diciembre de 2010), Islandia (BOE, nº. 305, 16 de Diciembre de 2010, entrada en vigor 1 de Diciembre de 2010), Cabo Verde (Canje de Notas, 8 de Abril de 2009, entrada en vigor 1 de Enero de 2011), Corea (BOE, nº. 160, 6 de Julio de 2011, entrada en vigor el 1 de Julio de 2011) y Trinidad y Tobago (BOE, nº. 290, 2 de Diciembre de 2011, entrada en vigor el 1 de Noviembre de 2011). La participación de los residentes extranjeros en España en las elecciones municipales está regulada por la Orden ECC/1758/2014 (BOE nº. 238, 1 de Octubre de 2014. Enlace: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9897](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9897) [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].

finalmente, que el extranjero se inscriba en el censo electoral<sup>150</sup> (Moya, Viñas, 2012: 255).

El derecho al voto, como parte de los derechos políticos, puede entenderse como un avance en la integración de la población extranjera pues supone su acceso a la ciudadanía a través del su derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales (Dahl, 1961 [2010]: 88-95, 260). Además de ser un derecho fundamental, la propia opinión pública está en gran medida a favor de que los inmigrantes instalados en España de forma estable y regular puedan votar en las elecciones locales (67 por ciento a favor frente a un 24 por ciento en contra) e incluso en las elecciones generales (59 por ciento a favor frente a un 31 por ciento en contra) según la encuesta elaborada por el Centro de Investigación Sociológica en 2012<sup>151</sup>. Lo que si parece evidente es que este aspecto la llegada del Partido Popular al gobierno del Estado supone un frenazo al proceso de firma de convenios con los países de procedencia de los inmigrantes, es decir, no se produce ningún nuevo acuerdo en este sentido para potenciar este derecho de participación democrática<sup>152</sup>.

#### 5.4.1.2.3. La creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y el traspaso de la competencia al Ministerio de Trabajo e Inmigración.

En el último gobierno con José María Aznar como presidente (2000-2004) la responsabilidad del área de inmigración estaba en la Dirección General de Extranjería e Inmigración del Ministerio del Interior, y los programas de acogida e integración que se gestionaban desde el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) que dependía del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta cambio durante el gobierno socialista incide en remarcar la condición laboral de las migraciones en

---

<sup>150</sup> Moya y Viñas señalan que de los potenciales extranjeros con derecho a voto en las elecciones locales de mayo de 2011 sólo entre un 11 y un 14 por ciento se inscribió en el censo electoral. El porcentaje de inscripciones sobre las comunicaciones o carta enviadas a estas personas varía por nacionalidades según datos del CERE (INE): Nueva Zelanda (22%), Islandia (18%), Bolivia (18%), Perú (15%), Ecuador (15%), Paraguay (15%), Noruega (14%), Colombia (13%), Chile (12%), y Cabo Verde (no se dispone de datos) (Moya, Viñas, 2011: 225, 236).

<sup>151</sup> Este apoyo del derecho de los extranjeros a votar en las elecciones locales es favorable entre los votantes de todas las fuerzas políticas, aunque menor entre el electorado del PP (61 por ciento a favor y 33 por ciento en contra) y Convèrgencia (59 por ciento a favor y 32 por ciento en contra) que en fuerzas como el Partido Socialista (73 por ciento a favor y 20 por ciento en contra), entre los votantes de Izquierda Unida (85 por ciento a favor y 10 por ciento en contra), o los de UPyD (87 por ciento a favor y 11 por ciento en contra). Encuesta de actitudes hacia la Inmigración, Octubre de 2012, elaborada por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Enlace: [http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13244](http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13244) [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].

<sup>152</sup> En 2008 el periódico El País, a fecha 14 de Febrero de 2008 publica la noticia que lleva este titular: "Rajoy rechaza que los inmigrantes puedan votar en las municipales". Enlace: [http://elpais.com/diario/2008/02/14/espana/1202943607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/02/14/espana/1202943607_850215.html) [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].

España frente al enfoque de control migratorio y de seguridad interna del gobierno del Partido Popular (Zapata-Barrero, 2013: 129).

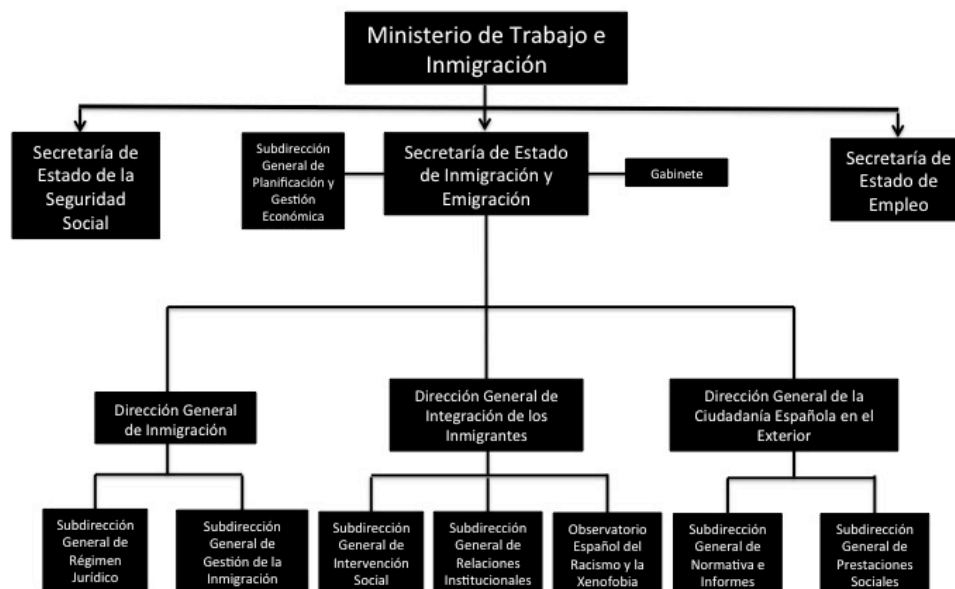
Una de las primeras acciones del gobierno de Zapatero es la creación de una estructura institucional, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración que depende del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Este Ministerio contaba con tres secretarías de estado, siendo una la citada, y las otras la Secretaría de Estado de Seguridad Social, y la Secretaría de Estado de Empleo lo cual es un indicador de la importancia otorgada a esta área antes de los ajustes administrativos, estructurales y económicos provocados por la crisis económica, y reflejados en la acción de gobierno.

Dentro de la propia Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, el área de integración recae en la Dirección General de Integración de los Inmigrantes<sup>153</sup>. A esta Dirección competen entre otras las funciones de desarrollar, mantener y gestionar un sistema integral de acogida para los inmigrantes, y su promoción e integración; la gestión de las subvenciones a Administraciones Públicas y entidades privadas destinadas a los programas para la promoción laboral, social, cívica y cultural de las personas inmigrantes; la gestión de iniciativas, fondos y planes de actuación comunitarios; la gestión de los centros de migraciones y de las plazas concertadas y programas de apoyo al contingente de trabajadores de origen extranjero al igual que las de retorno asistido; desarrollar instrumentos de análisis para calibrar la eficacia de las políticas y su impacto social, la elaboración de indicadores de integración, y el seguimiento de planes y programas específicos; la elaboración de dictámenes sobre normas y proyectos vinculados con sus competencias; concertar actuaciones con otros organismos del gobierno central u otra administración pública o privada; y la participación en organismos europeos e internacionales vinculados con la integración de los extranjeros.

---

<sup>153</sup> Esta estructura fue aprobada a través del Real Decreto 1600/2004, de 2 de Julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Publicado en el BOE, nº. 160, 3 de Julio de 2004. Enlace: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-12474](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-12474) [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].

Figura 4. Organigrama del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010)

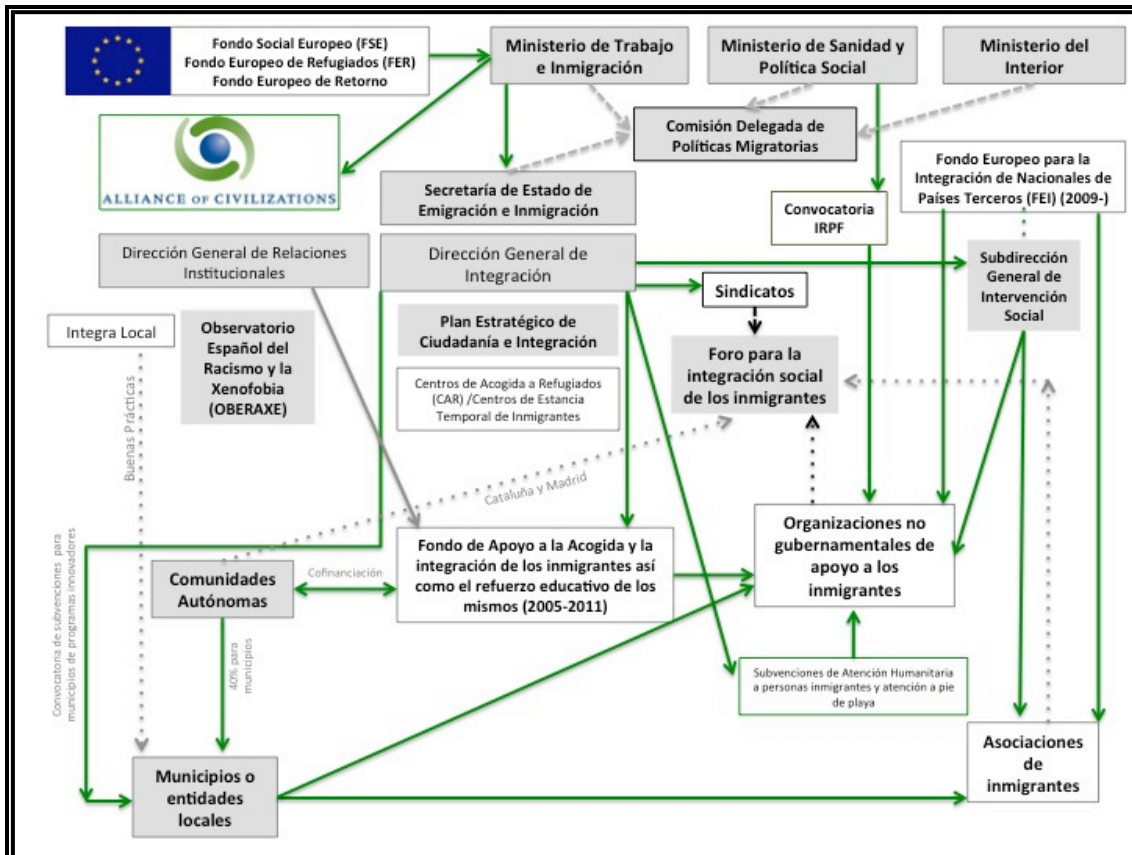


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Trabajo e Inmigración y publicaciones del Boletín Oficial del Estado.

En el mapa conceptual que podemos ver a continuación se intenta visualizar el funcionamiento de esta área específica, las distintas instituciones y los actores implicados a la hora de poner en marcha las políticas de integración de inmigrantes que parten de la Administración Central aunque en gran medida aupadas con fondos europeos pero que se despliegan en un gobierno multinivel, y son múltiples los actores políticos y sociales implicados para ejecutar dichas políticas. Los mecanismos de coordinación suelen aparecer de forma horizontal (Comisión Interministerial de Extranjería), vertical entre Estado y Comunidades Autónomas (Consejo Superior de Política de Inmigración) y entre agentes sociales y gobierno (Comisión Laboral Tripartita de Inmigración). Existe diversos organismos autónomos que cumplen sus funciones específicos como la Alianza de Civilizaciones impulsada por Zapatero en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2004<sup>154</sup>, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, o el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

<sup>154</sup> Web institucional sobre la Alianza de Civilizaciones. Enlace: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/AlianzaCivilizaciones.aspx> [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].

Figura 5. El organigrama de instituciones, actores implicados y principales instrumentos que trabajaban en las políticas de integración de inmigrantes en el gobierno de Zapatero (2008-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas en profundidad y datos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración

Los actores sociales y las instituciones aplican sus políticas a través de un complejo mecanismo institucionalizado de subvenciones, parte de las cuales tiene procedencia europea, y que cada organización se compromete a sumar una partida a la recibida, lo que va generando un efecto multiplicador. Siendo una de las más importantes fuente de financiación el Fondo de Apoyo a la Acogida que veremos a continuación.

#### 5.4.1.2.4. El efecto multiplicador del Fondo de Apoyo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, y el efecto de la política de subvenciones.

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos y por extensión la política de subvenciones del gobierno Zapatero, y los Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración (PECI) que

analizaremos posteriormente son instrumentos muy reveladores de las principales apuestas en materia de integración de inmigrantes. En cuanto a los mecanismos de participación escogeremos la Comisión Sectorial de Inmigración que tiene una función de coordinación entre administraciones y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

La idea del Fondo, como afirma el experto Lorenzo Cachón en una entrevista realizada, es similar a la que puede existir detrás del Fondo Social Europeo, ciertamente no se les puede obligar a los estados miembros a poner en marcha las políticas de empleo que le gustaría a la Unión Europea, pero si conseguir financiar aquellas políticas que son prioritarias según su punto de vista. Esta política es semejante en su conceptualización a la creada en Bélgica con los “Fonds d’Impulsión à la Politique des Immigrés” en 1991 después de los disturbios de mayo de 1991 en Bruselas, y que fue destinada a poner en marcha proyectos para la población extranjera. La paradoja fue que algunos ayuntamientos emplearon estas subvenciones para llevar a cabo actuaciones para un sector más amplio de la población (construcción de polideportivos, reparación de carreteras, etc.) y no para fomentar las políticas de corte multicultural y la convivencia entre nacionales y extranjeros (Martiniello, 1998: 55).

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes nace a propuesta de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y es puesto en marcha por el gobierno socialista en el año 2005. El Fondo ha tenido una vigencia de siete años, desde 2005 hasta 2011, en los cuales ha supuesto una inversión de 877 millones de euros en políticas de integración de inmigrantes, siendo víctima de los recortes del actual gobierno del Partido Popular. Las Comunidades Autónomas con un mayor volumen de población extranjera han sido las más beneficiadas con esta ayuda: Cataluña ha absorbido el 22% del total de las ayudas, seguida de la comunidad madrileña con un 21%, la Comunidad Valenciana un 12% y Andalucía un 11%. La valoración política de este Fondo era altamente positiva, como cabe esperar con una transferencia de recursos y ayudas desde el gobierno central a Comunidades Autónomas y Municipios.



Este mecanismo implica un marco de cooperación entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas. Cada región hacía un plan de actuación<sup>155</sup>, documento que se utiliza para gestionar y plasmar los programas a ejecutar, asimismo través de este plan se hace el seguimiento de su ejecución y evaluación. Esta propuesta se presentaba al Ministerio. En cada convenio autonómico se detallaba el porcentaje exacto de lo que se destinaba a educación y a políticas de integración de inmigrantes. Cada autonomía se comprometía a dedicar un 40 por ciento de los fondos a entidades municipales.

Este paquete de ayudas ha provocado que se pusieran en marcha un gran número de programas de atención a la población extranjera en Comunidades Autónomas y municipios. Es más, antes de la existencia del Fondo en 2005 muchas Comunidades Autónomas no contaban con áreas especializadas en sus organigramas institucionales para atender a esta población, especialmente, en las autonomías de la cornisa cantábrica (Albela, Cirujano, Fernández y López de Lera, 2007: 105-108). El Fondo español destinaba un 40% de su presupuesto a actividades de índole municipal previo traspaso de estos recursos económicos a las Comunidades Autónomas, pero además la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración tenía una convocatoria anual para entidades locales (municipios, Diputaciones y Consejos Comarcales) para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes que está cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (FEI)<sup>156</sup>. El Fondo Europeo ha beneficiado mucho a España pues entre 2007 y 2013 tuvo una dotación de 825 millones, y se calcula que España ha recibido un 15% de estos fondos, aproximadamente 150 millones de euros. Las entidades aportaban aproximadamente entre un 20 y un 25 por ciento del coste del proyecto. Estas buenas prácticas de ámbito municipal fueron compartidas a través de la web Integra Local<sup>157</sup>.

<sup>155</sup> Los planes de actuación de las Comunidades Autónomas tenían una serie de apartados como justificación, ejes prioritarios de actuación de los doce propuestos en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, medidas y actuaciones, y la evaluación del plan. Estos planes son aprobados y pueden incluso ser publicados en el Boletín Oficial del Estado, o colgados en las páginas web de los distintos organismos responsables. Los planes se aprueban en el Consejo de Ministros y es allí dónde finalmente se ratificaban las cuantías finales del Fondo. Una vez firmados los convenios con las Comunidades Autónomas salían publicados en el BOE con la distribución por áreas. El seguimiento técnico era responsabilidad de la Dirección General de Relaciones Institucionales, y había personal técnico que se ocupaba exclusivamente a este programa de ayudas.

<sup>156</sup> Esta convocatoria sigue vigente aunque financiada casi en su mayor parte por fondos europeos, y alcanzando la cifra de 2,5 millones de euros en 2012.

<sup>157</sup> Enlace: <http://www.integralocal.es/index.php> (Último acceso: 5 de Mayo de 2015).

**Tabla 7: Evolución del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2005-2011)**

CC.AA.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total (2005-2011)	% sobre el total
Andalucía	13.127.876	20.550.363	21.126.276	21.857.184	6.807.429	7.908.397	7.735.310	99.112.835	11,3
Aragón	3.593.691	5.816.229	6.211.109	6.354.473	2.095.681	2.286.313	2.164.321	28.521.817	3,3
Asturias	1.053.141	1.577.033	1.606.104	1.696.084	531.660	644.070	625.218	7.733.310	0,9
Baleares	3.445.477	5.294.633	5.163.141	5.364.890	1.805.727	2.197.982	2.102.223	25.374.073	2,9
Canarias	5.735.323	8.503.514	9.052.710	9.613.344	2.940.324	3.428.826	3.277.430	42.551.471	4,8
Cantabria	992.643	1.550.843	1.541.837	1.646.972	524.476	635.450	589.789	7.482.010	0,9
Casilla-La Mancha	4.185.082	7.278.048	7.672.850	7.938.276	2.730.294	2.936.843	2.794.727	35.536.120	4,0
Castilla y León	3.222.288	5.591.381	5.852.539	6.084.373	1.999.995	2.137.586	2.072.546	26.960.708	3,1
Cataluña	27.096.708	40.942.170	42.485.635	42.909.218	13.170.880	15.468.746	14.996.963	197.070.320	22,5
Comunidad Valenciana	14.375.555	22.540.940	22.715.542	22.814.228	6.984.160	7.628.240	7.273.167	104.331.832	11,9
Extremadura	1.379.481	1.933.385	1.985.617	2.040.732	602.844	718.783	700.992	9.361.834	1,1
Galicia	1.832.283	2.671.820	2.784.695	3.072.078	953.876	1.131.100	1.103.792	13.549.644	1,5
Madrid	27.754.749	40.218.646	40.794.098	40.854.057	12.517.498	14.050.485	13.417.946	189.607.479	21,6
Murcia	7.442.986	11.116.130	11.687.270	12.325.494	3.800.844	4.394.545	4.167.261	54.934.530	6,3
Navarra	1.188.109	1.415.649	1.515.768	1.603.130	475.562	589.526	566.123	7.353.867	0,8
País Vasco	1.275.590	1.662.801	1.857.966	2.166.744	668.030	887.940	893.007	9.412.078	1,1
La Rioja	1.356.341	2.057.132	2.171.974	2.187.422	706.622	799.379	768.177	10.047.047	1,1
Ceuta	442.283	827.946	871.869	960.603	310.000	393.009	381.551	4.187.261	0,5
Melilla	500.393	851.337	903.000	1.010.698	323.218	443.780	432.497	4.464.923	0,5
<b>Total</b>	<b>120.000.000</b>	<b>182.400.000</b>	<b>188.000.000</b>	<b>192.500.000</b>	<b>59.949.120</b>	<b>68.681.000</b>	<b>66.063.040</b>	<b>877.593.160</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Trabajo e Inmigración y publicaciones del Boletín Oficial del Estado.

A estas partidas hay que añadir la convocatoria para organizaciones sin ánimo de lucro con cargo al IRPF (concretamente, a la casilla de fines sociales)<sup>158</sup> que considera al colectivo de inmigrantes y asilados como uno de los prioritarios para realizar a cabo programas de atención. Finalmente, las organizaciones de apoyo a inmigrantes también reciben respaldo económico para la gestión del programa de retorno voluntario de extranjeros, estas ayudas están cofinanciadas en su gran mayoría por recursos europeos, más concretamente, por el Fondo Europeo de Retorno.

Una subvención destinada a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes tenía como objetivo atender a aquellas personas extranjeras en situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares, medios económicos, y que lleguen a las costas españolas o formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios, y igualmente precisen de programas de actuación inmediata para su subsanación. La Secretaría también tiene un convenio firmado con

<sup>158</sup> En el año 2010 esta convocatoria repartió 205 millones de euros, de los cuales 12,6 millones fueron destinados para población inmigrante y personas con derecho a asilo, siendo la intervención social con este colectivo una de las financiadas. Enlace: <http://www.msc.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/subvenciones/IRPF/home.htm> (Último acceso: 6 de Julio de 2015).

Cruz Roja Española para la atención humanitaria urgente a pie de playa a extranjeros llegados a las costas españolas, al igual que con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para desarrollar programas especiales para inmigrantes y refugiados. Finalmente, esta Secretaría aportaba recursos para el funcionamiento de dos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) y cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR) en 2011. Este fue el mapa de subvenciones públicas destinadas a consolidar y a lograr la integración de los inmigrantes en la sociedad española. Estos programas están vigentes en el año 2015, en parte subvencionados por fondos europeos, pero las cuantías han menguado considerablemente durante el período 2009-2014 en relación a años anteriores, y ha desaparecido el Fondo de acogida en el año 2012 a pesar de su blindaje y mención en la propia ley de extranjería 2/2009.

La implementación por lo tanto pivota básicamente en entidades de apoyo a inmigrantes, municipios y en menor medida, en asociaciones de inmigrantes. Una de las metas del gobierno socialista era apoyar y fortalecer el tejido asociativo de la población extranjera, por este motivo se buscó su implicación en tareas de gestión, es más, aquellas entidades que consiguieron profesionalizarse y mejoraron la percepción administrativa que se tenía de ellas, son quienes en mayor medida pueden resistir en medio del huracán de recortes sociales que vivimos en esta etapa. La gestión de programas sociales ha provocado una menor dedicación a tareas de movilización social, el discurso de la igualdad prima frente al de la discriminación étnica, es decir, el contexto de oportunidades para las asociaciones de inmigrantes es cubrir tareas de tipo asistencialista o llegar a cabo programas de atención a la población extranjera, realizar este tipo de tareas hace que la agenda no sea tan reivindicativa hacia los derechos políticos y sociales de la población extranjera.

La dependencia de las ayudas públicas en las entidades estudiadas<sup>159</sup> está aproximadamente ubicada en un 90 por ciento de su presupuesto en el año 2010, es más, los fondos privados que recibían llegaban de las obras sociales de las Cajas de Ahorros, es decir, se han volatilizado con la crisis económica. Por lo tanto, nuevas

---

<sup>159</sup> Las asociaciones de inmigrantes al igual que las entidades de apoyo a inmigrantes dependen en gran medida de fondos públicos como es el caso de ACOBE, Rumiñahui, la RED ACOGE, ARI-Perú, y CEPAIM, representando los mismos entre el 80 y 90 por ciento de su financiación según los datos recogidos durante el trabajo de campo efectuado. Las aportaciones privadas con la desaparición de las Cajas de Ahorro y la merma de sus Obras Sociales ha impactado negativamente en el tercer sector. Las entidades con mayor grado de autonomía eran AESCO donde los fondos públicos sólo suponían en el año 2010 el 70%, y la propia Cáritas para la cual las subvenciones públicas sólo representaban un 40 por ciento de su presupuesto.

estrategias deberían surgir para mantener a flote estas organizaciones. La Administración también tiene su propio habitus bourdesiano: prioriza la continuidad en las concesiones de ayudas a los actores consolidados, lo difícil es entrar en el reparto pero lo fácil es que esos programas se mantengan; busca consolidar y repetir los programas y además es poco dada a la innovación política a no ser que venga impuesta desde arriba; la estructura de presupuestos anuales dificulta el trabajo de los actores que dependen de estos fondos para poner en marcha los programas y genera ineficacia por rupturas temporales en la atención y en los servicios prestados; y lógicamente, la apuesta por actores menos profesionalizados como asociaciones de inmigrantes provoca una mayor atención administrativa y apoyo técnico. Para avalar algunas de estas afirmaciones he seleccionado una serie de párrafos de las entrevistas cualitativas realizadas:

“Todo es público. Hay unos criterios de evaluación. Pesa muchísimo la continuidad. El año pasado pesó muchísimo, o sea, no se hacen muchas aventuras. Para bien y para mal. Técnicamente hemos intentando, cuando vemos que un programa no tiene sentido que continúe, valorarlo mal. Pero nos cuesta mucho políticamente, o sea, pero nos cuesta mucho que los políticos asuman la calificación técnica (...) La continuidad prima. Hay un recurso político, la decisión es política, claro, claro, nosotros hacemos la valoración técnica, y puntuamos, y luego (...) Se ha priorizado la continuidad, y se han priorizado las asociaciones de inmigrantes. Es decir, por el hecho de ser asociación de inmigrantes te voy a dar más puntos. Eso no significa que al final acaben ganando, porque puede que tengan muy pocos puntos en la valoración del programa. Pero vamos te lo voy a dar. Sabes, te voy a puntuar que seas una asociación de inmigrantes, te voy a puntuar la perspectiva de género, te voy a puntuar la red, te voy a puntuar...” [Responsable técnico-político del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008-2011]

“Las ONG se dedican a quitarle la clientela a las asociaciones de inmigrantes (...) CEPAIM, ACCEM, ASTI se dedican a los temas que se deberían dedicar las asociaciones de inmigrantes. ¿Por qué? Porque han llegado antes, porque no sé qué, porque me parece perfecto. Pero todos los fondos que les tenían que dar a las asociaciones de inmigrantes se los dan a estas asociaciones. ¿Que qué tienen? Un staff directivo, un staff de no sé qué, una línea de no sé cuantos, un no sé cuantos” [Dirigente de una asociación de inmigrantes con representación a nivel estatal, año 2010]

#### 5.4.1.2.5. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes<sup>160</sup>, creado en 1995, cumple la función de ser el lugar por el pasan la normativa de extranjería y las actuaciones relativas a la inmigración en España (Blanco, 2000: 170). El Foro, al igual que el Consejo Económico y Social<sup>161</sup>, emite dictámenes no vinculantes sobre aquellas propuestas y normativas relacionadas con la inmigración, y hace sus alegaciones al respecto que

<sup>160</sup> El Foro para la Integración de los inmigrantes se crea mediante el Real Decreto 490/1995, 7 de Abril de 1995.

<sup>161</sup> Página web del Consejo Económico y Social: <http://www.ces.es/> (Último acceso: 7 de Mayo de 2015).

deben ser tenidas en cuenta por la Administración durante la tramitación. El Foro reúne a la Administración Central con competencias en materia de Inmigración, a la Administración Autonómica, Local, los empresarios, los sindicatos, las asociaciones de apoyo a inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes.

El tercer sector especializado en la atención al colectivo inmigrante apostaría porque las decisiones tomadas en el Foro fuesen vinculantes para el gobierno, y consideran que el funcionamiento de esta entidad en la etapa de gobierno socialista ha sido positiva, y ha logrado una enorme consolidación y un alto rigor técnico. Un ejemplo del funcionamiento sobre el Foro podemos extraerlo de la voz de un dirigente de una asociación de inmigrantes:

“El único problema es que es un ente de consulta, no es un ente vinculado. Entonces cualquier resolución que puedas sacar y demás, como consulta está genial pero después no tiene un ente vinculante. Pero desde ya creo que como consulta está tomando la suficiente fuerza como tal para que pueda ser tomada en cuenta. La opinión del foro puede ser tomada en cuenta. También tuvimos desencuentros, Comisiones Obreras y UGT van a defender siempre a la parte laboral, y detrás de la parte laboral, hay una parte que no es anti-inmigrante, pero primero los míos, y después los que vengan. O sea, es lógico, entre inmigrantes nosotros vamos a apostar también por lo nuestro. Entonces hay discusiones muy acaloradas, enriquecedoras desde ya. Hay microempresarios que tienen otra visión como tal. Está también Comunidad de Madrid a nivel autonómico con políticas que contrastan muchas veces con lo que era, con lo que es, el Ministerio en algunos casos. Entonces, son discusiones muy ricas y las conclusiones son las que son” [Dirigente de una asociación de inmigrantes de implantación estatal]

Uno de los déficits del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes es que no cuenta con personal técnico de apoyo ni con un mínimo presupuesto para llevar a cabo algún tipo de actuación. En cuanto a su funcionamiento ha sido plenamente productivo y son escasos los debates que han finalizado en posiciones encontradas. El gobierno en escasas ocasiones ha presionado a alguno de los representantes en el Foro para que votase a favor de algún tipo de normativa, como las propia legislación o los reglamentos de la misma. En pocas ocasiones, se ha trasladado la dinámica existente en el Parlamento de los Diputados al propio Foro, no obstante, en las altas esferas no se entiende que perder votaciones en un órgano no vinculante tiene un coste político escaso. La solvencia académica y técnica de los presidentes del Foro, tanto de Lorenzo Cachón como de Joaquín Arango, y su enorme capacidad para gestionar situaciones complejas y debates antitéticos es una opinión mayoritaria entre los distintos actores que reconocen y aprecian la labor desplegada. El trabajo realizado ha servido a todas estas organizaciones para poner en común visiones, al igual que para diferenciarse en

su discurso lo que provoca una gran diversidad y consenso a la vez sobre los principales debates en materia de integración de inmigrantes.

### **5.5. Los actores políticos y sociales clave y su influencia en la política de integración de inmigrantes.**

En este apartado nos centraremos en lo que consideramos los actores políticos y sociales centrales: partidos políticos, sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes. También consideramos representativos e influyentes en el campo laboral a las asociaciones de empresarios, no obstante, su papel en la integración sigue siendo reducido en el sentido de puesta en marcha de políticas específicas.

#### *5.5.1. Los partidos políticos y su poder sobre la política de integración de inmigrantes*

El actor político por excelencia, los partidos políticos y sus representantes elegidos en la Cámara Baja y Alta tienen múltiples momentos para el debate y diálogo sobre la integración de los inmigrantes. Normalmente, cada partido político con representación en el Congreso o en el Senado cuenta con una persona especializada en el tema migratorio. Como es normal, cuanto más grande es el partido, mayor es el seguimiento acerca esta temática ejercido por ese responsable, y cuanto más pequeña su representación parlamentaria, menor conocimiento sobre esta cuestión y mayor es el número de áreas de las que se tiene que encargar.

Existen dos factores que provocan que la colaboración entre partidos políticos sea más estrecha: que tengan que sumar diputados para llegar a consolidarse como un grupo parlamentario después de las elecciones y por lo tanto, compartir personal técnico, tiempos de intervención, mayor capacidad para presentar iniciativas, etc., y como consecuencia de esta necesidad exista complicidad entre los grupos que componen el grupo parlamentario; y, que el partido gobernante no cuente con una mayoría absoluta y tenga necesidad de lograr el pacto para la gobernabilidad, o bien que tácticamente le interese lograr acuerdos entre distintas fuerzas para consensuar esa política pública. Los representantes parlamentarios mantienen reuniones por temas puntuales, como puede ser la reforma de la normativa de extranjería, con las

organizaciones de apoyo o asociaciones de inmigrantes que contactan con ellos para conocer su posición al respecto.

La llegada de inmigrantes a España y su integración política en nuestra sociedad también ha impactado en la estructura política interna de los partidos políticos. La mayoría de los partidos cuentan con una persona encargada de temas de inmigración, o con una área de políticas sociales dónde la inmigración tiene cabida. En diversos partidos también existen comisiones de trabajo o áreas de participación específicas para inmigrantes, es decir, algunos optaron por la agrupación de los extranjeros dentro de la organización en sectoriales de inmigración. Las políticas de integración de inmigrantes ganan peso dentro de los programas políticos y en la propia estructura partidaria. Serán estos responsables de los distintos partidos los que mantienen contactos con el tercer sector y especialmente, con asociaciones de inmigrantes.

Los actores más representativos en el campo de las políticas de integración de inmigrantes cuentan también una serie de ámbitos institucionales de carácter estatal en los que comparten mesa de diálogo como son el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (y los diversos foros y mesas de diálogo en el ámbito autonómico y local), el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No discriminación de las Personas por el Origen racial o étnico<sup>162</sup>, la Comisión Laboral Tripartita en materia de inmigración, y otros foros creados por la administración en la que tienen posibilidad de dar su opinión.

#### *5.5.2. Los sindicatos y la centralidad representativa del inmigrante como trabajador*

Los sindicatos mayoritarios junto con las asociaciones de empresarios, agentes sociales por excelencia por el peso que les otorga la propia Constitución Española, son los que mayor capacidad de interlocución disfrutan en comparación con el resto de actores relevantes. Están presentes en los organismos institucionales de consulta y diálogo, y el gobierno tiene la obligación de negociar con ellos y con los asociaciones de empresarios la normativa que regula el mercado laboral en España.

---

<sup>162</sup> Real Decreto 1262/2007, de 21 de Septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE), nº. 237, de 3 de Octubre de 2007. Enlace: <http://www.oberaxe.es/files/normativas/4845227febcaac/RDConsejo.pdf> (Última consulta: 6 de Junio de 2015).

Tienen línea directa con los principales partidos, y como es lógico por su condición de sindicatos de clase mayor complicidad con los partidos de izquierdas. Por lo tanto, cuando fijan posición sobre determinados temas se tiene en elevada consideración por la gran cantidad de trabajadores afiliados que pueden movilizar<sup>163</sup>. La incorporación de afiliados extranjeros a los sindicatos también ha supuesto un mayor conocimiento e interés por la defensa de estos trabajadores<sup>164</sup> por parte de las centrales sindicales.

Los dos sindicatos mayoritarios en el Estado Español, la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.) son las dos organizaciones que cuentan con mayor número de personas extranjeras afiliadas en España. Aunque lograr datos sobre esta cuestión es complejo, durante el trabajo de campo, las centrales sindicales indicaban que en el caso de Comisiones entre un 5 y un 7 por ciento de sus miembros eran extranjeros, y en el la Unión General de Trabajadores representaba un 3 por ciento del total. En los noventa esta tendencia de mayor participación en Comisiones que en UGT por parte de los trabajadores extranjeros estaba implantada (Veredas Muñoz, 2000: 148). No es baladí la cifra de trabajadores extranjeros participando en las centrales sindicales, porque la Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo del año 2010 confirmaba que un 16 por ciento de los trabajadores estaba de alta en alguna fuerza sindical.

---

<sup>163</sup> Aún considerando que la tasa de afiliación sindical en España es una de las más bajas de Europa ubicándose entre el 12% y el 17% de la población asalariada, frente a un 91% en Bélgica, un 86% en Dinamarca, un 46% en el Reino Unido, un 40% en Italia y un 40% en Alemania, y un 30% en los Países Bajos y Portugal según datos de 1998 (Prieto, 1993). Los sindicatos españoles, al igual que les sucede a los europeos, concentra su mayor masa de afiliados en las grandes empresas, en el sector industrial y en el sector público, y es inexistente en la mayor parte de pequeñas empresas (Prieto, 1993; González Enríquez, 2008: 100-105). Los datos existentes del año 2004 indican que un 3,7% de los afiliados al sindicato Comisiones Obreras era un trabajador extranjero, lo que supone cerca de 39 mil personas de un total de 1.050.561 afiliados. La afiliación de los trabajadores extranjeros es más baja que la de los autóctonos, sólo un 2% de los asalariados inmigrantes militan en un sindicato frente a un 7% de los nacionales. En el sindicato Comisiones Obreras sólo un 1% de los delegados sindicales son extranjeros. Pero estas cifras también cambian por sectores, por ejemplo, en Comisiones Obreras en el año 2004 un 14% de sus afiliados en el sector de la construcción y la madera eran extranjeros, en el sector de comercio, hostelería y turismo representaban un 8 por ciento del total, al igual que en el sector de la agroalimentación (González Enríquez, 2008: 100-105).

<sup>164</sup> Aún considerando que existen numerosos sindicatos reconocidos como tal por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, que rondan los 90 en España, en esta tesis nos hemos centrado en entrevistar a los mayoritarios a nivel estatal: Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores (UGT). La entrevista realizada en el año 2010 a Comisiones Obreras señala que entre el 5 y 7 por ciento de su base militante son trabajadores extranjeros de un total que ronda los 1,2 millones de extranjeros. En este sentido, su incorporación y participación sindical parece más relevante que su participación en los partidos políticos, según los datos obtenidos en las entrevistas realizadas a partidos políticos, cuestión lógica si consideramos el rol de trabajadores que tienen en la percepción o opinión pública de la mayoría de nacionales y ante las políticas públicas españolas diseñadas para su atención. En la entrevista realizada a Unión General de Trabajadores (UGT) nos señaló los principales problemas que tienen para conocer este dato porque cuando se rellena la ficha a veces no se le pregunta por su nacionalidad, en ocasiones si tiene un apellido extraño se les considera extranjeros, y a veces si cuentan con un NIE se sabe que su nacionalidad no es española. La entrevista señala que realizaron un sondeo hace un par de años, la entrevista se realizó en el año 2010, y que la cifra con la que se encontraron era de un 3% de afiliados extranjeros sobre el total. Puede que los distintos modelos de acercamiento a los extranjeros de los dos sindicatos mayoritarios, más específico el de Comisiones Obreras y una atención más normalizada por parte de UGT provoque este diferencial en los porcentajes de afiliación.



La participación política puede equiparse a inclusión política de los inmigrantes, lo que implica que su integración depende de que sus actitudes políticas y comportamientos no sean indicativos de su exclusión del proceso político, esto no quiere decir que tengan que seguir los mismos patrones de conducta que los autóctonos, pueden ser divergentes del comportamiento común siempre y cuando esto sea producto de una situación de exclusión política (Morales, 2011: 40-41). Por lo tanto, su incorporación como trabajadores a los sindicatos es un buen indicador de una participación política dentro de su faceta laboral.

Ambos sindicatos sostuvieron en los años ochenta una visión positiva de la inmigración que se concretaba en la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores extranjeros, y en la demanda de regularización de muchos inmigrantes que estaban trabajando en la economía sumergida. Comisiones Obreras en este período llegó a posicionarse por la abolición de la ley de extranjería 7/1985 porque entendía que marginaba a los trabajadores extranjeros y no defendía sus libertades y derechos en la sociedad de acogida (Veredas Muñoz, 2000: 150), a lo que hay que sumar la defensa conjunta con UGT de solicitar un regularización de trabajadores extranjeros a comienzos de los noventa. En líneas generales, la confluencia en foros de ambas centrales hace que sus posiciones sobre inmigración sean similares. Un caso concreto de la divergencia entre los sindicatos puede verse en las procesos de regularización de los años 2000 y 2001, mientras que UGT estaba en contra de que estos procesos no estuvieran condicionados a la obtención de un contrato de trabajo por parte de los inmigrantes en situación irregular, Comisiones Obreras defendía un proceso de regularización lo más amplio posible sin condiciones (González Enríquez, 2008: 89-92).

Las centrales sindicales mayoritarias sostienen una posición “reguladora” en relación a la situación de los trabajadores extranjeros en el mercado laboral, es decir, demandan del gobierno mayor ímpetu en la lucha contra la economía sumergida y la reducción de la inmigración en situación irregular. Las soluciones a estos procesos pasan por reforzar el servicio de inspección laboral y poner en marcha mejores mecanismos de contratación en origen. En esta línea, los sindicatos se opusieron al visado para búsqueda de empleo que consideraban que derivaría en una “irregularidad

sobrevvenida”, y apoyaron junto con las organizaciones empresariales, la moratoria a la libre circulación de trabajadores de Bulgaria y Rumanía tras su entrada en al Unión Europea en 2007 (González Enríquez, 2008: 92).

No obstante, siguen quedando diferencias en cuanto a la atención y servicios que brindan los sindicatos mayoritarios a los trabajadores extranjeros: Comisiones Obreras optó por la creación de los Centros de Información para Trabajadores Extranjeros (CITE) y UGT aunque parece que se decantó por su integración en los servicios comunes que oferta el sindicato a todos sus afiliados, lo cierto es que dependiendo de la autonomía ha implantado esta puerta única o ha optado por la creación de servicios específicos de atención a extranjeros como sucede en el caso de Cataluña. Estas son las dos fórmulas para atraer a los trabajadores extranjeros puestas en práctica, pero lo cierto es que los trabajadores extranjeros han escogido en mayor número al sindicato Comisiones Obreras frente a la Unión General de Trabajadores, por encima de las escasas diferencias existentes entre las cifras globales de afiliación a ambas centrales, es decir, parece que les ha resultado más atractiva para la entrada la puerta específica de los CITE. Quizás sea menos integradora, pero si lo han visto como un servicio especializado útil. Sería interesante llegar a cabo investigaciones sobre las propias preferencias de servicios que demandan las personas extrajeras. Un serie de extractos de entrevistas que pueden aportar evidencias empíricas a lo señalado las podemos leer a continuación:

“En las organizaciones sindicales optan por dos modelos a la hora de integrar a extranjeros. O crear una estructura paralela de atención y de integración. O bien por considerar que es un trabajador o una trabajadora y por lo tanto tiene que estar en los mismos sitios dónde están el resto. No sé si es la CGIL<sup>165</sup>, pero hay más, la CGIL italiana tiene una asociación que se llama ANOLF<sup>166</sup> y que es la que integra a los trabajadores extranjeros. Desde luego, a nosotros ese modelo, no es integrador, es decir, tú vas a estar siempre separado, o sea no eres, no estás dentro de la organización. Y luego, también incluso los que funcionamos como integración dentro hay también diferencias. O sea, nuestros centros de atención son parte de la estructura de la organización. Están en las sedes, son parte de la estructura, y se dedican exclusivamente a los temas de documentación. O sea, cuando el tema es laboral se remite a la Federación correspondiente. Sin embargo, por ejemplo, Comisiones opta por una estructura de atención paralela que son sus CITES que tienen entidad jurídica propia. A nosotros el nuestro nos parece más, a nosotros el nuestro nos parece integrador. O sea que sirvan más o menos para el tema que tienen que servir, que son temas de documentación pero en lo demás son trabajadores. Que eso es una forma de obligar a la propia organización a que los tenga en cuenta. Que los tenga en cuenta en la negociación de los convenios colectivos, que los tenga en cuenta a la hora de

<sup>165</sup> Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL)

<sup>166</sup> Associazione Nazionale olter le Frontiere (ANOLF): [http://www.anolf.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=776](http://www.anolf.it/index.php?option=com_content&view=article&id=776) (Última consulta: 15 de Julio de 2015).

componer incluso los órganos de dirección de la organización, etc.” [Dirigente del sindicato Unión General de Trabajadores, etapa 2008-2011]

“Nosotros no defendemos las políticas específicas. Si las actuaciones específicas, pero no las políticas específicas para personas extranjeras no las defendemos. El CITE si es verdad que es específico para inmigrantes, pero porque ellos tienen también para su permanencia, para regularizar su situación, es decir, no tienen el mismo tratamiento que unos autóctonos. El autóctono no tiene que regular su permiso de residencia, los extranjeros si. Eso si que tiene que ser específico para poder atenderles, para poder ayudarles. Ahora un CITE cuando le llega un problema laboral que es común tanto para el extranjero como para el autóctono no le atienden en el CITE, le atienden en la asesoría del sindicato. El CITE es para atenderles en esa primera llegada” [Dirigente del sindicato Comisiones Obreras en la etapa 2008-2011]

Los sindicatos también se relacionan en los organismos consultivos con organizaciones de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes, llegando incluso a impulsar algunas<sup>167</sup>, siendo su principal punto de fricción el debate sobre la representatividad de cada uno de los actores, y la lucha por ganar o mantener un espacio simbólico de defensa de unos determinados intereses.

La red de contactos de los sindicatos es amplia y cambia con el tiempo, es decir, en ocasiones se producen más intercambios con algunas organizaciones y en otros contextos políticos más con otras, es decir, es bastante mudable según la problemática y la agenda política del momento. Destaca en el caso de Unión General de Trabajadores la relación con los partidos de izquierdas, más concretamente con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), pero también es considerable con Izquierda Unida (IU). En el caso de este sindicato asimismo hay una fuerte relación, e incluso les une un convenio de colaboración, con la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME) que nace en el sindicato en el año 1989. Igualmente existe un importante trato con la Asociación de Solidaridad con Trabajadores Inmigrantes (ASTI)<sup>168</sup>. Comisiones Obreras afirma que existe unidad de acción y gran proximidad en temas migratorios con Izquierda Unida. Dentro de las asociaciones de inmigrantes considera que existe un gran intercambio con Rumiñahui, y a su vez forman parte del pleno de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)<sup>169</sup>.

<sup>167</sup> Veredas Muñoz (2000: 153-154) apunta que el sindicato UGT llegó a impulsar a la asociación de inmigrantes ARI-PERÚ con presencia en el Foro Social para la Integración de los Inmigrantes en el período 2006-2010, y algo similar sucedió con la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME) también apoyada al principio por este sindicato. En ambos casos se produjo una inserción laboral de los cuadros asociativos en los sindicatos y apoyo logístico e institucional de las centrales a los sindicatos.

<sup>168</sup> Enlace: <http://www.astimadrid.es/asti/principal.aspx> (Último acceso: 7 de Julio de 2015).

<sup>169</sup> El pleno de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) está compuesta por partidos políticos y sindicatos entre otros. Enlace: [www.cear.es](http://www.cear.es) (Último acceso: 1 de Julio de 2015). La Asamblea cuenta como miembros a representantes de Izquierda Unida, el Partido Popular, el Partido Socialista, Comisiones Obreras, UGT, USO, la Asociación Musulmana de España, Cáritas Española, la

### 5.5.3. Las entidades de apoyo a inmigrantes: agentes de integración.

Dentro del tercer sector se pueden distinguir tres tipos de entidades que trabajen con inmigrantes: las organizaciones generalistas o grandes organizaciones sin ánimo de lucro españolas que se ocupan de todos los colectivos vulnerables (Cruz Roja, Cáritas o ACCEM), las organizaciones sin ánimo de lucro de apoyo a inmigrantes que trabajan casi exclusivamente con este colectivo<sup>170</sup>, y finalmente, las asociaciones de inmigrantes.

El papel de organizaciones no gubernamentales de apoyo a la inmigración y asociaciones de inmigrantes fue tenido en consideración por parte del gobierno. El influjo que puedan ejercer sobre el ejecutivo en relación con sus procesos de toma de decisión es más acusado por parte de las organizaciones no gubernamentales de tipo generalista que entre las asociaciones de apoyo y de inmigrantes. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes<sup>171172</sup> es el “parlamento” por el que pasan las principales decisiones en relación a las políticas públicas de inmigración. Son las organizaciones de apoyo, específicamente aquellas que poseen una estructura interna más fuerte, las que tienen mayor posibilidad de incidir en la toma de decisiones del gobierno. La capacidad técnica les permite crear un discurso más elaborado y mejor argumentado en relación con las políticas de inmigración y de integración. También son estas agrupaciones, a pesar de su considerable dependencia de ayudas públicas, quienes mantienen como característica intrínseca un discurso cuasi-corporativo del sector en relación a determinadas propuestas. La implementación de políticas fue ejecutada por estas entidades, son los actores de la Administración en el territorio, esto facilitó un contacto constante e informal con la administración, y por lo tanto,

---

Iglesia Evangélica Española, la Asociación Proderechos humanos España, el Club de Amigos de la Unesco, IEPALA, un representante de Voluntarios/as. El presidente de la entidad es Carlos Berzosa.

<sup>170</sup> Debido a la situación de profunda crisis económica, que está presente durante la realización del trabajo de campo en los años 2010 y 2011, vemos con este tipo de organizaciones buscan diversificar sus programas y los colectivos a los que se dirigen para así intentar sobrevivir durante este proceso de recortes y menor inversión en igualdad desde las Administraciones Públicas.

<sup>171</sup> Las organizaciones sociales de apoyo a la inmigración con presencia en el Foro para la Integración Social de los inmigrantes en el mandato 2006-2010 son las siguientes: Cruz Roja Española, Cáritas Española, Asociación Comisión Católica de Migración (ACCEM), Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes (CEPAIM), Red Acoge, Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI), Comisiones Obreras (CC.OO.), Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y Unión General de Trabajadores (UGT).

<sup>172</sup> Durante el mandato de 2006 hasta 2010 el Foro estaba compuesto por las siguientes asociaciones de inmigrantes y refugiados: Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME), América-España Solidaridad y Cooperación (AESCO), Asociación Socio-Cultural Ibn Batuta (ASCIB), Voluntariado de Madres Dominicanas-Voluntariado Integración Colectivos Internacionales de Trabajadores (VOMADE-VINCIT), Asociación de Refugiados e Inmigrantes Peruanos (ARI-PERÚ), Asociación Rumiñahui-Ecuatoriana para la colaboración al desarrollo de África y América Latina, Asociación de Chinos de España (ACHE), Asociación de Cooperación Bolivia-España (ACOB), Federación de Asociaciones de Inmigrantes Rumanos en España (FEDROM), y Asociación de Inmigrantes Búlgaros en España (AIBE BALCAN).

incrementó la comunicación directa lo que facilitó el intercambio de ideas, pero la toma de decisión política estuvo alejada de este nivel de administración meso.

La implementación de políticas a través del tercer sector, como una de las características definitorias de la política de integración de inmigrantes en España, en relación al proceso de fortalecimiento de esta área específica, despierta cierta inquietud institucional pues permite cierta volatilidad a las distintas administraciones en el compromiso que adoptan para prestar determinados servicios, así como, en relación con la financiación que destinan a las políticas de integración de la población extranjera. Dicho de otra forma, es más fácil suprimir o recortar en subvenciones al tercer sector que eliminar servicios o administraciones públicas especializadas en estas temáticas. Los diseños organizacionales que se caracterizan por la negación del control directo por parte de los responsables políticos tienen como ventaja adaptativa minimizar las responsabilidades cuando se producen conflictos (Bermejo, 2012: 329).

La posición adoptada ante la ley de extranjería del año 2009 puede ser un buen indicador para medir el ascendiente del tercer sector sobre el gobierno socialista. Un grupo de entidades nucleado por Cáritas, CEAR y la Red Acoge realizaron un informe técnico muy crítico en algunos puntos sobre la ley de extranjería 2/2009<sup>173</sup>. Consiguieron reunirse con la mayoría de partidos políticos, e incluso, algunos de ellos emplearon este trabajo realizado de enmiendas para llevar estas propuestas al Congreso de los Diputados. Su voz fue más apreciada por la oposición del ala izquierda del parlamento, que por el partido gobernante o por el principal partido de la oposición, el Partido Popular. No obstante, alguna de sus enmiendas a la normativa fue aprobada y consiguió mejorar el texto<sup>174</sup>.

Las organizaciones generalistas tienden a participar en ampliar redes nacionales e internacionales en las que colaboran con entidades similares buscando metas compartidas. Una organización como Cáritas forma parte del Foro de Lucha

<sup>173</sup> Este es el enlace con el informe técnico realizado por los servicios jurídicos de Cáritas, Red Acoge y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): <http://www.bayt-al-thaqafa.org/mm/ENMIENDAS%20CEAR%20CARITAS%20Y%20ACOGES%20TXX%20CONJUNTO%20SEP%202009.pdf> (Último acceso: 26 de Junio de 2015).

<sup>174</sup> Convergència i Unió (CiU) y el Partido Socialista pactaron enmiendas a la ley de extranjería 2/2009 que salió bastante modificada del debate parlamentario. También hubo negociación con Coalición Canaria. El acuerdo con Convergència consistió en pactar unos cuantos temas en concreto para después dar su apoyo al conjunto de la norma. De esta misma forma, algunos partidos políticos con el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG) hicieron suyas las enmiendas elaboradas por Cáritas, CEAR y la Fundación Acoge en el informe técnico señalado con anterioridad. Estas organizaciones de apoyo a inmigrantes realizaron una ronda de contactos con las distintas agrupaciones políticas para exponerles su punto de vista.

contra la Trata con entidades como Médicos del Mundo o el Proyecto Esperanza, y es miembro de la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN). Por sus dimensiones, y por su vinculación con la Iglesia Católica mantiene diálogo constante con esta confesión a través de la Comisión de Inmigración de la Conferencia Episcopal. Estas grandes entidades que intervienen con colectivos desfavorecidos como Cáritas o Cruz Roja son muy respetadas por sus dimensiones y el volumen de servicios que prestan a la comunidad. Reciben por lo tanto un trato diferencial por parte de las Administraciones Públicas que en muchas ocasiones firma convenios directamente con ellas, sin que acudan al concurso público para obtener subvenciones. Tienen relación con la totalidad de partidos políticos y trato con los distintos sindicatos por su capacidad de gestión e influencia social. En ocasiones sus cuadros técnicos pasan a desempeñar tareas de gestión política, como sucedió con Estrella Rodríguez, Directora General de Integración durante las legislaturas presididas por Rodríguez Zapatero, que procedía de la organización Cruz Roja Española.

Las organizaciones de apoyo a inmigrantes también están organizadas y participan en plataformas nacionales e internacionales con agrupaciones del sector para trabajar en conjunto determinadas problemáticas. La Fundación CEPALM, por ejemplo, es vocal del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, y además, colabora en la Plataforma de Asociaciones del Tercer Sector<sup>175</sup> en España, y en la European Programme for Integration and Migration (EPIM). Esta organización mantiene relación fluida con las asociaciones de inmigrantes Rumiñahui y AESCO. Los partidos políticos suelen captar a cuadros de estas entidades para desempeñar tareas de gestión, como puede suceder en el caso de Pablo Gómez Tavira, Director General de Inmigración en la Comunidad de Madrid (2007-2014), y miembro de CEPALM. Las personas que laboran y dirigen estas entidades tienen una voluntad de servicio público y se mueven por una ideología de justicia social lo que ha provocado una mayor proximidad a partidos políticos y sindicatos de izquierdas. Estas entidades por su tamaño medio dependen en mayor medida que las generalistas de los fondos públicos para su supervivencia organizacional.

---

<sup>175</sup> En esta plataforma están las siguientes organizaciones: Cáritas, Cruz Roja, la Fundación ONCE, CERMI, EAPN-ES, PVE y POAS.

#### 5.5.4. *Las asociaciones de inmigrantes y reconversión en entidades prestadoras*

Las asociaciones de inmigrantes, otro actor relevante en esta red, reclaman para sí mismas un mayor protagonismo en detrimento del papel que juegan las organizaciones de apoyo a los inmigrantes, y en ocasiones los sindicatos. La propia asignación de fondos públicos y el tipo de gestión migratoria de la Administración Pública obliga a estas entidades a convertirse en organizaciones sin ánimo de lucro, y transformarse en organizaciones prestadoras de servicios (financiables) a sus miembros (aprendizaje de la lengua, primera acogida, asesoramiento, propuestas a favor de las mujeres, mediación social intercultural, salud y el fortalecimiento del tejido asociativo). Esta adaptación al entramado institucional pre-existente es una característica habitual que suelen experimentar estas asociaciones en muchos estados-nación, finalmente, la integración institucional implica la adaptación de sus organizaciones a la estructura preexistente. La administración intenta profesionalizarlas, y en ocasiones, favorece que asuman estos nuevos retos. Con los años, aquellas que gozaron de una mejor implantación durante la etapa de creación de las estructuras de participación –Foro para la Integración Social de los Inmigrantes– fueron manteniendo esta posición hegemónica, y copando un espacio al que resulta más difícil acceder para las entidades de reciente creación. Se han ganado su pequeño lugar simbólico, pero su influencia política y su capacidad de movilización social es baja, salvo encomiables excepciones, son pocas las agrupaciones que protagonizaron jornadas reivindicativas a favor de la población extranjera. Sin embargo, su contacto con el gobierno les permite una cierta capacidad de acceso a ese capital social que pueden hacer valer para su afianzamiento institucional. Estos estratos de entrevistas reflejan lo expresado con anterioridad:

“No por ser una asociación de inmigrantes le vamos a inyectar un dinero que no puede gestionar. Es verdad que las asociaciones de inmigrantes se quejan de que hay una preferencia por las españolas. Pero es más por el recorrido que llevan las españolas que han ido creciendo poco a poco hasta consolidarse, que por el hecho de que sean españolas o sean inmigrantes” [Responsable político del Ministerio de Trabajo e Inmigración en la etapa 2008-2011]

“Hay una relación, las ONG están allí, pero también estamos en ese camino de que las ONG nos reconozcan como iguales. Porque aún siguen mirándonos como las asociaciones de los inmigrantes que necesitan aprender, que necesitan que las guíen, que necesitan que las orienten porque no saben administrarse solasj (...) Lo tenían [el papel paternalista], pero ahora nos están viendo como competidores. Entonces también es bastante preocupante” [Presidente de una asociación de inmigrantes con presencia estatal, etapa 2008-2011]

Finalmente, las asociaciones de inmigrantes más institucionalizadas han logrado consolidar una estructura e intentan aproximarse a las organizaciones de apoyo a inmigrantes. Su estrategia se encamina hacia la profesionalización paulatina, y buscan la superación de su vinculación con un origen nacional, e incluso con una temática concreta como es la inmigración, e intentan abarcar otros campos afines (cooperación/codesarrollo y defensa de los derechos humanos) y de intervención social (juventud o igualdad de género). Las asociaciones de inmigrantes más importantes en España tienen representación en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y en otros organismos consultivos. No obstante, tienen menos discurso corporativo que las entidades sociales generalistas o de apoyo, y la cooperación entre ellas es todavía una asignatura pendiente. Algunas organizaciones han impulsado federaciones de asociaciones de su mismo colectivo nacional como sucede con ARI-Perú que proyecta la Federación de Asociaciones Peruanas en España (FEDAP), o forma parte de entidades transnacionales compuestas por asociaciones de inmigrantes de un mismo origen como sucede con la agrupación Federación Mundial de Instituciones Peruanas (FEMIP) o de la Organización Mundial de la Comunidad Peruana en el Exterior (OMCOPEX) de las que forma parte.

Anteriormente se comentaba que existía una enorme dependencia de fondos públicos por parte de estas organizaciones, algunas de ellas conscientes de que esta financiación corre peligro durante la vigente crisis económica están intentando diversificar sus entradas de insumos por otras vías: cobro de cuotas a afiliados, intento de financiación a través de organizaciones privadas, realización de actividades para lograr fondos, etc. La representatividad de estas entidades es siempre puesta en tela de juicio, y esto se debe a su débil arraigo y el escaso número de afiliados. Esta supeditación de fondos públicos las convierte en más vulnerables ante el poder político. Son numerosas las acusaciones de politización del sector y de afinidad de las asociaciones con presencia en el Foro con el partido gobernante, pero también, a la luz del reparto de subvenciones se puede ver cómo la institucionalización y profesionalización es la vía más fiable para la sustentabilidad de la entidad.

Asimismo, de las propias asociaciones de inmigrantes salen cuadros políticos pero su destino más habitual son las listas electorales, por ejemplo: la antigua



presidenta de la Asociación Rumiñahui, Dora Aguirre<sup>176</sup>, es parlamentaria en Ecuador por el partido del presidente Correa, Alianza País; Rosa Yolanda Villavicencio presidenta de Asociación de Solidaridad y Cooperación con Colombia (AESCO)<sup>177</sup> fue parlamentaria autonómica por el Partido Socialista en la Comunidad de Madrid; o Mohamed Chaid<sup>178</sup> que fue fundador y presidente de la Asociación Cultural Ibn Batuta (ASCIB) y diputado autonómico en Cataluña por el Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC-CPC) desde 2003 hasta 2010, y el propia Pablo Gómez Tavira que antes de ser Director General de Inmigración con el gobierno popular de Esperanza Aguirre (2007-2014) en la Comunidad de Madrid pasó por la entidad CEPAIM.

El voto de los inmigrantes estuvo presente en las estrategias de captación política de los distintos partidos en la etapa 2000-2010, y esto hace que en muchas ocasiones se produzcan estas cooptaciones entre los cuadros de las asociaciones de inmigrantes, aunque la crisis económica parece hacerse llevado la inclusión de extranjeros con opciones de convertirse en representantes políticos. La visión de proximidad de las organizaciones del tercer sector tradicionales a los partidos de izquierdas ha provocado un cambio de estrategia en el Partido Popular, especialmente en la Comunidad de Madrid, que consiste en intentar apoyar y crear un tejido asociativo, y un tercer sector, asimismo, como entidades empresariales y sociales más cercanas a sus postulados ideológicos. Este movimiento táctico y estratégico lo analizaremos en profundidad en el capítulo correspondiente a dicha autonomía. Un extracto de una entrevista realizada nos puede servir para ilustrar estas maniobras para lograr mayor relación entre tejido asociativo y organizaciones políticas:

“Hay organizaciones que han estado muy, y están muy vinculadas, incluso hay organizaciones que de ellas han surgido líderes del Partido Socialista actual. Hay organizaciones, yo no voy a dar

<sup>176</sup> Dora Aguirre fue elegida como representante en la Asamblea Nacional de Ecuador por los migrantes en Europa, Asia, y Oceanía. Fue fundadora, voluntaria y presidenta de la Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana para la colaboración al Desarrollo.

<sup>177</sup> Yolanda Villavicencio fue parlamentaria autonómica entre 2007 y 2011 en la Asamblea de Madrid. En las últimas elecciones no fue en las listas en las elecciones autonómicas. Fue una de las pocas diputadas regionales en criticar abiertamente el plan de retorno del gobierno Zapatero (<http://medios.mugak.eu/noticias/noticia/153460>). Su inclusión en las listas electorales fue defendida por parte del tejido asociativo de inmigrantes en esta comunidad (<http://www.parainmigrantes.info/las-asociaciones-de-inmigrantes-de-la-comunidad-de-madrid-se-retiran-de-la-primera-linea-politica/>). Último acceso a los enlaces: 1 de Julio de 2015.

<sup>178</sup> Mohammed Chaib Akhdim fue el primer diputado marroquí en entrar en un parlamento autonómico. Fue elegido por Ciutadans pel Canvi dentro de la coalición con el PSC en 2003 por la provincia de Barcelona. En las elecciones de 2006 queda fuera del Parlament a pesar de ir en las listas pero como el PSC-CPC consigue repetir el tripartido, entra como diputado el 14 de Diciembre de 2006 por Barcelona hasta el final de la legislatura como miembro de Ciutadans pel Canvi. Enlace: [http://ca.wikipedia.org/wiki/Mohammed\\_Chaib\\_Akhdim](http://ca.wikipedia.org/wiki/Mohammed_Chaib_Akhdim) (Último acceso: 1 de Julio de 2015).

nombres, pero hay organizaciones que han sido de alguna manera digamos el núcleo del que luego han salido personas que actualmente están ahí en el gobierno, y en este momento ocupan puestos de responsabilidad dentro de la organización del Partido Socialista” [Responsable de temas de inmigración durante los gobiernos de José María Aznar, etapa 2000-2004]

## **5.6. Los planes estatales de integración de inmigrantes (PISI, GRECO, PECE I y PECE II, 1994-2011)**

“A todos los grupos subalternos se les ofrece la misma falsa disyuntiva: integrarse en la cultura dominante, transformándose en malas copias, o mantener su especificidad al precio de la desvalorización. Esto es inevitable si no se cuestiona la premisa mayor implícita: la validez más elevada de los logros culturales de la sociedad receptora” [Dolores Juliano, “La construcción de la diferencia: los latinoamericanos”, Papers, 43]

Como afirmaban Hammar y Lithman la conceptualización de las relaciones entre inmigrantes y sociedad de acogida en pocas ocasiones es definida en el mismo sentido por los distintos actores (Hammar, Lithman, 1989: 348-350). No obstante, el concepto de “integración” que manejan los distintos gobiernos estatales y autonómicos en España tiende hacia una visión homogénea y cohesionada de la sociedad de acogida y de su cultura (Joppke y Morawska, 2003: 20-25, Catalán Eraso, 2007: 2, Schnapper, 1992:36-40), y por otro lado, se vincula integración con inclusión social, es decir, se relaciona la inmigración con vulnerabilidad (Guild, 2005:100-111). En este sentido, las políticas de integración serán aquellas que “además de garantizar la igualdad de trato (y no discriminación) en una sociedad libre y plural (es decir, de garantizar la igualdad de derechos cívicos, sociales, económicos, culturales y políticos), fomentan (de modo decidido) la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y reconocen el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales (antiguos y nuevos), fomentando su interacción” (Cachón, 2008: 214).

Dentro de las políticas de integración en el caso español se ha hecho común la utilización de planes de integración como herramientas político-administrativas, que comprometen en parte la acción del gobierno, cuando menos en la implementación de actuaciones en el terreno de la integración de inmigrantes. Es por eso que un análisis de su evolución temporal nos permite ver el camino recorrido por los distintos gobiernos, y también nos da a conocer los distintos enfoques y acentos desarrollados sobre este tema en España.

En este apartado se estudiarán y compararán los cuatro planes de integración de inmigrantes aprobados a nivel estatal: el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) aprobado en el año 1994, el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería (GRECO) ratificado en el año 2001, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración (2007-2010) aprobado en el año 2007, y el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014) ratificado en Consejo de Ministros el 23 de Septiembre de 2011.

*5.6.1. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (1994): un plan pionero que sienta las bases para futuras orientaciones.*

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) es elaborado por el gobierno socialista en el año 1994<sup>179</sup>, cuando el fenómeno de la inmigración estaba comenzando a visualizarse socialmente, y tiene como principal objetivo eliminar cualquier tipo de discriminación en el acceso a los derechos y a los servicios existentes, promover una convivencia basada en la tolerancia y la democracia, garantizar una estancia jurídica estable, potenciar la integración y luchar contra el racismo y la xenofobia (Blanco, 2002: 75).

En este plan el proceso de integración de inmigrantes se define en los siguientes términos: “representa un largo proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida, en un clima de respeto y aceptación recíprocas. De ahí que sea necesario adoptar medidas de largo alcance, que requieren un lento proceso de maduración” (PISI, 1994).

Esta definición de integración que recoge el plan puede definirse como partidaria de un pluralismo moderado (Blanco, 2002: 75), que implica la necesidad de una adaptación mutua entre inmigrante y sociedad de destino. El extranjero debe asumir un marco de convivencia que queda delimitado en la propia Constitución

---

<sup>179</sup> El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes fue ratificado por el Consejo de Ministros de 2 de Diciembre de 1994. Previamente, la Comunidad Autónoma de Cataluña había aprobado en el año 1993 el “Pla Interdepartamental de immigració”, que es el primer plan autonómico ratificado en materia de integración de población extranjera, y que sin lugar a dudas, ejerce una influencia a nivel estatal, y en la puesta en marcha de medidas de este signo.

Española, y a cambio la sociedad de destino acepta la diferencia con el único límite que impone la máxima norma legislativa.

Para conseguir esos objetivos señalados se crearon dos instrumentos políticos: el Foro para la Integración de los Inmigrantes<sup>180</sup> destinado a fomentar la participación del tercer sector y de las asociaciones de inmigrantes en el diseño y la planificación de políticas de integración de extranjeros; y el Observatorio Permanente de la Inmigración<sup>181</sup>, cuya principal finalidad era realizar estudios sobre inmigración y dotarse de un sistema estadístico capaz de proporcionar información fiable sobre la evolución de los flujos y stocks de población extranjera (Blanco, 2000: 170-172; De Lucas et alia, 2008:82).

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) es el primer intento político de abordar políticas de acomodación destinadas a la población extranjera, que sienta las bases de la política de integración de inmigrantes posterior, que en un contexto frío crea instituciones que se mostrarán adecuadas para planificar políticas en tiempos de mayor presión migratoria, y que en una situación de crisis económica como la que estaba viviendo España pone en marcha un sistema de subvenciones para entidades que empiezan a trabajar temas de acogida de la población extranjera. En definitiva, un apuesta pionera en un contextos desfavorable que marcará el rumbo de futuras actuaciones en este campo.

#### *5.6.2. El GRECO: el primer plan implementado por el Partido Popular (2001)*

En el año 2001, el gobierno del Partido Popular lanza el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería (Programa GRECO)<sup>182</sup>, en una fase del ciclo migratorio en la que la llegada de los flujos se estaba intensificando alcanzando las 300

<sup>180</sup> El Foro se crea en el año 1995, depende orgánicamente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Su aprobación se realiza a través del Real Decreto 490/1995 de 7 de Abril, publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº. 87, del 12 de Abril de 1995. Enlace: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-8878](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-8878) (Último acceso: 1 de Julio de 2015).

<sup>181</sup> El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes recogía la necesidad de impulsar la creación del Observatorio Permanente de la Inmigración. La gestión de este Observatorio fue atribuida al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y adscrito al Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales (Real Decreto 140/1997, de 31 de Enero). El Real Decreto 140/1997, de 31 de Enero, transformó el Instituto Nacional de Servicios Sociales en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales ampliando las competencias de la entidad en materia de inmigración, a lo que había que sumar las de personas mayores y personas con discapacidad.

<sup>182</sup> El Gobierno del Partido Popular crea en el año 2000 la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración a través del Real Decreto 683/2000 de 11 de Mayo, y cuyas competencias se plasman en el Real Decreto 1449/2000, de 28 de Julio. En todo caso lo importante es que la competencia recae en el Ministerio del Interior. El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración fue ratificado por el Consejo de Ministros del 30 de Marzo de 2001, y publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº. 101 del 27 de Abril de 2001. Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2001/04/27/pdfs/A15323-15343.pdf> (Último acceso al enlace: 20 de Mayo de 2015).

mil altas residenciales en el período del 2000 al 2002 (Izquierdo Escribano, 2004: 125). Este programa consta de cuatro ejes centrales de actuación: a) el diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea; b) la integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país; c) la regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española; y d) el mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados (Programa GRECO, 2001).

El GRECO asume necesario articular políticas para la integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España, es decir, de inmigrantes en situación regular. Este plan concibe la integración como un proceso según el cual “los inmigrantes deben adaptarse e integrarse en la sociedad a la que van a pertenecer, a la que se sumaran su esfuerzo personal, en la que cotizaran al sistema de la Seguridad Social y en la que pagaran impuestos cuando lo exija su nivel retributivo”. En el documento se afirma, lo que ya aparecía en el plan anterior, que el “marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son los valores en los que creemos firmemente” (Programa GRECO, 2001).

Este documento estaba orientado al grupo de inmigrantes en situación legal, es más, a lo largo del documento se remarca la limitada capacidad de la sociedad española de acoger inmigrantes de terceros países debido a las prioridades de acceso al mercado de trabajo de los nacionales, y descendientes de nacionales residentes en terceros países; asimismo, se plasma como prioridad la lucha contra la inmigración irregular vinculándose la misma con la metáfora keynesiana de “círculo vicioso”, en este caso migratorio que iguala las siguientes situaciones: “entrada clandestina, estancia ilegal, explotación laboral, marginalidad, pobreza, hechos delictivos para la supervivencia y confrontación social constituyen un círculo vicioso que sucede inexorablemente para aquellas personas que como víctimas de las redes mafiosas son

engañadas y crean una realidad social que el gobierno no puede permitir” (GRECO, 2001).

El Plan GRECO puede vincularse dentro de una tendencia política en Europa más preocupada por el control de las fronteras y la seguridad interior que por la igualdad y la integración de la población extranjera. Destaca la concreción y minuciosidad de las medidas para luchar contra la inmigración irregular, y es poco concisa en las políticas enfocadas a la integración (Laparra, Martínez de Lizarrondo, 2003: 54). La idea de integración que emana este documento tiende hacia el asimilacionismo, entendiendo por tal proceso por el que “una persona o grupo adopta como propia la cultura dominante en la sociedad, al mismo tiempo que va abandonando su identidad cultural diferenciada” (De Lucas y Torres, 2002: 18; Gil Araujo, 2006: 189, Solanes, 2010: 85). Se le critica también que no da respuesta a las necesidades de las Administraciones Locales y Autonómicas en este terreno porque su preocupación era más el control que la integración de inmigrantes (Laparra, Martínez de Lizarrondo, 2003:56; Martínez de Lizarrondo, 2010: 32).

Este programa puso en marcha el Consejo Superior de Política de Inmigración<sup>183</sup> en el año 2001 que tenía como meta principal la cooperación, comunicación e información política entre administraciones públicas, de los ámbitos estatal, autonómico y municipal en materia de integración de extranjeros. La creación de este organismo no parece cumplir con el objetivo de lograr un consenso en cuanto a políticas de integración social y laboral de los extranjeros por parte de las distintas administraciones (Laparra, Martínez de Lizarrondo, 2003: 56-57). Sin embargo, hay que destacar que la idea es positiva, aunque los objetivos disten mucho de lograrse por las pugnas políticas, y una fórmula similar se constituirá durante los gobiernos de Zapatero. Finalmente, resaltar que el programa GRECO no llevaba asignado un presupuesto específico y delega el cumplimiento de las metas en la aprobación de partidas para estos fines en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), es decir, que se financiaría a través de las partidas solicitadas por los distintos ministerios comprometidos para llevar a cabo este Plan (Solanes, 2010: 85).

---

<sup>183</sup> El Consejo Superior de Política de Inmigración fue creado a través del Real Decreto 344/2001, de 4 de Abril, y publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº. 83 del 6 de Abril de 2001. Este organismo dependía del Ministerio del Interior. Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2001/04/06/pdfs/A12997-12998.pdf> (Último acceso: 20 de Mayo de 2015).

La consecuencia de esta política restrictiva en materia de extranjería fue la acumulación de trabajadores extranjeros en situación irregular a causa de las dificultades para acceder a permisos de residencia y trabajo. La política migratoria de aquellos años provocó la “masiva producción institucional de irregulares” debido a las dificultades para regularizar su situación administrativa y entrar en la legalidad residencial y laboral de muchos inmigrantes que residían en España. Los procesos de regularización de los años 2000 y 2001 supusieron un obstáculo para algunos colectivos por las bajas concesiones de permisos, concretamente, los colectivos procedentes continente africano. Finalmente, en aras de garantizar una mayor proximidad cultural se favoreció la llegada e instalación de inmigrantes latinoamericanos en detrimento de flujos procedentes del norte de África. Se produjo pues una cierta “españolización” de la extranjería por la vía de latinoamericanizar los flujos, y frenar la llegada de extranjeros procedentes del continente africano (Izquierdo, 2004a: 82-83; Izquierdo y Fernández, 2007; 245-246). A este efecto hay que sumar que este texto promueve un proceso de integración unidireccional y un modelo asimilacionista, que garantiza sólo la tolerancia con las diferencias culturales, sin otorgar ningún tipo de derecho por esta vía, y que implica un paso atrás en el proceso de construcción de una sociedad integrada. A esto debemos añadirle un discurso que emana victimismo hacia los extranjeros con frases como “por regla general con altos índices de analfabetismo y escasa cualificación profesional” (Laparra, Martínez de Lizarrondo, 2003: 57-60), que contradice los diversos indicadores y estadísticas oficiales al respeto que siempre han mostrado un nivel educativo más elevado como promedio entre los extranjeros en relación con la población nacional.

**Cuadro 4: Comparativa entre Planes de Integración de Extranjeros (1994, 2001/07/11)**

	PISI-94	GRECO-2001	PECI I (2007-2011)	PECI II-2011-2014
Definición de integración	<i>"Representa un largo proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida, en un clima de respeto y aceptación recíprocas. De ahí que sea necesario adoptar medidas de largo alcance, que requieren un lento proceso de maduración"</i> (PISI, 1993)	<i>"El marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son los valores en los que creemos firmemente"</i> (GRECO, 2001)	<i>"Proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros", y la "integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea" (Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, 2004/PECI-2007)</i>	<i>"La integración social, entendida como un proceso bidireccional, de adaptación mutua y de acomodación, y que afecta al conjunto de la ciudadanía, tanto a los españoles como a los de origen extranjero, es un proceso multidimensional que plantea desafíos políticos y prácticos que es preciso afrontar. Esta concepción se contraponen a la idea de que la "integración" es sólo responsabilidad de las minorías". "Busca la consecución de la una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades". (PECI, 2011-2014)</i>
Participación en la elaboración del Plan	Administración Central del Estado	Administración Central del Estado	Administraciones Públicas, Tercer Sector, Académicos y proceso de consulta abierto a los Ciudadanos	Administraciones Públicas, Tercer Sector y Académicos, y proceso de consulta abierto a todos los Ciudadanos
Ubicación del área de integración de inmigrantes	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Ministerio del Interior	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración
Duración		Plurianual (2000-2004)	Plurianual (2007-2010)	Plurianual (2011-2014)
Presupuesto asignado	No	No (depende Presupuestos Generales del Estado)	Si (2.000 millones de euros)	Si (1.284 millones de euros)
Instituciones creadas durante los distintos gobiernos	Conferencia Sectorial de Inmigración (1992)  Foro para la Integración de los Inmigrantes (1995)	Observatorio Permanente de la Inmigración (1997)  Comisión Interministerial de Extranjería (2000)  Consejo Superior de Política de Inmigración (2001)	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (MTAS) crea la Dirección General de Integración de Inmigrantes (2004)  Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE, 2005)  Comisión Laboral Tripartita (2005)  Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico (2007)  Conferencia Sectorial de Inmigración (2007)	∅

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de los planes.



Durante el trabajo de campo realizado, se le ha preguntado a responsables políticos durante los gobiernos de Aznar sobre el plan GRECO. En líneas generales, hay que considerar el hecho de que la responsabilidad de inmigración estuviese vinculada al Ministerio del Interior ejerce una influencia sobre el discurso y las políticas, sesgando la balanza a las políticas de control migratorio a lo que habría que sumar que tampoco existía un amplio bagaje en temas de integración a nivel estatal en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Lógicamente, este discurso está muy vinculado con la propia ideología de los partidos conservadores que ponen un mayor énfasis en temas de seguridad y policiales, y por extensión, de un mayor control de las fronteras. Y para acabar, y esto resulta más coyuntural, la decisión de no intervenir en temas de integración viene motivada por considerar que esta es una competencia a nivel autonómico y local, pero puede ser este un argumento más circunstancial.

Debemos considerar que el plan GRECO pertenece a una generación de planes de intervención caracterizados por realizar un inventario de los programas y medidas que estaban en marcha, y proponer de forma ambigua la puesta en marcha de políticas, frente a otra generación de planes que buscaba planificar la actuación a medio plazo y sentar las bases discursivas de ese departamento y del sector vinculado al mismo a la hora de implementar dichas políticas. Estas han sido algunas de sus explicaciones en las propias palabras de uno de los políticos responsables de temas de inmigración durante las legislaturas de José María Aznar como presidente:

“Yo creo que no se vincula inmigración a temas de delincuencia. Eso también forma parte del discurso mediático. En absoluto y es más eso es algo que continuamente se decía, pero sí había una realidad que se vivía en la calle. Y es que había determinadas zonas en que había problemas de inseguridad, había mafias, había tráfico de inmigrantes, había mujeres prostituidas traídas por tratos. Y esa era una realidad que no se podía obviar. Había que luchar contra ella, ¿no?. Sin olvidar otras muchas porque todo el tema de integración en absoluto se olvida. El programa del GRECO tenía su parte de integración, pero también se era consciente, no tanto desde el Ministerio del Interior pero sí desde el Ministerio de Trabajo que esa era una actuación que competía sobre todo a otras administraciones: a las comunidades, a los ayuntamientos...”[Responsable político en temas de inmigración en el Ministerio del Interior en la etapa de gobierno de Aznar de 2000 a 2004]

“No es un plan [se refiere al Plan GRECO] que surgiera con la idea de decir, vamos a hacer un plan y vamos a sacar “x” millones que tenemos no sé dónde y los vamos a poner. Que esa era una crítica que se hizo en determinado momento. Lo que se hizo fue, vamos a ver. El gobierno lleva a cabo distintas actuaciones en materia de inmigración y las va a seguir llevando a cabo durante varios años, vamos a coger, vamos a ponerlas todas en un único documento, y vamos a poner el respaldo presupuestario que tiene cada actuación. Lo que se hizo fue eso. Luego se criticaba que sino era un plan innovador, que si no tenía dotación específica pero es que en su origen no

pretendió ser eso. Lo que pretendió ser es, vamos a ver, estamos haciendo muchas cosas vamos a ponerlas todas aquí, lo vamos a encuadrar, y vamos a decir cuanto nos gastamos en este, y este sitio. Y todo esto y lo vamos a poner en un único documento” [Responsable político en temas de inmigración en el Ministerio del Interior en la etapa de gobierno de Aznar]

### *5.6.3. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración (2007-2010): una síntesis de la apuesta socialista por las políticas de integración de inmigrantes.*

En el año 2007, el gobierno progresista y más concretamente la Secretaría de Estado de Inmigración e Emigración aprueba el “Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración, 2007-2010” (PECI). Este Plan que tiene tres principios rectores que guían sus actuaciones: 1) el principio de igualdad y no discriminación, es decir, la equiparación de derechos entre la población inmigrada y la autóctona; 2) el principio de ciudadanía que busca la plena participación cívica, económica, cultural y política de los ciudadanos inmigrantes; y 3) el principio de interculturalidad.

El PECI (2007-2010) se ha articulado en torno a seis premisas:

- 1) La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua;
- 2) La convicción de que la responsabilidad por el proceso de integración y la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a los propios inmigrantes, en definitiva, por la sociedad en su conjunto;
- 3) La concepción del plan como marco de cooperación capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil;
- 4) La necesidad de adoptar un enfoque integral o global para las políticas de inmigración y de integración;
- 5) La idea de que las políticas de integración se dirigen a la ciudadanía en su conjunto, 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 idea de que el impulso a las políticas de integración tiene que instrumentarse mediante la incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes a este efecto.

Este Plan supone un reforzamiento político y económico del Estado del Bienestar, que con la llegada de nueva población (extranjera) necesita mayores recursos humanos y económicos. El PEI asevera que “los beneficios y costes de la inmigración aparecen desigualmente repartidos entre distintos grupos sociales, porque, aunque la inmigración sea un factor positivo para el conjunto de la sociedad española, unos grupos sociales se benefician más de ella, mientras que otros comparten problemas e insuficiencias en el funcionamiento de servicios públicos con la propia población inmigrada” (PEI 2007). Supone una ruptura en el plano filosófico con la argumentación del Plan GRECO, pues apuesta nítidamente por la integración como proceso bidireccional, es aperturista en la concesión de derechos a la nueva ciudadanía sin exigencias de integración previas, y es generoso en la dotación de recursos para abordar el proceso de integración de extranjeros, cuyo aumento continuado hasta la crisis económica presente provocaba que la inmigración fuese una “*cuestión de estado*” y su proceso de integración pase a ser una línea de acción prioritaria del gobierno actual.

El primer PEI tomó como referente para su apuesta política los “Principios Básicos Comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea”, aprobado por la Comisión el 19 de Noviembre de 2004. Su definición de integración es la misma que la aprobada por la Unión Europea, en este sentido, el espíritu del PEI se adapta a la normativa europea en la filosofía de equiparar derechos entre autóctonos e inmigrantes.

El PEI define la “integración” de los extranjeros como un “proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros”, en el cual la “integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea”. En esta noción tenemos tres ideas clave: la integración, más que un estado de cosas es un momento determinado, es un proceso

social dinámico prolongado en el tiempo, que tiene que ser continuamente reproducido y renovado; en segundo lugar, que la integración requiere un esfuerzo mutuo o bidireccional de adaptación a la nueva realidad, tanto por parte de la población inmigrada como de la sociedad receptora; y que el marco donde debe realizarse este esfuerzo mutuo está delimitado por los valores básicos de la Unión Europea (PECI, 2007).

Este Plan asume a nivel filosófico, o dentro de una política de reconocimiento socio-cultural, el principio de la interculturalidad, lo que también indica hacia dónde no quiere que vaya la sociedad española. Se aleja pues del modelo asimilacionista porque defiende el respeto y valoración de las distintas culturas que portan las personas inmigrantes, y también del modelo multiculturalista porque se opone a las consecuencias de este modelo que pasan porque se puedan constituir grupos aislados entre sí, y que tenga una visión estática de la cultura (Cachón, 2009: 286). No obstante, la apuesta por la interculturalidad pasa por introducir esta metodología en los ámbitos educativos, las políticas de acogida, y los servicios sociales, junto con la potenciación de las asociaciones de inmigrantes; y deja en segundo plano, aquellas prácticas culturales o de intercambio cultural que pueden afianzar el proceso de conversión de la sociedad española en un contexto intercultural.

Sin embargo, el primer Peci tenía en su haber el mérito de remar a contracorriente en una Europa en la que está “in crescendo” la visión de la integración de los extranjeros como un instrumento de control judicial, institucional, político y de gestión de los flujos migratorios, mediante el cual el Estado se ve reforzado en su papel de seleccionar la admisión y la inclusión de no nacionales (poder de inclusión – *ius includendi*) y el de excluir y expulsar a aquellos inmigrantes que cualifica como no deseados (poder de exclusión – *ius excludendi*) [Carrera, 2006]. En este sentido, el Plan Estratégico, al igual que el resto de la política gubernamental del primer gobierno socialista, otorgaba derechos sociales y cívicos, y además, permitía el acceso a un bienestar social defendiendo el principio de igualdad como idea fuerza de sus actuaciones en esta materia.

El Plan se aprobó precedido por la creación y dotación de recursos económicos a través del “Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los mismos” en el año 2005. El PEI es visto como una apuesta integral por la creación de unas políticas de integración para inmigrantes de acorde con la demanda existente por el voluminoso stock de población extranjera residente. Desde el gobierno socialista se percibía este plan como un salto cualitativo en relación al plan GRECO, veremos aquí unas declaraciones al respecto por parte de un político de confianza de dicha área especializada:

“La política de integración era una política que estaba, que ejecutaba como órgano el IMSERSO, que era el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales<sup>184</sup> como sabrás, y estaban desperdigadas, no identificadas, no estaban asignadas a ningún órgano administrativo. (...)No se crea sólo y no se le da contenido. Se le dota de una estructura, se le asigna un presupuesto, y a partir de ahí se va creando una auténtica política de los integración de los inmigrantes, que hasta entonces, no digo que no hubiera política de integración de los inmigrantes. Pero era una política dispersa, era una política que había surgido desde los Servicios Sociales, que había surgido desde el IMSERSO, desde las políticas de emigración, pero que estaba dispersa. ¿Qué hace la Dirección General de Integración? Empieza a elaborar una línea estratégica, o contribuye a la elaboración de esa línea estratégica y asentar las bases de cual va a ser la política de integración del gobierno. ¿Cuál ha sido un poco la culminación de ese camino? La elaboración y aprobación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PEI)” [Cargo político-técnico vinculado a las políticas de integración de inmigrantes durante las legislaturas de gobierno de Zapatero, 2004-2009]

Finalmente, el Plan se presupuestó en 2.005 millones de euros para cumplir con las metas marcadas por estas políticas de integración de extranjeros durante los cuatro años de vigencia del mismo. El gasto total efectuado para alcanzar las medidas del primer plan entre el año 2007 y el 2010 asciende a 2.325 millones, lo que representa aproximadamente 581 millones anuales. Las áreas de intervención que concentran una mayor inversión en este período son empleo (34%, 796 millones de euros), educación (30%, 687 millones de euros), y acogida (18%, 412 millones de euros). El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha transferido a las Comunidades Autónomas con cargo al Fondo en el período 2007-2010 un total de 658 millones de euros, de los cuales como mínimo un 40% de estos recursos han parado en manos de las entidades locales. El Fondo genera un efecto multiplicador porque las Comunidades Autónomas tienen que financiar estos programas como mínimo en un 30%, lo cual refleja una mayor inversión en materia de integración de inmigrantes. A esto hay que

---

<sup>184</sup> El Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, transformó el Instituto Nacional de Servicios Sociales en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, ampliando las competencias de la entidad en materia de inmigración, configurándose una organización del Instituto por colectivos: personas mayores, personas con discapacidad y migrantes.. Enlace: [http://www.boe.es/boe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-1997-2433](http://www.boe.es/boe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1997-2433) [Último acceso: 2 de Julio de 2015].

complementar que las entidades sociales han gestionado en más de mil proyectos subvencionados estos cuatro años en el marco del PEI para lo que han recibido un total de 111 millones de euros<sup>185</sup>, sin tener en cuenta las subvenciones de Comunidades Autónomas ni Municipios [PEI-II, 2011].

Una versión sintetizada de la evaluación<sup>186</sup> del primer PEI (2007-2010) aparece recogida en el segundo plan. En esta evaluación se ha realizado contando con la opinión de aquellos actores que implementan las políticas, es decir, tercer sector y administraciones públicas, para valorar el funcionamiento y cumplimiento de metas y objetivos del mismo. Son muchas las cosas buenas del Plan entre ellas voy a enumerar las que considero más relevantes: un cumplimiento total de objetivos, programas y medidas del 70% de las propuestas y una ejecución parcial del 24 por ciento; avances en una política concertada entre las tres administraciones públicas por la vía de la corresponsabilidad; influencia en la agenda política; repercusión en la elaboración de planes autonómicos y locales de integración; incentivación de la innovación en la políticas municipales; efecto positivo en la acción y desarrollo de las organizaciones no gubernamentales; impacto favorable en el desarrollo del asociacionismo inmigrante; asimismo, una importante incidencia en la formación y capacitación de los actores institucionales y sociales [PEI-II, 2011].

Entre los elementos a considerar para la implementación de futuras políticas podemos resaltar una frase de la evaluación: “existiendo además la sensación de que a pesar de que en general la sociedad “declare” o se “manifieste” favorable a estos mensajes, a su vez, la opinión pública parece alejada de un modelo bidireccional o intercultural” (PEI II, 2011: 14). Las recomendaciones efectuadas en la evaluación para el segundo Plan pasan por seguir manteniendo los principios inspiradores del

---

<sup>185</sup> Hay que considerar que dentro del Plan se han desarrollado diversos instrumentos para canalizar la acción de organizaciones no gubernamentales como son las subvenciones nominativas y/o directas, subvenciones sometidas al régimen general; convenios de colaboración para actuaciones complementarias, subvenciones cofinanciadas del Fondo Europeo de Refugiados, Fondo Europeo de Retorno, Fondo Europeo de Integración, Fondo Social Europeo, y Subvenciones con cargo a la “asignación tributaria del IRPF” (PEI II, 2011: 19).

<sup>186</sup> La evaluación del primer PEI consistió en la revisión de los informes anuales de seguimiento; la evaluación intermedia realizada por una consultora externa y correspondiente al periodo 2007-2008; la consulta de una amplia documentación complementaria que obra en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (SEIE), las sugerencias sobre el primer plan de los participantes en los diez encuentros celebrados para la elaboración del presente Plan; y finalmente las sesiones de reflexión conjunta con el equipo de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (DGII) y el grupo consultor, el Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Local (PEI II, 2011: 9).

primer plan: el principio de igualdad y no discriminación<sup>187</sup>, el de ciudadanía<sup>188</sup> y el de interculturalidad<sup>189</sup> (PECI, 2007: 180). Se considera que el principio de igualdad puede conllevar el riesgo de quedar identificado con la no discriminación, perdiendo el énfasis en lo que se refiere a la igualdad de derechos y deberes, al igual que la igualdad de oportunidades. Se postula la necesidad de desarrollar más el concepto de interculturalidad para evitar caer en posiciones superficiales o culturalistas, y enfocando la misma dentro del marco de la convivencia intercultural. Una aportación del segundo plan fue añadir un cuarto principio de actuación: la inclusión social (PECI II, 2011: 20-21). Se remarca la necesidad de seguir apostando por un modelo de políticas de integración con un enfoque de ciudadanía, por mantener la transversalidad de las actuaciones, y por ahondar en el marco de cooperación interadministrativa creado. Finalmente, se piensa que es un acierto apostar por la colaboración entre distintos actores en el desarrollo de políticas de integración: Tercer Sector, sindicatos, empresarios, especialistas y académicos.

En las entrevistas realizadas se ha preguntado a los distintos actores su valoración sobre el Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración (2007-2010). La visión que tienen los distintos actores sobre el Plan es un buen ejemplo de geometría variable: los partidos políticos le dan escasa importancia y poca centralidad en detrimento de leyes y presupuestos; los técnicos hacen de la implementación del mismo un proceso de institucionalización de políticas; y el Tercer Sector, tanto organizaciones no gubernamentales como asociaciones de inmigrantes, lo interpretan y valoran como una especie de Constitución de las políticas de integración. Son lógicas internas distintas las que parten de los distintos actores. Es complicado recoger los testimonios recogidos, pero nos vamos a quedar con la opinión de uno de las entidades encargadas de poner en marcha políticas de integración:

“El siguiente plan, yo te diría desde el punto de vista del contenido y del funcionamiento. El contenido estamos claramente en otra fase ya del proceso de inmigración, donde la acogida tiene que pasar a un segundo plano o tiene que pasar a un tercer, y dónde tenemos que trabajar mucho los temas de convivencia, los temas de segunda generación, de lucha contra la

<sup>187</sup> El principio de igualdad y no discriminación implica la *“equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos”* (PECI, 2007: 180).

<sup>188</sup> El principio de ciudadanía que está relacionado con *“el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes”* (PECI, 2007: 180).

<sup>189</sup> El principio de interculturalidad que es definido como un *“mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural”* (PECI, 2007: 180).

discriminación. Que ahí realmente estamos todavía iniciándose, probablemente es uno de los ámbitos dónde estemos más inmaduros junto con antidiscriminación, igualdad de trato, xenofobia (...). Va a seguir siendo importantísima la educación, formación y empleo porque al final de ahí dependerá la igualdad de oportunidades. La finalidad que tenemos de construir una sociedad de ciudadanos iguales, no de primera y segunda categoría pasa por ahí, ahí realmente nos la jugamos. Eso en cuanto al contenido. Y luego en cuanto al procedimiento, yo diría que seguimos teniendo un déficit a pesar de que a través del fondo de apoyo sobre todo hemos conseguido mejorar el seguimiento de las políticas y la evaluación. Qué duda cabe que todavía no está del todo desarrollado. Dicen los anglosajones “work in progress”, hay que seguir con eso pero todavía falta. Y luego hay una línea interesante que estamos siguiendo en la Unión Europea, y que evidentemente nos tendremos que aplicar a nosotros mismos que es intentar conseguir un sistema de indicadores de integración. Que realmente te permita saber si estas políticas que tú estás desarrollando a lo mejor en el ámbito micro demuestras cierta eficacia. Hemos realizado tantas y tantas acciones, y dices, pero bueno y al final el impacto que está produciendo cuál es. ¿Estamos mejorando la cuota de éxito escolar, por ejemplo, de hijos de inmigrantes? Este tipo de cosas” [Personal de confianza de perfil técnico-político durante los gobiernos de la legislatura de Zapatero].

#### *5.6.4. El II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014): la continuación del modelo socialista de integración.*

El II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014) se aprueba en el año 2011, último año de gobierno socialista. Este plan define la integración como “el proceso bidireccional, de adaptación mutua, que requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, así como de las instituciones del país de acogida, y que busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades” (PECI II, 2011: 78). Este marco de actuación asume como válidas las seis premisas que formaban parte el primer plan estratégico, es decir, sigue a grandes rasgos una línea continuista con el anterior documento. Los principios que inspiran la acción estratégica del plan son cuatro:

1. La igualdad y no discriminación, que se caracteriza por la equiparación de derechos y obligaciones de la población nacional y extranjera dentro del marco de los valores constitucionales básicos;
2. El principio de ciudadanía que reconocer la plena participación social, cívica, política, cultural y económica de las personas migrantes;



3. El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción positiva entre personas y culturas distintas a partir de la valoración y respeto a la diversidad cultural;
4. El principio de inclusión que conlleva la necesidad de poner en marcha desventajas sociales, económicas, personales y culturales que permitan que la población extranjera pueda contar con las condiciones necesarias para ejercer la participación ciudadana superando las desventajas sociales provocadas por las situaciones de marginación, exclusión o pobreza. Este principio aparece como un cuarto pilar en este plan, mientras que los anteriores ya habían sido recogidos por el primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI II, 2011: 84).

Esta propuesta de segunda generación sigue persiguiendo como meta la inclusión, es decir, la justicia y cohesión social del conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, este plan contempla nuevas necesidades propiciadas por un cambio reciente en el ciclo migratorio en España que estaría más orientado al asentamiento permanente de las personas extranjeras. En este sentido los ejes de actuación transversal buscan una mayor convivencia y cohesión social como nos indican estos diez ejes: los derechos y deberes, la gestión positiva de la diversidad, la lucha contra la discriminación, la inclusión, el desarrollo local, la convivencia ciudadana intercultural, los barrios como espacios claves de cohesión, la participación social, la formación y la gobernanza multinivel (PECI II, 2011: 90).

El decálogo de objetivos que desarrolla el plan constituye una prolongación de las intenciones de las metas transversales. Podemos sintetizar su contenido aseverando que se proponen garantizar la igualdad de derechos y crear las oportunidades necesarias para una inclusión igualitaria en la sociedad de destino, eliminando trabas de acceso a servicios y prestaciones públicas, adecuando las políticas públicas sectores y Administración Pública para una adecuada atención a una sociedad diversa, y finalmente, empleando las metodologías precisas para conseguir estas metas como son fomentar las políticas integrales de igualdad de trato y de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia, reforzando la equidad en el sistema

educativo, reduciendo los distintos niveles de exclusión social y pobreza centrándonos en la población infantil y juvenil, contribuir al desarrollo de una cultura democrática y participativa, y además, impulsar procesos de construcción y desarrollo comunitario para promover la convivencia intercultural, el respeto a la diferencia y la gestión de la diversidad en un proyecto compartido de sociedad (PECI II, 2011: 90-91).

En coherencia con los objetivos y ejes transversales nos encontramos con los principales programas del segundo plan que busca la corresponsabilidad entre Administraciones Públicas y Tercer Sector para su diseño y ejecución. Estos principales programas son la gestión de la diversidad en la empresa, un programa de promoción de la convivencia intercultural ciudadana en barrios (Plan de Barrios), programa de actuación sobre la enseñanza de lenguas, programa de actuación integral contra el Racismo y la Xenofobia a través de la extensión de las Oficinas Antidiscriminación, programa de formación del empleado público en Gestión de la Diversidad, el programa de Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria intercultural, el programa de fomento de la participación ciudadana y el asociacionismo, y para finalizar, el programa de desarrollo de un sistema de indicadores de integración, convivencia y ciudadanía.

El segundo plan afirma que la gestión de la integración implica una gobernanza multinivel, es decir, el proceso de decisión política se compone por diversos niveles de integración y responsabilidad. Esta gobernanza hace que sea necesario introducir en la gestión pública de la integración de los inmigrantes tres principios de actuación: apertura, participación y responsabilidad (PECI II, 2011: 241). Las instituciones deben buscar trabajar de una forma más transparente y con una mayor comunicación para aumentar el grado de confianza entre ellas. La participación debe estar presente en todas las fases del proceso de integración de/y con los inmigrantes, y además, debe ser amplia y plural para aumentar la eficacia de los resultados de la acción pública. Finalmente, la responsabilidad compartida debe servir para clarificar el papel de los distintos actores dentro del proceso de integración y de en la formulación y ejecución de políticas en este campo (PECI II, 2011: 241).

El plan se inspira en el enfoque del método abierto de coordinación y en las líneas fundamentales de este método: a) el principio de subsidiariedad que implica que el estado establece un marco de principios, objetivos y programas prioritarios, y las autonomías y entidades locales dentro de sus competencias son las encargadas de concretar estos programas; b) la definición de objetivos del plan debe basarse en programas concretos de actuación con plasmaciones concretas capaz de ser medidas por indicadores cuantitativos y cualitativos para su evaluación con claridad; c) seguimiento territorial que implica cierta articulación entre administración entre los distintos planes y actuaciones que se están desarrollando en los diferentes territorios para así posibilitar el intercambio de buenas prácticas y la innovación política; y d) el enfoque integral que implica que los principios del plan deben reflejarse en todas las políticas elaboradas por las distintas administraciones y en contacto con los actores de la sociedad civil (PECI II, 2011: 243-244).

Para finalizar, el presupuesto necesario para la ejecución del segundo plan estratégico casi alcanza los 1.400 millones de euros. Un 82 por ciento del total presupuestado sería pagado a través de los presupuestos generales del estado, y el 18 por ciento restante procedería de diversos fondos y partidas presupuestarias europeas. La parte de financiación del segundo plan que sale de los presupuestos generales del Estado se paga entre los diversos ministerios, pero el Ministerio de Trabajo e Inmigración en su rol de anfitrión tendría que asumir un 53% del gasto total, es decir, cerca de 678 millones de euros. Finalmente, señalar que entre el presupuesto del primer plan estratégico (2007-2010) y el segundo (2011-2014) se produciría una caída de la financiación para estos programas específicos de un treinta por ciento, que luego habría que contrastar en las partidas reales y en el presupuesto consolidado. Es muy probable que estas expectativas de inversión en políticas de integración no se hayan podido cumplir por la reducción del gasto social, especialmente significativa en la eliminación del Fondo, y que esto afecte en gran medida a las pretensiones del PECI (Carrasco Carpio, 2014: 13).

Puede que el papel aguante de todo, y que los planes sean la perfecta conjunción entre academia y cuadros técnicos especializados de la Administración Pública, en cuasi-perfecto maridaje con la sociedad civil. Su discurso está dirigido a una

audiencia selecta y militante, y no al gran público y a los profesionales de la política. Pero no dejan de ser relevantes porque forman parte del diseño contradictorio y ambiguo de las políticas de inmigración, en este caso, su proyección más buenista. Como afirma el último plan estratégico: “el primer desafío para la gobernanza nacional de las migraciones (...) es la falta de coherencia” (PECI II, 2011: 239). La evolución de los planes y su literatura es clara, y en parte refleja los cambios de gobiernos y ideológicos que estaban detrás de cada una de las etapas de gobierno. También son un fiel reflejo del gran avance que se ha producido en esta materia en las dos últimas décadas en España. Del discurso técnico y del diseño de políticas a través de los planes, pasamos al análisis del discurso político en materia de integración de inmigrantes en España, que entendemos forma parte de las políticas de integración.

### **BLOQUE 3: LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID**

#### **Capítulo 6: Las políticas de integración de inmigrantes en Andalucía: entre el modelo de integración social y la gestión de la exclusión en el “patio de atrás”.**

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido puerta de entrada de mucha población extranjera, y tiene como particularidad política que desde el año 1978 con la creación de la Junta Preautonómica hasta la actualidad el gobierno siempre ha estado en manos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), por lo tanto, es una región que nos permitirá conocer una autonomía gobernada por los socialistas y su política de integración de extranjeros.

El pasado emigratorio de la región andaluza marca su historia social y colectiva. Estos flujos de salida fueron provocados en parte por una política agraria autárquica de la dictadura franquista y por una especialización de cultivos centrados en el olivar, y que impedía la agricultura de subsistencia, que duró hasta la década de los sesenta, y que afectó en gran medida a las provincias de Jaén y Granada. Dicha política agrícola apostó por la contención salarial para restablecer los márgenes de beneficios empresariales, que provocó la emigración interna, y posteriormente, la salida al extranjero de buena parte de los jornaleros andaluces, empobrecidos y sobreexplotados laboralmente (Cobo Romero; Ortega López, 2004: 1081-1082, 1111). Andalucía, y más concretamente las provincias de Málaga, Almería y Granada aportaron numerosos efectivos humanos a la emigración española al continente americano en el siglo XX , así como a la migración europea a partir de los años cincuenta donde todas las provincias andaluzas fueron expulsoras de mano de obra (Castillo, 1980: 73-78; López de Lera, 1995: 225; Reques Velasco; Cos Guerra, 2003: 212,).

El proceso migratorio español fue suficientemente reconocido, las experiencias de la diáspora española siguieron estando presentes en el discurso, la narrativa, el diseño y la implementación de políticas para acoger a la nueva inmigración

internacional. Ese mismo sector agrícola fue el que atrajo a trabajadores extranjeros para empleos poco cualificados, y el fuerte desarrollo del sector turístico y la construcción el que posibilitó el asentamiento de europeos en busca de un retiro dorado en las costas andaluzas, a lo que hay que sumar la demanda de profesionales cualificados con destino a trabajos ligados al sector servicios: empresarios que montan establecimientos de ocio para extranjeros de su misma procedencia, o asalariados vinculados a empresas e industrias europeas de carácter multinacional (López de Lera, 1995: 228-229, 233, 237)<sup>190</sup>.

En este capítulo nos centraremos en analizar el discurso, la toma de decisiones y la implementación de políticas de integración de inmigrantes en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las políticas de inmigración a nivel autonómico pueden entenderse como “el conjunto de acuerdos, planes y programas de actuación político administrativos cuyo objetivo es la acogida e integración laboral, social y cultural de los inmigrantes extranjeros, y su incorporación política, en el territorio de dicha Comunidad” (Ortega-Pérez, 2011: 1388; Ortega-Pérez, 2009: 68-69). El marco temporal que nos interesa es el que marca la llegada de extranjeros de forma masiva, que se puede cifrar en el año 2000 hasta la propia crisis económica y sus consecuencias sociales que analizamos hasta el año 2011 cuando se lleva a cabo el trabajo de campo en esta comunidad autónoma.

Procedemos a contextualizar estadísticamente esta realidad social migratoria a través de una serie de indicadores que nos permiten tener una visión sobre la inmigración extranjera en la Comunidad Autónoma Andaluza desde el año 2000 hasta los datos más recientes del año 2013.

### **6.1. Panorámica cifrada de la inmigración extranjera en Andalucía**

La población empadronada en Andalucía ha crecido en 1,1 millones de personas desde el año 2000 hasta el 2013 (PMH 2000, 2013: INE), es decir, pasó de 7,3 millones a 8,4 millones de personas empadronadas, lo que supone un incremento de

---

<sup>190</sup> El propio demógrafo Diego López de Lera afirma que durante los setenta, el turismo residencial en España basado en la compra de inmuebles en zonas geográficas costeras y por motivos de ocio, relevó al turismo hostelero y su rol estelar en la década de los sesenta. Este cambio contó con la colaboración de promotores españoles y extranjeros que pusieron un marcha estrategias conjuntas para aunar turismo y construcción residencial. En el exterior la política de ventas buscó concentrar la oferta por país en zonas determinadas para mejorar los beneficios, y por lo tanto, en cada país se dirigían sus esfuerzos a urbanizaciones concretas, lo que provocó la concentración artificial de extranjeros en zonas específicas del territorio (López de Lera, 1995: 235).

15 puntos porcentuales. La población extranjera en este período se ha multiplicado por más de cinco pasando de 128 mil a 729 mil extranjeros residentes, lo que presenta un aumento poblacional del 466 por ciento (PMH 2000, 2013: INE). En esta franja temporal la población extranjera ha pasado de tener un peso del 1,8 por ciento del total de la población en el año 2000 para alcanzar el 8,6 por ciento en el año 2013. No es en vano, que la Comunidad Andaluza, después de Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana es la que mayor número absoluto de población extranjera ha acogido en España (PMH 2000, 2013: INE).

El gap entre extranjeros empadronados y extranjeros con permiso de residencia en vigor no resulta muy abultado en el año 2013, apenas unas veinte mil personas de diferencia que podrían encontrarse en situación irregular. Pero tomando en consideración el período entre el año 2000 y 2013 nos encontramos con un dato sumamente significativo: las personas extranjeras con permisos de residencia permanente han pasado de ser un 29 por ciento del total a un 75 por ciento (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2000 y 2013).

Estos indicadores que implican un mayor asentamiento y un proyecto migratorio de permanencia pueden apoyarse en la progresión de concesiones de nacionalidad española, que ha pasado de no alcanzar las 1.500 en el año 2002, a superar las diez mil en el 2012 (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2002 y 2012). En el 2002, el 7 por ciento de las concesiones de nacionalidad en España eran para ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía, y en el año 2012 este porcentaje representa el 9 por ciento del total de naturalizaciones del Estado Español (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2002 y 2012). Esto conlleva que la visión de Andalucía como puerta de entrada de los inmigrantes, y de la agricultura como primer destino ha dejado paso, por la propia coyuntura económica y social, a una inmigración más asentada y con voluntad de estabilidad.

En cuanto a la composición de la extranjería en el año 2000 un 59 por ciento de los foráneos empadronados en Andalucía tenían nacionalidades de países europeos, un 55 por ciento del total eran de países de la Unión Europea, un 23 por ciento de los extranjeros eran nacionales de países africanos, y un 12 por ciento eran nacionales de

países del continente americano, y finalmente, un 5 por ciento eran personas extranjeras con pasaporte de algún país asiático (PMH, 2000, INE). La suma de las diez nacionalidades con mayor número de ciudadanos de otras nacionalidades distintas a la española viviendo en Andalucía representaba el 72 por ciento del total de extranjeros en el año 2000. Los nacionales del Reino Unido eran el colectivo más copioso con un peso sobre el total de la extranjería del 22 por ciento, seguidos de los nacionales marroquíes que representaban un 19 por ciento del total, en tercer lugar estaban los procedentes de Alemania con un 9 por ciento del total, seguidos de los ciudadanos franceses que tenían un peso del 5 por ciento, los holandeses, belgas, italianos, estadounidenses y daneses empadronados en Andalucía suponían el 3 por ciento respectivamente del total de la extranjería, y finalmente, los nacionales argentinos eran el 2 por ciento del total de extranjeros (PMH, 2000, INE).

En el año 2013 los ciudadanos de países europeos personificaban un 56 por ciento del total, y concretamente, los de la Unión Europea eran un 51 por ciento del conjunto de los extranjeros; un 23 por ciento de los empadronados extranjeros poseían nacionalidades africanas; un 17 por ciento son naturales de países del continente americano, particularmente, un 14 por ciento del total de los países de América del Sur; y por último, un 4 por ciento son foráneos con nacionalidades de países asiáticos (PMH, INE, 2013). Las diez nacionalidades más numerosas aglutinan a un 65 por ciento de la población extranjera residente en Andalucía. Los naturales de Marruecos son el grupo más cuantioso de inmigrantes extranjeros con un peso del 17 por ciento, seguidos de las personas del Reino Unido que están afincadas en Andalucía que asciende a un 16 por ciento del total de la extranjería, en tercer lugar tenemos a los nacionales rumanos que han emergido como colectivo importante durante esta franja temporal y que representan un 14 por ciento del total, con un 4 por ciento del total estarían los nacionales alemanes, y posteriormente, con un 3 por ciento de forma respectiva están las personas de pasaporte italiano y chino; con un 2 por ciento del total respectivamente estarían el colectivo de colombianos, bolivianos, argentinos y franceses (PMH, 2013, INE).

La distribución por sexo de la población extranjera empadronada tiende a equilibrarse con el tiempo, en el año 2000 un 48% de los inmigrantes eran mujeres, y



en el año 2013 la cifra casi alcanza la mitad, 49,6 por ciento para ser exacta (PMH, 2000, 2013, INE). El reparto de la población en el territorio tampoco es equitativo porque las provincias de Málaga (41 por ciento de la población extranjera), Almería (20%) y Sevilla (11 por ciento) concentran a más de siete de cada diez extranjeros empadronados en la comunidad andaluza en 2013 (PMH, INE, 2013). En el año 2000 estas mismas tres provincias acogían a 8 de cada diez extranjeros afincados en Andalucía (PMH, INE, 2000). Asimismo se produce una especialización por procedencia de extranjeros europeos y no europeos, siendo las provincias de Málaga, Cádiz, Granada o Sevilla quienes acogen a un mayor proporción de comunitarios, y las zonas donde la inmigración económica no europea tiende a residir en mayor proporción eran Almería, Córdoba, Huelva y Jaén (Gualda, 2005: 58). La presencia de extranjeros por origen guarda relación con los sectores que demandan mano de obra extranjera, por ejemplo, el caso de Almería y Huelva es sintomático porque concentran la mayoría de puestos de trabajo en el sector agrícola en la región (Gualda, 2005: 62).

La arribada de trabajadores extranjeros al mercado laboral andaluz tiene su impacto en el incremento de su peso en las altas a la Seguridad Social, en el año 2000 estos trabajadores inmigrantes contaban un peso del 2 por ciento, y en año 2013 pese a la situación de crisis económica, de destrucción de empleo masivo y de altas tasas de desempleo, siguen representando un 7 por ciento del total de trabajadores afiliados a la Seguridad Social (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2000 y 2013), aunque también están lejos de converger con la media estatal más elevada.

**Tabla 8: Indicadores sociodemográficos de extranjería en la Comunidad Autónoma de Andalucía (2000, 2013)**

Indicadores	2013	2000
<b>Población total Andalucía (Padrón)</b>	8.440.300	7.340.052
<b>Población extranjera Andalucía (Padrón)</b>	729.725	128.917
<b>Porcentaje pob. Extranjera/pob. Total (Padrón)</b>	8,6	1,8
<b>Permisos de residencia en vigor (30-6-2013)</b>	708.469	132.428
<b>Distribución permisos Régimen General por motivo concesión (30-6-2013)/ (30-12-2002)</b>	Residencia no lucrativa: 4%	Inicial: 18%
	Reagrupación familiar: 5%	Primera renovación: 19%
	Temporal por trabajo: 14%	Segunda renovación: 32%
	Circunstancias excep: 2%	Permanente: 29%
	Residencia larga duración: 75%	Otros: 1%
<b>Concesiones de nacionalidad Andalucía (2002-2012)</b>	2002: 1.444	2012: 10.388
<b>Concesiones de nacionalidad España (2002-2012)</b>	2002: 21.805	2012: 115.557
<b>% Naturalizaciones /Total Naturalizaciones (2002-2012)</b>	7	9
<b>Principales nacionalidades de extranjeros</b>	Marruecos: 125.607 (17%)	Reino Unido: 28.975 (22%)
	Reino Unido: 116.360 (16%)	Marruecos: 23.959 (19%)
	Rumanía: 102.352 (14%)	Alemania: 11.983 (9%)
	Alemania: 26.008 (4%)	Francia: 5.876 (5%)
	Italia: 22.080 (3%)	Holanda: 3.839 (3%)
	China: 18.980 (3%)	Bélgica: 3.582 (3%)
	Colombia: 17.749 (2%)	Italia: 3.580 (3%)
	Bolivia: 17.051 (2%)	Estados Unidos: 3.564 (3%)
	Argentina: 16.539 (2%)	Dinamarca: 3.454 (3%)
<b>% Hombres y Mujeres extranjeras</b>	Hombres: 51,4%	Hombres: 52%
	Mujeres: 49,6%	Mujeres: 48%
<b>Distribución porcentual de la población extranjera por provincias</b>	Almería: 146.656 (20%)	Almería: 18.957 (15%)
	Cádiz: 46.620 (6%)	Cádiz: 10.350 (8%)
	Córdoba: 25.497 (3%)	Córdoba: 2.431 (2%)
	Granada: 64.241 (9%)	Granada: 8.243 (6%)
	Huelva: 46.128 (6%)	Huelva: 4.228 (3%)
	Jaén: 22.392 (3%)	Jaén: 2.091 (2%)
	Málaga: 296.337 (41%)	Málaga: 73.419 (57%)
Sevilla: 81.854 (11%)	Sevilla: 9.197 (7%)	
<b>Peso porcentual de menores escolarizados extranjeros sobre total en enseñanzas del Régimen General (Curso 2013-14 y 2000-2001)</b>	1,2%	5,5%
<b>Peso porcentual trabajadores extranjeros sobre total de alta en la Seg. Social</b>	7%	2,1%

Fuente: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor (30 de Junio de 2013, Diciembre de 2000) en Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Padrón Municipal de Habitantes a 1 de Enero de 2000 y 2013, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y Estadísticas de Mercado Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y estadísticas de alumnado del Ministerio de Educación.

Andalucía tiene una tasa de desempleo de 36 por ciento según datos de la Encuesta de Población Activa a finales de 2013 (EPA-IVTRI 2013, INE), que es diez puntos superior a la cifra para el conjunto del Estado (26 por ciento). Pero la población extranjera residente en Andalucía alcanza una tasa de paro del 40 por ciento, casi tres puntos superior a la que tienen los extranjeros en el conjunto de España, que es de un 36 por ciento (EPA-IVTRI 2013, INE). Las diferencias entre extranjeros y nacionales en este territorio en cuanto a situación de desempleo son más parejas que en otras autonomías. En definitiva, Andalucía se caracteriza por una especialización de sectores productivos (agricultura, hostelería y construcción) y un reparto más equitativo entre nacionales y extranjeros del desempleo.

A nivel educativo en Andalucía vemos como desde el curso 2000-2001 hasta el 2013-2014 el peso del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas de Régimen General se multiplica por cuatro pasando de un 1,2% a un 5,4%, pero muy lejos de la media española que se ubica en 2013-14 en un 9,1 por ciento. Lo cual nos apunta a un carácter mestizo en el asentamiento migratorio en Andalucía, es decir, entre la puerta de entrada y una tierra de acogida para las futuras generaciones descendientes de personas extranjeras.

En el presente capítulo nos centraremos en analizar el discurso sobre las políticas de integración de inmigrantes de los principales actores políticos y sociales en Andalucía<sup>191</sup>, las políticas específicas e instrumentos creados por la Junta de Andalucía en materia de atención a la población extranjera, y finalmente, la implementación en el ámbito local de estas políticas de integración.

## **6.2. Del discurso y de sus portavoces. La norma y el modelo: los profesionales de la política**

“Politics takes place within language: within argument and rethoric which divide up, categorise and bound the social and cultural context of the policies, and which constrain and shape their development over time” (Favell, 1998: 9)

En las políticas migratorias, según el estado del arte, existen numerosos estudios que han corroborado que múltiples actores influyen en los resultados de las

---

<sup>191</sup> El trabajo de campo en Andalucía implicó la realización de 26 entrevistas en profundidad entre Marzo y Abril de 2011. El período de concertación de citas durante la recopilación de información coincidió con el proceso electoral de las elecciones municipales de Mayo de 2011, lo que dificultó en gran medida la concertación de entrevistas con políticos locales en Andalucía.

mismas: grupos de interés, cortes de justicia, sindicatos, burócratas, actores locales, policía y agentes de seguridad, y actores privados (Lahav, Guiraudon, 2006: 207-208). Paraphrasing a Martin A. Schain, nos preguntamos por qué los partidos políticos importan, y la respuesta viene dada porque son responsables de las formas en que se construye el marco (frame) interpretativo de la inmigración, además de cómo es compartida, y principalmente responsables de qué lugar ocupa en la agenda política (Schain, 2009: 151). Los partidos políticos hacen la norma y la “realizan” a través de los gobiernos. Los actores políticos y sociales de un determinado territorio necesitan crear narrativas, y apoyar estas en discursos, para justificar y legitimar sus políticas de integración al público (Scuzzarello, 2015: 57, 70-72). Las narrativas son elementos del proceso político que se caracterizan por su “relativa coherencia” frente a la mayor flexibilidad del discurso, una consistencia con la información disponible y por su discernimiento (Boswell, Geddes and Scholten, 2011: 2). El discurso político tiene un carácter más táctico (electoralista), puede ser incoherente, y busca contentar a los distintos públicos. Podemos considerar la política del discurso como una política en sí dentro del ámbito de las políticas específicas de acomodación de inmigrantes (Zapata-Barrero, 2013). En la producción política de discursos influyen los distintos intereses en juego, que explica la ambigüedad, y la incoherencia de las propias políticas de integración de inmigrantes (Boswell, 2007: 79; Czaika and Hass, 2013: 492), lo que se ha denominado “discursive gap” hace referencia a la discrepancia entre discursos públicos y las políticas sobre el papel como leyes y regulaciones. Esta diferencia se puede explicar por tres principales factores: a) las políticas de integración reciben la influencia de las intenciones y la agenda de varios partidos políticos y grupos de interés como el sector empresarial, sindicatos, o la propia sociedad civil con una correlación de fuerzas dispar; b) determinadas circunstancias limitan las opciones políticas en democracias liberales; y c) los discursos migratorios son de largo alcance, mientras que las prácticas políticas son específicas o dirigidas a algún grupo en concreto (Czaika and Hass, 2013: 494-496).

El estado, al igual que los gobiernos regionales, no son entidades monolíticas y es necesaria una distinción entre el sistema de partidos políticos, que define una serie de creencias o valores al mismo tiempo que los programas políticos, frente a la

administración o el aparato burocrático que determina el contenido detallado y la implementación de las decisiones adoptadas. El sistema español pivota sobre la realidad de que el inexperto político dirige al especializado funcionario, lo que provoca desazón en los empleados públicos (Ramió, 2012: 209). La administración está compuesta por diferentes agencias que persiguen metas y intereses diversos, y con variables grados de autonomía (Boswell, 2007:79).

En el terreno de las políticas de integración el discurso gana en importancia porque la presencia del “otro” hace que nos pensemos como colectividad, y supone un desafío, al relato de un “nosotros” (Favell, 1998: 3-4, 24-25). La hegemonía de la identidad le corresponde a la clase social dominante entre los nacionales, y su contenido está compuesto de valores, símbolos y una estratificación con legitimación normativa. Es en ese escenario donde la definición de la comunidad de pertenencia puede derivar en conceptualizaciones diversas. Se trata pues de distinguirse del ajeno y de amortiguar la heterogeneidad social interna, de diferenciarse, en su visión de la identidad, pero también en el campo de las políticas públicas de integración de inmigrantes, y esta disimilitud necesita de la “retórica” política y de diversos actores para su transmisión.

En este apartado nos centraremos en examinar tanto el relato político de Andalucía que comparten y que une a las distintas fuerzas políticas, como los variados discursos políticos que abanderan los partidos políticos andaluces con presencia en el Parlamento Autonómico. En este ámbito algunos estudios han apuntado a que la notoriedad o importancia de la inmigración en la agenda pública, medida a través de su impacto mediático, propicia que las políticas se vuelvan más restrictivas (Givens, Luedtke, 2005: 7-8, 12, 16). No obstante, la pregunta que queda pendiente de resolver es cuál es la diferencia entre la izquierda y la derecha cuando gobiernan en relación a esta temática, pues en lo que a política migratoria, entendiendo por tal la relativa al control y entrada en el territorio, en iguales condiciones no parecen existir diferencias significativas. No obstante, el mayor gap se produce en las políticas de integración de inmigrantes donde los partidos de izquierdas son más partidarios de expandir derechos y favorecer la integración que los partidos con una ideología conservadora (Money, 1999; Givens, Luedtke, 2005: 8, 16-17).

Veremos ahora el concreto discurso andaluz que analizamos de los distintos partidos se centra en la evidencia empírica recogida durante el trabajo de campo y en los distintos debates parlamentarios en temas de inmigración. El discurso político (parlamentario) en temas de inmigración se caracteriza por emplear un lenguaje técnico y homogéneo (Corrochano, 2011: 16) que empleando la retórica a favor de la ideología busca convencer.

¿Qué pasa en Andalucía? En esta Comunidad Autónoma nos encontramos con representación política de tres fuerzas: el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Popular e Izquierda Unida<sup>192</sup>. En el relato compartido sobre el “nosotros” colectividad andaluza puede destacar una identidad que no lleva implícita una reivindicación cultural propia de separación de España como reconocimiento. Esta construcción sobre Andalucía pasa por un pasado de convivencia entre distintas culturas en el período de Al-Ándalus (711-1492), que fue longevo en este territorio porque el reino nazarí de Granada fue el último en integrarse en la Corona de Castilla, hecho al que hay que sumar la centralidad política que tuvo esta zona durante esa etapa histórica. Esto hace que la idea de convivencia entre culturas y la apertura como parte “del ser” andaluz sea recurrente en los distintos relatos de las dispares fuerzas.

A este hecho hay que sumar un pasado emigratorio tanto interno como hacia el extranjero por parte de mucha población andaluza. La política económica española de la dictadura franquista se basó en tres pilares: atracción del turismo, captura de inversiones extranjeras, y exportación de capital humano, es decir, la emigración (Cazorla Pérez, 1979c: 229-230). Este discurso de la tolerancia vinculado con experiencias migratorias es común en territorios como Andalucía y la propia Galicia.

Las claves discursivas del pasado migratorio implican una visión de clase social “trabajadora” de los emigrados que perciben que su salida se debe a un desigual reparto de la riqueza y que contrasta con su “movilidad social” a raíz de dicha salida del país, a la escasez de empleo en las diversas regiones, a la falta de desarrollo económico para evitar la expulsión de mano de obra, y finalmente, a un proceso en el

---

<sup>192</sup> En las elecciones autonómicas andaluzas del año 2008 los resultados electores otorgaron 56 diputados y 2.178 mil votos al Partido Socialista Obrero Español de Andalucía, 47 escaños y 1.739 mil votos al Partido Popular, y 6 escaños y 317 mil votos a la coalición Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía. Enlace: [http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/JuntaElectoral/Resultados/BOJA\\_2008\\_63.pdf](http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/JuntaElectoral/Resultados/BOJA_2008_63.pdf) [Último acceso: 7 de Julio de 2015].

que el propio Estado ejercía el proceso de selección de las personas destinadas a migrar, es decir, una institucionalización de la emigración como política de estado.

No obstante, no existen vacunas preventivas contra el racismo, y normalmente, suele idealizarse la propia experiencia migratoria como legal frente a la “irregular” llegada de extranjeros<sup>193</sup>, y es común, que el proceso de movilidad social ascendente – en el caso de producirse- acabe por asignar a los actuales inmigrantes un rol de alteridad diferenciada y distante frente a su propia condición en el pasado, y por lo tanto, provoca un distanciamiento porque no se percibe su experiencia como semejante y aparecen los estereotipos y desconfianzas hacia la inmigración extranjera.

También, la propia visión estereotipada del emigrante<sup>194</sup>, en general, y del andaluz en particular en el resto del Estado Español vinculada con su gusto por la ociosidad, su escaso nivel de desarrollo económico, y finalmente, un nivel educativo deficiente. Esto derivó en insultos (léase “charnegos” en Cataluña) a la población andaluza emigrada en otras partes del Estado, connotaciones negativas que recuerdan a las recibidas por los campesinos polacos en Estados Unidos a comienzos del siglo XX (Thomas y Znaniecky, 2006: 396-397). Como bien indica el politólogo José Cazorla: “Desdeñados en el extranjero y discriminados en su propio país, ¿puede alguien valorar el sacrificio de los emigrantes interiores y exteriores andaluces, extremeños, gallegos o castellanos?” (Cazorla Pérez, 1979a: 125). Este estereotipo forma parte del relato político bien intencionado, especialmente, de partidos de izquierdas sería una medida preventiva en torno a la aparición de una respuesta xenófoba en la acogida de personas extranjeras. En líneas generales, este argumentario de la dimensión social forma parte de la columna vertebral de la clase política andaluza. Unos ejemplos de este tipo de autodefiniciones de qué significa “ser andaluz” en boca de sus élites dirigentes son los que aparecen a continuación, y que pueden ilustrar parte de las afirmaciones realizadas:

“Por qué? Porque Andalucía era emigrante. Pesa mucho [en el discurso]. Ha pesado mucho afortunadamente para favorecer la integración de las personas extranjeras

<sup>193</sup> Señala Cazorla Pérez (1979b: 226) que según una encuesta realizada por la Fondation Nationale de Sciences Politiques de Francia en 1975-1976, en una muestra de casi 250 emigrantes españoles un 44 por ciento entraron como turistas y un 7 por ciento señalaron que fue de forma clandestina, es decir, que más de la mitad lo hizo de forma irregular.

<sup>194</sup> La propia ley de emigración española aprobada en el año 1907 muestra un discurso protector hacia la figura del emigrante, rodeada de una serie de tópicos y estereotipos que asociaban esta condición como propia de individuos con limitada inteligencia y personas débiles, a lo que hay que sumar que proclive a abusos (Cabañete Pérez, 2014: 7-8).

porque todos los andaluces tenemos un tío, un padre, un primo que se tuvo que ir, y todos sabemos lo que es el drama de tener que abandonar a tu familia para tener una oportunidad y como es tan reciente esa realidad en la población andaluza aunque la memoria es muy corta.....Y a algunos se nos olvida y hay que recordarlo de vez en cuando”. [Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía, 2009-2012]

“Y había gente que decía: “Vamos a ver cómo, cómo vamos a fomentar la lengua y cultura de origen, por favor, si eso les va impedir...” Y me ponían el caso turco, me ponían el de los, el de los turcos en Alemania, me ponían... Digo: “Vamos a ver, lo que no podemos ser incoherentes, si nosotros estamos fomentando la lengua y la cultura andaluza de los dos millones de andaluces que tenemos fuera porque para uno saber dónde va, tiene que saber de dónde viene, eso no les impide la integración sigue ahí, máxima demostración”, digo: “No podemos eh es que es una cuestión de coherencia. Porque la emigración y la inmigración son dos caras de una moneda. Y entonces yo siempre decía, me decía: “¿Pero qué política?”, digo: “Mira, muy sencilla. Queremos para los que vienen lo mismo que hubiésemos querido tener para los que se fueron, igual, igual. Que no tuvimos por, por desgracia.”[Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía, 2004-2008]

La visión sobre la “integración”<sup>195</sup>, vinculada con cuestiones como la ideología del partido y su posición en relación al gobierno de la autonomía, suele indicarnos la percepción del PSOE, al frente del gobierno de la comunidad desde la transición democrática. La emigración y el exilio político pesan en el ideario de esta organización política, y por lo tanto, las exigencias a los inmigrantes se ven como similares a las del conjunto de la ciudadanía, prima por lo tanto el acceso al mayor número posible de

<sup>195</sup> Comparativa con el modelo catalán: “Y ahí sí se ven, veo clara diferencias dentro del modelo catalán que basa principalmente su objetivo en la integración lingüística y en que los extranjeros eh...dominen el idioma catalán para poder integrarse según ellos en la... Lo mismo ocurre en Valencia con su modelo de contrato de integración, ese curso de formación específico en el que supuestamente se le capacita al extranjero para vivir dentro de la Comunidad Valenciana. Y nuestro modelo es totalmente distinto. Nosotros no tenemos ningún contrato de integración, no eh tenemos ninguna prioridad específica en que...porque tampoco la tenemos una lengua específica, lo que sí hacemos es formar a la o darles cursos, sensibilizar a la población autóctona y sí damos formación lingüística pero de enseñanza del castellano a lo, porque es verdad que la lengua es el principal factor de integración, pero no... Hay distintas fórmulas, nosotros con los colegios no tenemos aulas de...para niños inmigrantes los que previa a la integración en el aula que le correspondería como a cualquier niño estén unos meses hasta que ya se evalúen que están o están adecuados o están...Para integrarse. Nosotros no. Nosotros metemos al niño, por ejemplo, desde el momento en que llega en el aula que le correspondería igual que a cualquier niño andaluz en cualquier barrio de Andalucía en el colegio que le corresponde según los parámetros establecidos. Y a partir de ahí, tenemos aulas de adaptación lingüística en las que se le dan refuerzos del idioma. Tenemos profesores que controlan eh...cómo ese niño se va integrando pero dentro del mismo aula con su, los mismos niños y le damos refuerzo educativo igual que a los niños autóctonos. Si en las matemáticas cojea, pues se les da el refuerzo de matemáticas; si cojean en lengua pues se le da refuerzo de lengua; pero tiene, recibe un tratamiento igual que un niño autóctono solamente que adaptado a sus necesidades educativas. No los separamos, sino que desde el primer momento está integrado en la sociedad en la que vive, ¿no? Y esa es, a mi juicio, la... Nosotros no tenemos ventanilla específica ni servicios específicos para inmigrantes, no. Pasamos de esas opciones que otras Comunidades sí ponen en práctica a la política de la normalización, es decir, la persona inmigrante que llega a Andalucía, que reside en nuestra Comunidad pasa a ser un vecino más de nuestros pueblos y ciudades y pasa a ser usuario de nuestros servicios y... y se les prestan en la misma ventanilla, con los mismos profesionales y en los mismos servicios y reciben los mismos servicios públicos que el resto de vecinos de Andalucía. Lo que hacemos es reforzar aquellos servicios, aquellos eh...instituciones, aquellos recursos administrativos que vemos que en un momento dado sí que pueden quedar obsoletos o porque (si ahí aumenta) la población en una determinada ciudad, en un determinado barrio y eso puede generar competencia, ¿no? Y, nuestra filosofía es que cuánto más demanda de servicio hay, hay que poner más recurso encima de la mesa para no generar competencia y no generar conflicto. En el momento que no hay competencia por un recurso, no hay conflictividad social y por ahí estamos, esa es la línea que no, que nos marcamos y, bueno, llevamos desde el 2001 que se puso en marcha el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía en el que se marcaban las primeras líneas estratégicas de intervención del Gobierno Andaluz, una política que es transversal en todo el Gobierno Andaluz. Hemos ejecutado en el 2009 el Segundo Plan y ahora mismo está a punto de ser aprobado el Tercero. Es decir, que vamos evolucionando” [Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía 2009-2012]



derechos, se trata pues, de una integración social<sup>196</sup>. También se hace referencia a la interculturalidad, pero este siempre es un concepto manejado más por gestores con responsabilidades política, que por los propios legisladores. La interculturalidad se muestra con una tercera vía que puede ser asumida por un cierto consenso partidario porque parte del principio de los derechos individuales propios del Estado burgués, y no de reivindicaciones comunitarias. Estas reflexiones pueden verse reflejadas en las siguientes transcripciones de las entrevistas realizadas a responsables de temas de inmigración vinculadas al Partido Socialista Andaluz:

“Para nosotros la integración es que eh...tienen un punto de vista intercultural. Es decir, es una persona que llega a nuestra tierra, que decide buscar una oportunidad de desarrollo personal o profesional en Andalucía y que esta Comunidad y este Gobierno tiene que garantizar que esa persona tenga los mismos derechos y las mismas obligaciones que cualquier andaluz. Desde el momento que está aquí tiene la misma (...) y la misma exigencia. ¡Y...ya está! Y nosotros no solamente no le pedimos a esa persona que renuncie a su bagaje cultural, todos somos herederos de nuestra...de nuestra historia, de nuestro bagaje cultural, todos acarreamos una mochila a nuestras espaldas con nuestras experiencias vitales y eso, a ningún ser humano, entendemos que hay que hacerle que renuncie, sino que lo que tenemos es que intentar que ese ser humano aquí tenga la oportunidad y también nos enseñe a nosotros lo mejor de ellos mismos” [Responsable de políticas de inmigración de la Junta de Andalucía 2009-2012]

Las críticas del Partido Socialista a la posición del Partido Popular están vinculados con su utilización electoral de la inmigración, además de con su exigencia de crear un contrato de integración para los inmigrantes que sería el paso previo para acceder a todos los derechos en la sociedad de destino. El Partido Socialista es crítico con esta medida porque rompe el principio de universalismo en el acceso al Estado de Bienestar que debe ser común al conjunto de la ciudadanía, y este parapeto conlleva que los criterios deben ser iguales para todos los individuos empezando por el

---

<sup>196</sup> El programa para las elecciones autonómicas del año 2012 no aparece en la propia página web del Partido Socialista de Andalucía, lo cual nos señala que cada vez la comunicación política tiende a convertirse en más efímera y ligera de contenidos ideológicos o programáticos. El programa recoge las propuestas del Partido Socialista Obrero Español en un apartado denominado “Integrar la diversidad”. Se habla abiertamente de una “sociedad intercultural”, y se centran las medidas en potenciar esa integración social. Entre las propuestas está la aprobación del III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Horizonte 2016), crear una “Estrategia Autonómica Integral para el Racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia dentro del marco establecido en el III Plan para la Inmigración en Andalucía” y también se intentarán elaborar planes locales de actuación integral contra la discriminación, se apuesta por mantener los servicios públicos normalizados necesarios en aquellos municipios con mayor número de inmigrantes para asegurar la prestación de los mismos con eficacia, eficiencia y calidad; se hace acopio de la necesidad de sensibilizar a la sociedad andaluza sobre los valores positivos de la diversidad cultural y el rechazo a cualquier manifestación de racismo o xenofobia, aplicar los mecanismos recogidos en el Estatuto de Andalucía para la gestión de la integración, y un largo etcétera. Enlace: [http://www.psoemalaga.es/documentoshrsfida/documento\\_2199.pdf](http://www.psoemalaga.es/documentoshrsfida/documento_2199.pdf) [Último acceso: 4 de Julio de 2015].

cumplimiento de las normas legislativas, ese sería el mínimo común convivencial que se exigiría para garantizar la convivencia y los derechos sociales. En este sentido, el Partido Socialista de Andalucía mantiene una posición contraria más contundente a la idea de “contrato de integración”, que la que sostienen otras delegaciones territoriales de esta fuerza política, en dónde en la letra de la canción se había colado el estribillo del esfuerzo de integración. Tanto el pasado migratorio como la apuesta por la extensión de derechos sociales al conjunto de la ciudadanía forman parte del manual legislativo de esta organización al frente de la Junta de Andalucía. Para contextualizar estas afirmaciones podemos introducir el siguiente párrafo transcrito de una entrevista realizada a un parlamentario socialista:

[Crítica del Partido Socialista al contrato de integración propuesto por el Partido Popular] “Usted tiene que firmar que se compromete a respetar...tal. Al ser mayor humano español de nacimiento se le hace también cuando es mayor de edad que firme un contrato de integración y respeto a todas las reglas. No me consta, ¿no? (...)Es que las únicas obligaciones que debes tenerlas, más que tener son los ciudadanos de este país. Esas son las únicas reglas del juego que son, es decir, las únicas reglas del juego. Eh...de verdad que funcionen como (...funcionar) sino como límite son las mismas que tenemos por toda España que tenemos que respetar todos eh... en principio...las leyes, sí, hay españoles que violan las leyes, sí. Por tanto puede que haya inmigrantes que violen las leyes, sí, pero lo mismo que españoles (...)tienen los mismos límites que tenemos cualquier ciudadano que es el cumplimiento de las leyes y, en su caso, en las sanciones que vienen aparejadas en nuestro ordenamiento jurídico ha habido incumplimiento. Más allá de ahí, usted es libre de ir a los domingos, de no ser creyente, de ser agnóstico, de creer en...Buda o de creer en quienquiera, ese es su problema. Por tanto, ¿qué elementos son los que son exigibles en integración? Los que deben formar parte de la ética pública, (en busca) de la ética moral individual, de la ética personal, o sea la ética pública. Y la ética pública (qué) al final las reglas de convivencia que marca la Constitución y punto”. [Parlamentario autonómico del Partido Socialista Obrero Español en la VIII Legislatura en Andalucía]

En el Partido Popular la idea de integración significa poner el acento en los quehaceres de los extranjeros en relación con su acomodación y convivencia en el territorio andaluz, pero también se pone en valor cuestiones como el enriquecimiento cultural que aportan los inmigrantes, y por último, siempre se manifiesta un miedo a ser tachados como intolerantes o racistas o por defender visiones anticuadas sobre la “nación” y sus valores por fuerzas de situadas en la izquierda (Bale, 2009: 10). En los

siguientes extractos de entrevista podemos leer reflexiones de la entrevista que pueden ilustrar el análisis anterior:

“Para mi integrar es que tengan nuestros nuevos vecinos, o sea, es que aquí si no podemos, por supuesto no excluyo a nadie, es más creo que es súper bueno, es súper rico que nosotros tengamos ese contacto intercultural con otras nacionalidades, con otras culturas. Con (por) eso conseguimos enriquecer mucho más a nuestro país y hacer una España mucho más cosmopolita y mucho más culta y enriquecida, pero sabiendo perfectamente, como digo, cuáles son sus plenos derechos, pero también conociendo sus obligaciones porque...y no quiero parecer, soy muy joven y no quiero parecer con esto que tenemos política ni mucho menos retrógrada ni nada, pero si que es verdad que todos debemos de conocerlo. Y si ellos quieren ser españoles de pleno derecho pues tienen que saber que de...que tienen que convivir pues como (yo) convivo actualmente. [Parlamentaria autonómica del Partido Popular en la VIII Legislatura, 2009-2012]

En Andalucía, el Partido Popular juega el rol de alternativa política al gobierno socialista cuya presencia es dominante en esta autonomía desde la restauración de la democracia en el Estado Español. Por eso sus reproches están dentro del enmarcado discursivo nacional, es decir, buscaban desgastar al gobierno estatal del Partido Socialista Obrero Español, y para ello exigen una política más restrictiva en las entradas y un mayor control fronterizo. Las críticas del Partido Popular en el ámbito andaluz hacia el Partido Socialista se basan en que estaban provocando un efecto llamada por permitir el acceso indiscriminado de los inmigrantes al Estado del Bienestar desde la Junta de Andalucía<sup>197</sup>. Tras este razonamiento, y de forma velada, se esconde la noción del “chauvinismo de bienestar”, es decir, se enuncia el miedo de parte de las clases populares, y enmascara en su premisa la posibilidad de limitar el disfrute completo e íntegro de los servicios y prestaciones del Estado del Bienestar en exclusiva para los nacionales, creando así una graduación en la ciudadanía social que

---

<sup>197</sup> El programa del Partido Popular de Andalucía para las autonómicas de 2012 tampoco puede consultarse en su página web. Pero una vez localizado tiene un apartado sobre inmigración. Esta organización reclama la puesta en marcha del III Plan Integral de Inmigración que no se ha realizado en fecha por el gobierno autonómico. Los objetivos en esta materia pasan por lograr una “inmigración legal y ordenada en coherencia con las políticas adoptadas por la Unión Europea”, una “inmigración vinculada al empleo y a nuestra capacidad de acogida”, el fomento del “conocimiento y respeto de los valores, derechos y deberes en los que se fundamenta nuestra convivencia constitucional, con especial atención a los derechos de la mujer y la infancia”, y finalmente, se marca como meta “combatir las prácticas racistas y xenófobas que puedan surgir en grupos específicos de población inmigrante” (Programa PP-Andalucía, 2012: 80). Las medidas que promueve pasan por poner en marcha el III Plan de Inmigración de Andalucía, la asistencia de traducción e intérpretes en servicios demandados por colectivos de inmigrantes, se buscará una coordinación en la contratación en los países de origen de trabajadores, se ampliará la red de centros de acogida y protección de menores, se fomentarán centros de acogida en los países de origen de los flujos migratorios, se potenciarán los programas de aprendizaje del castellano en colaboración con ayuntamientos y centros de educación para adultos, se apuesta por un apolítica europea común y la presencia permanente en Andalucía del FRONTEX, y entre otras medidas, se intentará una mayor proximidad entre las políticas de inmigración y de cooperación (Programa del Partido Popular de Andalucía, 2012: 81). Enlace: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/6118-20120302145916.pdf> [Último acceso: 4 de Julio de 2015].

discriminaría, al la par que dejaría en un segundo plano a los inmigrantes (Wimmer, 1997: 29-33; Faist, 1994: 451-455).

Izquierda Unida<sup>198</sup> es una coalición de partidos donde el ideario marxista tiene un enorme peso, y en ocasiones la llegada de inmigrantes se asocia con su papel de fuerza de trabajo, y por lo tanto su presencia está vinculada sólo a esta faceta y a su relación con la actividad económica. Aunque la formación siempre ha realizado una defensa del disfrute del Estado del Bienestar en pie de igualdad con los nacionales<sup>199</sup>. Asimismo, también esta fuerza política ha realizado una defensa de la ampliación de derechos políticos, especialmente, del derecho al voto por parte de los extranjeros residentes en España. Un ejemplo de su visión de integración laboral y social puede leerse en el extracto realizado a continuación:

“Es decir, la persona tiene que tener derechos, igualdad, proceda de donde proceda. Yo creo que con esa terminología o con esa frase pues te quiero decir cuál es el contenido general de nuestra posición política en materia de integración y en materia de inmigración, sí. Nosotros creemos que no puede haber ni debe haber ningún tipo de discriminación de ningún tipo de acceso a los servicios pero también de los derechos laborales. Y por eso nosotros tenemos bastantes eh...contactos sobre todo con los Ayuntamientos para que eso se produzca así y nuestros Ayuntamientos y nosotros mismos con las Centrales Sindicales para que eso se pueda evitar. ¿Se consigue? Pues bueno, a veces sí, otras veces no, sobre todo porque al ser el inmigrante también en un trabajo muy estacional desde el punto de la agricultura, bueno pues...hay momentos donde la gran afluencia pues incluso yo creo que permite que haya un cierto abaratamiento de los salarios y abaratamiento del...del mercado de trabajo, bueno, que yo creo que produce esa situación de mayor oferta de trabajadores, es decir, que demanda de trabajo pues produce una serie de situaciones que desequilibran, ¿no? En cualquier caso pues

<sup>198</sup> Organización que se define como un “movimiento político y social, que se conforma en una organización jurídica y políticamente soberna cuyo objetivo es transformar gradualmente el sistema capitalista en un sistema socialista democrático, fundamentado en los principios de justicia, igualdad, solidaridad y respeto por la naturaleza y organizado conforme un estado social y democrático de derecho, federal y republicano”<sup>198</sup>. Esta información está publicada en la propia página web de la organización Izquierda Unida. Link: <http://www.izquierda-unida.es/laorganizacion> [Último acceso: 4 de Julio de 2015].

<sup>199</sup> En programa para las elecciones autonómicas del año 2012 de Izquierda Unida se dedican dos páginas a hablar de temas de inmigración. El prólogo del programa hace referencia a que el modelo migratorio español es de inmigración laboral, y pivota en la exclusión de los inmigrantes en situación irregular dentro del mundo laboral. Desde Izquierda Unida se defiende que las políticas migratorias deben centrarse en aspectos sociales y humanos, y no sólo en cuestiones relacionadas con el control de fronteras, las relaciones internacionales e intereses económicos, y la gestión de derechos laborales. Para ellos una política de izquierdas debe girar en relación a los siguientes aspectos: “la participación comunitaria”, “la persona migrante debe ser considerada por encima y antes que la función laboral”, “el reconocimiento de la situación de asilo/refugio de las personas provenientes de países en conflicto bélico o con situaciones de dictadura política y la ampliación jurídica de las causas que se reconocen como asilo, refugio y trata de personas”, en el proceso de reagrupación familiar se apuesta por eliminar los “condicionantes económicos que impone la actual Ley de Extranjería y Modificación de la Directiva de Reagrupación Familiar, para que haga realmente efectivo el ejercicio de este derecho, en vez de obstaculizarlo”, y finalmente, “la denuncia de los convenios de expulsión; ya que a menudo conllevan violaciones de los derechos, ruptura familiar, represalias de las autoridades del país de origen y un grave desarraigo de las personas migrantes” (Programa de Izquierda Unida-Andalucía, 2012-2016: 109-110). Enlace: [http://www.iuandalucia.org/sites/default/files/iuandalucia\\_programa2012\\_0.pdf](http://www.iuandalucia.org/sites/default/files/iuandalucia_programa2012_0.pdf) [Último acceso: 4 de Julio de 2015].

siempre estamos pretendiendo que ese desequilibrio no suceda, pero, bueno, hay que reconocer que sucede”. [Parlamentario autonómico de Izquierda Unida en la VIII Legislatura, 2009-2012]

A Izquierda Unida desde el Partido Socialista y desde el Partido Popular se le critica su “buenismo” en temas de inmigración, y defensora de un mayor humanismo en el control de la frontera Sur de Europa<sup>200</sup>. La entrada en el gobierno andaluz de la coalición Izquierda Unida en el año 2012 se supone que provocará un discurso más institucional en materia de derechos y una posición más matizada en temas de inmigración. En el pacto de gobierno el tema de la gestión de la inmigración no cobra excesivo protagonismo, se vincula la temática a los Servicios Sociales, y se acuerda desarrollar una “estrategia autonómica integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia”, al igual que se pretende “fomentar los planes locales de actuación integral contra la discriminación” (Acuerdo por Andalucía, 2012: 52-53)<sup>201</sup>.

### **6.3. Las políticas (específicas) de integración para inmigrantes en Andalucía**

Como señala Michel Foucault las prácticas de gobierno son múltiples por son muchos los que ejercen el gobierno (Foucault, 1994: 180), a la par que existe una pluralidad de metas específicas que persigue el buen gobierno (Foucault, 1994: 186). La gubernamentalidad del estado derivado de la aparición de la población como un elemento central que gestionar, puede definirse como el “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población”, y el desarrollo de este tipo de poder, que ha permitido el desarrollo de aparatos concretos de gobierno, a la par que desenvuelto los acciones concretas (Foucault, 1999: 195). Dentro de ese proceso de gobernación, la Junta de Andalucía decidió poner en marcha un área específica en materia de políticas

---

<sup>200</sup> En esta misma línea, desde el área de trabajo de Izquierda Unida-Los Verdes de Andalucía a llevado una propuesta al Parlamento Andaluz de petición por parte del gobierno central de cierre del Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Algeciras e Isla Palomas, que fue respaldada por el Partido Socialista, y contó con la abstención del Partido Popular. Enlace: <http://www.iuandalucia.org/parlamento-andalucia-instara-al-gobierno-central-al-cierre-del-centro-internamie> [Último acceso: 4 de Julio de 2015].

<sup>201</sup> Esta información aparece en el “Acuerdo por Andalucía” firmado por el PSOE-Andalucía y UILV-CA el 18 de Abril de 2012. Enlace: <http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Acuerdo%20por%20Andaluc%C3%ADa.pdf> [Último acceso: 4 de Julio de 2015].

migratorias para abordar desde la especificidad el desarrollo de saberes concretos, y la coordinación con otras áreas de gobierno de dicho organismo.

El suceso condicionante que marca el inicio de las políticas de integración de inmigrantes en Andalucía, según la evidencia empírica recaudada durante el trabajo de campo, son los actos racistas ocurridos en El Ejido (Almería) en el año 2000<sup>202</sup>. En este mismo año, las competencias en materia de coordinación de políticas migratorias que estaban en la Consejería de Asuntos Sociales pasan a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía<sup>203</sup>. La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, ubicada en la Consejería de Gobernación en Mayo de 2009, con la llegada del presidente Griñán al frente de la presidencia de la Junta de Andalucía, se adscribe a la Consejería de Empleo<sup>204</sup> que buscaba una adaptación de la estructura de la Junta de Andalucía al organigrama del gobierno español, para intentar que el interlocutor de la Consejería fuese el mismo en el ámbito estatal. En Junio de 2012 se produce otra reestructuración de consejerías y el área específica de inmigración pasa a depender de la Consejería de Justicia e Interior<sup>205</sup>. Evidentemente estos cambios de ubicación poseen un significado que puede leerse en clave de rebajar su centralidad para pasar a una posición más marginal en la estructura gubernamental. Este extracto de entrevista nos sirve para apoyar este debate sobre la ubicación de las políticas de integración dentro del organigrama de la Junta de Andalucía:

“Yo creo que filosóficamente han aceptado. No es lo mismo en Gobernación que parece que es muy serio (...). Se le da un cariz de mucha importancia y de un cariz político fuerte. El paso a empleo, en la práctica tampoco ha implicado gran cosa, el problema es que vemos que Empleo tampoco debe ser la Consejería donde tiene que estar la coordinación de políticas migratorias. Podemos limitar a la

<sup>202</sup> El 6 de Febrero de 2000 un joven marroquí de 22 años con trastornos mentales apuñaló a una mujer causándole la muerte inmediata, esto provocó una ola de violencia contra la población de origen extranjero. Ver noticia: “Regreso a El Ejido” de Jesús Rodríguez para El País, publicada el 19 de Octubre de 2008. Enlace: [http://elpais.com/diario/2008/10/19/eps/1224397615\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/10/19/eps/1224397615_850215.html) [Último acceso: 30 de Junio de 2015].

<sup>203</sup> El artículo 4.2. del Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de Abril, sobre reestructuración de Consejerías, publicado en el BOJA nº. 50, 29 de Abril de 2000, deja constancia de este traspaso de competencias. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/50/d1.pdf> [Último acceso: 30 de Junio de 2015]. Posteriormente, el Decreto 138/2000 de 16 de Mayo, de estructura orgánica de la Consejería de Gobernación, desarrolla las funciones Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº. 59 de 20 de Mayo de 2000. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/59/d2.pdf> [Último acceso: 30 de Junio de 2015].

<sup>204</sup> Nota de prensa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía donde se produce el acuerdo de cambio de adscripción de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias en Mayo de 2009. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/detalleAsuntoConsejo?asunto=46815> [Último acceso: 30 de Junio de 2015].

<sup>205</sup> El Decreto 148/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior. Publicado en el BOJA nº. 115, de 13 de Junio de 2012. Enlace: [http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/115/BOJA12-115-00008-10370-01\\_00008859.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/115/BOJA12-115-00008-10370-01_00008859.pdf) [Último acceso: 30 de Junio de 2015].

inmigración como un hecho laboral. Sería absolutamente ingenuo. No podemos limitar a la persona como trabajador, podemos hacer desaparecer todos los ministerios y todos somos trabajadores (...) La simplificación es preocupante porque se está utilizando una visión utilitarista de la inmigración. Las novas conceptualizaciones de migraciones circulares, parece que estamos pasando a hablar de una especie de toyotismo social en la que la inmigración la queremos “*just in time*”, queremos asimilar la inmigración a otro tipo de teorías económicas, lo cual es un poco peligroso” [Responsable de una entidad de apoyo a inmigrantes en Andalucía]

A continuación, nos centraremos en el estudio de los cambios introducidos por el nuevo Estatuto de Autonomía, también desmenuzaremos la opinión sobre el proceso de integración de los principales actores sociales que trabajan en este campo (sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes), además de desmenuzar los distintos planes de integración de inmigrantes de la propia Junta de Andalucía, a lo que hay que añadir el papel jugado por los organismos de participación como el Foro Autonómico de la Inmigración que depende del gobierno autonómico, y para concluir, se examinará la implementación de políticas públicas en el ámbito municipal.

### *6.3.1. El Estatuto de Autonomía de Andalucía: más competencias en integración de inmigrantes y con consenso político*

La Constitución Española en su artículo 149.1.2. declara la exclusividad competencial del Estado en la gestión de la “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, y derecho de asilo”. El Estado español es el responsable de la regulación de la normativa de extranjería. Las Comunidades Autónomas asumieron una serie de competencias que le posibilitan articular una respuesta política en materia de integración social, económica y cultural de los extranjeros. Las atribuciones directas que le otorga la Constitución son las de vivienda, sanidad, cultura y asistencia social en su artículo 148.1, apartados 3, 17, 20 y 21 (Rodríguez Izquierdo-Serrano, 2013: 35-36).

Los recientes Estatutos de Autonomía de Cataluña<sup>206</sup> y Andalucía<sup>207</sup> incrementan el marco competencial regional sobre la gestión de la integración. Los

---

<sup>206</sup> El Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2005 de 19 de Julio) aprobado en 2006 mediante consulta popular y ratificado con modificaciones por el Tribunal Constitucional, señala en su artículo 138.1. que son competencias de la Generalitat de Cataluña: “la primera acogida de personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación”, el “desarrollo de política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias”, “el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación

estatutos son las normas más importantes en las Comunidades Autónomas, y en los casos catalán y andaluz han reclamado para sus territorios competencias en materia de inmigración como son los asuntos de la administración de los permisos iniciales de trabajo dejando para el Estado el cometido de los permisos de residencia, la inspección de trabajo, incluyendo entre sus competencias las políticas de integración de inmigrantes.

El propio Estatuto Andaluz en su artículo 5.3. señala que “dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía”. Esta misma norma se ha marcado como objetivo básico de la Comunidad Autónoma en su artículo 10.17. “la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía”. A esto debemos agregar el alegato en el preámbulo estatutario de una Andalucía con producto de civilizaciones diversas y de un mestizaje humano que se constata en una interculturalidad de “prácticas , hábitos y modos de vida” (LO 2/2007). En definitiva, las competencias en materia de inmigración aprobadas por unanimidad en el Estatuto Andaluz son idénticas a las solicitadas en el estatuto catalán, aprobado con anterioridad, pero recurrido en estos artículos relacionados con la inmigración por partidos políticos y otras instituciones (Rojo Torrecilla; Camas Roda, 2009: 107).

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, 31/2010 de 28 de Junio, abre la puerta para que todas las regiones puedan solicitar el traspaso de la competencia de la gestión de los permisos iniciales de trabajo, que por el momento sólo han recogido los estatutos catalán y andaluz, y sólo está ejerciendo

---

social”, y el “establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas”. A estas competencias hay que añadir la que aparece reflejada en el artículo 138.2 que afirma que le corresponde a la Generalitat la “competencia exclusiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Catalunya”. El ejercicio de esta competencia se realizará en coordinación con el Estado que es responsable en materia de entrada y residencia de extranjeros. La Administración Autónoma se encargará de la “tramitación y resolución de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena”, y hace referencia a los servicios portuarios y aeroportuarios que serán responsabilidad de la propia Generalitat previa negociación de su transferencia por parte del Estado.

<sup>207</sup> La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 de Marzo) aprobado en el año 2007, recoge en el capítulo III, artículo 37.9. que uno de los principios rectores de las políticas públicas será “la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes”. El artículo 62.1. del citado Estatuto de Autonomía asume que son competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza las “políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”. Además asume la “competencia exclusiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia, y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de sanción e inspección”. El artículo 62.2 de dicho Estatuto afirma que la Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre extranjería e inmigración que tengan especial trascendencia para esta autonomía, y más específicamente, en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros.



dicha competencia la administración pública catalana (Montilla Martos y Rodríguez Candela, 2011): Esta sentencia interpreta que el dominio en materia de inmigración no es exclusiva del Estado, sino que deberá compartir esta responsabilidad con las Comunidades Autónomas en una serie de materias recogidas por la Constitución (Rodríguez-Izquierdo Serrano, 2013: 37)<sup>208</sup>.

El Estatuto Andaluz, al contrario del catalán, recibió el apoyo de las tres fuerzas políticas con presencia en el parlamento andaluz, logrando incluso la casi totalidad del respaldo parlamentario en su paso por el Congreso de los Diputados. El contexto y la coyuntura política que concentró el disenso en el caso catalán quizás facilitase este consenso andaluz, sumado al hecho de que este estatuto no suponía ningún pulso político-identitario al gobierno central. No obstante, quisimos profundizar en los debates acerca de las competencias en materia de inmigración del Estatuto Andaluz, y el por qué del consenso en esta materia.

Nuestras fuentes apuntaron que hubo discusiones entre las distintas fuerzas, como por ejemplo, la resistencia del Partido Popular a dar la “condición de andaluz o andaluza”, recogida en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía del 2007, pues consideraban que este reconocimiento era muy generoso al entender que formaban parte de la ciudadanía andaluza los/las ciudadanos/as españoles con vecindad administrativa en cualquier municipio de Andalucía<sup>209</sup>. Al final cedieron y dejaron el concepto de ciudadanía en su versión más amplia.

El proceso del Estatuto Catalán concentró la mayor parte de las disputas y desencuentros políticos en torno al modelo territorial del Estado en aquella época. Quizás como contrapartida el Estatuto Andaluz era una propuesta integrada, y poco

---

<sup>208</sup> La propia Asamblea de Regiones de Europa (ARE) de la Declaración de Tampere sobre la integración de los inmigrantes apuntaba que las regiones deben esforzarse en poner en marcha políticas de integración en ámbitos como la educación, el empleo (especialmente, el acceso), la vivienda, el acceso al Estado del Bienestar, la igualdad de género, etc. (Rojo Torrecilla; Camas Roda, 2009: 101-102).

<sup>209</sup> El artículo 5, titulado “Condición de Andaluz o Andaluza” indica en su primer epígrafe que “a los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces o andaluzas los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía”. En su epígrafe segundo dicen que “Como andaluces y andaluzas, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición con el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado”. Y su último apartado, referido a la población extranjera, hace referencia a que “Dentro del marco constitucional, se establecerán mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía”. Ley Orgánica 272007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Publicada en el BOE, nº. 68, 20 de Marzo de 2007. Enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825> [Último acceso: 23 de Julio de 2015]

reivindicativa de mayores cuotas identitarias, y esto facilitó el entendimiento y su respaldo político mayoritario. El debate sobre el Estatuto, y muy especialmente sobre las competencias en inmigración, está condicionado por una serie de factores políticos como son los siguientes: la suma de diputados del Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida en la cámara autonómica eran suficientes para aprobar el Estatuto sin el apoyo del Partido Popular, lo que condicionó su capacidad de realizar presión; el interés del Partido Popular, principal partido en la oposición, de mostrar un carácter dialogante y autonomista para así poder conquistar el poder político en la región pudieron convertir la táctica pactista en un hecho consumado; y finalmente, la baja intensidad de “peligro secesionista” en Andalucía provocó una cierta relajación en la demanda de ampliación de competencias<sup>210</sup>.

Lo que sí que consiguió el Estatuto de Autonomía de Andalucía con un desarrollo competencial similar, aunque rebajado en algunas áreas, fue normalizar las peticiones, es decir, considerar que más allá del debate territorial y político el proceso de descentralización que se demandaba era asumible y razonable<sup>211</sup>.

<sup>210</sup> Algunos de estos argumentos expuestos pueden apoyarse en extractos de entrevistas realizados durante el trabajo de campo en esta autonomía, y que pueden verse a continuación:

“Lo que pasa que lo que a nosotros siempre nos da miedo era este tema, este tipo de cosas y este tipo de competencias, es que efectivamente se lleven a cabo pues se lleven a cabo pues diecisiete políticas distintas en materia de permisos de trabajo en toda España, ¿no? Y que de alguna forma pues, bueno, pues sea la Comunidad Autónoma que mejor se mueva, ¿no?, pues la que tenga mejor eh...digamos, amparadas esas competencias y, sobre todo, mejor distribuidas esas competencias y tenga una mayor ayuda por parte del Estado. Eso es lo que a nosotros nos da miedo” [Parlamentaria autonómica del Partido Popular en la VIII Legislatura]

“[Traspaso de competencias en materia de inmigración en el Estatuto de Andalucía] Ese fue un elemento consensuado. Hay que tener en cuenta que el Estatuto este sale por... por cien por cien de apoyo y...fue en una negociación muy constructiva entre el Partido Popular, el Partido Socialista e Izquierda Unida. Es verdad que los puntos más progresistas los puso adelante el Partido Socialista e Izquierda Unida. (...) Sí, ahí hubo una voluntad de acuerdo muy fuerte a pesar de que había el debate de Cataluña por medio y había una posición muy diferente del Partido Popular al de Cataluña. Aquí hubo una...situación más bien de cara constructiva. Yo creo que el Partido Popular comprendió de que si no apoyaba el Estatuto de Autonomía no tendría capacidad nunca para poder acceder al Gobierno de la Comunidad Autónoma y quizás por eso se vino para adelante” [Parlamentario autonómico de Izquierda Unida en la VIII Legislatura]

“Nosotros [Partido Socialista] nunca buscamos, nosotros teníamos suficiente mayoría incluido con Izquierda Unida para elaborar el Estatuto. Pero siempre a nosotros nos interesó, nos interesó en el sentido positivo de la política que queríamos el consenso, no excluir a nadie. Y este tema, el Partido Popular que puede tener e incluso tiene otra visión de la integración, diga lo que diga, y no te va a decir...aunque yo te lo digo con total...convicción independientemente de cuál sea la afiliación de cada uno o la querencia ideológica...el Partido enmascara, que enmascara sus posiciones...sobre los temas. Si les conviene, hombre, es que algún rédito les dará y por tanto eh...el tema de la inmigración sabían que podía ser de los que en el último momento les produjera... ¡Vamos! Es que como lo utilizan alternativamente en función de cómo le interesa, es decir, si me interesan más Comarcas de Cataluña ahora con las recientes elecciones catalanas lo han (tratado de una manera) sin ningún tipo de pudores, eso creen que les renta cuarenta votos en esa Comarca, para adelante, ¿eh? Y ahí en la...en la... en la Comarca de al lado si creen que les interesa otra postura, son como Groucho Marx: “Tengo mis principios, sino le gustan tengo otros”, ¿eh? Digo en este tema en concreto, como en otros temas que son (...) que los partidos...que nos consideramos de progreso tenemos en estos temas eh...más enraizadas nuestras convicciones, nuestro entendimiento de cómo debe ser la integración de personas que vienen... a enriquecer nuestro mapa, nuestra realidad y eh...y su consideración desde derechos más fundamentales como personas, ¿eh?, y el respeto a sus derechos fundamentales y a sus libertades públicas como personas que son. Derechos humanos eh...en el gran sentido de la palabra y por tanto que su condición de inmigrantes no debe condicionarles el efectivo ejercicio de esos derechos y en otra tierra hay quien estaba (solo). [Parlamentario del Partido Socialista Obrero Español en el parlamento andaluz durante la VIII Legislatura]

<sup>211</sup> Un extracto de una entrevista realizada puede apoyar la afirmación realizada:

“Andalucía reivindica el tener eh...un control sobre las personas que vengan al territorio. Es decir, señor Estado, usted tiene las competencias del flujo migratorio pero yo como Comunidad Autónoma que además tengo el mayor techo competencial (...)pues

Lo que resulta indiscutible es que dentro del proceso de institucionalización de esta nueva política pública, su inclusión en los distintos estatutos de nuevo cuño provoca el refuerzo y blinda una actuación competencial en este marco. Lógicamente, los ritmos en la descentralización son distintos en las diferentes comunidades autónomas, y por el momento sólo Cataluña tiene transferida la potestad de administrar y gestionar los permisos iniciales de trabajo, o el área de inspección laboral. En contrapunto a los estatutos aprobados en la década de los ochenta que hacían especial incidencia en el proceso emigratorio, esta mención desaparece en gran medida del discurso y de la narrativa autonómica para afianzar la percepción de Andalucía como una región receptora de inmigración.

A pesar del grado de desarrollo competencial del Estatuto de Autonomía Andaluz, el simple hecho de tener reconocidas esas posibilidades de ampliar el autogobierno en materia de inmigración incide en la importancia de la gestión gubernamental multinivel en el Estado Español, y también en la relevancia que le ha dado a esta cuestión el conjunto de las fuerzas políticas andaluzas. El consenso generado en torno al texto del Estatuto también resulta de vital significación, porque le da estabilidad a un sistema político territorial que ha funcionado con corrección, y que se ha guiado en la máxima de acercar la política y el bienestar a instituciones cercanas al ciudadano.

### *6.3.2. Los agentes sociales como creadores de opinión sobre la integración de inmigrantes en la Comunidad Andaluza*

“La creación de una identidad (...) implica establecer antagonistas y otros cuya realidad esté siempre sujeta a una interpretación y a una reinterpretación permanentes de sus diferencias con “nosotros”. Toda época y toda sociedad recrea sus “otros”. Lejos de ser algo estático, la identidad de uno mismo o la del “otro” es un muy elaborado proceso histórico, social, intelectual y político que tiene lugar en un certamen, en el cual intervienen personas e instituciones de todas las sociedades” (Said, 2002: 436).

---

mire usted, yo quiero tener un techo competencial y quiero tener todas las atribuciones que por mi Estatuto pueda ejercer y entre ellas está el poder dar la primera autorización de trabajo. ¿Para qué? Para que sepan, yo controle perfectamente en función de las necesidades de mi mercado de trabajo las personas que viven en mi territorio. (...)Desde que se aprobó el Estatuto Andaluz ya no había más ruptura de Estado, ya no se rompía España. Entonces, en el caso de la primera autorización de trabajo es una competencia que está prevista que la desarrollemos que hay una ponencia creada entre el Estado y la Comunidad Autónoma y que el objetivo es que el Estado nos traslade la competencia y que los funcionarios que tiene ahora mismo en Extranjería pasen a ser funcionarios de la Junta de Andalucía y que seamos nosotros los que en coordinación con el Estado, por supuesto, pues podamos determinar las necesidades de nuestro mercado (...)[Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía 2009-2012].

La noción de integración debe ser dentro de su propia configuración de poder, parafraseando metodológicamente a Edward W. Said, es decir, entendiendo las diferentes magnitudes entre una sociedad de acogida demográficamente muy superior que un flujo poblacional de llegada muy inferior, ambos ellos plurales en su composición, pero con diferentes instrumentos a su disposición para perpetuar los mecanismos de reproducción sociales y culturales (Said, 2002: 25). De ahí se deduce la concepción y la percepción social en la que se sitúan a los inmigrantes.

El debate sobre la “integración” siempre levanta ciertas suspicacias por parte de los actores sociales por dos cuestiones, se ha convertido en una exigencia refrendada en la propia legislación de extranjería que intercambia esfuerzos de integración de los inmigrantes por derechos, y en segundo lugar, porque refuerza la mirada de que son los foráneos quienes deben cargar con todo el lastre de aproximarse a la sociedad de acogida. La ambigüedad del modelo político español en materia de extranjería ha jugado un papel político que pasa por la flexibilidad en las respuestas políticas y discursos, y que en definitiva, busca una adaptabilidad a la cambiante realidad migratoria y social. En Andalucía existe un fuerte discurso igualitario por parte de la clase política gobernante, y cuenta con amplio apoyo social, especialmente el que defiende la reducción de las desigualdades de tipo económico y la garantía de la igualdad de oportunidades. Esto hace que este discurso en materia de política social sea extensible a la percepción sobre la inmigración. Los actores sociales, como en el resto de territorios cuentan con un fuerte sesgo por su sensibilidad social en la defensa de este principio de igualdad económica para el conjunto de la población, a lo que hay que añadir las posiciones de demanda de mejoras en los derechos sociales para los extranjeros.

A pesar de las críticas al concepto “integración” por ser un término paraguas que puede albergar diferentes visiones bajo su sombra, lo cierto es que goza de un largo recorrido en la institucionalización de esta política sectorial migratoria. Las referencias a la palabra convivencia, o coexistencia entre personas con bagajes culturales está presente (Espadas, Aboussi y Raya Lozano, 2013: 448), e incluso, la propia visualización de España como un estado plural en lo cultural, social, económico y lingüístico, a la par de contar con capacidad para el encuentro y la correcta gestión

de las alteridades. También se resalta que el debate sobre la integración en el caso español llega tarde en relación con el contexto europeo, y que esto hace que se busquen alternativas a las filosofías “fracasadas” (asimilacionismo o multiculturalismo), como puede ser la visión intercultural de un Estado diverso en su composición interna como Bélgica<sup>212</sup>.

La interculturalidad también tiene su protagonismo en las políticas de integración de inmigrantes de la Junta de Andalucía, aunque es una puesta ideológica (débil) sin base social organizada. La visión crítica de los actores sociales, especialmente entidades pro-inmigración y asociaciones de inmigrantes, se centra en la escasa implementación de este principio. Están a favor de la perspectiva de una integración a título individual, no ven la integración con su dimensión de comunidades “sociales” con identidades comunitarias, por lo que impulsan el encuentro y la interacción bidireccional. La interculturalidad en la práctica se restringe al ámbito escolar, y particularmente a los centros educativos con presencia de extranjeros, en definitiva, se implementan determinadas actividades de tipo cultural que en ocasiones pueden verse como folclorizantes. Desde las entidades se valora positivamente el esfuerzo de la Junta de Andalucía por abordar esta apuesta por la intervención en materia de inmigración, creen que ha consistido en una normalización, es decir, en un acceso a los servicios, dispositivos y prestaciones del Estado del Bienestar, reforzando aquellas áreas con mayor demanda, es decir, que las políticas específicas tienen menos

---

<sup>212</sup> Estas reflexiones pueden contextualizarse con los siguientes extractos de entrevistas realizados a actores sociales:

“El modelo español no se conoce, y yo creo que incluso, me permites, es tan ambiguo como el propio país (...) No conoces cual es el modelo español, por eso digo que va como el viento, dependiendo de quién venga (...) No se filosofó mucho sobre la inmigración, yo pienso que ahí es dónde fallamos, se normalizó. No más. Y es ahí donde estamos atrapados hasta la fecha de hoy, en el discurso de la normalización. Y en Andalucía pues igual. Incluso en Andalucía, no sé quién, en un momento determinado fundamentalmente cogimos como ejemplo Bélgica, porque en Bélgica empezamos a hablar de interacción, de interculturalidad, y a hablar de la diversidad, y empezamos a distinguir. Y cogimos esos discursos para crear retóricas discursivas, fantásticas, maravillosas, para justificar lo bien que estamos haciendo las cosas. Pero a la hora de la verdad, nada tiene que ver con la realidad. Pero si yo escuché a José María Aznar hablar de interculturalidad, y reformó tres veces la ley de extranjería” [Técnico de una entidad de apoyo a inmigrantes con sede en Sevilla]

“Huimos de utilizar el término “integración” porque normalmente, porque tiene una connotación peyorativa, es decir, como si los de aquí son los civilizados y los que vienen de fuera pues bueno, parece que vienen de la selva o parece que vienen salvajes, “hay que integrarlos y hay que convertirlos como nosotros” y eso para mí es no una visión colonialista sino “españiquilista”. Lo que quieren es aniquilar el pasado que ha tenido esta persona y convertirlo en un cordobés o en un sevillano, o catalán, o madrileño, y no se trata de eso. Se trata de las dos partes. Los que llegamos y los que llegan de fuera y los que somos de aquí o los que son de aquí, deben hacer el mismo esfuerzo. Los que llegan, efectivamente, deben, debemos cambiar o nacer de hábitos, de prácticas para adaptarnos a una situación nueva donde nos encontramos en un contexto social, cultural, lingüístico, donde nos hemos encontrado obligados a venir a vivir o hemos optado a venir a vivir. Y los que son de aquí que deben aprender que están en un contexto global por toda la movilización de las personas, los desplazamientos, que hay que convivir con otras personas de otros contextos culturales, lingüísticos, sociales y bueno, hay que hacer una adaptación mutua para conseguir convivir. ¿Eso no lo están haciendo el andaluz con el gallego, o el catalán con el vasco, o el catalán con el madrileño? Si esto ha funcionado a nivel de un Estado compuesto por (...) 15 identidades distintas con su peculiaridad histórica, lingüística, gastronómica, y hasta religiosa en algunos casos” [Presidente de una organización de apoyo a inmigrantes de Córdoba y responsable político]

peso en su intervención. También es cierto que algunas entidades consideran que la radicalización del principio de igualdad es la base fundamental para construir una sociedad cohesionada. La normalización como modelo de integración está detrás de la apuesta andaluza<sup>213</sup>.

A pesar de que todo el sector entiende que se podrían aumentar los esfuerzos, y que debería priorizarse más esta área para garantizar una correcta inclusión de las futuras generaciones de hijos de inmigrantes, la demanda de una discriminación positiva hacia los inmigrantes es defendida sólo por reducido sector de asociaciones de inmigrantes que perciben que el avance real es lento en materia de aceptación y reconocimiento en la sociedad de acogida, y que también son conscientes del mayor rechazo que sufren colectivos como el subsahariano y el magrebí por parte de la sociedad andaluza. La política de integración de inmigrantes sigue percibiéndose como un área gestionada por nacionales. Estas percepciones pueden verbalizarse en parte de el siguiente extracto de entrevista a técnicos de entidades del tercer sector:

“Hay mucho que trabajar, porque todos los técnicos que trabajan para la integración de los inmigrantes o para el diseño de políticas de inmigración son nacionales, no cuentan con los inmigrantes. Esa es una de las cuestiones también que hemos dicho” [Presidente de una asociación de inmigrantes en Sevilla]

Los actores sociales, sindicatos<sup>214,215</sup>, entidades pro-inmigración<sup>216</sup> y asociaciones de inmigrantes<sup>217</sup> comparten la visión de normalización en el acceso al Estado del

---

<sup>213</sup> El análisis realizado puede apoyarse en algunos extractos de entrevistas del trabajo de campo realizado en Andalucía con actores sociales:

“No podemos dejar la interculturalidad como un anuncio de Benetton. Tiene que ser algo mucho más profundo. El problema es que nos quedamos únicamente en la parte más visible (...) La única posibilidad que tenemos ahora mismo de interculturalidad es el colegio, como ejemplo en el que puedes pivotar otro tipo de intervención, si hacemos una política educativa que sea lógica y que no genere guetos. Ojo, guetos no sólo de inmigrantes, sino de blancos” [Responsable de una entidad de apoyo a inmigrantes en Andalucía]

“Que la Comunidad Autónoma Andaluza opta más por la interculturalidad, y tal, pero bueno en la práctica luego hay que implementar eso, cómo depende tanto de las políticas municipales, e incluso del tejido asociativo. Yo creo que no está muy claro. En el papel, pero en la práctica, depende dónde, pero al final, el negro es negro y no puede evitarlo, y eso no en todas partes se acepta con la naturalidad que debería ser aceptado (...) Al final es que la persona tenga su trabajo, su sitio donde vivir, y su espacio donde cívicamente desarrollarse. Es que no hay más. Y de igual a igual. Que sí, que eso es casi utopía de momento, porque ni el trabajo no es fácil, ni en las primeras fases cuando llegan lo encuentran. La vivienda también los precios se disparan, y además lo hace difícil. Y ese es el objetivo nada más” [Técnico de una entidad de apoyo a inmigrantes en Andalucía]

<sup>214</sup> Los inmigrantes en el sindicato Comisiones Obreras de Andalucía suponían en el año 2010 un 4 por ciento de la afiliación que alcanza los 200 mil trabajadores. La persona entrevistada declaraba que la destrucción fuerte de empleo en sectores como construcción, hostelería, y en menor medida en empleo hace que los primeros en dejar de pagar las cuotas sindicales sean los trabajadores extranjeros. Cuentan con ocho Centros de Información a Trabajadores Extranjeros (CITE) en el año 2010 en Sevilla, Almería, Málaga, Marbella, Granada, Jaén, Córdoba y Huelva atendidas aproximadamente por seis personas en toda Andalucía. Este entramado de centros es financiado por ayudas públicas, salvo el centro de Málaga que se paga con recursos propios del sindicato. El sindicato recibía en el año 2010 una ayuda en materia de programas de inmigración de la Junta de Andalucía que ascendía a los cien mil euros. Destaca que en los últimos años, antes de 2010, la demanda de los usuarios fue bajando, y que en 2009 posiblemente atendiese a diez mil personas.

Bienestar, y entienden que sólo a través de una defensa de la igualdad real se sentarán las bases para gestionar la diversidad cultural que aporta la presencia de extranjeros en la sociedad andaluza. La política social de la Junta de Andalucía, y su trayectoria, han influenciado a la hora de intervenir y crear esta política sectorial. El papel de estas entidades es central, pues en muchas ocasiones los presupuestos y programas que manejan son muy superiores a aquellos con los que cuentan algunos municipios para abordar la integración de sus vecinos extranjeros, por lo tanto, juegan un papel relevante, especialmente, sindicatos y entidades de apoyo a inmigrantes<sup>218</sup>. El modelo de la Junta digamos que se basa en una igualdad cívica, y las entidades demandan un mayor esfuerzo en materia de interculturalidad, especialmente en cuanto a crear mecanismos para su correcta implementación.

### *6.3.3. Los planes de integración de la Comunidad Andaluza: la hora de los profesionales de la política*

En el caso andaluz se aprobaron dos planes integrales para la gestión de la inmigración en Andalucía en el período 2001-2004 y 2006-2009. A pesar de que se estaba trabajando en la redacción y aprobación del tercer plan este no vio la luz hasta el 2 de Septiembre de 2014<sup>219</sup>, lo que ocasionó que se promoviesen peticiones para renovar este instrumento político<sup>220</sup>. Esta aprobación es muy posterior al trabajo de

---

<sup>215</sup> En UGT-Andalucía cuentan contaban en 2010 con un total de 2.954 personas extranjeras afiliadas, de las cuales 1.861 eran hombres, y 1.093 son mujeres. No se disponen de datos de afiliación global.

<sup>216</sup> La Asociación pro-inmigrantes de Córdoba en 2010 tenía a once personas en plantilla (2 mediadoras, 2 orientadoras laborales, una técnica de proyectos entre otros profesionales). En ese año esta entidad contaba con un presupuesto aproximado de 500 mil euros. Cuentan con treinta y pico voluntarios, siendo las más tenazes un grupo de mujeres mayores pertenecientes a la congregación de franciscanas misioneras y a una institución terciaria.

En CODENAF-Almería hay tres personas contratadas: el coordinador, una trabajadora social y una abogada. Del Ministerio de Trabajo para la ONG al completo en toda España reciben 45 mil euros en el año 2010. La Junta de Andalucía a nivel provincial, y lo que llega a la entidad subvenciona entre 6 mil y 10 mil euros en 2010.

<sup>217</sup> El Foro de Inmigrantes de la Unión Europea, asociación que agrupa entidades de inmigrantes contaba con una subvención de la Junta de Andalucía en el año 2010 de 200 mil euros, un local en propiedad que están pagando, y tenían contratados a tres técnicos a tiempo completo. Según declaraciones de la persona responsable de la entidad.

La asociación Voz del Inmigrante de Sevilla tiene 100 socios con una cuota de 20 euros, y recibe una ayuda de la Junta de Andalucía en 2010, negándose a decir cual era el montante. Tienen a una persona contratada que ejerce de asistente social.

ATIME-Andalucía cuenta con cinco trabajadores en su sede de Sevilla, desconocen el número global de personas de su organización trabajando en otras zonas del territorio.

<sup>218</sup> En el año 2010 el montante global de subvenciones otorgadas por las Consejería de Empleo ascendió a 6,6 millones de euros, de los cuales 3,7 millones se dirigieron a entidades de apoyo a inmigrantes (y dentro de estos 200 mil euros fueron para universidades) y 3,1 millones se repartieron entre 272 entidades municipales. Enlace: <http://www.diariodesevilla.es/article/empleoempleo/900185/la/insercion/inmigrantes/se/promovio/con/proyectos/entidades/y/universidades.html> [Último acceso: 6 de Julio de 2015].

<sup>219</sup> El III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016 fue aprobado mediante el Decreto 124/2014, de 2 de Septiembre (publicado en el BOJA, nº. 172 de 4 de Septiembre). Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/172/1> [Último acceso: 2 de Julio de 2015]. El plan puede verse en el siguiente enlace: [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PIPIA\\_III.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PIPIA_III.pdf) [Último acceso: 2 de Julio de 2015]

<sup>220</sup> Recientemente, se aprobó una proposición no de ley en la Comisión 9-13/PNLC-000223, relativa a impulso del III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía en la Comisión de Justicia e Interior, celebrada el 19 de Junio de 2013. Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, nº. 260, en la IX Legislatura, el 9 de Julio de 2013. Enlace:

campo realizado, y al período de análisis del gobierno Zapatero, por lo que no entrará en el análisis realizado

El primer plan fue aprobado en 2002 a través de un decreto de la Consejería de Gobernación [Decreto 1/2002 de 9 de Enero; BOJA, nº 17, de 9 de Febrero de 2002]. Este proyecto nace con voluntad de integralidad política en la intervención y duración plurianual, después de las experiencias políticas en materia de integración de inmigrantes de los proyectos europeos, HORIZON e INTEGRA, en la década de los años noventa (Pumares e Iborra, 2008: 50-53). En este documento se percibe la integración desde una perspectiva integral del hecho migratorio que pasa por una inclusión económica, laboral y cultural de las personas migrantes, se concibe a la persona extranjera como un todo, y se entiende que el ejercicio de sus derechos debe facilitársele en condiciones de equidad. Como es habitual esta posición se distancia del asimilacionismo negador de la cultura de origen del inmigrante, y del multiculturalismo al que asocian con segregación y con empobrecimiento del pluralismo cultural por falta de interacción entre las partes. Su envite, en el que se menciona la interculturalidad como uno de los seis principios rectores de la acción, descansa sobre una integración que “suma valores en lugar de fraccionar y segmentar” [IPPIIA, 2002: 3-4]. En líneas generales la conceptualización del modelo suele ser ambigua en la mayoría de planes de integración de casi todas las regiones, porque esta es una forma de no definirse y de flexibilizar la visión de la inmigración.

El planeamiento diseñó seis objetivos que se consideraron relevantes que se pueden sintetizar en favorecer la plena integración de la población extranjera en derechos y deberes en la sociedad andaluza, garantizar el acceso a los servicios básicos comunes del Estado del Bienestar, mejorar la coordinación y cooperación entre administraciones y actores que trabajan en el área de la integración de inmigrantes, apostar por la investigación académica en temas migratorios y por la formación permanente de personal en este tipo de intervención; incrementar la sensibilización social hacia la inmigración y combatir el racismo y xenofobia, al igual que toda clase de discriminación por cuestiones de raza, étnica o procedencia nacional; y finalmente,



avanzar en la puesta en marcha de políticas de cooperación al desarrollo (IPPIIA, 2002: 68).

Los principios rectores que guiaron la acción del plan fueron nueve: igualdad, integralidad en las áreas de actuación, globalidad entendiendo la sociedad como un todo, coordinación interna y con organizaciones e instituciones externas, interculturalidad que se entiende desde el respeto a las distintas culturas dentro del marco de cumplimiento de los derechos humanos<sup>221</sup>; descentralización, especialmente a nivel local; normalización para evitar la creación de una red paralela de servicios; y finalmente, la socialización que supone la participación en el proceso de integración de la iniciativa social y de las redes informales que rodean al extranjero (IPPIIA, 2002: 65-66).

La responsabilidad de impulsar el plan recae en la Dirección General de Políticas Migratorias, máximo órgano encargado de esta política específica, y que se encuentra ubicado en la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. La coordinación técnica de la elaboración del Plan estuvo en manos de Teresa Bravo Dueñas, que sería en etapas posteriores responsable del políticas migratorias en la Junta de Andalucía. La propuesta de su elaboración sale de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, organismo de coordinación administrativo que cuenta con la presencia de la mayoría de departamentos de la Junta de Andalucía, que reunido en su sesión del 29 de Septiembre del 2000 toma esta decisión, estando presidido este organismo en esta etapa por el Consejero de Gobernación, Alfonso Perales Pizarro. Se trata por lo tanto de un plan administrativo gestado desde las entrañas del aparato de gobierno de la Junta de Andalucía, pero que contó con la consideración del Foro Andaluz de la Inmigración en junio de 2001, y que fue debatido por las distintas formaciones políticas, incorporando sugerencias de ambas entidades sociales y políticas, y siendo aprobado por unanimidad en el Foro Andaluz de la Inmigración el 10 de Octubre de 2001.

---

<sup>221</sup> La propia Teresa Bravo Dueñas en un artículo publicado en la Revista Portularia sobre el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009) desmenuza y amplía esta visión sobre la interculturalidad del plan: "Debemos ser capaces de definir un horizonte de sociedad intercultural, respetuosa con las identidades culturales, basada en los valores universales de respeto a los Derechos Humanos plasmados en nuestra Constitución, y en la tolerancia ante la diferencia. Esa tolerancia deberá ser activa, porque en ocasiones requerirá un esfuerzo de comprensión, y deberá siempre basarse en el conocimiento del "otro", porque la ignorancia es abono para la intolerancia. Ese modelo integral es el que, por medio de una integración voluntaria y racional, suma valores en lugar de fraccionar y fragmentarlos. Este es el modelo que ha adoptado la Junta de Andalucía" (Bravo Dueñas, 2002: 250).

El propio plan destaca la creación de dos entidades que favorecerán el desarrollo de estas políticas de integración, el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM)<sup>222</sup> que realizará parte de los estudios e informes técnicos sobre esta realidad social, y el Foro Andaluz de la Inmigración, creado por el Decreto 55/2001 (BOJA, nº 34, del 22 de Marzo de 2001)<sup>223</sup>, y tendrá como encomienda importante hacer un seguimiento del Plan, y garantizar la participación de actores políticos y sociales en la gestión de la inmigración.

El presupuesto para los cuatro años de aplicación del primer plan ascendió a los 306 millones de euros (IPPIIA, 2002: 170-171). Un 38 por ciento del total estaba previsto que se invertiría en el área socio-educativa, un 30 por ciento está destinado a recursos sociales, un 13 por ciento se proyectó que iría para el área socio-sanitaria, un 8 por ciento se iba a invertir en cooperación al desarrollo, un 4 por ciento fue dedicado a atención jurídica, y un 3 por ciento a vivienda, y el restante 4 por ciento se reparte en el área socio-laboral, sensibilización social, formación e investigación, y en el programas socio-culturales (IPPIIA, 2002: 170).

La evaluación del primer plan fue saldada de forma anual a través de los documentos técnicos de seguimiento del período comprendido entre 2001 y 2004, y finalizó con un proceso de evaluación externa. Es de destacar el acceso público a toda esta información que no suele ser una práctica administrativa común. Quizás el

---

<sup>222</sup> El Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM) es un proyecto de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía. El II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía le otorgaba a este instrumento la función de mejorar el conocimiento acerca de las migraciones internacionales. Desde el año 2007 hasta finales de 2013 la gestión técnica del Observatorio fue realizada por un equipo profesional del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) a través de dos convenios entre la Junta de Andalucía y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Al finalizarse este convenio, la gestión del proyecto pasa a manos de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/justiciaeinterior/opam/?q=home22> [Último acceso: 12 de Junio de 2015].

<sup>223</sup> El Foro Andaluz de la Inmigración es un órgano de consulta, representación y participación en el ámbito de la política social para inmigrantes. Busca crear un cauce de participación y debate entre todos los agentes sociales implicados en la gestión de la inmigración para promover la integración social de los inmigrantes de origen extranjero residentes en Andalucía. El Foro fue creado en 2001 [Decreto 55/2001, de 26 de Febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración, BOJA, nº 34 de 22 de Marzo de 2001], y modificado por en 2011 [Decreto 283/2011, de 4 de Octubre, por el que se modifica el Decreto 55/2001, de 26 de Febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración, BOJA, 25 de octubre de 2011]. Las funciones del Foro son las siguientes: a) promover el diálogo y la comunicación entre el colectivo inmigrante y la sociedad de acogida; b) realizar propuestas y recomendaciones para mejorar la integración social de los inmigrantes; c) recoger y canalizar las propuestas de los actores sociales que trabajan en el campo de la inmigración, y que puedan ser asumidas por las Administraciones Públicas; d) conocer los programas y actividades desarrolladas por las distintas administraciones con responsabilidades en este terreno; e) promover estudios e investigaciones sobre la integración social de los inmigrantes de origen extranjero y presentar propuestas para su integración social; e) ser un instrumento de lucha contra el racismo y la xenofobia; f) propiciar con propuestas propias la mejora de las relaciones interétnicas y la difusión de las distintas culturas presentes en Andalucía; y g) mantener contactos e intercambios con foros semejantes en el ámbito local, autonómico, estatal o internacional. El Foro está compuesto por un presidente, tres vicepresidentes y 33 vocales tanto de las Administraciones Públicas como de entidades sociales. El último cambio de vocales en el Foro se produce en el año 2010 [Orden de 6 de Abril de 2010, por la que se nombran vocales del Foro Andaluz de la Inmigración]. También existen foros a nivel provincial. Enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/la-consejeria/areas-de-actuacion/politicas-migratorias/participacion/foro-andaluz-de-la-inmigracion> [Último acceso: 12 de Julio de 2015].

problema está en que este proceso por su complejidad suele demorarse, y se publica con cierto retraso en relación al período a evaluar. La implantación del Sistema de Información de Recogida de datos (SIDIA) en el año 2003 facilitó la recogida de información para elaborar los indicadores, y posteriormente, la evaluación.

El segundo Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009) fue ratificado en el año 2006. La influencia política a nivel estatal se puede comprobar por la decisión de retrasar la aprobación de este documento en espera de que el gobierno central socialista aplicara los cambios en materia de extranjería y políticas públicas (Ortega-Pérez, 2011: 1390). En este documento se incorpora la visión de la Comisión Europea, perspectiva que está sintetizada en los Principios Comunes Básicos sobre Integración en la U.E., sobre la integración como un “un proceso bidireccional entre estas personas y la población de acogida” (IIPiIA, 2006: 11). Esta transformación se basa en los principios de normalización, igualdad y de acceso a los servicios y prestaciones del Estado del Bienestar dirigidos al conjunto de la ciudadanía. Para que la inclusión en la sociedad de las personas extranjeras sea exitosa es preciso llevar a cabo un proceso de sensibilización constante en el conjunto de la sociedad para generar actitudes positivas ante el hecho migratorio, siendo esta la principal forma de prevenir el surgimiento de actitudes racistas y xenófobas (IIPiIA, 2006: 10-11). Esta definición está en línea con la realizada en el primer plan, y sigue siendo muy generalista en su visión sobre esta realidad.

Los objetivos generales del segundo plan de integración son similares a los del primero, prácticamente, no existe variación en el contenido de los mismos, salvo el añadido de dos nuevas metas que apuestan por “promover las condiciones económicas, sociales y culturales que fomenten las políticas de acogida de la población que llega a Andalucía” y “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” (IIPiIA, 2006: 107).

Los principios rectores siguen siendo once, y la mayoría de los mismos se mantiene desde el primer plan, pero aparecen como una nueva apuesta el de adaptabilidad, cooperación y transversalidad. Por adaptabilidad se entiende que es

necesario poder realizar cambios en las medidas propuestas para moldear las mismas al proceso de cambio migratorio acelerado de la sociedad andaluza. Por cooperación se percibe la necesidad de colaboración con otras administraciones públicas con responsabilidad en esta área, especialmente, con el propio estado; este principio vendría a substituir al de coordinación que estaba presente en el primer plan de integración. Por transversalidad se entiende la necesidad de que las políticas de integración estén integradas en la gestión de las distintas áreas de la Junta de Andalucía (IPIIA, 2006: 105-106). Los principios rectores que desaparecen en el segundo plan en relación al primero son el de igualdad y el de globalidad, junto con el ya mencionado de coordinación. Se mantiene el rumbo programático, y existe una transición fluida entre uno y otro documento (Iglesias de Ussel et alia, 2010: 303).

Tabla 9. Indicadores del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004) [I]

Indicadores	I PRIMER PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2001-2004 [IPPIIA]
<b>Definición de integración</b>	La integración es concebida como una visión integral del fenómeno migratorio que propone la plena integración económica, laboral y cultural de las personas inmigrantes, que pivota en la concepción de la persona inmigrante como un todo para favorecer el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. La integración pivota en el "criterio de reciprocidad", y que se aleja de la inserción pasiva "que niega la identidad cultural del inmigrante, como de la segregación que aísla y empobrece el pluralismo cultural; este enfoque es que, por medio de una integración voluntaria y racional, suma valores en lugar de fraccionar y segmentarlos". [IPPIIA, 2002: 3-4].
<b>Objetivos generales</b>	Los objetivos generales son seis: a) "favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en el seno de la sociedad andaluza"; b) "asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población" e impulsando y creando estrategias para garantizar el acceso a los mismos; c) "cualificar la oferta de bienes y servicios" para "fomentar la coordinación y cooperación de las actuaciones de los poderes públicos, poniendo en valor los recursos disponibles"; d) "mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio, mediante el mantenimiento sostenido de la actividad de investigación y la formación permanente de personal cualificado para este tipo de intervención"; e) "fomentar la sensibilización social acerca de los valores positivos del hecho de la inmigración, y de rechazo a toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación"; y f) "contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante, mediante el conjunto de actuaciones que constituyen la Cooperación al Desarrollo, incidiendo, así en las causas del hecho migratorio" (pág. 68).
<b>Principios rectores</b>	Los principios rectores son: 1) igualdad, incorporación equiparada a los nacionales en derechos, deberes y oportunidades; 2) integralidad: el plan debe contemplar integradamente todas las áreas de actuación; 3) globalidad: el plan se orienta a la sociedad como un todo, y no sólo a una parte de la misma; 4) coordinación: todos los organismos de la Junta que intervienen deben coordinarse, al igual, que con otras administraciones; 5) participación: se busca la colaboración con organizaciones sociales, civiles, y culturales, al igual que de las universidades, en la elaboración del plan para que su aplicación sea asumida por los colectivos afectados; 6) interculturalidad: la pluralidad cultural de la inmigración debe conllevar a un proceso dinámico y real de la inmigración, que pasa por el respeto a las respectivas culturas y particularidades en el marco global de los derechos humanos; 7) descentralización: se busca una aplicación, ejecución y concreción descentralizada que implica la elaboración de convenciones con las entidades locales; 8) normalización: las medidas no deben ser excepcionales y/o distintas, se busca no crear una red paralela de servicios, sino de toda a la red habitual de medios y estrategias para responder a la llegada de personas inmigrantes; y 9) socialización: es preciso contar con la participación de la iniciativa social, que ocupan un lugar entre intermedio junto con redes no formales de socialización entre lo privado y lo público que es muy propicio para la intervención social en materia de inmigración (págs. 65-66).

Fuente: Elaboración propia a partir del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Junta de Andalucía, 2001).

Tabla 9. Indicadores del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004) [y II]

INDICADORES	I PRIMER PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2001-2004 [IPPIIA]
<b>Participación en la elaboración del Plan</b>	Los distintas consejerías de la Junta de Andalucía a través de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, que está bajo el paraguas de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
<b>Ubicación del área responsable del Plan</b>	Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que depende de la Consejería de Gobernación de la Junta.
<b>Presupuesto asignado</b>	El presupuesto en los cuatro años de aplicación (2001-2004) asciende a casi 306 millones de euros (IPPIIA, 2002: 170-171).
<b>Instituciones creadas</b>	Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM) y el Foro andaluz de la Inmigración (Decreto 55/2001, de 26 de Febrero) que será el responsable del seguimiento del Plan y que garantiza la participación de las entidades sociales en el mismo.
<b>Evaluación</b>	La evaluación pivotará en las áreas de intervención y sus objetivos, y en el estado de la cuestión en relación a la opinión de la población inmigrada sobre el plan, y de la población receptora de las políticas migratorias llevadas a cabo y su opinión sobre la misma (IPPIIA, 2002: 169). Se concretó en la realización de documentos técnicos de seguimiento de carácter anual y de una evaluación externa al acabar el proceso.
<b>Responsables elaboración</b>	La propuesta de elaboración del Plan sale de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias (reunión del 29 de Septiembre de 2000) <sup>224</sup> , y se plasma a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que depende de la Consejería de Gobernación de la Junta.

Fuente: Elaboración propia a partir del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Junta de Andalucía, 2002).

<sup>224</sup> Según el Decreto 382/2000, de 5 de Septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias (BOJA nº. 111 de 26/09/2000) se indica que la composición de dicha comisión está formada por miembros de la Administración Autónoma. El artículo 3 indica que el presidente era el titular de la Consejería de Gobernación, el vicepresidente era el titular de la Viceconsejería de Gobernación, el Secretario General era el titular de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, y los vocales son: el titular de la Dirección General competente en materia de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, el titular de la Dirección General competente en materia de Relaciones Institucionales, el titular de la Dirección General competente en materia de Instituciones y Cooperación con la Justicia, el titular de la Dirección General competente en materia de Trabajo y Seguridad Social, el titular de la Dirección General de Producción Agraria, el titular de la Dirección General competente en materia de Arquitectura y Vivienda, el titular de la Dirección General competente en materia de Salud Pública y Participación; el titular de la Dirección General competente en materia de Orientación Educativa y Solidaridad, el titular de la Dirección General competente en materia de Instituciones del Patrimonio Histórico, el titular de la Dirección General competente en materia de Infancia y Familia, el titular de la Dirección General competente en materia de Bienestar Social. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/111/1> [Último acceso: 5 de Julio de 2015].

Tabla 10. Indicadores del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009) [I]

Indicadores	II PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA (2006-2009)
<b>Definición de integración</b>	La integración de los migrantes se percibe como "un proceso bidireccional entre estas personas y la población de acogida" (IIPiIA, 2006: 11). La integración se basa en el principio de normalización, de igualdad y de acceso a los servicios propios del Estado del Bienestar. También es necesario realizar una tarea constante de educación y sensibilización para generar actitudes positivas ante el hecho migratorio, la principal forma de prevenir el racismo y la xenofobia (IIPiIA, 2006: 10-11).
<b>Objetivos generales</b>	Los objetivos generales del segundo plan son ocho: a) "promover las condiciones económicas, sociales y culturales que fomenten las políticas de acogida de la población que llega a Andalucía", b) "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", c) asegurar el acceso, en régimen de igualdad y equidad, de la población inmigrante a los servicios básicos comunes de los que disfruta el conjunto de la población, y poner en marcha estrategias activas que garanticen este acceso; d) fomentar la cooperación, coordinación y seguimiento en las políticas públicas aplicadas por las distintas administraciones y de los agentes sociales; e) seguir fomentando la investigación en este terreno para mejorar el conocimiento sobre esta realidad social; f) "diseñar y promover programas de formación" para profesionales del ámbito público o privado sobre esta realidad; g) "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", y h) aplicar políticas de cooperación en las zonas emisoras para mejorar sus condiciones de vida (IIPiIA, 2006: 107)
<b>Principios rectores</b>	El plan cuenta con once principios rectores: 1) adaptabilidad: posibilidad de modificar las propuestas en contextos de cambio migratorio acelerado; 2) cooperación: colaboración con otras administraciones públicas con responsabilidades en esta materia; 3) coordinación: se ve como un rasgo interno a la administración autonómica, pero que debe descender al ámbito provincial ; 4) descentralización: se busca aplicar las políticas en los ámbitos provinciales, comarcales o locales; 5) integralidad: se busca no fragmentar a la persona, polo tanto se debe buscar la actuación conjunto de las diferentes áreas; 6) integridad: el plan se dirige en su conjunto a la sociedad andaluza; 7) interculturalidad: que pasa por el respeto a la diversidad como un elemento enriquecedor de la sociedad y un aspecto positivo; 8) normalización: se busca integrar dentro de los dispositivos existentes, pero también si es necesario se buscará aplicar medidas específicas para lograr un objetivo concreto; 9) participación: implicación activa de todo tipo de actores sociales, económicos, civiles y culturales en la elaboración y cumplimiento del plan; 10) socialización: la integración de la población extranjera, a parte de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, necesita de una implicación global de todas las entidades que participan en el fenómeno migratorio; 11) transversalidad: la inmigración como eje transversal a las políticas de la Junta de Andalucía (IIPiIA, 2006: 105-106).

Fuente: Elaboración propia a partir del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Junta de Andalucía, 2006).

Tabla 10. Indicadores del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009) [y II].

Indicadores	II PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA (2006-2009)
<b>Participación en la elaboración del Plan</b>	Los distintas consejerías de la Junta de Andalucía a través de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, que está bajo el paraguas de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. También de los actores sociales y políticos representados en el Foro Andaluz de la Inmigración.
<b>Ubicación del área responsable del Plan</b>	Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que depende de la Consejería de Gobernación de la Junta.
<b>Presupuesto asignado</b>	El presupuesto diseñado para los cuatro años de duración (2006-2009) del plan de integración es de 1.177 millones de euros (IIPIIA, 2006: 289-300).
<b>Instituciones creadas</b>	Ninguna diseñada para su creación.
<b>Evaluación</b>	El Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía (SIDIA) implica la medición de indicadores del Plan, datos que una vez recogidos serán analizados por el Observatorio Permanente de Andalucía de Migraciones (OPAM). Se realizará de forma periódica un informe similar a los Documentos Técnicos de Seguimiento. Será responsabilidad de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias la demanda de realizar informes oportunos que serán sometidos a consideración por organismos como el Foro Andaluz para la Inmigración, el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía (IIPIIA, 2006: 285-287).
<b>Responsables elaboración</b>	La Comisión Interdepartamental de Inmigración se reunió el 20 de Septiembre de 2005 <sup>1</sup> y aprobó un documento inicial de plan para el debate posterior. El Plan ha contado con la aprobación del Foro Andaluz de la Inmigración (16 de Febrero de 2006), previa incorporación de algunas sugerencias, y finalmente, se ha refrendado en el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (Reunión 9 de Mayo de 2006). Fue publicado en el BOJA, nº. 105, del 2 de Junio de 2006 (Decreto 92/2006 de 9 de Mayo por el que se aprueba el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)

Fuente: Elaboración propia a partir del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Junta de Andalucía, 2006).

El área responsable de la ejecución del plan sigue siendo la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que dependía de la Consejería de Gobernación en ese período (2006-2009). La elaboración de este documento técnico siguió un proceso similar al primero, fue una propuesta de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, y se abrió un período de debate en el



Foro Andaluz de la Inmigración, y para concluir, se llevó a cabo su aprobación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con un aval previo del presupuesto asignado por parte de la Consejería de Economía y Hacienda.

En el momento de su aprobación el segundo plan contó con un presupuesto de 1.177 millones de euros, lo que supuso un incremento que casi cuadruplica la cifra disponible para el primer plan (Pumares e Iborra, 2008: 56). De esta forma se viene a cubrir una demanda constante de la necesidad de más fondos para abordar políticamente el proceso de llegada de nuevos ciudadanos a la Comunidad Autónoma Andaluza. Este plan corre en paralelo con la aprobación por parte del Gobierno Zapatero del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como su refuerzo educativo en el año 2005 por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que supuso una transferencia monetaria importante hacia las distintas autonomías españolas (Pumares e Iborra, 2008: 56-57). Esto hace que el área de intervención socio-educativa crezca hasta consumir el 68 por ciento del presupuesto de este plan, cuyos recursos salen de la consejería de educación grosso modo, y que se agranda en treinta puntos porcentuales desde el plan anterior (Pumares e Iborra, 2008: 57). La segunda área con mayor volumen de recursos será la sociosanitaria que recoge un 13 por ciento de la partida global, porcentaje similar al primer plan aprobado en el año 2001. En tercer lugar, estaría el espacio de bienestar social e inclusión que concentra un 8 por ciento del total de recursos económicos, cuando en el primer plan se llevaba un 30 por ciento del total. En cuarto lugar, los recursos del área sociolaboral alcanzan el 4 por ciento de los fondos, incrementándose notablemente en relación a la partida del primer plan. El área de cooperación al desarrollo reduce su presupuesto en términos porcentuales quedándose en un 3 por ciento del total asignado al Plan. Y en quinto lugar, los recursos destinados a equipamiento, vivienda y alojamiento se llevan un 2 por ciento del total, lo que supone una merma porcentual en relación al primer plan. El otro 2 por ciento restante va destinado a formación, sensibilización social, atención jurídica, investigación, y cultura, ocio y participación (IPIIA, 2006: 290). El crecimiento global del presupuesto hace que sea complicado observar si su distribución fue la más adecuada, sorprenden los escasos recursos destinados a inserción sociolaboral y a vivienda, pero quizás en parte

esta percepción está tamizada por las necesidades que surgieron durante la crisis económica (empleo y un techo). No obstante, en las entrevistas realizadas a políticos responsables de la demarcación se manejaron cantidades de inversión muy por encima de lo presupuestado, alrededor de 1.400 millones de euros, este desfase se debe a la mayor llegada de población extranjera en esos años de crecimiento económico, y en una mayor inversión en cuestiones como escolarización de los menores. Lo cierto es que la falta de datos oficiales, y el cese de publicación de informes anuales y evaluaciones públicas en tiempos de crisis hace complicado el cotejo de esta información. Pero una máxima se cumple, los recursos económicos que usaba el organismo responsable siempre fueron una cuantía muy reducida en relación con la aportación de consejerías y áreas que concentran la mayor parte de los recursos públicos. El “modelo” es de normalización y de la “especificidad” cuenta con escasos recursos en relación a las demandas existentes.

La mayoría de medidas de ambos planes están pensadas para la integración individual, quedando en un papel residual las políticas dirigidas a fomentar la cultura de origen como construcción colectiva dinámica. La persona inmigrada se convierte en la alteridad hegemónica quedando olvidada la experiencia de integración del colectivo gitano como un ejemplo de etnicidad interna (Moreno Fuentes, 2010: 40, 42). Ni que decir tiene, que la interculturalidad queda relegada a un principio, y cobra escaso protagonismo a lo largo de los objetivos específicos o propuestas concretas. El modelo de integración es eminentemente social, dejemos lo cultural para los festejos.

El modelo andaluz ha tenido una especial confluencia en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración (PECI<sup>225</sup>), y en la política estatal de los gobiernos socialistas que adaptarán parte de esta visión individual y cívica del proceso en la propuesta flexible de políticas de integración de inmigrantes. Podemos hablar de un modelo compartido en gran medida por parte del Partido Socialista que gobernaba ambas administraciones tanto autonómica como central.

---

<sup>225</sup> “Entonces ahí sí ha tenido influencia el PECI, sí nos ha ayudado muchísimo y además compartimos con las mismas, los mismos criterios. Por ahí, nosotros nos hemos sentido completamente identificados. Aparte que también es que el Gobierno andaluz tiene el mismo color político que el Gobierno Central y por lo tanto compartimos el mismo proyecto y la misma visión de por dónde debe ir la política de integración” [Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía 2009-2012]

Los planes de integración son instrumentos criticados desde la oposición porque suelen reflejar un compendio de actuaciones que normalmente están en marcha por las distintas áreas, pero desde las fuerzas políticas en el gobierno se consideran un mecanismo útil para ordenar y compilar las distintas actuaciones en un terreno común. La percepción sobre la integración también tiene voces críticas, especialmente desde posiciones de centro-izquierda, que se cuestionan la necesidad de intervenir políticamente en este proceso, y en parte, destacan la mirada mesiánica que puede ocultarse detrás de la puesta en marcha de políticas específicas para este colectivo<sup>226</sup>. A continuación veremos reflejado unos extractos de entrevistas que pueden ilustrar estas afirmaciones realizadas:

“O sea, yo creo que...en...la mejor política social que se puede hacer no solo con los inmigrantes sino con todos los españoles son la de creación de empleo. Nosotros lo hemos presentado porque, bueno, aquí en Andalucía hay ya retrasado un Tercer Plan de Inmigración que se viene prometiendo, el segundo expiró en el año 2009, estamos en el 2011 y todavía no se sabe del tercero. Nosotros hemos pedido participar en ese programa. Eh...no, no, bueno, no nos han dejado, ya se traerá, evidentemente se está retardando porque no hay dinero, no son capaces de plantear ahora mismo a un programa que no vale absolutamente para nada porque, bueno, pues son un batiburrillo de todas las medidas que se están haciendo en todas las Consejerías y se plasman en ese Plan, ¿no? Pero...yo lo que sin duda, vamos, daría prioridad es a...al tema del empleo, ¿no?, y a partir de ahí pues, bueno, cuestiones fundamentales como son la educación de los niños inmigrantes y la sanidad, pero principalmente el empleo”.  
[Parlamentaria autonómica del Partido Popular en la VIII Legislatura]

“En el Tercer Plan pues sí, foros de participación, los foros provinciales de (...), pero no constituyeron un objeto de preocupación política específica por nadie. Y

<sup>226</sup> A continuación veremos reflejado unos extractos de entrevistas que pueden ilustrar estas afirmaciones realizadas:

“O sea, yo creo que...en...la mejor política social que se puede hacer no solo con los inmigrantes sino con todos los españoles son la de creación de empleo. Nosotros lo hemos presentado porque, bueno, aquí en Andalucía hay ya retrasado un Tercer Plan de Inmigración que se viene prometiendo, el segundo expiró en el año 2009, estamos en el 2011 y todavía no se sabe del tercero. Nosotros hemos pedido participar en ese programa. Eh...no, no, bueno, no nos han dejado, ya se traerá, evidentemente se está retardando porque no hay dinero, no son capaces de plantear ahora mismo a un programa que no vale absolutamente para nada porque, bueno, pues son un batiburrillo de todas las medidas que se están haciendo en todas las Consejerías y se plasman en ese Plan, ¿no? Pero...yo lo que sin duda, vamos, daría prioridad es a...al tema del empleo, ¿no?, y a partir de ahí pues, bueno, cuestiones fundamentales como son la educación de los niños inmigrantes y la sanidad, pero principalmente el empleo”.  
[Parlamentaria autonómica del Partido Popular en la VIII Legislatura]

“En el Tercer Plan pues sí, foros de participación, los foros provinciales de (...), pero no constituyeron un objeto de preocupación política específica por nadie. Y en otro momento, en momentos de bonanza como han sido los de años anteriores “y vamos a hacer también partícipes a estos, tal, tal, tal y por tanto investiremos más fondos en políticas de integración y tal...”. Pero que ya digo, es que esto es muchas veces en algunos temas a mucha gente que trabaja en, voy a decir una. Pero mucha gente que trabaja en temas de integración, los que les queda todavía eso eh mayoritariamente es gente que tiene un sentido religioso profundo. ¿Eh? Que tienen un sentido de religión profundo pero que han abdicado hace tiempo de su creencia en la religión. Lo que llamaba Freud un mecanismo de sustitución. Claro, lo mismo que habían integrado a los infieles, ¿eh?. Entonces pues hay que integrar a estas criaturitas tal, a estas personas que vienen. Y hay que integrarlas y hacerlas como yo. [Parlamentario autonómico del Partido Socialista Obrero Español en la VIII Legislatura en Andalucía]

en otro momento, en momentos de bonanza como han sido los de años anteriores “y vamos a hacer también partícipes a estos, tal, tal, tal y por tanto investiremos más fondos en políticas de integración y tal...”. Pero que ya digo, es que esto es muchas veces en algunos temas a mucha gente que trabaja en, voy a decir una. Pero mucha gente que trabaja en temas de integración, los que les queda todavía eso eh mayoritariamente es gente que tiene un sentido religioso profundo. ¿Eh? Que tienen un sentido de religión profundo pero que han abdicado hace tiempo de su creencia en la religión. Lo que llamaba Freud un mecanismo de sustitución. Claro, lo mismo que habían integrado a los infieles, ¿eh?. Entonces pues hay que integrar a estas criaturitas tal, a estas personas que vienen. Y hay que integrarlas y hacerlas como yo. [Parlamentario autonómico del Partido Socialista Obrero Español en la VIII Legislatura en Andalucía]

En definitiva, la no continuidad con los planes de integración es un indicador de que el cese de la entrada masiva de flujos migratorios, la asunción de la inmigración como laboral, y la propia crisis económica han desincentivado la puesta en marcha de este compromiso político de gobierno. Pero, es curioso que su aprobación se vea incentivada por la crisis en la frontera con la llegada de cayucos a las costas en el año 2014 lo que pueda provocar el rescate de este viejo instrumento de planificación en materia de integración de inmigrantes<sup>227</sup>. La respuesta política a la gestión de la inmigración en España es más reactiva que proactiva. Pensar que con más de setecientas mil personas extranjeras viviendo en Andalucía ya no se necesitan políticas de integración de inmigrantes puede ser temerario para la convivencia futura, y para la adaptación a realidades migratorias cambiantes.

#### *6.3.4. Los instrumentos para la ilusión: Foros.*

La integración política de los inmigrantes, entendiendo por tal el “reconocimiento como sujeto del espacio público de los inmigrantes” lo que implica la necesidad e revisar el derecho a la participación política y la percepción sobre la ciudadanía para garantizar el principio de igualdad entre residentes. Se ha producido una exclusión de los extranjeros del pacto entre Estado-Nación y ciudadanía (De Lucas, 2009: 14-15). Reparar esta inequidad pasa como mínimo por garantizar el derecho de

<sup>227</sup> El periódico El Diario de Sevilla a fecha de 9 de Marzo de 2014 en la noticia titulada “¿Qué puede hacer Andalucía?” que lleva por subtítulo “La Junta trabaja en un plan de inmigración que no se revisa desde 2009”. Se destaca que se está trabajando en este plan a raíz de los sucesos de intento de entradas irregulares en las fronteras españolas situadas en Andalucía por parte de inmigrantes (Ceuta, Melilla, las costas de Cádiz, etc.). Enlace: <http://www.diariodesevilla.es/article/andalucia/1725540/iquestqueacute/puede/hacer/andaluciacutea.html> [Último acceso: 12 de Junio de 2015].

sufragio activo y pasivo de los extranjeros extracomunitarios en los comicios locales. Esta propuesta, como hemos considerado en otros capítulos, fue ejecutada de forma parcial a través de la firma de convenios de reciprocidad entre España y los gobiernos de países emisores de extranjeros con presencia en nuestro país. La cuestión está, que al estar bloqueada esta vía, el punto de fuga pasa por la potenciación del asociacionismo inmigrante y la creación de organismos para canalizar la voz a la par que las necesidades de las personas migrantes en los distintos territorios.

Los foros o consejos de inmigración son organismos que buscan incentivar la participación ciudadana, son un instrumento institucionalizado de participación de un grupo de población (líderes de asociaciones de inmigrantes y entidades de apoyo a inmigrantes principalmente) para hacer valer sus necesidades y opiniones ante la Administración, a la vez, que son espacios de asesoramiento y debate, e incluso de coordinación entre actores políticos que trabajan en el mismo campo de intervención social (De Lucas, 2009: 23).

La aparición de foros consultivos en materia de inmigración, según el enfoque neo-institucional, puede responder a dinámicas de isomorfismo que hace que las Administraciones Públicas se imiten a la hora de adoptar políticas de participación, y promuevan reglamentos similares, intentando dar respuesta a situaciones de incertidumbre con instituciones que consideran legitimadas (Corrochano, 2010: 7, 10, 20; Corrochano, 2011: 16-17). Los partidos de izquierdas, a excepción del País Vasco y Cataluña, son los más proclives a la implementación de este tipo de mecanismos de participación. Estos foros creados son producto de una demanda social de intervención en materia de inmigración, y fueron iniciativa gubernamental son los más institucionalizados (Corrochano, 2010: 20, Corrochano, 2011: 24).

Las entidades de debate y consulta en especializadas en temas de inmigración son otro de los artefactos que pueden utilizarse como indicador para medir la continuidad y consolidación de una política de integración de inmigrantes en la Comunidad Autónoma Andaluza.

Al igual que el resto de Comunidades Autónomas, la Junta de Andalucía creó en 1996 el Foro Andaluz de la Inmigración<sup>228</sup>, que depende de la Consejería de Justicia e Interior, y que es el órgano de “consulta, representación y participación en el ámbito de las políticas para la inmigración y la diversidad cultural adscrito a la Consejería competente en materia de coordinación de políticas migratorias”<sup>229</sup>. Las funciones del Foro son las siguientes: a) posibilitar el diálogo y la comunicación entre la población extranjera y la sociedad de acogida; b) realizar propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración social de los extranjeros; c) recoger y canalizar las peticiones de las entidades sociales que trabajan con extranjeros para su debate y consideración, de ser el caso, por parte de las Administraciones Públicas; d) conocer la intervención y los programas en materia de inmigración llevados a cabo por todas las Administraciones Públicas con competencia en la materia; e) Incentivar investigaciones y estudios sobre la integración social de los inmigrantes extranjeros y presentar propuestas sobre políticas de integración social; f) desarrollar un papel activo como órgano en la lucha contra la xenofobia y el racismo, y a favor de la tolerancia, para lo cual se realizarán campañas en los distintos medios de comunicación para mejorar la imagen del extranjero en Andalucía; g) propiciar con medidas la mejora de las relaciones interétnicas y la difusión de las distintas culturas con presencia en Andalucía; h) tener contacto e intercambios con organismos similares con presencia en los ámbitos internacional, nacional, autonómico o local; i) elaborar propuestas y sugerencias de mejorar para lograr unas adecuadas relaciones interculturales y de respecto a la diversidad y pluralidad de tipo cultural, de creencias y convicciones, con total respeto a los valores y principios constitucionales; y j) finalmente, proponer y llevar a cabo medidas encaminadas a la igualdad de mujeres y hombres inmigrantes, que implican la prevención de la violencia de género, y responder a las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes<sup>230</sup>.

<sup>228</sup> El Foro Andaluz de la Inmigración fue creado a través del Decreto 456/1996, de 1 de Octubre publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº. 119 de 17 de Octubre de 1996. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1996/119/1> [Último acceso: 23 de Juno de 2015].

<sup>229</sup> Toda la información sobre el Foro está disponible en: <http://goo.gl/Dm3N7e> [Último acceso: 23 de Julio de 2015].

<sup>230</sup> Las funciones del Foro aparecen recogidas en los decretos: Decreto 55/2001 de 26 de Febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración (BOJA nº. 34, publicado el 22 de Marzo de 2001) [Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2001/34/3>, Último acceso: 23 de Julio de 2015], y el decreto 283/2011 de 4 de Octubre por el que se modifica el Derecho 55/2001, de 26 de febrero por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración (BOJA, nº. 209, 25 de Octubre de 2011, pp. 12-14) [Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2011/209/d/updf/d3.pdf>, Último acceso: 23 de Junio de 2015].

Este ente está integrado por un presidente, tres vicepresidentes y 33 vocales. El Foro Andaluz de la Inmigración renovó sus miembros en el año 2010<sup>231</sup>, y su composición es la siguiente: 9 representantes de la Administración de la Junta de Andalucía (titulares de los órganos directivos de las agencias competentes en las siguientes materias: participación e innovación educativa, vivienda, políticas activas de empleo, salud pública y participación, servicios sociales, infancia y familias, mujer, juventud, y libros, archivos y bibliotecas)<sup>232</sup>, 2 representantes de la Administración General del Estado, 5 miembros que representan a la administración local, 5 miembros de asociaciones de inmigrantes, 5 representantes de las entidades pro inmigración, 2 miembros de asociaciones sindicales, 2 miembros de entidades empresariales, un representante de medios de comunicación social, y 2 personas de reconocido prestigio y organizaciones relacionadas con la inmigración. Desde el año 2005 hasta esta renovación se puede decir que las entidades de apoyo a inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes son las mismas<sup>233</sup>, con lo que cual se produce una continuidad en puestos de representación de dichas organizaciones. La particularidad del Foro Andaluz para la Inmigración es la inclusión de medios de comunicación, porque se consideraba que una prioridad mejorar la percepción de la ciudadanía sobre la inmigración, que estaba muy alejada de la realidad; y la exclusión de partidos políticos de su composición con entes propios, eso si, representados a través de los distintos gobernantes a nivel local lo que muy probablemente le dotase de un mayor pragmatismo en relación a otras experiencias autonómicas.

<sup>231</sup> Orden de 6 de Abril de 2010, por la que se nombran vocales del Foro Andaluz de la Inmigración, publicada en el BOJA, nº. 81, del 28 de Abril de 2010 [Enlace: [https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/legislacion/9\\_1345\\_d4.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/legislacion/9_1345_d4.pdf), Último acceso: 23 de Agosto de 2014]. Por la Administración General del Estado estaban representados dos miembros de la Subdelegación del Gobierno, uno de Almería y otro de Huelva; por la Administración Local estaban el Alcalde de Cartaya (Millán Jaldón), la alcaldesa de Salar (Conce Trescastro), José García Fuentes (Concejal de Motril), Pedro Jiménez (Concejal de Huelva), y el Área de Igualdad y Ciudadanía (Diputación de Sevilla con Argota Castro); por las entidades sociales estaban ATIME (Kamla Rahmouni), Asociación Cultural Guinea Bissau Luso-Africano (Gregorio Gomes Ferreira), CODENAF (Said Bentrika), AMAL-Andaluz (Touria El Jebari), y Plataforma de Asociaciones de Inmigrantes (Joao Lourenço); por las asociaciones pro-inmigración estaban la Federación de Asociaciones Andalucía Acoge (María del Carmen Castellano Paredes); Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (Areceli Míguez Salas), CEAR (Mochón Martín), Córdoba Acoge (Gabriela Stan), Federación de Mujeres Progresistas (Alicia Vañó); por las entidades sindicales: CC.OO. (Rosa Berges), y UGT (Elena Peñalver); por las entidades empresariales: Moya Monterde por CEA, y Cíezar Muñoz (CEA); por los medios de comunicación social estaría la Federación Andaluza de Asociaciones de Prensa; y por personas de reconocido prestigio estarían Ignacio Romero por Cruz Roja Española y Juan Camacho por UAGA-COAG.

<sup>232</sup> El Decreto 283/2011, 4 de Octubre, por el que se modifica el Decreto 55/2001, de 26 de Febrero por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº. 209, de 25 de Octubre de 2011, señala la composición de este organismo. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/209/3> [Último acceso: 23 de Junio de 2015].

<sup>233</sup> Ver Orden del 30 de Septiembre de 2005, por la que se designan las entidades seleccionadas como miembros del Foro Andaluz de la Inmigración, publicada en el BOJA nº. 204, del 19 de Octubre de 2005, pág. 43. Enlace: [https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/legislacion/9\\_1253\\_orden\\_2005\\_09\\_30.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/legislacion/9_1253_orden_2005_09_30.pdf) [Último acceso: 23 de Junio de 2015].

La particularidad del Foro Andaluz de la Inmigración es su clonación provincial a través de la creación en el año 2005 de los Foros Provinciales de la Inmigración<sup>234</sup>, necesidad que respondía a las diversas realidades migratorias que conviven en un territorio tan amplio y dispar, se buscaba adaptar las políticas migratorias a las necesidades de cada realidad provincial.

A nivel municipal, y particularmente en la capital andaluza, se creó en abril de 2008 el Consejo Municipal de Participación de Inmigrantes (CMPM) del Ayuntamiento de Sevilla, contando con el respaldo unánime de los partidos con representación en la cámara municipal<sup>235</sup>. Esta iniciativa fue propuesta por la Dirección de Relaciones Institucionales en manos de Izquierda Unida en la legislatura que arranca en 2007 y finaliza en 2011, en aquella etapa cogobernaba la ciudad con el Partido Socialista. La innovación que planteaba este organismo de implicación era que estaba formado sólo por asociaciones de inmigrantes, su meta era favorecer la inclusión y participación política en la ciudad a través de este espacio institucional (Bermúdez Torres, 2011: 1153). Este Consejo era un órgano consultivo que pretendía una participación activa de los migrantes a través de sus entidades, llegaron a tener presencia en dicho organismo unas 50 asociaciones, es decir, la práctica totalidad de las existentes (Cuberos Gallardo, 2013: 130). Este consejo estaba formado mayoritariamente por asociaciones de magrebíes y subsaharianos, que contaban con mayor antigüedad en la ciudad, en detrimento de las asociaciones de latinoamericanos creadas más recientemente en consonancia con el escaso tiempo de instalación en la ciudad de los nacionales latinoamericanos (Cuberos Gallardo, 2013: 131-132). Los Foros, lejos de la horizontalidad son reflejo de la proximidad entre líderes comunitarios y políticos, al igual que implican el manejo de códigos técnicos especializados en su lenguaje, es

---

<sup>234</sup> Los Foros provinciales de la Inmigración fueron creados a través del Decreto 202/2005, de 27 de Septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración. Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº. 214, 3 de noviembre de 2005. Enlace: [https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/legislacion/9\\_1229\\_d1.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/legislacion/9_1229_d1.pdf) [Último acceso: 24 de Junio de 2015]. Las funciones son similares a las asignadas al Foro regional. Este decreto fue modificado por el Decreto 284/2011, de 4 de Octubre, por el que se modifica el Decreto 55/2001 de 26 de Febrero, que fue publicado en el BOJA, nº. 209 del 25 de Octubre de 2011. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/209/boletin.209.pdf> [Último acceso: 24 de Junio de 2015]. Toda la información sobre los Foros Provinciales de la Inmigración de la Junta de Andalucía se puede consultar en la siguiente página web: <http://goo.gl/QjU5Tc> [Último acceso: 24 de Junio de 2015].

<sup>235</sup> El periódico El Economista en su versión digital se hace eco de la creación de este organismo que publica con el siguiente titular: "El pleno aprueba por unanimidad la creación de un Consejo Municipal para temas de inmigración", el 18/04/2008. Enlace: <http://ecodiario.eleconomista.es/espana/noticias/485155/04/08/Sevilla-El-Pleno-aprueba-por-unanimidad-la-creacion-de-un-Consejo-Municipal-para-temas-de-inmigracion.html> [Último acceso: 24 de Junio de 2015].



decir, a mayor antigüedad mejor manejo del código lingüístico institucionalizado (Cuberos Gallardo, 2013: 133-134).

El funcionamiento del Foro regional es percibido por los actores como poco eficaz, con las limitaciones que impone lo consultivo, y protocolario en demasía, aunque en su valoración global todas consideran que se trata de un instrumento y un lugar de encuentro necesario. Las voces críticas que alzan la voz contra la política autonómica suelen proceder de los sindicatos y de alguna asociación de inmigrantes. Las asociaciones necesitan tiempo para transitar del asistencialismo a la reivindicación política (Zapata-Barrero, 2004b: 148-151). El papel de los colectivos subsaharianos con presencia en el Foro regional andaluz es de voces críticas y reivindicativas, esto se explica porque son las que mayor tiempo llevan funcionando en el territorio, a lo que hay que añadir que sus representados “nacionales” sufren con considerables dosis de rechazo social por parte de la población autóctona.

Es preciso destacar que la propia Junta de Andalucía, hecho que no sucedió en otras comunidades autónomas, modificó las funciones del Foro Andaluz de la Inmigración, entre otras cuestiones, para incorporar el mandato del artículo 49 de la Ley 12/2007 de 26 de Noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, donde se reiteraba la necesidad de “promover la integración, participación y promoción de las mujeres inmigrantes, promoviendo la interculturalidad y el valor de la diversidad dentro de un marco de derechos y de igualdad plena de las mujeres”<sup>236</sup>. A raíz de esta ley de igualdad se incluyó como función del Foro en 2011 la de “impulsar y promover medidas encaminadas a la igualdad de mujeres y hombres inmigrantes; a evitar y prevenir la violencia de género; y a dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes”. Las organizaciones de inmigrantes, salvo una de ellas que se nuclea agrupando a mujeres inmigrantes, están lideradas por hombres, en contraste con las responsables sindicales encargadas de esta política específica y las entidades de apoyo a inmigrantes que suelen tener un liderazgo femenino. En definitiva, dentro de la “élite” que gestiona y tiene visibilidad social para pronunciarse en tema de inmigración se produce una expulsión de las mujeres del círculo de influencia

---

<sup>236</sup> Este cambio aparece explicitado en el Decreto 284/2011, de 4 de Octubre, por el que se modifica el Decreto 55/2001 de 26 de Febrero, que fue publicado en el BOJA, nº. 209 del 25 de Octubre de 2011. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/209/boletin.209.pdf> [Último acceso: 24 de Junio de 2015].

organizado, para una vez más marginar a las mismas que, recordemos, constituyen el 50 por ciento de la población, en su rol de reproductoras de fronteras biológicas y étnico-culturales (Gregorio Gil y Arribas Lozano, 2008: 268). Esto hace que sea necesario la construcción de espacios puente, entornos contruidos por y para las mujeres que posibiliten el encuentro de las múltiples opresiones sufridas, y que pueda ser una vía para la autoorganización y para fomentar liderazgos capaces de subvertir la situación de infrarrepresentación (Gregorio Gil y Arribas Lozano, 2008: 279).

El Foro Autonómico, al igual que los provinciales, tiene altibajos en la intensidad de sus reuniones, hecho que deriva en gran medida de las demandas sociales y problemáticas en materia de inmigración de la agenda pública<sup>237</sup>. Sin embargo, existen una serie de indicadores que alcanzan a medir la institucionalización de dicho instrumento de participación que puede aplicarse al caso del foro autonómico, y es más discutible en las entidades provinciales y locales, que serían la existencia de un reglamento que señale sus funciones y que se va actualizando, la constitución formalmente de dicho organismo y la frecuencia de sus reuniones, la renovación de sus miembros y el tiempo que tarda en realizarse, la planificación o que la existencia del Foro sea contemplada en planes de actuación o en políticas concretas sectoriales, y finalmente, que el proceso de composición tienda a la objetividad además de que logre contar con una selección de vocales meritocrática (Corrochano, 2010: 12). La institución señalada cumple estos requisitos, a pesar de la inactividad o la crítica a la sedentarización de las organizaciones con mayor solera –y más centradas en la gestión de programas que en la reivindicación de derechos políticos y sociales- en este espacio de debate que impide una circulación de las élites en su seno, y continúa siendo vista como útil para la mayoría de sus componentes<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Un ejemplo de esto puede verse en su reactivación en el presente año 2014, donde después de una larga inactividad, y debido a los sucesos ocurridos en Ceuta se reunió el 20 de Febrero de 2014 para emitir un comunicado de crítica a las actuaciones de la Guardia Civil que derivó en la muerte de 15 personas fallecidas. Noticia recogida por el canal televisivo Canal Sur, el 20 de Febrero de 2014 con el titular: “El Foro Andaluz de la Inmigración critica la actuación de la Guardia Civil en Ceuta”. Enlace: <http://www.canalsur.es/el-foro-andaluz-de-la-inmigracion-critica-la-actuacion-de-la-guardia-civil-en-ceuta/365512.html> [Último acceso: 14 de Junio de 2015].

<sup>238</sup> Algunos de estos argumentos han sido esbozados por los actores entrevistados durante el trabajo de campo realizado, y aquí a continuación se reproducen una serie de extractos de las entrevistas que inciden en alguna de las afirmaciones realizadas: “Son importantes, son necesarios y son insuficientes. Son las tres las tres cosas. Después también tenemos reuniones con los responsables políticos para lo cual tradicionalmente siempre hubo una accesibilidad bastante importante. Los Foros deberían reunirse con más habitualmente. Actualmente tuvimos una época muy dura en la que prácticamente no existían. Nos hemos juntado dos o tres veces el año pasado [se refiere a 2010]. Pero también con la agenda muy limitada. Quizás pase un poco como en el Foro Estatal, que se está convirtiendo en un órgano más consultivo que de debate. Echamos en falta esa condición de más de

Los Foros y organismos similares de participación tendrán su sentido hasta el mismo momento en el que se produzca la entrada normalizada de los inmigrantes en la categoría de inclusiva de ciudadanía, y los derechos políticos de los mismos confluyan con los nacionales. Es su exclusión de esta área reservada a los nacionales lo que impide la desaparición de esta política específica y sectorial, y la que perpetúa su institucionalización.

### *6.3.5. El guión de la obra: propuestas políticas.*

Con la llegada a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía en el año 2000 de Alfonso Perales se produce una apuesta por abordar la inmigración desde un enfoque integral y transversal, y dejando de lado las políticas sectoriales en el ámbito de la inmigración. Será Teresa Bravo Dueñas, Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias (2004-2008) la encargada de diseñar el modelo andaluz de gestión de la política de integración de inmigrantes<sup>239</sup>, que se plasmó en el Documento Marco del Plan Integral, aprobado por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias el 29 de Septiembre de 2000 (I Plan, 2000: 6).

La idea que se trataba de impulsar era que el área de inmigración tuviese peso en el esquema organizativo de la Junta de Andalucía, para hablar cara a cara con otras consejerías, que fuese una política dirigida al conjunto de la sociedad andaluza, y que pivotase sobre el principio de normalización, a que hay que sumar, que buscase evitar la duplicación de servicios. La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias se ubica en la Consejería de Gobernación desde el año 2000 al 2009 pretendiendo tener esa posición de centralidad, y de destacar su importancia en el organigrama gubernativo, con posterioridad entre 2009 y 2012 estará en la Consejería

---

debate, y que se reúna en los momentos importantes. Nosotros echamos en falta que en el Foro Autonómico, y así se lo hemos dicho a la Directora General" [Director de una entidad de apoyo a inmigrantes y miembro del Foro Andaluz por la Inmigración]  
" [La existencia del Foro] Es que eso en sí mismo es constructivo. Trabajas, cueces, gestas, apuestas, y creas alternativas, llegas hasta lugares competentes en cuestión de ejecución. Nos lo tomarán en cuenta, o no nos lo tomarán en cuenta, pero por lo menos es un paso. Cuando hay una ley o una idea a ejecutar pasa por el supuesto del consenso, que es el Foro (...) y por lo menos le da un baño de consenso. Por lo menos por ahora da el baño ese de consenso a las cosas" [Representante de una asociación de inmigrantes en el Foro Andaluz por la Inmigración]

" [Sobre el Foro] No sirve para nada. Está copado por los mismos, los sindicatos y la Administración. Y punto y final. (...) Nosotros [se refiere a las asociaciones de inmigrantes] no podemos ser críticos con el político directamente. Los supuestas entidades autóctonas grandes quieren, quiere ser, tienen que ser ellos los que nos defienden, los que critican al otro para que nosotros salgamos y critiquemos al ministro. (...) Los críticos no somos miembros del Foro, ni en la estatal ni en la que de aquí" [Presidente de una asociación de inmigrantes y antiguo miembro del Foro Andaluz por la Inmigración]

<sup>239</sup> Para llevar a cabo este diseño visitaron países como Francia e Italia, incluso se entrevistaron con Livia Turco autora de la Ley de extranjería italiana Turco-Napolitano.

de Empleo, y desde el año 2012 a la actualidad se encuentra en la Consejería de Justicia e Interior.

La política de integración de inmigrantes busca un diseño arquitectónico, espacios e instrumentos políticos para su correcta gestión que pasan por el impulso de foros consultivos de participación sobre temas de inmigración [ver el apartado 10.2.4], la dotación de una planificación técnica de las prioridades y políticas a implementar a través de los planes integrales de integración de inmigrantes [ver apartado 10.2.3], aunque a esto podemos añadir, la creación de una comisión interdepartamental de políticas migratorias que sirve para garantizar la transversalidad en la actuación y la coordinación entre las distintas áreas de la administración autonómica, la apuesta por la provincialización de las política migratorias, y la constitución de un fondo autonómico para la financiación de proyectos vinculados al área de inmigración, entre otras muchas iniciativas que iremos destacando.

La Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias<sup>240</sup> nace en el año 2000 vinculada a la Consejería de Gobernación, y más concretamente a la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Desde el año 2010 está adscrita a la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración<sup>241</sup>. Esta comisión está compuesta por miembros de la Administración Pública en su gran mayoría<sup>242</sup>. Este

---

<sup>240</sup> La Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias (CIPM) fue creada en 2000 a través del Decreto 382/2000 de 5 de Septiembre, publicada en el BOJA, nº. 111, de 26 de Septiembre de 2000. Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/111/d1.pdf> [Último acceso: 30 de Junio de 2015]. En el año 1991 a través del Decreto 37/1991, de 12 de febrero, fue creada la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios para garantizar la coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía, en materia de Inmigración, y a través del decreto 9/2000, de 24 de Enero, se fundó la Comisión Interdepartamental de Extranjería, como órgano de asesoramiento adscrito a la Consejería de Servicios Sociales, para promover, entre otras funciones, las medidas necesarias para el desarrollo y la aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En la actualidad, esta Comisión está adscrita funcionalmente en la actualidad a la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración que depende de la Consejería de Justicia e Interior. Así fue aprobado a través del Decreto 281/2010, de 4 de Mayo, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno (Modificado por el Decreto 219/2011, de 28 de Junio, referente a la adscripción funcional de la Comisión Interdepartamental para la Cultura Emprendedora a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, BOJA nº. 137, de 14 de Julio). Enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/88/d2.pdf> [Último acceso: 30 de Junio de 2015]. Toda la información institucional de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias se puede consultar en el siguiente enlace: <http://goo.gl/u41eaV> [Último acceso: 30 de Junio de 2015].

<sup>241</sup> Ya en el año 1991 existe una Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios que estuvo vinculada a la Consejería de Asuntos Sociales, por lo tanto, este gobierno apostó desde sus inicios por la coordinación en materia de políticas migratorias. Esta comisión tiene cinco funciones: a) promover la coordinación y la iniciativa en las actuaciones en materia migratorio dentro de las competencias vinculadas a las distintas consejerías de la Junta de Andalucía; b) elaborar informes sobre las repercusiones de las leyes vigentes en materia de libertades y derechos de los extranjeros en España, y su integración social, dentro de las competencias que tiene asignadas la Junta de Andalucía; c) proponer las iniciativas precisas para el desarrollo y aplicación de la normativa vigente en relación con los procesos migratorios en la Comunidad Autónoma Andaluza; d) realizar propuestas para su traslación a otras administración públicas en relación con la situación y la realidad migratoria andaluza; y e) aquellas otras funciones que le sean otorgadas en materia de asesoramiento en políticas migratorias.

<sup>242</sup> La presidencia recae en el titular de la Consejería de Justicia e Interior, la vicepresidencia es del titular de la viceconsejería de dicho organismo, y el secretario general es el máximo responsable de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Los vocales son trece, se corresponden con las direcciones generales de bienestar social, infancia y familia,

mecanismo de coordinación interadministrativa existe en la totalidad de comunidades autónomas analizadas, su creación responde al deseo de intercambio y de coordinación en las actuaciones de las políticas migratorias. Para su correcto funcionamiento existe una serie de factores que influyen como el peso político de la Consejería donde se ubique, la propia prioridad en la agenda política del tema en cuestión, a lo que hay que añadir el interés por parte de la cúpula del gobierno de la Junta de Andalucía en abordar temas de inmigración, junto con la sensibilidad de los representantes políticos de las distintas áreas en relación con la cuestión migratoria. Los sucesivos cambios institucionales, a raíz de la redimensión de la infraestructura gubernamental en la Junta de Andalucía, con el canje de adscripción del área de inmigración, no han jugado de forma favorable a la hora de asumir como propia esta competencia, y hacer funcionar este tipo de organismos.

Un elemento innovador a nivel administrativo que puso en marcha la junta de Andalucía es la creación de un organismo de coordinación de políticas migratorias en cada una de las provincias andaluzas, que está relacionado con la puesta en marcha de los Foros Provinciales de la Inmigración en el año 2005. Esta coordinación es ejercida por un funcionario que se encarga de gestionar todo el tema de las subvenciones y el contacto con entidades del tercer sector (asociaciones de inmigrantes y entidades sin ánimo de lucro) que están ejecutando políticas en este ámbito, al igual que la relación directa con los municipios que reciben ayudas económicas de la Junta de Andalucía. Estas funciones son explicadas por una de las personas que fueron entrevistadas durante el trabajo de campo realizado:

“La figura de los coordinadores se traslada a un funcionario de la confianza del Delegado de Empleo que ahora es el responsable de la coordinación. Nos ha venido muy bien esa figura por una sencilla razón: porque es una persona que ha llegado a cada una de las asociaciones que había trabajando en la provincia, que lo conocen perfectamente, que lo identifican perfectamente, que conoce todo lo que se está haciendo por parte de las asociaciones y una persona que nos traslada a nosotros diariamente el pulso de cómo, qué necesidades hay en el territorio

---

patrimonio histórico, orientación educativa y solidaridad, salud pública y participación, producción agraria, arquitectura y vivienda, actividades y promoción deportiva, Trabajo y Seguridad Social, Instituciones y Cooperación con la Justicia, Planificación Económica, Relaciones Institucionales, y Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. También pueden acudir a las reuniones de este organismo, con voz pero sin voto, el personal de la Junta de Andalucía que a raíz de sus conocimientos en la materia pueda ser designado para esta tarea por el Presidente de la Comisión.

desde el punto de vista técnico” [Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía 2009-2012]

El Fondo autonómico de Inmigración para reforzar la cooperación con las corporaciones locales<sup>243</sup> nace en 2009 con la meta de afianzar la cooperación con los municipios e impulsar políticas en temas de integración de inmigrantes para garantizar los servicios en aquellas localidades con mayor presencia de inmigrantes (Ortega-Pérez, 2011: 1394). El fondo realiza transferencias a los ayuntamientos, y las cuantías se establecen a través de un modelo de baremo que refleja la realidad migratoria del municipio. Las localidades deben gastar esta ayuda económica en acciones encuadradas dentro de las líneas de actuación del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Estas subvenciones tuvieron una vigencia de cuatro años desde 2009 hasta 2012<sup>244</sup>, y junto con la cancelación del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes (FAIREA) a nivel estatal, ha supuesto un enorme revés para las políticas locales en materia de inmigración en el territorio andaluz.

En el período comprendido entre 2006 y 2012 los municipios andaluces recibieron ayudas de ambos fondos, estatal y autonómico, que superaron los 26 millones de euros para poner en marcha políticas de integración de inmigrantes, los años con transferencias más modestas fueron 2011 y 2012 con menos de un millón y medio de euros, y el punto álgido se produce en el año 2009 con subvenciones que superaron los seis millones de euros. Se trata de cuantías significativas que apoyaron el despegue de las políticas municipales.

---

<sup>243</sup> Toda la información sobre el Fondo Autonómico de Inmigración ha sido recogido en el siguiente enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/areas/politicas-migratorias/programas/paginas/fondo-autonomico-inmigracion.html> [Último acceso: 3 de Julio de 2015].

<sup>244</sup> El periódico “El Almería” se hizo eco de esta noticia bajo el titular: “La Junta se olvida de los albergues locales de acogida a inmigrantes”. Enlace: <http://www.elalmeria.es/article/andalucia/1768715/la/junta/se/olvida/los/albergues/locales/acogida/inmigrantes.html> [Último acceso: 3 de Julio de 2015].

Tabla 11. Subvenciones otorgadas a municipios andaluces a través del fondo estatal y autonómico (2006-2012)

Subvenciones a municipios andaluces	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fondo Autonómico de Inmigración	---	---	---	1.400.000	1.450.000	1.450.000	1.171.260
FAIREA municipios andaluces	4.480.145	4.715.811	4.896.174	4.875.723	1.724.142	---	---
<b>Total</b>	4.480.145	4.715.811	4.896.174	6.275.723	3.174.142	1.450.000	1.171.260

Fuente: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Justicia e Interior.

En el momento de realizarse la entrevista en el año 2011, el Fondo Autonómico seguía vigente y había sorteado la crisis, pero lo cierto es que poco tiempo después sería cancelado, al igual que descenderían enormemente las ayudas para programas de las entidades del tercer sector y se cancelaría en 2014 los presupuestos para investigación designados a las universidades andaluzas. Este es un extracto de una entrevista realizada a una responsable del área de inmigración de la Junta de Andalucía en el año 2011, antes de que se produjera la supresión de estos programas:

“Nosotros tenemos un Fondo que hemos creado autonómico en el que transferimos a los Ayuntamientos...con mayor peso migratorio fondos específicos para que trabajen en la integración y hacen Planes Municipales de Integración de los Inmigrantes. Y es verdad que había como objetivo ir incrementándolo cada año pero la crisis lo ha dejado estancado, bueno, y me puedo sentir más que satisfecha de que se mantiene. Este Fondo tiene, el Autonómico, un millón cuatrocientos mil euros. Se reparten entre los municipios con mayor presión migratoria. Son ciento veintisiete municipios creo. Eso los municipios con mayor presión en los que vive el ochenta y cinco, noventa por ciento de la población extranjera. Aparte de ese Fondo, transferimos otro que...el año pasado fue también de un millón y pico, que viene del Estado a través del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración que se transfiere a Andalucía se reparte entre tres Consejerías” [Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía]

Los responsables municipales de inmigración a nivel político y técnico consideraban más que necesarias las ayudas recibidas por los fondos autonómico y estatal, incluso se quejaban que los escasos fondos autonómicos y estatales otorgados

a los ayuntamientos nunca fueron equiparables a las carencias detectadas en materia de inmigración. En ocasiones, llegaron a señalar que determinadas entidades del tercer sector (Andalucía Acoge, Fundación CEPAIM) recibían ayudas más cuantiosas que los propios municipios. Lógicamente, la anulación de esta partida de subvenciones deja solos a los consistorios en su apuesta por la gestión de la convivencia<sup>245</sup>. Este extracto de entrevista nos permite contextualizar lo expuesto hasta ahora sobre esta temática:

“Te tratan como una ONG en tema de inmigración. Y claro, como los fondos se mandan de la Administración central a la autonómica, y la autonómica pues luego los distribuye, siguiendo una baremación que ellos hacen (...) siguen el SIUSS, el sistema informático de Servicios Sociales. Si yo tengo a mis técnicos, lo primero que les he hecho es un curso de formación, no quiero nacionalidad, que no quiero que se la pidan a nadie, que se trate a la persona como ciudadano. Y mis técnicos en el SIUSS no recogen nacionalidad porque es una filosofía de trabajo” [Personal político-técnico de confianza del área de inmigración en una ciudad andaluza]

Existen múltiples programas llevados a cabo por la Junta de Andalucía en materia de inmigración como es el caso del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM), un instrumento para mejorar el conocimiento sobre las migraciones internacionales y sus impacto social, económico y cultural, evolución y comparación con la realidad migratoria de otros territorios<sup>246</sup>. La puesta en marcha del proyecto Redes Interculturales<sup>247</sup> creado en 2008 que consiste en una iniciativa para incitar el trabajo en red, el intercambio y la comunicación entre entidades andaluzas del tercer sector que trabajen con población inmigrante en la gestión de la diversidad cultural y en un modelo de convivencia intercultural; este proyecto apostaba por la utilización de las nuevas tecnologías para fomentar estos propósitos, a la par que creó una plataforma de formación on-line.

---

<sup>245</sup> Este extracto de entrevista nos permite contextualizar lo expuesto hasta ahora sobre esta temática:

“Te tratan como una ONG en tema de inmigración. Y claro, como los fondos se mandan de la Administración central a la autonómica, y la autonómica pues luego los distribuye, siguiendo una baremación que ellos hacen (...) siguen el SIUSS, el sistema informático de Servicios Sociales. Si yo tengo a mis técnicos, lo primero que les he hecho es un curso de formación, no quiero nacionalidad, que no quiero que se la pidan a nadie, que se trate a la persona como ciudadano. Y mis técnicos en el SIUSS no recogen nacionalidad porque es una filosofía de trabajo” [Personal político-técnico de confianza del área de inmigración en una ciudad andaluza]

<sup>246</sup> Página web del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM): <http://www.juntadeandalucia.es/justiciaeinterior/opam/?q=home22> [Último acceso: 2 de Julio de 2015].

<sup>247</sup> Página web del proyecto Redes Interculturales: <https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/la-consejeria/areas-de-actuacion/politicas-migratorias/redes-interculturales> [Último acceso: 3 de Julio de 2015].



Y para finalizar, quizás también se podría citar a los Premios Andalucía Migraciones<sup>248</sup>, a través de los cuales la Consejería intenta dar un reconocimiento público a las actividades que sirvan para fomentar la diversidad cultural y social existente en Andalucía, a la par que potenciar la interculturalidad, y destacar aquellas medidas dirigidas a garantizar una mejor convivencia y a apoyar la integración social de las personas inmigrantes en la comunidad andaluza. Estos premios alcanzaron en 2013 su décima tercera entrega. Los galardones se dividieron en seis modalidades que son las siguientes: medios de comunicación, producción artística, programas educativos de fomento de la interculturalidad, programas de sensibilización social, buenas prácticas en la inserción laboral de inmigrantes, y interculturalidad en la red.

Sin embargo, la conclusión a la que puede llegarse es que se ha producido un recorte presupuestario muy importante que ha conllevado el cierre de todas aquellos programas y servicios que necesitan de recursos económicos, dejando en pie todas aquellas estructuras que tienen un peso más simbólico y propagandístico, véase, organismos de participación, premios de reconocimiento, o bien, la búsqueda de proyectos europeos que suplan la falta de financiación existente. Es decir, se ha producido una contracción y redimensión de esta área específica en las políticas públicas andaluzas, pero no obstante, sigue manteniendo un espacio de actuación y unos instrumentos para su planificación.

#### *6.3.6. Los actores secundarios: sindicatos, entidades de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes*

Los **sindicatos**, si cabe, en Andalucía muestran su versión más metafísica del inmigrante como trabajador, porque es en esta región donde el control migratorio, la existencia de contingentes laborales y las migraciones de trabajadores temporales inmigrantes confluyen con proyectos de asentamiento y de ciudadanía. Andalucía resulta un territorio apasionante porque existe una delgada línea roja entre las políticas de control migratorio y las políticas de integración de inmigrantes que se desarrollan en un mismo territorio. Las asociaciones de inmigrantes en esta zona, marcada muy fuertemente por la normalización en la incorporación, están atomizadas

---

<sup>248</sup> Enlace al enlace de Redes Interculturales: <https://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/la-consejeria/areas-de-actuacion/politicas-migratorias/premios-andalucia-migraciones> [Último acceso: 1 de Julio de 2015].

y dispersas sin lograr sacar partido a la legitimidad de la autogestión de políticas específicas dirigidas a una “alteridad” de la que forman parte.

La diferencia entre asociaciones de inmigrantes y entidades pro-inmigración es que las primeras son organizaciones creadas por iniciativa de personas de origen extranjero y dirigidas principalmente por inmigrantes no comunitarios, y las segundas son entidades creadas y gobernadas por población autóctona, pensadas para trabajar con un público inmigrante, o bien que no fueron promovidas con la intención de intervenir en un contexto general en temas de atención social, pero que un número importante de proyectos se dirigen al colectivo de inmigrantes (Espadas, Aboussi y Raya Lozano, 2013: 444).

Las asociaciones de inmigrantes en Andalucía entrevistadas cuentan con un reducido número de miembros activos que están integrados en la gestión, normalmente no pasan de cinco personas al frente de la entidad, y los motivos argüidos de esta baja involucración es que los inmigrantes están en una fase del proceso migratorio en la cual es preciso centrar los esfuerzos en trabajar para garantizar la permanencia en España, y en segundo lugar, a las dificultades burocráticas que supone ser directivo y tener que realizar las gestiones y la organización de las actividades (Espadas, Aboussi y Raya Lozano, 2013: 449). El propio Robert Putnam, uno de los teóricos del capital social, llega a afirmar que aquellos individuos que no tienen acceso al capital económico y humano, difícilmente accederán al capital social, porque se produce una paradoja, el capital social se concentra en aquellos que menos lo necesitan (Putnam, 2003: 650-652). En una investigación sobre los motivos que esgrimen los nacionales africanos para no participar en asociaciones de inmigrantes destacan los siguientes: condiciones económicas, sociales y laborales, siendo esta necesidad una de las más alejadas de la base de la pirámide y entrando dentro de lo que Maslow denominaría de realización personal; la crítica a la improvisación en la creación de la asociación y la prioridad de centrar más esfuerzos en mantener la entidad que en lograr los objetivos pretendidos; también se rechaza o se ve de forma crítica que la organización sirva para crear puestos de trabajo para su dirigentes; el individualismo de los inmigrantes; la falta de cultura asociativa en las sociedades de origen, y la desconfianza de que estas

agrupaciones estén controladas por los gobernantes en el lugar de origen; y la propia atomización del tejido asociativo acompañada de la falta de coordinación y desconexión entre estas entidades (Lacomba Vázquez y Giner Monfort, 2013: 75-82)

Sumada a esta cuestión de la participación hay que destacar que sólo una de cada tres entidades en el año 2011 contaba con fondos económicos regulares a través de un sistema de cuotas, subvenciones públicas o privadas o campañas de captación de fondos. La cantidad disponible de recursos para entidades es escasa y las exigencias técnicas de los proyectos que deben realizar son complejos (Espadas, Aboussi y Raya Lozano, 2013: 449-450). En las entrevistas realizadas en el trabajo de campo con las distintas administraciones públicas se puede considerar que el criterio fundamental es repartir ayudas económicas<sup>249</sup> entre todas las asociaciones solicitantes, cumpliendo un patrón continuista, es decir, suelen mantenerse los apoyos a aquellas entidades que llevan muchos años trabajando para la Administración con programas específicos en la atención a problemáticas y colectivos concreto, que tienen una extensa implantación territorial, y un voluminoso tamaño de socios y una gran capacidad de organizar actividades, aunque también se busca premiar lo novedoso frente a los programas similares ofertados por la mayoría de entidades. En definitiva, las entidades del tercer sector con mayor trayectoria suelen tener mayores facilidades para su supervivencia económica.

Según Vermeulen existen tres factores que influyen en los procesos de organización de los inmigrantes: las características propias de cada grupo étnico, la estructura de oportunidades políticas en ese determinado territorio y las dinámicas ecológicas/relacionales entre entidades que trabajan con metas similares (Vermeulen, 2005: 25-60). En el caso de las entidades especializadas de apoyo a inmigrantes de Andalucía podemos decir que su buena implementación ha logrado que la estructura

---

<sup>249</sup> Las asociaciones de inmigrantes y ONG sin ánimo de lucro pueden recibir subvenciones de los organismos provinciales de coordinación que son los encargados de valorar las peticiones y controlar la ejecución de los programas. En el caso de la provincia de Almería hay registradas un total de 167 entidades que trabajan con población extranjera, de las cuales en el año 2011 sólo solicitaban subvención unas cincuenta. A las asociaciones de nueva creación se les ayuda un poco para ver cómo son capaces de gestionar estos recursos y para incentivar su puesta en marcha. A nivel provincial en el año 2011 en Almería repartieron 300 mil euros aproximadamente, dos tercios destinados a infraestructuras y un tercio a programación. Los ayuntamientos en Almería también reciben esta subvención provincial que llegaba en el año 2011 a un montante de cien mil euros. Los grupos de investigación en la provincia de Almería recibieron también en 2011 cerca de 40 mil euros, pero esta gestión la llevan directamente desde la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. En definitiva, que la provincia de Almería en ayudas a nivel provincial gestionadas por los coordinadores provinciales en el año 2011 se llevó más de 400 mil euros en subvenciones, y esto es independiente de las convocatorias de fondos europeos y autonómicos.

de oportunidades para las asociaciones de inmigrantes sea reducida, y cuentan con una dinámica ecológica muy favorable a la reproducción de su dominio en la implementación de políticas de integración. Estas organizaciones sin ánimo de lucro especializadas en la atención a población extranjera en Andalucía cumplen una serie de criterios en su gran mayoría: se crearon en los años noventa, cuentan con un amplio soporte de socios, logran una cierta estabilidad en los ingresos –con los consecuentes reajustes de plantilla y programas propiciados por el recorte del gasto público de las administraciones españolas en este contexto económico adverso–, atesoran una amplia experiencia en la gestión de programas, sus recursos humanos están muy cualificados, existe una relación muy próxima entre sus miembros directivos y las Administraciones Públicas, y para finalizar, cuentan con una gran visibilidad social y reconocimiento por su trabajo (Espadas, Aboussi y Raya Lozano, 2013: 451).

Esta realidad contrasta con la debilidad del tejido asociativo inmigrante. Los responsables de dicho raquitismo institucional son las propias entidades porque no han sido capaces de romper con el atomismo étnico que las define, y pasar a ser agrupaciones con una composición cultural y de procedencias diversas; tampoco han sido avezadas a la hora de crear vías alternativas de financiación más allá de las ofertadas por las Administraciones Públicas o de ganarse su confianza para gestionar proyectos de intervención social; y finalmente, las que contaban con una mayor trayectoria por su antigüedad quizás no han sido competentes para liderar y sacar provecho de su posición privilegiada<sup>250</sup>.

---

<sup>250</sup> A continuación se pueden leer una serie de extractos de entrevistas que pueden apoyar estas afirmaciones realizadas en el análisis:

“Yo creo que...cómo se han fomentado tanto desde la propia Administración, al final no se ha conformado, no se conforman movimientos suficientemente potentes como para poder pues reivindicar para vivienda, por ejemplo, una cuestión muy importante, ¿no? Y...quizá eso es un lastre y luego además se tiene mucho la tendencia a crear asociaciones de una sola nacionalidad, ¿no?, entonces eso también es un... Hombre, que puede ser, que puede estar bien desde el punto de vista de...de la cultura de cada uno de los países, ¿no?, pues un poco lo que hace España con las Casas de España en los países por ahí, ¿no?” [Responsable de inmigración del sindicato Comisiones Obreras-Andalucía]

“Hubo un momento de auge en el cual el tejido asociativo estaba fortalecido pero ahora está muy debilitado. ¿Por qué? Porque la mayoría, o casi todas, dependemos de la misma fuente de financiación y eso hace que se debilite el tejido. Cada uno va contando sus milongas, haciéndose más gracioso, pasa como en todos lado. La Junta o los financiadores tienen sus preferencias, no en términos de trabajo sino de sus preferencias. Políticas, afinidades también...Todo eso” [Presidente de una asociación de inmigrantes]

“Tienen mayor consistencia, o están más consolidadas, las que son de inmigrantes que llevan un tiempo aquí. Porque claro, fíjate tú las criaturas con lo que tienen para sobrevivir (...) Todavía no están en la fase en que pueden tomar consciencia, y unirse, y poder exigir sus derechos. No solamente exigir tus derechos sino desarrollar tus propias actividades como asociación. Entonces cuesta trabajo, y muchas de ellas empiezan, pero a veces algunos tienen que cambiar de trabajo o de ciudad, y se rompen” [Técnico de una entidad de apoyo a inmigrantes en Andalucía]

“Las asociaciones pro-inmigrantes si que filosóficamente hemos tratado de incorporar a estas personas dentro de nuestra propia organización. Y también creo que el hecho de que las asociaciones de inmigrantes no tengan fortaleza no tiene porque ser malo. Creo que la normalización tiene también ese tipo de cosas. Personalmente, creo que la especialización nacional es muy peligrosa.

Las relaciones entre las asociaciones de inmigrantes y entidades pro-inmigración más representativas se producen en los foros consultivos especializados en temas de inmigración, y propulsadas por las Administraciones Públicas. Pero fuera de este espacio de confluencia el tipo de intercambios entre entidades son de carácter informal, y están ligados a afinidades personales entre técnicos, basados en intercambios de información y asesoramiento en cuestiones puntuales (Espadas, Aboussi y Raya Lozano, 2013: 452). El papel de las entidades de apoyo a inmigrantes es el brazo ejecutor de este tipo de política específica de la Junta de Andalucía. Este es un hecho diferencial en la implementación. La percepción de que los inmigrantes todavía son ese cuerpo-trabajo está presente en la mirada técnica de las entidades de apoyo a inmigrantes, y en el discurso de las necesidades de Maslow se hace presente y hegemónico, y algo de lógica revierte en consonancia con las cifras de desempleo que sufre la población extranjera. También en esto existe una preocupación desmedida, porque el desplome de la participación era evidente (en las entidades tradicionales), y la sociedad del futuro se preveía atomizada e individualista. La consecuencia de un modelo normalizador es la propia individualización en las conductas. Después llegaron expresiones asociativas flexibles como los movimientos de “indignados” que nos hicieron cuestionarnos si la pregunta era errónea, el problema no era la falta de participación, el problema era la inapetencia de ser miembro del tejido social organizado existente. Quizás también en este sentido, a los propios extranjeros, no les resulta atractivo ser parte de este tipo de organizaciones, y lo que debamos averiguar desde la académica es en dónde se animarían a colaborar.

A pesar de que las entidades pro-inmigrantes son un brazo ejecutor de la política autonómica en materia de integración de inmigrantes, serán los sindicatos quienes por el propio papel que les ha otorgado la Constitución España tengan asignado la legitimidad como interlocutores válidos para el gobierno de la Junta de Andalucía. Las organizaciones sindicales andaluzas tienen un rol importante en la gestión del contingente de trabajadores extranjeros, desempeño muy relevante para

---

Al final las ligas de fútbol por países reproducen un sistema que es feo. El problema también del asociacionismo es que estadísticamente el asociacionismo inmigrante es el mismo que el estatal. Lo que pasa es que muchas veces lo que pasa es que estamos muy acostumbrados a exigir más al nuevo que al viejo. Cuando eso es uno de las circunstancias. Y luego también otro de los elementos a tener en cuenta, es que todavía, y desde otro punto de vista, en la medida en que no llega a las capas más altas de la pirámide de Maslow, pues déjame comer, y no hables de participación social. Si la participación social no tiene ningún tipo de beneficio, tampoco tiene porque ser económico, pues también eso dificulta un poco el asociacionismo” [Responsable de una entidad de apoyo a inmigrantes en Andalucía].

los sectores productivos agrarios de este territorio, y cuyas llegadas en parte se concentraban en esta comunidad. Más allá de su protagonismo en la gestión del control migratorio y la participación en la elaboración de políticas de selección migratoria de trabajadores, en su organigrama interno los actores sindicales crearon estructuras específicas y nombraron a cargos políticos especializados en temas de inmigración, siempre desde un prisma laboral. Estas entidades han conseguido afiliar a un número importante de trabajadores extranjeros en sus filas, y pensemos que una organización como Comisiones Obreras en Andalucía<sup>251</sup> cuenta con entre un 2 y un 4 por ciento de afiliados extranjeros en el año 2011. Eso supone la nada despreciable cifra de 4 a 8 mil afiliados extranjeros.

En las relaciones entre asociaciones de inmigrantes, entidades pro-inmigrantes y sindicatos siempre hay dos puntos de fricción: las centrales sindicales reclaman para sí el dominio de las actuaciones en materia laboral y critican el “intrusismo” en este terreno de las agrupaciones del tercer sector, y por otro lado, las asociaciones de inmigrantes y el tercer sector piensan que los sindicatos deben ir más allá de su visión laboral de las migraciones, y contemplar el hecho migratorio en su integralidad. Lo que resulta incuestionable es que las organizaciones sindicales son las estructuras en las que mayor participación de inmigrantes se produce en la Comunidad Andaluza, y esto es un logro propio y fruto de su trabajo (lógicamente, desde una posición privilegiada de representatividad y legitimidad política)<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> Comisiones Obreras en Andalucía cuenta con 200 mil trabajadores afiliados, de los cuales entre un 2 y un 4 por ciento son extranjeros, aunque han bajado bastante porque se concentraban en el sector de la construcción. Cuentan con un Secretario de Migraciones del sindicato en cada provincia, y un total de 6 trabajadores vinculados al área de inmigración a lo largo de todo el territorio. Las subvenciones del Estado les permiten pagar a 1,5 trabajadores en el ámbito de las migraciones para los CITE, y de la Comunidad reciben cien mil euros., y de los fondos propios del sindicato para a un trabajador del CITE. Tienen presencia en Sevilla, Málaga-Almería-Marbella, Granada-Jaén, Córdoba, Huelva, y no cuentan con nadie en Cádiz. Están pensando en pasarse a una Oficina Virtual para superar el problema del territorio tan amplio.

<sup>252</sup> En relación a estas afirmaciones, podemos extraer una serie de discursos de las entrevistas realizadas que pueden apoyar las afirmaciones vertidas sobre esta cuestión:

“Hombre, a nosotros sí que hay una cosa que no...nos gusta y es que se meten muchas veces a ser los intermediarios en el mercado de trabajo, pero es que además son, son el intermediario y el contratista, es decir, que, sobre todo en el mercado de...en el mundo del...en la...en el mercado de la...de las empleadas de hogar, que a lo mejor es verdad que están muy desprotegidas, probablemente, ¿no?, pero claro, yo creo que ya lo hacen menos, ¿eh?, porque eso lo hemos denunciado bastante. Y ya ellos tenían su...además que están, hacían una especie de convenio mínimo que le obligaban a la empleadora que además no era... Ahora nosotros no...nosotros como en realidad nuestra opinión es que la intermediación la debería hacer la Administración Pública y en su defecto pues una agencia en condiciones de contratación, bueno, que tenga muy claras condiciones que sean. Pues lo otro en fin, es un poco un chanchullo. Yo entiendo que también, es decir, que yo entiendo por qué lo hacen, es decir, porque ellos ven el problema de quien sea y es la manera de intentar ayudar, o sea que eso yo lo comprendo” [Responsable de inmigración del sindicato Comisiones Obreras-Andalucía]

“Los sindicatos sólo defienden a trabajadores. Y se acabó el discurso. A partir de ahí ya hablamos. La articulación del discurso es a través del trabajo. Y quién puede trabajar. Empezamos a definir el discurso de los sindicatos. Y ya está (...) En todo lo que tienen que ver con trabajo ellos tienen toda la potestad (...) Todo lo que no es patronal y sindicatos no tiene representación. Se han

Las relaciones entre estos agentes sociales son desiguales en términos de poder, y proximidad a la administración pública, por lo tanto sus capacidades de influir en la agenda política es muy dispar. La particularidad de la política social, y de la apuesta pública, ha provocado que Andalucía cuente con unas entidades de apoyo a inmigrantes con una fuerte implementación, gran experiencia e importante capacidad de gestión de programas públicos. Esto es un rasgo diferencial de la comunidad andaluza en detrimento de otras regiones.

Los agentes sindicales en España se caracterizan por un bajo nivel de afiliación que se acerca al 15 por ciento de trabajadores sindicalizados en 2007, pero cuentan con un gran soporte institucional que consiste en un sistema de elecciones sindicales en las empresas donde participaron siete millones de trabajadores en 2004, a lo que hay que sumar que los convenios colectivos afectan a 12 millones de trabajadores (Richards, 2009: 478, 482; Beneyto, 2004: 12). Esta realidad ha provocado que la búsqueda de nuevos afiliados no haya sido una prioridad, a lo que hay que añadir un mercado laboral muy segmentado, donde los sindicatos protegen a los “insiders” con puestos de trabajo estables y relativamente bien remunerados, y descuidan a los “outsiders” con puestos de trabajo inestables, condiciones laborales precarias, y bajos salarios (Richards, 2009: 478). No obstante, y ante la constatación real del hecho de que las centrales sindicales se fueron alejando de los trabajadores más desprotegidos de la sociedad y han infrarrepresentado a determinados sectores poblacionales como mujeres, jóvenes e inmigrantes, no es menos cierto, que los extranjeros han visto en estos actores sociales un activo para la protección de sus derechos laborales. El rol dominante de cuerpos-trabajadores tiende a aproximarlos a las entidades que ontológicamente se encargan de su defensa.

#### *6.2.7. El teatro de la experimentación: los municipios.*

Los municipios andaluces en muchos casos han intervenido en materia de integración de personas inmigrantes, y las ayudas económicas recibidas llegaron a través de los fondos estatal y el de la propia Comunidad Autónoma, y esporádicamente de proyectos europeos que son los que mayor solidez le han dado a

---

arrogado el derecho de la representación. Y es incuestionable” [Responsable de una entidad de apoyo a inmigrantes en Andalucía].

experiencias piloto que se han consolidado con el tiempo. En líneas generales, las apuestas más firmes han sido la creación de Oficinas de Atención al Inmigrante, y la defensa de la creación de programas locales de integración, y la constitución de foros de participación compuestos por asociaciones de inmigrantes y entidades de apoyo a la inmigración junto con responsables municipales.

La gobernanza multinivel en materia de inmigración entre el Estado, la Comunidad Autónoma y el municipio son un ejemplo de corresponsabilidad entre administraciones públicas. Los conflictos siempre tienen una ubicación geográfica concreta. Los problemas más acuciantes en temas de integración social se producen en aquellos lugares donde las necesidades básicas de supervivencia y vivienda de los extranjeros quedan sin cubrir, y esto se ha vinculado en gran medida con las zonas de agricultura, especialmente, aquellas que reciben mano de obra extranjera para tareas estacionales, y por lo tanto, puntuales. La vivienda (ya no entraré a valorar la idea de dignidad y habitabilidad) se presenta como una realidad difícil de gestionar a escala municipal. En algunos territorios, la responsabilidad es del empresario a la hora de buscar una vivienda para sus trabajadores, pero en el trabajo de campo pude constatar como algunas entidades del tercer sector y administraciones públicas llegan a considerar válidas las infraviviendas y la insalubridad de algunas estructuras en las que residen inmigrantes. La erradicación del chabolismo es un proyecto a largo plazo y que precisa de una importante inversión económica, a la par que poco vendible en la plaza electoral.

En general en el ámbito municipal de la comunidad andaluza la inmigración no se ha utilizado como un arma política arrojadiza, es decir, se ha mantenido en un perfil bajo de conflictividad partidaria. No es una paz perpetua, sino más bien un equilibrio inestable, en ocasiones pactado entre caballeros que ostentan el cetro municipal que buscaron puntos de encuentro en foros participativos como la Comisión Onubense de Municipios con Inmigración<sup>253</sup>, y en otras cuestiones han sido inercias y la propia dinámica de la política a escala local, menos cargada de teatralidad retórica, a lo que hay que adicionar el cálculo egoísta electoral que recomendaba el silencio

---

<sup>253</sup> La Comisión Onubense de Municipios con Inmigración estuvo liderada por el Ayuntamiento de Cartaya, y cumplía la misión de coordinar actuaciones especialmente relacionadas con la contratación en origen y la llegada de trabajadores extranjeros. Enlace: [http://cartaya.es/index.php?option=com\\_jumi&fileid=7&Itemid=2&id\\_fila=2679](http://cartaya.es/index.php?option=com_jumi&fileid=7&Itemid=2&id_fila=2679) [Último acceso: 10 de Julio de 2015].



administrativo. A mayor tamaño de población, superior es la dosis de lenguaje técnico y se incrementa el grado de especialización en el tratamiento de la inmigración. Ni que decir tiene que los “off the record” son bastante menos políticamente correctos, y siempre darían para una etnografía menos halagüeña de nuestra clase política local<sup>254</sup>.

La visión de la integración de los inmigrantes en el ámbito municipal por parte de los actores implicados, principalmente partidos políticos, entidades de apoyo a población extranjera, asociaciones de inmigrantes y técnicos especializados en temas de inmigración apuntan hacia una integración de tipo cívico-social basada en el acceso normalizado a los servicios y prestaciones del Estado del Bienestar. La convivencia y acomodación está ligada a los distintos pasos en la incorporación de los extranjeros, a lo que se puede añadir temas ligados con el mayor o menor rechazo de la sociedad de acogida hacia el grupo étnico-cultural. La defensa de un modelo intercultural tiene su espacio entre técnicos especializados municipales y del tercer sector. La no existencia de una política marcada y clara, y de un debate acerca del modelo de integración a abordar, finaliza en una apuesta desdibujada. Los siguientes fragmentos pueden enmarcar las conclusiones alcanzadas sobre esta cuestión en la investigación:

“Bueno, las primeras reuniones que tuvimos cuando empezamos a montar esta historia me dijo dos palabras: “quiero que la gente se atienda con calidad y con calidez. No que quiero que nadie...no quiero que ningún funcionario esté mirando para abajo y no mire a la cara a la gente”. Y ahí pues quería decirme, pues...”no vamos a tener un traductor, aquí hay 60 nacionalidades o más, no podemos tener a 60 tíos contratados para cuando venga uno hablándome en chino. Pues

---

<sup>254</sup> Estas afirmaciones pueden verbalizarse por los actores entrevistados en los siguientes extractos de entrevistas realizadas durante el trabajo de campo:

“Hombre, yo creo que se ha invertido mucho dinero, se ha dado mucho dinero a los Ayuntamientos para las cuestiones de integración y ahí yo sigo pensando que el problema principal es la vivienda, que no han sido capaces de canalizar porque yo, mi opinión, ¿eh?, es que todos hemos ido a lo fácil e incluso empezando por los Ayuntamientos. Es verdad que algunos han hecho obras en los barrios y demás, ¿no?, pero han querido hacer lo mismo que hacíamos todos los demás. La Oficina para informar de Extranjería, vamos a ver. La Oficina para informar de Extranjería la tiene todo el mundo ya, la tiene la ONG, la tiene Acoge, la tiene ACCEM, la tiene no sé qué...La tenemos nosotros, la tiene pues a lo mejor (...)Todo el mundo tiene el asesor jurídico, el... el chiringuito para orientación laboral...Para cómo hacer el currículum y...Que...pues a lo mejor ellos se deberían haber dedicado a otras cosas, más de las infraestructuras y demás. Y luego ya te digo, lo de los transeúntes es un problema porque es que el dinero, lo he contado muchas veces, no sabía qué hacer, estaban desesperados porque no sabían cómo, cómo poder gastar ese dinero pues nadie quiere hacer un alojamiento de transeúntes en ningún Ayuntamiento. Y, entonces, es un problema enorme porque sobre todo en determinadas, en las campañas así, sobre todo, la aceituna, es un problema ahí al principio de las campañas de la fresa, de esto, de lo otro, un problema. Luego sí es verdad que han hecho en (...), en concreto, en Huelva han hecho unos alojamientos que los hizo el Ayuntamiento de Cartaya, me parece, o bueno o no sé si él con alguna, que son alojamientos pero para gente que va a la campaña, es decir, que son barracones y (...), la casa de lata. No sé si habrás oído hablar de ella”. [Responsable de inmigración del sindicato Comisiones Obreras-Andalucía]

“[La inmigración] No vende, no. No vende. Además los políticos, incluso los políticos que teóricamente más progresistas que se tenían que implicar con la inmigración, eh, aluden el debate. Eluden el debate porque tienen miedo que el voto local no apoye precisamente la inmigración y menos en periodo de crisis”. [Técnico responsable de la coordinación de políticas migratorias en la provincia de Almería]

tendremos que buscar estrategias para intentar comunicarnos a través del inglés o a través de la mímica pero con que la persona se sienta atendida”. Entonces él me hablaba del juego de palabras calidad-calidez. Y erradicar el concepto de, sobre todo, “inmigrantes de segunda generación”. Nosotros no podemos considerar a un niño inmigrante de segunda generación porque su padre es ecuatoriano, peruano, argentino, marroquí, argelino o rumano, que está en el colegio con mi hijo desde los tres años. Cuando tenga 16, es estando aquí, como cualquier otro. Da igual los apellidos que tenga pero si es que ha vivido nuestra cultura, ha tenido la primera novia aquí, ha cogido la primera borrachera aquí, lo ha hecho todo aquí. Ese niño es de aquí. Entonces, inmigrante de segunda generación, como entendemos, que como garantía de futuro, tenemos que erradicarlo. Ahora. Por lo menos en el pueblo. Nosotros los invitamos a los poquitos puntitos que significan estar en el mapa de España. Y esa es nuestra filosofía de trabajo. Nuestros vecinos y, te repito lo que te dije antes, para hacerte español te tienes que nacionalizar, y para hacerte cartayero, empadronar. Es decir, desde el momento en el que te empadronas eres cartayero, aunque no seas español. [Responsable técnico local de un municipio fresero de Huelva]

“La interculturalidad es como la Santísima Trinidad todo el mundo habla de ella pero nadie la ve” [Técnico responsable de la Oficina Municipal de Inmigración del municipio de Roquetas de Mar<sup>255</sup>]

No obstante, la normalización aunque parece un objetivo sencillo no resulta tan fácil de implementar. Un obstáculo en el camino pasa por cómo se ponen requisitos y trabas<sup>256</sup> en el acceso a los recursos públicos. Por normalización podemos entender el acceso a todos los derechos y deberes en pie de igualdad y de no discriminación con los ciudadanos de esos territorios, sólo aplicando medidas específicas cuando sea necesario una intervención excepcional, y entendiendo que la meta consiste en su inserción cívica e individual en la sociedad de acogida.

La principal crítica a la gestión e implementación de este tipo de políticas llega del rumor de las calles que ve a los inmigrantes como acaparadores de recursos

<sup>255</sup> Página web de la Oficina Municipal de Inmigración del municipio de Roquetas de Mar: [http://aytoroquetas.org/seccion/oficina-municipal-de-inmigracion\\_33](http://aytoroquetas.org/seccion/oficina-municipal-de-inmigracion_33) [Último acceso: 8 de Julio de 2015].

<sup>256</sup> En el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, los ciudadanos extranjeros no comunitarios no pueden acceder a las rentas mínimas de inserción como señala el artículo 3.3. del Decreto 2/1999, de 12 de enero por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad que dice lo siguiente: “sin perjuicio de su consideración como miembros de sus respectivas unidades familiares, no podrán conformar unidades unipersonales, ni ser destinatarios de las acciones previstas en el Programa de Solidaridad: a) las personas mayores de 65 años, b) las personas que no sea ciudadanos de la Unión Europea; c) las personas internas en prisión, salvo que se acredite documentalmente que ser beneficiario del Programa de Solidaridad es una condición para acceder al régimen abierto, según la legislación penitenciaria”<sup>256</sup>. Esto hace que combatir las situaciones de exclusión desde el territorio, tanto por ONG como por los Servicios Sociales sea complicado en este grupo poblacional. Enlace al Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad. Enlace: [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Programas\\_Solidaridad\\_archivos\\_Decreto\\_solidaridad.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Programas_Solidaridad_archivos_Decreto_solidaridad.pdf) [Último acceso: 5 de Julio de 2015].

públicos. A pesar de los diversos obstáculos derivados de su largo ciclo para lograr una situación residencial y laboral legal, este es un argumentario que hace presión desde la calle en responsables políticos y actores sociales. La misma fuerza discursiva que proviene del entorno empresarial para decidir prescindir de trabajadores extranjeros que desempeñaron puestos de trabajo que los nacionales rechazaban a favor de familiares y vecinos. Esto provoca que las políticas de atención a inmigrantes se centren con mayor énfasis en la cobertura de necesidades básicas que en el reconocimiento de la diversidad. Aquí manda la pirámide de Maslow<sup>257</sup>.

La cuestión central en relación a la importancia que reciben las personas inmigrantes por parte de los actores política deriva de su posible ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo. Los técnicos del tercer sector son críticos con la fórmula de la reciprocidad que recoge la Constitución Española como criterio para otorgar derechos políticos a los extranjeros a cambio del reconocimiento en su país de estos mismos derechos a ciudadanos españoles. La vía de la firma de convenios obstaculiza el ejercicio de estos derechos por los extranjeros, que poseen en la naturalización la última opción para poder ser parte del corpus político<sup>258</sup>.

<sup>257</sup> Los siguientes extractos de entrevista pueden ilustrar las aseveraciones anteriores:

“Antes se trabajaba mucho el tema cultural, etcétera, ahora no, ahora se trabaja mucho más la formación y el empleo o la gestión de la diversidad que...las fiestas, el deporte, etcétera, etcétera” [Personal de confianza en el área de inmigración del Ayuntamiento de Sevilla]

“Nosotros hemos tenido que ir...a hablar con los empresarios de la fresa de Huelva para que contraten a los autóctonos, no a los inmigrantes, a los autóctonos...porque contrataban a los inmigrantes que residían en los pueblos porque en los años de bonanza económica nadie quería trabajar en el campo, todos trabajaban en la construcción (...) Ahora cuando cae el avión de la crisis económica, el empresario que durante cuatro, cinco, seis años, ha formado al inmigrante...rumano o marroquí que vive en el pueblo y que ha trabajado su finca y que le ha sido leal, Y que ha sido un buen trabajador quiere seguir contratándolo pero, claro, cuando la tasa de paro se ha incrementado desde entre los autóctonos y el sector de la construcción ha expulsado mano de obra porque ha caído en picado, si tú no te sientas con los empresarios a decirles que tienen que contratar también autóctonos, podemos tener también una guerra civil o una, un conflicto. Nos hemos sentado en ello a decirle: “Mira, sí que tú tienes que contratar a la mano de obra local, a la entendida como mano de obra de origen extranjero residente en los municipios de Andalucía como a los autóctonos, pero no puedes contratar a todos extranjeros, tienes que meter también gente autóctona.”, y el empresario te decía: “¿Que qué? ¡Qué me vas a decir tú a mí que yo tengo que contratar a Pepito Pérez, que no, es que me dejó tirado, que no me dejó sacar la producción, que se fue para no sé dónde y que no sé y que no puedo contratar a Fulanito que lleva cuatro años dejándose la piel conmigo!”; “No, no, si yo no te estoy diciendo eso. Te estoy diciendo que tienes que ayudarnos a que esto encaje y que no contrataremos en origen a mujeres marroquíes si no garantizamos que hasta la última persona que esté desempleada en Andalucía y quiera trabajar (...)”. [Responsable del área de inmigración en el Gobierno de la Junta de Andalucía]

Yo te digo lo que están diciendo las empresas. “A mí no me va a venir ahora a obligar ningún político ni, el SAE, ni...no van a decirme a quien tengo que contratar. Y yo no voy a echar a Mohamed no sé qué, que lleva conmigo cinco años, para meter a Manolito Pérez porque me lo diga la Administración. Porque Manolito Pérez dentro de tres días se va otra vez. Porque le sale otro trabajo, porque la crisis se acaba. Dentro de tres días o dentro de tres años. ¿Y yo después qué hago? Entonces a mí este no me ha fallado y sigue sin fallarme. Me quedo con este” (...)La única manera de presionar [de la Administración a los empresarios] es limitando los contratos en origen. Claro, y mandando inspecciones y en fin. La fórmula coercitiva que puede tener con el sector empresarial. Yo te mando inspecciones y te disminuyo...antes te di 18 000 contratos, este año cinco. Y vamos a ver el año que viene”. [Personal técnico de un municipio en la zona fresera de Huelva].

<sup>258</sup> Se recogen a continuación una serie de extractos de las entrevistas sobre esta cuestión:

“La realidad ha sido que se ha restringido el derecho al voto de forma brutal. No ha sido una manifestación directa, pero indirectamente han limitado el derecho al voto con las circulares internas casi...que no se conocen para que no puedan votarte. De hecho se votó la...circular en verano, mentira, la Orden Ministerial se aprobó en verano, en agosto, 4 de agosto o en agosto y la...aplicación de la Orden Ministerial en vacaciones de Navidad para que se inscribiesen en el Censo específico para...cuando

La implementación de políticas de integración de inmigrantes, o de acogida de la población extranjera, ha mantenido este patrón común de respuestas similares a escala local por la creación de ciertos dispositivos como oficinas de atención a la inmigración, foros de participación de tipo consultivo, y planes locales de integración. Una parte de esta implementación de políticas ha sido puesta en marcha por entidades de apoyo a inmigrantes, y en menor medida por asociaciones de inmigrantes. Las entidades locales demandan más recursos económicos para poder hacer frente a la cobertura de necesidades básicas a raíz del aumento de población, y de las carencias a las que tiene que enfrentarse buena parte de sus vecinos. Asimismo, esta reclamación es asumida por la oposición parlamentaria al gobierno, que no suele ser coherente con esta proclama una vez llega a la Moncloa, se trata pues, de la táctica de los culpables que impera en el tablero del juego político partidario. Una de las entrevistadas, la parlamentaria autonómica del Partido Popular, demandaba en sus declaraciones mayores recursos para los municipios, y lo hacía argumentando de la siguiente forma:

“De ese Fondo de las Comunidades Autónomas ese es al que transfiere a los Ayuntamientos. Mira, actualmente se ha venido transfiriendo pues algo más de cuatro millones de euros a los Ayuntamientos. Te puedo decir que hemos hecho la cuenta en más de una ocasión eh...para a ver lo que toca, las ayudas que concede la Junta de Andalucía para los inmigrantes y toca a 0,02 céntimos de euro/inmigrante/día. Entonces, con esa ayuda poco, por parte de la Junta, poco pueden hacer los Ayuntamientos” [Parlamentaria autonómica del Partido Popular en la VIII Legislatura]

---

ninguno nos tenemos que inscribir en un Censo específico para poder votar. Entonces yo creo que el...había discordancia entre lo que se decía y lo que se hacía. [Personal de confianza en el área de inmigración del Ayuntamiento de Sevilla]

“Los políticos no se mojan en el asunto, mientras están viendo de que...los políticos lo que hacen es dirigir sus discursos hacia los que van a votar, hacia los ciudadanos autóctonos y ahora últimamente hacia los latinoamericanos que ya tienen reciprocidad con España, los que van a votar, los marroquíes han sido marginados, y van a ser marginados. ¿Por qué? Porque ni Marruecos le ha interesado que se firmara el convenio, que eso ya hay que cambiar la Constitución y no le interesa creo la participación política. Y España, como los políticos españoles, han visto en los marroquíes que es la primera comunidad que existe aquí, que iba a tener un peso electoral. Entonces ya son ciudadanos de cuarta, yo lo llamo de cuarta, ¿por qué? Porque las de segunda son los inmigrantes que tienen la nacionalidad, se sienten como ciudadanos de segunda, eso se nota. Después los ciudadanos de tercera son los que van a votar y los de cuarta los inmigrantes que no van a votar, son de cuarta categoría. Castas en la sociedad de España. Entonces, ¿que no van a votar? Pues ya está, están excluidos. Y por los inmigrantes que tengan derecho a votar tampoco hubo una campaña muy fuerte para que...si usted ha seguido, ¿no? las noticias. Así las noticias, no hubo una campaña, una campaña sería para que se inscriben, ¿cuándo se acabó el plazo? Dime una cosa. Fuimos nosotros, que hemos salido a decir que hay que ampliar el plazo. ¿Cuándo se ha ampliado el plazo? 10 días nada más. Era una ridiculez, 10 días o 15 días. Y fíjate, hay muchos partidos que aún no han sacado su proyecto en su programa electoral y falta tiempo, pero a esos que tenían que inscribirse le han limitado el tiempo y falta mucho tiempo, y faltaban meses para ejercer el derecho a voto. Los políticos ya sabes, no quieren hacer, no quieren mojarse en el tema religioso. No quieren. Y sobre todo cuando las cosas van mal entre Marruecos y España, ya eso ya es otra cosa. Nosotros pagamos los platos rotos”. [Director de una asociación de apoyo a inmigrantes de Almería].

En los ayuntamientos nos encontramos con que por muy buenas prácticas que desarrolle una determinada entidad local<sup>259</sup>, como fue el caso del municipio onubense de Cartaya durante el gobierno del alcalde socialista Juan Antonio Millán, pues siempre existen claroscuros en la gestión del asentamiento de inmigrantes. Un ejemplo de esta ambigüedad pasa por el refuerzo de la seguridad en el municipio en las denominadas “zonas sensibles” que se correspondían con aquellos lugares que concentraban un mayor volumen de inmigrantes, y no hablamos de refuerzo policial sino de los “trabajadores de seguridad privada” que fueron contratados por sus salarios más bajos para realizar tareas de observación en el espacio público. Ni qué decir tiene que puede interpretarse que el miedo subjetivo a la presencia del “otro” en la localidad, llevó aparejada un refrendo en la actuación pues implicó una mayor vigilancia en estas áreas de fuerte presencia de inmigrantes<sup>260</sup>.

Aunque la conflictividad no ha sido una característica a destacar dentro del proceso de asentamiento de las personas migrantes en Andalucía, si que es cierto que en esta comunidad nos encontramos con varios procesos que pueden haber provocado tensión social, con calibres variados, como son la gestión de la diversidad religiosa en el ámbito local, la violencia en determinadas zonas marginales con alta concentración de población extranjera como puede ser el caso de la muerte de un joven senegalés en Roquetas de Mar, y para finalizar, los sucesos racistas del Ejido del año 2000 que son un detonante para potenciar la intervención en materia de acogida e integración de la población extranjera.

El conflicto racista más grave sucedió en El Ejido motivado por las muertes de tres nacionales a manos de unos extranjeros, y que terminó en una cacería racista contra la población extranjera. El alcalde de esta localidad en el año 2000 era Juan

---

<sup>259</sup> El municipio obtuvo el reconocimiento de buenas prácticas en relación con su política de inmigración. La prensa se hizo eco de esta noticia con el siguiente titular: “El “estilo” Cartaya ante la inmigración”. [Enlace: [http://elpais.com/diario/2008/07/14/andalucia/1215987726\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/07/14/andalucia/1215987726_850215.html)]. Último acceso: 10 de Junio de 2015.

<sup>260</sup> Acerca de este tipo de política de aumento de la seguridad podemos extraer las declaraciones del técnico de este municipio onubense que se pueden leer a continuación:

[Creación de una Guardia Rural, Ambiental y de Zonas Sensibles] Esto fue una iniciativa ante el miedo subjetivo, que no objetivo, porque el hecho de que una persona este en una esquina vestido con una chilaba no significa nada. Pero estamos en un pueblo y se aplica lo de las palabras de las películas de pistoleros: forastero. Este forastero pues supone un miedo y un poco por paliar ese miedo, pues la gente se veían para...que había una figura que podía ser su solución en el caso de que ese miedo subjetivo que yo tengo, se convirtiera en miedo objetivo. Real, ¿no? Entonces, como ha dado buenos resultados y ha dado buenos resultados también la policía porque cuando es necesario...imagínate que la policía tarda poco en llegar a los sitios pero si no lo llama el vecino, no va. Estos tienen línea directa con la policía con los móviles, ¿no? Si ven que hay un pequeño inicio de algún altercado llaman ellos [Personal técnico en un municipio fresero onubense].

Enciso, y fueron constantes sus declaraciones vinculando la inmigración con delincuencia, y su inacción en materia de gestión de la integración de los inmigrantes puede considerarse como una política consciente. El Ejido es uno de los municipios de Andalucía, no obstante, una mirada profunda a sus campos e invernaderos saca a relucir la miseria chabolista, la prostitución de nigerianas a pie de carretera, y los abusos de un empresariado que antes de serlo se esclavizó a sí mismo para llegar a donde hoy están en la república de los plásticos. Enciso acuñó la célebre frase que supone un corolario instrumentalista del inmigrantes como cuerpo-trabajo: “A las ocho de la mañana todos los inmigrantes son pocos, a las ocho de la tarde, sobran todos”. En El Ejido se optó por no intervenir o por impedir el trabajo de entidades del tercer sector especializadas para abaratar costes de la intervención, por el discurso xenófobo, e incluso por el racismo institucional. Un extracto de entrevista que puede acompañar estas aseveraciones puede leerse a continuación:

El Ayuntamiento de El Ejido se ha caracterizado por no hacer nada, por no tener políticas migratorias. Además, yo me atrevería a decir que conscientemente el partido que está en el gobierno utiliza el racismo, por decirlo de alguna manera, como medio de conseguir más votos. Enciso ha dicho: “a las ocho de la mañana todos los inmigrantes son necesarios, a las ocho de la tarde sobran todos”. Eso lo ha dicho públicamente. Quiero decir, se utiliza, es que el partido del gobierno va en contra de los inmigrantes pero necesita inmigrantes para ir en contra de ellos, por decirlo de alguna manera. Eso es la política municipal. En Roquetas, por ejemplo, hay muchísimas asociaciones de inmigrantes, aquí no hay asociaciones de inmigrantes. Esa diferencia en el propio entorno es muy distinta. En Roquetas la gente tiene mucha más facilidad para abrir sus locales, como que siente que hay cosas que se le facilitan. Cosa que aquí eso no ocurre. Entonces, pues yo creo que las cosas no se repiten porque es muy difícil que se den todos los condicionantes que se dieron en el 2000 pero no porque hayamos aprendido. [Responsable de una entidad de apoyo a inmigrantes que implementa programas en la comarca del Ejido]

Más allá de ideologías, lo sucedido en El Ejido supuso un duro aviso que hizo saltar todas las alarmas, era preciso la intervención y la apuesta por la gestión y acogida de la población extranjera. Cerca de este municipio de Almería se encuentra Roquetas de Mar con características similares en el tejido productivo y en la densidad de su población extranjera, pero opuesto en la magnitud de su intervención en la acogida. Roquetas apostó por la implantación de programas piloto en atención a población extranjera financiados por la Unión Europea en los años noventa. Esta

localidad gestionó la llegada de inmigrantes, e incluso puso recursos propios de los fondos municipales para trabajar en la acomodación de los trabajadores extranjeros. Y lo que resulta más relevante, hubo un blindaje de dos posiciones que pasaron a ser centrales en su actuación política: la necesidad de reagrupar a las familias de los inmigrantes, y la creación de un tejido asociativo potente para que los inmigrantes participasen en la vida pública municipal, y lo que también es necesario para la administración local, contar con interlocutores entre las personas inmigrantes que sumaban un tercio de la población empadronada. El conflicto se produjo en Roquetas de Mar, más concretamente en la zona de las 200 viviendas, porque la concentración de la pobreza y las miserias siempre generan roces, sin embargo, fue posible reconducir la situación entre todas las partes implicadas. Los equilibrios son inestables en la comarca, y nadie previene lo suficiente como para evitar la enfermedad, pero lo por lo menos existen posibles fármacos para facilitar su cura con rapidez relativa. Para la intervención en estos barrios que acumulan desigualdades se puso en marcha una serie de planes piloto de intervención comunitaria en zonas sensibles financiado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración del último gobierno de Zapatero, que contaba con una buena valoración inicial de los técnicos, pero que no se pudo mantener por los fuertes recortes presupuestarios en esta área de intervención<sup>261</sup>.

La gestión de la diversidad religiosa en el ámbito municipal es un problema recurrente también en las localidades andaluzas. En este caso también se ha optado por la marginalización de los centros de culto, y la negación de demandas básicas en materia religiosa que provocan una falta de control sobre su práctica, y las intenciones

---

<sup>261</sup> Un extracto de la entrevista realizada a un técnico del municipio de Roquetas de Mar puede servirnos para contextualizar las afirmaciones realizadas:

“Nosotros hemos favorecido el asociacionismo, ahora mismo somos el 25% de todas la asociación de inmigrantes de Andalucía están en esta ciudad. Entonces es un porcentaje alto, y hay, en el foro tienen cabida casi 50 entidades. Están las de acogida, las pro inmigrantes, etc. pero hay casi 30 asociaciones inmigrantes en esta ciudad. Unas funcionan mejor, otras funcionan peor, están las que no funcionan pero eso pasa. Eso es problema del asociacionismo aparte. El asociacionismo inmigrante tiene todos los problemas del asociacionismo más lo que pasa siempre, si eres mujer, inmigrante, mayor y además de país pobre ya te puedes ir cortando las venas, porque las tienes las cuatro discriminaciones, todo. Entonces es un poco lo que he explicado. Entonces cuando ha habido situaciones de crisis más problemáticas, como el caso de las doscientas o algunos otros incidentes que hemos tenido después, siempre hay interlocutores. Entonces hay una serie de agentes dentro de la ciudad que se aglutinan en torno a eso y que han tenido también cabida dentro, no solo del ayuntamiento, sino de otras intenciones. Lo que más nos alegra en ese sentido, aunque haya planteamientos políticos y haya ahí otras series de cuestiones, pero bueno eso está bien, porque luego ya uno podrá estar ya de acuerdo hacia donde van o hacia, o cuales son los intereses que los están moviendo pero por lo menos se están organizando, entonces están planteándose otros tipo de cuestiones. Es que a partir de la constitución del foro, Empezó a trabajarse en el año '99 pero se constituyó formalmente en el 2002 y estamos, vamos, este año queremos pasarlo a consejo consultivo, ya dentro del organigrama del propio ayuntamiento, con su secretaría, su comisión permanente, etc. Funciona un poco así pero ha ido un poco a impulsos de las necesidades que ha habido dentro de ese tema. En la crisis de las Doscientas viviendas<sup>261</sup> diez asociaciones que estaban en el foro, fueron las que vinieron a plantear la necesidad de reconducir la situación” [Responsable de la Oficina de Inmigración del municipio de Roquetas de Mar].

que se encuentran detrás de benefactores y responsables enviados para predicar la palabra de los dioses. Un fragmento que pone de relieve estas demandas sin cubrir en el campo de la religión es el siguiente:

“La demanda de un cementerio para la población musulmana, faltan sitios de culto para la población musulmana, porque aquí hay una realidad que está escondida, una realidad que es muy peligrosa, escondida, y todo el mundo se calla y no quiere sacarse a la luz. La población, hay una tasa de población musulmana que necesitan sitios dignos para el rezo. Sitios dignos. (...) Hay asociaciones islámicas, me han preguntado la otra vez si hay radicalismo, fundamentalismo, pues cualquier cosa puede surgir. Mientras hay dinero foráneo que viene de países musulmanes radicales que no está controlado, y no se sabe como se construye una mezquita, como se subvenciona y se deja el hacer por hacer, *laissez faire*, como se dice en francés, pues no...no...ni un investigador sino cualquier tonto lo puede analizar y decir alguna opinión, lo he vivido en Granada, lo estoy viviendo aquí. La gente... radicalismo, puede haber radicalismo y fundamentalismo y donde hay pobreza hay un caldo de cultivo” [Director de una asociación de apoyo a inmigrantes de Almería]

#### **6.4. Conclusiones: ¿Representa Andalucía el modelo socialista de integración de inmigrantes?**

Como afirmaba en un artículo reciente Sebastian Rinken existe un **dilema** actual en la relación entre política migratoria española y opinión pública: “seguimos estando ante el reto de prevenir un rechazo nativista contra los inmigrantes, pero el mercado laboral ya no precisa, a todas luces, aportaciones adicionales de mano de obra de bajo coste, sino que presenta un elevado stock de trabajadores a priori dispuestos a aceptar empleos marcadamente precarios” (Rinken, 2013: 180). Andalucía emerge como un territorio sediento de mano de obra extranjera cuyos brazos trabajasen esos campos, oficios de los que los nacionales huyeron en los años ochenta y noventa. Hoy la crisis los ha traído de vuelta, y la máxima de “los nacionales primero” está inserta en las propias relaciones laborales, la cuestión es que los extranjeros de ayer, hoy son españoles. El dilema convertido en espada de Damocles pende sobre la convivencia y la cohesión social, y hace necesarias unas instituciones y políticas de integración de inmigrantes que se empezaron a desinflar en la Comunidad Andaluza.

Durante el trabajo de campo realizado en 2011 se veía que la Junta de Andalucía resistía “*a lo keynesiano*” el ataque neoliberal contra nuestro flaco Estado



del Bienestar, no obstante, los presupuestos iban mermando, las partidas específicas reduciéndose a la mínima expresión, y las ayudas llegaban pero muy rebajadas a los agentes sociales y municipios encargados de implementar las políticas.

En Andalucía, y no en otros territorios se produjeron los acontecimientos racistas del Ejido, y esto hizo que la “no política” dejase de ser una opción viable para la convivencia. El envite por la integración de los extranjeros siempre ha sido más reactivo que proactivo. Fue a partir del 2000 cuando se despliega el amplio catálogo de políticas públicas en materia de integración de inmigrantes, marcado por unos discursos políticos (con excepciones especialmente municipales) calmados. El discurso nacional construye ideología, y el local trata de evitarla. Todos son electoralistas, pero en el ámbito municipal el margen de error es más reducido.

La institucionalización de esta política fue creciente en la primera década del siglo XX, y en paralelo a los pasos dados por el gobierno socialista de Zapatero, y no faltaron el departamento específico, la creación de Foros deliberativos y consultivos, los planes de integración, y un largo etcétera. Ahora toca ajustar el campo, al igual que le sucede a todas las políticas específicas, para dejar en pie los principales pilares del Estado del Bienestar. Las viejas estructuras resisten sobre sus vigas carcomidas, y lo hacen a la espera de mejores y más boyantes tiempos presupuestarios para la especificidad, pareciese que en la Administración nada pudiese desaparecer, a lo sumo reducirse a su mínima expresión arquitectónica. Son siempre las crisis las que activan los mecanismos, veamos como un tercer plan integral de inmigración se ha rescatado del baúl de los trapos viejos para hacer frente a las críticas de la oposición ante la llegada de cayucos al territorio andaluz. Todo apunta a que esta crisis económica nos conducirá a una fuerte reconversión de la economía social, puede que cierren sus puertas entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes, pero las más profesionalizadas pervivirán vía reconversión generalista.

## Capítulo 7: La integración de inmigrantes en Cataluña: una política de identidad y de integración social.

“Pasa un poco como con las perlas, que ya sabemos como se hacen. Hay un núcleo duro inicial en torno al cual se van depositando las capas de nácar que forman la perla. Pueden ser capas más o menos buenas, y la perla puede ir adquiriendo formas más o menos perfectas y el color puede cambiar, y puede haber, incluso, taras en la superficie o en algunas de estas capas más internas o más superficiales. La perla será de más o menos calidad, pero será, en el pleno sentido de la palabra, una perla, gracias al núcleo duro inicial, permanente. Si un día se fracturase ese núcleo central de país que todos vamos haciendo, o si quedase ahogado, dejaría de haber integración y dejaría de haber pueblo catalán. No es que fuese diferente –que con eso ya contamos, es que dejaría de tener las cualidades esenciales de todo pueblo: cohesión interior y capacidad de ejercer una función de formación profunda de sus hombres” (Jordi Pujol: 1996: 211, extractor traducido al español de su obra *La immigració, problema i esperança de Catalunya*, 1976a:33).

En el presente capítulo sobre Cataluña podemos dividir en cuatro grandes apartados o análisis: en una breve descripción de la situación migratoria actual y los principales discursos sobre la integración de inmigrantes generados por su importancia en la narrativa construida alrededor de la visión de Cataluña como país de inmigración; un estudio sobre el discurso acerca de la acomodación de extranjeros por parte de las fuerzas políticas con representación parlamentaria en base a indicadores de tipo social y de tipo cultural; un análisis de las políticas específicas de integración puestas en marcha por el gobierno de la Generalitat: producción normativa y acuerdos políticos, los planes de integración y su filosofía política subyacente, los mecanismos de participación, y el rol del tercer sector en la integración de inmigrantes; y finalmente, una escueta investigación sobre la implementación de estas políticas en el ámbito municipal.

### 7.1. La fábrica de catalanes y la inmigración en el siglo XXI

Cataluña se ha conformado históricamente como territorio de inmigración interior y extranjera (Garreta Bochaca, 2009: 10-11; Cabré, 2007: 17; Solana Solana et alia, 2012: 103), pensemos que dos de cada tres catalanes tiene un pasado migratorio reciente o lejano a lo largo del siglo XX (Marí, Domingo, Porta y Roque, 2000: 96-97; Domingo, 2012a: 13), y con gran importancia a lo largo de su historia (Cabré, 2007: 17). Se habla de tres grandes oleadas migratorias en el siglo XX hacia Cataluña: la

primera es protagonizada por migraciones internas entre 1910 y 1939 y se corresponde con la expansión metropolitana de Barcelona (Miret, 2001; Arango, 2007: 32; Cabré, 2007: 14; Domingo, 2007: 14; Domingo, 2012a: 11; Domingo, 2014: 60); la segunda ola migratoria también procede de otras partes del territorio estatal en la etapa 1951-1975, alrededor de un millón y medio de inmigrantes, lo que produce un impacto demográfico pues en 1970 un 37 por ciento de la población había nacido fuera de Cataluña, este stock poblacional se dirige a la ciudad de Barcelona y a los municipios satélites de la periferia (Miret, 2001; Domingo, 2013:13); y para terminar, la tercera ola que es protagonizada por la llegada de flujos internacionales que representan el 15 por ciento del total de la población empadronada en 2013 multiplicándose por cinco su peso desde el año 2000 (Sarrille, 2005: 54; Bruqué et alia, 2013: 18-21).

En el año 2013 la distribución de la población extranjera empadronada por continentes muestra un predominio europeo con un 32 por ciento, de los cuales de la UE-27 son un 84 por ciento; en un segundo orden de importancia tenemos a los extranjeros nacionales de países del continente americano que presentan un 28,5 por ciento con 330 mil personas; el tercer lugar está ocupado por una importante representación de nacionales procedentes de países africanos con un 27,5 por ciento, principalmente, de África del Norte y del Magreb con un 78 por ciento del total de residentes africanos; y finalmente, contamos con un 12 por ciento de extranjeros nacionales de países asiáticos (IDESCAT, 2013).

Los datos de empadronados por principales nacionalidades en Cataluña en el año 2013 reflejan una diversificación de las procedencias: 2 de cada 10 son de nacionalidad marroquí, un 9 por ciento son nacionales rumanos, un 4 por ciento son de Ecuador, Italia, Bolivia y Pakistán, un 3 por ciento son de Colombia y Francia, y finalmente, un 2 por ciento son nacionales franceses (INE, 2013). En el año 2000 el panorama reflejaba un mayor peso de la población marroquí (27 por ciento del total de la extranjería) y de nacionales procedentes de países latinoamericanos (Ecuador, Colombia, Perú y Argentina tenían mayor peso porcentual sobre el total de los inmigrantes extranjeros), y finalmente, una mayor relevancia de algunas nacionalidades comunitarias como es el caso de Francia, Alemania e Italia (INE, 2000).

La inmigración en Cataluña mantiene un cierto equilibrio por sexos en el año 2013. Es evidente que algunos stocks por nacionalidad están más masculinizados (los hombres paquistaníes representan un 76 por ciento del total, los *italianos* un 57 por ciento, y los varones marroquíes son el 56 por ciento) y otros más feminizados como el colectivo boliviano (las mujeres son el 60% del conjunto de nacionales bolivianos) o el colombiano (un 55% del total de nacionales de Colombia son mujeres). Un indicador del grado de asentamiento del proyecto migratorio es el equilibrio por sexos de las distintas nacionalidades, un ejemplo de este proceso es el caso del colectivo marroquí cuyo su arraigo en la sociedad catalana consigue equilibrar por sexos al conjunto.

En Cataluña es mayor el volumen de permisos de residencia en vigor que el de extranjeros empadronados. La regularización de extranjeros realizada en el año 2005 en España, y el proceso abierto de consecución del permiso de residencia y trabajo por la vía del arraigo social, ha abierto una vía de acceso al estatus de legalidad de buena parte de la inmigración extranjera. La situación de fuerte crisis económica global que ha afectado en mayor magnitud a España, y golpeado duramente con un 22 por ciento de desempleo en el año 2013 a Cataluña, provoca reemigraciones y retornos que las estadísticas tardarán un tiempo en recoger. No obstante, el dato más revelador es que a mediados del año 2013 un 77 por ciento de los permisos eran permanentes para los extranjeros en situación administrativa regular, y en el año 2000 estos permisos sólo estaban reservados para uno de cada tres extranjeros.

El análisis sobre la población extranjera debe tener en cuenta el creciente número de concesiones de nacionalidad que se han otorgado en el período 2000-2012, y que implica otorgar derechos de ciudadanía a un total de 181 mil personas, un 23 por ciento del total de naturalizaciones otorgadas en España (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013).

Tabla 11. Indicadores sociodemográficas de la población extranjera Cataluña (2000 y 2013)

Indicadores	2013	2000
<b>Población total Cataluña (Padrón)</b>	7.553.650	6.261.999
<b>Población extranjera Cataluña (Padrón)</b>	1.158.472	181.590
<b>Porcentaje pob. extranjera/pob. total (Padrón)</b>	15,3	2,9
<b>Permisos de residencia en vigor (30-6-2013)</b>	1.261.416	214.996
<b>Distribución permisos Régimen General por motivo concesión (30-6-2013)/ (30-12-2002)</b>	Residencia no lucrativa: 2% (15.115)	Inicial: 25% (62.465)
	Reagrupación familiar: 9% (74.201)	Primera renovación: 19% (46.138)
	Trabajo: 10% (80.756)	Segunda renovación: 23% (56.837)
	Circunstancias excepcionales (arraigo y razones humanitarias): 1% (10.687)	Otros: 1% (2.190)
	Residencia de larga duración: 77% (621.080)	Permanente: 32% (78.461)
<b>Concesiones de nacionalidad Catalunya (2002-2012)</b>	181.581	
<b>Concesiones de nacionalidad España (2002-2012)</b>	781.323	
<b>% Naturalizaciones Cataluña/Total Naturalizaciones (2002-2012)</b>	23%	
<b>Principales nacionalidades de extranjeros</b>	Marruecos (20%)	Marruecos (27%)
	Rumanía (9%)	Ecuador (10%)
	Ecuador (4%)	Colombia (7%)
	Italia (4%)	Perú (4%)
	Bolivia (4%)	Francia (3%)
	Pakistán (4%)	Argentina (3%)
	Colombia (3%)	Alemania (3%)
	Francia (3%)	Italia (3%)
	Perú (2%)	China (2%)
	Argentina (2%)	Gambia (2%)
<b>% Hombres y Mujeres extranjeras</b>	51,5% Hombres/ 48,% Mujeres	51% Hombres/ 49% Mujeres
<b>Peso de los menores escolarizados extranjeros sobre total alumnado en enseñanzas de Régimen General (Curso 2013-14, Curso 2000-01)</b>	13,2%	2,5%
<b>Distribución porcentual de la población extranjera por provincias</b>	Barcelona: 67%	Barcelona: 67%
	Girona: 14 %	Girona: 19%
	Tarragona: 12%	Tarragona:9%
	Lleida: 7%	Lleida: 5%
<b>Peso porcentual trabajadores extranjeros sobre total de alta en la Seguridad Social en Cataluña</b>	12% (341.209)	4,5% (129.950)

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE/IDESCAT), Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio Permanente de la Inmigración y Estadísticas Laborales; y estadísticas educativas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.



La distribución territorial provoca un reparto desigual porque dos de cada tres personas extranjeras, según datos del Padrón Municipal en 2013, viven en la provincia de Barcelona, un 14 por ciento lo hacen en la provincia de Girona, un 12 por ciento en Tarragona, y un 7 por ciento en Lleida (INE, 2013). Es más, la ciudad de Barcelona congrega a un 24 por ciento de los extranjeros residentes en Cataluña en el año 2013, no obstante, también en este municipio viven el 21 por ciento de las personas empadronadas en esta comunidad. La región metropolitana de Barcelona con la llegada de nuevos residentes extranjeros rompe la situación de estancamiento demográfico que arrastraba desde la década de los ochenta y logra sumar 600 mil nuevos residentes desde 1998 hasta 2007 (Bayona y Gil Alonso, 2008).

El porcentaje de alumnado extranjero sobre el conjunto de matriculados en enseñanzas generales en Cataluña ha crecido de forma relevante pues en el curso 2000-2001 representaban un 2,5 por ciento, y en el 2013-2014 esta cifra se multiplica por cinco. El peso porcentual del alumnado extranjero en Cataluña es cuatro puntos superior a la media del estado español que alcanza un 9,1 por ciento en el curso 2013-2014. Esto también provocó la necesidad de crear nuevas escuelas y aulas de acogida en los centros educativos de dicha autonomía.

Los inmigrantes extranjeros se han integrado de forma relevante en el mercado laboral de Cataluña. En el año 2000 los trabajadores extranjeros representaban el 4,5 por ciento de las altas a la Seguridad Social, y trece años después y sufriendo la mayor crisis económica en los últimos tres décadas, el peso se ha multiplicado por tres pues en 2013 tienen un peso del 12 por ciento (MESS, 2013). La tasa de paro de la población extranjera en 2013 alcanzó el 37 por ciento frente a un 19 por ciento de paro en la población activa española (INE, EPA IV TRI 2013).

Cataluña ha sido la comunidad autónoma que ha acomodado a un mayor número de personas extranjeras, lo que ha supuesto un desarrollo de las políticas de integración social y cultural para inmigrantes por parte de los actores políticos y sociales, la invención de programas y servicios por parte de los organismos especializados tiene como principal meta afrontar el reto de la llegada de población extranjera, y la implementación de estas políticas autonómicas y locales por entidades municipales y por el tercer sector. Será este desarrollo de las políticas el que analizaremos a continuación durante la etapa de los gobiernos tripartitos del Partido

Socialista, Esquerra e Iniciativa al frente de la Generalitat de Cataluña (2003-2006, 2006-2010).

## 7.2. La integración discursiva de los inmigrantes y la centralidad del discurso sobre la nación: “la invenció de la immigració”<sup>262</sup>

“A los partidos les gusta la diversidad para la foto con el candidato”  
[Extracto de una entrevista realizada durante el trabajo de campo]

Afirma el filósofo Slavoj Žižek (1999) que un rasgo de los discursos políticos hegemónicos es que su elaboración implica un proceso de autocensura, que hace que, para legitimar cualquier exclusión se emita un mensaje en código, que a su vez omite manifestaciones racistas clásicas y evidentes. Este mensaje codificado se manifiesta a través de sentidos dobles e indirectos. Esta es la vía para mantener la eficacia comunicativa de los discursos populistas conservadores, y para garantizar su apoyo electoral, en definitiva, se trata de mantener la ambigüedad. Las ideas son más baratas que las acciones, las discusiones están caracterizadas por el conflicto, las demandas no son realistas, y todos estos factores hacen que se alejen de ser coherentes en la toma de decisiones o la implementación (Brunsson, 2003: 492-496). La hipocresía permite esquivar la diferencia entre lo que se puede decir, sin importar que lo dicho se corresponda con la acción. El electorado considera los discursos como faltos de valor intrínseco, simplemente son una guía de la acción (Brunsson, 2003: 498-502).

---

<sup>262</sup> El sociólogo Salvador Cardús denominó “*la invenció de la immigració*” al proceso mediante el cual emerge el debate de la inmigración entre los partidos políticos catalanes (Espasa et alia, 2009:52).



Cuadro 5: Indicadores discursivos de integración cívica de inmigrantes por posicionamientos ideológicos de los partidos políticos con representación en el Parlamento Catalán (2006-2010)

Indicadores discursivos	CiU	PSC	ERC	PP	ICV-Verds	Ciutadans
<b>Negarse a empadronar inmigrantes en situación irregular</b>	Ambivalencia (Unió a favor)	En contra	En contra	A favor (pero exigencias con la documentación y entregar datos a la policía)	En contra	En contra
<b>Padrón como arma de control de inmigración irregular</b>	Ambivalencia (Unió a favor)	En contra	En contra	A favor	En contra	A favor
<b>Prohibición de uso del velo integral/burka/nicaq</b>	A favor	A favor	En contra (Ambivalencia)	A favor	En contra	A favor
<b>Inclusión y acceso al Estado del Bienestar</b>	A favor (con matices)	A favor	A favor	Ambivalencia (posición restrictiva creciente especialmente con inmigración irregular)	A favor (defensa de la extensión de derechos)	A favor (pero con una tendencia a la restricción en el caso de la inmigración irregular)
<b>Voto de los extranjeros en las elecciones locales</b>	A favor (pero con matices por colectivos)	A favor (pero sin cambiar la Constitución y sólo ámbito local)	A favor (ampliación de derechos de participación política en todas las elecciones a partir de 5 años de residencia)	A favor (en elecciones locales para residentes de larga duración, cumpliendo con la reciprocidad, sin cambio en la Constitución)	A favor (del voto en todas las elecciones para extranjeros con 3 años de residencia legal en España. Piden cambio en la Constitución)	A favor (en las elecciones locales para residentes de larga duración, sin cambio Constitucional, y manteniendo el principio de reciprocidad)
<b>Reducción del número de años para acceder a la nacionalidad</b>	En contra (debate interno en la coalición)	A favor en el PSC (pero no quieren introducirlo en la agenda política a nivel nacional)	A favor	En contra	A favor (con tres años de residencia legal se podría acceder a la nacionalidad española)	Posición desconocida al respecto

Fuente: Elaboración propia a través de trabajo de campo cualitativo, documentos oficiales de los partidos, diarios de sesiones en el Parlamento y noticias de prensa.

En este apartado nos centraremos en analizar el discurso sobre integración de los inmigrantes de los distintos partidos políticos con representación en el Parlamento catalán durante la IX Legislatura (2006-2010). En concreto, estudiaré una serie de debates que a lo largo del período estudiado pueden servir de indicadores de ubicación de las distintas fuerzas acerca de conflictos de tipo social y cultural que afectan a los extranjeros residentes en este territorio. En relación a las controversias en el plano cultural e identitario he elegido tres cuestiones que centraron la atención y actividad parlamentaria durante este período como son la cuestión de la burka, el tema del aprendizaje de la lengua catalana por parte de los inmigrantes y su vinculación con el asentamiento de los extranjeros, y finalmente, la definición de integración de inmigrantes de los distintos partidos y su vinculación con la identidad catalana. Los conflictos de tipo social que escudriñaremos serán el debate en torno al Padrón derivado del caso Vic, las posiciones en relación a los derechos sociales y el acceso al Estado del Bienestar de los extranjeros, y finalmente, los derechos políticos y la posición de los distintos partidos acerca del derecho al voto de los inmigrantes y el acceso a la nacionalidad [Ver síntesis de posiciones en el cuadro 5].

### *7.2.1. El discurso político catalán en relación con indicadores o conflictos de índole social*

“Los derechos de los extranjeros y extraños, sean refugiados o trabajadores visitantes, solicitantes de asilo o aventureros, definen ese umbral, esa demarcación, en cuyo sitio se define y renegocia, se amarra y se desenreda, se circunscribe y se hace fluida la identidad de *“nosotros, el pueblo”* (Benhabib, 2006: 130)

#### *7.2.1.1. La polémica del empadronamiento de inmigrantes en situación administrativa irregular: el caso Vic y su repercusión mediática*

El Padrón municipal es un registro administrativo donde se recoge información sociodemográfica de los vecinos de un ayuntamiento, y cuya inscripción es obligatoria para las personas que residan en el territorio estatal<sup>263</sup>. El deber de empadronarse en el municipio en el que se resida de manera habitual incluye a todos los extranjeros,

<sup>263</sup> Artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de Abril), modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el Padrón Municipal (BOE, nº. 11, 12 de Enero de 1996). Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/1996/01/12/pdfs/A00813-00815.pdf> [26 de Junio de 2015].

pues la normativa no exige la residencia legal<sup>264</sup> (Solanes, 2004: 3). Entre las muchas ventajas que tiene este registro, y para los inmigrantes es un requisito previo para acceder a determinados recursos públicos, está la de llevar una estadística rigurosa de la población residente en el territorio, y así poder planificar correctamente los servicios públicos para ese conjunto de ciudadanos.

La ley 14/2003<sup>265</sup> modificó la normativa del Padrón con cierta política porque aprobaba una disposición adicional (la séptima) en la que se inaugura la posibilidad a que la Dirección General de Policía pueda acceder a los datos del Padrón Municipal relativos a personas extranjeras<sup>266</sup>. La polémica sobre el Padrón tiene nombre de municipio catalán: Vic. El alcalde de esta localidad barcelonesa en 2010 era, y es en 2014, Josep Maria Vila d'Abadal<sup>267</sup> de Convèrgencia i Unió (CiU), conocido en el municipio como el “*caballer de Vidrà*”, y fue el máximo protagonista de la tormenta mediática desatada cuando a comienzos de este año cuando se produjo su anuncio de negarse a empadronar inmigrantes en situación irregular en primer lugar, y posteriormente, demandar que la Policía actuase y expulsase a aquellos inmigrantes en situación administrativa irregular. Pero no fue una travesía en solitario la del

<sup>264</sup> La ley 14/2003, de 20 de noviembre, reforma la ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el Padrón Municipal (LRBRL) en relación a los datos obligatorios que deben cubrir los extranjeros: a) Señalar el número de la tarjeta de residencia en vigor si son ciudadanos nacionales de Estados miembros de la UE, o de estados que forman parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o de Estados a los que se prolonga el régimen jurídico similar de éstos a través de un convenio internacional; b) el número de identificación del extranjero (NIE) expedido por las autoridades españolas, o en su defecto, el número de pasaporte en vigor tramitado por las autoridades competentes en su país de procedencia, en el caso de los extranjeros no incluidos en el apartado anterior (Solanes, 2004, 5-6). Como señala la jurista Ángeles Solanes, la ley puede plantear problemas para inmigrantes en situación administrativa irregular que no tengan pasaporte, aunque sí de otros documentos, para acreditar su identidad.

<sup>265</sup> 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, reguladora de las bases del régimen local, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal. Esta disposición adicional añadida dice lo siguiente: “*Disposición adicional séptima. Acceso a los datos del Padrón. Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática. A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados. Con el fin de mantener actualizados los datos de inscripción padronal de extranjeros en los padrones municipales, la Dirección General de la Policía comunicará mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, para el ejercicio de sus competencias, los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros. Se habilita a los Ministros de Economía y del Interior para dictar las disposiciones que regulen las comunicaciones de los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros por medios electrónicos, informáticos o telemáticos al Instituto Nacional de Estadística*”. Publicada en el BOE, nº. 279, 21 de noviembre de 2004. Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/11/21/pdfs/A41193-41204.pdf> [Último acceso: 26 de Febrero de 2015].

<sup>266</sup> Este añadido fue motivo de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento Vasco que no fue aceptado por el Tribunal Constitucional. Esta noticia fue recogida por algún medio de comunicación con el siguiente titular: “*El Tribunal Constitucional avala que la Policía use el Padrón para localizar a inmigrantes*” (La información, 12/2/2013). Enlace: <http://goo.gl/ndgSGB> [Último acceso: 17 de Febrero de 2015].

<sup>267</sup> El alcalde de Vic, Josep Maria Vila d'Abadal i Serra, estuvo militando en Unió hasta que le disputó la dirección de la organización a Duran i Lleida y perdió. Fue diputado autonómico entre 2010 y 2012. En 2013 crea el partido Moviment Demòcrata Català (MDC). Desde las elecciones del año 2011 gobierna en Vic con el apoyo electoral de Esquerra. En las elecciones de 2007 lideró un gran pacto entre CiU, PSC, ERC i ICV, del que salió ICV a los pocos meses. Enlace: [http://ca.wikipedia.org/wiki/Josep\\_Maria\\_Vila\\_d'Abadal\\_i\\_Serra](http://ca.wikipedia.org/wiki/Josep_Maria_Vila_d'Abadal_i_Serra) [Último acceso: 30 de Junio de 2015]

alcalde, sus socios de gobierno en el consistorio, Esquerra y el PSC, apoyaron esta iniciativa<sup>268</sup><sup>269</sup>.

El municipio de Vic está situado en la Comarca de Osona y allí una de cuatro personas empadronadas es extranjera en el año 2010. A esas alturas esta zona contaba con aproximadamente 12 mil personas desempleadas, de las cuales un treinta por ciento son extranjeras. En el año 2010 el porcentaje de paro en Vic era superior a la media de Cataluña alcanzado un 18 por ciento. Las pérdidas de puestos de trabajo se centran en el sector de la construcción. La industria pujante en la zona son las cárnicas, donde los empleados extranjeros representan un 70 por ciento. Desde el sindicato Comisiones Obreras se señala que el empresariado ha buscado fórmulas para abaratar el coste de la mano de obra, como la subcontratación de trabajo a cooperativas (falsas) de autónomos que imprimen más flexibilidad, y también precariedad al empleo en este sector; y a esto hay que sumar la dificultad de acceso que tienen los sindicatos a los trabajadores extranjeros, pues muchos empresarios contratan a inmigrantes de determinada procedencia o nacionalidades, y buscan una circulación rápida de la mano de obra para así garantizarse un comportamiento sumiso de sus empleados. Las organizaciones sindicales destacan la complejidad de realizar tareas de representación con personas que no hablan ninguno de los idiomas oficiales, y que en muchas ocasiones tienen la condición de autónomos subcontratados<sup>270</sup>. Lógicamente, esta situación de falta de empleo en la zona, sumado al hecho de que a pesar de esta circunstancia este municipio seguía creciendo poblacionalmente y mantenía un flujo de entrada y de empadronamiento importante durante el período en el que se produjo este debate, pues influye en la percepción social sobre la inmigración.

Vic era uno de esos municipios que siempre sonaba en los catálogos de buenas prácticas en materia de políticas de integración de inmigrantes, especialmente, por su plan municipal de escolarización de alumnado extranjero que impedía las concentraciones artificiales de matriculados extranjeros en determinadas escuelas, y apostó decididamente por la distribución equitativa del alumnado extranjero en los

<sup>268</sup> El diario on-line "El Confidencial" recoge esta noticia con el siguiente titular: "Vic aprueba el veto a los inmigrantes irregulares con el apoyo de ERC, CiU y PSC". Enlace : <http://www.lconfidencial.com/espana/vic-aprueba-empadronamiento-inmigrantes-erc-ciu-psc-20100113.html> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>269</sup> Plataforma per Catalunya (PXC) había realizado esta petición años atrás, y en aquel momento apoyó esta propuesta del alcalde pero la consideró insuficiente. Iniciativa per Catalunya (IPC) consideraba que estaba en contra de la normativa vigente. Finalmente, las CUP rechazaron la medida porque era electoralista y poco efectiva con la problemática de la inmigración.

<sup>270</sup> La información sobre la situación laboral en la Comarca de Osona, y más concretamente en Vic, me fue facilitada en 2010 por Miguel Sánchez Gueldos, Responsable de Comisiones Obreras en la Comarca de Osona.

centros educativos del municipio. No obstante, también se ha convertido en el bastión electoral<sup>271</sup> del partido anti-inmigración Plataforma per Catalunya (PXC), y de su líder Josep Anglada<sup>272</sup>.

El importante apoyo electoral a partidos anti-inmigración se puede explicar por una serie de factores: la construcción de una oferta política en línea con la apuesta de la derecha populista europea<sup>273</sup> basada en un racismo cultural entre autóctonos y extranjeros que se concentra en su islamofobia, y su defensa de la preferencia nacional en el acceso al Estado del Bienestar, lo que Faist y Wimmer denominaron acuñaron como “chauvinismo del bienestar”<sup>274</sup> para hablar de la movilización política a través de las divisiones étnicas (Faist, 1994: 440, 451-455; Wimmer, 1997:30-32); y una crítica a las élites políticas y su papel en las instituciones; un intento de su líder de dejar atrás su vinculación con la extrema derecha española; una apuesta por el terreno institucional y la vía electoral como instrumento de incidencia política; y una postura más favorable al activismo comunitario que a las técnicas de confrontación en las calles propias de la extrema derecha tradicional (Hernández-Carr, 2011b: 7-11, Hernández-Carr, 2013: 602; Jagers and Walgrave, 2007). ¿Por qué votan

<sup>271</sup> En las elecciones municipales de Mayo de 2011, Plataforma per Catalunya (PXC) es la segunda fuerza más votada en Vic después de CiU (que obtiene 8 concejales), con el 20 por ciento de los votos, un total de 2.993 votos, y obtiene 5 concejales.

<sup>272</sup> Josep Anglada ha estado al frente del grupo municipal de Plataforma per Catalunya (PXC) en Vic hasta finales de 2013. Los continuos enfrentamientos de dirigentes y concejales del Partido con su hasta hace poco presidente, Anglada, habían provocado la marcha de la organización de numerosos cuadros. Finalmente, Anglada pierde el timón del barco y él mismo es apartado del partido y deja el liderato del grupo municipal en Vic. Una de las noticias aparecida en el periódico El Diario contiene el siguiente titular: “Las bajas de concejales de la xenófoba Plataforma per Catalunya se multiplican”. Link: [http://www.eldiario.es/catalunya/concejales-xenofoba-Plataforma-Catalunya-acumulan\\_0\\_208930026.html](http://www.eldiario.es/catalunya/concejales-xenofoba-Plataforma-Catalunya-acumulan_0_208930026.html) Último acceso: 17 de Junio de 2015].

<sup>273</sup> Hernández-Carr define a la derecha radical populista europea como aquellos partidos nacidos a partir de los años 80, y cuyos ejes ideológicos serían el populismo, el nativismo, y el nativismo (Hernández-Carr, 2013: 603).

<sup>274</sup> Thomas (1994: 452-454) destaca que existen dos interpretaciones en la literatura académica alemana acerca del renacimiento de los partidos de derecha populista.

La primera explicación enfatiza los cambios socio-económicos como una razón del incremento de posiciones de extrema derecha entre la población y el crecimiento de apoyo a estos partidos. Desde este enfoque se manejan dos factores explicativos: a) el primero es la segmentación de los mercados laborales que se produce en las sociedades occidentales que provocan una división global del trabajo con trabajos bien pagados y considerados, y un sector periférico con malas condiciones laborales, y con miedo permanente a perder su empleo, y esto provoca víctimas de esta situación económica que serán caldo de cultivo de estas posiciones en el futuro; b) los incrementos de inseguridad a lo largo del ciclo vital contribuyen a incrementar la confusión, esta visión señala la contradicción entre la revolución educativa que cada vez demanda personas más cualificadas para trabajos de alto perfil, los individuos postmodernos tiene una amplia gama de posibilidades, pero el coste de la expansión de posibilidades se paga con la pérdida de estabilidad y seguridad en el mundo laboral. En definitiva, las víctimas de la modernización pagan este incremento de inseguridad y miedo, y el perfil serían los desempleados de larga duración, aquellos que tienen empleos marginales, y con escasos niveles educativos. Los cantos de sirena de los partidos de derecha populista se dirigen a estos sectores con más miedo a una expulsión del sistema económico. Frente a esta idea de las “víctimas de la modernización”, algunos autores como Bommers y Scherr (1992: 210-211) interpretan que el discurso populista es como una piscina en la cual individuos con diferentes historiales encuentra argumentos atractivos. Esta visión permite concebir a los actores políticos, como gobernantes y partidos, como parte del proceso de etnificación de las políticas.

La segunda explicación para esta emergencia de estos partidos está correlacionada con cambios en el sistema de partidos relacionados con causas profundas. La caída de los partidos tradiciones provoca que los radicales populistas ocupen rápidamente sus posiciones. La izquierda postmoderna tiene una nueva derecha como contrincante. Para Minkenberg, el énfasis de la izquierda postmoderna en el individuo es paralela a la visión de la derecha populista sobre el incentivo individual. Los procesos de etnificación políticos están caracterizados por la movilización de límites contra determinados grupos de inmigrantes o minorías raciales o étnicas. La retórica populista se focaliza en el discurso neoconservador del mérito individual con una llamada a asegurar el Estado del Bienestar frente a intrusos que amenazan por erosionar los fundamentos sociales y económicos de una sociedad.

específicamente a Plataforma en Vic? En la información cualitativa recogida, y a falta de estudios en profundidad sobre esta cuestión, podemos entrever que sus votantes lo hacen por varias cuestiones: a) por “chauvinismo del bienestar” y más concretamente por una oposición a la política de redistribución del alumnado en el municipio, que puede extenderse a un malestar en el acceso a las ayudas públicas, b) por desafección hacia los partidos políticos y por extensión hacia el funcionamiento del sistema democrático; c) por clientelismo, Plataforma hace favores a los ciudadanos y estos les premian con su voto; y d) por cierto grado de islamofobia, y miedo al extranjera en general, que provoca una reclusión comunitaria.

El miedo que provoca la consolidación de Plataforma per Catalunya (PXC)<sup>275</sup> en Vic, y en otros municipios catalanes, hace que en el año 2007 se pusiese en marcha un gran pacto entre fuerzas políticas de distinto signo en Vic y otros municipios, denominado la estrategia del cordón sanitario, para aislar a Plataforma de entrar en los distintos gobiernos locales. En concreto en este ayuntamiento pactaron Convergència al frente de la alcaldía, Esquerra Republicana, el Partido Socialista e Iniciativa<sup>276</sup>, este partido rompe con del pacto de gobierno al poco tiempo de comenzar la legislatura.

¿Cuáles fueron las posiciones de los distintos partidos en este tema? Convergència i Unió (CiU) en el plano local del municipio de Vic estaba a favor de impedir el empadronamiento de inmigrantes en situación irregular, y su posición a nivel autonómico fue ambigua pues Unió defendió esta medida, y hubo voces en contra de esta posición como es el caso de Àngel Colom como presidente de la Secretaría de la Inmigración de Convergència Democràtica de Catalunya, y también posicionamientos ambiguos como los del líder del partido, Artur Mas.

El Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) tuvo un posicionamiento contradictorio, apoyando la medida de no empadronar inmigrantes en situación

---

<sup>275</sup> Plataforma per Catalunya en Vic ha recibido varias denuncias por parte de la ONG Veus Diverses de Vic, una de las presuntas irregularidades según esta entidad fue un panfleto elaborado en que se hacían pasar por un colectivo marroquí y se demandaba una mezquita y que el mercadillo del centro del pueblo se cambiase de día porque por su religión ellos no podían acudir. Este panfleto se repartió dos días antes de las elecciones municipales. Lograron saber dónde se había impreso el miso, y esto provocó que fuese admitido a trámite.

<sup>276</sup> Algunas noticias de la prensa se hicieron eco del ascenso de Plataforma en las elecciones municipales de 2011, y que la estrategia de cordón sanitario aplicada en algunas localidades no había sido capaz de frenar el ascenso del partido anti-inmigración. Estos son los titulares de la noticia recogida por El País: “La xenofobia echa raíces”. Enlace: [http://elpais.com/diario/2011/05/29/domingo/1306641155\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/05/29/domingo/1306641155_850215.html) [Último acceso: 26 de Febrero de 2015]; “Socialistas y Esquerra apoyan a CiU en Vic pese a la delación de “sin papeles” [El País, 15 de Abril de 2010], Enlace: [http://elpais.com/diario/2010/04/15/catalunya/1271293642\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/04/15/catalunya/1271293642_850215.html), último acceso: 27 de Junio de 2015.

irregular a través de sus representantes en el consistorio de Vic<sup>277</sup>, y defendiendo otro criterio diametralmente opuesto desde el grupo parlamentario socialista catalán y desde el Partido Socialista Obrero Español. ¿Por qué se produce esta divergencia? La gestión de la inmigración es una política reciente que en ocasiones tiene que fijar doctrina en los distintos partidos, pero también, son los políticos locales quienes más presiones sienten de su entorno municipal, y a la par quién defiende postulados menos ideologicistas. Un caso similar le ocurrió a Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), pues sus dos concejales de Vic en la legislatura 2007-2011 votaron a favor de esta medida de no empadronar a extranjeros en situación administrativa irregular, no obstante, desde la dirección de la organización en Barcelona la posición era contraria y se manifestaron como favorables al acatamiento de la normativa.

En esta Comunidad Autónoma podemos encontrarnos con el discurso más contundente en materia de inmigración de los populares en España. La posición del Partido Popular de Cataluña en relación al Padrón es que se empadronen a los inmigrantes, pero siendo exigentes con la documentación a presentar (identificación legal como un pasaporte), y demandan la cesión de los datos del mismo a la policía para facilitar tareas de control y permanencia de extranjeros en el territorio<sup>278</sup>.

La coalición Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUIA)<sup>279</sup> mantiene una posición claramente contraria a la restricción de derechos de la población extranjera, es más, es el partido que con más ahínco defiende la ampliación de derechos de ciudadanía para las personas migrantes<sup>280</sup>. A nivel autonómico son

---

<sup>277</sup> Algunos titulares de prensa se hicieron eco de esta contradicción de posiciones entre el ámbito local y el autonómico dentro del Partido: “El PSC ordena a sus ediles de Vic dar ahora marcha atrás” (Público, 18/02/2010) [Enlace: <http://www.publico.es/espana/286739/el-psc-ordena-a-sus-ediles-de-vic-dar-ahora-marcha-atras> / Último acceso: 28 de Febrero de 2015] y “Los ediles del PSC en Vic acatarán el informe de la Abogacía del Estado” (El MUNDO, 11 de Enero de 2010) [Enlace: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/21/espana/1264063578.html> / Último acceso: 28 de Junio de 2015].

<sup>278</sup> En este titular podemos ver las posiciones defendidas por el Partido Popular de Catalunya en esta materia: “El PP catalán lleva el endurecimiento del padrón a su programa electoral” (El País, 10 de Octubre de 2010). Enlace: <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-icv-denuncia-problema-vic-barcelona-presencia-politica-grupo-racista-xenofobo-20100127125328.html> [Último acceso: 1 de Junio de 2015].

<sup>279</sup> Esta organización en su publicidad institucional se define como una formación política democrática, de izquierdas (defensa de la justicia social y la igualdad, la redistribución de la riqueza y la protección de los más débiles), ecologista, catalanista (Cataluña es una nación con derecho a autogobierno, defienden una España federal y republicana), feminista, laica (quieren una sociedad tolerante que acepte las diferencias ideológicas y religiosas, y que la opción religiosa sea privada), pacifista y solidaria con los pueblos. Esta información está sacada de un panfleto titulado “Som un sol poble, somos un solo pueblo” de Àmbit migració i ciutadania d’ICV.

<sup>280</sup> En esta noticia de prensa se pueden ver las distintas posturas adoptadas por los grupos parlamentarios en relación al pronunciamiento del alcalde de Vic y de su equipo de gobierno. El titular es el siguiente: “Entidades de Vic piden que no se excluya a los “sin papeles” del Padrón” (El País, 12 de Enero de 2010). Enlace: [http://elpais.com/diario/2010/01/12/catalunya/1263262038\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/12/catalunya/1263262038_850215.html) [Último acceso: 1 de Marzo de 2014]. Y este titular amplía el comunicado anterior, apuntando a que el problema en Vic es la presencia de un grupo xenófobo con representación en el consistorio, al que hay que combatir desde el estado de derecho y bajo el igual acceso al Estado del Bienestar. Este es el titular de la noticia: “ICV denuncia que el “problema” de Vic (Barcelona) es la presencia política de “un grupo racista y xenófobo” (Europa

conscientes de que sus posiciones de defensa de los extranjeros, y de denuncia de posturas xenófobas, pueden restarles apoyos electorales pero también aseveran que no van a cambiar derechos por votos<sup>281</sup>. A escala local su representante apunta a que el discurso del alcalde no tuvo consecuencias en sus políticas, es decir, se sigue realizando intervención con población extranjera en situación administrativa irregular.

El partido Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (C's), liderado por Albert Rivera, tiene una posición desdibujada en temas de inmigración porque intenta canalizar su discurso a cuestiones de identidad (española) y de defensa de la lengua (castellana). En este caso en concreto esta organización hizo público un comunicado en el que destacaba que las administraciones públicas deben cumplir la normativa vigente, y si fuese necesario un cambio legislativo se deberían seguir los cauces democráticos para impulsar el mismo<sup>282</sup>.

#### 7.2.1.2. Los derechos sociales de los inmigrantes y el acceso al Estado del Bienestar

Lo que resulta evidente es que los recortes en el Estado del Bienestar han solidificado la asociación entre el estatus de minoría y de exclusión social que afecta en gran medida a una parte de la población inmigrante (Ireland, 2004: 6-7). Esto se produce en parte por el proceso de segmentación del mercado laboral que relega a los márgenes sociales a los extranjeros en un proceso de etnificación de la pobreza en España. En los años 80 se produce la degradación de la condición salarial: tasas altas de desempleo, instalación de trabajadores en la precariedad (“la desestabilización de los estables”) y la aparición del empleado pobre, ruptura de las solidaridades de clase y fracaso en los modos de transmisión cultural, escolar y familiar; y finalmente, la desafiliación del trabajador que implica la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras que otorgan sentido e identidad (Castel, 1997: 342-349). Es en este panorama cuando surge las políticas de inserción, y que ponen en marcha los insuficientes “servicios de reparación” (en términos goffmanianos) de ayuda a las

---

Press, 27 de Enero de 2010). Enlace: <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-icv-denuncia-problema-vic-barcelona-presencia-politica-grupo-racista-xenofobo-20100127125328.html> [Último acceso: 1 de Marzo de 2015].

<sup>281</sup> Sobre el electorado de Iniciativa se publicó una interesante reflexión por Lluís Orriols para el diario El País que se titula: “Si eres de izquierdas, ¿por qué tienes tanto dinero?” En este artículo de opinión destaca que las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas han demostrado que el electorado de Iniciativa proceden de las clases media-alta y alta (algo menos del 50%) y de la clase obrera (cerca del 30%). Los votantes de esta formación viven de forma mayoritaria en Barcelona y su área metropolitana. (Enlace: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/08/06/catalunya/1375804778\\_248193.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/08/06/catalunya/1375804778_248193.html)) [Último acceso: 2 de Marzo de 2015].

<sup>282</sup> Enlace: <http://www.ciudadanos-cs.org/statico/pdf/manifiestos/EL-PADRON-DE-VIC.pdf> [Último acceso: 1 de Marzo de 2015].



personas desde la cercanía que se han mostrado insuficientes para paliar la pobreza en las sociedades occidentales.

A mayor Estado del Bienestar, mejores serán las políticas de integración de inmigrantes (Entzinger, 2000: 114). El Estado del Bienestar (insuficiente) español se ubica dentro de los denominados “mediterráneos” que se caracterizan por su bajo gasto social<sup>283</sup>. La categoría inmigrante es muy genérica, y su inclusión en el Estado del Bienestar depende del estatus administrativo del extranjero: ciudadano comunitario, trabajador extranjero (por cuenta propia o ajena), estudiante extranjero, refugiado, inmigrante con permiso de residencia, o extranjero en situación irregular (Sainsbury, 2006: 230, Sainsbury, 2012: 15). Pero podemos afirmar que se está produciendo una etnificación y racialización de la exclusión social a lo largo de los países, y el Estado del Bienestar es un instrumento para proveer recursos individuales y mejorar capacidades esenciales para un ejercicio de los derechos políticos, y en suma, ayudar en la incorporación política de los extranjeros (Sainsbury, 2012: 3). La retórica xenófoba intenta culpabilizar a los inmigrantes de la estrecha política social catalana (Navarro, 2004: 60-63), y de los mermados servicios públicos en un escenario de crisis económica acentuada. Más concretamente, este “peligro” está vinculado con la inclusión como sujetos con derecho a las prestaciones y programas de bienestar social de tipo universalista, siendo el requisito mínimo para acceder a las mismas el ser residente y estar empadronado en un determinado municipio. También se ha percibido que las consecuencias económicas de la migración pueden traducirse en frustraciones de tipo psicológico y anomia entre los denominados “perdedores del proceso de modernización” (Koppmans y Statham, 2000: 16-17).

La percepción pública sobre la inmigración y su disfrute de derechos sociales siempre ha sido más favorable en España que en la media de la Unión Europea (Moreno, Bruquetas, 2011: 166). No obstante, la crisis económica está pasando factura

---

<sup>283</sup> Algunas características a considerar de estos Estados del Bienestar del Sur de Europa: un desarrollo tardío e incompleto que hacen que su nivel de gasto social en las políticas de bienestar sea bajo en comparación con la media de la UE-15; la familia juega un papel central en todas las áreas de protección social y es la principal responsable del bienestar de sus miembros; un importante grado de descentralización en la decisión de puesta en marcha de políticas sociales como en la gestión de la implementación; y finalmente, este modelo de protección ante los riesgos vitales implica la combinación de un sistema de Seguridad Social de mantenimiento de rentas vinculado al mundo laboral, y de tipo contributivo (pensiones y protección por desempleo), y una serie de programas de protección universales como el del derecho a la educación, la sanidad, la atención a la dependencia y los servicios sociales (Ferrera, 1996: 17; Moreno, 2000: 94-104; Navarro, 2001: 1; Navarro, 2002: 10-20; Moreno, 2000: 94-104; Moreno y Bruquetas, 2011: 26-27, 54). En cuanto a gasto social de las distintas autonomías señalan unas enormes diferencias entre ellas que pueden oscilar en un sesenta puntos porcentuales, y dentro de esta fotografía territorial cabe destacar que Cataluña es una de las regiones que menor gasto per cápita realiza en educación (puesto 12 de 17 con 890 euros) y sanidad (puesto 14 de 17 con 1323 euros) [Pérez García, 2015].

a la inmigración como cabeza de turco al que culpabilizar de los escasos recursos sociales especialmente en sectores de la población de menor nivel educativo, ingresos bajos, edades más longevas, mayor religiosidad y posiciones ideológicas cercanas a la derecha política (Cea D'Ancona y Vallès Martínez, 2010; Cea D'Ancona, 2009a: 43; Moreno, Bruquetas, 2011: 173)<sup>284</sup>. A pesar de que los estudios realizados insisten en la infrarrepresentación de las personas extranjeras en la mayoría de programas del Estado del Bienestar (Moreno y Bruquetas, 2011: 61-62, 70-71, 74-80)<sup>285</sup>, a la par que apuntan que sin su aporte la economía española no hubiese podido crecer y generar riqueza con la misma intensidad en la etapa 2000 y 2005<sup>286</sup>. En definitiva, la deficiente redistribución de la riqueza creada en España no ha reducido la exclusión de las capas desfavorecidas de la sociedad, y ha tenido un impacto bajo en el gasto social y en la mejora de condiciones de vida de sectores de población que estaban en posiciones vulnerables.

Pero podemos preguntarnos cual ha sido la visión política de este acceso de los inmigrantes a los derechos sociales en Cataluña, y en qué medida la clase política ha sido parte del problema o parte de la solución.

Convèrgencia i Unió (CiU) ha realizado un discurso en el que resalta la importancia de la concesión de derechos sociales, pero condicionados al cumplimiento de los deberes de los inmigrantes extranjeros que cifra en un plano más de integración socio-cultural, es decir, están a favor del acceso al Estado del Bienestar a cambio de un

---

<sup>284</sup> En el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas del año 2008 se pueden sacar algunos datos relevantes: el 52 por ciento de los encuestados pensaban que los inmigrantes reciben más de lo que aportan; un 50 por ciento pensaba que los inmigrantes absorben más ayudas escolares que los españoles a igual nivel de ingresos económicos, y un 46 por ciento opinó lo mismo de las prestaciones sanitarias (Moreno, Bruquetas, 2011: 167.168).

<sup>285</sup> En el estudio realizado por Francisco Javier Moreno y María Bruquetas, *"Inmigración y Estado de bienestar en España"*, se insiste que los extranjeros están infrarrepresentados en relación a su peso poblacional en la mayoría de programas del Estado del Bienestar en España (García Gómez, 2007: 120-121). Esto puede verse más claramente a la luz de los siguientes datos: sólo un 1% de los beneficiarios de pensiones en España son extranjeros con datos de marzo de 2010, por lo tanto los inmigrantes contribuyen de forma neta a las arcas del Instituto Nacional de Seguridad Social; en el uso de Servicios Sociales, según los datos del SIUSS para el 2008 —de baja calidad y que necesitan ser mejorados para una adecuada información—, un 14 por ciento de los usuarios eran extranjeros, pero sólo un 7% de las intervenciones se realizaron con población extranjera, y dentro de los beneficiarios de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) nos encontramos con que solamente un 11,2 por ciento en 2008 iba destinado a población extranjera, siendo diferentes los criterios por Comunidades Autónomas; en educación en el curso 2009-2010 un 9,6 por ciento del alumnado era extranjero, pero sólo un diez por ciento de los alumnos no nacionales continúa sus estudios más allá de los 16 años, y la presencia en universidades alcanza el 3,2 por ciento del total (Moreno, Bruquetas, 2011: 61-62, 70-71, 74-80). En su gran mayoría los inmigrantes no llegan a España traídos por el *"welfare magnet"* (García Gómez, 2007: 128).

<sup>286</sup> El informe realizado por la Oficina Económica del Presidente en el año 2006, *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*, revela datos muy interesantes: el 50% del empleo creado entre el año 2000 y 2005 ha sido para trabajadores extranjeros y esto se ha acompañado con una reducción de la tasa de desempleo de los nativos; entre 2000 y 2005 la llegada de inmigrantes ha aportado un 40% al crecimiento del Producto Interior Bruto, la entrada de inmigrantes ha incrementado la renta per cápita en tres puntos porcentuales en el período 1996-2005 lo que equivale a 623 euros por persona, y por cada punto de aumento en la proporción de inmigrantes se aumenta en 0,6 puntos la tasa de actividad femenina, es decir, la inmigración explica el 30% de los 12,5 puntos de incremento de la tasa de actividad femenina entre 1996 y 2005 (Oficina Económica del Presidente, 2006). Enlace: <http://www.lamoncloa.gob.es/ActualidadHome/Informeeconomia.htm> [Último acceso: 17 de Junio de 2015].

esfuerzo en el campo lingüístico y cívico que pasa por aceptar las normas de convivencia. La otorgación de derechos sociales a la población extranjera resulta relevante en un sistema social basado en la meritocracia, y donde el ascenso social está vinculado a las credenciales educativas. Las oportunidades sociales, y la movilidad social ascendente resultarán determinantes para valorar el éxito en la integración de los inmigrantes. Este hecho es resaltado por dirigentes y gestores políticos como altamente relevante, y se destaca cómo la movilidad social fue posible en los hijos e hijas de la migración interna, resaltando que este reto debe trasladarse a la migración internacional. Como muestra de esta preocupación podemos citar el siguiente extracto de la entrevista realizada al President Jordi Pujol:

“Hay otra cosa muy importante para que la inmigración sea efectiva: tiene que funcionar el ascensor social. Eso es muy importante. El inmigrante tiene que tener la sensación, y que esto responde a una realidad, de que podrá ascender, sino él, por lo menos no tanto como él quisiera, pero si sus hijos. Él si es posible, pero sobre todo sus hijos. Ir a la escuela adecuada y que no le discriminarán, y que podrá ascender. Que él empezará como peón de albañil, pero que su hijo será administrativo, empezará a trabajar en una Caja de Ahorros o en un banco, o que será maestro, o que será abogado” [Entrevista realizada al president Jordi Pujol]

El Partir dels Socialistes de Catalunya (PSC) ha defendido una mayor inversión en políticas sociales, al igual que la defensa del valor de la igualdad, pero también es cierto que se ha producido en el ámbito municipal posiciones más matizadas en temas de inmigración, destacando la necesidad de que los extranjeros cumplan con sus deberes como ciudadanos. También hay que resaltar que la gestión de la política de inmigración del gobierno Zapatero en su última etapa supuso un cierto desgaste para el PSC, pues implicó recortes en materia de políticas específicas de integración de inmigrantes a través del Fondo para la Integración que beneficiaba principalmente a ayuntamientos, y por la cercenadura de derechos sociales realizado en la reforma de la ley de extranjería del año 2011.

Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) ha sido la encargada del área de inmigración durante los dos gobiernos tripartidos en la Generalitat (2003-2010). Por su ideología de izquierda democrática defiende la inclusión de los extranjeros como ciudadanos con plenos derechos sociales, y es sensible a la ampliación de derechos políticos a los inmigrantes; pero por sus ideas nacionalistas también consideran preciso vincular el acceso a permisos de residencia y trabajo al cumplimiento de

compromisos cívicos de los extranjeros. En el Parlamento Español votan en contra de la ley de extranjería del año 2011 porque entendían que era un retroceso en los derechos sociales de los inmigrantes. La propia Esquerra tuvo un papel importante en la consecución del Fondo para la Integración dentro del pacto de gobernabilidad firmado con el presidente Zapatero en la primera legislatura.

El Partido Popular de Cataluña se ha posicionado a favor de la restricción de los derechos sociales de los inmigrantes en Cataluña, especialmente, de los que se encuentran en situación administrativa irregular<sup>287</sup>: este partido ha sido uno de los máximos defensores de la implantación de un contrato de integración de inmigrantes, de la lucha contra la inmigración irregular que pasaba por la cesión de los datos del Padrón Municipal a la Dirección General de la Policía<sup>288</sup> para facilitar tareas de control y estancia de los inmigrantes en el Estado<sup>289</sup>, y que ha derivado en la petición de expulsión de aquellos inmigrantes en situación de desempleo residentes en España. Esta fuerza política ha sabido encontrar en posiciones restrictivas hacia la inmigración una bandera política para atraer a futuros votantes. En definitiva, en este partido político han triunfado las posiciones defendidas por Xavier García Albiol<sup>290</sup> en Badalona

<sup>287</sup> La prensa ha amplificado y dado cobertura a estas iniciativas populares en Cataluña de las que podemos citar algunos titulares: “El PP propone recortar ayudas a los inmigrantes que lleven “poco” en Cataluña” (Diario El País, 27 de Mayo de 2013) [Enlace: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/26/catalunya/1369597041\\_879923.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/26/catalunya/1369597041_879923.html) / Último acceso: 17 de Febrero de 2014], “El PP catalán propone que los inmigrantes en paro se vayan” (Diario Público, 10/11/2010) [Enlace: <http://www.publico.es/espana/345948/el-pp-catalan-propone-que-los-inmigrantes-en-paro-se-vayan> / Último acceso: 17 de Julio de 2015], “Alicia Croft” lucha en un videojuego contra inmigrantes e independentistas” (La Vanguardia, 16/11/2010) [Enlace: <http://www.lavanguardia.com/elecciones-catalanas-2010/20101116/54071292412/alicia-croft-lucha-en-un-videojuego-contra-inmigrantes-e-independentistas.html> / Último acceso: 17 de Junio de 2015], “El PP propone acabar con el coladero de la inmigración irregular a través del Padrón” (ABC, 11/10/2010) [Enlace: <http://www.abc.es/20101011/comunidad-catalunya/propone-acabar-coladero-inmigracion-20101011.html> / Último acceso: 17 de Junio de 2015].

<sup>288</sup> El propio Grupo Parlamentario Popular en las propuestas de los trabajos realizados en la Subcomisión de Inmigración, en el seno de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, en el Congreso de los Diputados (a fecha 11 de Diciembre de 2007) propone lo siguiente: “En especial se considera relevante que los datos del padrón municipal puedan ser facilitados a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para que puedan constatar las situaciones de irregularidad”.

<sup>289</sup> El propio Partido Popular de Catalunya en las elecciones autonómicas de 2010 llevaba en su programa estas medidas: “Exigiremos un Compromiso de Integración y Convivencia. Los inmigrantes que deseen establecerse en Cataluña, deberán comprometerse a aceptar y asumir nuestros valores constitucionales, a cumplir nuestras leyes, a aprender las dos lenguas, a pagar sus impuestos y cotizaciones sociales”, “Controlaremos que las personas que solicitan empadronarse vivan en viviendas que no estén sobre ocupadas y mejorar la colaboración efectiva entre los juzgados y la administración para evitar que la inviolabilidad del domicilio sirva de cobertura para infringir el ordenamiento jurídico”, “Ejerceremos más control sobre los comercios que incumplen la normativa vigente y generan competencia desleal con los comerciantes que cumplen las normas” y “Cumpliremos con el deber legal de ceder los datos del Padrón a la Dirección General de la Policía, con la finalidad del control y permanencia de los inmigrantes, y reclamar al Gobierno del Estado la exigencia de su cumplimiento”. Enlace: <http://www.ppcatalunya.com/propostes/immigracio> [Último acceso: 17 de Junio de 2015].

<sup>290</sup> Xavier García Albiol, alcalde de Badalona, fue el primer regidor en ser juzgado en España por una utilización xenófoba en propaganda electoral. En Julio de 2010 se repartió un panfleto que vinculaba a la comunidad gitana rumana con la delincuencia. La sentencia fue la absolución por considerar que este hecho no implicaba delito de incitación al odio, a la discriminación o ejercía violencia sobre un colectivo. Este titular de prensa recoge la noticia: “Absuelto el alcalde de Badalona, Xavier García Albiol, por el caso de los panfletos xenófobos” [El Diario, 11/12/2013]. Enlace: [http://www.eldiario.es/catalunyaplural/Absuelto-Garcia-Albiol-panfletos-xenofobos\\_0\\_206129678.html](http://www.eldiario.es/catalunyaplural/Absuelto-Garcia-Albiol-panfletos-xenofobos_0_206129678.html) [Último acceso: 14 de Junio de 2015]. Un año antes de la absolución el diario La Razón le realizaba una entrevista al alcalde García Albiol sobre su gestión al frente del municipio y donde el tema de la inmigración era una cuestión central, esta noticia aparece bajo el titular: “Xavier García Albiol: “Los vecinos aplauden que actúe contra la inseguridad y el incivismo”. Enlace: [http://www.larazon.es/detalle\\_hemeroteca/noticias/LA\\_RAZON\\_472318/6531-xavier-garcia-albiol-los-vecinos-aplauden-que-actue-contra-la-inseguridad-y-el-incivismo#.UwUTajywwV0o](http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_472318/6531-xavier-garcia-albiol-los-vecinos-aplauden-que-actue-contra-la-inseguridad-y-el-incivismo#.UwUTajywwV0o) [Último acceso: 17 de Junio de 2015].

que con posturas duras hacia los extranjeros ha logrado conquistar la alcaldía en 2011, ciertamente, con un gran impacto mediático a nivel estatal, es decir, los medios se han hecho eco de sus declaraciones. Contrastando en ocasiones los pronunciamientos del Partido Popular de Catalunya con los de otras zonas de España, se puede percibir posiciones más restrictivas en materia de extranjería que los distancia de la estrategia de esta formación en las Comunidades de Madrid o Valencia mucho más comedida, y con una menor relevancia de la inmigración en su corpus discursivo.

Este partido defiende que se debe tender a que el inmigrante sea autónomo y no tenga dependencia de las ayudas públicas, incluso, apuesta por una redimensión de las políticas específicas en materia de integración de inmigrantes. Un extracto de la entrevista realizada a un diputado popular en la sede del Parlamento Catalán en Barcelona puede ilustrar un poco este enfoque:

“Muchas veces infantilizamos a la inmigración. Yo tengo amigos que son de fuera y ellos no quieren ninguna política de integración. Uno de mis mejores amigos es ecuatoriano y él no necesita ninguna política de integración. Él necesita trabajar. (...) ¿Qué significa que yo me tenga que integrar? Yo vengo, trabajo, pago mis impuestos, tengo mi familia, intento darle de comer a mis hijos. Como todo el mundo. Por esto te digo que a veces sobredimensionamos demasiado las políticas de integración. Las políticas de integración quieren decir dar la mayor autonomía posible dentro del marco jurídico que tenemos. (...) No creo que tengamos que hacer del inmigrante un sujeto de trabajo por años, años y años. Mira Anthony Giddens, que tú socióloga lo conocerás muy bien, decía una cosa, no tanto como sociólogo sino como asesor de Tony Blair, decía las políticas de ayuda, todas las políticas y todos los subsidios para salir de la pobreza que se aplica a una persona, pueden durar uno, dos, tres o cuatro años. Si duran diez años quieren decir que no funcionan. Pues esto es igual. La política de integración no puede durar toda una vida (...) Las políticas de integración tienen que estar focalizadas en dar autonomía y eso no pueden ser procesos a través del tiempo, y tampoco tienen que ser sujetos de laboratorio, en el sentido de que a ver, una vez que tú le has dado el mínimo tienen que ser autónomo. Porque sino al final lo estamos convirtiendo en una persona dependiente de la Administración” [Parlamentario catalán del Partido Popular en la VIII Legislatura, 2006-2010]

Iniciativa per Catalunya (ICV) es consciente de la percepción de competencia por los recursos de la población autóctona, pero esto se debe a que no ha producido la suficiente inversión en políticas sociales teniendo en cuenta el crecimiento poblacional tan rápido e intenso vivido en Cataluña. No obstante, son conocedores de que su electorado es pro-inmigración y muy receptivo a los beneficios de la presencia de los inmigrantes en la sociedad de acogida, en definitiva, sus pilares electorales valoran

esta defensa de los extranjeros realizada por esta fuerza<sup>291</sup>. Podemos destacar este extracto de entrevista en el que se recoge la demanda de un Estado de Bienestar redimensionado a la población que reside en este territorio:

“Es positivo para el país porque ha significado una dinamización económica, un aumento de la natalidad, ha significado una riqueza más en las culturas, etcétera. Pero evidentemente, ha sido un impacto muy potente en un corto espacio de tiempo. Lo que ha pasado en Europa durante décadas, en ciudades de Cataluña ha pasado en un tiempo muy corto. Entonces, en barrios además dónde hay necesidades. Y la población autóctona tenía y tiene necesidades (...). El Estado del Bienestar debe ser lo suficientemente rápido, y ágil en reaccionar para que nadie pierda. Eso es cierto, ha habido momentos en los que no ha habido suficientes recursos para atender a toda esta situación tan rápida. A pesar de eso mi barrio ha pasado del 3 al 40 por ciento de inmigración en tan sólo 8 años. No ha habido un problema excesivo de convivencia. Pero sí que es cierto que ha habido mucha gente que ha decidido vender su piso, alquilarlo por habitaciones, sacar un buen recurso económico, e irse a vivir a la segunda residencia en el pueblecito de la costa, o volver a su Comunidad Autónoma de origen. Este proceso tan rápido siempre tiene un cierto choque. El uso del espacio público ha cambiado. De espacios públicos pensados para la gente mayor, de golpe y porrazo, muchos niños, muchos jóvenes, hay que compatibilizar el uso de ese espacio” [Responsable de Inmigración de ICV y teniente de alcalde de un municipio del área metropolitana de Barcelona]

Ciudadans es un partido que busca la ambigüedad como táctica política con un discurso centrado en la idea de libertad y en una defensa de la identidad española en Cataluña. Esta fuerza política está en contra del contrato de integración<sup>292</sup>, entendiéndolo como tal, que se otorguen derechos sociales a cambio del aprendizaje de lenguas o de la aceptación de la cultura autóctona. En líneas generales defienden un

<sup>291</sup> La Vanguardia publicó un sondeo del Instituto Noxa sobre el impacto de la inmigración (16 de Mayo de 2010) con el titular: “La mayoría respalda denunciar a los inmigrantes ilegales empadronados” y el subtítulo “Más del 53 por ciento aboga por prohibir el velo islámico en la escuela y sólo un 22% lo defiende”. La noticia señala que los votantes socialistas están divididos ante la propuesta de denunciar a los inmigrantes irregulares empadronados (45% a favor y 46% en contra), pero la mayoría de votantes de CiU (64 por ciento a favor y 29% en contra), Esquerra (53 por ciento a favor frente al 40% en contra), y Partido Popular (69 por ciento a favor y 29 por ciento en contra) están a favor. La excepción son los votantes de ICV-EUiA que rechazan mayoritariamente (un 69 por ciento) esta denuncia (frente a un 29 por ciento a favor). Entre los ciudadanos que apoyaron electoralmente a Iniciativa también son mayoría los que están en contra de prohibir el velo islámico en la escuela (39 por ciento frente a un 33 por ciento que respalda la medida). Entre el resto de partidos los electores mayoritariamente aprueban en mayor número la prohibición del velo en la escuela: 50% del electorado del PSC, un 60% de los votantes de CiU, un 63% de los electores del PP y un 43 por ciento de los electores de Esquerra. Esto implica el comportamiento diferencial de los ciudadanos que apoyan en las urnas el proyecto de Iniciativa.

<sup>292</sup> En un debate en el Parlamento, el portavoz de esta formación, Albert Rivera Díaz afirmaba lo siguiente: “I nosaltres no estem d’acord en això, perquè creiem que els immigrants, que són ciutadans en definitiva, el que hem de fer és respectar la Llei a Espanya, respectar la Constitució i les lleis aprovades i la vigència de les lleis, tenir drets i obligacions, però no han d’assimilar-se a nosaltres, no han d’acceptar ni practicar els nostres costums. Això dels contractes que practiquen alguns països, d’aprendre i exigir nivells lingüístics, això no ens agrada a nosaltres. A vostès, que no són liberals, que són conservadors, sí que els agrada; són tradicionalistes, i els agrada que aprenguin els costums, les tradicions, les llengües. A nosaltres no; creiem en una societat oberta, liberal, on els ciutadans arriben i se’ls exigeix la llei, el compliment de la llei i només que el compliment de la llei. (...) No creiem que els drets socials, com demanen Iniciativa, Esquerra o PSC, s’hagin de consolidar o no tenir drets si no tens un nivell lingüístic o un certificat d’arrelament. No creiem que els drets socials, d’educació, de sanitat, depenguin ni del padró de torn ni del nivell lingüístic; tenim un altre model de societat on Catalunya són tots els que respeten la llei i viuen a Catalunya”. Moció interpellando al gobierno sobre la gestión de la inmigración irregular, Pleno del Parlament, Sesión nº. 79.2. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, 13 de Mayo de 2010, Sèrie P, nº. 121, pág. 44. Enlace: [http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p121.pdf#search="immigració%20irregular%20Partido%20Popular"](http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p121.pdf#search=) [Último acceso: 17 de Febrero de 2015].

acceso normalizado a los derechos sociales por parte de los extranjeros, pero apoyaron a limitar la atención sanitaria a los inmigrantes en situación administrativa irregular con el argumento de que los recursos son escasos<sup>293</sup>.

### 7.2.1.3. Los derechos políticos para la población extranjera: sufragio y nacionalidad

La exclusión de la participación política de los extranjeros en relación con los nacionales pueden solventarse por dos mecanismos: una reforma legislativa de las leyes de acceso a la nacionalidad<sup>294</sup>, porque esta consecución lleva *ad hoc* el derecho al sufragio activo y pasivo en todos los procesos electorales; y un cambio en la política en materia de extranjería que permita la concesión de derechos políticos a los residentes no nacionales<sup>295</sup> (Lucas Martín et alia, 2008: 47). Aunque tanto la Constitución como el Código Civil son normas legislativas de competencia estatal, si que resulta significativo el debate realizado desde el Parlamento Catalán acerca del derecho al voto de los extranjeros, y esto se extiende a la reflexión sobre los criterios que deben cumplirse para acceder a la ciudadanía española.

La adquisición de derechos por los extranjeros en España siempre estuvo ligada al concepto de vecindad, y el ser parte de comunidad está relacionado con la idea de semejanza (a los autóctonos)<sup>296</sup>. Veamos cómo se definen las posiciones en torno a este debate por las distintas fuerzas políticas con representación en Cataluña.

---

<sup>293</sup> Algunas noticias en prensa han recogido la hipótesis del giro a la derecha de Ciutadans, como por ejemplo, este artículo de opinión: "Ciutadans gira a la derecha" (El Periódico, 21 de Octubre de 2013) [Enlace: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/ciutadans-gira-derecha-2771369>, último acceso: 15 de Junio de 2015].

<sup>294</sup> El Código Civil, reformado por la Ley 36/2002 de 8 de Octubre, recoge en el artículo 22 que para lograr la nacionalidad española es necesario una residencial legal y continuada anterior a la petición de 10 años, admitiendo excepciones, en el caso de ciudadanos latinoamericanos y de otras nacionalidades históricas vinculadas con el Estado Español será de dos años, y en supuesto de cónyuges de españoles/as o nacidos en el territorio nacional solo se exige un año de residencia (Santolaya, 2007: 69).

<sup>295</sup> En el caso español, la discusión sobre el sufragio en las elecciones locales de los extranjeros residentes corrió en paralelo al debate acerca de limitar el derecho al voto en los comicios municipales de los españoles que residan de forma permanente en el exterior, en un marco global de revisión de la ley electoral, lo que implicó un primer reconocimiento del derecho al voto vinculado con la residencia, y desvinculando en parte la participación electoral de la nacionalidad (García Mahamut, 2013: 221).

<sup>296</sup> Según la historiadora Tamar Erzo "*ser español*" está asociado desde la Edad Moderna (siglos XVI al XVIII) con la idea del natural, es decir, con la condición de vecindad (Herzog, 2006: 15, 48). Por vecino se define a la condición de quién reside en el municipio y que puede gozar de sus privilegios y cumplir con sus obligaciones, y también aquel que puede mostrar lealtad a la comunidad local, y cuya presencia en el territorio se entiende como permanente (Herzog: 2006: 17). La excepción a este derecho natural a la inmigración era profesar el catolicismo, y por lo tanto, la integración se medía a través de la aceptación religiosa (Herzog, 2006: 39). Será por este motivo que los profesaban otros credos, de forma independiente del tiempo de residencia, no podían acceder a su condición de natural y vecino. La residencia en el municipio era el indicador para medir el grado de integración de los extranjeros, eran las localidades quienes determinaban quién era vecino, por lo tanto natural, y en consecuencia español (Herzog, 2006: 21). Esta teoría de la integración basada en la pertenencia a la comunidad también podía según intereses concretos y coyunturales provocar la exclusión de personas concretas por su adscripción a un grupo social. Al ser consideradas extranjeras se justificaba así su rechazo social. De esta posición histórica hasta la actuales políticas de afinidad étnica que pasan por ser normativas y prácticas administrativas por las cuales los estados privilegian con estatus diferentes a unos orígenes frente a otros (Cook y Viladrich, 2008:180-185).

Convergència i Unió (CiU) apoya que la posibilidad de conseguir la nacionalidad española por parte de un extranjero debería rebajarse a cinco años en términos generales, y buscar mecanismos para que los inmigrantes acrediten su integración, y así permitir acelerar estos plazos para poder naturalizarse antes, y de esta manera tener garantizados todos los derechos políticos. En el Pacto Nacional por la Inmigración aprobado en 2008 se debatió sobre la cuestión de la nacionalidad, y los tres grupos que apoyaban el gobierno de Montilla, apostaron por un cambio en el Código Civil que permitiese la naturalización a los inmigrantes extranjeros no latinoamericanos con cinco años de residencia legal, la posición de CiU fue contraria a asumir este punto a pesar de firmar el pacto, y la razón era porque puede haber opiniones encontradas en la coalición al respecto, lo que se corresponde con la visión a veces divergente entre Convergència por un lado y Unió por otro. Este comentario obedece a una reflexión de un diputado de Convergència i Unió en el Parlamento de Cataluña que paso a citar a continuación:

“A veces hablan del uso electoralista de la inmigración, y lo dicen determinadas formaciones, de Iniciativa per Catalunya, de Izquierda Unida, de Esquerra Republicana, y en algún caso del Partido Socialista, pero al final dices, bueno también hay como una cierta utilización, bueno quiero adelantar el voto de estas personas para ver si cambian y tenemos una posición más mayoritaria. Cuando también tienen una visión un poco extraña de la gente que viene, que se piensa que son todos votantes de determinadas formaciones políticas. Y no porque una persona que ha venido de la inmigración, de un determinado país, va a votar hacia un lado o hacia el otro. Por tanto, los que hablan de utilización electoralista son ellos los que quieren utilizar electoralmente el factor de la inmigración para avanzar” (Diputado en el Parlamento Catalán de Convergència i Unió)

Desde Convergència se apoyó la iniciativa en el parlamento español de ampliar los derechos políticos de los inmigrantes extranjeros con permiso de residencia permanente, para que pudieran ejercer su derecho a sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, previa firma de convenios de reciprocidad. Pero desde Unió se han manifestado de forma contraria a otorgar el voto al colectivo de extranjeros marroquíes residentes en España<sup>297</sup>. Reciprocidad si, pero a la carta.

---

<sup>297</sup> En esta noticia de prensa se recogió el anuncio realizado por la ministra socialista, Trinidad Jiménez, de que se iba a firmar un convenio con Rabat para así posibilitar el voto de los inmigrantes marroquíes en las elecciones de 2015. La reacción por parte del Partido Popular y de políticos convergentes fue de rechazo. Esta situación tiene relación con la particular situación de Ceuta y Melilla donde los ciudadanos de origen marroquí tienen restringidos el derecho al voto. Titular de la noticia: “Miedo al voto “moro” [El País, 22 de Julio de 2011]. Link: [http://elpais.com/diario/2011/07/22/opinion/1311285603\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/07/22/opinion/1311285603_850215.html) [Último acceso: 9 de Junio de 2015].



El Partido Socialista Obrero Español (PSOE)<sup>298</sup> aprobó la puesta en marcha de convenios de reciprocidad para permitir el voto de determinados colectivos de inmigrantes, en el segundo mandato de Zapatero como presidente del gobierno. La postura del PSOE ha sido supeditarla a la existencia de un consenso de todas las fuerzas políticas<sup>299</sup> y lo limitaba al ámbito local. A pesar de la posición del PSC en Cataluña, favorable a la reducción del número de años para la naturalización, este posicionamiento no pudo ser defendido como tal porque había discrepancias con el Gobierno Socialista en Madrid sobre la oportunidad política de poner encima de la mesa esta cuestión. Existe la percepción por parte de los políticos, y de los técnicos de que la ley de nacionalidad es lo suficientemente liberal, y que el diferencial de derechos entre un nacional y un extranjero es lo bastante reducido como para, que no sea necesario introducir cambios en esta legislación (Martín-Pérez y Fuentes-Moreno, 2012: 630).

Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) considera que los derechos políticos deberían estar vinculados a esta condición de residencia en un determinado territorio. En el Pacto Nacional por la Inmigración el tema de la participación política se restringió al ámbito municipal, en este debate Iniciativa y Esquerra<sup>300</sup> consensuaron una defensa del voto para los inmigrantes en todas las elecciones y de forma progresiva a partir de los cinco años de residencia, y CiU y el PSC defendieron un modelo intermedio que era el voto en las elecciones municipales. Lógicamente, esta petición debía trasladarse al gobierno estatal que es quién tiene competencias en la materia. Al final la redacción final del acuerdo en el artículo 157 del Pacto implicaba el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales para los extranjeros con un permiso de residencia permanente<sup>301</sup>. Esta organización defendió una reforma de la Constitución para así

---

<sup>298</sup> El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en su programa electoral del año 2004 no abordaba claramente la cuestión del voto de los extranjeros residentes en las elecciones municipales (Lago Méndez, 2005, 131). El PSOE aprobó en su 37 Congreso en Julio de 2008 un compromiso de promover el sufragio de los inmigrantes extranjeros (Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009: 143).

<sup>299</sup> En el trabajo de Méndez Lago (2005, 131) se afirma que en el diario de sesiones el Congreso de los Diputados (Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales) del 13 de septiembre de 2004 puede encontrarse la posición del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, en respuesta a una intervención de Izquierda Unida.

<sup>300</sup> La Comissió Sectorial de Polítiques d'Immigració de Esquerra aprobó el 19 de Noviembre de 2008 un argumentario sobre la participación política de los ciudadanos extranjeros. En este enlace se puede descargar el documento de ERC: <http://www.esquerra.cat/documents/argumentari-dret-a-vot-aprovat-executiva-cspi-19-11-2008-2.pdf> [Último acceso: 9 de Junio de 2015].

<sup>301</sup> La redacción del artículo 157 del Pacto Nacional queda así: "El Pacto Nacional para la Inmigración considera que la participación política, el derecho a voto, entendido como el derecho al sufragio activo y pasivo, puede ser una buena herramienta para profundizar en la igualdad de derechos y deberes y asegurar la participación plena de una cultura política común. El Pacto propone el ejercicio de este derecho en las elecciones municipales para las personas con permiso de residencia permanente que, según lo que establece la Ley Orgánica 4/2000 en su artículo 32.2, son aquellas que han tenido durante cinco años una residencia temporal

permitir el sufragio activo y pasivo a los extranjeros residentes sin la necesidad de que se cumplan el criterio de reciprocidad (Zapata-Barrero, Zaragoza, 2009: 142)<sup>302</sup>. También tienen una posición favorable a flexibilizar la adquisición de la nacionalidad española previa reducción del número de años de residencia.

Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) fue una de las organizaciones que impulsó las consultas populares en las distintas localidades para ver cual sería el grado de aceptación de la opción independentista. Estos referéndum permitieron votar a adolescentes de 16 y más años, y a extranjeros empadronados en estos municipios<sup>303</sup>. Este gesto posibilita una visión más amplia de la participación política de estos colectivos, y es un guiño del nacionalismo independentista hacia ciertos sectores: jóvenes de 16 a 18 años y personas migrantes<sup>304</sup>. En la entrevista realizada al responsable de inmigración de Esquerra se hace referencia a lo comentado aquí sobre esta temática:

“Por otra parte, Esquerra ha protagonizado durante el último año aproximadamente, protagonizado, ha participado, y ha liderado una experiencia de consultas populares por la independencia en los diferentes municipios donde un factor novedosa en estas consultas, que son consultas abiertas con la ciudadanía, la participación es libre, y con el único requisito de residir o estar empadronado en la ciudad, dónde pueden participar los más jóvenes, los mayores de 16 años, por lo tanto superando la barrera que limita la Constitución por la participación política a partir de los 18 años y también aquellos, personas empadronadas en las poblaciones en las que se hacía la consulta, aunque no tuvieran la nacionalidad española. Esto habría la puerta a la participación inmigrante sobre un tema tan sensible y tan importante como es el futuro encaje político de Cataluña en relación al estado español. La voluntad de la participación política de las personas no nacidas en Cataluña, y sin tener aún la nacionalidad española, creo que es suficientemente una declaración de intenciones clara como para ver hasta qué punto necesitamos y creemos en la incorporación de las personas inmigrantes” [Diputado en el Parlament Catalán, alto cargo del gobierno tripartido y responsable de las políticas de inmigración en Esquerra]

---

de forma continuada, además de otras casuísticas menos frecuentes” (2008, pág. 65). Enlace: <http://goo.gl/6AgSYP> [Último acceso: 3 de Junio de 2015].

<sup>302</sup> Esta posición del Partido Popular, y más concretamente de Mario Rajoy, tuvo eco en la prensa nacional. Titular de la noticia: “Rajoy rechaza que los inmigrantes puedan votar en las municipales. Aguirre y Botella pidieron lo contrario que el líder del PP” (El País, 14 de Febrero de 2008). Enlace: [http://elpais.com/diario/2008/02/14/espana/1202943607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/02/14/espana/1202943607_850215.html) [Último acceso: 6 de Junio de 2015].

<sup>303</sup> En la Comarca de Osona la Consulta sobre la independencia se celebró el 13 de Diciembre de 2009. En el caso del municipio de Vic había un censo de 33.175 personas con derecho a voto, y participaron un 42,5% de los electores. El “sí” a la independencia obtuvo un 97,9 por ciento de respaldo, un 1,5 por ciento se fue para la opción de “no” a la independencia, y un 0,6 por ciento fue voto nulo. Toda la información de los resultados del escrutinio están recogidos en el siguiente enlace: [http://www.osonadecideix.cat/imatges/reg1000538\\_arxiu1\\_14-12-2009\\_01-30-03.pdf](http://www.osonadecideix.cat/imatges/reg1000538_arxiu1_14-12-2009_01-30-03.pdf) [Último acceso: 2 de Junio de 2015].

<sup>304</sup> Algunos titulares recogen los resultados del Informe sobre la Integración de las personas inmigrantes en Cataluña elaborado por la Generalitat y la Obra Social La Caixa: “Sólo el 25,6% de los inmigrantes quiere la independencia de Cataluña según un estudio” (El Mundo, 22/11/2013). Enlace: <http://www.elmundo.es/cataluna/2013/11/22/528f46b261fd3d2b138b456c.html> [Último acceso: 2 de Junio de 2015].

El Partido Popular ha manifestado su posición favorable a que los inmigrantes extranjeros en situación legal y con permisos de larga duración puedan votar en las elecciones municipales, y a favor de mantener el principio de reciprocidad de la Constitución<sup>305</sup> y la firma de convenios bilaterales entre países, porque consideran de justicia mantener ese equilibrio en los derechos otorgados a extranjeros en España y españoles en dichos países foráneos. Para esta organización este derecho está relacionado con el soberanía que reside en el pueblo español, y por lo tanto, entendiendo el sufragio como la quintaesencia de la soberanía nacional, pues defienden que su ejercicio esté circunscrito a los nacionales españoles (Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009: 156).

El Partido Popular de Madrid defendió en su discurso, manifestado en documentos públicos en la Comunidad de Madrid<sup>306</sup> y declaraciones de Esperanza Aguirre y Ana Botella, una visión favorable a la idea de extender el derecho de sufragio a los inmigrantes extranjeros residentes en los comicios locales, si bien es cierto, no entran a aclarar la fórmula a seguir. No obstante, la posición del Partido Popular de Catalunya, tiene poco que ver con la situación de hegemonía y dominancia discursiva y electoral del Partido Popular de Madrid.

En el tema del acceso a la nacionalidad española la trayectoria del Partido Popular ha sido la de defender el actual Código Civil, y la doble vía de acceso a la naturalización en España, una vía rápida para los “buenos inmigrantes” más próximos en lo cultural y con lazos históricos con el Estado-Nación, y la “vía de carril lento” para aquellos extranjeros difíciles de integrar en nuestra sociedad con lenguas, culturas y religiones dispares.

---

<sup>305</sup> En sus declaraciones en el debate en el Congreso de los Diputados el portavoz popular Rafael Hernando marcaba las líneas rojas de su organización: a) que fuese una iniciativa del Congreso de los Diputados y no del Gobierno Socialista, b) que se refiera este derecho a los extranjeros con permisos de larga duración; y c) que intente ceñirse a la Constitución, y respete del artículo 13.2 de la misma, es decir, que garantice el principio de reciprocidad a la hora de firmar convenios con terceros países de procedencia de inmigrantes para que puedan tener acceso al sufragio pasivo y activo. Debate congresual sobre la proposición no de ley del grupo parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España (nº. de expediente 162/000427). Enlace: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_152.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_152.PDF) [Último acceso: 6 de Marzo de 2014]. Diario de Sesiones del 21 de Febrero de 2006, nº. 152.

Link: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_152.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_152.PDF) [Último acceso: 6 de Marzo de 2015].

<sup>306</sup> La Comunidad de Madrid a través del Plan de Integración y Participación (2006-8) concreta que es necesario el reconocimiento del sufragio municipal para los inmigrantes extranjeros residentes en situación legal. La propia Esperanza Aguirre hizo declaraciones públicas solicitando que los inmigrantes pudiesen votar en las elecciones locales del 2007, bajo el siguiente titular: “Aguirre pedirá al gobierno que propicie el voto de los inmigrantes en las municipales de 2007”. Enlace: [http://elpais.com/elpais/2006/03/15/actualidad/1142414220\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2006/03/15/actualidad/1142414220_850215.html) [Último acceso: 6 de Junio de 2015].

Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV-EUiA<sup>307</sup>) es la fuerza política que mayor énfasis y defensa ha realizado del derecho al voto de los inmigrantes extranjeros en Cataluña. Esta organización defiende la participación de los extranjeros en todos los comicios electorales con el requisito previo de contar con tres años de residencia legal y la incorporación de oficio en el censo electoral de todas las personas migradas que tengan derecho a participar en los comicios electorales a raíz de los convenios de reciprocidad firmados con los respectivos países de origen. Este partido postula un cambio en el Código Civil para que la nacionalidad española pueda ser adquirida después de un máximo de tres años de residencia legal, y también apoyan una modificación de la Constitución Española para reconocer los plenos derechos de participación política de los ciudadanos extranjeros independientemente de su nacionalidad, en particular, el derecho de sufragio pasivo y activo para todas las convocatorias de elecciones a partir de tener residencia legal en el Estado español con un año de antigüedad<sup>308</sup>.

Ciutadans y su visión sobre la inmigración y las políticas de integración de Cataluña pueden sintetizarse en diversos ejes: entienden que el Pacto Nacional por la Inmigración se concibe alrededor de la idea de una “cultura pública común” que intentan “imponer el proyecto nacional a todos los ciudadanos” y que la inversión en políticas de integración de inmigrantes debe destinarse al refuerzo de servicios universales del Estado del Bienestar. Desde esta formación se percibe que la política de inmigración es competencia estatal, y ve injerencia de la Generalitat en este campo, no sólo debe ser una política de estado sino que se deben armonizar políticas con los

<sup>307</sup> Izquierda Unida en el Congreso de los Diputados en Madrid ha sido la organización política que ha adoptado una posición pro-sufrajista cara a los ciudadanos extranjeros (Méndez Lago, 2008: 151, Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009: 154). Desde el grupo parlamentario de IU-ICV el Congreso de los Diputados<sup>307</sup> en el año 2006 lograron aprobar una proposición no de ley, con el apoyo del grupo parlamentario socialista<sup>307</sup> en el gobierno, y que alcanza la unanimidad de todas las fuerzas políticas, para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros residentes según los términos que estable la Constitución Española en su artículo 13.2, por lo tanto, insta al gobierno a iniciar trámites y firma de tratados con los países de procedencia que aglutinan a un mayor número de extranjeros en España (García Mahamut, 2013: 219; De Lucas, 2009: 108; Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009: 140-141; Santolaya Machetti, 2007: 65). Al comienzo de la IX Legislatura, después de las elecciones de marzo de 2008, el grupo parlamentario de Esquerra Republicana e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds vuelven a presentar esta misma proposición no de ley para recordar al gobierno las tareas pendientes (García Mahamut, 2013: 220)<sup>307</sup>. Durante la IX Legislatura (2008-2011) se firmaron acuerdos bilaterales que permitían a los nacionales de estos países votar en los comicios locales celebrados en España el 22 de Mayo de 2011: Cabo Verde, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Nueva Zelanda e Islandia. Además, se ratificó un acuerdo con Trinidad y Tobago que entró en vigor el 1 de Noviembre de 2011, y con la República de Corea que entró en validez el 6 de Julio de 2011 (García Mahamut, 2013: 231). El hecho de que para poder ejercer el derecho al voto en las elecciones municipales sea necesario realizar la inscripción en el censo electoral reduce considerablemente el número de participantes en estos comicios. La relevancia de estas conquistas sociales se puede resumir en la frase empleada por el sociólogo franco-argelino Sayad: “*existir es existir políticamente*”.

<sup>308</sup> Parte de esta información nos ha sido facilitada por el grupo parlamentario de Izquierda Unida-ICV en el Congreso de los Diputados en la legislatura 2004-2008. Concretamente, estas propuestas están sacadas de iniciativas presentadas a la Mesa de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, como conclusiones de la Subcomisión de Inmigración a fecha de entrada 11 de Diciembre de 2007.

estados miembros de la Unión Europea<sup>309.310</sup>. Sobre la cuestión del derecho al voto han incluido en su programa su posición afirmativa, sin cambio constitucional, a otorgar el sufragio activo y pasivo a los extranjeros con residencia legal en España en las elecciones locales por la vía de convenios bilaterales<sup>311</sup>.

### 7.2.2. *El conflicto cultural e identitario catalán: discursos sobre la inmigración*

Pasaremos ahora a analizar los indicadores de tipo cultural e identitario en relación con la integración de la población extranjera en Cataluña: discursos acerca de la regulación sobre la burka; la visión y el discurso sobre la “integración de la población extranjera; y la identidad catalana y su relación con la otredad que representa el extranjero a través del uso y adquisición de conocimientos de la lengua catalana. [Ver síntesis de los indicadores discursivos de integración de inmigrantes en el cuadro 6.]

---

<sup>309</sup> Ciudadanos publicó un comunicado a través de su página web sobre su posición en relación con el Pacto Nacional de Inmigración aprobado el 19 de Diciembre de 2008. Este es el enlace: <http://www.ciudadanos-cs.org/statico/pdf/manifiestos/PLAN-NACIONAL-INMIGRACION.pdf> [Último acceso: 3 de Junio de 2015]. También algunos comunicados de federaciones territoriales han abordado el tema de la inmigración con titulares como: “Respuestas a la inmigración” (5 de Enero de 2008) [Enlace: <http://ciudadanstarragona.wordpress.com/2008/01/05/respuestas-a-la-inmigracion/>, último acceso: 7 de Junio de 2015]. En este abordaje se resalta la necesidad de controlar la inmigración irregular por parte de España y de la Unión Europea, y se defienden la eliminación de derechos sociales para los inmigrantes (extracomunitarios y comunitarios) que no han cotizado en España. También se culpabiliza de esta situación a las clases medias-altas que no sufren recortes en las prestaciones del Estado del Bienestar. En otra noticia se señalan las claves del ascenso electoral de Ciudadans, y del hecho de que su líder Albert Rivera se consolide como uno de los políticos más valorados en España. Este es el titular: “Albert Rivera y el auge de Ciudadans, el triunfo de la ambigüedad” (El diario, 16/02/2014). Enlace: [http://www.eldiario.es/catalunya/Albert-Rivera-Ciudadans-triunfo-ambigüedad\\_0\\_229577323.html](http://www.eldiario.es/catalunya/Albert-Rivera-Ciudadans-triunfo-ambigüedad_0_229577323.html) [Último acceso: 7 de Junio de 2015]. También resulta esclarecedor el artículo publicado por Rafa Martínez, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona, para el diario El Periódico con el título de “Ciudadans, ¿275.000 fachas?”. Enlace: [http://epreader.elperiodico.com/APPS\\_GetPlayerZSE02.aspx?doc\\_id=a704911b-6377-42e5-9938-9373d99e12ce&fecha=03/12/2012&idioma=0&pro\\_id=00000000-0000-0000-0000-000000000001](http://epreader.elperiodico.com/APPS_GetPlayerZSE02.aspx?doc_id=a704911b-6377-42e5-9938-9373d99e12ce&fecha=03/12/2012&idioma=0&pro_id=00000000-0000-0000-0000-000000000001) [Último acceso: 7 de Junio de 2015].

<sup>310</sup> Algunas noticias en prensa han recogido la hipótesis del giro a la derecha de Ciudadans, como por ejemplo, este artículo de opinión: “Ciudadans gira a la derecha” (El Periódico, 21 de Octubre de 2013) [Enlace: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/ciudadans-gira-derecha-2771369>, último acceso: 7 de Marzo de 2014].

<sup>311</sup> Esta propuesta aparece en el programa electoral de Ciudadans para las elecciones generales de 2008. Enlace: <http://www.ciudadanos-cs.org/statico/pdf/programas/Programa%20Generales%202008.pdf> [Último acceso: 7 de Junio de 2015].

Cuadro 6. Indicadores discursivos de integración de inmigrantes de tipo identitario por parte de los partidos políticos con representación en el Parlamento Catalán (2006-2010)

Indicadores discursivos	CIU	PSC	ERC	PP	ICV-Verds	Ciutadans
<b>Regulación del uso de la burka en el espacio público</b>	A favor de su prohibición en el espacio público	A favor de su prohibición en el espacio público	Abstención (en contra de su uso por igualdad de género, pero contrario al electoralismo de la medida y a sus consecuencias)	A favor de su prohibición en el espacio público	En contra porque el debate estigmatiza a determinado colectivo de extranjeros	A favor de la prohibición en el espacio público por una normativa estatal (seguridad e igualdad de la mujer)
<b>Visión de la integración (discurso)</b>	Asimilacionismo "a la catalana" con respeto a las culturas de origen (en un ámbito más privado que público)	Modelo de acomodación y bilateralidad. Importancia de la asunción de valores cívicos.	Modelo de cultura política común en el ámbito cívico (republicanismo) e identitarios en la absorción de la cultura catalana por los extranjeros	Asimilación de los extranjeros en los valores cívicos de la sociedad española medidos por el contrato de integración e integración en la lengua y cultura española de forma preferencial	Interculturalidad, defensa y demanda de derechos para los inmigrantes, y crítica a los postulados racistas	Desconocida. Defensa de un modelo de integración estatal y prevalencia de lengua y la cultura española.
<b>La lengua catalana y su aprendizaje por los inmigrantes</b>	Apuesta por la normalización lingüística del catalán como pieza clave del proceso de construcción nacional. El aprendizaje de la lengua como parte del compromiso de integración en la sociedad catalana.	Enfoque más ambiguo sobre el estatus de las lenguas oficiales en Cataluña. Pero defensa del aprendizaje del catalán como lengua principal por los inmigrantes para fomentar la cohesión social y la integración.	Defensa del catalán como lengua vehicular para la inmigración. La lengua catalana como elemento identitario de Cataluña. Apuesta legislativa por defender su extensión y los procesos de su aprendizaje (Ley de Acolllida)	Defensa de la libre elección del individuo, y contrarios a una política afirmativa hacia la lengua catalana. El aprendizaje de la lengua para los extranjeros debe ser en las dos lenguas oficiales de Cataluña: español y catalán.	Posición favorable a la promoción del catalán y su aprendizaje entre la población extranjera. Posición contraria a que sea un requisito para acceder o mantener una situación administrativa legal.	En contra del catalán como lengua vehicular del inmigrante. Defensa de la libre elección del individuo y contrarios a una política afirmativa hacia la lengua catalana. Defienden el equilibrio entre el español y el catalán. Y que el primer contacto se produzca con el español.

Fuente: Elaboración propia a través de trabajo de campo cualitativo, documentos oficiales de los partidos, diarios de sesiones en el Parlamento y noticias de prensa.

#### 7.2.2.1. El debate sobre la prohibición de la burka o el niqab.

En Europa, más concretamente en Francia<sup>312</sup>, Bélgica e Italia, han aprobado normas contra la utilización en el espacio público de la burka<sup>313</sup> y el niqab musulmanes, prendas que se caracterizan por cubrir todo el rostro y cuerpo femenino a excepción de los ojos (Ramírez, 2011: 73-75; Nussbaum, 2013: 21, 133)<sup>314</sup>. Y en un número mayor de estados también se ha legislado sobre la prohibición de portar el velo en edificios públicos, en los documentos de identificación, o similares (Nussbaum, 2013: 22; Ramírez, 2011: 73-75). Los estudios realizados demuestran que sobre las mujeres pesa la “*carga de representación*” cultural pues son ellas las portadoras simbólicas de la identidad y del honor de la colectividad (Yuval-Davis, 2004: 73). Es más, en el tema del velo las investigaciones han demostrado que su uso era más extremo y rígido en las sociedades de acogida de la inmigración que en los países de origen porque se produce una congelación de las “*culturas*” en las comunidades diaspóricas (Yuval-Davis, 2004: 75).

La razón de la mayor intolerancia religiosa en Europa, en contraste con Estados Unidos, puede encontrarse según Martha C. Nussbaum en la construcción nacional de los Estados Europeos que están fuertemente influidos por el movimiento romántico, y consideran relevantes para la identidad nacional cuestiones como el territorio, la sangre, la comunidad etnolingüística o la religión porque han sido Estados confesionales (Nussbaum, 2013: 33, 124).

Centrándonos en el caso catalán y en el discurso en torno al velo islámico, burka o niqab que surge en el año 2010, lo primero que podemos decir que es un

---

<sup>312</sup> Para una explicación más amplia del proceso de prohibición de la burka y el niqab en Europa ver el libro de Ángeles Ramírez (2011): *La trampa del velo. El debate sobre el uso del pañuelo musulmán*, Madrid: Catarata [Capítulo 3]. Haré una pequeña reseña de lo acontecido en Francia por la influencia en los debates en España que tiene lo que sucede en el país gallo. En el caso francés la prohibición del velo integral se produce en 2010 a través de la ley que prohíbe la ocultación del rostro en los espacios públicos (Ley nº. 2010-1192, 11 de Octubre de 2010), y son tres los principales argumentos: en esta situación según una estimación del Ministerio del Interior sólo están 3 personas por cada 100.000 habitantes, es decir, un total que no alcanza las 2.000 personas; existe un acuerdo parlamentario mayor y entre sectores de la población por la prohibición del velo integral; y que la restricción es por la “*no islamicidad*” y por la protección de las mujeres (Ramírez, 2011: 83-85). Ramírez destaca que la ley entra en vigor en 6 meses, pero que antes se va a comenzar un proceso de reeducación realizado por la asociación “*Ni putes ni soumises*” para mediar con las mujeres que lo utilizan. Posteriormente a la entrada en vigor, las mujeres que porten esta prenda pueden ser multadas con 150 euros o bien tener que realizar cursos de ciudadanía que implican la reeducación en los valores republicanos (Ramírez, 2011: 85).

<sup>313</sup> Tomaremos la definición realizada por Ángeles Ramírez de burqa/burka: “*es una vestimenta tradicional de algunas regiones de Afganistán. En el siglo pasado, el color servía para distinguir a las minorías. El término se utiliza en Europa en lugar de niqab. También se le llama velo integral*” (Ramírez, 2011: 148). El niqab “*significa “velo” en árabe. La mujer que lo porta se llama munaqaba, pero está más extendido el uso de niqabiya*” (Ramírez, 2011: 150).

<sup>314</sup> Martha C. Nussbaum afirma en su libro “*La nueva intolerancia religiosa*” que en España, Holanda y Gran Bretaña existe un alto potencial de prohibición del burka porque cuenta con apoyos significativos (Nussbaum, 2013: 133).

conflicto que nace en el ámbito municipal<sup>315</sup><sup>316</sup><sup>317</sup>. La primera ciudad catalana, y española en prohibir esta prenda en instalaciones públicas ha sido Lleida<sup>318</sup>. Pero del ámbito local se produce el salto al debate autonómico de la mano del Partido Popular de Cataluña (PPC)<sup>319</sup> en el año 2010<sup>320</sup>, aunque la moción presentada estuviese inicialmente vinculada a la política social del gobierno tripartito, y así sucesivamente alcanza a entrar en la agenda del Congreso de los Diputados<sup>321</sup>. La discusión continua abierta en la actualidad porque el Tribunal Supremo<sup>322</sup> en febrero de 2013, siguiendo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del 12 de enero de 2011<sup>323</sup>, anula la ordenanza municipal de Lleida porque considera que el municipio no tiene competencias para limitar la libertad religiosa, estando esta facultad en manos del Parlamento Estatal. Este fallo del tribunal ha provocado el debate en el Parlamento Catalán y la presentación de mociones sobre esta cuestión<sup>324</sup>, hasta que

<sup>315</sup> Los principales partidos que han impulsado mociones contra esta prenda han sido Convergència i Unió (CIU) en Reus (con el apoyo del Partido Popular) y en Tarragona (con el respaldo del Partido Socialista de Cataluña), el Partido Socialista de Cataluña tomó la iniciativa en Cunit, Mollet del Valls, Lleida<sup>315</sup> y Barcelona; el Partido Popular hizo lo propio en Girona, Reus, Balaguer y Terrassa, y en la Diputació de Lleida, el Parlament Catalán y el Senado Estatal; Plataforma per Catalunya (PXC) en Vic, Manresa y Olot, y la escisión de Plataforma, PxCat, presentó esta iniciativa en Cervera, Tárrega y en el Consejo Comarcal de la Segarra.

<sup>316</sup> El Ayuntamiento de Lleida aprobó en el pleno del 8 de Octubre de 2010 la prohibición del uso del burka en el municipio.

<sup>317</sup> El periódico "El País" publicó una noticia al respecto titulada: "Barcelona y Tarragona se suman al veto del "burka" en sus instalaciones" (15 de Junio de 2010). Enlace: [http://elpais.com/diario/2010/06/15/sociedad/1276552804\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/06/15/sociedad/1276552804_850215.html) [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>318</sup> Contó con los votos a favor de Convergencia, el Partido Socialista y el Partido Popular, la abstención de Iniciativa per Catalunya-Verds y de Esquerra Republicana de Catalunya.

<sup>319</sup> El Partido Popular de Cataluña también ha presentado mociones para regular el uso del burka en el Parlamento Catalán. Enlace: <http://www.publico.es/espana/325297/el-parlamento-catalan-rechaza-la-mocion-del-pp-contra-el-burka> [Último acceso: 30 de Junio de 2015]

<sup>320</sup> La moción presentada por el Partido Popular llevaba por título "*Moció subsegüet a la interpelació al Govern sobre les retallades aplicades en les polítiques socials*", y se acabó convirtiendo en un debate sobre la burka. Esta moción fue recogida en el Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, Sèrie P, nº. 126 del 1 de Julio de 2010 (Pleno del Parlamento, Sessió núm. 82.2.).

<sup>321</sup> En España, el debate sobre la prohibición del velo integral llegó hasta el Congreso de los Diputados y el Senado en los meses de junio a septiembre de 2010 desde el entorno catalán (Solanes, 2011: 412-3). En el Senado se debatieron y aprobaron dos mociones: la presentada por el Partido Popular<sup>321</sup> para regular el uso y prohibir las vestimentas que cubran de forma integral el rostro en espacios públicos aludiendo a la dignidad de las mujeres, y en segundo plano se argumentó que la burka impedía el correcto control de la seguridad como puede verse en esta extracto de la intervención de la senadora popular por Barcelona, Alicia Sánchez Camacho: "*Creemos que hay razones de seguridad, pero la razón más importante que ha motivado a este grupo parlamentario es una razón de dignidad. No queremos, desde el Grupo Parlamentario Popular, que ninguna mujer en España vea sus derechos discriminados y pueda utilizar el burka o el niqab porque consideramos que es un elemento de discriminación, de falta de dignidad, de humillación y de vejación de los derechos de las mujeres*" (Diario de Sesiones del Senado, 2010, nº, 85, 4540-4553); y la realizada por Convergència i Unió (CiU) para solicitar al gobierno la adopción de determinadas medidas vinculadas con el uso del velo integral por parte de las mujeres (Solanes, 2011: 413). Este partido afirmaba que "*el uso del velo integral atenta contra la dignidad de las mujeres, al tiempo que dificulta el derecho a la relación y el deber de integración, y obstaculiza la identificación y la comunicación*" (Diario de Sesiones del Senado, 87, 2010: 4683-4695).

<sup>322</sup> Podemos ver esta noticia en el diario "El País" a fecha 29 de Febrero de 2013 con el titular "El Supremo anula la prohibición del "burka" en Lleida". Enlace: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/28/actualidad/1362051859\\_884570.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/28/actualidad/1362051859_884570.html) [Último acceso: 25 de Junio de 2015].

<sup>323</sup> Podemos leer esta noticia en el periódico "El País" a fecha 18 de Enero de 2011 con el titular: "La justicia catalana paraliza el veto al "burka" en Lleida". Enlace: [http://elpais.com/diario/2011/01/18/sociedad/1295305212\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/01/18/sociedad/1295305212_850215.html) [Último acceso: 25 de Junio de 2015].

<sup>324</sup> En Abril de 2013 se debate una proposición de ley presentada por Ciutadans con el objeto de prohibir el burka en Cataluña a través de la modificación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa alegando como argumentos la seguridad y el libre desarrollo de la personalidad. Esta proposición contó con el voto en contra de CiU, ERC, PSC, ICV, CUP, la abstención del Partido Popular, y el voto a favor de Ciutadans. Este hecho es recogido como noticia por el diario "La Vanguardia" el 24 de Abril de 2013 con el siguiente titular: "El Parlament rechaza prohibir el burka". Enlace: <http://www.lavanguardia.com/vida/20130424/54371501691/parlament-rechaza-prohibir-burka.html> [Último acceso: 25 de Junio de 2015].



definitivamente se aprobó una iniciativa que insta al propio Gobierno de la Generalitat a estudiar si es necesario por motivos de seguridad impedir la utilización de esta ropa en los espacios públicos. Esta propuesta<sup>325</sup> presentada en julio de 2014 en el Parlament ha contado con el apoyo de los parlamentarios de *Convergència i Unió* (CiU), Partido Socialista de Catalunya (PSC), Partido Popular (PP) y *Ciutadans* (C's), el voto en contra de las CUP e ICV-EUIA, y la abstención de *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC)<sup>326</sup>. Veremos a continuación cómo se posicionan los partidos políticos con representación en el Parlamento Catalán en la legislatura 2006-2010.

*Convergència i Unió* (CIU) se define como una coalición nacionalista personalista<sup>327</sup> que considera que la tradición cultural cristiana es una herencia y valor de Cataluña<sup>328</sup>, no obstante, defiende un laicismo positivo o aconfesionalidad entre los poderes públicos y las diversas confesiones religiosas. Los pronunciamientos de *Convergència* se muestran favorables a la regulación del uso del burka en el espacio

<sup>325</sup> Se trata de la denominada "*Moció 43/X del Parlament de Catalunya, sobre l'ocultació o dissimulació del rostre en l'espai públic i les mesures que s'han d'adoptar en matèria de seguretat pública*", que se aprueba en la Sesión nº. 15 del 18 de Julio de 2013, y que fue publicada en el BOPC 122/10 del 22 de Julio de 2013 (<http://www.parlament.cat/activitat/bopc/10b122.pdf>). Esta iniciativa se presenta por el diputado Lluís Guinó i Subirós, del grupo parlamentario convergente. Esta moción comienza señalando que todas las personas deben tener derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de maltrato y de cualquier discriminación, y que tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad intelectual. Por este motivo el parlamento insta al gobierno de Cataluña a tres actuaciones: a) estudiar y analizar la prohibición o limitación del rostro en los espacios públicos en base a cuestiones de seguridad, respeto a las normas de convivencia, y para preservar la integridad de las personas con independencia del origen, sexo, o la manera de pensar; b) presentar un proyecto de ley en que se regule la supuesta ocultación del rostro en el espacio público; y finalmente, dotar a los ayuntamientos de la cobertura legal necesaria en relación con las ordenanzas que se aprobaron en materia de seguridad y espacio público, y también de medios para incrementar la mediación que conduce a la incorporación de todas las personas a la sociedad con los mismos derechos y deberes. Enlace: <http://www.parlament.cat/> [Último acceso: 25 de Enero de 2014]. El debate en torno a esta cuestión se encuentra en el Diario de Sesiones del Parlamento de la X Legislatura, Segundo período, *Sèrie P*, nº. 26, del 18 de Julio de 2013. Enlace: <http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/10p026.pdf> [Último acceso: 25 de Junio de 2015].

<sup>326</sup> Sobre esta cuestión se publica una noticia en el diario "*La Vanguardia*" el 18 de Julio de 2013 con el título "*CiU, PSC, PP y C's instan al Govern a prohibir el burka y el niqab en espais públics*". Enlace: <http://www.lavanguardia.com/politica/20130718/54377648186/ciu-psc-pp-y-c-s-istan-al-govern-a-prohibir-la-ocultacion-del.html> [Último acceso: 25 de Junio de 2015].

<sup>327</sup> Esta definición encabeza el propio programa electoral del CiU para las elecciones de 2006. Enlace: <http://www.ciu.cat/media/9779.pdf> [Último acceso: 27 de Enero de 2013]. Este programa electoral le dedica al tema de la inmigración 4 páginas de un total de 190. Sobre esta cuestión no existe un pronunciamiento claro pero si que aparece un principio guía sobre el cual actuar en cuestiones de tipo religioso o cultural que paso a reproducir: "*Des de la legitimitat democràtica, no tolerarem que conceptes o idees de naturalesa antropològica, cultural o religiosa o de qualsevol altra mena emparin i justifiquin practiques delictives i lesives als drets humans. Per tant, perseguirem activament les practiques de discriminació entre els homes i les dones, l'incompliment de la formació escolar obligatòria, les practiques mutilatòries de naturalesa ritual, etc.*". En el programa electoral del período 2010-2014 los ejes de actuación que propone CiU son similares y añade que es necesaria la coordinación con los municipios en materia de políticas de integración para lograr una mejor transparencia: "*Convèrència i Unió articularà els mecanismes polítics necessaris per tal hi hagi una veritable coordinació entre el govern de la Generalitat i els governs municipals, amb l'objectiu de consensuar les grans línies d'actuació política pel que fa a les iniciatives i propostes que cal articular per donar resposta a les necessitats que es deriven de la presència de la presència de nova població en el territori*". Link: <http://www.ciu.cat/media/46861.pdf> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>328</sup> En el programa electoral del año 2010-2014 de CiU se incluye un apartado dedicado a "*Afers religiosos*" que no existía en el programa anterior, y que hace referencia a la gestión de la diversidad religiosa. En este apartado se defiende la tradición católica de la sociedad catalana, pero se hace defensa de una laicidad positiva, es decir, una aconfesionalidad que debe garantizar la neutralidad de los poderes públicos y las confesiones. Enlace: <http://www.ciu.cat/media/46861.pdf> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

público (calles, plazas y parques) porque defienden que los derechos de las mujeres<sup>329</sup>, entendidos como derechos humanos están por encima de derechos colectivos (de índole cultural y religioso), es decir, la libertad cultural y religiosa está limitada por el respeto como norma superior a los derechos humanos. Para apoyar esta afirmación, y para ver cómo este argumento se refuerza se puede extraer esta frase del debate parlamentario<sup>330</sup>:

“En Convergència i Unió consideramos que el uso del velo integral atenta contra la dignidad de las mujeres, al tiempo que dificulta el derecho a la relación y el debe de integración, y obstaculiza la identificación y la comunicación”. [Parlamentario de CiU en la VIII Legislatura en el Parlamento Catalán, 2006-2010]

Sin embargo, desde Convèrgencia se considera que existen una serie de normativas existentes desde donde abordar estas cuestiones como pueden ser la Ley de Igualdad, la Ley integral contra la violencia de género, el Código Penal o la Ley de Seguridad Ciudadana que hacen que no sea necesario una normativa específica sobre esta cuestión. Desde CiU también se insiste en el argumento de la igualdad de género, para esta organización portar un velo integral es una forma de violencia de género<sup>331</sup>. Esta fuerza política considera que la regulación sobre esta cuestión es compleja y debe realizarse una reflexión profunda sobre su restricción que pasa por buscar un diálogo con las comunidades religiosas musulmanas. Pero sobre esta polémica hay que señalar que una parte significativa de las fuerzas políticas han optado por tener una posición favorable a su restricción<sup>332</sup>.

<sup>329</sup> Dentro de las palabras de la senadora Canidini i Puig de CiU, recogidas por el Diario de sesiones del Senado celebrada el 7 de Julio de 2010, IX Legislatura, nº. 87, podemos apoyar la afirmación realizada con el siguiente extracto de su intervención: “*La voluntad de suprimir una identidad y de anular a un ser humano socialmente, que debe ver el mundo desde una rejilla, es una forma de violencia de género, a pesar de que a menudo las mujeres que sufren maltrato acaban justificándolo porque consideran que su agresor muestra su afecto y cariño con estas actitudes*”.

<sup>330</sup> Estas declaraciones fueron realizadas por la senadora Candini i Puig de Convergencia en el debate de la moción del grupo parlamentario catalán por la que se instaba al gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la utilización del velo integral por parte de las mujeres. Diario de sesiones del Senado celebrada el 7 de Julio de 2010, IX Legislatura, nº. 87.

<sup>331</sup> Dentro de las palabras de la senadora Canidini i Puig de CiU, recogidas por el Diario de sesiones del Senado celebrada el 7 de Julio de 2010, IX Legislatura, nº. 87, podemos apoyar la afirmación realizada con el siguiente extracto de su intervención: “*La voluntad de suprimir una identidad y de anular a un ser humano socialmente, que debe ver el mundo desde una rejilla, es una forma de violencia de género, a pesar de que a menudo las mujeres que sufren maltrato acaban justificándolo porque consideran que su agresor muestra su afecto y cariño con estas actitudes*”.

<sup>332</sup> Extracto de una entrevista que argumenta sobre el oportunismo político del debate: “Y después encuentro desafortunado todo el tema del burka, del niqab, yo creo que estamos generando en este momento un problema inexistente, pero que los movimientos están forzando a que todos nos pronunciemos, y es aquello de tonto el último, y claro que te has de posicionar porque sino quedas el tonto que no te has posicionado, y usted se queda de los últimos. Y este tema, digo tonto el último, en el último pleno, una diputada, que yo era contrario a hacerlo hizo una pregunta sobre el burka, pero era una pregunta al gobierno, si pensaba hacer algo a la Generalitat. Entonces había dos interpelaciones, una mía sobre el recorte social, el decreto de Madrid y el recorte de la Generalitat que es superior al del Estado. Y entonces el Partido Popular tenía otra similar sobre el recorte social, y se transformó en una interpelación sobre el burka. La tengo aquí de casualidad. Sobre los recortes aplicables en los derechos sociales (...) realizar reformas legales para las personas que se cubren totalmente la cara y que impiden la identificación, incluir específicamente las piezas como el burka o el niqab con una clara connotación criminalizadora y discriminatoria para la mujer. Dar soporte a los ayuntamientos que han tomado medida en el tema del burka. Dar soporte a los municipios para las tareas de

La posición del Partido Socialista de Catalunya (PSC) ha sido compleja porque tenía responsabilidades de gobierno en muchos municipios implicados en el debate como sucede con Lleida, en la propia Generalitat y en el Gobierno del Estado. Este partido es contrario al uso del velo islámico porque lo percibe como un atentado contra la dignidad de las mujeres. Como afirmaba la parlamentaria Consol Prados Martínez: *“Ho rebutgem aquí i a l’Afganistan”*<sup>333</sup>, es decir, su rechazo tiene pretensiones de moral universal. Ciertamente que mientras tenían responsabilidades en el gobierno central y autonómico se evitó legislar sobre esta cuestión de manera contundente, y se intentó retrasar la toma de decisiones al respecto esperando por una legislación de libertad religiosa que nunca se aprobó por falta de voluntad política<sup>334</sup>. No es baladí que tres años después este tema siga candente, y sea motivo de actividad parlamentaria en Cataluña, pero sin ninguna medida clara adoptada. Pero no cabe duda que en parte la visión del PSC en esta cuestión es que hubo un interés electoralista por parte de las fuerzas conservadoras con representación parlamentaria en Cataluña, que buscaron posicionarse ante un escenario previo a los comicios de 2010 donde se veía con preocupación la candidatura presentada por Plataforma per Catalunya (PXC) a las autonómicas.

Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en el gobierno tripartido de José Montilla tuvo la responsabilidad de inmigración de la Generalitat de Cataluña. En las votaciones sobre mociones y demás toma de decisiones Esquerra se abstuvo, y lo que justificó este equilibrio fue que estaba en contra del uso del velo islámico porque iba contra la dignidad de la mujer pero encontraba el debate político y mediático como electoralista, y por supuesto, que favorecía posiciones restrictivas con la inmigración porque no era un problema social real (se constató en informaciones que podría haber sólo 6 mujeres en Cataluña que portaban esta prenda), que estaba condicionado por cierta islamofobia, y porque la solución de la prohibición podría implicar una mayor

---

mediación intercultural (...) ¿Y esto por qué lo hicieron? Vieron una pregunta nuestra pues nosotros interpelamos, cambiamos la interpelación. (...) El diputado me preguntó si has visto la interpelación. El recorte social debe ser el recorte del burka con reja” [Diputado de CiU en el Parlamento catalán en el período 2006-2010]

<sup>333</sup> Diario de Sesiones del Senado del 23 de Junio de 2010, IX Legislatura, nº. 85.

<sup>334</sup> El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en la última legislatura de Zapatero tenía previsto aprobar una ley de libertad religiosa que nunca fue ratificada. Algunos titulares de prensa al respecto nos informaron sobre esta cuestión: “Rubalcaba aparcó durante un año la Ley de Libertad Religiosa de la que ahora hace bandera” (El Diario, 6 de Diciembre de 2013) [[http://www.eldiario.es/politica/Rubalcaba-Ley-Libertad-Religiosa-bandera\\_0\\_204030410.html](http://www.eldiario.es/politica/Rubalcaba-Ley-Libertad-Religiosa-bandera_0_204030410.html), último acceso: 28 de Enero de 2013], o bien “El gobierno da carpetazo a la Ley de Libertad Religiosa” [30/08/2010, Público, enlace: <http://www.publico.es/espana/334140/el-gobierno-da-carpetazo-a-la-ley-de-libertad-religiosa> / Último acceso: 30 de Junio de 2015].

limitación a su libertad de movimientos (de facto). Podemos extraer unas declaraciones de el Secretario de Inmigración en este gobierno tripartido y diputado de Esquerra Republicana en el Parlament sobre esta cuestión:

“Un nicab si que es un problema de comunicación. Entonces yo creo que un niño en un instituto no puede ir con la cara tapada, porque puede sonreír, puede llorar, puede estar triste, puede estar alegre, y esto intervienen su profesor y sus compañeros de clase. Entonces ahí pusimos una raya. ¿Es un problema que una niña vaya con un pañuelo? No. Se le respeta lo que decidimos que es cultura política común y no es un problema. ¿Es un problema que una niña vaya con un burka o un nicab? Si, porque hemos decidido que una parte de cultura política común puede ser un nicab. Los niños en las aulas, entonces si que es un problema. ¿Es un problema un cuchillo? Si. ¿Por qué un cuchillo es un problema? ¿Por qué es religioso? No, porque es un cuchillo en una escuela”

El Partido Popular de Cataluña ha protagonizado la cruzada contra el uso del velo integral en el ámbito mediático e institucional<sup>335</sup>. La posición de esta fuerza es que esta prenda discrimina a las mujeres como argumento central, y en un segundo término, que impide el mantenimiento de la seguridad pública. El argumento de la seguridad pública se mantiene a pesar de la que la Ley 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>336</sup> indica que para estar plenamente identificados (artículos 9 y 20) es preciso que nadie vaya con el rostro cubierto por las calles. Desde este partido no se entiende que el uso de esta prenda esté vinculado a una práctica religiosa<sup>337</sup>. Para contextualizar estas afirmaciones podemos leer este extracto de las declaraciones en el Senado de Alicia Sánchez-Camacho, presidenta del Partido Popular de Catalunya:

“La defensa de la igualdad de las mujeres, la defensa de la igualdad de los derechos, la defensa del artículo 14, sobre igualdad de todos los derechos de hombres y mujeres, no es patrimonio de ustedes [se refiere al Partido Socialista] ni es patrimonio de la izquierda, es patrimonio de todos los españoles y de todos los demócratas”<sup>338</sup>.

<sup>335</sup> En el programa electoral de los comicios autonómicos de 2010, el Partido Popular de Catalunya proponía claramente como promesa electoral la “prohibición del uso del burka, el nikab o cualquier velo integral en nuestras calles y espacios públicos” (pág. 101). Enlace: <http://www.ppcatalunya.com/programa-autonomicas-2010/> [Último acceso: 10 de Febrero de 2014].

<sup>336</sup> Esta legislación posibilita que “los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento”.

<sup>337</sup> En las propias declaraciones de Alicia Sánchez-Camacho en una intervención en el Senado se puede sustentar esta aseveración: “Nosotros no creemos que el burka y el niqab sean un símbolo religioso. Como muy bien se ha dicho y como yo les he dicho, hay muchas consideraciones respecto a que el uso del burka o del niqab no responden a ninguna prescripción del Corán ni del Islam, sino que responden a actitudes oscurantistas, regresivas y discriminatorias. por tanto, no son un símbolo religioso”. Diario de Sesiones del Senado del 23 de Junio de 2010, IX Legislatura, nº. 85.

<sup>338</sup> Estas declaraciones de Alicia Sánchez-Camacho tuvieron lugar en el Senado en la presentación del grupo parlamentario popular de una moción por la que se instaba al Gobierno a realizar las reformas legales y reglamentarias necesarias para prohibir el uso en espacios o acontecimientos públicos que no tengan una finalidad estrictamente religiosa, de vestimentas o accesorios en el atuendo que cubran completamente el rostro, publicada en el Diario de Sesiones del Senado del 23 de Junio de 2010, IX Legislatura, nº. 85.

La posición de Iniciativa per Catalunya-Esquerra Unida-Verds es contraria a la prohibición del uso del velo islámico porque se entiende que con este debate se alimenta la estigmatización a determinados colectivos de inmigrantes, concretamente, a las mujeres musulmanas. Se considera que la construcción social de este problema obedece a un fin de competencia electoral entre el Partido Popular de Catalunya y el partido anti-inmigración Plataforma per Catalunya (PXC). Desde esta coalición se cree que las políticas a aplicar contra la discriminación hacia las mujeres pasan por el empoderamiento de las mismas, y la puesta en marcha de iniciativas de mediación que posibiliten su integración social con normalidad en la sociedad de acogida.

Ciutadans, un partido político que se define en unas coordenadas ideológicas<sup>339</sup> de centro-izquierda y como defensora de la identidad y nacionalismo español en Cataluña, aboga por una política común de inmigración para toda España, y es contraria a cesión de competencias en materia de extranjería desde el Estado a las Comunidades Autónomas. En este sentido, está a favor de una legislación estatal que prohíba el uso del burka en los espacios públicos basándose en dos motivos: seguridad e igualdad de la mujer. Su lectura de la polémica suscitada es que se produjo cierto oportunismo al abrir la caja de pandora política en relación a esta prenda tan connotada, y siendo el número de mujeres que portan el nicab pírrico en la sociedad catalana.

La controversia sobre la vestimenta no cesa en el Parlament Catalán<sup>340</sup>, y más allá de posiciones críticas como las defendidas por Iniciativa per Catalunya (ICV-EUA-Verds)

<sup>339</sup> La definición de ideología empleada hace referencia al concepto de “ideología total” de Karl Mannheim que aparece en su obra “Ideología y Utopía”. Este autor distingue entre ideología particular y ideología total. El uso que aquí se realiza remite a ideología total que implica una reconstrucción de la visión de un grupo social, trascienden los intereses del individuo, abarcando todo el conocimiento que a su vez está atravesado por un desarrollo histórico. (Mannheim, 1941: 49-53”).

<sup>340</sup> El 12 de Junio de 2013 se reunió la Comissió d’Igualtat de les Persones que debatió el texto de la propuesta de resolución sobre el uso del burca planteado por el Partido Popular de Catalunya, aprobándose una resolución para adoptar reformas legales y reglamentarias necesarias para prohibir el uso de vestidos o accesorios que cubren totalmente la cara y que impiden la identificación y comunicación visual tanto en la vía pública como en los edificios y equipamientos públicos, y en espacios con público que no tengan finalidad religiosa. Esta resolución ha sido publicada en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, 1 de Julio de 2013, nº. 111. El 18 de Julio de 2013 se aprobó la “Moció 43/X del Parlament de Catalunya, sobre l’ocultació o dissimulació del rostre en l’espai públic i les mesures que s’han d’adoptar en matèria de seguretat pública”, en el pleno del Parlamento Catalán, la sesión nº. 15, publicada en el BOPC 122. Esta moción presentada por CiU, y siendo enmendada por Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa, PSC y Esquerra Republicana de Catalunya. Esta moción insta al gobierno a estudiar y analizar los supuestos de limitación o prohibición de ocultación del rostro en el espacio público sobre los parámetros de seguridad ciudadana y orden público (artículo 164 de Estatuto de Autonomía) y para respetar unas normas comunes de convivencia y preservar la integridad de las personas de manera independiente de su origen, sexo, la manera de pensar (artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía); pretende preservar un proyecto de ley en el que se incluye la regulación del supuesto de ocultación del rostro en el espacio público de acuerdo con las competencias de la Generalitat; y que pretende dotar a los ayuntamientos de la cobertura legal necesaria en relación con las ordenanzas que se han aprobado en materia de seguridad y espacio público, y también medios para incrementar la mediación que conducen a la incorporación de todas las personas a nuestra sociedad con los mismos derechos y deberes.

o por la Candidatura d'Unitat Popular (CUP)<sup>341</sup>, existe una visión favorable por parte de los partidos con representación en el hemiciclo a su prohibición en el espacio público, no así en el ámbito social donde también son representativas las voces discordantes con esta posición (CCOO de Cataluña, Ca la Dona, Amnistía Internacional de Cataluña, la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona, entre otras)<sup>342</sup>. Son diversos los países europeos que han prohibido esta prenda, sería interesante evaluar el resultado de dichas normativas. Quién gana con esta polémica, ¿no estarán alimentando y otorgando un altavoz al discurso de los partidos más xenófobos?

7.2.2.2. Quo vadis?: El discurso de la integración “a la catalana” y su transición a la concepción de una cultura pública común.

El sistema político catalán es más complejo y plural que el de otras comunidades autónomas españolas, y también es fruto de fuerzas que se ubican en dos ejes ideológicos: nacionalismo español-independentismo catalán en el debate territorial y derecha-izquierda en el plan social. Esto provoca que el análisis de discursos de las distintos partidos esté plagado de matices ideológicos y riqueza en los planteamientos. En este apartado nos centraremos en la visión que tienen las fuerzas representadas en el parlamento catalán en el período 2006-2010: CiU, PSC, ERC, PP, Iniciativa per Catalunya-Verds y Ciudadans.

Convergència i Unió (CiU)<sup>343</sup> percibe la integración como una respuesta necesaria para evitar la desintegración y la pervivencia de la cultura catalana. Para los nacionalismos (español o periféricos) hay varios factores relevantes en su visión de la inmigración: la necesidad de que la presencia del otro no fragmente la “comunidad cultural, social y política”; y la “congelación” de los rasgos culturales y costumbres que

<sup>341</sup> La CUP ha sacado comunicados donde denuncia el oportunismo y superficialidad del debate sobre el burka que fomenta el crecimiento de la islamofobia en nuestra sociedad. Ver comunicado: <http://cup.cat/node/2572> [Último acceso: 28 de Junio de 2015].

<sup>342</sup> Podemos ver cómo determinados entidades sociales se posicionan en contra de la prohibición de la burka por considerar esta controversia como artificial. Titular de prensa: “El veto del burka divide a las entidades de magrebis”, publicado en el diario El Periódico, 29 de Mayo de 2015. Enlace: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/20100529/veto-del-burka-divide-las-entidades-magrebis/print-282564.shtml> [Último acceso: 15 de Junio de 2015]. Y también en el periódico ABC: “Organizaciones sociales y de derechos humanos piden no prohibir el burka”, publicado el 18 de Julio de 2013. Enlace: <http://agencias.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1461776> [Último acceso: 16 de Junio de 2015].

<sup>343</sup> La federación Convergència i Unió compuesta por estos dos partidos cuenta con sectoriales específicas para trabajar políticamente el tema de la inmigración. El peso de Convergència es mayor que el de Unió con lo que aporta más cuadros y militancia a la suma de ambas partes. Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) ha impulsado a la Fundació Nous Catalans, y esta entidad cuenta con un representante en la dirección convergente, Àngel Colom i Colom, que desde el 18 de Septiembre de 2008 es presidente de la Sectorial de Inmigración de Convergència. Desde esta entidad se ha buscado aproximar a los inmigrantes al ideario nacionalista y a la lengua y cultura catalanas. Algunas entidades han firmado incluso convenios de colaboración con esta fundación. La Fundación se divide en varias secciones por procedencia y se articula de manera territorial, y posee espacios desde los cuales realizar sus actividades.

forman la identidad de un determinado territorio y sobre todo de sus habitantes. Lógicamente, el poder del Estado hace que esta lucha por la reproducción cultural sea desigual frente a las identidades periféricas, a la hora de hacer atractivas estas prácticas para la población extranjera. Si la tendencia a la reproducción social es una constante, también lo es la probabilidad de cambio. La identidad valorada y la pertenencia a un “ethos” debe ganarse con el esfuerzo del “otro”, y esto puede concretarse por la adopción de conocimientos lingüísticos y culturales, además, de la asunción de principios cívicos. A más esfuerzo, mayor vería ser el premio, que a su modo de ver debería pasar por circular en una vía rápida hacia los permisos y la nacionalidad. Convergència se ha sumado a la tendencia de las fuerzas nacionalistas (conservadoras) en los países miembros de la Unión Europea de instaurar contratos de integración a inmigrantes (Guiraudon, 2008).

Frente al modelo de integración a la española basado en la ambigüedad y la abstracción, y influenciado por las Comunidades Autónomas y Municipios (González-Ferrer y Cebolla Boado, 2013:80-81), las élites políticas catalanas han sabido aportar al debate y condicionar las políticas sobre la integración de los inmigrantes en propuestas como las siguientes: propuesta del Fondo de Integración como pacto entre Esquerra y el Partido Socialista, la inclusión del “esfuerzo de integración” en la ley 2/2009 y la propia descentralización de competencias de integración a las Comunidades Autónomas.

Dentro del consenso migratorio catalán, es decir, del discurso hegemónico por las fuerzas políticas destaca el rechazo de los modelos de integración clásicos, tanto del asimilacionismo como del multiculturalismo. La clase política catalana ha buscado distinguirse y diferenciar en su modelo de “integración” desde la apuesta por la receta “a la catalana”, pasando por una defensa tímida de la interculturalidad, y llegando a incluir en documentos administrativos y acuerdos políticos lo que se denomina como “cultura pública común”<sup>344</sup>.

---

<sup>344</sup> El Pacto Nacional por la Inmigración (PNI, 2008: 63) recoge esta definición de cultura pública común como “el espacio compartido de comunicación, de convivencia, de reconocimiento y de participación de nuestra sociedad diversa y diferenciada, con el fin de que la nación catalana continúe siendo el referente de toda la población que en ella vive y trabaja” (artículo 145). Añade en Pacto que las “bases de esta cultura pública común son los valores democráticos a los cuales aspiramos por tradición histórica y política, vinculada al respecto de los derechos humanos, y a la importancia concedida a la igualdad y el pluralismo como principios básicos de organización de la sociedad catalana. Pluralismo y diversidad que, en ningún caso, deben llevar a expresiones institucionales separadas o a una sociedad dividida por sus diferencias, en la que se establezcan relaciones de desigualdad entre formas de diversidad. Se entiende así que se debe reconocer cualquier forma de diversidad que respete los valores de convivencia democrática” (artículo 146).

El Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)<sup>345</sup> forma parte del consenso catalán sobre la importancia de que la inmigración no se articule en torno a grupos aislados del resto de la sociedad. Su visión sobre el modelo de integración<sup>346</sup> pasa por la asunción del principio de acomodación. Este concepto fue teorizado por el politólogo Ricard Zapata-Barrero para destacar que la principal meta de una política de coexistencia<sup>347</sup> “es dotar a los inmigrantes de autonomía en la esfera pública”, es decir, que el extranjero no tenga que justificar los conflictos o roces que se producen en su interacción con otros ciudadanos en las diversas esferas de las instituciones públicas por cuestiones relacionadas con su situación jurídica, su procedencia nacional o su cultura (Zapata-Barrero, 2001: 25-27). Este término, tal y cómo es redefinido por la parlamentaria socialista, pues se aleja bastante de la definición académica, alberga ciertas semejanzas con el concepto de interculturalidad. No obstante, el gobierno de la Generalitat asume la idea de acomodación y de cultura pública común como una apuesta política de consenso entre el núcleo parlamentario con opciones de llegar a pactos gubernativos (CiU, PSC, ERC, y Iniciativa). Una de las entrevistadas se extiende en estos principios que acabamos de señalar:

“Los socialistas en Cataluña apostamos porque la sociedad deba ser una única sociedad. No nos podemos permitir comunidades aisladas que eso es fuente de conflicto. Comunidades cerradas en sí mismo que no tienen ninguna relación. Para nosotros lo que está por encima de todo es el principio de ciudadanía, que este sentimiento de pertenecer, de pertinença, i d'un sol poble, porque es lo que de alguna manera cohesionan la sociedad, y por lo tanto, lo que la hace más fuerte” (...)“Se ha ido asumiendo, y el Pacto lo recoge y el Estatut de Catalunya lo recoge, por un modelo de acomodación, digamos(...). Yo creo que está muy consensuado este modelo. De hecho en el pacto sale, y también sale en el Estatuto. Esta acomodación, que de hecho es una transformación por parte de todos. Yo, entendemos, que esta acomodación es la necesidad que los inmigrantes tienen que integrarse a la sociedad de acogida. Desde un marco de convivencia que es el común, que son los principios democráticos constitucionales, las leyes democráticas comunes, los derechos y los deberes, y al mismo

<sup>345</sup> El PSC tiene y crea corpus discursivo en materia de inmigración, una muestra de ello es que en la organización del partido se ha apostado por la creación de redes de participación que se articulan por temas, y más concretamente se han creado unos espacios específicos por comunidades o regiones de procedencia dirigidas a la población extranjera (Xarxa Latina, Xabaca Àrab –orientada a la población musulmana-, la Xarxa Baobab Àfrica –población del África Subsahariana- y la Xarxa Romanesa). Los militantes del partido que están integrados en estas redes participan en las agrupaciones locales del partido. Esta estructuración del PSC provocó un debate en los medios de comunicación sobre la pertinencia de crear dentro de los partidos áreas de participación para inmigrantes<sup>345</sup>, controversia que también ha tenido recorrido en otros países como Inglaterra y con la articulación de los laboristas de secciones negras en el partido en los años ochenta. El peso del área de inmigración dentro de la estructura interna partidaria ha mermado, al igual que en diversas fuerzas políticas, pero sigue teniendo cabida dentro del área de “*Cambio social, Medio Ambiente y Sostenibilidad*”.

<sup>346</sup> En la entrevista realizada a una parlamentaria del PSC, responsable del área de inmigración en el Parlament, nos definió integración como: “*Es el sentimiento de pertinença, de pertenecer a, si que es verdad, que tiene que hacerse con la sociedad de acogida, y por lo tanto, el hecho de poder comunicarse en el idioma, el hecho de derechos y deberes, es fundamental*”.

<sup>347</sup> Zapata-Barrero (2004:175-176) denomina “gestión de la coexistencia” al “*conjunto de políticas asistenciales y de servicios sociales destinadas principalmente a poner en contacto al inmigrante en el entramado de redes públicas y a la corriente principal de la sociedad, para evitar su exclusión, segregación, y marginación*”.



tiempo, la sociedad tiene que darles oportunidades para esta integración. Es un proceso que tiene que ser bidireccional” [Parlamentaria del PSC y responsable de temas de inmigración de su partido en la cámara de diputados autonómica]

Esquerra Republicana de Catalunya<sup>348</sup> (ERC) dentro del esquema clásico de posiciones en materia de integración afirma sentirse más cómoda con la interculturalidad, asumen discursivamente una visión de la cultura dinámica, y buscan que los ciudadanos extranjeros aporten al proceso de construcción nacional. ERC también se encuentra identificada en la idea de cultura política común, que se importa de Quebec<sup>349</sup> en Canadá y que es un referente para la política catalana de integración, porque implica una adscripción voluntaria del extranjero a una serie de valores compartidos, es decir, hegemónicos del grupo dominante, como la democracia, la igualdad de sexos, o una lengua común que es el catalán. También durante el trabajo de campo realizado ha sido utilizada la metáfora del “empelt”, es decir, la visión de la población extranjera de un injerto que pasa a formar parte de un tronco común cultural y de valores, donde las personas extranjeras con su sabia nueva aportan y enriquecen ese árbol y a su vez se integran dentro de esa base y se nutren a través de sus raíces. En este sentido el nacionalismo piensa en una integración como esfuerzo individual, pero mantiene una visión comunitaria sobre la persona extranjera<sup>350</sup>.

<sup>348</sup> Esquerra organiza el trabajo interno a través de sectoriales temáticas, el área de políticas de inmigración está debajo de un paraguas más amplio de “política social y ciudadanía”. Los republicanos cuentan con una comisión específica en materia de inmigración desde el año 2004 hasta la actualidad. Las secretarías nacionales son secretarías ejecutivas que dependen de la ejecutiva nacional, y las comisiones sectoriales son organismos de colaboración y participación de la militancia y simpatizantes. Esquerra no optó por articular la participación de la población inmigrantes a través de sectoriales por país/región de procedencia, cultura o religión. Los mecanismos de participación de un militante extranjero son idénticos que para un militante catalán de la organización.

<sup>349</sup> En el caso de la política de inmigración catalana resultaba obligada la pregunta a la influencia de la política migratoria de Quebec, con similitudes con el caso catalán, una región con pretensiones políticas de parte de sus ciudadanos de constituirse como estado-nación segregado de Canadá. El politólogo Ricard Zapata-Barrero que con sus trabajos ha influido en las élites políticas catalanas en el campo de la gestión de la diversidad migratoria ha estudiado el caso quebequés. La particularidad de la provincia francófona en este campo se puede sintetizar en una serie de rasgos: a) una visión de integración de inmigración basado en el principio de ciudadanía; b) se busca un enfoque de cultura pública común para dar cabida a los inmigrantes en el proceso de integración a las personas extranjeras, partiendo de la importancia de situar el francés como esa lengua común compartida; c) en Quebec se apuesta más por la interculturalidad frente al modelo multicultural adoptado por Canadá como política de estado, que trata al Quebec como una comunidad cultural más dentro de la diversidad existente en el territorio (Zapata-Barrero, 2008: 78-83). Lo cierto es que en los trabajos de políticas comparadas el Quebec siempre es una buena pareja analítica para Cataluña. Y también resulta evidente que el gran trabajo teórico realizado por los académicos de este territorio, y de Canadá por extensión, sobre los derechos de las sociedades nacionales y las minorías ha sido de vital importancia en el estudio de las migraciones. Sobre esta cuestión es evidente la importación del concepto “cultura política común”, e incluso, algunas estrategias en el intento de argumentar a favor de la lengua catalana como vehicular y prioritaria en el aprendizaje por parte de la población extranjera.

<sup>350</sup> Sobre la semejanza entre el modelo catalán y su relación con Quebec en el plano de la integración de inmigrantes podemos citar el siguiente extracto de entrevista de un parlamentario de este partido: “Cataluña y Quebec tienen mucha colaboración y relación por las características de nación sin estado con un cierto grado de autonomía. Un poco más el Quebec que nosotros. Entonces nosotros importamos este concepto porque nos parece interesante el concepto. ¿Y qué idea teníamos de esto? Pues nosotros lo que queremos es construir una sociedad diversa, y no una diversidad de sociedades, una sociedad donde existe una cultura pública común, es decir, con unas normas de convivencia, leyes, la lengua y cultura compartidas que conviven al mismo tiempo con una vivencia de diversidad positiva. Para sintetizar, creo que estas cosas se deben decir con un lenguaje claro. Ricard Zapata habla de acomodación, y a mí me gusta mucho, y estoy muy de acuerdo con él a nivel de conceptos. El problema es que si tú dices acomodación por televisión la gente se piensa que se trata de comprar un sofá nuevo o tumbarse mejor. Y yo creo que la

Para el Partido Popular de Cataluña<sup>351</sup> la integración de los extranjeros en un proceso radicalmente individual que debe potenciar la autonomía, al final será la particularidad de cada caso lo que determine su trayectoria. Desde esta organización se sostiene que las políticas de integración deben implicar la asunción de unas normas básicas de convivencia, y que estas pueden estar reguladas por un contrato de integración que mida este esfuerzo por parte de la persona extranjera. Esta fuerza política critica que desde el gobierno tripartido, y este argumento se puede extender a los gobiernos presididos por Arthur Mas de CiU, se hacían/hacen políticas de protección de la identidad catalana. Esta organización ha quedado fuera de la mayoría de acuerdos políticos en materia de inmigración forjados en el Parlamento Catalán, las cuestiones clave que no pueden asumir es la visión de Cataluña como nación, y la aceptación de la lengua catalana como idioma vehicular y prioritario en el proceso de acomodación de la extranjería.

Iniciativa per Catalunya- Verds (ICV)<sup>352</sup> es el partido que realiza con mayor claridad una apuesta por la interculturalidad, al igual que es la fuerza política que con más contundencia defiende la redimensión del Estado del Bienestar para acomodar correctamente a las personas extranjeras. Para Iniciativa la llegada de ciudadanos extranjeros supone una riqueza cultural, no exenta de conflictos, pero percibe que estos se producen en mayor medida por escasez de recursos sociales. Esta organización política en colaboración estrecha con entidades sindicales y sociales ha sido puntera en la denuncia de posicionamientos políticos racistas, y en la movilización

---

integración es un proceso de adaptación mutua, a partir del cual, una persona empieza a participar en pie de igualdad en una sociedad y por lo tanto contribuye con su personalidad y con su manera de ver las cosas a la construcción de esta sociedad. Una sociedad que no tiene ninguna personalidad y que simplemente es una suma de voluntades, no. Una sociedad que tiene una historia, que tiene una lengua, que tiene una cultura, que es bueno que permanezcan porque es nuestra aportación singular a la diversidad mundial. Y por lo tanto sí creo que la cultura política común sí tiene que tener una lengua común. Que en nuestro caso tiene que ser el catalán, que sí no es en Cataluña, no es ninguna parte. Y como queremos insistir, es más pensamos que el mundo es mejor si el catalán existe que si no existe, si existe el quechua que sino existe, si existe el inglés que si no existe. Nuestra idea para explicarlo claro y sencillo, mitad cohesión, mitad diversidad. Tiene que haber un espacio de cohesión con las mismas leyes para todos, con los mismos derechos para todos, cultura y una lengua compartidas, y tiene que haber un espacio de respeto y de valoración de la diversidad, es decir, yo creo que ahí estamos perdiendo activos" [Responsable de la gestión de las políticas de integración en la Generalitat y miembro de ERC]

<sup>351</sup> El Partido Popular de Cataluña cuenta con una Secretaría de Inmigración, responsabilidad que ostenta la jurista Susana Clerici, que ha sido concejala en Sant Andreu de Llaveneras durante tres legislaturas. Esta organización cuenta con una comisión de inmigración compuesta por la Secretaria de Inmigración, el portavoz parlamentario en la materia que es Rafael López, y los responsables territoriales de inmigración del partido.

<sup>352</sup> Iniciativa cuenta con un área de "*Migració i Ciutadania*" de la que es responsable Juan Carlos Villamizar nombrado en Marzo de 2012, y que continúa hasta la actualidad. Esta organización ha realizado campañas informativas sobre el derecho al voto de los inmigrantes, y como mencionamos con anterioridad, ha sido una de las fuerzas políticas que con más constancia han batallado por este reconocimiento de derechos políticos para los extranjeros. Si bien, tanto en este partido como en otros están teniendo una participación baja de inmigrantes en sus organizaciones. Evidentemente, el ciclo dentro del proyecto migratorio hace que las necesidades de Maslow alejan a este colectivo de la militancia activa. Lo que resulta cierto es que los partidos buscan atraer a este colectivo a sus filas, pero sin cederles terreno en sus listas electorales que salvo excepciones contadas permanecen blindadas para los nacionales.

social en contra de partidos anti-inmigración como es el caso de Plataforma per Catalunya. Iniciativa se encuentra más cómoda en las demandas de justicia social que en las reivindicaciones culturalistas basadas en la integración de los inmigrantes. Sobre su visión del modelo de acomodación de los extranjeros queremos destacar el siguiente extracto de una entrevista realizada al responsable del área de inmigración de este partido político:

“Nosotros siempre hemos optado por la interculturalidad porque evidentemente, asimilar culturas quiere decir despejarte de tu cultura, y multiculturalismo quiere decir que compartimos un espacio físico pero cada uno no interactúa con los demás. Nosotros estamos absolutamente centrados en la interculturalidad, quiere decir un modelo en el cual todo el mundo sin dejar de lado sus raíces y su cultura se incorpora a una nueva sociedad y entre todos, interactuando entre todos conforma una nueva cultura, una nueva sociedad. En definitiva, nosotros en Catalunya siempre ha sido así, cada proceso migratorio ha dado paso a una nueva cultura, en el sentido de que se ha ido aportando a la cultura original o autóctona, se ha ido aportando todos los hechos culturales de las personas que han ido llegando a Catalunya. En definitiva es eso, no vemos la cultura como una foto fija, sino como una película que se va modificando a medida que llegan nuevos actores” [Responsable del área de inmigración de Iniciativa per Catalunya]

Ciutadans ha sido el único partido político que no he conseguido entrevistar durante mi trabajo de campo, y con el que fue imposible contactar a pesar de contar con un responsable de inmigración, y esta temática esta destacada como una de sus líneas estratégicas de trabajo. A pesar de que algunos posicionamientos pueden reconstruirse a través de textos oficiales, comunicados de prensa o noticias, su visión o discurso sobre la integración no está lo estaba lo suficientemente definido en la etapa de realización de la tesis doctoral. Lo que si resulta evidente es su defensa de que el modelo de integración de inmigrantes sea único y común para el conjunto del Estado Español, y que la lengua vehicular que prioritariamente deben aprender los inmigrantes extranjeros es el castellano.

#### 7.2.2.3. La otredad y su impacto en la identidad y lengua catalana

La controversia sobre la normalización lingüística del catalán fue constante durante la reedición del tripartito (2006-2010) por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut<sup>353</sup>, y este debate trasladó a las políticas de integración

---

<sup>353</sup> El titular del periódico El Mundo recoge este debate: “El deber de conocer el catalán no puede “equivaler” al de conocer el castellano”. Enlace: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/09/barcelona/1278675524.html> [Último acceso: 3 de Junio de 2015].

de la inmigración, en el Pacto Nacional por la Inmigración o la Ley de Acogida, por la importancia que le otorgan al factor uso y conocimiento del idioma catalán las fuerzas políticas con mayor peso parlamentario en Cataluña<sup>354</sup>. Lo que nos dicen los datos sobre el uso de ambas lenguas en el territorio y del grado de conocimiento del catalán que poseen los inmigrantes extranjeros<sup>355</sup> es que el catalán está perdiendo posiciones como lengua inicial siendo mayoritaria el castellano, que es mayor la competencia en castellano que en catalán, y en el caso de la población extranjera es cierto que el catalán es menos usado y comprendido que el español, pero que aquellos extranjeros que ya dominan el castellano tienen mayores conocimientos de catalán<sup>356</sup>. Veremos a continuación la posición a este respecto de las distintas fuerzas políticas con representación en Cataluña.

<sup>354</sup> Este debate sobre la cuestión de la lengua catalana y la inmigración llega hasta nuestros días y es motivo de constantes debates parlamentarios. En febrero de 2014 el grupo parlamentario *Ciutadans* llevó a la Comisión de Bienestar, Familia e Inmigración la petición de que se suprimiese la exigencia que los extranjeros en situación necesitasen aprender catalán para regularizar su situación a través del proceso de arraigo social, como un indicador de integración social. De nuevo en la votación se quedaron en minoría el Partido Popular y *Ciutadans*. Titular: “Cataluña se ratifica en que los inmigrantes deberían hablar catalán para legalizarse”. Enlace: [http://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2014-02-10/cataluna-se-ratifica-en-que-los-inmigrantes-deberan-hablar-catalan-para-legalizarse\\_86741/](http://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2014-02-10/cataluna-se-ratifica-en-que-los-inmigrantes-deberan-hablar-catalan-para-legalizarse_86741/) [Último acceso: 15 de Junio de 2015].

<sup>355</sup> El Plan de Ciudadanía e Inmigración (2008-2012) hace referencia a los datos obtenidos a través de encuestas de aprendizaje del catalán por parte de los extranjeros: Encuesta Demográfica de Cataluña del 2007 (Instituto de Estadística de Cataluña) y Encuesta de Usos Lingüísticos de la población del 2008 (Secretaría de Política Lingüística con la colaboración del IDESCAT). Destacan también los datos de la Secretaría de Política Lingüística que señalan que en el curso 2007-2008 un 83 por ciento de los matriculados en esta formación de acogida eran nacidos en el extranjero (55% de América, un 23% de África, un 11% de la Unión Europea, un 3% del resto de Europa, y un 7 por ciento de Asia y Oceanía). [PCI-II, 2010: 39-42].

<sup>356</sup> Los datos de la *Enquesta d'Usos Lingüístics* de 2008 destacan que el 55 por ciento de la población residente en Cataluña tiene el castellano como lengua inicial, y el 32 por ciento el catalán, y un 4 por ciento otras lenguas. Esta misma fuente de datos destaca que entre 2003 y 2008 ha caído en diez puntos porcentuales el uso del catalán como lengua habitual en beneficio de un uso del castellano, o del catalán y castellano de forma habitual (Solanes Solanes et alia, 2012: 107, 112, Secretaría de Política Lingüística, 2009: 78). De las personas mayores de 15 años que residen en Cataluña un 99 por ciento entiende el castellano, un 97 por ciento lo lee, un 99 por ciento lo habla y un 95 por ciento es capaz de escribirlo (Secretaría de Política Lingüística, 2009:78). Los datos globales de población adulta de competencias de la lengua catalana apuntan que un 78 por ciento de la población puede hablarlo, un 82 por ciento es capaz de leerlo y un 62 por ciento de escribir en esta lengua (Secretaría de Política Lingüística, 2009: 78). En definitiva, quedan todavía muchas competencias por adquirir de la lengua catalana para que podamos decir que está en pie de igualdad en cuanto a capacidades en relación al conocimiento de la lengua castellana.

Los datos de la *Encuesta Nacional de Inmigración* (ENI) del Instituto Nacional de Estadística del año 2007 revelan que más del 85 por ciento de los inmigrados residentes en Cataluña entiende, habla y lee el idioma castellano, frente a un 30 por ciento que acumula estas competencias con el catalán, y es más, casi un 50 por ciento no comprende, no lee y no entiende el catalán (Solanes Solanes et alia, 2012: 113). También es cierto que el 44 por ciento de los extranjeros encuestados tenían como lengua materna el castellano. Si tomásemos sólo en consideración una muestra de extranjeros que no tuviesen el español como lengua materna el porcentaje de competencias en la lengua castellana desciende ligeramente, y un 77 por ciento declara tener competencia en los tres ámbitos (comprender, leer y escribir), y se muestra igual de inamovible en sus pobres competencias en lengua catalana (Solano Solano et alia, 2012: 115).

La *Encuesta Nacional de Inmigrantes* (ENI) contradice el tópico velado repetido por algunas fuerzas políticas y sectores de la sociedad catalana de que los castellano parlantes muestran mayor desinterés por conocer la lengua catalana, no es así, y el nivel de conocimiento del catalán es más alto entre este colectivo (18,5%) que entre los extranjeros que no tienen el español como lengua habitual (7,3%) (Solanes Solanes et alia, 2012: 117-118). Los factores que más influyen sobre el mayor conocimiento del catalán son el tiempo de estancia en Cataluña (a mayor tiempo, mayor nivel logrado) aunque un 22 por ciento de extranjeros que llegaron antes de 1986 declaran no poder hablar, leer o entender el catalán (Solanes Solanes et alia, 2012: 121); el país de procedencia es determinante; y el porcentaje de mayor conocimiento de la lengua catalana está entre la población nacida en los quince países de la Unión Europea y el resto de países desarrollados (Asia y Oceanía) que correlaciona con mayores niveles educativos y con mayor tiempo de estancia en el territorio catalán (Solanes Solanes et alia, 2012: 122-123).

En este terreno, vemos cómo para los inmigrantes, obviamente para los de procedencia latinoamericana el español es una lengua de uso común, las habilidades y competencias adquiridas de la lengua castellana son muy superiores a las de la lengua catalana, a pesar de los esfuerzos de las Administraciones Públicas por fomentar su aprendizaje. Pero si algo podemos aseverar es que la fría estadística está reñida con la acalorada controversia que suscitan las distintas posiciones ideológicas en torno a la normalización de la lengua catalana.

Convergència i Unió (CiU) en esta cuestión defiende que la lengua y la cultura catalana son las propias de Cataluña, y que incluso forman parte del núcleo central de la identidad nacional catalana<sup>357</sup>. Para esta coalición es muy importante la existencia de una única comunidad que pasa por evitar la fragmentación social. Desde este partido se destaca la necesidad de trabajar con la inmigración para lograr una situación de normalización lingüística del catalán<sup>358</sup>. La propia Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya se marcaba el reto de aunar al catalán como lengua principal para los inmigrantes. También es necesario destacar que en el discurso de Convèrgencia, al igual que en el del propio Jordi Pujol, existe una visión de que determinados colectivos son más reacios al aprendizaje del catalán, como sucede con las personas que proceden de Sudamérica, frente a otros colectivos nacionales como la población africana o árabe. Destaco aquí un extracto de la entrevista que puede contextualizar esta afirmación:

“El sudamericano a nosotros nos es de más difícil integración que a veces según que senegaleses. Porque el senegalés no tiene inconveniente, porque el senegalés fácilmente se pone a hablar catalán, y se incorpora fácilmente. En cambio el sudamericano en cuanto llega aquí y le dicen que su niño va a tener que ir a la escuela en la cual la enseñanza se la dan en catalán, queda sorprendido. Un boliviano, un peruano, un colombiano queda sorprendido. Y bueno un momento de, también, pero hay una aptitud más reticente. El senegalés no, el senegalés no es el problema principal. Un marroquí, pues tenemos el tema religioso, el tema religioso es importante porque además. El marroquí fácilmente habla catalán, el senegalés también, que los negros tienen una gran facilidad lingüística. Al boliviano le cuesta más, incluso en parte, seguramente, porque no está mentalmente preparado para eso, y tiene un cierto

<sup>357</sup> En el debate sobre el “*Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya (tram. 200-00063/08)*” celebrado el 28 de Abril de 2010 en el Pleno del Parlamento de Cataluña, el diputado del grupo Convergència i Unió, Josep Lluís Cleries i Gonzàlez, afirmaba lo siguiente: “Catalunya és terra d'acollida i és un tret característic nacional. La prova d'això és que hi posem el més íntim del nostre ser, del nostre ser com a país, que és la nostra llengua i la nostra cultura, que és la llengua propia del país. I vostès no han dit. Parlen molt de llengües oficials, però..., també hi ha la llengua propia i està legalment reconeguda. I, per tant, no volem que la llengua catalana sigui per a uns quants. I els que vénen de fora...-vostès no-, la nostra llengua també és la seva perquè volem que formin part d'aqueste poble. No volem guetos, volem una sola comunitat. Perquè vostès parlen molt de les llibertats individuals i cadascú és cadascú. I, no tenin, dret a ser comunitat també?, i a compartir coses?, i a compartir valors?, a saber conviure? Les dues coses són importants. I, per tant, con que les dues coses són importants, per a això treballen. Volem, per tant, que la llengua catalana segueixi sent el que ha estat sempre: vehicle de comunicació, d'integració, de cohesió, de fer comunitat. I, per tant, volem que Catalunya segueixi sent aquesta casa acollidora que ha estat sempre. I, per tant, nosaltres no li diem a ningú que renunciï a res, sinó que s'enriqueixi: nosaltres, amb el que aporten les persones novingudes, i el novingut, amb el que aporta Catalunya. No renunciem a res” ((Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, 28 de Abril de 2010, pág. 16, Sèrie P, nº. 118). Enlace: [www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p118.pdf](http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p118.pdf). [Último acceso: 10 de Febrero de 2015].

<sup>358</sup> En el programa electoral para las elecciones autonómicas de Convèrgencia i Unió (CiU) en el apartado de lengua se destacaba la importancia de lograr que los inmigrantes hablasen la lengua propia. Este es un extracto del texto: “El català, llengua d'integració de la immigració. Un dels àmbits on el català es juga el seu futur és en la immigració. Si volem caminar cap a una situació de normalització del català, és bàsic que treballem perquè la població immigrada conegui i estimi el català, i l'adopti com la seva llengua d'ús habitual en el treball, en l'oci...A més a més, i com a element fonamental, aquest ús del català ens ha de servir per aconseguir l'arrelament d'aquests nous catalans al nostre país” (pág. 138, 140). Entre las medidas propuestas por CiU destaca continuar con el programa de parejas lingüísticas o de ocio en catalán para la población inmigrante, y la creación de un programa de aprendizaje y uso del catalán entre los inmigrantes latinoamericanos, y a esto podemos sumar la potenciación de las clases gratuitas de catalán para todos los inmigrantes y para el resto de la ciudadanía, para ellos los centros deberán adaptarse a un horario en el que puedan acudir los extranjeros y expandirse por los diferentes barrios de las ciudades catalanas. Enlace: <http://www.ciu.cat/media/9779.pdf> [Último acceso: 30 de Junio de 2015].

rechazo, que no tiene el senegalés. El senegalés llega aquí sin saber hablar ni catalán ni castellano, y aprende las dos lenguas tranquilamente, y habla en catalán con todo quisqui, y los negros tienen mucha facilidad con las lenguas y son muy extrovertidos. Y que claro, el marroquí no, el árabe, el bereber, el propio musulmán no. Por ejemplo, el musulmán si que fácilmente puede hablar catalán, más que un boliviano, en cambio, le cuesta mucho mezclarse con la sociedad catalana. Catalana hablante o castellano hablante. Están en su mundo porque en eso juega mucho el tema religioso, juega mucho el tema religioso, por eso es que realmente es complejo” [Jordi Pujol, Expresidente de la Generalitat desde 1980 hasta 2003).

El Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) en su programa electoral para los comicios autonómicos del año 2006 defendía la necesidad de promover y facilitar el aprendizaje de las lenguas oficiales a la población recién llegada, porque la lengua es un fuerte elemento de integración. Este partido en su declaración de principios asume que Catalunya es “una nación con un territorio, una lengua, una cultura y una historia propias que configuran una comunidad nacional”<sup>359</sup>. No obstante, esta fuerza política considera que deben comenzar a aprender el catalán como lengua propia, aunque para los socialistas lo relevante es la cohesión social, y que no existan grupos que al desconocer el idioma catalán se sientan excluidos y no puedan comunicarse.

Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), fuerza que define como independentista, republicana y de izquierdas, durante los gobiernos tripartitos tuvo la responsabilidad política de gestionar la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat Catalana. Este partido es incondicional en su defensa de la lengua catalana y del proceso de normalización, a los cuales considera pilares fundamentales en la ideología de esta organización política<sup>360</sup>.

Para el Partido Popular el derecho de libre elección (lingüística) del individuo es fundamental en su pensamiento político, y se muestra contrario a una política de acción afirmativa o de otorgar derechos colectivos a lenguas y culturas minoritarias en el conjunto del Estado. No obstante en aquellas autonomías donde gobierna y existen lenguas propias adopta una visión institucional y existen políticas de promoción lingüística de las lenguas de estas zonas. Son favorables a que la inmersión o

<sup>359</sup> Declaración de principios del PSC ratificado en el XI Congreso. Enlace: <http://www.socialistes.cat/pagina/declaracio-de-principis> [Último acceso: 12 de Febrero de 2015].

<sup>360</sup> En el programa electoral para las autonómicas de 2006, ERC propone que se promueva el aprendizaje de la lengua catalana en el mundo laboral (pág. 28). En el programa de las autonómicas de 2010, este partido defiende que “la llengua catalana actúi com a llengua d’acollida, la normalitat ha de ser, que en un país on parlem mes de 250 llengües, el català ha de ser la llengua vehicular, garantia del enteniment i la cohesió social” (pág. 96). Enlace: <http://www.esquerra.cat/estatic.php?uri=programes> [Último acceso: 12 de Junio de 2015].

aprendizaje lingüístico de los extranjeros sea en las dos lenguas oficiales de Cataluña, el catalán y el español<sup>361</sup>. Uno de sus argumentos es que esta política de normalización lingüística puede frenar el desarrollo económico de la región porque no resulta atractiva para captar a los inmigrantes cualificados. En concreto, su ideología partidaria busca cederle la responsabilidad de la elección al extranjero, es decir, de no regular el “mercado lingüístico”. Podemos citar un extracto de la entrevista realizada a un diputado popular donde opina sobre la cuestión de aprendizaje lingüístico del catalán por parte de las personas extranjeras:

“Pero nosotros pensamos que se están haciendo políticas de identidad, políticas de protección de la identidad, por lo cual, ciertamente lo que vemos es que hay un cierto carácter xenófobo. Por ejemplo, en Cataluña cuando viene una persona, cuando viene una persona de fuera, si quiere hacer la acogida tiene que hacer primero la acogida en catalán. Y una vez que demuestre que tiene un mínimo de catalán puede continuarla en castellano. Puede, no es obligatorio, lo obligatorio es en catalán. Eso te lo justifican porque el catalán es lengua minorizada, etcétera, ¿eso qué significa? Significa que hay un miedo de que la nueva composición suponga un retroceso del catalán. Pues eso es una política xenófoba. ¿Por qué? Porque es una política de protección de la identidad y no de integración” [Diputado autonómico del Partido Popular en el Parlamento Catalán, Legislatura 2006-2010]

Desde la coalición Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) se manifiesta una posición favorable al uso prioritario del catalán como lengua vehicular en Cataluña, para así lograr una sociedad más cohesionada donde la promoción social sea posible para todos y todas<sup>362</sup>.

En la última década, Ciudadans (C’s) ha logrado hacerse con un nicho político enarbolando la idea de la falta de libertad lingüística en Cataluña<sup>363</sup>, esta organización

---

<sup>361</sup> Este es uno de los principales argumentos esgrimidos para votar en contra de la LLei como dejan constancia en el debate en el pleno recogido en el diario de sesiones: “Som els únics, l’únic grup d’aquella cambra que està a favor d’ensenyar les dues llengües. Perquè nosaltres no pensem anar en contra de cap llengua, ni del català ni del castellà. I el que diem és que la gent que ve aquí, a casa nostra, els nouvinguts, tenen dret que se’ls ensenyi català i castellà perquè ens creiem les polítiques bilingües, ens les creiem, i como que ens les creiem pensem que ho hem de fer així. (...) No, perdoni, a Catalunya no hi ha una llengua comuna, hi ha dues llengües oficials, hi ha dues llengües que parlen els catalans i les catalanes, i, per tant, la integració, la acollida, s’ha de fer en aquestes dues llengües. I, en tot cas, senyora –consellera, fixi’s-, en tot cas, en la llengua que esculli primerament la persona nouvinguda. Perquè ningú millor que la persona nouvinguda sap quines són les seves necessitats –ningú millor que la persona nouvinguda sap quines són les seves necessitats–, per tant, nosaltres estem a favor d’això”. Però, miri, el que no podem acceptar de cap de les formes es desprèn de la llei és que el català sigui un peatge per accedir al permís de residència” (Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, 28 de Abril de 2010, pág. 12, Sèrie P, nº. 118). Enlace: [www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p118.pdf](http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p118.pdf). [Último acceso: 10 de Junio de 2015].

<sup>362</sup> En esta línea ha sido la intervención en el debate sobre la Ley de Acogida del diputado de ICV-EUiA, Jordi Miralles i Conte (pág. 23). Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, 28 de Abril de 2010, pág. 12, Sèrie P, nº. 118). Enlace: [www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p118.pdf](http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p118.pdf). [Último acceso: 10 de Junio de 2015].

<sup>363</sup> Ciudadans defiende un cambio en el artículo 3 de la Constitución Española para garantizar la oficialidad del español en las distintas Administraciones Públicas, y en las relaciones de las Administraciones entre sí, junto con los sujetos de derecho, y en los medios de comunicación públicos y el sistema educativo. Esta reforma impulsará la idea del “castellano como lengua común de todos los españoles y la protección de la diversidad lingüística de España”. Proponen que esta ley proteja los derechos lingüísticos de los ciudadanos en las comunidades bilingües, forzando a las administraciones a atender en la lengua de opción del interesado y

se postula como defensora de los derechos de las personas castellano-hablantes que residían en esta autonomía, sumándose en esta lucha a otro actor político que había abanderado esta defensa, como es el Partido Popular de Cataluña<sup>364</sup>. Esta fuerza se autodefine como defensa de un bilingüismo en la comunidad catalana, pero una gran parte de sus intervenciones están dirigidas a postular la necesidad de una recentralización de la política española, y restarles competencias a las comunidades autónomas. Entienden que el español debe tener un estatus de igualdad con el catalán, y justifican su aprendizaje por parte de la población extranjera. Consideran las políticas de normalización lingüística como una imposición identitaria, y que las decisiones deben recaer sobre el individuo en detrimento de derechos colectivos o comunitarios.

### 7.3. Las políticas específicas orientadas a la integración de inmigrantes en Cataluña

“Del extranjero se espera que sea invisible, ciego y mudo... es decir, que sea dócil, que no altere lo que ya existía antes de su llegada. Se encuentra condenado a la excelencia social para ser aceptado. Ello significa que se le niega el derecho de ser delincuente, mediocre, conformista, mal conductor, de hacer ruido y oler mal... En definitiva, la trampa está en que estar integrado, es no existir socialmente, permanecer en la virtualidad y sobre todo no estar presente en la realidad cotidiana. Permanecer en su sitio” (Azouz Begag, 2003: 38).

El politólogo sueco Tomas Hammar identificó que en las políticas específicas de inmigración se producía una tendencia a que las decisiones políticas fueran suplantadas por resoluciones de tipo técnico o administrativo (Hammar, 1985: 279, 289). El proceso de institucionalización es protagonizado por un conjunto de actores relevantes, entre ellos los técnicos especializados, que son un soporte fundamental para el corpus político. En determinados desarrollos también ganan protagonismo los

---

reconocer la libertad de uso en las comunicaciones de índole privada. Enlace: [http://www.ciudadanos-cs.org/jsp/publico/diloconnosotros/modelo\\_estado.do](http://www.ciudadanos-cs.org/jsp/publico/diloconnosotros/modelo_estado.do) [Último acceso: 3 de Junio de 2015].

<sup>364</sup> En el programa electoral del Partido Popular de Cataluña para las elecciones autonómicas de 2010 se detalla su posición en relación con la lengua catalana. Como máxima señalan que los “catalanes deben tener derecho a elegir la lengua con la que relacionarse con su entorno, con su administración, en su escuela. Las lenguas son riqueza. No las convirtamos en armas de discriminación”. En su posición se basan en que la lengua catalana puede ser un lastre para atraer estudiantes y profesionales con talento del resto de España, y del extranjero. Defienden que los padres puedan elegir la lengua en la que escolarizar a sus hijos, la lengua con la que poder desarrollar un negocio, y finalmente, el idioma que prefieran para dirigirse a la administración. En relación con el tema de la inmigración, indican en su programa que uno de los elementos centrales para la integración de los extranjeros es el conocimiento de los idiomas oficiales “sin imposición”. Cito literalmente su propuesta: “Sabemos que los inmigrantes que hablan catalán o castellano tienen más facilidades de integración en nuestra sociedad. No podemos aceptar que haya personas que vienen a nuestro país y se niegan a aprender ninguna lengua. Por eso vamos a facilitar a los inmigrantes aprender un mínimo de catalán y castellano. Y lo haremos sin imposiciones, dando las mismas oportunidades a los que vienen para que puedan aprender nuestras dos lenguas. Para ello es necesario reformar la ley de acogida para incluir el castellano dentro de los planes de acogida”. Enlace: <http://www.ppcatalunya.com/programa-autonomicas-2010/> [Último acceso: 10 de Junio de 2015].



académicos, como son las fases iniciales de debate del Pacto Nacional, a pesar de que el debate político por influencia del dominio mediático se ha simplificado, negativizado y dramatizado, lo cierto es que continúan existiendo espacios en los que prima la discusión tecnocrática en detrimento de las discusiones sobre valores y visiones sobre la distribución de recursos (Boswell, 2009: 165-166, 172, 181-182).

Esta importancia de técnicos y académicos en el trasfondo en la política catalana de integración de inmigrantes, debe completarse por esa tendencia pactista propia de un territorio que busca acuerdos políticos entre partidos y sociedad civil, en parte, por la aspiración política de una parte de estos actores de asentar los pilares del proceso de construcción nacional (catalán). Las configuraciones institucionales influyen en las estrategias de los propios actores políticos (Koopmans y Statham, 2000: 29-30). Esta búsqueda es transversal, y afecta en gran medida, al proceso migratorio y sus políticas. Por esto en este apartado analizaremos aquellas mediadas que durante los gobiernos tripartitos más han incidido en el proceso de institucionalización legal de esta área específica: el análisis de las competencias de inmigración dentro del Estatuto de Autonomía del 2006; la Ley 10/2010, de 7 mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña; y el Pacto Nacional por la Inmigración.

### *7.3.1. Los papeles de la integración: Estatut, Pacto Nacional y Ley de Acogida.*

#### 7.3.1.1. El Estatut de Autonomía y la incorporación de nuevas competencias en materia migratoria

Antes de la oportunidad política surgida en la primera legislatura de Zapatero de poder aprobar nuevos estatutos de autonomía, hubo trabajos por parte del Parlamento Catalán que señalaban el camino a seguir, y las propias competencias que se podían transferir al gobierno de la Generalitat como es el “Document de la Comissió d’Estudi sobre la Política d’Immigració a Catalunya”<sup>365</sup> redactado y debatido en el año 2001.

---

<sup>365</sup> Este documento refleja algunas de las competencias que la Generalitat puede demandar que sean traspasadas como refleja el texto: “La Generalitat, en l’esperit del que estableix l’art. 11.2. de l’Estatut d’autonomia i de conformitat amb l’art. 150.2 de la Constitució espanyola, pot rebre de l’Estat la transferència de les competències executives en matèria d’immigració –llevat del control de fronteres i de la concessió de la nacionalitat-, i especialment de les oficines d’estrangers, amb la finalitat de descentralitzar les actuacions administratives respecte als permisos de residència i de treball. La inspecció laboral, que dependrà funcionalment de la Generalitat una vegada culminat el traspàs de competències, ha d’incloure entre els seus objectius i plans d’actuació el control de les normes laborals sobre immigració (...) La determinació dels contingents migratoris i la distribució

El Estatut recoge en su artículo 138 las competencias en inmigración de la Generalitat de Cataluña que se concretan en: jurisdicción en la primera acogida de las personas inmigradas, puede desarrollar una política de integración para extranjeros, establecer y legislar las medidas necesarias para la integración económica y social de la inmigración y garantizar su participación social, puede normativizar la acogida e integración de personas inmigradas, y la poner en marcha políticas para facilitar el regreso de las personas inmigradas<sup>366</sup> (Aguado i Cudolà, 2010: 367).

El artículo 138.2. destaca la competencia exclusiva de cursar autorizaciones laborales para extranjeros que desarrollarán esta actividad profesional en su territorio, y se coordinará con la Administración del Estado que es la responsable de la tramitación de permisos de entrada y residencia. Esto se concreta en la “tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena”, y la gestión de los recursos derivados de esta tramitación, además de la competencia en materia de inspección laboral y la aplicación de sanciones<sup>367</sup>. En cuestiones laborales, el artículo 138.3. recoge la participación previa de Cataluña en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de una comisión bilateral Generalitat-Estado<sup>368</sup>.

Esta norma básica determina que los gobiernos locales en Cataluña tienen como competencias propias (artículo 84.2.m) “la regulación y prestaciones de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”<sup>369</sup>.

---

territorial d'aquests dins Catalunya s'han de fer de comú acord amb la Generalitat” [Parlament de Catalunya, 2001: Document de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya: 36-37].

<sup>366</sup> En el artículo 138.1. se señala que “corresponde a la Generalitat en materia de inmigración: a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación; b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias; c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social; d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas; e) La promoción e integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña”. [Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006].

<sup>367</sup> El artículo 138.2. establece que le “corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: a) La tramitación y resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a y la aplicación del régimen de inspección y sanción” [Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006].

<sup>368</sup> El artículo 138.3, destaca que “corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V” [Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006].

<sup>369</sup> El artículo 14.2. del Estatut señala que “los extranjeros que adquieren la nacionalidad española quedan sometidos al derecho civil catalán mientras mantengan la vecindad administrativa en Cataluña, salvo que manifiesten su voluntad en contra” (Estatut, 2006: 16).

El Estatuto de Autonomía tenía una pretensión inicial más ambiciosa en las competencias en materia de extranjería (Moya Malapeira, 2010: 360) que reclamaba que llegaban al tema de los flujos y de nacionalidad, pero su paso por las Cortes Generales rebajó en gran medida. Evidentemente, después del proceso de negociación, entre los partidos políticos implicados y los técnicos de confianza por ambas partes, y el posterior visto bueno de los jefes de filas parlamentarios, las que aparecen son las responsabilidades en materia de inmigración que se pudieron lograr<sup>370</sup>.

El Estatuto de Autonomía Catalán y el Andaluz se dotaron de las mismas competencias en materia de extranjería e integración de personas inmigrantes<sup>371</sup> (Fernández Suárez, 2010b: 51), lo que supone dar un paso más en el proceso de descentralización de las competencias en materia de extranjería iniciada con la LO 4/2000 y claramente visible en el Real Decreto 2394/2004 (Moya Malapeira, 2010: 358-259). El Estatuto fue recurrido ante del Constitucional, y ahora nos preguntamos: ¿Qué impacto tiene la sentencia<sup>372</sup> del Tribunal Constitucional en las competencias catalanas en materia de inmigración? Lo primero que hay que destacar es que el máximo órgano jurídico se había destacado por sentar jurisprudencia en cuanto a los derechos a los que tenían acceso las personas extranjeras residentes en España (González Beilfuss, 2010: 210-212), y esto suponía sentar cátedra en un ámbito de tipo competencial<sup>373</sup>.

<sup>370</sup> Aguado i Cudolá (2010: 367 ) afirma que la intención del Grupo de Expertos encargado de la redacción del epígrafe de inmigración en el Estatuto era “recoger todos aquellos aspectos del fenómeno migratorio que nunca han estado a cargo de la Administración General del Estado o bien que se refieren a competencias que han sido asignadas pacíficamente a otras Administraciones” .

<sup>371</sup> La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, del 19 de Marzo), aprobado en el año 2007, reconoce en el capítulo III, artículo 37.9. que uno de los principios rectores de las políticas públicas será la “integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes”. El artículo 62.1. del citado Estatuto asume que son competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza las “políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias” y la “competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuando la relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia, y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de recursos presentados a esas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción”. El artículo 62.2. afirma que la Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan especial trascendencia para esa autonomía y, en concreto, en la fijación del continente de trabajadores extranjeros (Fernández Suárez, 2010: 51)

<sup>372</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de Julio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Enlace a la sentencia:[http://www.tribunalconstitucional.es/es/resolucionesrecientes/Documents/SENTENCIA\\_RI\\_8045-2006.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/resolucionesrecientes/Documents/SENTENCIA_RI_8045-2006.pdf) [Último acceso: 21 de Mayo de 2015].

<sup>373</sup> Los recurrentes defendieron que el artículo 138 en sus apartados 1 y 2 era anticonstitucional porque usurpaba para la Generalitat competencias, que en principio eran del Estado según el artículo 149.1.2 de la Constitución Española (Aparicio Wilhelmi, 2010: 352). El recurso en este sentido amplio no prosperó, pero el Constitucional lo que realiza es una lectura restrictiva del alcance previsto en el Estatuto de Autonomía (Aparicio Wilhelmi, 2010: 352; Moya Malapeira, 2010: 364; Aguado i Cudolá, 2010: 370).

En el apartado 138.1. la interpretación del Constitucional es que está dentro del marco legislativo porque la Generalitat no se atribuye competencias en materia de inmigración, sino que se refiere al alcance material de las concretas competencias atribuidas a la comunidad autónoma, y entiende que el proceso de integración social y económica de los inmigrantes están dentro de las

La aprobación de las competencias en materia de inmigración a través del Estatuto es determinante porque posibilita la obtención de competencias, y otorga legitimidad a la puesta en marcha de políticas de acogida e integración de inmigrantes, la transferencia de los permisos iniciales de trabajo<sup>374</sup>, o la propia competencia en materia de inspección laboral<sup>375</sup>. Recordemos que la ley de acogida está recurrida ante el propio Tribunal Constitucional, y que la sentencia futura marcará el margen de maniobra autonómico en esta materia de cara al futuro. De este marco legislativo nace también la Comisión Bilateral Generalitat-Estado<sup>376</sup>, que se organiza por áreas temáticas, y por lo tanto ha contado con reuniones en materia de inmigración lo que implica un paso más en su proceso de institucionalización.

---

políticas de carácter asistencia y social que competen a la Generalitat (Aparicio Wilhelmi, 2010: 353; Moya Malapeira, 2010: 361). Esto implica una visión limitada del concepto integración social y económica de extranjeros apegada a una intervención de los Servicios Sociales (Aparicio Wilhelmi, 2010: 354).

En relación con el artículo 138.2. en el que la Generalitat reclama la gestión de los permisos iniciales de trabajo por cuenta propia y ajena a los extranjeros cuya vinculación laboral se ubiquen en Cataluña, y la aplicación de tareas de inspección laboral y su régimen sancionador. Los recurrentes entienden que los permisos de trabajo están bajo el paraguas de la ley de extranjería, y no en el área de trabajo (Aparicio Wilhelmi, 2010: 355). Finalmente, el Tribunal Constitucional interpreta que el Estado tiene la responsabilidad de determinar el régimen jurídico de los extranjeros en España, pero entiende que la Generalitat posee competencias sectoriales ejecutivas en materia de legislación laboral. Lo que anula el Tribunal Constitucional es el párrafo donde se señala que el contingente de trabajadores deberá contar con la participación de la Generalitat. El Tribunal interpreta que la Generalitat no debe decirle al Estado como debe ejercer sus propias competencias (Aparicio Wilhelmi, 2010: 354; Moya Malapeira, 2010: 362). En esta interpretación se da por hecho la *“laboralización del régimen de extranjería”*, que como señala Aparicio, no deja de ser una opción política que la propia sentencia refuerza (Aparicio Wilhelmi, 2010: 355).

<sup>374</sup> Los permisos iniciales de trabajo comenzaron a gestionarse por la Generalitat a partir del 1 de Octubre de 2009. La noticia fue recogida por titulares de prensa como el siguiente: “Cataluña habilita diez oficinas para poder tramitar permisos de trabajo”. Enlace: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/28/barcelona/1254164198.html>. [Último acceso: 22 de Junio de 2015].

<sup>375</sup> El traspaso de competencias en materia de Inspección de Trabajo se formaliza a través del Real Decreto 206/2010, de 26 de Febrero, sobre el traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Enlace: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-3238> [Último acceso: 22 de Mayo de 2014]. Esta noticia también fue recogida por la prensa con titulares como: “La Generalitat asume la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. Enlace: [http://elpais.com/elpais/2010/02/25/actualidad/1267089441\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2010/02/25/actualidad/1267089441_850215.html) [Último acceso: 22 de Junio de 2015].

<sup>376</sup> El propio título V del Estatuto de Autonomía en su artículo 183 articula las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Este órgano tiene carácter permanente, y sirve para participar, colaborar, incidir en el intercambio de información, deliberar, hacer propuestas en ámbitos temáticos que puedan afectar a Cataluña. Se reúnen dos veces al año, y siempre que alguna de las dos partes lo solicite. Esta comisión contará con el mismo número de miembros de cada una de las instituciones. Se articuló la misma por áreas temáticas, y la inmigración fue una de las cuestiones que se abordaron conjuntamente [Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006].

### 7.3.1.2. El Pacto Nacional por la Inmigración: el pacto a la catalana como rasgo de una cultura política.

El Pacte Nacional per a la Immigració (PNI)<sup>377</sup> fue firmado en Barcelona el 19 de Diciembre de 2008 por 32 agentes institucionales, políticos, económicos y sociales<sup>378</sup>, aunque después de esta fecha se continuaron sumando más entidades como es el caso de Comisiones Obreras<sup>379</sup><sup>380</sup>. Este acuerdo fue propuesto por el presidente Montilla como uno de los ejes de su programa de gobierno<sup>381</sup>. Intentaba dar respuesta a las necesidades sociales planteadas por el reto migratorio y de gestión de la diversidad: la necesidad de ordenar los flujos migratorios, la exigencia de eludir una percepción de competencia en el acceso a los recursos públicos, y la obligación de cohesionar a una sociedad en la que la diversidad es un rasgo permanente (PNI, 2008, art.21). Este acuerdo nace de una propuesta conjunta del plan de acción gubernamental del tripartito presidido por José Montilla (2007-2010), y para ello se estructura en tres

<sup>377</sup> El Pacto Nacional para la Inmigración puede consultarse en español en el siguiente enlace: <http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/es/actualitat2/2008/81218pactenacionalperalaimmigraci.jsp> [Último acceso: 10 de Mayo de 2014]. Toda la información sobre el pacto (en catalán) en el siguiente enlace de la Generalitat de Catalunya: <http://goo.gl/0EBjTI> [Último acceso: 10 de Mayo de 2014].

<sup>378</sup> Esta Pacto está firmado por una serie de actores sociales: a) grupos parlamentarios: *Convergència i Unió (CiU)*, *Partit del Socialista de Catalunya (PSC)*, *Iniciativa per Catalunya-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA)* y *Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)*; b) representantes de administraciones locales: *Associació Catalana de Municipis i Comarques* y *la Federació de Municipis de Catalunya*; c) agentes económicos y sociales: *Foment del Treball*, *PIMEC (Patronal que representa les Micro, Petites i Mitjanes empreses i els autònoms de Catalunya)*, *Unió General de Treballadors de Catalunya*, y posteriormente se suma al pacto *Comisiones Obreras*; d) representantes del sector agropecuario: *Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya* y *Unió de Pegesos*; e) Representantes de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración en calidad de vocales: *AMIC, Associació Catalana de Romanesos, Associació Cultural Ibn Batuta, Associació de Residents Xinesos a Catalunya, Associació de Treballadors Marroquins de Catalunya, Associació de Suport a les Organitzacions Populars Xilenes, Associació de Treballadors Paquistanesos, Associació d'Equatorians de Catalunya, Associació Planeta (Amics súbdits senegalesos), Cáritas, Casal Argentí a Barcelona, Centre Filipí Tuluyan San Benito, Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya, Creu Roja a Catalunya, Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Ensenyament Secundari de Catalunya, Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatges Socials de Catalunya, Fundació Bayt al-Thaqafa, Grup de Reserca i Actuació amb Minories Culturals* y *la Taula d'entitats del tercer sector social de Catalunya*. Enlace: <http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/es/actualitat2/2008/81218pactenacionalperalaimmigraci.jsp> [Último acceso: 10 de Mayo de 2015].

<sup>379</sup> *Comisiones Obreras* no firma el Pacto Nacional por una serie de cuestiones: a) consideran que las comisiones informativas deben ser gratuitas porque se puso encima de la mesa la posibilidad de introducir tasas; b) se considera que debería ser un derecho universal para todas las personas empadronadas; c) valoran que se debe apostar por servicios normalizados para realizar la acogida y no poner en marcha servicios específicos; d) opinan que la acogida no debería ser determinante para lograr permisos de residencia y permisos de trabajo, opinaban que debería favorecer pero no perjudicar al extranjero en caso de no poseer el mismo; y e) también opinaban que el aprendizaje de la lengua debe ser un derecho que debe ser facilitado para que se puede disfrutar del mismo, y por eso piden que se acerquen estos cursos al ámbito laboral. [Información obtenida de la entrevista realizada al responsable de migraciones del sindicato CC.OO.-Catalunya].

<sup>380</sup> Para la elaboración del Pacto se contó en un inicio con más 80 profesionales que realizaron un análisis previo en la fase consultiva en 2007. Después de esta fase previa se contó con la participación de más de cuarenta expertos en temas de inmigración y políticas públicas que elaboraron un documento de bases para el pacto. Entre abril y junio de 2008 se realizó un proceso participación abierto que constó de diversas iniciativas: aportaciones individuales a través de una página web habilitada, 48 sesiones de trabajo en los distintos territorios, dos jornadas para incorporar la perspectiva de género y la gestión de los flujos en relación con los países de origen. Esto conllevó a la participación de más de 1.500 personas en el proceso de deliberación, y la realización de 2.371 aportaciones al documento de bases. Los avances acerca del pacto eran consultados con la Mesa de negociación de dicho acuerdo que estuvo integrada por la Comisión Interdepartamental de Inmigración, la mesa de ciudadanía e inmigración y la mesa de partidos con representación en el Parlamento de Catalunya.

<sup>381</sup> La prensa recogió esta noticia con el siguiente titular: "Montilla negociará con la oposición un pacto sobre vivienda, inmigración e investigación". Enlace: [http://elpais.com/diario/2007/01/20/catalunya/1169258838\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/01/20/catalunya/1169258838_850215.html) [Último acceso: 16 de Mayo de 2015].

ejes: a) la gestión de los flujos migratorios y la entrada en el mundo laboral<sup>382</sup>; b) la transformación de los servicios públicos para que se adapten a una sociedad diversa<sup>383</sup>; y c) la promulgación de una cultura política común de la integración de las personas inmigradas<sup>384</sup> (PNI, 2008, art. 22).

Los acuerdos y medidas más polémicas pactadas han sido la petición del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales para los extranjeros con permiso de residencia permanente (PNI, 2008, art. 157), la propuesta de rebajar el período general de acceso a la nacionalidad española contemplado en el Código Civil de 10 a 5 años de residencia permanente y regular<sup>385</sup>, y la firma de un compromiso entre los distintos partidos para la garantizar la no utilización instrumental de la inmigración en contiendas electorales en Cataluña (PNI, 2008, medida 42). A esto hay que sumar la concepción del catalán como lengua de uso público, compartida, y pieza fundamental de esa cultura política común (PNI, 2008, art. 160-163), y cuyo aprendizaje debe ser priorizado en relación al estudio del español<sup>386</sup>.

<sup>382</sup> El primer eje busca gestionar los flujos migratorios de una forma eficaz para cubrir las necesidades del mercado de trabajo, y para ello es preciso lograr unas entradas de trabajadores extranjeros en situación regular, realizar una correcta planificación de las necesidades de mano de obra, y priorizar la contratación de los trabajadores extranjeros residentes en Cataluña; en cuanto a la ordenación de los flujos es prioritario la garantía de los derechos de los migrantes, y establecer una coordinación entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de inmigración (PNI, 2008, art. 23). En el documento se especifica que se debe huir del modelo de trabajadores invitados, y buscar la llegada de nuevos catalanes y catalanas con voluntad de permanencia (PNI, 2008, art. 51).

<sup>383</sup> El segundo reto pasar por redimensionar el tamaño de los recursos públicos adaptando estos al crecimiento de la población en la última década, y a la demanda existente desde una sociedad cada vez más diversa. La meta debe ser mantener unos servicios públicos de calidad para el conjunto de la ciudadanía garantizando una serie de derechos: el principio de universalidad en los servicios públicos básicos<sup>383</sup>, evitando segmentar a las poblaciones en distintos servicios, buscando financiación adecuada a la demanda, y finalmente, consolidando el gasto social para lograr llegar a los estándares europeos. Es preciso combatir la percepción ciudadana errónea acerca del uso intensivo y mayor beneficio que logran las personas extranjeras del Estado del Bienestar (PNI, 2008, artículos 24, 104 y 107).

<sup>384</sup> El tercer eje de actuación del Plan se centra en comprometerse con la integración de las personas inmigrantes en una cultura pública común. Por *integración* se entiende *“un proceso bidireccional, dinámico y continuo entre las personas que residen en un territorio, las recién llegadas, las asentadas con anterioridad o las nacidas en él”*. Y se define como cultura pública común al *“espacio compartido de comunicación, de convivencia, de reconocimiento y de participación de nuestra sociedad diversa, con el fin de que el proyecto de nación continúe siendo el referente con el que se compromete la población que vive y trabaja en Catalunya”* (PNI, 2008, art. 25, 145). Los pilares de esta cultura política común son los valores democráticos vinculados a los derechos humanos, y los principios de igualdad y pluralismo como la columna vertebral de la sociedad catalana (PNI, 2008, art. 146). Para materializar esta cultura política común es preciso acabar con los estereotipos y prejuicios negativos, al igual que con el racismo social e institucional, hacia las personas inmigrantes para garantizar la igualdad de oportunidades (PNI, 2008, art. 149). La creación de ese espacio compartido de cohesión social y convivencia implica afrontar cinco retos: la participación en la vida pública, la creencia en una sociedad aconfesional que acepta la pluralidad de credos religiosos, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, la visión de la lengua catalana como lengua común, y finalmente, la atención a los jóvenes, menores, las personas mayores y las familias (PNI, 2008: art. 154).

<sup>385</sup> *Convergència i Unió* no suscribe la petición de cambio en los criterios de acceso a la nacionalidad española, y así lo hace constar en un anexo (PNI, 2008).

<sup>386</sup> En el Pacto se hace mención de que la Administraciones deben ofrecer recursos *“para el aprendizaje de la lengua castellana a aquellas personas que lo soliciten y lo requieran y que ya tengan adquiridas las competencias lingüísticas básicas en lengua catalana”* (PNI, 2008, art. 163).

Figura 6. Ejes y retos del Pacto Nacional por la Inmigración (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir del Departament de Benestar Social i Família (Generalitat de Catalunya). Link: <http://goo.gl/uIB5Ve>

Dicho Plan cuenta con Comisión de Seguimiento<sup>387</sup> que evaluará el cumplimiento de las medidas y propuestas acordadas<sup>388</sup>.

En el apartado de análisis del discurso de las principales fuerzas políticas, cabe destacar la hegemonía de la visión nacional(ista)<sup>389</sup> en el pacto en temas como la

<sup>387</sup> Esta comisión está formada por representantes gubernamentales designados por la Comisión Interdepartamental de Inmigración, la comisión permanente de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración y los partidos firmantes. Las funciones de esta comisión: analizar el grado de cumplimiento de las medidas pactadas, hacer el seguimiento y elaborar las propuestas presupuestarias consecuentes, y finalmente, revisar el contenido de dicho acuerdo. Este grupo de trabajo debe reunirse de forma anual, y realizar los pertinentes ajustes a lo pactado.

<sup>388</sup> Esta comisión se reunió en 2012 y aprobó un documento de seguimiento que resalta el fuerte cambio social y económico desde la firma del pacto en el año 2008 que puede concretarse en una grave crisis económica, un fuerte incremento de la tasa de desempleo que castiga fuertemente al colectivo de población extranjera y muy especialmente a los hombres inmigrantes ubicados en el sector de la construcción, el descenso del saldo migratorio y de los flujos de entrada acompañados de un aumento de la emigración de personas extranjeras, elevada tasa de fracaso escolar entre el alumnado extranjero (40% acaba su escolarización sin el título de la Educación Secundaria Obligatoria), aparición de discursos y corrientes de opinión contrarias a la inmigración y que atacan la convivencia social [Plataforma per Catalunya], y entrada en vigor del reglamento de la ley de extranjería el 30 de Junio de 2011 que reconoce nuevas competencias para Cataluña en materia de inmigración.

En esta comisión de seguimiento se aprueban las principales medidas en las que se centró la política de inmigración en la legislatura 2011-2014 de las que destacaríamos las siguientes: la elaboración de un nuevo Pla de Ciutadania i Immigració 2013-2016; reforzar la oferta formativa en lengua catalana entre las personas adultas para conseguir un acceso universal en el plazo de 5 años; seguir desplegando la ley de acogida (Ley 10/2010 de 7 de mayo) a través de un reglamento, un calendario de aplicación y un presupuesto; elaboración de un informe anual sobre la situación de la integración social de las personas inmigradas; desenrollar las competencias atribuidas a la Generalitat en el Reglamento de la ley de extranjería (RD 557/2011 de 20 de Abril); reclamar al estado el traspaso de competencias y recursos previstos en la Ley de Asilo (Ley 12/2009 de 30 de octubre); demandar al estado una mayor dotación de los Fondos de apoyo a la acogida y la integración de las personas inmigradas y su refuerzo educativo, y renovar el plan piloto de actuación integral en barrios de Cataluña con alto índice de población inmigrada; instar al gobierno del estado a elaborar el reglamento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) como prevé la ley orgánica 2/2009; y entre otras tareas, luchar contra el racismo y la xenofobia a través de la publicación de datos públicos y oficiales para contrarrestar los rumores vinculadas a la inmigración y ayudar a desmontar tópicos en este terreno.

primacía del catalán como lengua de acogida de la población extranjera. Este Pacto fue firmado por las fuerzas que sustentaban el gobierno tripartito de José Montilla: Partido Socialista Catalán, Esquerra Republicana de Cataluña y Iniciativa per Catalunya, y promovido desde la Secretaria per a la Immigració, ubicada desde el Departament d'Acció Social i Ciutadania. El acuerdo contó también con el apoyo del principal partido de la oposición, Convèrgencia i Unió, que sólo realizó un voto particular desmarcándose de la petición de flexibilización de criterios para acceder a la nacionalidad española, y que asumió una medida que incitaba a firmar un acuerdo de no utilización electoralista de la inmigración<sup>390</sup>, pero que posterior no se pudo materializar por la negativa de esta coalición<sup>391</sup>. Hubo temas en los que hubo disenso cómo acerca del desbloquear el acceso a puestos de trabajo en las Administración Pública a extranjeros, que contaba con el aval de las formaciones políticas que estaban en el gobierno tripartito, y que levantaba el rechazo frontal del Partido Popular de Cataluña y en menor medida de Convèrgencia i Unió. El Partido Popular de Cataluña<sup>392</sup> y Ciutadans se desmarcan del documento pactado especialmente por temas lingüísticos y de protección de la identidad catalana. No obstante, a nivel municipal entre los distintos partidos políticos se ha llegado a consensos en Mataró, Terrasa y en la propia ciudad de Barcelona con la aprobación del Pla Barcelona Interculturalitat en 2010.

Resulta necesario darle relevancia a este acuerdo, y entender cómo el pactismo forma parte de la cultura política catalana, a diferencia de la política estatal. Un

---

<sup>389</sup> Pero como señalan algunos teóricos el nacionalismo como ideología política es hegemónica<sup>389</sup> en Cataluña (Martínez Herrera, 2002; Miley, 2013), pero podemos hablar de una élite política nacionalista que puede estar sobrerrepresentada en relación con el conjunto de la población. Por lo tanto, no es de extrañar que exista acuerdo entre los partidos políticos que pueden sostener ese ideario nacional, más allá del tema que sea necesario acordar, porque prima la idea de nación sobre otros factores sociales que son introducidos en el texto como atrezo a la componenda nacional.

<sup>390</sup> Dentro del Pacto, en el eje 3 (Integración en una cultura pública común), y dentro del reto 1 (Fomentar la participación en la vida pública), se adoptó la medida 42: "Firmar un compromiso para la no utilización instrumental del hecho migratorio en los períodos electorales por parte de los partidos políticos con representación en Catalunya" (PNI, 2008).

<sup>391</sup> En la siguiente noticia de prensa se destaca la negativa de CiU a firmar un acuerdo en este sentido. Titular de la noticia: "CiU enfría la posibilidad de acotar el uso partidista de la inmigración", El Periódico, 4-5-2010. Enlace: <http://medios.mugak.eu/noticias/noticia/244966> [Último acceso: 15 de Mayo de 2015].

<sup>392</sup> En este extracto de entrevista realizado a un parlamentario popular podremos leer su justificación para no sellar dicho pacto: "Nosotros no lo firmamos porque incluía temas nacionales, temas de identidad que nosotros no podemos compartir, temas lingüísticos que nosotros no entendemos que hacen en un pacto por la inmigración. Nosotros somos un partido que creemos en el bilingüismo, creemos que las personas que vienen aquí tienen que aprender catalán y castellano. Y todo lo demás no lo compartimos. Nosotros no queremos que se haga una inmersión lingüística con las personas que vienen aquí en catalán exclusivamente, nosotros eso no lo compartimos. Ese es el principal motivo. Después también se habla de derechos políticos. Nosotros compartimos los derechos políticos, nosotros ligamos los derechos políticos a la nacionalidad. Nosotros lo tenemos muy claro. Por que la gente tiene que tener, todavía la gente tiene que tener, y así funcionan las normas, el concepto de nacionalidad es el que vincula los derechos políticos. Porque sino al final es como si tampoco las naciones no existen, y para nosotros es importante la vinculación de los derechos políticos a la nacionalidad". [Diputado del Partido Popular en el Parlament de Catalunya en la VII Legislatura, 2006-2010].



intento de lograr un acuerdo en materia de inmigración se produjo en el Congreso de los Diputados en la primera legislatura de Rodríguez Zapatero, creándose para tal menester una Subcomisión sobre la política de inmigración, pero los esfuerzos fueron baldíos<sup>393</sup>. Este acuerdo catalán, y la voluntad de diálogo, posibilitó la germinación de acuerdos entre el Partido Socialista al frente del gobierno central y Convèrgencia i Unió en la aprobación de la reforma de la ley de extranjería 2/2009, y los debates producidos enriquecieron el texto legislativo final.

Los sindicatos y el tercer sector, tanto ONG especializadas como asociaciones de inmigrantes, valoran favorablemente el trabajo realizado desde la Secretaria per a l'Immigració, muy especialmente, la implicación de Oriol Amorós al frente de la Secretaria. Esto ha provocado un apoyo amplio al propio Pacto Nacional por parte de una buena parte de las entidades más importantes. No obstante, las principales críticas se centran en una falta de coherencia entre la política de integración de inmigrantes desarrollada por la Secretaría y la de otras áreas del gobierno<sup>394</sup>, que se pudo ir más allá a la hora de reclamar derechos para los inmigrantes (derecho al voto), la escasa incidencia del tejido social y participativo en la recta final del acuerdo (elitización de la toma de decisiones), su bajo acercamiento a los problemas diarios y a la realidad de la persona inmigrante, etc. La ausencia más significativa del pacto fue la del sindicato Comisiones Obreras, que lo asume finalmente el 5 de Octubre de 2009; el motivo para no apoyar este acuerdo es que habían firmado otros compromisos políticos, y citan el pacto de educación, que fueron incumplidos por el gobierno tripartido. Posteriormente, cambian de postura porque entienden que en el período de recesión económica el pacto puede ser un instrumento válido para luchar por la cohesión social y la convivencia.

<sup>393</sup> Quiero agradecerle a Marta Otero, trabajadora de Iniciativa per Catalunya-Verds en el Congreso de los Diputados en la VII legislatura (2004-2008) la cesión de documentación relativa a los debates realizados en dicha Subcomisión sobre política de inmigración del Congreso de los Diputados. Esta subcomisión fue creada el 21-2-2007 y se produce su disolución el 27/12/2007. Enlace: <http://goo.gl/tmuA3P> [Último acceso: 15 de Junio de 2015].

<sup>394</sup> SOS-Racisme Catalunya participa de todo el debate sobre el Pacto Nacional pero decide no firmar el mismo, alegando que no están de acuerdo con una serie de cuestiones: la política del departamento de educación de la Generalitat de creación de espacios de "*Benvinguda Escolar*" que consideran segregadora, que no se ha firmado el acuerdo entre fuerzas políticas para un uso no partidista de la inmigración, que la Taula de Ciutadania i Immigració debería tener mayor fuerza y poder, consideran que se podía ir más allá en el tema del voto para las personas inmigradas, y en general, ve una traición a la parte asociativa y social. Para contextualizar esta afirmación podemos leer el siguiente extracto de entrevista en profundidad: "La queja o la denuncia sería que no es un trabajo transversal en el sentido de que luego tienes un Departament d'Ensenyament que te construye espacios de Benvinguda escolar que es completamente contrario a lo que se está haciendo desde otras, es todo lo contrario a la integración. Por poner un ejemplo que se ve más claro. Pues crear una escuela separada de todos los niños donde van solamente niños inmigrantes pues no pensamos que sea la manera más adecuada de trabajar la integración o el hecho de que estas personas se sientan acogidas en el territorio y de que aprendan la cultura de que se les racione. Eso los juntos con los otros niños, como se debe hacer, y no en un espacio completamente separado. Pensamos que es segregador" [Profesional del área de comunicación de la ONG SOS-Racisme Catalunya].

En el discurso de los agentes implicados destaca la idea de alejamiento entre las medidas y principios recogidos en el Pacto Nacional y la política municipal. Se piensa que el ámbito local priman los intereses electorales y la búsqueda de soluciones pragmáticas. Podemos extraer una serie de comentarios de las entrevistas realizadas que inciden en esta visión:

“Una cosa es el Pacto Nacional por la inmigración y otra es el día a día. En el día a día no se respeta el Pacto Nacional” [Técnico de políticas migratorias del Ayuntamiento de Salt, Girona]

“De hecho mucho de los partidos que a nivel local han hecho políticas restrictivas en temas de burka, sus directivas o ejecutivas autonómicas les han tirado de las orejas. Lo que pasa es lo que decíamos, como el ayuntamiento y el político local es el que tiene que al final, responder a las necesidades.(...) Y discursos contrarios a lo que uno mismo, o el partido está afirmando en el Pacto Nacional por la Inmigración. A nivel local al final te olvidas de los grandes pactos, y de las grandes leyes, y lo que quieres es dar una respuesta a tu electorado” [Responsable de AMICS-UGT Catalunya]

El líneas generales, el Pacto Nacional por la Inmigración es un documento que sirve para delimitar el campo discursivo de los distintos partidos políticos y agentes sociales en materia de inmigración e integración en Cataluña. Aunque su grado de cumplimiento no es global porque está finado por una determinada élite de las fuerzas políticas que no suele debatir con las bases de su organizaciones estas posiciones, y esto hace que falte coherencia en las posiciones, y que a nivel local se produzca mayor diversidad en las políticas y discursos.

### 7.3.1.3. La Ley de Acogida de las personas inmigradas y regresadas a Cataluña: ¿una ley para acomodar a extranjeros en tiempos con escasos flujos de entrada?

La Ley 10/2010, de 7 mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña<sup>395</sup> nace del artículo 138.1.a del Estatuto de Autonomía<sup>396</sup>. Este afirma que la Generalitat tiene la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas. Dicha norma también recoge en el mismo artículo

<sup>395</sup> Esta ley fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (Nº. 139) del 8 de Junio de 2010.

<sup>396</sup> El primer párrafo del preámbulo del Estatuto de Autonomía aprobado en 2006 comienza con la siguiente frase: “Cataluña se fue construyendo a lo largo del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que se encontraron en ella una tierra de acogida”. El artículo 138 versa sobre cuestiones de inmigración y dice literalmente: “Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración: a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación; b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias; c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la inserción social y económica de las personas inmigradas y para su participación social; d) el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas; e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña”. Enlace: [http://www.parlament.cat/porteso/estatut/eac\\_es\\_20061116.pdf](http://www.parlament.cat/porteso/estatut/eac_es_20061116.pdf) [Último acceso: 6 de Junio de 2015]

138.1.d que se establecerá por ley un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.

En otro orden gubernamental, la propuesta de la ley de acogida aparecía recogida en el Pacto del Tinell, el acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Cataluña, suscrito el 14 de Diciembre de 2003 por el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa (ICV-EUiA)<sup>397</sup>. La creación de este servicio de acogida también se recoge como una necesidad en el Pacto Nacional por la Inmigración firmado el 19 de Diciembre de 2008. La importancia de la puesta en práctica de servicios de acogida de inmigrantes también es recogida por recomendaciones de la Comisión Europea<sup>398</sup> y de la propia ley orgánica 2/2009 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>399</sup>.

El articulado de la normativa delimita que se busca la autonomía del inmigrante, la igualdad de oportunidades, y eliminar factores lingüísticos y de desconocimiento de la sociedad y del ordenamiento jurídico para facilitar la acogida<sup>400</sup>. También se delimita estos servicios de primera acogida son equipamientos

<sup>397</sup> El denominado "Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya" se recoge en el apartado de inmigración la necesidad de elaborar un plan general de primera acogida y ofertar programas de acogida que permitan tener conocimientos básicos de la realidad socio-laboral de Cataluña, nociones de lengua, cultura y realidad social catalana y de los recursos a los cuales pueden acceder, establecer por la vía legislativa la creación de una Carta de Acogida (pág. 42). Este es el texto literal que recoge el Pacto en el apartado de inmigración: "a) Contribuir des de la Generalitat a l'ordenació dels processos migratoris i a una política que desplegui els instruments i mecanismes per aconseguir la legalitat i regularitat dels fluxos migratoris. b) Elaborar un Pla general de Primera Acollida. c) Oferir programes d'acollida que permetin coneixements bàsics de la realitat sociolaboral de Catalunya, dels seus drets i deures previstos a la Constitució i a l'Estatut, nocions de llengua, cultura i realitat social catalana i dels recursos als quals poden accedir, establert per via legislativa amb la creació d'una Carta d'Acollida. d) Reforçar les polítiques socials de la Generalitat per a tothom, amb la finalitat de millorar el benestar, assegurar la cohesió social, garantir la convivència i evitar qualsevol tipus de discriminació derivada de la insuficiència de recursos. e) Impulsar l'actuació de la Inspecció de Treball en la lluita contra l'explotació laboral, la explotació sexual i la degradació del mercat laboral, i enfortir els seus recursos humans i materials. f) Realitzar les gestions oportunes davant del Govern de l'Estat per tal de poder disposar d'un permís de residència per a la recerca de feina per a aquelles persones novvingudes que no han pogut regularitzar la seva situació i que s'extingirà en el moment en què sigui possible el retorn al seu país d'origen".

Enlace: <http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001357.pdf> [Último acceso: 14 de Junio de 2015].

<sup>398</sup> Una justificación y orientación de este programa deriva del "Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas" publicado en 2004 por la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea que caracteriza una serie de buenas prácticas y recomendaciones en el ámbito de la acogida. Este manual señala que tres pilares fundamentales en las políticas de acogida de población inmigrada son la enseñanza de la lengua, los cursos de orientación cívica y formación laboral profesional. Así mismo, dentro de los "Principios básicos comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea", aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea en 2004, se postula que para los extranjeros es necesario tener una serie de conocimientos básicos sobre la lengua, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida para que el proceso de integración sea exitoso.

<sup>399</sup> Así mismo, la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de Diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, refuerza la participación de las autonomías en la elaboración de informes de personas inmigrantes sobre su integración en programas de tipo cultural y su inserción socio-laboral, lo que puede posibilitar el acceso a autorizaciones de arraigo, la renovación de permisos o lograr el proceso de naturalización.

<sup>400</sup> El artículo primero de la ley de acogida de Cataluña señala que la meta es la "creación y regulación del servicio de primera acogida de los inmigrados y los regresados a Cataluña", y las finalidades son la "promoción de la autonomía e igualdad de oportunidades de los inmigrados y de los regresados a Cataluña, así como la remoción de los obstáculos que lo impiden a causa, principalmente, de la falta de competencias lingüísticas básicas y el desconocimiento de la sociedad y del ordenamiento jurídico, con el objetivo de hacer efectivo el principio de igualdad y lograr una mayor cohesión social".

públicos o privados orientados a cubrir necesidades básicas y afrontar temas de formación e información<sup>401</sup>. Los contenidos mínimos de estos programas de acogida, artículo 8 de la citada legislación, son las competencias lingüísticas básicas, conocimientos laborales, y el conocimiento de la sociedad catalana y de su marco jurídico para aquellas personas mayores de 18 años. La norma en su artículo 9.1. afirma que “la persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida, a lo largo del proceso de integración en la sociedad catalana, debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano”. Esta polémica intención de la ley que afirma que el “el servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana a las personas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan”, y el nivel mínimo se rige por el marco europeo común de referencia para las lenguas. Esta redacción será motivo de enfrentamiento político en Cataluña. En el punto cuarto del citado artículo se defiende que “el catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración.(...) A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana”. En definitiva, la ley de acogida prioriza el aprendizaje del catalán en primera instancia, y destaca en este mismo artículo que el servicio de primera acogida, finalizada la formación en lengua catalana, “debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran”.

---

<sup>401</sup> En el artículo segundo de la presente normativa se define la acogida como la primera etapa del proceso de integración de la persona inmigrada en la sociedad de destino, donde se produce un deseo de permanecer de forma estable. El servicio de primera acogida se caracteriza por el conjunto de equipamientos, recursos, proyectos y programas de titularidad pública y privada dirigidos a garantizar la cobertura de las necesidades básicas, de formación e información básica de los beneficiarios y titulares del derecho de acceso al servicio (inmigrantes extranjeros, asilados, refugiados, apátridas y los regresados), para lograr la igualdad de oportunidades y la autonomía personal, además de la cohesión del conjunto de la sociedad catalana. La acogida, según el artículo 4.3. de la citada ley, es un proceso temporal por el cual el derecho de acceso puede limitarse a momentos concretos ubicados en el inicio de su proyecto migratorio en Cataluña.

<sup>402</sup> Bastante menos controvertido es el artículo décimo que señala los conocimientos laborales que se deben adquirir en la primera acogida, y estos pasan por el conocimiento de los derechos y deberes laborales derivados del régimen jurídico laboral, y por dar a conocer los organismos que gestionan temas de inserción laboral en el territorio. La ley establece que el departamento de empleo y el de inmigración trabajarán conjuntamente para realizar actividades formativas en temas de empleo y normativa de extranjería. Y finalmente, el artículo onceavo apunta a los conocimientos necesarios de la sociedad catalana y su marco jurídico, que implica tener información práctica sobre características fundamentales de Cataluña, y de su municipio de empadronamiento en cuanto a temáticas sociales, culturales, geográficas e históricas; conocer los derechos y deberes fundamentales; los recursos de tipo público y privado, así como los principales servicios públicos y los deberes y derechos como potenciales beneficiarios de ayudas y prestaciones; el funcionamiento del sistema político y administrativo, y las oportunidades de participación en la política y la vida civil; y la información necesaria para acceder y mantener la situación de regularidad administrativa requerida para vivir en Cataluña y que están relacionados con la ley de extranjería. Esta formación tendrá como premio la consecución de certificados oficiales del servicio de primera acogida que tiene eficacia jurídica en el ámbito regional y local, y en los procedimientos de extranjería vigentes.

El papel del catalán provocará un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Defensora del Pueblo en funciones el verano de 2010, concretamente, contra este artículo noveno y los apartados 2, 4 y 5, recurso que es admitido a trámite por el Tribunal Constitucional<sup>403</sup>. Este recurso de inconstitucionalidad utilizó dos tipos de argumentos: invadía competencias reservadas al Estado porque considera que la extranjería es materia estatal, y por lo tanto, que todos los inmigrantes extranjeros deben estar sometidos al mismo régimen jurídico; y que este artículo establece un uso preferente del catalán sobre el castellano que es contrario al artículo tercero de la Constitución Española. Las alegaciones de la Generalitat de Cataluña<sup>404</sup> a este respecto van en la dirección de la defensa del texto aprobado y realizan un alegato de defensa de estas competencias como propias de la Comunidad Autónoma Catalana<sup>405</sup>.

La ley de acogida aprobada en Cataluña se pone en marcha en un momento en que los flujos migratorios dejan de ser intensos, por eso algunas críticas dirigidas hacia esta normativa desde el propio Partido Popular, pasan por el hecho de que su aprobación se efectuó con atraso, y su vida útil sería más larga si también se hubiese legislado sobre integración de los inmigrantes<sup>406</sup>. No obstante, la creación de una norma es un indicador de institucionalización de este tipo de gestión sectorial en el ámbito de las políticas públicas. Queremos contextualizar estas afirmaciones con un

---

<sup>403</sup> María Luisa Cava de Llano y Carrió, en su condición de Defensora del Pueblo en funciones, presenta un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2010, de 7 de Mayo, aprobada por el Parlamento de Cataluña. Concretamente se centra en los artículos 9.2, 9.4. y 9.5 por invadir competencias exclusivas reservadas al Estado, y por establecer un uso preferente del catalán sobre el castellano. Para justificar la segunda se basa en sentencia del propio Tribunal Constitucional 31/2010 cuando declara contrario a la Constitución y nulo el inciso “y preferente” del artículo 6.1. del Estatuto de Cataluña. El argumentario para desechar el inciso “y preferente” es que el concepto de preferencia trasciende a la mera realidad lingüística, e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio autonómico, imponiendo la prescripción del uso del catalán sobre el castellano, lo que va en dirección contraria del equilibrio entre dos lenguas oficiales y que no pueden recibir un trato privilegiado. Enlace: [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Recursos/inconstitucionalidad/PDFs/Recurso\\_2\\_2010.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Recursos/inconstitucionalidad/PDFs/Recurso_2_2010.pdf) [Último acceso: 10 de Junio de 2015].

<sup>404</sup> A pesar del recurso de inconstitucionalidad que en 2014 todavía no se ha resuelto, la Generalitat bajo el primer mandato de Artur Mas al frente del gobierno catalán, se desplegó la Ley de Acogida a través de una serie de instrucciones para homogeneizar criterios que derivaron en que para acceder al certificado de primera acogida era preciso superar unos cursos de lengua catalana y española de 45 horas (90 horas en total), que implica certificar un nivel de competencia lingüística básica en catalán, español y aranés (en el caso del Val d’Aran). Para obtener este refrendo es preciso entender palabras cotidianas y frases simples e interactuar de una manera plausible, y también deberá acreditar dos cursos de 45 horas de lengua catalana y española; un curso de orientación laboral y extranjería de 15 horas que trata temas de derechos y deberes laborales, el régimen jurídico laboral, servicios ocupacionales, explicar cómo buscar trabajo y como ser autónomo; y finalmente, un curso de conocimiento del entorno de 15 horas con contenidos de derechos y deberes fundamentales, rasgos fundamentales de Cataluña y del municipio, servicios públicos, participación en el tejido asociativo de Cataluña, funcionamiento del sistema político y administrativo, y conocimientos del marco jurídico de extranjería. Este certificado es la condición para certificar el “*esfuerzo de integración*” en Cataluña y acceder a los certificados de arraigo en procesos de extranjería.

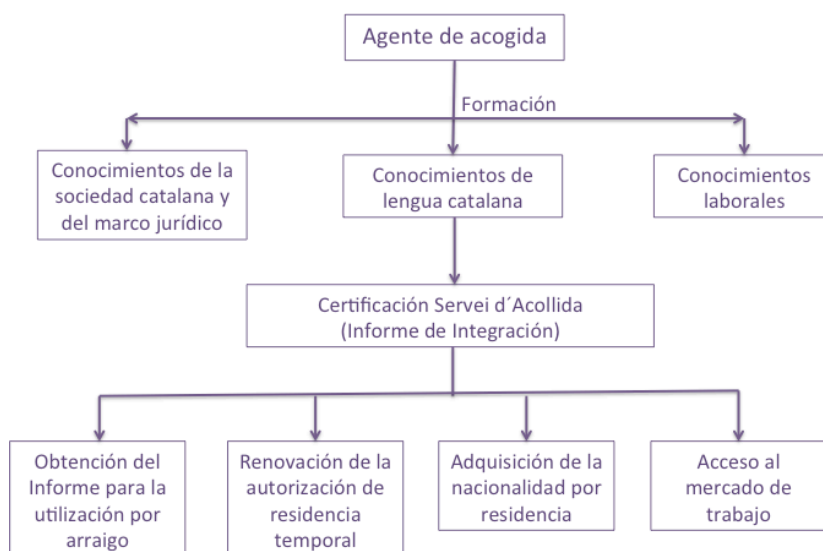
<sup>405</sup> Alegaciones al recurso de inconstitucional de la Defensora del Pueblo en Cataluña. Enlace: [ht/www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematicas/05Immigracio/12legislacio/Projecte\\_llei\\_acollida/posicionaments\\_rekurs\\_inconstitucionalitat/documents/al\\_legacions\\_govern\\_rekurs\\_defensora.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematicas/05Immigracio/12legislacio/Projecte_llei_acollida/posicionaments_rekurs_inconstitucionalitat/documents/al_legacions_govern_rekurs_defensora.pdf) [Último acceso: 7 de Junio de 2015].

<sup>406</sup> Durante el trabajo de campo realizado con los responsables del área de inmigración de la Generalitat de Cataluña les planteamos estas críticas. Se contempló la idea de poder realizar una ley de integración, hubo un estudio previo para analizar las leyes sectoriales que le podían afectar al proceso de integración, y se concluyó que la normativa era proclive a apoyar esa acogida e incorporación de los extranjeros, por lo tanto había poco margen de mejora en este campo.

extracto de entrevista realizado a un diputado autonómico del Partido Popular en Cataluña:

“No había una política sistematizada de integración hasta ahora. Se habían hecho algunos planes pero, en serio no, que es lo que le ha pasado a este país. Bueno le está pasando en general a todos. Las políticas de acogida, la institucionalización de las políticas de acogida, porque es cierto que muchas entidades han hecho políticas de acogida desde hace mucho tiempo: Cáritas ha hecho, Cruz Roja ha hecho, en los municipios han hecho. Pero la sistematización, la institucionalización desde el punto de vista de las Administraciones que tienen competencia en integración hasta ahora no se había hecho . Y había una paradoja realmente. Ahora se empiezan a hacer políticas de acogida, ahora que la inmigración empieza a retroceder que es la gran paradoja que tenemos” [Diputado del Partido Popular en el Parlamento de Cataluña, Legislatura 2006-2010]

Figura 7: Itinerario del Servicio de Acogida de Inmigrantes en Cataluña (2014)



Fuente: Departament de Benestar Social i Família. Generalitat de Catalunya. [www20.gencat.cat]

En la aprobación de la ley de acogida buscó la primacía del consenso en la mayor parte de fuerzas políticas posibles, incluso hubo concesiones a Convèrgencia en la incorporación de la necesidad de medir el esfuerzo de integración. Esto demoró la ratificación de dicha normativa. El acuerdo total no fue posible por la posición de defensa del castellano, y de la libertad de elección lingüística de los individuos, de partidos como el Partido Popular y Ciutadans<sup>407</sup>.

<sup>407</sup> En municipios como Mataró se llegaron a lograr consensos políticos entre todas las fuerzas municipales, incluidos el Partido Popular y las Candidatura d'Unitat Popular (CUP) en la aprobación del Plan Municipal per a la Nova Ciutadania (2003-2007). La negociación para que el Partido Popular firmase el pacto pasó por cambiar la política municipal, con anterioridad, por cada "x" plazas para aprender catalán en los centros de educación para adultos se ofertaba un número menor para el aprendizaje del español. Esto provocaba un demanda sin cubrir para las clases de español. El acuerdo implicaba una mayor oferta de plazas para extranjeros para el aprendizaje del castellano, para que así se mantuviese el "equilibrio" que defiende el Partido Popular en materia de libertad lingüística. Esto fue aceptado, y pactado por las CUP, y conllevó a este acuerdo político. Enlace del pacto

Esta normativa se vendió como innovadora y pionera en el Estado pero ciertamente recuerda en gran medida a las Escuelas d'Acollida de la Comunitat Valenciana y a su programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, que surgió a través de la aprobación de la Ley 15/2008 de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana. Son al fin y al cabo los vientos europeos de reforzar la integración cívica y sus programas que se instalan en las autonomías mediterráneas del Estado Español.

### 7.3.2. *Los planes de integración en Cataluña: hacia una política pública común*

Los planes de integración de inmigrantes son un instrumento técnico que busca compilar y articular los principios y programas que regirán las políticas específicas y transversales en materia de integración (social) de los inmigrantes. No obstante, su consumo va dirigido a un mercado interno de técnicos, políticos y entidades especializadas, es decir, los inmigrantes, destinatarios preferentes de estas políticas, desconocen la existencia y contenidos de estos planeamientos (Trinidad Requena, 2011: 667, 678).

#### 7.3.2.1. El primer plan de integración de inmigrantes de Cataluña: pionero e interdepartamental

El 24 de Noviembre de 1992 se acuerda crear la Comissió Interdepartamental per al seguiment i la coordinació de les actuacions en materia d'immigració, que está bajo el paraguas institucional de la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat<sup>408</sup>. Este organismo interadministrativo y trasversal es el encargado de elaborar el primer plan de integración de inmigrantes de Cataluña (Iglesias de Ussel, 2010: 336; Zapata-

---

firmado: <http://www.mataro.cat/portal/contingut/document/publicacions/plans/docs/pnovaciutadania.pdf> [Último acceso: 5 de Junio de 2015].

<sup>408</sup> Esta Comisión está formada por miembros de los departamentos de Presidencia, Gobernación, Educación, Cultura, Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas, Trabajo; Agricultura, Ganadería y Pesca; y Bienestar Social. Las funciones que se le atribuyen a esta Comisión son: a) establecer las relaciones institucionales necesarias para la coordinación de las diversas actuaciones; b) elaborar informes y formular recomendaciones a los distintas áreas de la Generalitat sobre cuestiones relacionadas con la inmigración; c) compilar documentación e información sobre la situación actual de la extranjería en Cataluña; d) asegurar el cumplimiento de las normas, los convenios y los tratados internacionales y las decisiones comunitarias en este ámbito; y e) coordinar y potenciar las diferentes iniciativas relativas a este ámbito (Pla Interdepartamental d'Immigració, 1993: 11).

Barrero, 2010: 76), y también del Estado, que fue aprobado el 28 de Septiembre de 1993<sup>409</sup>.

Este primer plan asume las recomendaciones del conocido como Informe Girona<sup>410</sup> del año 1992 (Garreta Bochaca, 2009: 27), que fue redactado por la Comissió d'Associacions i Organitzacions no Governamentals de les comarques de Girona, donde se incluyen 50 propuestas en materia de inmigración. Entre las cuestiones que se solicitan es que el gobierno autonómico diseñe una política global de inmigración, que se guíe la misma por el principio de justicia social, y que se apueste por una formación intercultural instrumental para las personas extranjeras y el conjunto de la sociedad (PII, 1994: 171-172). Este informe también tiene en consideración las recomendaciones realizadas desde Cataluña por los principales sindicatos, Comisiones y UGT, por los resultados del III Congreso Mundial por la Pastoral de los Inmigrantes y refugiados, y por las recomendaciones de la organización sin ánimo de lucro SOS Racisme.

Este documento se aprueba en el año 1993, y aunque no señala de forma clara su vigencia, entendemos que se prolonga hasta el año 2000 cuando aparece el “Pla interdepartamental d’immigració 2001-2004”. Debemos contextualizar que el año 1986, según datos del Padrón Municipal de Habitantes, residían en Cataluña casi 50 mil personas extranjeras, lo que suponía menos de un uno por ciento del total, y que a finales del año 1990 alcanzaban las 65 mil personas, es decir, cifras muy bajas de extranjería (PII, 1994: 39-49). El primer plan de integración de Cataluña nace entendiendo que las políticas para este colectivo deben ser transversales, y que estas actuaciones deben recaer en las distintas áreas sectoriales de la Administración. La estructura de este plan de integración servirá de modelo para los realizados a posteriori. En este Plan se produce un distanciamiento del modelo asimilacionista y del multiculturalista porque se basan en concepciones inmovilistas de las culturas, y se

---

<sup>409</sup> Este Plan se divide en cinco apartados: a) un análisis de los movimientos migratorios y del perfil sociodemográfico de la inmigración en Cataluña, una definición de integración y un estudio de las percepciones cruzadas de catalanes sobre extranjeros y viceversa, y finalmente, un examen del marco legislativo que afecta a los inmigrantes en el ámbito estatal e internacional; b) un estudio sobre las políticas migratorias de otros países europeos; c) políticas y recomendaciones de las organizaciones no gubernamentales, de organismos internacionales, estatales y catalanes; d) una descripción de las actuaciones en materia de integración de inmigrantes desarrolladas por el Gobierno de Cataluña; y e) una serie de programas de actuación relativos a la situación de inmigrantes que se compromete a acometer el gobierno de Cataluña.

<sup>410</sup> Este informe también tiene en consideración las recomendaciones realizadas desde Cataluña por los principales sindicatos, Comisiones y UGT, por los resultados del III Congreso Mundial por la Pastoral de los Inmigrantes y refugiados, y por las recomendaciones de la organización sin ánimo de lucro SOS Racisme.



apuesta por un modelo intercultural porque promulga un mayor dinamismo, interacción y conexión entre los miembros de una sociedad (PII, 1994: 43).

La integración se percibe como un proceso de participación de los inmigrantes en la sociedad receptora con igualdad de derechos y deberes (PII, 1994: 44), y que su pertenencia al tejido social se produzca en base a unos valores comunes. Para que este desarrollo culmine es preciso la existencia de voluntad por parte de los propios sujetos y de la sociedad de acogida, que debe mostrar valores de tolerancia y respeto mutuo (PII, 1994: 44). Dentro de esta concepción se distingue al extranjero como un sujeto activo, y por lo tanto, se vincula su adhesión a la sociedad de acogida como una vía hacia la ciudadanía donde resulta importante el conocimiento de la sociedad de acogida y de la lengua propia de Cataluña.

Este Plan se realiza por técnicos de la propia Generalitat, con el apoyo de la academia, y no está abierto a una gran participación del tejido social como veremos en los futuros planeamientos, aunque recoge las recomendaciones de organismos internacionales, de ONG especializadas, y de las propias entidades locales. El organismo responsable de su ejecución es el Departament de Benestar Social, y más concretamente, la Comissió Interdepartamental d'Immigració que se crea en 1992, y que a su vez deriva en la constitución del Consell Assesor d'Immigració (Decreto 176/94 de 13 de Julio) que busca ser el foro de la sociedad civil, y que está formado por 32 representantes<sup>411</sup> de la propia Comissió, del mundo local, de organizaciones no gubernamentales, sindicatos y patronal, de los colectivos de inmigrantes, del tejido social, y de expertos académicos. Su funcionalidad es limitada porque sus deliberaciones son meramente consultivas y ejerce de medio para trasladar información entre la Comissió y el Consell, su escaso poder decisorio es una constante en este tipo de organismos hasta la actualidad (Donaldson, Montardit, Pelàez y Monteserín, 2002: 162-163).

---

<sup>411</sup> Los representantes de la sociedad civil fueron Cáritas, UGT-AMIC, CCOO-CITE, ASCAR (la sucursal catalana de CEAR), Cruz Roja, FCIS, la Asociación Catalana de Filipinos, SOS Racisme, Sadaka y Salam, y ASOPXI. Esta entidad contó con dos expertos de reconocido prestigio como eran Teresa Losada y Joaquim Giol (miembro de Cáritas Girona y coordinador de las 50 propuestas de Girona). Entre su primera sesión constitutiva, el 19 de Diciembre de 1994, hasta su reformulación en el año 2000 se reunió 22 veces (Donaldson, Montardit, Pelàez y Monteserín, 2002: 162).

Tabla 11. Indicadores del Plan Interdepartamental d'Immigració de Cataluña (1993)

INDICADORES	Pla interdepartamental d'immigració (1993)
<b>Vigencia</b>	1993-2000 [No queda especificada su vigencia concreta]
<b>Definición de integración</b>	<p>La integración se percibe como un proceso específico mediante el cual se propugna la participación del inmigrante en la sociedad receptora, sin negar las diferencias, se apuesta por una política que ponga el acento en la igualdad de derechos y deberes. Se trata de la posibilidad de formar parte de un mismo tejido social y de adherirse a unos valores comunes. La integración con voluntad compartida entre sociedad receptora e inmigrantes fundamentada en la tolerancia y el respeto mutuo. La integración se basa en el inmigrante como un sujeto activo, para lo cual se destaca la importancia que tiene para la inmigración el conocimiento de la realidad social de nuestro país. Desde el enfoque intercultural se pretende construir de forma dinámica y viva un país con unas señas de identidad compartidas; idioma, historia, valores de libertad, igualdad y justicia, respeto a las personas y culturas, y esto sucede con todas las personas que viven en un mismo país (PII, 1994: 44).</p>
<b>Objetivos generales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover una política global de integración de los inmigrantes extranjeros establecidos en Cataluña.</li> <li>2. Establecer programas y servicios que coordinen a la iniciativa pública y privada de apoyo al pleno desarrollo personal y social de los inmigrantes extranjeros.</li> <li>3. Potenciar la participación de los inmigrantes extranjeros en la construcción nacional de Cataluña, contando con su aportación a la identidad y patrimonio colectivo.</li> <li>4. Promover la información y sensibilización sobre la realidad de la inmigración extranjera en Cataluña, a la población en general, y a los profesionales de los diferentes ámbitos que tratan con esta población.</li> </ol> <p>[PII, 1994: 206]</p>
<b>Principios rectores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(6) 1. Promoción de los derechos de la persona, los individuos tienen derechos inherentes por ser seres humanos, y estos deben ser respetados y potenciados por las instituciones públicas y privadas, y por la sociedad en general.</li> <li>2. Integración: las actuaciones previstas se dirigen al conjunto de los inmigrantes establecidos en Cataluña, y a la población en general, para que unos y otros se comprometan con su plena integración en la sociedad catalana.</li> <li>3. Participación: La persona inmigrada debe ser considerada en todo momento como un sujeto activo, protagonista de su desarrollo y de su integración en la sociedad en la que vive, de esta forma participará de un mismo proyecto de construcción del país en el que ha escogido vivir.</li> <li>4. Normalización: Las actuaciones seguirán este principio para evitar producir efectos de discriminación o segregación, y esto pasa por las personas inmigradas se beneficien de los programas y servicios diseñados para la población en su conjunto.</li> <li>5. Globalidad: Las actuaciones que se realicen deben tener un carácter global, incidiendo en todos aquellos aspectos que afecten a las personas extranjeras.</li> <li>6. Subsidiariedad: Las políticas públicas de las distintas instituciones deben velar para que deriven en situaciones de dependencia de las ayudas públicas, sino que busquen promover la propia iniciativa y autonomía en las respuestas.</li> </ol> <p>(PII, 1994: 207).</p>

Fuente: Pla Interdepartamental d'Immigració (1994), Generalitat de Catalunya

Tabla 11 (cont.). Indicadores del Plan Interdepartamental d'Immigració de Catalunya (1993)

INDICADORES	Pla interdepartamental d'immigració (1993)
<b>Ámbitos de actuación</b>	<p>El plan está estructurado por departamentos de la Generalitat. Podemos citar algunas de las propuestas: cursos de formación para profesionales de las administraciones públicas catalanas y policías locales/autonómicos sobre la inmigración extranjera en Cataluña; escolarización del alumnado extranjero y aprendizaje de la lengua catalana, formación en materia de interculturalidad a los maestros, elaboración de materiales sobre culturas de los países de origen, y clases de lenguas no europeas; cursos de lengua catalana para adultos extranjeros, creación de un vocabulario básico árabe-catalán, fomentar las actividades culturales de los inmigrantes, y formación de los profesionales de los centros de normalización lingüística; los extranjeros serán considerados como un grupo especial de interés sanitario; programas de vivienda desde fomento del alquiler social, acceso a ayudas públicas, dar información sobre vivienda, y crear un programa de control sobre unas condiciones mínimas de habitabilidad; formación laboral a los inmigrantes residentes en Cataluña; ofertar cursos de formación de adultos para extranjeros, facilitar el acceso de la inmigración a las ayudas de alojamiento de la Generalitat, crear un programa de atención a los menores inmigrantes, acceso de los inmigrantes al programa de ayudas de rendas mínimas; redacción de guías para inmigrantes y profesionales, y sesiones informativas con inmigrantes; y a esto se puede sumar el apoyo de investigaciones sobre la realidad migratoria de Cataluña, hacer campañas de sensibilización, potenciar la ayuda de cooperación en el tercer mundo, que el permiso de residencia y trabajo sea equiparado al DNI, y finalmente, impulsar un discurso positivo e integrador sobre la presencia de la población extranjera en Cataluña. [PII, 1994:208-210]</p>
<b>Participación en la elaboración del Plan</b>	<p>Departament de la Presidència, Departament de Governació, Departament d'Ensenyament, Departament de Cultura y Departament de Sanitat, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Departament de Treball, Departament de Benestar Social.</p>
<b>Ubicación del área responsable del plan</b>	<p>Departament de Benestar Social</p>
<b>Presupuesto asignado</b>	<p>No consta</p>
<b>Instituciones creadas</b>	<p>Consell Assessor d'Immigració, creado por decreto, y con presidencia de la consejería de Benestar Social, está formado por representantes de la Comissió Interdepartamental d'Immigració, representantes de entidades locales, de organizaciones no gubernamentales, sindicatos y patronal, y aquellos expertos de reconocido prestigio nominados por el presidente.</p>
<b>Evaluación</b>	<p>Sin determinar</p>
<b>Responsables elaboración</b>	<p>Departament de Benestar Social, y un Órgano Técnico de apoyo a la Comissió Interdepartamental d'Immigració y al Consell Assessor d'Immigració.</p>

Fuente: Pla Interdepartamental d'Immigració (1994), Generalitat de Catalunya

### 7.3.2.2. El segundo plan de integración de inmigrantes (2001-2004): ¿la vía catalana para la integración?

El 18 de Julio de 2001 se aprueba por el gobierno de la Generalitat el Pla Interdepartamental d'Immigració (2001-2004)<sup>412</sup>. Este documento recoge las propuestas, con consenso de todos los grupos parlamentarios con presencia en el Parlament, que aparecen en el Documento de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya<sup>413</sup>, creada por el Parlamento de Cataluña, con la meta de lograr establecer una serie de criterios y una base para la construcción de una política de inmigración en Cataluña (PII-II, 2001: 12)

El Plan depende de forma orgánica del Departament de Presidència, y su consejero responsable en el año 2001 era Artur Mas i Gavarró, y más concretamente, de la Secretaria per a la Immigració<sup>414</sup>, la aparición de este organismo específico supone para algunos autores la consolidación institucional del área de políticas de integración de inmigrantes en Cataluña (Solé i Aubia, 2002; Garreta y Bochaca, 2007: 72; Zapata-Barrero, 2004b:182)<sup>415</sup>.

<sup>412</sup> Se puede consultar dicho plan en el siguiente enlace de la Generalitat de Catalunya: <http://goo.gl/9Z0fF7> [Último acceso: 29 de Mayo de 2014]. En la redacción del plan participaron Javier Alonso Calderón, Àngels Canals i Vilà, Magda García i López, Àngel Miret i Serra, Llorenç Olivé i Morros, y Jordina Viñas i Boladares. En el propio documento se agradece la colaboración a Norbert Bilbeny, Carles Campuzano, Rafael Crespo, Marc Dueñas, Joaquim Giol, Teresa Losada, Agustí Nicolau, Lluís Recolons, Lluís Sols, Ricard Zapata, y al Institut d'Estadística de Catalunya.

<sup>413</sup> La Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya realizó su informe que se caracteriza por buscar una visión consensuada sobre la inmigración. En este enlace podemos ver información sobre el proceso y contenidos: [http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies?p\\_format=D&p\\_id=808784](http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies?p_format=D&p_id=808784) [Último acceso: 29 de Mayo de 2015]. Puede consultarse el documento en el Parlament de Catalunya (2001): Resolució 858/VI, de 27 de Juny de 2001, per la qual s'aprova el Document de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya, de 8 de Juny de 2001. Fue publicado en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya el 11 de Juliol de 2001, n.º. 206, pp. 35. Enlace: <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/06b206.pdf> [Último acceso: 29 de Mayo de 2015].

<sup>414</sup> La Secretaria per a la Immigració fue creada a través del Decreto 293/2000 de 31 de agosto [publicado por el Diario Oficial de la Generalitat Catalana 3221/2000, de 7 de Septiembre de 2000], y adscrita de forma inicial al Departamento de Presidencia de la Generalitat de Cataluña, como un órgano unipersonal de Secretaría General. Sus funciones son las siguientes según la normativa citada: a) proponer al consejero de la presidencia criterios para lograr una acción coordinada en temas de inmigración en todos los ámbitos administrativos de la Generalitat; b) velar por el correcto cumplimiento de las normativas vigentes en materia de inmigración; c) elaborar propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes extranjeros, d) y dentro de las funciones que le otorga la Comisión Interdepartamental de Inmigración: apoyar e impulsar programas y medidas de acuerdo con lo dicho por la Comisión, gestionar los programas que considere la comisión, informar a la Comisión de las novedades en materia de legislación internacional, comunitaria y de otros ámbitos, apoyar a los distintos departamentos de la Generalitat en esta temática y ejercer la representación que le delegue la Comisión, y formar parte de los distintos organismos territoriales. Enlace: [https://www.icam.es/docs/ficheros/200409200001\\_6\\_8.pdf](https://www.icam.es/docs/ficheros/200409200001_6_8.pdf) [Último acceso: 29 de Mayo de 2015].

<sup>415</sup> Este plan ve la luz cuando en Cataluña existe una red de actores implicados con la intervención en el área de la inmigración, ONG, sindicatos, asociaciones de inmigrantes, etc. (Zapata-Barrero, 2008c: 117). En este momento la estructura institucional en materia de integración de inmigrantes de la Generalitat está compuesta por un organismo que se encarga de la gestión política (Secretaria per a la Immigració que depende de la Conselleria de Benestar i Família), otro que tiene como principal cometido la coordinación departamental interna (Comissió Interdepartamental d'Immigració), y finalmente, un organismo de tipo participativo con una red de actores implicados (Consell Assessor de la Immigració) (Zapata-Barrero, 2008c: 118-119).

Tabla 12. Indicadores del Plan Interdepartamental d'Immigració de Catalunya (2001-04)

INDICADORES	Pla Interdepartamental d'immigració (2001-2004)
<b>Vigencia</b>	2001-2004
<b>Definición de integración</b>	Este plan acuña el concepto "vía catalana d'integració" que consiste, en palabras de Artur Mas, en un modelo que busca lograr un equilibrio entre el respeto a la diversidad y el sentimiento de pertenecer a una sola comunidad. Este modelo busca que los inmigrantes extranjeros interioricen la importancia de respetar el marco democrático y sus valores, y la lengua y cultura catalana que ha recibido influencias durante siglos, y a lo que hay que añadir el respeto por el origen e identidad de los extranjeros (PII-II, 2001: 7). Posteriormente, en el desarrollo del Plan se destaca que Cataluña tuvo una doctrina de integración para las migraciones procedentes del resto de España entre los años 20 y 60, que pasa por la integración y la igualdad (PII-II, 2001: 117).
<b>Objetivos generales</b>	Mantiene los adjetivos del anterior Plan, y sobre estos plantea una evolución en todos sus aspectos que se pueden resumir en 7 metas. 1) Promover una política global de integración de inmigrantes extranjeros residentes en Cataluña, en el marco de un proceso de construcción y mantenimiento de la cohesión social. 2) Establecer y ejecutar una serie de programas y servicios de forma coordinada, y apoyar el pleno desarrollo individual y social de la población extranjera. 3) Potenciar la participación de los inmigrantes en la sociedad catalana, contando con su participación y aportación al patrimonio e identidad colectivas. 4) Promover la información y sensibilización sobre la realidad de la inmigración extranjera en Cataluña, a la población en general, y a los profesionales que trabajan con este colectivo; 5) Luchar contra la exclusión política, social y económica como un elemento básico para la convivencia y la cohesión social. 6) Promover la igualdad de oportunidades de todos las personas que viven en Cataluña y que puedan ejercer con normalidad sus derechos de ciudadanía. 7) Promover la reflexión y el debate nacional, y buscar consensos para lograr un pacto global en materia de inmigración. (PII-II, 2001: 129-130)
<b>Principios rectores</b>	En el plan se distinguen entre principios generales y operativos. Los principios globales son cinco y pasamos a enumerarlos a continuación: 1) principio de equiparación en derechos y deberes, 2) principio de normalización o universalización de los servicios que pasan por el acceso en pie de igualdad a los servicios públicos, y se busca evitar estructuras paralelas que provoquen la segregación de la población extranjera, aunque deja abierta la puerta a articular políticas específicas que se justifiquen por el carácter de recién llegado a la comunidad; 3) principio de colaboración y participación social, que pasa porque no sólo la Administración se involucre con el Plan sino también las entidades específicas para inmigrantes y la propia sociedad civil en su conjunto; 4) principio de cooperación y coordinación de los poderes públicos y de las administraciones que comparten competencias en materia de integración de inmigrantes; y 5) principio de integración que es el pilar fundamental que articula toda la política en pro de los inmigrantes en beneficio de los extranjeros y de la población de acogida (PII-II, 2001: 130). Los principios operativos del plan son: a) la prevención a través de mecanismos que permitan tener un mejor conocimiento de la realidad para incidir de forma positiva en los conflictos sociales, evitando una lectura culturalista de los mismos; b) la transversalidad entendiendo que el fenómeno migratorio influyen múltiples áreas por esto se busca un trabajo por parte de todos los departamentos; c) la coordinación de las actuaciones de los distintos departamentos para gestionar correctamente los recursos existentes; y finalmente, la corresponsabilidad con los agentes sociales y económicos, el reto de la integración debe ser asumido por el conjunto de la población, y pasa por que la población extranjera participe en todos los ámbitos de la vida social, política y económica (PII-II, 2001: 131)

Fuente: Pla Interdepartamental d'Immigració (2001-2004), Generalitat de Catalunya.

Tabla 12. Indicadores del Plan Interdepartamental d'Immigració de Cataluña (2001-2004)

INDICADORES	Pla Interdepartamental d'immigració (2001-2004)
<b>Ámbitos de actuación</b>	El plan se compone por quince áreas temáticas de intervención y un total de 133 medidas en la que se describe el programa, los organismos que intervienen, los objetivos que persigue, a quién va dirigida, las medidas y la evaluación de las mismas. Las áreas temáticas de intervención son las siguientes: codesarrollo, colaboración institucional, conocimiento del hecho migratorio, educación para los menores, deporte y tiempo libre, formación de adultos, formación de profesionales, introducción de la perspectiva de género, vivienda, incorporación al mercado laboral de la población extranjera, lengua e identidad catalana, menores no acompañados, participación ciudadana que pasa por relaciones con la comunidad inmigrante y con las entidades que trabajan temas de inmigración, salud y calidad de vida, y finalmente, sensibilización (PII-II, 2001: 131-135).
<b>Participación en la elaboración del Plan</b>	Secretaria per a la Immigració adscrita al Departamento de Presidencia, contado con la Comissió Interdepartamental d'Immigració y al Consell Assessor d'Immigració, y la participación de los distintos departamentos de la Generalitat de Cataluña.
<b>Ubicación del área responsable del plan</b>	Departamento de Presidencia
<b>Presupuesto asignado</b>	No consta
<b>Instituciones creadas</b>	Secretaria per a la Immigració (Decreto 293/2000 de 31 de Agosto), adscrita al Departamento de Presidencia, que tendría como finalidad coordinar las actuaciones que pueden acordar los organismos interdepartamentales existentes y dar soporte a los departamentos de la Generalitat en materia de inmigración (PII-II, 2001: 129)
<b>Evaluación</b>	Cada una de las 133 actuaciones lleva algunos indicadores que serán considerados para su posterior evaluación.
<b>Responsables elaboración</b>	Secretaria per a la Immigració adscrita al Departamento de Presidencia, contado con la Comissió Interdepartamental d'Immigració y al Consell Assessor d'Immigració, y la participación de los distintos departamentos de la Generalitat de Cataluña.

Fuente: Pla Interdepartamental d'Immigració (2001-2004), Generalitat de Catalunya.

A finales del año 2000 en Cataluña había casi 215 mil extranjeros en situación administrativa legal, una cifra que fue creciendo desde la elaboración del año anterior, y que representaba un 2,23 por ciento del total de la población (PII-II, 2001: 38). En aquel momento 1 de cada 3 extranjeros residentes en Cataluña era marroquí, y entre los colectivos de extracomunitarios también destacan los peruanos (5% del total), chinos (4% del total de extranjeros), gambianos (3,5 por ciento) y dominicanos (3,4 por ciento) [PII-II, 2001: 39-40].

La innovación que se presenta este instrumento administrativo es la plasmación de su modelo de acomodación de la población extranjera que pasa por la vía catalana a la integración, y que fue una apuesta del entonces máximo responsable del área de inmigración en la Generalitat Catalana, Ángel Miret (Zapata-Barrero, 2008c: 121). En la introducción al Plan, el propio consejero de presidencia, Artur Mas, define esta doctrina como la búsqueda de un equilibrio entre el respeto a la diversidad y el sentimiento de ser parte de una única comunidad, en contraposición claramente con los modelos asimilacionista y multicultural. Esta propuesta busca que los inmigrantes asuman la relevancia de acatar el marco democrático y los valores derivados del mismo, al igual que desarrollen un respeto por la cultura y lengua catalana, que ha recibido múltiples influencias a lo largo de los siglos, y que también sientan que su identidad y origen son respetados por la sociedad de acogida (PII-II, 2001: 7, Garreta i Bochaca, 2009: 28). Esta doctrina<sup>416</sup> estaría inspirada en los principios que rigieron la incorporación de las migraciones procedentes del resto de España a Cataluña, desde la década de los años 20 hasta los sesenta, y que asumen los principios de integración e igualdad (PII-II, 2001: 117).

### 7.3.2.3. El Pla de ciutadania i immigració (2005-2008): de la integració a la ciutadania por la vía de la residencia.

Este Plan se aprobó por el gobierno de la Generalitat el 28 de Junio de 2005, y fue elaborado por la Secretaria per a la Immigració ubicada en el Departament de Benestar i Família. Esta propuesta tiene tintes continuistas con planes anteriores en temas como la transversalidad (vía participación de los distintos departamentos de la Generalitat), y también procura mejorar algunos aspectos haciendo autocrítica de los planes anteriores<sup>417</sup>, como en los siguientes aspectos: la evaluación de los programas,

<sup>416</sup> La socióloga Sandra Gil Araújo compiló una serie de trazos que caracterizan a esta vía catalana de integración que son recogidos en el propio plan, y que conforman una filosofía catalana de integración, basándose en la terminología de Favell, se define la existencia de una concepción hegemónica sobre la integración de los extranjeros, y sobre esta construcción política se levanta el artefacto social para gestionar este proceso de integración por parte del gobierno (Gil Araújo, 2009: 132). Estos rasgos serían los siguientes: a) la concepción de Cataluña como tierra de acogida; 2) la percepción de la existencia de un modo de integración “propio” que tiene un peso histórico; 3) la existencia de un tronco cultural y social donde debe realizarse el injerto migratorio; 4) el carácter voluntario de la adscripción a la identidad catalana; 5) el idioma catalán como insignia de esa identidad y como máximo exponente de la integración exitosa; 6) la invitación a la participación de los inmigrantes en el proyecto de construcción nacional; y 7) la demanda de mayores competencias en materia de inmigración para la Generalitat, y la confrontación con el Estado por la adquisición de las mismas (Gil Araújo, 2009: 232; Gil Araújo, 2007).

<sup>417</sup> El plan señala puntos débiles de los planes anteriores que pasamos a enumerar: a) mejorar en el sistema de evaluación de los objetivos políticos; b) “los programas de actuación de los planes anteriores se exponían aislados, sin correlación con los objetivos políticos definidos. Es preciso, pues, buscar una coherencia, de modo que los principios generales informe efectivamente de las políticas que se deben llevar a cabo y de los programas que se deben implementar”; c) “el II Plan interdepartamental de

mayor coherencia y coordinación en las políticas implementadas y las metas que persiguen, necesidad de priorizar los objetivos que se persiguen, busca una mayor definición del marco geográfico de actuación y temporal, se pretende incorporar una visión de conjunto e integradora, y finalmente, es preciso contar con una asignación presupuestaria que permita ejecutar los programas (PCI, 2005: 134; Zapata-Barrero, 2004b: 123).

En el centro del debate a la hora de realizar esta planificación se encontraba la preocupación por la percepción que la sociedad de destino tenía sobre la inmigración, que se consideraba negativa, porque en parte se considera que el Estado del Bienestar no ha podido absorber todas las demandas, lo que ha generado una sensación de competencia entre extranjeros y autóctonos (PCI, 2005: 135). Para incidir en la cohesión social el Plan propone un nuevo concepto de ciudadanía basada en la igualdad de derechos y deberes del conjunto de los/las catalanes/as más allá de su origen, nacionalidad o situación jurídica, y dentro del marco competencial, pero haciendo pivotar la ciudadanía en la residencia (PCI, 2005: 136). La ciudadanía de los extranjeros residentes y su voluntad de pertenecer a la comunidad se establece a través de su inscripción padronal (Zapata-Barrero, 2004b: 123). La noción de ciudadanía es la principal innovación terminológica de esta propuesta (Zapata-Barrero, 2004b: 116, 123), desvinculando la misma del criterio de nacionalidad estatal y uniéndola a su vinculación local (Zapata-Barrero, 2004b: 123).

El modelo de ciudadanía plural y cívico que se pretende impulsar se basa en tres pilares: el valor del pluralismo, el principio de igualdad basado en la imparcialidad, y el civismo como norma de comportamiento para garantizar la convivencia son columnas vertebrales que sostienen instituciones y en la sociedad catalana. El pluralismo, afirma el politólogo Ricard Zapata-Barrero, sería la condición previa para el reconocimiento público, e implica, que la ciudadanía debe reconocer la pluralidad de valores y cultural, tanto individual como grupal, como un valor (Zapata-Barrero, 2004a: 124). El principio de igualdad como cuestión central de la incorporación de la

---

inmigración no define la importancia y la extensión de cada eje temático ni de los programas, de manera que no prioriza y sitúa en el mismo nivel programas de actuación con una extensión y un alcance muy desiguales. Es necesario establecer prioridades generales, pero también que, dentro del nivel de las políticas sectoriales y los programas de actuación, se fijen unas prioridades propias"; d) "no define el marco geográfico ni temporal de actuación. Se debe apostar por la máxima especificidad posible y la coordinación real, en los ámbitos territorial y temporal de los programas de actuación"; e) es "preciso aportar una visión de conjunto e integradora que recoja, de forma exhaustiva, todas las actuaciones que se lleven a cabo"; f) una de las "carencias más evidentes el II Plan Interdepartamental de Inmigración es la carencia de asignación presupuestaria. Es importante esforzarse en concretar los recursos y los presupuestos que se destinarán para el desarrollo de programas" (PCI, 2005: 134).



población extranjera tanto en derechos como en deberes, y en igualdad de oportunidades y de trato (PCI, 2005: 35). El tercer pilar que marca el principio relacional entre ciudadanos es el civismo que se conceptualiza como la “actitud y norma de comportamiento en la acción pública que permite la convivencia entre personas y asegura la cohesión a lo largo de los tiempos” (PCI, 2005: 36)<sup>418</sup>.

Esta propuesta de ciudadanía plural y cívica, siguiendo los preceptos comunitarios, incorpora dos perspectivas: la inclusión y la acomodación. La perspectiva de la inclusión busca rebajar a la mínima expresión las situaciones de desventaja provocadas por las desigualdades en derechos entre los nuevos ciudadanos y los residentes más longevos (PCI, 2005: 36). El enfoque de la acomodación pretende gestionar los espacios de contacto entre organismos públicos y privados, y entre las personas inmigrantes y los residentes autóctonos (PCI, 2005: 36, 137, Gil Araújo, 2009: 240).

El plan hace una apuesta liberal al afirmar que el inmigrante voluntariamente puede sentirse parte de una comunidad, pero la administración no lo va a adscribir a una comunidad como parte una pertenencia comunitaria (Zapata-Barrero, 2005: 21-22; Zapata-Barrero, 2004a:126). También hay que realizar una lectura en clave política en la concepción de ciudadanía que pasa por vincular este estatus a la residencia, como defendía Thomas Hammar, que sirve como argumento para reivindicar competencias al gobierno central (Zapata-Barrero, 2005: 15; Solé y Parella, 2008: 98-99).

---

<sup>418</sup> Traducción propia del texto literal en catalán: “El civisme s’expressa sota forma d’actitud i de norma de comportament d’acció pública que permet la convivència entre les persones i assegura la cohesió al llarg del temps” (PCI, 2005: 36).

Tabla 13. Indicadores del Pla de ciutadania i immigració (2005-2008)

INDICADORES	Pla de ciutadania i immigració (2005-2008)
<b>Vigencia</b>	2005-2008
<b>Definición de integración</b>	<p>El Plan pone el acento en la idea de idea de ciudadanía basada en la residencia material y en la voluntad de la persona establecerse en un entorno social determinado (PCI, 2005: 33). El análisis parte de que las personas inmigradas, no importa su condición residencial, viven una situación diferenciada en cuanto a sus derechos, por eso se busca que tengan asegurado los derechos humanos básicos y la igualdad de oportunidades (PCI, 2005: 33). Esta ciudadanía se basa en tres pilares: el valor del pluralismo, el principio de igualdad y el civismo. El pluralismo como condición principal para conseguir el reconocimiento de la ciudadanía catalana, dentro del cual va incluido el valor de la laicidad entendida como la separación entre el poder político y las confesiones religiosas (PCI, 2005: 34-35). La igualdad como principio básico que pasa por eliminar desigualdades potenciales generadas por la diversidad de culturas (PCI: 2005: 35). En este contexto la desigualdad provoca desventajas que pueden derivar de diferencias propias del nacimiento o que no dependen de la persona. Las discriminaciones necesitan de políticas compensatorias que busquen la superación de las mismas por la ciudadanía, la desventaja tiene un tratamiento específico. La igualdad de oportunidades implica que se pueda competir en igualdad de condiciones. La imparcialidad es la respuesta a la pregunta sobre cómo se va a aplicar la igualdad de trato a las diferentes culturas, sin privilegiar a ninguna (PCI, 2005: 35). Finalmente, el civismo es la norma básica sobre la cual personas deben hacer pivotar la relación con los otros para garantizar la convivencia y asegurar la cohesión social. Para esto existe una perspectiva de inclusión (reducir a la mínima expresión las situaciones de desventaja causada por la diferencia de derechos que tienen los nuevos ciudadanos respecto a la ciudadanía ya presente. La perspectiva de acomodación tiene como meta gestionar los espacios de contacto entre las instituciones públicas y las privadas del país, y entre inmigrantes y autóctonos (PCI, 2005: 36).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Pla de Ciutadania i Immigració (2005-2008).

Tabla 13. Indicadores del Pla de ciudadanía i immigració (2005-2008) [II]

INDICADORES	Pla de ciudadanía i immigració (2005-2008)
<b>Objetivos generales</b>	<p>El Plan recoge 7 objetivos: 1) El reconocimiento de la diversidad cultural entendiendo este como un hecho histórico inevitable y su gestión como una nueva obligación de nuestra sociedad. Para abordarla asume las líneas de trabajo del Consejo de Europa: cada cultura tiene especificidades propias, el objetivo no es el mestizaje cultural, sino la aceptación y la comunicación con las otras; y la interculturalidad es una elección de las sociedades humanistas y afecta a los inmigrantes y a toda la sociedad en general. La interculturalidad aporta un visión dinámica de la cultura, y también es una actitud y comportamiento basado en la empatía y la comprensión mutua; 2) Marco de referencia para la intervención pública: reconocimiento, garantía y extensión progresiva de los derechos humanos. El tratamiento de la diversidad cultural de las migraciones debe incardinarse dentro de los valores de justicia y de respeto a la dignidad de la persona; 3) Universalidad de las políticas públicas y respeto por la individualidad, lo que implica que la política se destina a todo el mundo por igual, y el gobierno rechaza categorizar al ciudadano a raíz de su procedencia o nacionalidad; 4) Promover y asegurar la estabilidad y la cohesión social en un entorno de diversidad creciente que esté basada en la igualdad, el pluralismo y el civismo. Para esto se apuesta por dos ejes prioritarios: en la acogida de los recién llegados y en la ejecución de una serie de actuaciones vertebradoras de los procesos de inclusión; 5) la defensa de la lengua catalana y la construcción de una identidad catalana más fuerte, rica y más plural: se intenta convertir a la lengua catalana en vehículo propio de comunicación social, económica, política y cultural; 6) La coordinación, cooperación y corresponsabilidad de todos los sectores y agentes sociales implicados; y finalmente, el Plan asume como propios los principios básicos comunes basados en las políticas de integración de la Unión Europea [PCI, 2005: 37-42]</p>
<b>Principios rectores</b>	<p>Los principios básicos de gestión son: a) transversalidad: superando el marco interdepartamental para llegar a coordinar mediante el consenso programas y actuaciones; b) territorialidad: participación de las entidades locales y agentes presentes en el territorio y apuesta por la territorialización del Plan; c) coordinación: el Plan establece unos principios básicos de gestión y coordinación con los diferentes departamentos y organismos de la Generalitat, y con otras administraciones públicas, al igual que con el tercer sector; d) la dotación presupuestaria: existe un compromiso institucional de dotar de recursos públicos estas políticas, y también destinar fondos del Estado a financiar las mismas; y e) la evaluación del plan en base a las líneas estratégicas de políticas de acogida, igualdad y acomodación que llevan indicadores aparejados (PCI, 2005: 43-44).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Pla de Ciudadanía i Immigració (2005-2008).

Tabla 13. Indicadores del Pla de ciudadanía i immigració (2005-2008) [y III]

INDICADORES	Pla de ciudadanía i immigració (2005-2008)
<b>Ámbitos de actuación</b>	Las líneas estratégica y las políticas prioritarias del PCI son la política de acogida, las políticas de igualdad y las políticas de acomodación. La política de acogida pasa por crear programas integrales de acogida (PIA) de forma coordinada e integral en las entidades locales. Las políticas de igualdad que permitan equiparar progresivamente a las personas inmigrantes a la categoría de ciudadano/a, y garantizar de esta forma la igualdad de oportunidades y reducir a la mínima expresión las situaciones de desigualdad. Para esto se actuará en cuatro ejes: a) facilitar el acceso en igualdad de condiciones a los servicios y recursos; formar a los profesionales en la atención a personas en contextos culturalmente diversos; c) promover la participación de la ciudadanía de origen extranjero en todos los ámbitos de participación y diálogo; y d) promover la mejora de su capacitación individual, etc. Finalmente, las políticas de acomodación que buscan como meta gestionar las relaciones entre todos los ciudadanos que pasan por la gestión de las zonas públicas de interacción, la diversidad, el conocimiento mutuo, la sensibilización y la mejora de la percepción ciudadana para que todos y todas se sientan cómodos/as [PCI, 2005: 53-54]
<b>Participación en la elaboración del Plan</b>	Participación dentro del Consell Assessor d'Immigració y con la contratación de expertos para su redacción .
<b>Ubicación del área responsable del plan</b>	Secretaria per a la Immigració, Departament de Benestar i Família
<b>Presupuesto asignado</b>	Existe un compromiso adquirido por los distintos departamento de asignar presupuestos a los programas. Entre 2005 y 2008 se han ejecutado 661 millones de euros (Pla de ciudadanía i immigració 2005-2008, Memòria de les actuacions realitzades, 2010: 7)
<b>Instituciones creadas</b>	El Consell Assessor d'Immigració se convierte en la Taula de Ciutadania i Immigració (Decreto 86/2008 de 15 de abril) con nueva composición y funcionamiento (PCI, 2005: 121)
<b>Evaluación</b>	Se contemplan indicadores para evaluar el plan y se designa a la "Comissió d'Avaluació del Pla de Ciutadania i Immigració" que se formará con miembros representantes del Consell Assessor y de la Comissió Interdepartamental, y por expertos en evaluación.
<b>Responsables elaboración</b>	Secretaria per a la Immigració, Departament de Benestar i Família

Fuente: Elaboración propia a partir del Pla de Ciutadania i Immigració (2005-2008).

No obstante, el énfasis de este planeamiento pasa por considerar la política de integración como parte del proceso de normalización lingüística del catalán, que posteriormente, se irá desarrollando en el Pacte Nacional per a la Immigració (Gil Araújo, 2009: 240-241). Además, de esta vinculación entre integración y catalanización de los extranjeros a través de la lengua, el Plan dejaba entrever un doble reto en el proceso de institucionalización de la gestión de la inmigración: la territorialización de las políticas de integración aunque no aclaraba el mapa competencial en las administraciones sub-regionales, y extender la cultura de la corresponsabilidad a la

ciudadanía en un plano grupal, asociaciones generalistas, e individual (Zapata-Barrero, 2008: 117-118).

La memoria<sup>419</sup> de las actuaciones realizadas en el Plan (2005-2008) es de acceso directo para el público lo que no suele ser habitual en las administraciones públicas, y recoge una progresión al alza en el número de actuaciones, de 70 programas previstos en el año 2005 se llegó a los 111 programas desarrollados en 2008 (Memoria PCI, 2010: 4). El presupuesto destinado en los cuatro años de duración alcanzó los 661 millones de euros<sup>420</sup> incrementándose año a año la partida para ejecutar estas políticas (Memoria PCI, 2010: 7). Entre las prioridades y áreas de intervención el capítulo de gasto ejecutado en el período 2005-2008 ha sido mayor en las políticas de igualdad, entendiéndose por tal la mejora del acceso a los servicios, la formación de profesionales, el fomento de la participación y la mejora de la capacidad individual, que han supuesto un 44,5 por ciento del presupuesto ejecutado, es decir, 294 millones de euros<sup>421</sup>. En un segundo orden de importancia están las políticas de acogida que se llevan el 43 por ciento de la inversión realizada, es decir, 282 millones de euros en el período 2005-2008<sup>422</sup>. En políticas de acomodación se gastaron en el período de vigencia del Plan

<sup>419</sup> En la memoria se recogen de forma minuciosa todas las intervenciones, y podemos destacar que se produce un fuerte proceso de institucionalización de este tipo de políticas específicas por varios motivos: a) la creación de estructuras administrativas consultivas especializadas y participación activa en las instituciones creadas para tratar temas de inmigración: Consejo Superior de Política de Inmigración, Foro Social para la Integración de los Inmigrantes, Subcomisión de Inmigración de Comisión Bilateral Estado-Generalitat, participación en la European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration (ERLAI); b) la creación un corpus normativo propio que posibilita el desarrollo de las políticas específicas de integración de inmigrantes que pasa por las competencias recogidas en el Estatut, el Pacte Nacional per a la Immigració, y la Llei d'acollida; c) la potente inversión en este campo que implica la creación de un cuerpo burocrático especializado (técnicos de políticas migratorias, técnicos de mediación intercultural, agentes de acogida, etc.) y un tercer sector especializado en la puesta en marcha de políticas destinadas a extranjeros que encuentra mecanismos de participación a través de la Taula de Ciutadania i Immigració; y d) finalmente, la propia extensión de las políticas a todo el ámbito territorial y la implicación de todas las Administraciones Públicas y el tercer sector en su implementación (Memoria PCI, 2010: 9-10; PCI-II, 2010: 66).

<sup>420</sup> En el año 2005 el presupuesto gastado fue de 104,6 millones de euros, en el año 2006 alcanzó la cifra de 155,4 millones de euros, en el año 2007 se llegó a 186,7 millones, y finalmente en el año 2008 alcanzamos la cifra de 214,1 millones de euros (Memoria PCI, 2010: 6). Dentro de este presupuesto se incluyen los fondos estatales de acogida e integración y el refuerzo educativo que se ha empleado para financiar las aulas de acogida y los planes educativos de entorno del Departamento de Educación, y la creación de un sistema de ayudas para las entidades locales. Además, con estos fondos la Secretaría ha podido crecer y contratar un número mayor de personal de refuerzo para tareas administrativas en las diferentes líneas de trabajo al igual que coordinadores en las distintas zonas del territorio (Memoria PCI, 2010: 7).

<sup>421</sup> Con más detalle señalar que de los 294 millones de euros gastados en políticas de igualdad este ha sido el gasto de los distintos capítulos: a) mejora del acceso tuvo una inversión de 88,5 millones de euros, dentro de la cual se incluyen programas educativos de distribución de alumnado de origen extranjero en los centros educativos, acceso a la sanidad pública de mujeres en riesgo de exclusión social, programa de concesión de ayudas para el pago del alquiler, información dirigida a jóvenes inmigrantes, etc.; b) formación de profesionales que se lleva 2,6 millones de euros entre 2005 y 2008; c) fomento de la participación con un total de 13,5 millones: apoyo a entidades y asociaciones de inmigrantes, fomento de la participación de personas extranjeras en actividades culturales y lúdicas, programa de promoción de asociacionismo juvenil, en los municipios programas de promoción de igualdad de oportunidades, etc.; y d) mejora de la capacidad individual con 189,3 millones de euros que incluye políticas activas de ocupación, formación de personas adultas, conocimiento de la lengua catalana, mejora formativa de las mujeres extranjeras y programa de acogida e inserción laboral de menores no acompañados en Cataluña [Memoria PCI, 2010: 101-102, 242]

<sup>422</sup> El gasto en políticas de acogida se concentra en el nivel sectorial que incluye el programa de acceso a la información del nivel educativo y las aulas de acogida, el programa de acogida en el entorno sanitario, el programa de acogida en la empresa y el entorno laboral y de información sobre los derechos, etc., donde se invierten unos 189 millones de euros. En el apartado de proyectos, servicios y actuaciones se destinaron casi 60 millones de euros que va dirigido a actuaciones de primera acogida presencial y formativa, materiales informativos en distintos idiomas, servicios de traducción e interpretación, servicio de

casi 48 millones, un siete por ciento de la inversión total, que se divide en dos grandes epígrafes, acciones de sensibilización con un coste de 5,5 millones de euros, y gestión de la diversidad<sup>423</sup> que se lleva 42,5 millones de euros. Finalmente, se gastaron 19,4 millones de euros en instrumentos y estrategias de gestión de las políticas que suponen el 3 por ciento del total, y que básicamente van dirigidas a la coordinación y apoyo a las entidades locales; y casi 17 millones fueron dirigidos a la gestión de los flujos migratorios, un 2,5 por ciento del total, que sufraga programas como el de alojamiento para trabajadores extranjeros de temporada, el servicio de contratación, formación, información en origen, el programa de retorno voluntario entre otros (Memoria PCI, 2010: 38-39, 101-102, 58, 180-181, 242-243). Lo que podemos destacar es que con el transcurrir del tiempo la inversión en políticas de acogida y en gestión de flujos ha disminuido en consonancia con los propios flujos de entrada (PCI Memoria, 2010: 244)<sup>424</sup>.

---

asesoramiento jurídico en materia de acogida, sesiones de formación en el entorno, acogida lingüística, acogida residencial temporal para personas vulnerables, y proyectos de apoyo a la reagrupación familiar, y finalmente, se gastaron 34,6 millones en el nivel general de la acogida que incluye la página web, el 012, el acompañamiento a personas en proceso de reagrupamiento familiar, la formación de profesionales que gestionan la diversidad, la gestión del pluralismo lingüístico, la acogida a menores no acompañados, el programa de acceso a la información en materia de vivienda, la red de mediación para el alquiler social, y la Oficina del Plan para la Ayuda al Retorno (Memoria PCI, 2010: 58, 242).

<sup>423</sup> Dentro del apartado de gestión de la diversidad se han desarrollado políticas de mediación intercultural en el sistema sanitario, de soporte a profesionales de salud en la tarea de educación nutricional y consejos alimentarios, se han financiado los planes educativos de entorno, se ha impulsado desde la laicidad el respeto a los derechos religiosos, se ha fomentado el conocimiento y la realidad de la lengua catalana entre los líderes religiosos de origen extranjero, se ha mejorado la relación entre las entidades religiosas y el resto de la sociedad catalana a través del tejido asociativo, se ha financiado un programa de prevención de la violencia entre los jóvenes, se ha dado apoyo a los profesionales en la gestión de casos de mutilación genital femenina, se ha realizado un programa de lucha contra la violencia y la explotación sexual, se han establecido relaciones con las diversas comunidades de inmigrantes, se ha realizado un programa de atención a las personas extranjeras en los centros penitenciarios de Cataluña, se ha puesto en marcha el programa de voluntariado por la lengua, se han propulsado estudios de investigación sobre políticas de ciudadanía e inmigración, a nivel local se han pagado proyectos de fomento de la convivencia, y también en otras, realizado talleres de lengua catalana para mejorar la cohesión social (Memoria PCI, 2010: 180-181).

<sup>424</sup> Las políticas de acogida, junto con las de igualdad y acomodación, que forman parte de las prioridades del Plan se concretaron en el desarrollo del Programa Integral de Acogida (PIA). La Secretaría per a la Immigració puso en marcha una convocatoria de ayudas económicas a entidades locales para desarrollar programas y acciones de acogida de integración de las personas extranjeras inmigradas (Memoria PCI, 2010: 7). Especial mención debe recibir en el ámbito educativo, las aulas de acogida que son la puerta de entrada al sistema del alumnado recién llegado, y que sufre un enorme incremento, pasando de 938 aulas en 2005 hasta 1.234 en 2008, lo que se concreta durante el curso 2007-2008 en integrar a más de 24 mil alumnos extranjeros (Memoria PCI, 2010: 8).

En relación con las políticas de igualdad, eje central del plan, se han desarrollado un gran número de cursos de formación para responsables de entidades de inmigrantes, y se ha apostado desde la Secretaría por consolidar el tejido asociativo en el ámbito migratorio. En el año 2005 fueron 184 entidades las que fueron subvencionadas, y en el año 2008 se alcanzó la cifra de 352 llegando a invertir en esa anualidad casi 1,9 millones de euros (Memoria PCI, 2010: 8). Finalmente, las políticas de acomodación se materializaron en 11 programas que fueron desde el impulso de derechos de libertad religiosa, el programa de atención a población extranjera en los centros penitenciarios, el programa de prevención de la violencia entre los jóvenes o los planes educativos de entorno. Estos planes educativos del entorno buscan promover la cohesión social a través de la educación intercultural y empleo de la lengua catalana, y en el mismo participan y se implican las entidades que prestan servicios en un determinado territorio. Estos planes educativos han pasado de 29 en el año 2005, y alcanzado la cifra de 95 en el año 2008. En el área de la sensibilización y mejora del conocimiento sobre la realidad migratoria se estableció una colaboración estable con medios de comunicación dirigidos a las personas migrantes buscando que conociesen la sociedad, cultura y lengua de Cataluña.

#### 7.3.2.4. El impacto del Plan Nacional para la Inmigración en el Plan de Ciudadanía e Integración (2009-2012)

En el año 2009, Cataluña contaba con casi 1,2 millones de extranjeros empadronados lo que representaba un 16 por ciento de la población (PCI-II, 2010: 11-12). Este plan pretende ejecutar y concretar los acuerdos adoptados en el Pacto Nacional por la Inmigración que contó con un proceso participativo amplio que llegó a un consenso importante para el futuro.

Tabla 14. Indicadores del Pla de ciutadania i immigració (2009-2012)

INDICADORES	Pla de ciutadania i immigració (2009-2012)
Vigencia	2009-2012
Definición de integración	El plan asume la visión de integración como parte de la adopción de una cultura pública común que se caracteriza a partir de dos principios: a) la integración como proceso bidireccional, dinámico y continuo entre las personas que residen en un determinado espacio; y b) la cultura pública común como el espacio compartido de comunicación, convivencia, de reconocimiento y de participación de nuestra sociedad diversa diferenciada, para que la construcción nacional catalana ejerza de referente para el conjunto de la población que vive y trabaja en Cataluña (PIC-II, 2010: 76).
Objetivos generales	Los objetivos generales del Plan son tres: a) desarrollar, avanzar y coordinar las políticas de inmigración en Cataluña; b) promover que Cataluña sea una nación inclusiva, intercultural y participativa; y c) implementar y desarrollar el Pacto Nacional para la inmigración en tres ejes: 1) Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado laboral (competitividad del tejido productivo, gestionar flujos externos de forma realista y en coordinación con los países de origen en base a políticas de cooperación); 2) Adaptación de los servicios públicos al reto de la diversidad (creación de un servicio universal de acogida, dimensionar los servicios públicos garantizando el acceso universal, y reforzar la transversalidad y la coordinación institucional); 3) la integración en una cultura pública común que pasa por fomentar la participación en la vida pública, convertir al catalán en una lengua pública común, convivir en una pluralidad de credos, asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y reforzar las políticas dirigidas a la infancia, juventud, la gente mayor y las familias (PCI-II, 2010: 78).

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ciudadanía e Inmigración (2009-2012)

Tabla 14. Indicadores del Pla de ciutadania i immigració (2009-2012)

INDICADORES	Pla de ciutadania i immigració (2009-2012)
<b>Principios rectores</b>	Los principios rectores son 7: a) ciudadanía: compromiso de las AA.PP. De promover la extensión de los derechos y deberes de las personas que residen y quieren permanecer a la sociedad catalana; b) coordinación: las administraciones deben participar en organismos estables de debate para articular sus políticas de forma coherente y evitar duplicidades, a la par que seguir una misma línea estratégica dentro de las competencias de cada organismo; c) transversalidad: las políticas públicas deben ser multidimensionales e integradas, los programas deben ser llevados a cabo por los distintos departamentos de la Generalitat siguiendo criterios comunes y las líneas estratégicas marcadas en el Plan; d) equidad: garantizar el acceso normalizado y en igualdad de condiciones de los extranjeros a los servicios públicos, sin descartar la necesidad de ejecutar medidas específicas y temporales para corregir inequidades en la situación de la población extranjera. Estas políticas se centran en dos ámbitos: el conocimiento de la sociedad y la lengua catalana, y el acceso al mercado laboral; e) globalidad: las políticas deben dirigirse al conjunto de la sociedad, no sólo a la población inmigrada; y f) multidimensionalidad: los movimientos migratorios se definen por la heterogeneidad, lo que hace necesario incorporar las perspectivas del origen, el género y la edad. (PCI-II, 2010: 77).
<b>Ámbitos de actuación</b>	En plan se articula en tres ejes con tres retos cada uno que se detallan en los objetivos del plan.
<b>Participación en la elaboración del Plan</b>	El plan contó con el aval de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración. No se articula un proceso participativo porque este se produjo en la deliberación del Pacto Nacional de Inmigración, y el Plan pretende ser un documento de plasmación concreto de estos acuerdos
<b>Ubicación del área responsable del plan</b>	Secretaria per a la Immigració, Departament de Acció Social i Ciutadania
<b>Presupuesto asignado</b>	Sólo se recoge el presupuesto para el año 2009 que asciende a la cifra de 212,5 millones de euros (PCI-II, 9-10).
<b>Instituciones creadas</b>	El Plan prevé la creación de la Agencia de Migraciones de Cataluña que recoge la propia ley de acogida, y el Centro de Investigaciones y Estudios de las Migraciones. También se define la creación una comisión mixta entre Generalitat y Entidades Locales para facilitar el marco de cooperación y coordinación (80-83).
<b>Evaluación</b>	Aparecen indicadores de evaluación en cada uno de los programas
<b>Responsables elaboración</b>	Comisión Interdepartamental de Inmigración colabora en la acción, diseño y gestión de las distintas perspectivas públicas en esta área.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ciudadanía e Inmigración (2009-2012)

Este plan, quizás el más continuista de los anteriores, asume la visión de la integración propuesta en el Pacto Nacional por la Inmigración que pretende que los ciudadanos extranjeros formen parte de una cultura pública común que se define en



dos parámetros: 1) la integración como proceso bidireccional, dinámico y continuo entre las personas que residen en un determinado territorio [influencia europea de los principios básicos comunes], y 2) se define la cultura pública común como el espacio compartido de convivencia, comunicación, de reconocimiento y de participación en la sociedad catalana, y esto paso porque la nación catalana sea un referente para el conjunto de las personas que reside y trabaja en Cataluña (PCI-II, 2010: 76).

Esta planificación sigue el modelo de documento anterior en el sentido de ser aprobado con el apoyo de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, aunque cuenta con el aval indirecto del proceso deliberativo abierto en el Pacto Nacional por la Inmigración, del cual pretende ser continuidad en sus fundamentos básicos. En cuanto a las nuevas estructuras administrativas defiende la creación de la Agencia de Migraciones de Cataluña, que aparecía en su predecesor, y que sería una entidad con personalidad jurídica propia y con autonomía funcional y de gestión (PCI-II, 2010: 81-82). Así mismo, este plan quería crear el Centro de Investigación y Estudios de las Migraciones que buscaría potenciar la investigación aplicada para mejorar la planificación y gestión de las políticas públicas en materia de integración de inmigrantes (PCI-II, 2010: 83). También, se hablaba de constituir una Comisión mixta entre Generalitat y Entes Locales para cumplir así con la disposición aprobada en la Ley de Acogida. De estos tres organismos, sólo el último se ha creado, en parte por la situación de excepcionalidad que están viviendo todo tipo de políticas públicas en el Estado Español por la crisis económica, y su correlato de recorte en gasto público.

Este plan recoge un presupuesto de 212,5 millones de euros para el año 2009 que permitía seguir con las políticas de integración de inmigrantes. En este año comienza a producirse un descenso importante de los fondos que aportaba el Estado a las políticas de integración de inmigrantes, por la rebaja de la partida presupuestaria del Fondo Estatal para esta política específica. Esto hace que las cantidades aportadas por la Generalitat fueran decreciendo, pensemos que en el año 2013 asciende a 123 millones, es decir, en poco menos de cuatro años casi se reduce a la mitad el montante para financiar este tipo de política específica (PCI-2012, 2014: 51).

### 7.3.2.5. El Pla de Ciutadania i de les Migracions: horitzó 2006: ¿un planeamiento para tiempos de crisis?

El quinto plan de ciudadanía y de las migraciones fue aprobado el 22 de abril de 2014<sup>425</sup> por el gobierno de la Generalitat. Este documento programático y estratégico implica un giro acorde con el cambio de ciclo migratorio, que pasa por la incorporación del concepto migraciones donde a la inmigración se le suma la emigración pensado para que los catalanes que deciden marcharse al extranjero no pierdan su vínculo con Cataluña. Además de esta consideración sobre la que volveremos, también es necesario resaltar que ha sido gestado a través de un proceso participativo que involucró a 86 entidades y asociaciones que trabajan el ámbito de la inmigración, sindicatos, tejido empresarial, asociaciones de inmigrantes y representantes del mundo municipal, que aportaron en su elaboración (PCM, 2014: 58-61)<sup>426</sup>. Pero en su conjunto, este documento es continuista con el plan anterior, e incluso incorpora acciones ejecutivas derivadas de la propia ley de acogida como son la elaboración de un informe anual sobre la situación de la integración de la inmigración en Cataluña, y el despliegue del Servicio de Primera Acogida para las personas recién llegadas (PCM, 2014: 33).

El programa de actuación en esta materia también se hace acopio del contexto político catalán, y la apuesta soberanista de una parte las fuerzas políticas con representación parlamentaria, por lo tanto la visión de la integración como un proceso identitario se refuerza en su eje denominado de “transició nacional”, que como principal apuesta política quiere llevar a cabo un programa de sensibilización e información a la población inmigrada sobre el proceso de transición nacional y recoger propuestas en materia de inmigración para el nuevo estado catalán (PCM, 2014: 48-49).

A esto tenemos que añadir una redimensión a la baja del presupuesto destinado a políticas de integración de inmigrantes, por los datos disponibles para el año 2013, que se queda en 123,4 millones de euros. Las partidas más generosas salen del Departament d'Ensenyament con 52 millones, lo que representa un 42 por ciento

<sup>425</sup> Este acuerdo de gobierno (GOV/59/2014 de 22 de abril por el cual se aprueba el plan) fue publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, nº. 6609 del 24 de Abril de 2014. Esta propuesta fue aprobada por la Comissió Interdepartamental d'Immigració en sesión ordinaria el 13 de Noviembre de 2013. Enlace: <http://goo.gl/CNuaV3> [Último acceso: 9 de Junio de 2015].

<sup>426</sup> Al final del Pla de Ciutadania i de les Migracions se pueden ver el nombre de las entidades que han participado en la elaboración de este documento. Enlace: <http://goo.gl/V6MA2G> [Último acceso: 9 de Junio de 2015].

del presupuesto total; seguido del Departament de Territori i Sostenibilitat con casi 31 millones, lo que supone un 25 por ciento del total; también el Departament d'Empresa i Ocupació casi llega a sufragar 21 millones de euros lo que equivale al 17 por ciento del montante global; y en orden de importancia le sigue el Departament de Benestar Social i Família con más de 9 millones lo que supone un 7 por ciento del total<sup>427</sup>, dentro de esta aportación se incluyen los 6,7 millones de euros de los que dispone la Direcció General per a la Immigració en el año 2013 (PCM, 2014: 56), y el resto es aportado por las áreas de justicia, cultura, interior, salud, presidencia y gobernación y relaciones institucionales (PCM, 2014: 56). La bajada de los recursos disponibles ha provocado la búsqueda de trasladar costes a la población extranjera por la realización de trámites en la Administración Pública<sup>428</sup>.

Este planeamiento intenta llevar una línea continuista con los responsables anteriores, la mudanza entre Esquerra y Convergència no ha supuesto un vuelco en las políticas de inmigración en cuanto al contenido de los planes, al fin y al cabo, esta parece ser la esfera o concesión que la Administración realiza a la participación y al consenso, incluso en muchas ocasiones donde tiene su espacio la academia española especializada, por lo tanto suelen ser escasos los giros en la implementación de políticas, en parte guiadas por la inercia de la administración y por la rápida institucionalización de esta área.

---

<sup>427</sup> En los presupuestos del año 2014 del Departament de Benestar Social i Família esta cifra se mantiene estable alcanzado la cantidad de 9.065.533 euros. Enlace: [http://www15.gencat.net/ecofin\\_wpres14/pdf/MP\\_BE07.pdf](http://www15.gencat.net/ecofin_wpres14/pdf/MP_BE07.pdf) [Último acceso: 9 de Junio de 2015].

<sup>428</sup> La Dirección General de Inmigración ha decidido cobrar un gravamen de 35 euros por la realización del informe de arraigo social para de esta forma estimar que se podrían recaudar un millón de euros anuales. Este es el titular de la noticia publicada en El País (30 de Junio de 2013): "Los inmigrantes deberán pagar 35 euros por un informe de arraigo". Enlace: [http://caaa.elpais.com/caaa/2013/06/30/catalunya/1372605573\\_126011.html](http://caaa.elpais.com/caaa/2013/06/30/catalunya/1372605573_126011.html) [Último acceso: 9 de Junio de 2015].

Tabla 15. Indicadores del Pla de Ciutadania i de les Migracions (2014)

<b>INDICADORES</b>	<b>Pla de ciutadania i de les migracions: horitzó 2016</b>
<b>Vigencia</b>	2014-2016
<b>Definición de integración</b>	La cultura pública común se debe construir en un marco espacial compartido de comunicación, convivencia, reconocimiento y participación de tal forma que la nación catalana continúe siendo el referente de toda la población que vive y trabaja en Cataluña. Las bases de esta cultura pública común son los valores democráticos a los que aspiran por tradición histórica, el respeto de los derechos humanos y la importancia concedida a la igualdad y al pluralismo (PCM, 2014: 43)
<b>Objetivos generales</b>	Aunque el plan no especifica una serie de objetivos de forma clara podemos extraer de su lectura una serie de metas a considerar: a) la dependencia de los flujos migratorios al mercado laboral y sus necesidades; b) la necesaria integración de las población recién llegada y el esfuerzo en este trabajo con un bagaje en la administración pública; c) la visión de las políticas migratorias en una doble vertiente: inmigración y emigración; d) la vigencia de la necesidad de construir un espacio compartido de convivencia, de reconocimiento mutuo y de participación en la sociedad catalana (cultura pública común); y e) la importancia de todos los sectores de la población en el proceso de construcción nacional y en la decisión sobre el futuro político de Cataluña.
<b>Principios rectores</b>	Los principios rectores o de actuación son 13: 1) garantizar el respeto y la extensión de los derechos humanos; 2) Comprometerse con la convivencia y cohesión social en Cataluña; 3) Asegurar a toda la sociedad la igualdad de derechos y de deberes; 4) Defender una ciudadanía basada en el pluralismo, la igualdad y el civismo como normas de convivencia; 5) Promover la autonomía y la igualdad de oportunidades para lograr la igualdad efectiva, eliminando condiciones o circunstancias arbitrarias; 6) universalizar el derecho de acceso a los servicios, recursos, equipamientos, proyectos y programas; 7) Los servicios tendrán en consideración las especificidades o diferencias debidas a la heterogeneidad de las personas titulares según criterios de edad, origen, sexo, habilidades o nivel formativo; 8) Incorporar la perspectiva de género al largo de todo el proceso; 9) Incorporar la lucha contra el racismo y la xenofobia en todas las actuaciones de los agentes firmantes del Pacte Nacional per a la Immigració; 10) Adaptar las medidas propuestas a la diversidad territorial de Cataluña; 11) Garantizar la aplicación de las actuaciones a través de la dotación de recursos; y 13) Realizar el seguimiento y evaluación del Plan (PCM, 2014: 32-33)

Fuente: Elaboración propia a partir del Pla de Ciutadania i de les Migracions: horitzó 2016

Tabla 15. Indicadores del Pla de Ciutadania i de les Migracions (2014)

INDICADORES	Pla de ciutadania i de les migracions: horitzó 2016
<b>Ámbitos de actuación</b>	Se divide en cinco áreas temáticas: a) políticas migratorias y contexto socioeconómico que pasa por reconocer la complejidad del fenómeno migratorio tanto de las población extranjera como de las migraciones de ciudadanos catalanes al extranjero; b) identificación-integración que pasa por compartir una política pública común, y que entiende que dentro del proceso de integración el aprendizaje de la lengua catalana y castellana es fundamental, aunque el catalán se percibe como parte de la política pública común; también destacan la relevancia de potenciar políticas educativas que mejoren las tasas de éxito educativo; c) la convivencia y la cohesión social: la Generalitat asume el compromiso de no aceptar ninguna forma de discriminación en la sociedad catalana, al igual que se deben evitar los discursos y actuaciones de corte racista y xenófobo; esto debe acompañarse por ofertar unos servicios públicos y de calidad y adaptados a sus usuarios, al igual que destacan la importancia de la participación política de los inmigrantes; d) los niños y jóvenes: el peso demográfico de los jóvenes descendientes de padres extranjeros es importante en Cataluña por lo que se debe realizar políticas que minimicen las situaciones de exclusión social infantil y juvenil, y programas para fomentar su autonomía de este grupo humano; y e) la transición nacional: se habla del reto de que Cataluña pueda convertirse en un estado independiente y que las migraciones han contribuido a reforzar su identidad nacional, otorgado mayor dinamismo demográfico y económico, por esto consideran necesario hacer campañas para dar a conocer este proceso a la población inmigrada (PCM, 2014: 40-49)
<b>Participación en la elaboración del Plan</b>	La Direcció General per a la Immigració (Departament de Benestar Social i Família) lideró el proceso que contó con el aval de la Comissió Interdepartamental d'Immigració. En el proceso de redacción participaron entidades del tercer sector especializadas en migraciones, asociaciones de inmigrantes, sindicatos, asociaciones de empresarios, mundo académico y entidades municipales.
<b>Ubicación del área responsable del plan</b>	Direcció General per a la Immigració, Departament de Benestar Social i Família
<b>Presupuesto asignado</b>	Se desglosa el presupuesto del año 2013 que alcanza la cifra de 123,4 millones de euros. La Direcció General per a la Immigració cuenta con sólo 6,7 millones de euros.
<b>Instituciones creadas</b>	Ninguna
<b>Evaluación</b>	No se determinan indicadores de evaluación. Se señala que será la Direcció General per a la Immigració la responsable de realizar un seguimiento y realizar una evaluación final.
<b>Responsables elaboración</b>	Direcció General per a la Immigració (Departament de Benestar Social i Família)

Fuente: Elaboración propia a partir del Pla de Ciutadania i de les Migracions: horitzó 2016

En este análisis comparado donde los casos eran los planes, y hemos empleado indicadores similares para cada uno de ellos, para comprobar hasta que punto se producen cambios y permanencias en las últimas dos décadas (1993-2014). A pesar de que de que el “nacionalismo metodológico” provoca una sobrerrepresentación de los estudios comparados en la especialidad de los estudios migratorios (Bloemraad, 2013: 35), lo cierto es que en España se ha otorgado por parte de la academia una especial relevancia a la comparación de planes de integración social de inmigrantes (Martínez

de Lizarrondo Artola, 2009a; Iglesias de Ussel, 2010). ¿Quizás investigamos aquello de lo que participamos? No obstante, la duda que siempre me ha levantado es hasta que punto estos planes recogen la centralidad de las políticas migratorias, y cuál es la importancia que le dan los actores sociales y políticos. Intentaremos responder a estos interrogantes en el apartado final, de este largo recorrido por dos décadas de planes de integración en Cataluña.

#### 7.3.2.6. La visión de los planes de integración de inmigrantes por parte de los políticos catalanes y los actores relevantes.

La aplicación del plan, y por lo tanto, las mejoras en el seguimiento y su implementación tienen mucho que ver con la consolidación de una estructura administrativa autonómica especializada que se concreta en la Secretaría para la Inmigración. Este organismo pasa de contar con cinco o seis personas durante el primer plan interdepartamental a tener trabajando a sesenta personas en los últimos planeamientos. Para los entrevistados esto es fundamental para aumentar la mejor implementación de estas políticas.

El segundo reto que tiene que afrontar este tipo de planes es su enfoque transversal que choca contra la propia dinámica de funcionamiento burocrático de la administración, donde cada departamento tiene su propia lógica de funcionamiento interno y le resulta complicado abordar intervenciones transversales. A lo que hay que sumar el desequilibrio de poder entre unas áreas y otras dentro del mismo gobierno, lo que no facilita diálogos de forma horizontal para pactar políticas o presupuestos. En una entrevista realizada a un responsable del área de inmigración en los gobiernos de Jordi Pujol al frente de la Generalitat se comentaban esta serie de cuestiones que recogemos en la siguiente cita:

“Esto fue muy difícil [se refiere a la transversalidad] porque los departamentos son muy celosos de su propia autonomía, y por tanto, todos los transversales siempre los ven con desconfianza. Además que históricamente los dos grandes transversales, yo ya lo conocía bien por mi paso por función pública, son función pública y economía. Y siempre son un poco, y entre comillas y en términos un poco, siempre son enemigos a batir. El departamento siempre quiere más dinero y más personal, y economía y función pública son siempre quien dice: “no, no, no”. O no solamente “no” sino que te voy a quitar personal, te voy a quitar dinero. Son los clásicos transversales. Aparece uno nuevo, inmigración, que no tiene fuerza porque si tu te enfadas con economía lo tienes muy mal, o si te enfadas con función

pública, pero si te enfadas con los pobres de inmigración, tú no puedes hacer nada” [Responsable del área de inmigración durante la etapa de gobierno de Jordi Pujol].

El hecho de que el área de inmigración en Cataluña no llegase a lograr el estatus de Departamento como sucedió en Madrid o la Comunidad Valenciana mermó su capacidad de influencia, o por lo menos así fue visto por los encargados de la gestión de esta responsabilidad, incluso que no formase parte de una competencia asignada a Presidencia le restó suficiencia para ejercer influjo. También se puede señalar que en ocasiones el Plan no era un elemento central de la política de integración de inmigrantes. El siguiente extracto de entrevista realizado puede apoyar las afirmaciones realizadas al respecto:

“[Habla del Plan de Ciudadanía] Ya sabes que el papel, al final es un papel, y no importa cómo se hace. Y lo que se pone en el papel (...) a veces es para convencer a la opinión pública, ni a la opinión pública, al Parlamento cuando tienes que ir a presentarlo, de que esto es interdepartamental y tal, pero a la hora de la verdad, yo tengo mis dudas que todo eso realmente fuera de verdad. Se hizo un esfuerzo, y dependía más de las libertades individuales, de las personas que había en cada departamento, de si te entendías con esa persona o no, de si realmente esa persona se creía que era un momento crucial para hacer políticas de integración(...). Pero tú sabes, lo delicado que son los temas de inmigración, y entonces, todo el mundo tenía mucho miedo de actuar y poner eso en actualidad. Si hubiéramos continuado en Presidencia, qué hubiera pasado, tampoco lo sé, pero creo que hubiéramos tenido más capacidad de maniobra” [Responsable del área de inmigración durante los gobiernos tripartitos en Cataluña]

Los planes como instrumento programático y técnico se han incentivado y extendido por todo tipo de administraciones, especialmente, en el ámbito comarcal y local. Las ayudas económicas de la Generalitat y de la Diputació de Barcelona para que los municipios elaborasen sus planeamientos en gestión de la diversidad ha servido para actuaciones técnicas más consensuadas y organizadas. No obstante, en ocasiones parece que las pretensiones han sido mayores que los recursos disponibles para poder implementar las políticas. Los planes sin recursos económicos no funcionan, y sin presencia de los técnicos en las calles donde se producen los conflictos no son eficaces. Esta visión puede personificarse en las declaraciones realizadas por un concejal socialista sobre la validez de este instrumento que pasamos a citar a continuación:

“Aquí tenemos un problema, aquí y en toda Europa. Aquí pagas a una persona para que te haga un plan y tienes a una persona trabajando ocho horas diarias y haces

un esfuerzo para buscar diferentes substantivos, diferentes infinitivos. Analizar, gestionar, planificar, y el tío está ocho horas. Y después lo metes en un cajón. Y aquí no, aquí vamos a hacer un plan, vas a internet te coges y te bajas. Aquí o estás aquí sobre el terreno en las trincheras o no vale la pena. Pero, ¿qué va a pasar con todo esto? También tengo a dos personas pagadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración que han rebajado un 70 por ciento. Yo no las puedo mantener, el ayuntamiento no puede” [Concejal socialista en el gobierno de un municipio catalán con fuerte presencia de población extranjera]

En definitiva, este documento técnico como instrumento de organización, calendarización y prioridad de una serie de actuaciones en el ámbito de las políticas públicas se ha convertido en hegemónico en las Administraciones Públicas, y esto es extensible al área de inmigración. La evolución de los planes, su tamaño y precisión ha sido mayor cuando mejores eran los presupuestos y la inmigración tenían un papel álgido en la economía, en su dominancia en el crecimiento demográfico, e incluso en el debate social. La crisis que están sufriendo las políticas públicas, derivada de las imposturas políticas y económicas, hace que la ambición de los documentos sea menor y mayor su pragmatismo. Hay que esperar tiempos mejores para la innovación en la gestión política y técnica, no obstante, siguen manteniendo su hegemonía entre la maquinaria funcionarial que reina en los pasillos y mantiene línea directa (e influencia) sobre los políticos. Con lo que seguiremos viendo, y analizando, planes de integración de inmigrantes, siempre y cuando su presencia en el territorio sea significativa.

### *7.3.3. ¿Funcionan los mecanismos de participación: la taula de ciutadania e Immigració?*

La Taula de Ciutadania e Immigració es un organismo de consulta y participación sobre las políticas de gestión del hecho migratorio promovida por la Generalitat de Catalunya<sup>429</sup>. Este organismo fue creado en el año 2008 en sustitución del anterior Consell Assessor de la Immigració aprobado en 1998<sup>430</sup>. Con esta mesa de diálogo se pretende conseguir una mayor cooperación estratégica entre la

<sup>429</sup> Fue constituida por el Decreto 86/2008 de 15 de abril para sustituir al organismo anterior de funciones similares, el Consell Assessor de la Immigració. Fue publicado en el DOGC, nº. 5113, el 17 de Abril de 2008, pág. 29830. Enlace: <http://goo.gl/bh61vx> [Último acceso: 15 de Junio de 2015].

<sup>430</sup> Decreto 194/1998, de 30 de Julio de la Comisión Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor. Publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Agosto, 1998. Modificado con posterioridad por el Decreto 125/2011 de 15 de mayo, de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor. Enlace: <http://goo.gl/0mbgPH> [Último acceso: 15 de Junio de 2015].



Administración Autonómica, las localidades, y la sociedad civil organizada en entidades en el ámbito de las políticas relacionadas con la inmigración extranjera.

Las metas de este organismo son cuatro: a) fomentar la participación<sup>431</sup> de la población inmigrada extranjera, de la retornada y del conjunto de la población en el seguimiento de las políticas y cuestiones relacionadas con el hecho migratorio; b) apostar por la incorporación de la población inmigrada y retornada en el tejido asociativo de la sociedad catalana; c) intentar sensibilizar a la sociedad catalana sobre las migraciones y enfatizando en la no discriminación; y d) recoger y hacer propuestas para dar respuestas a las necesidades concretas de las mujeres inmigrantes y retornadas.

En este tipo de organismos se da cabida a los agentes sociales, sindicatos y empresarios, a las administraciones locales, y al tercer sector<sup>432</sup> con asociaciones de inmigrantes y ONG generalistas pero con experiencia en el trabajo con población extranjera. Como indica Vertovec se pueden comprender estos mecanismos de participación como instrumentos compensatorios por la privación de derechos políticos a la que se ven sometidos los ciudadanos extranjeros no-comunitarios, como un eslabón intermedio hacia la situación de participación completa en los asuntos públicos, finalmente, un gesto simbólico de convivencia armónica racial y combate de la discriminación, a la par que una vacuna para evitar la alienación y el resentimiento grupal hacia la sociedad de destino (Vertovec, 1999: 10-11).

La Taula nace para debatir temas relacionados con la inmigración y otras políticas específicas se ha institucionalizado en todas las administraciones, central y autonómica, teniendo incluso réplicas a nivel local. Pero, ¿cómo evaluar su funcionamiento y su incidencia? En líneas generales, tiene como puntos fuertes el

---

<sup>431</sup> Los órganos internos son el plenario, la comisión permanente, grupos de trabajo y tablas territoriales. La composición de los órganos de esta organización se fundamenta en los principios de representatividad, inclusión y apertura. Los miembros de la Comisión Permanente, que ejercen de ejecutivo de la Taula, se eligen y su vigencia es de tres años. Los miembros de la Comisión Permanente, renovada en el año 2013 y vigente durante tres años son los siguientes: Direcció General per a la Immigració, SOC, Departament de la Presidència, Federació de Municipis de Catalunya, Associació Catalana de Municipis, CCOO, UGT, PIMEC, Foment del Treball, Unió de Pagesos, JARC, Càritas Diocesana de Barcelona, Associació Reintegra, Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat – CCAR, SOS Racisme Catalunya, ECAS - Entitats Catalanes d'Acció Social, Fundació SER.GI, Creu Roja Espanyola a Catalunya, Federació d'Entitats Llatinoamericanes de Catalunya – FEDELATINA, Associació de Dones Xineses a Catalunya, Associació Mujeres Pa'lante, Associació Cultural Mediterrània de l'Hospitalet, La Llum del Nord - Associació per a la Ciutadania i la Cooperació, Associació Romanesa de Catalunya – ASOCROM, Coordinadora d'Associacions Senegaleses de Catalunya, y Federació Catalana d'Entitats Pakistaneses. Enlace: <http://goo.gl/p0xwqx> [Último acceso: 15 de Junio de 2015].

<sup>432</sup> Por tercer sector me refiero al "ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, que surgidas de la libre iniciativa ciudadana funcionan de forma autónoma y tratan, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar" (Herrera Gómez, 1998).

intercambio de información, la búsqueda de consensos e incluso una cierta coordinación en las actuaciones. La reformulación durante el gobierno tripartito logró cambiar la mayoría que mantenían los representantes de la Administración, por una presencia de dos representantes autonómicos de un total de 24, guardando para la administración la presidencia de la Taula para la consejería responsable, y la vicepresidencia para el/la Secretario de Inmigración; y también se manifiesta una ausencia, los partidos políticos quedan excluidos de este marco de diálogo en contraste con lo que sucede en la Comunidad de Madrid. En el ámbito negativo, pues quizás se echa en falta que la presidencia sea ejercida de forma autónoma por una figura desligada de la administración pero con capacidad de influencia, y a eso habría que sumar que su rol fuese más concluyente, con poder para parar leyes y decisiones, y menos consultiva. El propio funcionamiento de esta entidad facilita la participación con la cobertura de unas dietas por la asistencia a las sesiones.

¿Es la elección representativa o será que la Administración avala logros que ella misma ha hecho factible? La selección de las entidades tiene mucho que ver con la concepción de ocupar el espacio de “representatividad”, es decir, el efecto de primacía o de continuidad organizativa que pesa a la hora de lograr el “reconocimiento” de los próceres de la administración, que se concreta en indicadores como experiencia en la gestión de programas, mayores subvenciones, y liderazgo profesional de algunos de sus dirigentes (Veredas Muñoz, 2003: 211, 217). Se mueven en un péndulo entre la independencia ideológica y la dependencia económica que busca su inclusión como organización en un “sistema institucionalizado de beneficios” que no supone un antagonismo hacia la lógica del sistema, sino más bien que busca un impulso redistributivo (Veredas Muñoz, 2003: 221-222; Veredas Muñoz, 2004: 88; Melucci, 1994: 121-122). En esta misma línea argumentativa, podemos rescatar la información que aportó una responsable de la gestión de la integración sobre el proceso de selección de miembros de la Taula o sobre la influencia de la administración en las entidades de inmigrantes o en las ONG:

“Las que estaban en el Foro nuestro, en la Taula de Ciudadanía que le cambiamos un poco el formato, pero algunas de ellas ni siquiera yo creía que fueran las más consolidadas, estaban ahí porque habían estado antes y se habían hecho ahí su silla. Si que había algunas asociaciones que estaban cumpliendo un papel importante, dentro del papel que cumplen hoy en día las asociaciones, porque estamos en un momento de

crisis absoluta del asociacionismo en Cataluña” [Responsable del área de inmigración durante la etapa de tripartito en el gobierno catalán].

“Las comunidades de inmigrantes aparentemente siempre colaboran más, porque el gobierno es el que reparte, y si tú estás en el gobierno pues saben que pueden tener una subvención para esto, o unos cursos para no sé qué, quizás era más el escenario político-sindical, instituciones que estaban muy bien enraizadas, donde parece que hay un monopolio de un tipo de pensamiento determinado” [Responsable de temas de gestión de la inmigración durante los gobiernos de Convergència i Unió]

No obstante, también hay que destacar que algunas entidades tienen el monopolio hegemónico de la crítica dentro de la propia Taula como sucede con Ibn-Batuta, FEDELATINA, SOS-Racisme Catalunya, o Comisiones Obreras. Estas posiciones críticas potencian el trabajo conjunto entre las organizaciones que las sostienen, al igual que la actividad en estos organismos de participación lo que logra acercar posiciones e incluso trabajar conjuntamente. Las integradas intercambian el radicalismo discursivo por el “reformismo práctico”, y las excluidas acentúan el verbo crítico y se atrincheran en la marginalidad (Pérez Díaz, 1993: 352).

A pesar de que los responsables políticos son conscientes de que en las asociaciones participan pocos extranjeros, y de su bajo nivel de “representatividad”<sup>433</sup>, al igual que el resto de tejido asociativo del país, optan por subvencionar a las mismas porque necesitan de interlocutores con la población extranjera frente a grupos de población en gran medida desestructurados, a lo que se puede sumar su conversión en ONG con servicios “low cost” para la población inmigrante, lo que se ha denominado como desplazamiento o sucesión de objetivos, que deriva del propio proceso de

---

<sup>433</sup> Según Veredas existen una serie de factores individuales que pueden condicionar la movilización étnica, o la participación en el tejido asociativo de los inmigrantes: el nivel de precariedad vital del migrante, el alcance del proyecto migratorio del individuo y sus estrategias en el país receptor, la privación relativa como la propensión a la participación en estas entidades colectivas, el estatus legal del inmigrante, la escasez de tiempo libre derivado por la sobrecarga laboral, la propia situación en cuanto al empleo y la residencia condicionada por la precariedad e inestabilidad ocupacional, la concentración de la población trabajadora inmigrantes en nichos laborales determinados, la segmentación del mercado laboral, y en ocasiones que se trate de un nicho laboral de paso como puede ser la agricultura intensiva o el servicio doméstico como interna, y finalmente, la eliminación de la relación directa entre empleado y empleador (Veredas Muñoz, 2004: 90-95). También señala una serie de factores de índole social como es el caso de la socialización primaria que marca la formación de las preferencias, y que está relacionado con las redes primarias o comunitarias que lo rodean; la falta de cohesión de la población inmigrante como grupo igualitario, donde suelen estar presentes formas de autoconciencia; las identidades pre-migratorias puede obstaculizar la conciencia de “clase para sí” en el grupo compuesto por nacionales del mismo país; también hay que destacar que el proceso migratorio es capaz de modificar la visión identitaria, y se deja paso a una visión fragmentada de las pertenencias, a lo que hay que sumar la identidad como instrumental y adaptativa al contexto de recepción; y finalmente, la propia separación por sexo puede condicionar la participación (Veredas Muñoz, 2004: 95-99). Y en el plano políticos, los factores que pueden inhibir a los inmigrantes de la participación en asociaciones de inmigrantes son la previa trayectoria de activismo político y social en el país de origen; la política migratoria española que se basa en la cooptación de las asociaciones y su reconversión en ONG asistencialistas; el impacto negativo de los sindicatos en la defensa de los trabajadores extracomunitarios en España; la oportunidad política derivada de la necesidad de las administraciones de tener interlocutores frente a grupos no estructurados; y finalmente, la cultura política de la población inmigrante, entendiéndose por tal, a la visión del sistema político y las actitudes acerca del rol del individuo en el sistema (Veredas Muñoz, 2004: 99-100).

desmantelamiento del Estado del Bienestar (Veredas Muñoz, 2003: 211, 213; Veredas Muñoz, 2004: 100). Entre los factores a considerar por la baja participación de los inmigrantes en estas entidades se puede destacar el elitismo y patronazgo de sus responsables, y además, la visión de que la entidad es utilizada por los dirigentes para su promoción personal (Veredas Muñoz, 2003: 212; Veredas Muñoz, 2004: 109).

El último elemento a destacar es quizás que la Generalitat ha apoyado a las asociaciones de inmigrantes, pero no con la misma intensidad que ha sucedido en Madrid, y en menor medida ha desinflado su apoyo a las entidades del ámbito social de corte generalista. Esto se debe en parte a la necesidad de construcción de una administración “fuerte” dentro del propio proceso de construcción nacional. El conflicto entre entidades aparece cuando los protagonistas pugnan por el “control del potencial para la acción colectiva que produce una sociedad”, que cada vez más está en la capacidad de producir información (Melucci, 1994: 120). La apuesta por la creación de unas administraciones sólidas y con profesionales cualificados, es decir, una burocracia fuerte dentro del proceso de “construcción nacional” puede ser una explicación razonable, por lo tanto, la confianza en lo “público” propia del gobierno tripartito de izquierdas no es sólo una apuesta ideológica, va más allá, es una prioridad nacional(ista) de la izquierda catalana que puede concretarse en la creación de nuevas figuras profesionales y en su contratación en los ámbitos municipales (técnicos de inmigración, mediadores, agentes de acogida, etc.).

#### *7.3.4. El rol del tercer sector, los sindicatos y del tejido en Cataluña y su visión de la “integración” de inmigrantes.*

En el trabajo de campo realizado he optado por entrevistas a tres tipos de actores sociales: los sindicatos con representación mayoritaria en el territorio (Comisiones Obreras y UGT), entidades sin ánimo de lucro pro-inmigración o de ayuda al inmigrante o bien con vocación universal pero con áreas específicas dedicadas a la inmigración, y finalmente, asociaciones de inmigrantes tanto de carácter monoétnico como multiétnico.

Partiendo de la idea de que el inmigrante tiene un rol económico en las sociedades de acogida, y entendiendo la participación política como una dimensión activa de la ciudadanía, se ha visto por la literatura académica a los trabajadores

extranjeros como seres apolíticos, y con desinterés en este terreno ciudadanos (Martiniello, 2005: 4)<sup>434</sup>. Ciertamente, la exclusión de los extranjeros de los procesos de participación electoral, uno de los tipos relevantes de implicación, no favorece su inclusión como ciudadanos. Pero su presencia en otro tipo de procesos políticos como miembros de sindicatos, asociaciones u organizaciones comunitarias también debe ser considerada un activo de su proceso de integración (Martiniello, 2005: 4), y en ocasiones, una membresía que marca el inicio o de la participación política de los inmigrantes (Martiniello, 2005: 12).

La fuerte relación entre inmigración y mercado laboral en Cataluña implicó la emergencia de los sindicatos como un actor social capaz de desarrollar políticas específicas para los trabajadores extranjeros. En un contexto de economía globalizada con un fuerte aumento de la precarización de las condiciones laborales los retos sindicales ante la presencia de población extranjera pueden concretarse en tres dilemas: 1) adecuar los propios sindicatos al reto de los mercados laborales internacionalizados, diferenciados y heterogéneos, y a una fuerza laboral segmentada y precarizada que mina la capacidad de reacción y demanda de los trabajadores; 2) conseguir grados de representatividad para realizar su defensa como sujetos objeto de crítica social; y 3) frenar los posibles riesgos de división, ruptura y conflicto de trabajadores en un “capitalismo multicultural” que provoca una etnoestratificación del mercado laboral en algunos sectores, al igual que genera rechazo por parte de los trabajadores “nacionales” debido a la crisis del trabajo asalariado (Haba Morales, 2002: 179; Miravet, 2005: 3-5, González Enríquez, 2008: 132).

No obstante, uno de los roles adscritos e inherentes a la llegada de inmigrantes de los sindicatos de trabajadores es ser un espacio de integración de los trabajadores extranjeros en la sociedad de acogida, a través de su propia participación política en esta organización de trabajadores (Castles y Kosack: 1984). Los dos sindicatos

---

<sup>434</sup> Marco Martiniello afirma que la falta de participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida es analizada por académicos marxistas y no marxistas. Los académicos marxistas ven en la exclusión de los inmigrantes de los procesos de participación electoral como una explicación de su apatía, a lo que hay que sumar en que están volcados en alcanzar sus metas como inmigrantes económicos de corta estancia. Los teóricos no marxistas explican la apatía política como resultado de una falta de cultura democrática propia de sus países de origen. Este enfoque implica un reduccionismo cultural y un enfoque paternalista, que afirma que los inmigrantes están menos desarrollados culturalmente que los trabajadores autóctonos y esto es lo que los lleva a participar menos (Martiniello, 2005: 4). El sociólogo comenta que cuando las oportunidades políticas son limitadas y las vías para la participación política son restringidas y controladas, tener una actitud pasiva puede ser un medio para lograr mejores oportunidades para participar (Martiniello, 2005: 5). Uno de los indicadores que destaca este sociólogo para medir la participación política de los extranjeros, centrado en el ámbito sindical, es su presencia en la base o en cargos de representatividad como un indicador relevante (Martiniello, 2005: 18).

mayoritarios, CCOO y UGT en Cataluña, el peso de los trabajadores extranjeros afiliados era de un 7 y un 10 por ciento del total. Esta cifra no es nada desdeñable teniendo en cuenta que los sindicatos en España son legalizados cuando estamos en plena crisis del estado de bienestar fordista, es decir, no cuenta con los mismos porcentajes de afiliación de países del norte de Europa. No obstante, es cierto que el crecimiento de trabajadores afiliados es constante desde el año 1999 hasta el 2010, al igual que aumenta en este período el número de ocupados en España, donde pasamos de 1,8 a 2,5 millones de afiliados. En definitiva, los últimos datos del año 2011 señala que un 15% de los trabajadores son miembros de alguna fuerza sindical en España<sup>435</sup>, lo que implica que las cifras de trabajadores extranjeros sobre el total son bastante aceptables, más aún si las comparamos con cifras de afiliación a partidos políticos o asociaciones de inmigrantes, y siempre sin perder de vista que la legislación de inmigración en España que pivota sobre permisos temporales y contingentes está basada en la ilegalidad, en una irregularidad institucionalizada lo que podría inhibir de la defensa de sus derechos laborales (Calavita, 2006: 193).

Por lo tanto, si los sindicatos son uno de los actores sociales que concita más adhesión por parte del trabajador migrante, igual de relevante será su visión sobre el proceso de integración de extranjeros. La visión de los sindicatos mayoritarios oscila entre el principio de igualdad de derechos individuales, de reconocimiento de las diferencias, y en parte, de asunción del discurso institucional de la Generalitat del que también absorben su “producción hegemónica cultural” y son reproductores (parciales) de la misma por su confluencia en espacios compartidos de representación. Completando este análisis podemos extraer las siguientes afirmaciones de las entrevistas cualitativas sobre esta cuestión:

“Igualdad de oportunidades y sentimiento de pertenencia para estar ligado que uno se sienta del sitio donde está, y para que se sienta del sitio de donde está tiene que estar la igualdad de oportunidades, a nivel de todo, trabajo, sanidad, educación y participación” [Responsable de inmigración del sindicato CC.OO.-Catalunya]

“Nosotros lo que entendemos y tenemos un concepto que nos gusta mucho y es la cultura de la diversidad, y no las diversidad de culturas. Es decir, nosotros entendemos que la integración pasa por que es un proceso bidireccional, nosotros entendemos que hay que construir una cultura común teniendo en vista que somos una sociedad muy heterogénea. Pero es lo que decíamos, la experiencia de Cataluña como país de

<sup>435</sup> Los datos han sido extraídos de las estadísticas laborales de la OCDE. Enlace: <http://stats.oecd.org> [Último acceso: 24 de Junio de 2015].

recepción de migración interna también ha hecho que la cultura catalana tenga mil y una características de los muchos gallegos que viven aquí, los de Extremadura, los andaluces. Tenemos Feria de Abril. Es continuar haciendo ese proceso con la nueva inmigración. Por ejemplo, en Cataluña hay muchas empresas que empiezan a hacer comida halal. Es un beneficio para ellos porque entienden que hay una población que requiere ese producto y que si son los primeros en hacerlos pues eso también es integración, que las empresas adapten sus servicios y sobre todo que la integración no sea asimilación. Nosotros, no, yo personalmente cuando se habla de las mezquitas que se construyen en los polígonos, pues no me parece justo, eso no me parece una cultura común, es nosotros con nuestra cultura te decimos que tú te vayas a un polígono porque lo tuyo es diferente. No. La integración pasa por dejar construir una mezquita al lado de una iglesia. Porque si en pueblo hay 25 iglesias católicas por qué no puede haber una mezquita. De ahí que la ley catalana de espacios públicos haya introducido temas para gestionar estos temas. Es decir, lo que tenemos que hacer es cambiar como sociedad para adaptarnos a la nueva población. Que es diferente en origen, que es diferente en recursos económicos, que es diferente en filosofía medioambiental” [Responsable de AMICS-UGT Catalunya]

Las asociaciones de inmigrantes, otro de los agentes de participación social y político de los inmigrantes, han sufrido un proceso de institucionalización relacionado con su inclusión en los organismos de participación de corte estatal o autonómico, lo que les ha llevado a asumir parte del “discurso oficial” del gobierno, y una actitud de domesticidad en cuanto a sus reivindicaciones por una parte significativa de las mismas, en un proceso que puede denominarse de “construcción de la sociedad civil desde el Estado” que se agrava por su fuerte dependencia de fondos públicos. Las administraciones públicas han conseguido convertirlas en entidades asistencialistas, en gran medida, prestadores de servicios de bajo coste para el Estado del Bienestar (Veredas, 2003:214-215; Miravet, 2005: 11; Moreras, 2009: 24).

El contexto institucional de oportunidades<sup>436</sup> en Cataluña, y por extensión en España, se caracteriza por una preferencia de las organizaciones de apoyo a inmigrantes españolas o a las entidades generalistas para la gestión de programas, lo cual, es un proceso que se ha constatado en otras realidades como la italiana (Caponio, 2005, 932; Koopmans and Statham, 2000, 30-31). En el caso catalán, este contexto de oportunidades provee a las asociaciones de dos tipos de recursos: la representación del colectivo (en la Taula que analizamos en el capítulo anterior) y los recursos financieros (Moreras, 2009: 36-37). La mejor posición, y grado de

---

<sup>436</sup> Como resaltan Koopmans y Statham la principal contribución del neo-institucionalismo consiste en ver que grupos semejantes se comportan de forma diferente en países distintos, y que esto tiene una explicación, la canalización institucional, antes que las razones culturales o socio-económicas (Koopmas, Statham, 2000: 30-31).

consideración de las entidades de apoyo a inmigrantes, ha provocado que algunas asociaciones que nacieron vinculadas a un determinado colectivo de inmigrantes busquen ser consideradas como organizaciones sin ánimo de lucro especializadas en temas migratorios.

El discurso del tejido asociativo inmigrante, plural como su composición<sup>437</sup> y en constante crecimiento, reclama mayor capacidad de influencia en las políticas, y una confianza pública para gestionar programas más ambiciosos. No obstante, la visión de los responsables políticos es crítica con el rol jugado por estas entidades, y aquí los colores políticos son indiferentes, y a grandes rasgos son concedores de que su lado reivindicativo ha sido puesto en un segundo plano buscando su alma más asistencialista. Si hubiera que priorizar recursos, estas atenciones quedarían relegadas a un segundo plano, buscando el mantenimiento de programas generalistas y apoyando a las entidades municipales, en definitiva, apuntalando el propio funcionamiento de las administraciones públicas. A continuación podemos leer en los siguientes extractos de entrevistas a responsables de temas de inmigración en el gobierno autonómico cual es su visión sobre las asociaciones de inmigrantes y los recursos económicos dirigidos a sufragar las mismas:

“Las comunidades de inmigrantes aparentemente siempre colaboran más, porque el gobierno es el que reparte, y si tú estás en el gobierno pues saben que pueden tener una subvención para esto, o unos cursos para no sé qué, quizás era más el escenario político-sindical, instituciones que estaban muy bien enraizadas, donde parece que hay un monopolio de un tipo de pensamiento determinado [de izquierdas]” [Responsable del área de inmigración durante los gobiernos convergentes de Jordi Pujol]

“Nadie quiere ceder en la gestión de las subvenciones porque eso implicaba poder, y nadie quería desprenderse del mismo. Daban subvenciones el estado, los ayuntamientos, las diputaciones, y las Comunidades Autónomas. Y aquí debemos debernos favores, y por eso las convocatorias se duplicaban” [Responsable del área de inmigración durante los gobiernos tripartitos en la Generalitat]

La visión de la integración por parte de las asociaciones de inmigrantes tiene relación con el grado de aceptación/rechazo percibido en la sociedad de acogida, y con la acomodación de sus rasgos culturales en relación con la sociedad de acogida. La

---

<sup>437</sup> Hay que señalar que existen diferencias por colectivos de inmigrantes en relación al tejido asociativo, por poner un ejemplo, las asociaciones marroquíes en Cataluña se caracterizan por su dependencia política, las rémoras de una cultura tradicional y la preeminencia del factor religioso (Moreras, 2009: 55). Para tener una dimensión de la fuerza del asociacionismo, el propio Moreras habla en el año 2009 de 298 entidades inscritas en el Registro de Entidades del Departamento de Justicia, de las cuales un 50% tienen un contenido doctrinal-religioso (Moreras, 2009: 60-64, 140).



semejanza étnica<sup>438</sup> entre nacionales con colectivos de inmigrantes ha sido objeto de beneficios políticos y blindada de manera institucional por la política migratoria española y sus leyes, especialmente, en el caso de los nacionales latinoamericanos (Izquierdo, López de Lera y Martínez, 2003; Vono de Vilhena, Domingo i Valls y Bedoya, 2008: 105). Desde 1985, y derivado en parte de su entrada en la Unión Europea, se ha tendido a la eliminación de favoritismos en la legislación migratoria, en relación a años anteriores, pero en la normativa de nacionalidad esta preferencia se ha visto reforzada (Joppke, 2005; Vives-González, 2011: 234-235; Cook-Martín, Viladrich: 2009: 156-157; Pérez-Martín y Moreno Fuentes, 2012: 638)<sup>439</sup>. La visión de la nacionalidad continúa ligada al pasado emigratorio y colonial, esto sumado al hecho de que no hubo incentivos<sup>440</sup> para realizar una reforma de la ley de nacionalidad en clave inmigratoria porque se ha buscado guardar un perfil político bajo, especialmente por fuerzas de centro-izquierda, y evitar la politización de este tema (Martín-Pérez y Moreno-Fuentes, 2012: 626-627).

Esta percepción sobre el pasado en común puede verse como un capital para lograr una mejor y más rápida integración en la sociedad española, sin embargo, el trabajo realizado sobre inmigrantes argentinos en España<sup>441</sup> por Cook-Martin y Viladrich demuestra que el capital de la proximidad cultural y étnica tiene su impacto

---

<sup>438</sup> Entendiendo por étnico, la creencia subjetiva de contar con un pasado en común, aplicada al caso de la política migratoria española puede entenderse como el origen común como descendientes de sujetos coloniales que su vez han sido vistos como parte de naciones con un pasado hispánico, o descendientes de españoles que emigraron a otras partes del globo (Cook-Martín, Viladrich, 2009: 153). La semejanza se percibe en términos culturales, religiosos o idiomáticos, por parecidos fenotípicos, y en la existencia de redes transnacionales (familiares y de interés comunes) que se van forjando durante el tiempo (Cook-Martín, 2008: 182).

<sup>439</sup> No se trata aquí de enumerar los privilegios de los denominados co-étnicos en España, pero sí destacar por su grado de simbolismo, el cambio de normativa en la Ley 32/2002 de 5 de julio que modifica la ley 17/1999 de 18 de Mayo de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas que permite el acceso de determinados extranjeros a la condición de militar profesional en los ejércitos de tropa y marina. Podrán acceder, artículo 68 bis, los “extranjeros que sean nacionales de los países que reglamentariamente se determinen de entre aquellos que mantienen con España especiales y tradicionales vínculos históricos, culturales y lingüísticos”. [Enlace: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-13355](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-13355) / Último acceso: 25 de Junio de 2015]. Esta ley es desarrollada por el Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso de los extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería publicado en el BOE del 30 de Noviembre de 2002, nº. 287. Los nacionales de los siguientes países son los que pueden acceder a estos puestos en el ejército: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. [Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2002/11/30/pdfs/A42024-42028.pdf> / Último acceso: 25 de Junio de 2015].

<sup>440</sup> Martín-Pérez y Moreno-Fuentes destacan que la ley de nacionalidad es vista como bastante liberal por los políticos de las diversas ideologías, y que esto también tiene relación con el hecho de que existan relativas pocas diferencias entre nacionales y extranjeros en términos de derechos y obligaciones, lo que hace que los incentivos se reduzcan para realizar un cambio aperturista que favorezca la flexibilización de la ley para el acceso a la nacionalidad de los extranjeros (Martín-Pérez y Moreno-Fuentes, 2012: 630-631, 641).

<sup>441</sup> Cook-Martín y Viladrich realizan trabajo de campo en Aguaviva (Teruel) donde se lleva a cabo una política municipal de repoblación con familias con hijos a través de la cual se oferta un puesto de trabajo, una vivienda y pagar los gastos del traslado a las familias, unas doce de ellas de origen argentino para residir en el municipio. También se realizan entrevistas en profundidad en Ría, un municipio costero de Galicia, con presencia de inmigrantes argentinos retornados. En este caso el relato cambia, y existe más proximidad identitaria entre gallegos y argentinos, y lazos familiares entre estas dos poblaciones. (Cook-Martín; Viladrich, 2009: 154-156).

positivo en la búsqueda de vivienda, en el nivel educativo, en lograr mayor sociabilidad, pero que aporta su parte negativa en el acceso a un mercado de trabajo donde la diferencia es valorada por el empresario, es decir, la distancia como una demanda empresarial para ofertar puestos de trabajo precarios, con baja remuneración y poca consideración social para inmigrantes que buscan obtener un estatus en sus sociedades de origen, mientras que la semejanza con los nacionales provoca que tengan que competir dentro del mismo mercado laboral primario, es lo que se ha denominado como marco dual de referencia (Viladrich y Cook-Martín, 2008: 188; Cook-Martin, Viladrich, 2009: 152, 161-162, 165-167)<sup>442</sup>. Por lo tanto, en ocasiones la proximidad cultural o el propio acceso a la nacionalidad española no son garantías para un mejor acceso al mercado laboral en España.

Pero volviendo a la cuestión de las percepciones sobre la integración en relación con los diferentes grupos nacionales organizados en estas estructuras, nos encontramos que aquellos sectores más críticos son los que suelen sentir una mayor rechazo por la sociedad de destino, principalmente, las entidades marroquíes, lo que condiciona su discurso sobre la integración, es decir, a mayor discriminación percibida por temas de identidad, cultura o religión, mayor búsqueda de una integración o acomodación de tipo culturalista, y una mayor demanda de reconocimiento de su grupo cultural. En los casos de entidades con mayor proximidad cultural, idiomática o religiosa que se sienten “bien acogidas en la sociedad de destino” el acento en la integración tiene un enfoque más social y de igualdad de oportunidades. En el siguiente extracto de entrevista realizada a una asociación enfocada en un público marroquí en sus inicios podemos escuchar parte de sus reivindicaciones en el proceso de la integración:

“Si nos iniciamos en los años 90 cuando se funda la entidad, integración era inmersión, inmersión, inmersión. A que la gente pueda conocer y tener autonomía. A nosotros nos vale en aquellos inicios, que la gente pueda tener autonomía para poder moverse sin, de alguna manera tener siempre este traductor o este mediador, sabes, que puedas desenvolverte por ti solo. Esto es para nosotros es poder integrarse. Pero ahora, mirándonos en el 2010, y han pasado también muchísimas fases desde los noventa hasta la actualidad, para nosotros es un reto, la integración no implica que tú hables el catalán perfectamente o el castellano, y que te envuelvas sino que te conozcan y te reconozcan. Para nosotros la integración hoy por hoy y la que trabajamos, trabajamos ahora mismo la línea inicial porque sigue habiendo nuevas familias que llegan, y el

<sup>442</sup> Esto tiene relación con el concepto de “dual frame of reference” utilizado por Massey (1987), Piore (1979), y Waldinger and Lichter (2003) que consiste en una disposición o inclinación a aceptar un estatus bajo y trabajos mal remunerados. Los empresarios interpretan esta disposición como una condescendencia y entienden que forma parte del proceso de asentamiento del inmigrantes. Los nativos buscan otro tipo de puestos de trabajo (Cook-Martín y Viladrich, 2009: 154).

perfil ha ido cambiando, y la entidad ahora no es la que se inició y de alguna manera seguimos con la línea de que la gente puedan tener la información necesaria pero al mismo tiempo es necesario que la sociedad catalana y española reconozcan la diversidad, que conozca y que reconozca, y para nosotros esto sería la integración hoy por hoy. No simplemente que yo sepa ir a una oficina de atención al ciudadano, o que pueda ir a buscar trabajo con mi currículum, sino que realmente se me reconozcan y se me reconozca también desde mi diferencia. Para nosotros esto sería una verdadera integración que sería una utopía hoy por hoy, pero no quita con que es un momento para trabajar” [Responsable de la Associació IBN Batuta, ASCIB]

Las entidades de apoyo a inmigrantes especializadas o las grandes organizaciones generalistas del Tercer Sector que desarrollaron departamentos de atención a inmigrantes son críticas con la visión de la integración que emana del discurso político, que en los últimos años ha derivado en una mayor exigencia en los procesos de integración cívica, y en dejar en un segundo plano la igualdad de derechos y oportunidades, proceso que ha sido similar al emprendido por diversas democracias liberales. Las políticas de integración cívica manifiestan que la idea de incorporación exitosa en la sociedad de destino no sólo debe pivotar en la integración económica o laboral, ni en el compromisos cívicos a partir de la integración política, sino que busca compromisos de tipo individual que se concretan en indicadores para acceder a la nacionalidad como conocimientos sobre el país de acogida, solvencia en el uso del idioma y valores democráticos (Goodman, 2010: 754). Estas demandas se concretan en contratos, clases, test y ceremonias de bienvenida en ayuntamientos, que con el tiempo veremos su eficacia pero que de entrada parecen suponer un retroceso en las políticas de liberación de la nacionalidad, y un obstáculo que deben enfrentar los inmigrantes en el largo proceso bidireccional que supone su integración en la sociedad de acogida.

En líneas generales, su visión de la integración no es diferente de otras entidades similares en otras partes del estado español, prima la integración social y el eje de igualdad, y en segundo lugar, una importancia a los derechos políticos que se concretan en el derecho al voto para la población extranjera. Sobre esta cuestión podemos leer a continuación dos extractos de entrevistas realizados a entidades sin ánimo de lucro especializadas en el trabajo con población extranjera donde resaltan la importancia de este proceso de integración desde la igualdad de derechos:

“Quizás cuando hablamos de integración exigimos cosas que no se pueden pedir, a veces exigimos cosas que ni si quiera la gente de aquí, que llevamos aquí, que hemos nacido aquí y que por lo tanto nos sentimos que somos de aquí cumplimos. Y pensamos

también que, por otra lado, si que pensamos que debería haber un proceso, cuando llegas a un lugar nuevo, como cualquiera de nosotros, primero, lo conoces el terreno, te acostumbras tal y te relacionas. Y sobre todo lo que es necesario es la relación, que al fin y al cabo, hay que promoverlo pero dando la oportunidad de que ello se lleve a cabo. Es cómo decir, bueno, estás pidiendo que esta persona haga lo mismo que tú o vista como tú, o coma como tú, pero no te relacionas con él. O que lo haga desde su gueto, entonces cómo lo va a hacer, o cómo, sino hay esta convivencia. Si lo hablamos desde un. Pensamos que esto es importante que esto se de en un tema de igualdad, igualdad de derechos, cuando te sientes como igual, pues te sientes partes y quieres ser parte” [Responsable del área de comunicación de SOS Racisme-Catalunya]

“Nosotros partimos de la idea de que integración es integración social nosotros defendemos lo que es lo que son los derechos civiles, los derechos de ciudadanía, esa es la plena integración, la igualdad efectiva de los derechos a partir de normas compartidas. Y después que cada uno sea lo que le de la gana, vamos, que nadie tenga que renunciar a nada, y al final es el respeto a las leyes de las que se dota la sociedad. La gran paradoja es que pedimos que respeten las leyes y las normas que está bien, pero no les dejamos que las hagan, porque no tienen derechos políticos, y eso es una gran contradicción” [Trabajador de la Associació Sociocultural La Formiga]

El proceso de institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes precisa de una serie de valores compartidos por los actores que participan en este proceso (Zapata-Barrero, 2004a: 118). Esto implica un conjunto de visiones consensuadas entre actores sociales involucrados en la gestión de la diversidad, en general, entidades reconocidas por la Administración y que forman parte de esa red institucional creada (y gestionada) a través de órganos consultivos o con la participación en las propias convocatorias de subvenciones (Zapata-Barrero, 2004a: 155). Este tipo de procesos implican confluencia discursiva, en parte, y también sirve para delimitar los puntos de conflicto y las distintas posiciones adoptadas por cada uno de los actores. El momento inicial está marcado por la competencia entre entidades para tener un espacio propio en la esfera de la gestión de esta política, y posteriormente, se abre una fase más colaborativa entre actores y administración, y entre ellos mismos (Zapata-Barrero, 2004a: 158).

Esta dependencia de recursos públicos afecta al discurso y a su independencia, es decir, un sindicato cuyos fondos son públicos pero cuya posición es central y está blindada como actor social por excelencia en la Constitución tiene mayor libertad para expresar sus opiniones e incluso ejercer influencia sobre los distintos gobiernos autonómicos, al igual que entidades del Tercer Sector que tienen una larga trayectoria y están protegidas de los vaivenes electorales (caso de Cáritas o Cruz Roja) pueden

moverse en un discurso crítico con el gobierno, y este círculo se va reduciendo cuando entramos con entidades específicas o con las propias asociaciones de inmigrantes. También debemos destacar que las organizaciones con discurso crítico tienen su propio público afín, y también se puede percibir en esta oposición su fortaleza como entidad y su identidad que atrae a organismos, partidos políticos y público que se identifica con estos discursos y con el tipo de programas que pone en marcha, como es el caso de SOS Racisme-Catalunya. Esta serie de factores hacen que existan visiones comunes de la integración como la defensa de un enfoque de igualdad de oportunidades en el ámbito más social que es común a todas ellas, hasta aquellas que relacionan la integración con una visión más cultural por el rechazo que sufren en base a visiones críticas con su “cultura” que es esencializada a ojos de la sociedad de acogida, para llegar a aquellas posiciones que destacan el racismo institucional hacia los inmigrantes, y que proponen integraciones que pivoten en derechos políticos para convertir a los inmigrantes en ciudadanos.

#### **7.4. El estudio de la implementación a través de las políticas locales de integración de inmigrantes: el conflicto se vuelve local**

“Desde la Edad Moderna hasta la actualidad seguimos discutiendo qué significa la “integración” y quién tiene derecho a decidir sobre estas cuestiones. Desde entonces existen inmigrantes a los que estamos dispuestos a aceptar y otros que no. La explicación que damos sigue siendo cívica. Decimos que depende de los inmigrantes y de su voluntad de formar parte de la comunidad. Distinguimos entre “buenos” y “malos” inmigrantes, los que “se quieren integrar” y los que “sólo quieren aprovecharse”. Mantenemos que sólo rechazamos a los “malos” inmigrantes...Y sin embargo, es evidente que, por lo menos en la Edad Moderna, los “malos” siempre eran los mismos: los descendientes de conversos, los gitanos, los africanos y los pobres. A éstos se les solía acusar de comportamientos antisociales, pero de hecho se les estaba juzgando por su pertenencia a un grupo y no por su actuación individual” (Herzog, 2006: 20).

Podemos definir la implementación de políticas como el proceso administrado de transformar en resultados las metas de una política pública (de integración de inmigrantes). En este análisis de las políticas autonómicas en Cataluña queremos concretar este proceso de implementación centrándonos en el ámbito municipal, y analizar brevemente los principales conflictos y las respuestas dadas por las entidades locales en la gestión de la diversidad por los distintos actores sociales considerados en este trabajo (partidos políticos, técnicos de la administración, sindicatos, entidades del tercer sector y asociaciones de inmigrantes). Se ha realizado trabajo de campo en las siguientes localidades catalanas: Barcelona, Badalona (Barcelona), Mataró (Barcelona), Vic (Barcelona), Manresa (Barcelona), Olot (Girona) y Salt (Girona), a lo que hay que sumar el conocimiento adquirido en las visitas a los consejos comarcales de Girona, Tarragona y de la Segarra; y de la propia Diputación de Barcelona.

Las políticas locales de integración de inmigrantes permiten conocer la diversidad y semejanza en la implementación de estas políticas específicas. En este análisis de la política municipalista catalana en la gestión de la diversidad nos centraremos en el papel relevante de Barcelona como capital y gran urbe global que atrae cada vez a más población extranjera y más diversa. También abordaremos una serie de cuestiones que considero fundamentales como la visión sobre la integración de inmigrantes de los políticos locales, el papel que juegan los alcaldes en la consolidación de esta política concreta, y su visión de las políticas específicas frente a las políticas normalizadoras. En el tema municipal también será central el impacto de la entrada de Plataforma per Catalunya (PXC) en los consistorios y cómo ha condicionado la vida democrática local tener en la oposición a un partido cuyo discurso

se centra en gran medida en la inmigración, y analizaremos la estrategia del “cordón sanitario” seguida en algunos municipios para demostrar un consenso democrático contra posiciones anti-inmigratorias representadas por el antiguo partido de Josep Anglada. Abordaremos también dos cuestiones de gran confrontación social y política en la gestión de la integración de los inmigrantes: la apertura de centros de culto principalmente mezquitas, y la implementación de políticas de acogida, y más concretamente, el aprendizaje de la lengua catalana. Finalmente, destacaremos el impacto de la “Lei de Barris” que fue capaz de lograr mejoras de tipo urbanístico y social en barrios degradados con una fuerte concentración de población extranjera.

#### *7.4.1. El modelo Barcelona: la gestión de la superdiversidad a través de la interculturalidad*

Barcelona es una ciudad global, y si algo puede definir a esta urbe es el concepto de superdiversidad acuñado por Steven Vertovec, territorios definidos por una creciente complejidad social que se caracteriza por procedencias diversificadas que llegan adscritas tradiciones religiosas distintas, lenguas, identidades, valores culturales, y diferentes proyectos vitales (Vertovec, 2007: 1025-1230).

La responsabilidad del área de inmigración en el Ayuntamiento de Barcelona estaba en la Dirección de Inmigración e Interculturalidad. El municipio<sup>443</sup> cuenta con una serie de instrumentos para la gestión de la diversidad que pueden definir su singularidad: el SAIER (Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados), el uso de planes de integración para ordenar su política de integración de inmigrantes que suelen lograr un amplio consenso político<sup>444</sup>, la creación del Consell Municipal d’Immigració de Barcelona un espacio consultivo y dinámico que aglutina a actores sociales y gobierno municipal en la gestión de una realidad social multicultural en la ciudad, y finalmente, destacaríamos la creación y apuesta por políticas innovadoras como la Xarxa Barcelona Antirumors, que busca combatir los principales rumores y

<sup>443</sup> La página web donde se centraliza toda la información en materia de inmigración del municipio de Barcelona es la siguiente: [http://www.bcn.cat/novaciutadania/index\\_es.html](http://www.bcn.cat/novaciutadania/index_es.html) [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>444</sup> El último plan de inmigración 2012-2015 del Ayuntamiento de Barcelona contó con el apoyo de todos los grupos con representación en el consistorio (CiU, PSC, UpB e Iniciativa per Catalunya-Verds- Esquerra Unida i Alternativa) salvo del Partido Popular. El plan se centra en cinco ámbitos de actuación: la acogida, los principios de territorialidad, la promoción de la equidad, el reconocimiento de la diversidad y las políticas de convivencia. Enlace: <http://goo.gl/qDx9zy> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

estereotipos sobre inmigración a través de una red de entidades y voluntarios para así mejorar la convivencia<sup>445</sup>.

El Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER)<sup>446</sup> fue creado en 1991, a propuesta del Grupo de Trabajo de Refugiados y Extranjeros que nace en 1989 (Fauser, 2008: 137) que nace como una colaboración entre Ayuntamiento y actores no gubernamentales, naturaleza que mantiene hasta la actualidad. Este servicio es prestado por una serie de entidades sin ánimo de lucro, Fundació Privada Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats (ACSAR), Associació per a l'Orientació, Formació i Inserció de Treballadors Estrangers (CITE), Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya (AMIC), Creu Roja, el Col·legi d'Advocats y el Consorci per a la Normalització Lingüística, previo convenio firmado con el Ayuntamiento de Barcelona. La colaboración con el tejido asociativo es un rasgo distintivo de la política municipal de la ciudad. El SAIER se reestructura a finales del año 2013 adaptándose a la nueva realidad migratoria, y asesorando en temas relacionados con la emigración, el retorno migratorio o la propia migración circular en parte por el descenso de usuarios en los últimos siete años<sup>447</sup>.

El Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado tres planes de integración en el año 2002<sup>448</sup>, 2008<sup>449</sup> y 2012<sup>450</sup>, y el Pla Barcelona Interculturalitat (PBI) en marzo de 2010. El Plan fue concebido como una estrategia de la ciudad para abordar el proceso de convivencia en la diversidad, y fue elaborado por un amplio proceso participativo en el

<sup>445</sup> Toda la información sobre la Xarxa Barcelona Antirumor la pueden encontrar en la página web: <http://bcnantirumors.cat/> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>446</sup> El SAIER oferta a los inmigrantes y refugiados una serie de servicios: acogida e información sobre la ciudad de Barcelona, asesoramiento jurídico y trámites relacionados con su condición de extranjeros, atención social a solicitantes de asilo e inmigrantes, asesoramiento formativo y laboral, información sobre vivienda, homologación y convalidación de títulos, información sobre el aprendizaje del catalán y del castellano, y asistencia jurídica para solicitantes de asilo y protección internacional. También cuenta con un *Servei d'Informació sobre emigració* que implica resolver consultas y asesorar sobre la documentación necesaria para emigrar, dar información sobre asistencia sanitaria, indicar dónde pueden lograr información acerca de temas laborales, contratación y derechos laborales y sociales, saber si se puede exportar las prestaciones o el subsidio de desempleo de un país europeo a otro, información sobre el permiso de larga duración en la Unión Europea, homologación de títulos académicos, y información sobre todo tipo de cuestiones culturales e idiomáticas para aprender el idioma. Este mismo recurso cuenta con un *Servei d'Informació sobre retorn voluntari* que orienta sobre cuestiones como el retorno voluntario, alternativas al retorno voluntario, sobre los diferentes tipos de programas, deriva a entidades y organismos gestores, y oferta información sobre otros servicios si la persona no entra en un programa de retorno voluntario. Enlace: [http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/ca/recursos/programes/16\\_SAIER\\_ca.pdf](http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/ca/recursos/programes/16_SAIER_ca.pdf) [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>447</sup> Este cambio es publicado como noticia por el propio Ayuntamiento con el título: "El SAIER s'adapta als nous hàbits migratoris". Enlace: <http://goo.gl/KQ2PEk> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>448</sup> Puedes consultar el Plan Municipal de Inmigración en el siguiente enlace: [http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/es/plans/PMI\\_espanyol\\_es.pdf](http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/es/plans/PMI_espanyol_es.pdf) [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>449</sup> El Plan de Trabajo de Inmigración del año 2008-2011 aprobado en octubre de 2008 se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/es/assessoria/plans/pla-cast.pdf>. Este plan de trabajo es anterior al Plan Barcelona Interculturalidad que fue aprobado en Marzo de 2010. Enlace: [http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/es/dialeg/programes/Pla\\_BCN\\_Interculturalitat\\_es.pdf](http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/es/dialeg/programes/Pla_BCN_Interculturalitat_es.pdf) [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>450</sup> El Plan de trabajo de Inmigración 2012-2015 puede consultarse en el siguiente enlace: [http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/pla\\_immigracio/pla\\_immigracio\\_es.pdf](http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/pla_immigracio/pla_immigracio_es.pdf) [Último acceso: 27 de Junio de 2015].



que colaboran 250 entidades y más de 3 mil personas<sup>451</sup>. Su apuesta por la interculturalidad se basa en la defensa de una interacción positiva en el contacto y conocimiento mutuo, y que a diferencia del multiculturalismo, es el individuo quién porta la diferencia y no la comunidad (PBI, 2010: 81). El modelo de interculturalidad se sustenta en tres principios: a) igualdad, para avanzar en la interculturalidad es condición previa la igualdad de oportunidades en el plano social de toda la ciudadanía, para lo cual es necesario contar con políticas de equidad y contrarias a la exclusión y a la discriminación; b) principio de reconocimiento de la diversidad: implica la necesidad de esforzarse para aprovechar las oportunidades derivadas de la diversidad sociocultural; y c) principio de interacción positiva o de unidad en la diversidad: se debe centrar el foco en los aspectos compartidos y la comunalidades que congregan a todos los ciudadanos (PBI, 2010: 82-83).

Pero lo que habría que destacar de la aprobación del Plan de Trabajo de Inmigración es que fue aprobado por todas las fuerzas políticas con representación en el pleno municipal en el año 2008, es decir, por el Partido Socialista al frente de la alcaldía, por Convergència i Unió principal partido de la oposición, por Esquerra, Iniciativa y por el Partido Popular. La estrategia de discurso duro de los populares en materia de inmigración se desarrolla antes en otros municipios que en Barcelona, lo que posibilita la firma de este acuerdo pretendido por todos los partidos políticos<sup>452</sup>.

Este mismo pacto político se busca a finales de 2012 con la aprobación del Plan de Trabajo de Inmigración 2012-2015 del Ayuntamiento de Barcelona pero no se consigue por la negativa del Partido Popular, el resto de fuerzas apoyan el acuerdo: Convergència i Unió, Partit dels Socialistes de Catalunya, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, y Unitat per Barcelona (Esquerra, Reagrupament y Democracia Catalana). ¿Qué ha cambiado en estos años? Hubo un tiempo que en el

---

<sup>451</sup> Toda la información sobre el proceso participativo se puede localizar en la siguiente web: <http://www.interculturalitat.cat/planpdf/proces-participatiu> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>452</sup> A continuación veremos cómo se produce parte del proceso de negociación que hace posible el acuerdo entre partidos en esta área sensible: “Claro que puedes decir “hay que hacer un contrato de integración”, pero como no era el ámbito competencial, ahí dijimos una cosa muy clara: “nos tenemos que poner de acuerdo en todo aquello que es competencia del Ayuntamiento (...) Entonces, ahí también era el punto de ceder o no. Entonces, que se dé la carambola esta de que la gente considere que ya está bien, de que no te interese la situación de que a algunos les interese estar pero que otro no esté, entonces que no tensen todo el rato la cuerda para que se rompa. Bueno, como había un pacto previo y había una cierta voluntad y nosotros, pues, que no dejábamos salir de la habitación y cuando era que no, pues ya va el Alcalde y llama al tal y dile que si está o no por el pacto y si está que vuelva. Entonces, bueno, pues al final... la verdad es que la gente... renunciando a cosas importantes, bueno, pues porque políticamente se decidió que interesaba la foto de unidad en este campo. (...) y finalmente tengo las manos libres para que cuando tal pueda decir cuatro cosas porque no es estrictamente nuestra competencia y entonces ahí puedo criticar al Gobierno y ya salgo con un discurso distinto, ¿no? Bueno, pues un poco de todo” [Comisionado de la Alcaldía para la Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona en el último gobierno socialista]

ámbito local sacar este tipo de acuerdos era más factible, pero desde mi punto de vista pueden existir tres factores que dinamitan el proceso: a) la estrategia del Partido Popular en materia de inmigración pasa por un endurecimiento del discurso sobre integración de inmigrantes; b) el Pacto Nacional por la Inmigración ha supuesto una toma de posiciones en relación con los debates sobre integración de inmigrantes, y por lo tanto, los partidos han forzado una serie de alianzas y discursos que resultan difíciles de modificar en un escenario tan significado como la ciudad de Barcelona, y c) el debate identitario catalán complica los acuerdos en otras áreas de gestión política.

El tercer elemento por el que ha destacado el Ayuntamiento de Barcelona en esta área es por la temprana creación de mecanismos de participación en el ámbito de la gestión de la inmigración, siguiendo una tradición en la existencia de este tipo de espacios en otras temáticas de relevancia para el ente local. En este sentido, será un tipo de política que posteriormente incorporarán municipios como Madrid (Fauser, 2008: 136). El Consell Municipal d'Immigració nace en el año 1997 con la participación de 16 entidades, pero con anterioridad se había organizado un Grupo de Trabajo de Refugiados y Extranjeros en 1988. En la actualidad participan en el Consell casi unas sesenta entidades, pues la entrada al mismo implica una serie de requisitos sencillos de cumplir, por lo tanto, se potencia la participación y la inclusión de todo el tejido asociativo, poniendo el acento en las asociaciones de inmigrantes en detrimento de las entidades de apoyo a la inmigración<sup>453</sup>. Esto hace que el Consell, y su funcionamiento, tenga una buena valoración entre la gran mayoría de asociaciones que destacan su dinamismo y continuidad en el trabajo.

En Barcelona nace una estrategia de combate de estereotipos y rumores sobre la diversidad cultural en Barcelona que pivota en una red de entidades (Xarxa BCN Antirumors), y que pasa por formación en temas de comunicación y sobre cómo lograr

---

<sup>453</sup> En este link se puede ver el listado actualizado de las entidades que son miembros del Consell: [http://www.bcn.cat/novaciudadania/arees/es/consell\\_municipal/on\\_adrearse/membres.html](http://www.bcn.cat/novaciudadania/arees/es/consell_municipal/on_adrearse/membres.html) [Último acceso: 27 de Junio de 2014]. Los requisitos para ser miembro del Consell implican ser una entidad de inmigrantes, entidad representativa en el ámbito territorial de la ciudad de un sector o de una temática concreta, y entidades de acogida y de las que trabajan con personas solicitantes de asilo. Para formar parte de este organismo representativo es necesario: a) ser una entidad legalmente constituida y sin ánimo de lucro, la sede social debe estar en la ciudad de Barcelona, las entidades de inmigrantes deben demostrar una actividad continuada de cómo mínimo dos años en la ciudad; las entidades representativas de un ámbito territorial, sector o temática concreta deben ser de tipo vecinal, cívica, cultural o sindical pero tener agrupaciones específicas del sector de población de las personas inmigradas; y finalmente, las entidades de acogida y que trabajan con personas solicitantes de asilo deben acreditar una actividad en la ciudad como mínimo de cinco años, y tener en cuenta que el número de esta entidades no será superior al 25% del total de las entidades de inmigrantes que son miembros del Consejo. Enlace: <http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/ca/participacio/plans/ProcedimentIncorporacioEntitatsCMIB.pdf> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

desmentir este tipo falsas creencias que perjudican la convivencia. Este tipo de iniciativas se están exportando a otros municipios como Getxo, Fuenlabrada, Tenerife o Sabadell a través de la Fundación ACSAR<sup>454</sup>.

La política municipal también recibe sus críticas por parte del tercer sector en relación con la aprobación de la ordenanza cívica que implica más presencia policial en las calles, recortes de derechos, y finalmente, una mayor criminalización de los colectivos más vulnerables<sup>455</sup>. A lo que hay que sumar su gestión del conflicto de la burka que acabó con una prohibición directa de entrada en edificios municipales sin debate previo y por decisión del equipo de gobierno<sup>456</sup>. La transversalidad y las políticas integrales se derriten ante cuestiones como la seguridad ciudadana o el orden simbólico de las burkas. En política los flashes ciegan a los políticos, y la economía sumergida siempre es una fuente de malestar ciudadano y de inseguridad que criminaliza a los más vulnerables. Pero también hay políticas anti-inflamatorias, y desde luego, las de integración de inmigrantes forman parte de esa medida capaz de rebajar el malestar de la convivencia.

#### 7.4.2. Integrando en lo local: los municipios el último bastión de la convivencia social

En este ámbito de estudio, al igual que en otros, permeaba en el discurso local de nuestros representantes más allá de ideologías, la idea del desapego a los problemas de los ciudadanos de los diputados. Los gobernantes municipales se sienten incomprendidos por sus propios partidos políticos, y tienen la sensación que aplican políticas de integración como si de una investigación experimental se tratase. Si los resultados son positivos, se puede colocar la misma como buque insignia, si fracasan en sus cometidos su organización les condenará al ostracismo. Se critica a sus respectivas organizaciones por un exceso de acerbo ideológico en detrimento de la búsqueda de consensos y políticas pragmáticas y cercanas a la realidad. Sienten que su gestión diaria no es valorada por sus líderes parlamentarios y que no se les escucha. En

<sup>454</sup> El proyecto Antirumores para prevenir el racismo ha sido financiado por el Fondo contra la Xenofobia de la Open Society Foundations. Enlace: <http://www.antirumores.com/> [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

<sup>455</sup> Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, por acuerdo del Consejo Plenario del 23 de Diciembre de 2005. Enlace: <http://w110.bcn.cat/fixers/ajuntament/consolidadescat/convivencia.436.pdf> [Último acceso: 3 de Junio de 2015]

<sup>456</sup> Titular: "Barcelona prohíbe el acceso a las instalaciones municipales con "burka". El País, 14 de Junio de 2010. Enlace: [http://elpais.com/elpais/2010/06/14/actualidad/1276503426\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2010/06/14/actualidad/1276503426_850215.html) [Último acceso: 4 de junio de 2015].

ocasiones deben tomar decisiones complejas en sociedades cada vez más diversas, y para lo cual, se ven sin nadie a quién recurrir<sup>457</sup>.

Pero en política local, también es clave la intervención del alcalde porque el grado de importancia que le otorgue a las políticas de integración de inmigrantes es fundamental para aplicar estrategias transversales y lograr una correcta implementación de dichas políticas. Esto resulta muy relevante especialmente para el cuerpo técnico que precisa de esa voluntad política para desarrollar las políticas municipales, y quién mejor que la personas que ostenta el liderazgo político en esa institución.

La apuesta por estas políticas específicas puede concretarse en indicadores como que el municipio aporte fondos propios para sufragar estos programas, y aquí la respuesta también ha sido dispar a lo largo de todo el territorio, desde municipios que presionaron a la Generalitat para que los fondos para integración pudiesen usarse para sufragar los Servicios Sociales, o aquellos que sacaban partidas importantes de su presupuesto para apostar por la convivencia y una adecuada gestión de la diversidad. También hay ayuntamientos que ante la falta de recursos, y el minifundio de los programas financiados por distintas áreas de la administración, optaron por agrupar partidas y trabajar con un enfoque interseccional problemáticas que permitían este enfoque para aprovechar mejor los recursos<sup>458</sup>.

Un aspecto que caracteriza la política local y sus discursos en torno a la integración es su mayor acento en una integración de tipo social, pero en algunos casos llegan a defender posiciones asimilacionistas que sin duda harían más fácil la toma de decisiones, a mayor homogeneidad menor especialización en la

<sup>457</sup> Un ejemplo de este estado de ánimo de los gobernantes locales puede leerse en el extracto de entrevista que tenemos a continuación realizada a un concejal en el gobierno que gestionaba temas de integración de inmigrantes, y que debe tomar decisiones sobre el horario de apertura de una escuela coránica en su municipio: "Pero si que estoy poniendo de manifiesto este divorcio entre la gente que está en las trincheras y la gente que está legislando. Que son de alguna manera los guardadores de la ideología, los que custodian la ideología. Estoy en las trincheras cada día, y cada día recibo a 8 ciudadanos, y voy a sus casas, y digo, esto no se soluciona con ideología. No sólo. No sólo. Porque claramente finalmente la decisión de no abrir la escuela coránica en domingo, esto en Barcelona tres o cuatro guardadores dicen, pero estos están contra la Constitución porque claro, contra la Constitución. ¿Y claro, tú crees que es normal tener 26 horas a la semana, unos chavales allí que no se enteran de nada y les van dando con la regla? Pues yo si que tengo este problema, y yo he tomado una decisión te guste o no te guste. Y orgulloso de haberla tomado. De 26 a 6 que están ahora, yo no tengo mala conciencia porque hayan perdido 20 horas que les reciten el Corán en árabe" [Concejal socialista en un municipio de 20.000 habitantes con responsabilidades de gobierno en Cataluña]

<sup>458</sup> Podemos ver en este extracto de la entrevista realizada a un técnico cómo valora la involucración del alcalde a la hora de llevar a cabo políticas de integración de inmigrantes: "Yo siempre digo "si de entrada no hay un interés ya del Alcalde, ya te puedes olvidar. Eso para empezar". O sea, si esto para el Alcalde es "una María", tú ya te puedes olvidar de este tema. Si no lo es, tienes suerte y realmente entra dentro de las prioridades políticas, pues luego es qué instrumentos, qué capacidad, y ahí depende mucho también de tu capacidad de sacarle partido a eso, de tu voluntad, de tu entrega, etc., de tu savoir-faire, porque tienes que tener mucha mano izquierda también, mucho tal... y entonces, pues bueno, todos sabemos que estas cuestiones del espacio son necesarias pero no suficientes" [Técnico responsable del área de inmigración en el municipio de Barcelona]

implementación de políticas. También este es un aspecto muy relacionado con el grado de formación del político, con el tamaño del municipio, y en definitiva, con el propio grupo de apoyo técnico especializado en temas de políticas de integración de inmigrantes. Lo cierto es que el grado de profesionalidad y de preparación técnica de los políticos locales es un signo positivo a resaltar en el caso de la Comunidad Catalana<sup>459</sup>.

Desde la Secretaría per a la Immigració se insistió en dos cuestiones a la hora de trasladar fondos a los municipios para llevar a cabo políticas: que se optase por contratar personal técnico cualificado y que estos recursos se destinasen a la implementación de programas concretos para mejorar la acomodación como puede ser el caso de la acogida. Las entidades locales en ocasiones presionaban para que estos recursos se pudiesen gastar en programas genéricos y destinados a toda la población para la subsanación de necesidades básicas, debemos acordarnos que los ayuntamientos reciben pocos fondos de la Administración Autonómica y Estatal para sufragar todas las necesidades sociales existentes. Entre los políticos locales existía cierto miedo a la percepción social (infundada) de que los inmigrantes devoraban recursos públicos, y que se hacían muchas políticas destinadas sobre para este colectivo. En ocasiones incluso las visitas realizadas por la Secretaría a las localidades eran ocultadas a la prensa, o evitando la publicidad de los recursos invertidos para este conjunto poblacional. En líneas generales, el miedo a la xenofobia se fue propagando entre la clase política catalana que en ocasiones veía cómo Plataforma per Catalunya (PXC) se hacía con un espacio electoral en sus términos municipales. Los técnicos municipales también valoran que quizás se debió poner mayor esfuerzo en intentar con campañas cambiar la percepción de los autóctonos sobre la población extranjera como una vía para atacar el crecimiento del rechazo a la inmigración. En el siguiente

---

<sup>459</sup> Aquí tenemos un extracto de entrevista que nos habla de cómo se piensa la integración por parte de un concejal convergente del cinturón metropolitano de Barcelona: "Para mí el concepto clave, el concepto paradigmático, es como un proceso de reconocimiento, es el reconocimiento. Es decir, integración es un ejercicio de reconocimiento a la cultura, y sociedad de acogida para participar en ella y sentirte uno más de ella. Que implica por la sociedad de acogida el reconocimiento a unas características identitarias, culturales, religiosas propias. El modelo yo pienso que está en construcción, pero ese modelo de integración, no conozco nadie todavía que ha narrado todavía con claridad hasta donde llega, dónde están los límites. Y creo que volvería a decir lo del principio, hay reflexiones desde el punto de vista académico, hay prácticas públicas a nivel municipal, o quizás alguna autonómica pero falta el enlace, falta quién lo narre, lo ordene, y lo enlace. Y seguramente en este modelo, el catalán, es uno a medio camino entre el francés que en el espacio público no deja poner nada más que sus valores, y lo otro que se queda en el espacio privado. O el anglófono que en el espacio público caben muchas cosas, y en el espacio privado caben más menos. En medio de esto todo el tema del burka, cuando te encuentras con el tema de menús escolares, vas viendo, y donde debe estar el límite y el reconocimiento" [Concejal convergente en el gobierno de una ciudad del área metropolitana de Barcelona]

extracto de entrevista veremos reflexiones similares en esta misma línea por parte de un técnico municipal:

“Yo soy muy crítico, quizás nosotros sin mala fe y porque todos éramos muy inexpertos digamos en todos estos temas, pero quizás nos hemos dedicado mucho a actuaciones específicas para unos determinados colectivos, y también había que actuar entre los autóctonos, o quizás era necesario realizar trabajos de sensibilización y mediación con autóctonos. Y esto se ha hecho poco, o muy poco, en cambio si que ha hecho más en actividades comunitarias relacionadas con el colectivo de extracomunitarios” [Técnico de inmigración del municipio de Salt]

El temor al crecimiento de Plataforma per Catalunya (PXC) por el resto de fuerzas democráticas en las elecciones municipales era más que justificado por su propia subida en concejales electos y en sufragios recibidos contienda tras contienda (Hernández-Carr, 2013: 622; Hernández-Carr, 2011b: 13-29)<sup>460</sup>.

En el caso de Vic, donde Plataforma y su líder aumentaron su apoyo electoral y representación de forma exponencial, destacaron también una serie de factores que contribuyeron enormemente a su crecimiento, y que forman parte de las evidencias empíricas recolectadas durante el trabajo de campo, como la creación de una red de apoyo y atención paralela a la oficial que pasaba por pequeños favores a vecinos de la ciudad (Hernández-Carr, 2011b: 12), el juego sucio para crear polémicas artificiales que criminalizan al colectivo musulmán de la ciudad (sacar un panfleto reclamando una mezquita antes de las elecciones municipales), y finalmente, un discurso populista basado en la crítica a un sistema de partidos que no se preocupa por los ciudadanos y que forma parte de una corrupción generalizada. Todos estos factores, sumado al hecho de un voto de castigo a las fuerzas políticas tradicionales como muestra del proceso de desafección política, han servido para lanzar a Plataforma como partido anti-sistema, que ha realizado un uso inteligente de esta posición para acaparar noticias en los medios de comunicación generalistas. No obstante, la limitación de Plataforma se encontraba en su cúpula, el carácter de su propio líder provocó probablemente que su crecimiento no fuese exponencial. La cuestión es que el temor

---

<sup>460</sup> El ejemplo más representativo ha sido Vic donde Plataforma, y su líder más destacado Josep Anglada, se habían convertido en el principal partido en la oposición. El discurso de Plataforma en relación con la inmigración era simple y directo: preferencia nacional y mayor protección a los autóctonos en el acceso al mercado laboral y los recursos públicos por el miedo a la pérdida de estatus socio-económico de los nacionales; la identificación entre inmigración y aumento de la delincuencia, y por lo tanto, crecimiento de la inseguridad que también puede provenir de un cambio social acelerado, todo esto acompañado de una nostalgia mitificadora de un pasado esplendoroso; y finalmente, el temor al Islam por ser una religión retrógrada y que intenta imponer su visión del mundo al resto de ciudadanos, y esto desata la necesidad de defensa del catolicismo como parte de una identidad cultural colectiva (Hernández-Carr, 2013: 615-619; Hernández-Carr, 2011a: 151-153).

a esta formación política provocó que parte de su discurso fuese calando en otras fuerzas democráticas, y también la idea de que era necesario endurecer el discurso sobre inmigración para lograr réditos electorales en sectores de la ciudadanía que no vieron qué beneficios directos les aportaba la llegada de población extranjera a sus barrios<sup>461</sup>.

En el año 2007, y después de las elecciones municipales, en algunos consistorios las fuerzas democráticas decidieron realizar un “cordón sanitario” para frenar el ascenso de Plataforma per Catalunya. Vic fue uno de esos municipios donde se unieron CiU, PSC, Esquerra y al principio también Iniciativa, aunque después salió del gobierno. Esta estrategia no frenó el crecimiento de Anglada en las elecciones locales, porque en parte, él supo darle una interpretación a su favor, se unen para no perder el gobierno de la ciudad a pesar de dispares ideologías, y finalmente, esto lo deja a él como único partido en la oposición, por lo tanto, como alternativa de gobierno. La unión en este caso no hizo la fuerza, y quizás fuese necesario aplicar otro tipo de tácticas para frenar su crecimiento, también escuchar el mensaje que parecían estar enviando muchos electores a los partidos tradicionales. En relación con el efecto del cordón sanitario en Vic podemos leer el siguiente extracto de entrevista realizado al concejal de Iniciativa en esta localidad sobre su impacto y si se lograron las metas:

“Yo en principio pensaba que era la manera. Pero ahora visto, que pasado el tiempo, pienso que casi se le dio un protagonismo que no se merecía el personaje. Y un gobierno de minoría con soportes desde afuera, teniendo siempre presente que con él no se pacta, que con este no se pacta. Pero un gobierno en minoría de Convèrgencia que es quién ganó las elecciones, y a parte las ganó bien, hubiera dado una imagen de normalidad que no lo hubiera dado tanto protagonismo al bicho. Porque ahora encima él se siente reforzado, y dice, que por él se junta todos. Ahora tengo mis dudas de que sea el camino (...) él sacó mucho rendimiento de esta situación, claro, se quedó sólo en la oposición en un momento determinado. Y claro, era la alternativa, y la gente es muy primaria en estos temas, estos no me gustan pues cojo al otro. Cuidado que el otro es el demonio. Cuidado” [Concejal de ICV en la oposición en el municipio de Vic].

<sup>461</sup> Un ejemplo de este discurso político para ilustrar los efectos que Plataforma estaba causando en la esfera política en el municipio de Vic pueden leerse a continuación: “La dinámica es fatal porque hay mucho miedo al personaje ese [Josep Anglada]. Ese tío se zampó tres mil votos de convergentes y socialistas. Y eso ha hecho que el discurso se vaya a la derecha para satisfacer a la gente que se les ha ido. Y a parte, el tío es la segunda fuerza política en el consistorio, y eso también, el jefe de la oposición es él que es un energúmeno, un analfabeto, un tío violento, maleducado. Imagínate el panorama, ha sido una mierda, a nivel de discurso desde luego. Yo creo que el ayuntamiento no ha dejado de hacer aquello que debía hacer, lo más urgente no lo dejado de hacer, pero claro, el nivel de discurso ha cambiado, ha cambiado. A raíz más que de la entrada, los primeros cuatro años que estuvo aquí, que estaba sólo, yo creo que lo tuvo bastante a raya. Pero ahora que es la segunda fuerza política, que tiene gente que no se avergüenza de decir yo soy de estos. Pues el discurso yo pienso que ha cambiado, mucho el discurso, y los actos yo creo que se continúa haciendo lo mismo, pero por necesidad. Pero yo creo que antes había un discurso desde el poder político más conciliador frente a este problema, o ante este problema, y ahora el discurso ha dejado de ser conciliador. Y ahora tienen que cumplir, más duro, más exigente” [Concejal de ICV en la oposición en el municipio de Vic].

En paralelo al crecimiento de Plataforma nos encontramos con la gestión de la diversidad religiosa en el ámbito local en Cataluña, especialmente, de la apertura de oratorios y mezquitas para el credo musulmán. En cada municipio conscientes de que este era un tema delicado de afrontar se siguieron diferentes vías, pero con una constante, la posición contraria a su instalación de parte de la población local que mostraba su rechazo en el ámbito público. Lo cierto que la ideología puede indicarnos una mayor o menor sensibilidad, pero en este terreno no ha sido determinante, algunos responsables de partidos de centro-derecha apostaron por la apertura de las mezquitas en el centro urbano a pesar de la oposición ciudadana, con instrumentalización de esta cuestión a veces por la oposición, principalmente por Plataforma per Catalunya y a veces por el Partido Popular como sucedió en Badalona (Barcelona).

No obstante, y con la lógica de barrer para fuera de casa, muchas localidades optaron por dar permisos para oratorios y mezquitas en polígonos industriales, es decir, alejar de la vista de los autóctonos estas muestras de alteridad. A pesar de contar con una legislación muy avanzada a la que no ejecutada en cuando a libertades religiosas en España, y que la propia Generalitat elaboró una ley de cultos, y que cuenta con un departamento especializado en asuntos religiosos, en este tema las entidades locales han tenido una respuesta muy dispar y en base al conocimiento de su propia realidad municipal. No sólo las mezquitas han estado en el foco del rechazo ciudadano, en ocasiones, la apertura de gurdwaras sij también ha supuesto movimientos en contra por parte de la ciudadanía. Queda un largo recorrido para lograr consensuar una serie de pautas para la implementación del derecho a practicar credos diversos en el espacio público, y una aplicación no arbitraria de permisos y condiciones<sup>462</sup>.

---

<sup>462</sup> A continuación podemos ver en el siguiente extracto de entrevista seleccionado cómo se ha operado desde el ámbito local en la gestión de la diversidad religiosa: "Ahora, hemos positivizado la inmigración musulmana. No tenemos que negar que afrontar la apertura de una mezquita es afrontar una recogida de firmas, por demagogia, por desconocimiento, porque hay partidos políticos que están poniendo el dedo en la yaga, y dicen que el Islam es negativo, que va en contra de los valores occidentales, pero lo que nosotros estamos es mirando que las comunidades más moderadas que por suerte en Badalona las tenemos. Sí que es cierto que en muchos informes del CNI [Centro Nacional de Inteligencia] se habla del triángulo que es Badalona, Santa Coloma y Sant Adrià que es donde hay posiblemente comunidades yihadistas problemáticas radicales. Pero en cambio los líderes de las comunidades musulmanas pues son moderados. Y tenemos que apostar por ellos. Primero porque la Constitución así lo dice. Y a quién no le guste que haya mezquitas en Cataluña o en España que cambie la Constitución. Yo se lo digo. Cambiemos la constitución. Y nos volvemos católicos o nos volvemos antimusulmanes. Pero si tenemos que respetar la ley, están viviendo aquí, por lo tanto yo les tengo que garantizar. Y dos, con la nueva ley que también se ha aprobado en el Parlament de Cataluña pues garantiza más el derechos. También obliga a más cosas, es decir, regulariza mucho más y a los ayuntamientos. A mí, yo estoy encantado que la Generalitat nos obligue a fiscalizar pero a abrir oratorios. Y poner un poco de orden. Porque lo que no era serio era que Badalona prohibiera el culto musulmán, y se basara en la ordenanza de pública concurrencia. En Santa Coloma de Gramanet, pues, fueran



El tema del aprendizaje del catalán se vive de una manera más relajada fuera de Barcelona y de su área metropolitana, en parte porque la normalización del catalán como lengua vehicular está más asentada, y esto garantiza un entorno favorecedor de la inmersión lingüística. La polémica que puede vivirse en los pasillos del Parlament enciende menos pasiones en los ámbitos municipales, lo cierto es que con los programas de acogida no se alcanzaban en el año 2011 un número de horas suficientes como para poder dominar el catalán con solvencia, y en su gran mayoría, esta formación sólo llegaba a las veinte horas. Más allá de las interpretaciones más elaboradas, las asociaciones de inmigrantes entrevistadas apuntan a que sus nacionales no se apuntan a cursar estudios de catalán por cuestiones como los horarios, el coste de comprar los libros o los cuadernillos, y porque el paso para aprender el catalán suele venir acompañado de la decisión de permanecer en Cataluña. También es cierto, que en ocasiones el precio a pagar para lograr consensos políticos en materia de inmigración pasa por la exigencia del Partido Popular de que se cubra la demanda de clases de español por parte de la población extranjera. Dista mucho Cataluña de ser un lugar dónde es imposible aprender español como lengua extranjera, no obstante, existe una oferta más acentuada para potenciar el aprendizaje de su lengua propia, aunque con obstáculos como cursos con escaso número de horas y costes para un sector con escasos recursos económicos<sup>463</sup>.

Pero si alguna política ha sido bien acogida en el escenario local, más allá de las específicas en materia de integración de inmigrantes, ha sido la Ley de Barris que ha

---

un poco más laxos, incluso cedieran terrenos, como están haciendo en Cansand donde hay una mezquita pública o un solar público. Hay una gudwuara sij en espacio público. Que te fueras a Lleida y hubiera una ordenanza concreta de espacios de culto. Y que cada municipio hiciera lo que le diera un poco la gana. Vale, eso era un poco escurrir el bulto, y ahora hay una normativa autonómica en Cataluña que nos defina claramente dónde pueden ir, qué tienen que hacer, cómo lo tienen que hacer, a mi parece perfecto. A partir de ahora no habrá que hacer esa ambigüedad o esa arbitrariedad que hay ahora” [Concejal de Convergencia i Unión en el gobierno de un municipio del área metropolitana de Barcelona]

<sup>463</sup> A continuación podemos leer un extracto de entrevistas realizados a políticos locales para ver cómo se están implementando los cursos de catalán que forman parte de la propia ley de acogida: “En Mataró siempre ha habido mucha responsabilidad; se han llevado todas las decisiones por consenso, el Plan, el Plan de Nueva Ciudadanía<sup>463</sup>, que así se llama el documento de inmigración, se firmó en el mandato pasado, si no recuerdo mal en el año 2000..., no sé si fue en el 2004, que lo firmamos todos y se renovó en 2007 después de las elecciones, 2008, y ahí hubo ya más fricción, hubo ya más fricciones (...)Hubo un par de puntos en los que nos bloqueamos un poco, que fue el tema lingüístico con la introducción de un grupo nuevo, la CUP, que hacía especial incidencia en este aspecto, la posición un poco del catalán y tal, y nosotros lo que defendíamos era la libertad (...)Es que el problema está en que..., no en la acogida, sino después, en los cursos para adultos, que resultan que sólo financian..., no sé, pero hay como un porcentaje que para financiar una clase, por ejemplo, de castellano tiene que ser como de 3 a 2. Entonces, ¿qué pasa?, que los cursos de castellano están a tope, pero no se pueden poner más si no hay cursos de catalán. Entonces, esto hace un efecto de llave que, por ejemplo, en castellano es difícil conseguir porque no hay plazas y en catalán, a veces, pues quedan, porque lo que habría que hacer es decir: “financiamos todas las clases de adultos que sean necesarias, evidentemente en el idioma que elijan”. Pero, bueno, esto nos condiciona a nosotros. Entonces hubo un compromiso del Ayuntamiento..., porque nosotros al final decíamos que no firmábamos si no..., entonces al final hubo un compromiso del Ayuntamiento haría lo posible para que toda la demanda de castellano quedara cubierta. Si nosotros decíamos: “a nosotros nos da igual el catalán. Nosotros lo que queremos es que toda demanda de castellano sea cubierta, pero el que quiera catalán, pues perfecto” [Concejal del Partido Popular en la oposición en el municipio de Mataró]

provocado inversiones en zonas desfavorecidas que han ayudado en gran medida a mejorar la habitabilidad, la convivencia y han tenido un impacto directo en la calidad de vida de sus vecinos. En este sentido en una entrevista realizada a un técnico municipal se destaca el impacto que se ha logrado con esta política urbanística a la par que social que siguió como programa en sucesivas legislaturas hasta llegar a la actualidad:

“Nos ha servido para saber con más de detalle lo mal que estamos. Y que se ha dedicado mucho dinero, una parte muy importante del dinero a obra pública, pero en cambio, lo que era más necesario, se ha destinado un dinero al espacio público pero muy poco a las personas. Quizás requería una mayor atención a las personas. Que es lo que ellos reclamaban, que la calle estuviera más o menos bien, lo que les interesaba que su comunidad funcionase, que se pudieran pintar las fachadas, que el ascensor funcionase, que se pudieran conectar a la red del agua que en algunos casos se ha hecho. Yo creo que hay un antes y un después, los dos primeros años yo creo que no fueron nada bien, los dos últimos o los tres últimos bastante mejor. Porque se le dio una orientación más social al Pla de Barris, priorizando actuaciones de tipo social, pero también se mostró que eran muy insuficientes, y que eran necesarios muchos más recursos” [Técnico de inmigración en el municipio de Salt]

El ámbito municipal ha sido un laboratorio de experiencias en la implementación de políticas de integración de inmigrantes. La gestión de la integración de los inmigrantes por parte de los ayuntamientos catalanes ha supuesto un reto político de primera magnitud. La institucionalización de este tipo de política pública ha ayudado a encarar con solvencia técnica, que no excesivos recursos económicos, la complejidad de la convivencia y el rápido aprendizaje de aciertos y errores. El próximo desafío que tendrán que superar es la gestión sin recursos económicos de la integración de ciudadanos procedentes del extranjero, y esto si que definitivamente es una losa más con la que cargar a la larga lista de potenciales roces a la convivencia que pueden producirse dentro de la normalidad de compartir espacios entre personas diversas.

## Capítulo 8: El modelo madrileño de integración: *¿Madrid goes global o Madrid neocon?*

“Como espejo inverso de los movimientos sociales y de sus áreas “clásicas” de trabajo (multiculturalismo, ecología, solidaridad internacional, intervención social), la red de asociaciones y organizaciones conservadoras opera aquí con el propósito de trabajar sobre estos mismos ámbitos con el fin de situarlos en un nuevo plano ideológico (...) los gobiernos de Esperanza Aguirre han favorecido a entidades con mayor afinidad ideológica antes que a empresas privadas del sector que podían prestar, seguramente en mejores condiciones, esos mismos servicios. Se ha promovido así un nuevo tejido de ONG, asociaciones y fundaciones vinculadas al ideario conservador, que han ocupado, y a la vez invertido, el nicho de las clásicas redes asociativas, cooperativas y ONG de las izquierdas” (Observatorio Metropolitano, 2012: 188)

### 8.1. Madrid: demografía, economía y política.

La Comunidad de Madrid tiene 6,5 millones de habitantes<sup>464</sup> en 2013, es decir, el 14 por ciento de la población de España reside en esta autonomía. El número de extranjeros en 2013 es de 956 mil personas, lo que supone que un 15 por ciento de los residentes en esta región son extranjeros<sup>465</sup>. En la Encuesta Regional de Inmigración de 2013, realizada por el Observatorio de Inmigración-Centro de Estudios y Datos, un 21 por ciento de los inmigrantes encuestados tenían la nacionalidad española, el número de naturalizaciones va creciendo año a año lo que provocará una invisibilidad estadística del fenómeno migratorio<sup>466</sup>. Esto se debe a la relevancia de las migraciones procedentes de América del Sur que el año 2013 representaban el 30 por ciento del total de extranjeros empadronados. Entre 2002 y 2012 el porcentaje de naturalizaciones en la comunidad de Madrid representa el 30 por ciento del total de casos. Madrid, después de Cataluña, es la autonomía que mayor número absoluto de personas extranjeras concentra en el estado.

<sup>464</sup> El Padrón Municipal de Habitantes contabiliza que la población de la Comunidad de Madrid a fecha 1 de Enero de 2013 es de 6.488.347 personas (www.ine.es), lo que representa

<sup>465</sup> Los datos del Padrón Municipal de Habitantes a fecha 1 de Enero de 2013 señala que un 17,3 por ciento de los extranjeros residentes en España viven en la Comunidad de Madrid (www.ine.es).

<sup>466</sup> La Encuesta Regional de Inmigración del año 2013 realizada por el Observatorio de Inmigración-Centro de Estudios y Datos señala que un 21 por ciento de los encuestados tiene la nacionalidad española, encuestas precedentes realizadas por esta misma entidad señalaban que en el año 2012 un 15% de los encuestados tenían ya la nacionalidad española, mientras que en 2009 eran un 14% de los encuestados. Futuras encuestas podrán contrastar el ritmo del crecimiento de los naturalizados en esta Comunidad Autónoma. Enlace: <http://goo.gl/kIzUCB> [Último acceso: 15 de Junio de 2015]

Tabla 16. Indicadores sociodemográficos de la población extranjera Madrid (2000 y 2013)

Indicadores	2013	2000
<b>Población total Madrid (Padrón)</b>	6.495.551	5.205.408
<b>Población extranjera Madrid (Padrón)</b>	960.121	165.734
<b>Porcentaje pob. extranjera/pob. total (Padrón)</b>	14,8	3,183881071
<b>Permisos de residencia en vigor (31-12-2013 y 31-12-2002)</b>	388.328	100.033
<b>Distribución permisos Régimen General por motivo concesión (31-12-2013)</b>	Residencia no lucrativa: 3,7% (14.279)	Inicial: 42% (42.177)
	Reagrupación familiar: 8% (31.174)	Primera renovación: 8,8% (8.782)
	Trabajo: 13% (51.098)	Segunda renovación: 28 % (28.048)
	Circunstancias excepcionales (arraigo y razones humanitarias): 3,2 % (12.517)	Permanente: 20% (20.044)
	Residencia de larga duración: 72% (279.260)	Otros: 1% (982)
<b>Concesiones de nacionalidad Madrid (2002-2012)</b>	232.235	
<b>Concesiones de nacionalidad España (2002-2012)</b>	781.323	
<b>% Naturalizaciones Madrid/Total Naturalizaciones (2002-2012)</b>	30	
<b>Principales nacionalidades de extranjeros</b>	Rumanía (216.695; 23 %)	Marruecos (27.318; 33%)
	Marruecos (83.242; 9%)	Rep. Dominicana (11.818, 14%)
	Ecuador (75.298; 8%)	Portugal (6.851; 8%)
	Colombia (51.524; 5%)	Francia (5.738; 7%)
	China (47.582; 5%)	Filipinas (4.845; 6%)
	Perú (44.734; 5%)	Polonia (4.771; 6%)
	Bolivia (38.025; 4%)	Argentina (4.505; 5%)
	Rep. Dominicana (32.334; 3%)	Alemania (4.411; 5%)
	Bulgaria (30.418; 3%)	Estados Unidos (4.408; 5%)
Paraguay (28.122; 3%)	Reino Unido (4.149; 5%)	
<b>% Hombres y Mujeres extranjeras</b>	48,8% Hombres/ 51,2% Mujeres	47% Hombres/ 53% Mujeres
<b>Peso del alumnado extranjero sobre total en enseñanzas de Régimen General (Curso 2000-2001, Curso 2013-2014)</b>	12,2%	4,4%
<b>Peso porcentual trabajadores extranjeros sobre total de alta en la Seguridad Social en Madrid (31-12-2002 y 2013)</b>	9,4% (1.525.702)	3% (454.571)

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE/IDESCAT), Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio Permanente de la Inmigración y Estadísticas Laborales, y estadísticas educativas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

El proceso de asentamiento migratorio también puede medirse con el indicador del porcentaje de extranjeros con permiso de residencia permanente que en el año 2013 asciende a un 72 por ciento, en comparación con el año 2002 que suponía sólo un 22 por ciento. Los datos de la Encuesta Regional de Inmigración de la Comunidad de Madrid del año 2013 confirman este asentamiento porque un 9 por ciento tiene pareja de origen español, de los inmigrantes con hijos un 74 por ciento cuanta con ellos residiendo en España, y un 40 por ciento piensa residir permanente en España, frente a un 34 que cree que regresará a su país de origen y un 10 por ciento que se plantea la opción de emprender una nueva migración.

La inmigración en la Comunidad de Madrid se ha pluralizado en cuanto a orígenes de procedencia, no obstante, las nacionalidades con mayor peso en el año 2013 son la rumana con un 23 por ciento del total de personas empadronadas, un 9 por ciento tienen nacionalidad marroquí, con un 8 por ciento están los nacionales ecuatorianos, con un 5 por ciento colombianos, chinos y peruanos, las personas de Bolivia representan un 4 por ciento, y finalmente, dominicanos, búlgaros y paraguayos aglutinan un peso del 3 por ciento.

El alumnado extranjero matriculado en Enseñanzas Básicas ha pasado de un 4,4 por ciento en el curso 2000-2001 a un 12,2 por ciento en el curso 2013-2014. Estas cifras están por encima de la media nacional que se ubican en un 9 por ciento de alumnado extranjero sobre el total en el año 2013-2014. Madrid es una comunidad que crece poblacionalmente en general, pero también en las cohortes de edad que están estudiando y cuya composición cada vez es más diversa en múltiples sentidos.

Los trabajadores extranjeros de alta en la Seguridad Social en 2013 representan el 9,4 por ciento del total de cotizantes, el triple de su peso en el año 2002. Los datos de desempleo en el IV Trimestre de 2013 de la Encuesta de Población Activa revelan que un 32,5 por ciento de los extranjeros están parados frente un 18,2 por ciento de los nacionales. Los datos son mejores que para el conjunto del estado español. Pero las cifras de paro y ocupación, según la Encuesta Regional de Inmigración de Madrid del año 2013, cambian mucho por nacionalidad: sólo un 33 por ciento de las personas nacionales de países subsaharianos trabaja, un 48% de los marroquíes, un 60 por ciento de los dominicanos, un 64 por ciento de los colombinos y un 67 por ciento de los peruanos; y por el lado contrario, sólo un 8 por ciento de los chinos, un 15 por

ciento de los paraguayos y un 24 por ciento de los búlgaros está en situación de desempleo.

La inmigración ha llegado a España en una época de crecimiento económico acelerado (la economía fue el tan temido “efecto llamada”) y se ha instalado en gran medida en las autonomías locomotoras del desarrollo económico español para su posterior extensión a otros vagones regionales. La Comunidad de Madrid es la tercera comunidad española con mayor renta per cápita (después del País Vasco y Navarra)<sup>467</sup> en el año 2011. Asimismo, es la una de las autonomías que recauda más impuestos (después del País Vasco, Navarra y Cataluña) y que también más recursos económicos recibe por parte del gobierno central en concepto de cesión de tributos (después de Cataluña)<sup>468</sup>. Es la tercera autonomía con mayor presupuesto, después de Cataluña y Andalucía, en el año 2011<sup>469</sup>, y seguida de la Comunidad Valenciana. La propia situación privilegiada de la Comunidad Madrileña también es un factor que ayuda en su progreso económico y social, no debemos olvidar que la centralización de las instituciones estatales beneficia en enorme medida a Madrid.

Madrid, desde finales de los noventa hasta el año 2008 es sinónimo de crecimiento económico (De Prada, 2008: 144), de aumento del empleo por la vía de la terciarización<sup>470</sup> y de la construcción, a la par que se produce el declive del empleo en el sector industrial. Es el Madrid que atrae población migrante como mano de obra para puestos poco cualificados, de bajas tasas de desempleo, y finalmente de incremento (desigual) de las rentas económicas. En definitiva, “Madrid goes global”, es decir, la urbe se inserta en la economía global, aunque esto se traduce en una gran inequidad económica y social. Emerge el precariado o el fenómeno de salarios bajos e inestables relacionados con el sector servicios, se destruye el viejo proletariado del

<sup>467</sup> El producto interior bruto per cápita de la Comunidad de Madrid en el año 2011 asciende a 29.731 euros, la tercera más alta de España después del País Vasco y Navarra (Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.es](http://www.ine.es)).

<sup>468</sup> Datos para el año 2010 de recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2000-2010 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ([www.minhag.gob.es](http://www.minhag.gob.es)). No obstante, en esta estadística no existen datos agregados de la recaudación por cada una de las Comunidades Autónomas, pero sí desagregados por cada tipo de impuestos. El régimen especial fiscal del País Vasco y Navarra colocan a estas dos autonomías entre las que más recaudan seguidas de Cataluña, y posteriormente, de Madrid. La falta de transparencia en esta información estadística es una constante a lo largo del tiempo y que impide en muchas ocasiones debates basados en datos empíricos sobre temas como la financiación autonómica.

<sup>469</sup> Los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ([www.minhag.gob.es](http://www.minhag.gob.es)) desvelan en los presupuestos iniciales consolidados del año 2011 que la región de Madrid tiene un presupuesto de 18.768,45 millones de euros, los que representa un 12 por ciento de la suma de los presupuestos autonómicos. Cataluña y Andalucía reciben 33 mil millones y casi 32 mil millones de euros, lo que representa respectivamente un 20% para cada una de ellas del total de presupuesto que manejan las Comunidades Autónomas. La cuarta autonomía con mayor presupuesto autonómico es la Comunidad Valenciana con 14.765,74 miles de euros en 2011. Estos datos son relevantes a la hora de diseñar y poner en marcha políticas específicas de intervención en el campo de las políticas públicas.

<sup>470</sup> Observatorio Metropolitano (2007: 37-38) afirma que esta fase de crecimiento de la ciudad de Madrid, y por extensión de la región, está vinculada con la reubicación estratégica de la urbe en la economía global.

capitalismo fordista, y brota una nueva oligarquía corporativa que provoca una concentración del poder económico en grandes empresas españolas, a lo que hay que sumar una centralización del poder político (Observatorio Metropolitano, 2007).

Al hecho de que Madrid es una de las regiones más ricas en términos absolutos, se le suma la tendencia de los últimos años que parece indicar que a medio plazo será la que concentre mayor abundancia dentro del territorio estatal, a lo que debemos añadir el “efecto centralidad”, es decir, la aglutinación en sus confines de las principales instituciones estatales del poder ejecutivo, legislativo y judicial, la propia presencia de una autonomía que se ha desarrollado tardíamente pero que ha ganado mucho peso político en la última década, y finalmente, la capitalidad que recae en el municipio de Madrid. Esta centralidad de Madrid provoca la acumulación de recursos públicos y privados en un territorio reducido como es el que ocupa la Comunidad de Madrid. Parafraseando el título de la obra de Pascual Madoz, Madrid: Audiencia, Provincia, Intendencia, Vicaría, Partido y Villa.

La descentralización no ha provocado una dispersión en el territorio de las instituciones del Estado, lo cual produce una concentración del poder económico, social y político en el territorio madrileño. Un hecho significativo es que la región de Madrid es el segundo territorio con mayor número de población ocupada después de Cataluña, y la segunda autonomía, después de Andalucía, con mayor concentración de empleo público con 476 mil personas de un total de 2,9 millones en el año 2013<sup>471</sup>.

El “efecto centralidad” y el acrecentamiento de la riqueza en la región madrileña, rompen con la histórica hegemonía económica en España de los focos industriales del País Vasco y Cataluña. No obstante, la Comunidad Madrileña se caracteriza por padecer un subdesarrollo institucional en la década de los ochenta y principios de los noventa<sup>472</sup>. Este subdesarrollo institucional se concreta en un ritmo

---

<sup>471</sup> Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del primer trimestre de 2013 señalan que la Comunidad de Madrid cuenta con 447,1 mil asalariados en el sector público (incluidas todas las administraciones) de un total de 2.951,7 mil personas en el conjunto del territorio español, esto supone que un 16% del total de empleo público asalariado se concentra en la Comunidad de Madrid. Esta región también concentra el 16% de los ocupados en España con 2,760,7 miles de personas de un total de 17.030,2 miles de personas ocupadas, siendo la segunda región que mayor número de personas cuenta entre sus límites, después de Cataluña. Los datos de empleo público Datos del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)). El peso del empleo público en Madrid en relación al conjunto de personas ocupadas representa un 17 por ciento porque el denominador es alto, y este dato de peso del sector público es similar para el conjunto del Estado Español, siendo más elevado este peso en Andalucía donde representa un 20 por ciento, y mucho más bajo en Cataluña donde sólo alcanza a un 13 por ciento de las ocupaciones.

<sup>472</sup> Un hecho indicativo de este fenómeno es que se pensó que la provincia de Madrid formase parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a la que Madrid estuvo vinculada desde el siglo XIX. Será en 1983 cuando se constituye la actual Comunidad Autónoma, siendo la última en proclamarse comunidad autónoma. Su estatuto de autonomía fue aprobado el 1 de Marzo de 1983. Ciertamente, la Comunidad de Madrid no tiene el rango de nacionalidad histórica reconocida por la Constitución para los

más lento en la recepción de competencias del Estado, y en la ralentización de la puesta en marcha de instituciones autonómicas propias por la alargada sombra del Estado. Pero esta situación se ha invertido con la llegada al poder de Esperanza Aguirre en el año 2003 a la presidencia de la Comunidad.

El efecto centralidad es un problema común en los estados europeos, la capitalidad del Estado provoca una mayor concentración de recursos de todo tipo a su alrededor. No obstante, el declive económico de los polos catalán y vasco, ha provocado que cada vez su peso político, económico y cultural sea más importante, al igual que la relevancia demográfica de la capital en la región, en el municipio de Madrid reside la mitad de la población empadronada<sup>473</sup> en la región madrileña en el año 2012.

La Comunidad de Madrid ha estado gobernada desde 1995 hasta la actualidad por el Partido Popular. Lo que han cambiado son los presidentes de la Comunidad, desde 1995 hasta 2003 ha estado al frente Alberto Ruíz-Gallardón; desde 2003 hasta 2012 la presidenta fue Esperanza Aguirre; y desde el 27 de Septiembre de 2012 hasta el 25 de Junio de 2015 fue dirigida por Ignacio González González. En esta tesis doctoral nos centraremos en el período gobernado por Esperanza Aguirre, y más concretamente, estudiaré el discurso, la gestión y las políticas implementadas en materia de integración de inmigrantes en la Comunidad de Madrid en la VIII Legislatura 2007-2011, aunque habrá referencias a gestiones anteriores. El hecho de que esté gobernada por el Partido Popular es relevante, porque nos permitirá acercarnos a un modelo de gobierno de la integración y la inmigración de extranjeros desde una institución dirigida por un partido conservador, que se define como una “formación política de centro reformista al servicio de los intereses generales de España”<sup>474</sup>.

---

territorios de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía. Por lo tanto, en el nacimiento de la autonomía madrileña no existe una reivindicación política como en otras de sus afines.

<sup>473</sup> Los datos del Padrón Municipal de Habitantes del año 2012 indican que el municipio de Madrid residente 3.233.529 personas y en la Comunidad de Madrid constan empadronadas 6.498.560 personas. De las personas que residen en el municipio de Madrid hay 501.800 extranjeros, lo que supone que un 15,5% de la población es extranjera ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

<sup>474</sup> En el artículo 2 de los Estatutos del XVI Congreso del Partido Popular se caracteriza al Partido Popular como “una formación política de centro reformista al servicio de los intereses generales de España, que tiene a la persona como eje de su acción política y al progreso social como uno de sus objetivos. Con clara vocación europea e inspirado en los valores de la libertad, la democracia, la tolerancia y el humanismo cristiano de tradición occidental, defiende la dignidad del ser humano y los derechos y libertades que le son inherentes; propugna la democracia y el Estado de Derecho como base de la convivencia pluralista en libertad; promueve, dentro de una economía de mercado, la solidaridad territorial, la modernización y la cohesión social así como la igualdad de oportunidades y el protagonismo de la sociedad a través de la participación de los ciudadanos en la vida política; aboga por una comunidad internacional fundamentada en la paz y en el universalismo respecto de los derechos humanos”. Enlace:



El factor geopolítico que rodea a la región de Madrid tiene relevancia en la institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes. En un mismo territorio y tiempo convivieron almas institucionales distintas (estatal, autonómica y local) y se concentran los principales actores políticos que tienen influencia sobre la inmigración: parlamentarios, partidos políticos, administraciones e instituciones de representación política, sindicatos, principales organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones de inmigrantes, académicos, y un largo etcétera. Claro que esta centralidad tiene un reverso que consiste en que el silenciamiento del discurso, gestión e implementación de políticas autonómicas, con matices, porque en Madrid la influencia de la política nacional es mayor que otras regiones españolas (López Sánchez, 1999: 31). Esta realidad mediática de supremacía de lo estatal, ha sido aprovechada por la propia Comunidad de Madrid para lograr una mayor relevancia en la crítica que realiza a las políticas gubernamentales estatales derivada de su cercanía a los grupos mediáticos, económicos y políticos. Si la relevancia de lo estatal se come la importancia de lo regional, la única forma de entrar en ese marco mediático es ser noticia a nivel estado, y parte de la estrategia comunicativa implica ejercer desde la autonomía una oposición a la política estatal. Con lo esto se consigue visualizar la Comunidad de Madrid, una mayor atención mediática, y también se condena al ostracismo a la oposición en el gobierno regional por su escasa presencia en los medios que generan parte de la opinión pública.

A continuación empezaremos con el análisis sobre el discurso político sobre cómo debe producirse esa integración de los extranjeros en la Comunidad de Madrid.

## **8.2. La visión de la integración a través del análisis del discurso de los principales actores en la Comunidad de Madrid.**

Los partidos políticos con representación parlamentaria en la Asamblea de Madrid en la VIII Legislatura (2007-2011) eran el Partido Popular, el Partido Socialista e Izquierda Unida<sup>475</sup>. En la legislatura<sup>476</sup> 2011-2015 obtiene representación parlamentar

---

<http://imagenes.publico.es/resources/archivos/2008/11/10/1226350131083ESTATUTOS%20PP%20XVI%20CONGRESO.pdf>  
[Último acceso: 15 de Junio de 2015]

<sup>475</sup> En las elecciones autonómicas celebradas en 2007, el Partido Popular obtiene 67 escaños (1.577.926 votos, y un porcentaje de voto del 53,3%), el Partido Socialista Madrileño (PSM-PSOE) alcanza los 42 diputados (786.297 votos) y un porcentaje de voto del 33,46%, y finalmente, Izquierda Unida consigue 11 diputados, 287.707 votantes, y un porcentaje de voto de 8,89%. Enlace:

el partido Unión, Progreso y Democracia<sup>477</sup>. En este apartado nos centraremos en estudiar su visión de la integración de los inmigrantes y la vinculación con su ideología política, su percepción de las políticas específicas y por extensión de la política de la Comunidad Autónoma sobre gestión de la integración, y finalmente, el funcionamiento de los instrumentos de las políticas de integración (Foros, dispositivos, sistema de subvenciones, etc.).

La creación de discurso sobre integración de los inmigrantes a nivel autonómico por parte de gobierno regional y partidos políticos depende del espacio político que ocupe esta política específica, por ello contar con una Consejería especializada y con instrumentos de debate político como una comisión regional de inmigración en la Asamblea son instrumentos que potencian su elaboración. La Comisión de Inmigración de la Asamblea Regional de la Comunidad de Madrid fue creada por consenso de los tres grupos parlamentarios en 2004, a propuesta del Partido Socialista<sup>478</sup> y constituida por diputados de los tres partidos políticos, y desapareció en 2010. La constitución de la Consejería de Inmigración y Cooperación (2007<sup>479</sup>-2010<sup>480</sup>) supuso otorgarle a esta política de integración una relevancia central en la comunidad de Madrid, la crisis derivó en una reducción de las estructuras institucionales que devolvió el área de inmigración en 2010 a la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración.

---

<http://www.asambleamadrid.es/AsambleaDeMadrid/ES/QueEsLaAsamblea/Historia/Legislatura/07/ResultadosElectorales.html>  
[Último acceso: 1 de Julio de 2015]

<sup>476</sup> El 22 de Mayo de 2011 se celebran las elecciones autonómicas a la Asamblea de Madrid. En estas elecciones el Partido Popular obtiene 1.548.306 votos y 72 escaños, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) consigue 786.297 votos y 36 escaños, la federación Izquierda Unida logra los 287.707 votos y 13 escaños, y finalmente, Unión Progreso y Democracia (UPyD) consigue 189.055 votos y 8 escaños. Enlace: <http://www.asambleamadrid.es/AsambleaDeMadrid/ES/QueEsLaAsamblea/ComposicionAsamblea/ResultadosElectorales/>  
[Último acceso: 20 de Junio de 2015]

<sup>477</sup> En el trabajo de campo realizado pude entrevistar a representantes del Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español (PSM-PSOE) e Izquierda Unida (IU). Fueron numerosos los intentos de contactar con representantes de Unión Progreso y Democracia (UPyD) pero todos infructuosos.

<sup>478</sup> Noticia publicada por el diario El Mundo, a fecha 12 de Febrero de 2004: "La asamblea de Madrid crea una comisión que estudiará la situación de los inmigrantes". Enlace: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/02/12/madrid/1076624600.html>  
[Último acceso: 1 de Julio de 2015].

<sup>479</sup> Decreto 130/2007, de 20 de Septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Inmigración y Cooperación y de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (BOCM, 26 de Septiembre de 2007).

<sup>480</sup> Decreto 15/2010, de 18 de Marzo mediante el cual se fusionan las Consejerías de Mujer y Empleo y la Consejería de Inmigración y Cooperación, creándose la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración. Posteriormente, a través del artículo 9.2. del decreto 11/2011, de 16 de junio, la presidencia de la Comunidad de Madrid determina que la nueva Consejería de Asuntos Sociales se haga cargo de las competencias en materia de inmigración que estaban en manos de la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración.

*8.2.1. El Partido Popular de Madrid: el individuo migrante y su agencia como responsables del proceso de integración de inmigrantes.*

El líneas generales, cuando se regenta el ejecutivo gana discurso en relación al partido político que sustenta al gobierno. El mandato de Esperanza Aguirre en materia de integración de inmigrantes puede caracterizarse por defender la máxima de que la persona es responsable a título individual de su integración en la sociedad de destino, en su mandato se produce un paulatino abandono del enfoque intercultural presente en sus posiciones iniciales, se apuesta por la creación de servicios específicos externalizados y gestionados por un nuevo tercer sector más afín a sus valores políticos y religiosos, se mantiene una visión contraria a la regulación política excesiva sobre la integración de inmigrantes (y en general, sobre el resto de áreas competenciales), y finalmente, se defienden posiciones contrarias a la cesión de competencias en materia de inmigración a las Comunidades Autónomas que podemos relacionar con su defensa de un estado fuerte y centralista.

Asimismo, para el Partido Popular se debe romper el discurso victimista que rodea la inmigración para dejar paso a la agencia del actor, para iniciar el camino de la superación individual. Para ilustrar esta afirmación contamos con las siguientes frases de la entrevista realizada:

“Aquí vamos hacia una visión de la inmigración, poco colectivista, poco victimista. Porque el riesgo de cargar las tintas sobre el inmigrante víctima de, es que cuando tiene éxito no se le consiente, es decir, si tú has tutelado y sobreprotegido a un colectivo cuando miembros de ese colectivo por su esfuerzo, tienen éxito pueden ser visto con recelo por parte de la sociedad. Que, mientras tú estás trabajando en aquello que no ocupas un puesto de trabajo de un español, no pasa nada. Mientras que estás en una situación de marginación te protejo. Pero si progresas, y si tienes una casa mejor que la mía, y un coche mejor que el mío surge la xenofobia reactiva, como consecuencia de una sobreprotección y de una victimización del inmigrante” (Cargo político de la Consejería de Inmigración del Gobierno Regional de la Comunidad Autónoma de Madrid)

La visión intercultural formaba parte del discurso oficial de la Comunidad de Madrid bajo gobiernos populares, siendo uno de los ejes del Plan de Integración 2006-2008 de la Comunidad de Madrid (Prada, 2008: 143). Pero en esta legislatura (2007-2011) se suprimen las alusiones a este concepto, según las justificaciones del propio gobierno, por considerarlo ambiguo y que no remite a una misma realidad

objetivable<sup>481</sup>. La indeterminación se apodera de esta decisión nominalista, no obstante, el Partido Popular es férreo defensor de los valores y legados de las sociedades occidentales, e incluso, de la herencia católica en Europa. Esto puede ser un freno para una mayor apertura a la aceptación de la diversidad cultural. La evidencia empírica recogida indica que su tendencia a defender que la ciudadanía política debe estar condicionada a un asimilacionismo cultural. Estas afirmaciones pueden ser apuntaladas por estos extractos de entrevistas realizado:

“O sea, la ciudadanía no se puede dar a cambio de nada, la ciudadanía no es patrimonio del que la posee, no lo es, pero tampoco se puede regalar. Es decir, aquí hemos hecho una serie de conquistas. Y los relativistas culturales y los multiculturalistas extremados esto no lo admiten pero yo creo que hay una serie de valores que aquí hemos consolidado como fruto de muchas luchas de años, de siglos en algunos casos a los que no podemos renunciar en virtud de una mala acogida entendida. Yo en nombre de los derechos culturales de los inmigrantes no puedo consentir que una mujer vaya cuatro pasos por detrás de su marido porque eso forma parte de su cultura. Ni puedo ser condescendiente con ciertas cuestiones que ahondan en la desigualdad entre hombres y mujeres. Entonces bueno, yo entiendo el contrato como decir que esta sociedad que te acoge te ofrece unos servicios y te ofrece también unos valores. Y tú te comprometes a apuntar eso. Ese es el contrato y a mí eso no me parece mala idea, y luego, cómo se articule esto políticamente puede gestionar mayor o menor problema” (Cargo político de la Consejería de Inmigración del Gobierno Regional de la Comunidad Autónoma de Madrid).

“A nosotros nos han vaciado convenios por poner una palabra, por poner la palabra intercultural. La palabra intercultural no gusta a la Comunidad de Madrid. Entonces, el convenio de inmigración, entonces nos han dicho, podría buscarlo, es que cambiemos la palabra intercultural. Porque no le gusta y hay que poner otra cosa. Entonces es una chorradita pero es un poco, define en que historias están” [Responsable municipal del área de inmigración en un municipio de la Comunidad de Madrid]

Las críticas de la oposición al gobierno regional popular se han centrado en su gestión partidista de las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro y asociaciones de inmigrantes, y en concreto a las instituciones que gestionan los Centros de Participación e Integración (CEPI) de la Comunidad de Madrid por su vinculación con creencias ultraconservadoras. La Comunidad de Madrid ha impulsado con subvenciones a entidades con poca experiencia en el sector y con un perfil marcadamente religioso, consciente que el tejido con más experiencia y con mayor consolidación no era afín a su ideología. La apuesta se justifica desde los populares por

---

<sup>481</sup> En el programa electoral del Partido Popular de Madrid para las elecciones autonómicas de 2011 no existe ninguna alusión a la inmigración ni a la población extranjera. Se trata de un documento breve y muy sintético de 48 páginas. Pero la inmigración deja de formar parte de sus propuestas programáticas.

la necesidad de apoyar a entidades que acaban de nacer y de tamaño medio, las organizaciones más fuertes e históricas reciben fondos del Ministerio de Trabajo e Inmigración en la última legislatura de Rodríguez Zapatero. No obstante, no es una táctica sino más bien una estrategia que va más allá, al final se trata de disputarle a los rivales políticos del margen izquierdo el monopolio del sector social, e incluso, usurparle el discurso a los partidos de la izquierda. Unas frases que pueden ejemplificar esta afirmación son las siguientes:

“Y yo creo que ellos han jugado mucho el maniqueísmo de que *“nosotros estamos a favor de los inmigrantes y vosotros en contra”*. Y se han dado cuenta de que el gobierno de la Comunidad de Madrid ha hecho una apuesta muy importante por la inmigración y por la integración de la inmigración. Y eso les da un poco de rabia. Yo creo que nos tienen bastante rabia porque les hemos querido quitar un territorio que creían que era suyo. Incluso hemos tenido discursos de defensa de los inmigrantes muy por delante de la izquierda” (Cargo político de la Consejería de Inmigración del Gobierno Regional de la Comunidad Autónoma de Madrid) .

Coherente con su pensamiento más liberal, y por lo tanto contrario a la reglamentación excesiva, el Partido Popular de Madrid defiende el “contrato de integración” como bandera política, pero en contraste con el Partido Popular Valenciano no está a favor de regular el mismo a través del “compromiso de integración” a nivel autonómico. El principio de desregular y no intervenir serían las claves de la opción madrileña. Donde se produce confluencia es en la letra de la canción, es decir, en la idea de que el inmigrante debe esforzarse para ganarse su espacio en la sociedad de destino, y la música es distinta porque los populares madrileños intentan (en el plano discursivo) reducir lo máximo posible sus actuaciones, la práctica es otro cantar que veremos con posterioridad.

El Partido Popular de Madrid en el Gobierno de la Comunidad de Madrid también se caracteriza por ser el adalid de una visión recentralizadora del Estado Español, y para ello ha tenido que polemizar y criticar el aumento de competencias de las autonomías, concretamente de Cataluña. En materia de extranjería tanto el Estatuto de Autonomía Catalán, refrendado de forma definitiva por el Tribunal Constitucional, como las negociaciones con *Convergència i Unió* del gobierno de Zapatero para aprobar la ley de extranjería 2/2009, han propiciado un aumento de

competencias autonómicas en materia de extranjería<sup>482</sup>. La posición de la Comunidad de Madrid en estas cuestiones ha sido beligerante, llevando incluso a exigir la devolución de competencias en materia de extranjería al Gobierno Estatal. En este sentido, la pugna partidista entre el nacionalismo español centralista y los nacionalismos periféricos han contribuido a enrarecer el ambiente de convivencia en España, y la inmigración no se quedado fuera de la contienda. La idea del nuevo pensamiento conservador pasa porque la nación española está siendo atacada por múltiples flancos, convertir al opresor en víctima, es decir, la nación española estaría siendo damnificada por los nacionalismos periféricos. Aquí nace un nuevo discurso del que no sólo es beneficiario el Partido Popular, sino el partido Unión Progreso y Democracia (UPyD). La movilización política del neoconservadurismo en España pivota en la vindicación de la nación española, el antiterrorismo y la defensa del catolicismo frente al laicismo (Observatorio Metropolitano, 2012: 120). El principal éxito político de Esperanza Aguirre es que consigue visibilizar como ente político a la comunidad autónoma madrileña, y especialmente, construir desde esta región una oposición constante al gobierno socialista de José Luís Rodríguez Zapatero. En la actualidad, con un gobierno conservador al frente de la presidencia del estado tampoco es posible continuar con este juego político de contrapoderes.

#### 8.2.1.1 Análisis comparado de las posiciones y discursos populares en la Comunidad de Madrid y la Valenciana

El Partido Popular ha gobernado la Comunidad Valenciana desde el año 1995 hasta el 2015. En la VII Legislatura (19-09-2008 hasta 22 de Junio de 2011) estaba al frente de la Consejería de Inmigración y Ciudadanía, Rafael Blasco Castany, y como presidente de la Comunidad Autónoma, Francisco Enrique Camps Ortiz. Son dos casos de larga hegemonía política en territorios que concentran población y riqueza. Pasaremos a analizar sus diferencias y semejanzas en materia de políticas de integración de inmigrantes.

---

<sup>482</sup> La propia posición del Partido Popular a nivel nacional, consensuada con los representantes del Partido Popular al frente de responsabilidades de inmigración, fue contundente y contraria ante la cesión de competencias en materia de extranjería del Estado a las comunidades autónomas. En una noticia colgada en su página web destaca su titular: *"El PP rechaza la transferencia de las nuevas responsabilidades en Inmigración a las CC.AA."* Enlace: <http://goo.gl/Y4WoUb> [Último acceso: 24 de Junio de 2015].

En su visión de la integración podemos destacar que existe confluencia en su aceptación de la visión europea de integración que emana de los principios básicos comunes acordados en el año 2004, e incluso, en el énfasis sobre la necesidad de que la población extranjera demuestre su esfuerzo de integración en la sociedad de acogida. Quizás aquí el principal matiz sea que el gobierno popular valenciano ha mantenido en sus documentos y discursos el concepto de interculturalidad en su esquema del proceso de integración, y ha apostado por la figura profesional del mediador, dentro de su esquema de intervención. A lo que podríamos sumar la singular apuesta valenciana por el diálogo interreligioso como una vía para el encuentro de culturas, que no ha seguido la Comunidad de Madrid.

Desde la Generalitat Valenciana históricamente el pulso territorial es con Cataluña, más allá de que se intentase ejercer de contrapeso también a la política migratoria del gobierno Zapatero. A pesar de la distancia y separación con Cataluña, hay lazos mediterráneos que parecen unir ambos territorios por un hilo invisible, lo que se concreta en un mayor apego a intervenir políticamente y legislar sobre los asuntos migratorios. La Comunidad Valenciana apostó por incrementar en sus competencias de integración de inmigrantes en su nuevo Estatuto de Autonomía<sup>483</sup>, y por la regulación normativa al aprobar la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat sobre “Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana”<sup>484</sup>.

En ambas estructuras administrativas autonómicas se apostó por la creación de una consejería que llevase específicamente temas de integración de la población inmigrante. En la Comunidad Valenciana se pusieron en marcha las agencias AMICS<sup>485</sup>, oficinas municipales de información, mediación, asesoramiento y orientación par el colectivo inmigrante que nacen de la cooperación entre administración autonómica y entes locales. Esta red tiene un carácter público y forma parte de la propia administración municipal. En la Comunidad de Madrid la apuesta fue por los Centros de Participación e Integración (CEPI) que fueron puestos en manos de entidades del

---

<sup>483</sup> El artículo 10.3. del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana manifiesta que es competencia de la Generalitat los “derechos y atención social de las personas inmigrantes con residencia en la Comunidad Valenciana”.

<sup>484</sup> La Ley 15/2008 fue publicada en Diario Oficial de la Comunidad Valenciana número 5911 de 11 de Diciembre de 2008. Enlace: [http://www.docv.gva.es/portal/ficha\\_disposicion.jsp?id=26&sig=014362/2008&L=1&url\\_lista=](http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?id=26&sig=014362/2008&L=1&url_lista=) [Último acceso: 29 de Junio de 2015].

<sup>485</sup> Enlace sobre las Agencias AMICS de la Generalitat Valenciana: <http://www.bsocial.gva.es/web/integracion-inclusion-social-cooperacion/agencias-amics> [Último acceso: 29 de Junio de 2015].

tercer sector. También en estas dos visiones y gobiernos populares en temas de integración de inmigrantes puede existir cierta similitud en la influencia del pensamiento católico en sus planteamientos, y que ambas gestiones al frente de esta área han sido cuestionadas por la investigación judicial de la trama Gürtel y el caso Blasco con consecuencias penales para los responsables valencianos<sup>486</sup>. La corrupción en la gestión de programas y fondos transnacionales de programas de cooperación es un indicador más del grado de institucionalización de la deshonestidad en lo público más allá de la política en cuestión, y por otro lado, también supone un descrédito para un tipo de política pública al verse envuelto en investigaciones judiciales. Algunos extractos sobre la visión política del gobierno popular en la Comunidad Valenciana puede verse en los siguientes extractos de entrevista realizados:

“Seguimos la misma senda, Madrid no lo tiene tan desarrollado como nosotros. Madrid lo de las Escuelas de Acogida lo tiene como conoce tus leyes. Los AMIS los tiene como los CEPIS. El diálogo interreligioso él no lo ha desarrollado, pero en cambio ha desarrollado el diálogo intercultural. Sigue el mismo camino pero hay aspectos que no los tiene desarrollados. Pero más o menos sigue el mismo modelo. (...) Ellos han optado por la interculturalidad, pero la interculturalidad no puede substituir la fuerza del líder religiosa. Esa es la única diferencia”. [Ex director de Inmigración de la Consejería de Inmigración en la etapa 2010-2012]

“El modelo de integración no es ni el multiculturalismo, en el cual cada comunidad vive de espaldas a la otra, y la administración se inhibe de intervenir, y no fomenta el encuentro, cada uno vive de espaldas al otro, y se alcanzan unos mínimos de acogida y nada más. Eso que era normal en Holanda, Países Bajos y Reino Unido, es no es integración, eso no es nuestro modelo. Integrar a la persona que viene en su comunidad de origen es provocar un gueto. Ni tampoco es el asimilacionismo francés ni alemán. Si usted quiere integrarse sea ciudadano de la república. Usted es un trabajador invitado, viva su vida y mientras esté aquí hable alemán. No esto tampoco es integración, ¿por qué?, pues porque está la identidad a la que no se renuncia y eso surgirá y provocará un choque. Es lo que ha pasado en Francia. Cuando Mohamed es excluido cuando es ciudadano de la República. Y después de cinco años obtiene la nacionalidad. Ni tampoco con un examen. Usted está integrado porque responde a un cuestionario. No. La integración es un proceso largo donde necesariamente la sociedad que acoge y el que es acogido, han de conocerse y de encontrarse. El que acoge debe ver la utilidad del que viene, y que acoge, siempre y cuando le respete, ha de respetar su propia identidad. Pero ha de exigir que respete su propia identidad, pero alto, ha de respetar la sociedad de acogida y saber y conocer las leyes, los valores constitucionales, y sobre todo la lengua de la sociedad de acogida. Es un camino de doble dirección. Ahí los poderes público no se han de inhibir como en el primero, ni tampoco han de imponer con en el

<sup>486</sup> El caso Blasco investigó las subvenciones otorgadas a la Fundación CYES para programas de cooperación al desarrollo, y terminó con la condena a 8 años de prisión y 20 de inhabilitación absoluta para el exconseller de Solidaritat i Ciutadania (2007-2011) de Rafael Blasco Castany como autor de un delito de malversación de caudales públicos, y con la pena de inhabilitación especial de 7 años para el exdirector general de Inmigración y Cooperación (2010-2012) de Josep María Felip i Sardà como autor de un delito de prevaricación administrativa. Enlace: <http://www.casoblasco.info/quien-es-quien> [Último acceso: 29 de Junio de 2015].



segundo, sino que han de facilitar ese encuentro entre la sociedad de acogida y el que es acogido a través de una serie de medidas. Y esas medidas son aquellas que persuadan a la sociedad que acoge que el hecho migratorio es positivo. Que faciliten a los que acogen los medios por los que puedan entender y comprender que el que viene se le ha de respetar su identidad. Y facilitar a su vez aquellos servicios sociales dentro del país de acogida para que se cumpla aquello del artículo 15 del Tratado de Lisboa que los trabajadores son iguales dentro de los países de la Unión y tienen los mismos derechos. Pero a su vez ha de facilitar a los que vienen los medios necesarios para decirles, oiga, mire usted, aquí hay unas normas, unas leyes, unos valores constituciones, una lengua, en una palabra el poder público ha de facilitar no sólo los servicios públicos (...) sino que les ha de facilitar los medios para los que se pueda integrar en una cultura política común. Y una cultura pública común no es la de la cultura, ni las religiones, sino la que define la constitución sin más” [Ex director de Inmigración de la Consejería de Inmigración en la etapa 2010-2012]

### 8.2.2. *El Partido Socialista de Madrid: A la defensiva y entre dos fuegos*

El Partido Socialista de Madrid (PSM-PSOE), que podemos definir por su ideología socialdemócrata<sup>487</sup>, es el principal partido de la oposición en la Asamblea Regional de la Comunidad Autónoma de Madrid. El Partido Socialista tuvo responsabilidades de gobierno en la autonomía en la década de los ochenta y principios de los noventa, desde entonces, elección tras elección va perdiendo votos en los comicios autonómicos. Parte del discurso del Partido Popular de Madrid en materia de inmigración se basa en crítica la acción de gobierno que presidía Rodríguez Zapatero en esta materia, a lo que hay que añadir una apropiación (¿indebida?) del léxico utilizado por las fuerzas de izquierdas, que finalmente queda vaciado de contenido. No pienses en un tea party conservador, piensa en Esperanza Aguirre. Este ha sido el enmarcado discursivo flexible que ha conseguido imponer con carisma mediático el gobierno de la Comunidad de Madrid, y que lógicamente, estuvieron acompañados por unos resultados electorales que corroboraban el éxito de la estrategia, que ha supuesto un desgaste en el plano regional del Partido Socialista de Madrid. Los discursos se adaptan al electorado por eso su cierta maleabilidad es una constante. Podemos decir, que la acción de gobierno del estado puede haber pasado una factura a nivel regional. Contextualizaremos esta afirmación con el siguiente extracto de entrevista:

<sup>487</sup> El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se define en los Estatutos de su Congreso 38, celebrado en 2012, en el artículo dos como una “organización política de la clase trabajadora y de los hombres y mujeres que luchan contra todo tipo de explotación, aspirando a transformar la sociedad para convertirla en una sociedad libre, igualitaria, solidaria y en paz que lucha por el progreso de los pueblos”. Enlace: <http://www.psoe.es/source-media/000000515500/000000515572.pdf> [Último acceso: 22 de Junio de 2015].

“Ellos tienen un discurso que hay que desmontarlo porque utilizan las mismas palabras que nosotros. Libertad, equidad, solidaridad, justicia. Esto desde hace tiempo. Cuando ellos hablan de libertad no es mi libertad, cuando ellos hablan de equidad no es mi equidad, y cuando ellos hablan de, pero su discurso es totalmente torticero. Entonces esto va ahí, y nosotros hacemos, y además lo hacemos casi sin gastar. Porque cómo han transmitido que están muy interesados por la inmigración, que invierten mucho dinero en la inmigración, pero luego cuando van a otro espacio son capaces de decir que el contrato de integración. Es decir, ser el doble de. Utilizan nuestras palabras, hacen el discurso buenista con la inmigración. Por el otro lado hablan a la ciudadanía nacional cómo quieren oírlo: *“pero aquí va entrar el que tal”*, *“control férreo de la inmigración”*, tal. A la vez nos pueden criticar diciendo por qué hacemos redadas de la inmigración. Pero como no tienen problema, y cómo voy saltando, primero salto a esto y les digo lo que quieren a estos, y después cambian” (Parlamentaria del Partido Socialista de Madrid en la Asamblea Regional de la Comunidad de Madrid).

Los principios fundamentales que defiende el Partido Socialista de Madrid en materia de integración de inmigrantes son la normalización, la igualdad de oportunidades y la interculturalidad<sup>488</sup>. El discurso sobre integración cultural pierde posiciones en el relato socialista para dejar el protagonismo a la necesidad de mayor igualdad de trato y acceso a los servicios por parte de los inmigrantes, y también para remarcar su discurso opositor al gobierno de Esperanza Aguirre. El Partido Socialista, y más concretamente la parlamentaria entrevistada, señala su posición contraria a la creación de redes de atención paralelas para atender a extranjeros; un ejemplo, sería la existencia de los Programas de Orientación Profesional para Inmigrantes (POPI) gestionados por organizaciones sin ánimo de lucro y que dependen del Servicio Regional de Empleo, la alternativa socialista pasaría por cualificar a los profesionales del Servicio Regional de Empleo en materia de extranjería para que así los inmigrantes utilizaran este servicio al igual que lo hacen los nacionales<sup>489</sup>. El matiz con Izquierda Unida está en que el Partido Socialista no tiene una posición tan marcadamente

---

<sup>488</sup> En el programa del Partido Socialista de Madrid (PSM-PSOE) de las elecciones autonómicas de 2011 ha hecho 6 referencias a lo largo de todo el texto a la palabra “inmigración”. Este programa electoral recoge un apartado denominado “Integración e Interculturalidad” que incluye las propuestas en materia de integración de inmigrantes. En el programa electoral se corrobora el principio de igualdad que defiende el PSM en la siguiente frase: *“Para los y las socialistas madrileños todas las personas que vivimos y convivimos en esta región, por el hecho de ser ciudadanos tenemos los mismos derechos y deberes. Nuestro trabajo se dirigirá a promover acciones que avancen en la efectiva igualdad de oportunidades y trato para una ciudadanía inclusiva desde una perspectiva integral y transversal y por estructuras ágiles y eficientes”* (pág. 170).

<sup>489</sup> Una propuesta recogida en el programa electoral para las autonómicas de 2011 del PSM-PSOE era crear una red de centros intergeneracionales que también cumplan el objetivo de ser interculturales, que buscan ser lugares de participación social y de tipo cultural, que pretenden fomentar la convivencia y que se marcan como meta desarrollar el tejido asociativo comprometido con la integración real. Estos centros formarían parte de la red pública, y se marcarían como propósito la atención a los extranjeros en sus necesidades (pág. 170).

contraria a la externalización de servicios públicos. Este puede ilustrarse con el extracto de la siguiente entrevista:

“Ahora, ¿cómo se desarrollan esas políticas de integración?, es dónde empiezan las diferencias con respecto a lo que el Partido Socialista piensa y también otras entidades y otros colectivos sociales. Que es que si la integración parte de la normalización o parte de la interculturalidad, que si los ejes desde los que se está haciendo esa integración parte por lo menos de esos dos principios dónde nos podríamos poner de acuerdo. Y en esta Comunidad es justamente lo contrario, se crean redes paralelas, se gastan en esas redes, que se privatizan que sería un poco lo de menos, no es tanto que se privaticen o no, pero se hacen actuaciones paralelas para la atención a los inmigrantes. Hay muchas, hay una cuestión asistencial, hoy por hoy todavía, y lo de la interculturalidad pues ellos, en esta Comunidad no se comprende” (Parlamentaria del Partido Socialista en la Asamblea de Madrid).

La ideología del grupo parlamentario socialista es contraria a la visión “aguirrista” de exaltación del homo economicus propio del pensamiento neoliberal aplicado a los inmigrantes, es decir, aquellos que se esfuerzan lograrán progresar en la sociedad de destino a través del mecanismo meritocrático. Para lograr este fin es preciso la libertad del individuo, garantizarle la opción de la elección autónoma para que así se produzca una responsabilidad individual sobre sus decisiones. Podemos contextualizar esta afirmación con el siguiente extracto de entrevista cualitativa:

“Entonces ya con ella [se refiere a Esperanza Aguirre] con su tendencia claramente neoliberal, pues el inmigrante es una persona que dice que tiene que va a llegar a todo lo que quiere si se esfuerza. El inmigrante con su esfuerzo y con el apoyo de la Comunidad de Madrid, sin especificar en qué lo va a apoyar la comunidad porque aquí el presupuesto para los servicios públicos es cada vez menor, llegará a dónde tenga que llegar. Sobre todo es la libertad, aquí lo que más se maneja es la capacidad de elección, es lo que dicen, manejan, y entonces el inmigrante, desde luego haciendo uso de su libertad, va a llegar a todo. Pero claro, nos encontramos con que cómo puedes elegir sino tienes las mismas oportunidades reales, ¿no?. ¿Qué puedes elegir? Dicen elección de centro, pero qué elección de centro eliges, eliges lo más cercano, lo más, y al final a donde van es a donde están otros inmigrantes en muchos casos, produciéndose una concentración de escolares que entendemos que no es el inmigrante el que hace que baje el nivel de un centro. No. Es la falta de recursos educativos, lo que hace que algunos centros pues no tengan buen rendimiento en el conjunto, porque los propios inmigrantes, los de aquí y los de todos los lados. Y es porque no hay suficientes recursos”<sup>490</sup> (Parlamentaria del Partido Socialista de Madrid en la Asamblea de Madrid).

Las principales críticas del partido socialista madrileño a la gestión del área de inmigración por el gobierno regional son la creación de espacios específicos fuera de la

---

<sup>490</sup> El propio programa electoral del Partido Socialista de Madrid (PSM) para los comicios autonómicos de 2011 recoge esta demanda en el ámbito educativo, y concretamente formula su compromiso de incorporar “*el principio de interculturalidad en la planificación de las políticas públicas, así como en todos los ciclos del sistema educativo. El alumnado inmigrante se repartirá de forma equitativa entre los centros públicos y concertados de cada zona y los colegios dispondrán de aulas de enlace*” (pág. 157).

red pública y la gestión “ideológica” de este tipo de centros (concretamente, los Centros de Participación e Integración son el ejemplo más citado), la manipulación del tejido asociativo a través de la potenciación, y en ocasiones puesta en marcha, de una red “ex novo” de organizaciones sin ánimo de lucro y asociaciones de inmigrantes afines política e ideológicamente al Partido Popular nutrida por una política de subvenciones, cuya consecuencia indirecta es la debilitación de organizaciones más consolidadas y con mayor experiencia en la implementación de este tipo de políticas, pero también con un perfil más social y progresista; la política propagandística de la Consejería de Inmigración y el gasto desmesurado en publicidad es otra crítica constante; y finalmente, los escándalos que vinculan la gestión de inmigración con el caso Gürtel, que se extiende a casi todas las áreas de gobierno en la Comunidad de Madrid. Las políticas en materia de cooperación al desarrollo<sup>491</sup> que formaban parte de la Consejería de Inmigración, según la visión de la oposición, están muy orientadas a alimentar los intereses políticos del Partido Popular, y por esto se intensificó la colaboración con países como Colombia, a pesar de existir países con mayores necesidades sociales y carencias económicas. Sin embargo, hay una tupida red de intereses transnacionales y políticos que afianzan ese nexo entre Madrid y Colombia. Algún extracto de entrevista que puede ilustrar este discurso pueden ser los siguientes:

“Y lo que hay es una tendencia a primar a aquellas cercanas de ideología popular, es decir, no es que sean todas, pero los que más presupuesto pueden llevarse desde luego está claro que tienen una deriva, sintonía política con el Partido Popular. Y otras, bastantes, que tienen relación con el tema religioso<sup>492493</sup>, la tendencia religiosa, que coincide pues con unas características de la presidenta, Esperanza Aguirre, neoliberal y con tendencia protectora de ideologías conservadoras católicas” (Parlamentaria del Partido Socialista de Madrid en la Asamblea de Madrid).

Estas críticas son constantes por parte de los partidos políticos de la oposición, sindicatos y parte del tejido social más consolidado y con tradición en el sector de la

---

<sup>491</sup> Carlos Clemente Aguado, exviceconsejero de la Consejería de Inmigración durante los gobiernos de Esperanza Aguirre está imputado en el caso Gürtel. En la actualidad está trabajando para la Fundación ALAS en Colombia. Ver noticias aparecidas en prensa y en blogs al respecto: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/12/madrid/1255344448.html>; [http://elpais.com/diario/2011/03/18/madrid/1300451055\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/03/18/madrid/1300451055_850215.html); <http://genoveses.blogspot.com.es/2008/11/carlos-clemente-un-genovs-de-3-regional.html>. [Último acceso: 15 de Junio de 2015]

<sup>492</sup> Noticias en *El País* sobre los CEPI y su vinculación con el Partido Popular: [http://elpais.com/diario/2009/04/04/madrid/1238844255\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/04/04/madrid/1238844255_850215.html); <http://www.losgenoveses.net/Los%20Asuntillos/Fundacion%20Pablo%20Izquierdo/casopabloizquierdo.htm>

<sup>493</sup> Noticia en prensa que vincula los CEPI y CASI con entidades religiosas: <http://www.publico.es/espana/215683/doctrina-provida-en-los-centros-de-inmigrantes> [Último acceso: 27 de Junio de 2015]

inmigración. Las analizaremos con más detenimiento en el apartado posterior porque existen epígrafes específicos. A continuación, pasamos a desgranar el discurso del Partido Popular, en el gobierno de la Comunidad de Madrid, que en líneas generales y por su responsabilidad gubernamental cuenta siempre con un contenido que va a estar más definido y con un profundo conocimiento sobre la temática a estudiar.

### 8.2.3. Izquierda Unida: consenso y ciudadanía.

El discurso de Izquierda Unida<sup>494</sup> se caracteriza por una defensa de la igualdad real de oportunidades y derechos de los extranjeros, y por lo tanto, por un universalismo y una normalización en el acceso a los programas y dispositivos públicos de los inmigrantes. Para la coalición esto se concreta en que la prestación y gestión de programas y equipamientos debe ser pública, pues es la administración la que garantiza la imparcialidad y el trato igualitario. El fuerte peso igualitario derivado de su ideología se traduce en una apuesta amplia por servicios públicos de ventanilla única para el conjunto de la población, es decir, son contrarios a la externalización y a las políticas específicas para inmigrantes como norma general<sup>495</sup>.

El discurso de integración de Izquierda Unida en la Comunidad de Madrid puede denominarse de integración ciudadana<sup>496</sup>. Aunque el debate cultural ha ganado peso en los últimos veinte años, en detrimento de la construcción de conflictividad en torno a la noción clase social, lo que ha provocado una substitución de la lucha de clases por choque cultural (Martiniello, 1998). Izquierda Unida tiene como razón de ser alcanzar una sociedad socialista democrática en la que la igualdad económica es central. Esto hace que su discurso en el plano de la integración cultural tenga menor

<sup>494</sup> Izquierda Unida queda definida en sus estatutos como “un movimiento político y social que pretende contribuir a la transformación del actual sistema capitalista en un sistema socialista democrático, fundamentado en los principios de justicia, igualdad, solidaridad y respeto por la naturaleza y las diferencias personales. Asimismo se afirma que dicha sociedad socialista se organizará a través de un estado social y democrático de derecho, republicano y federal”. Estatutos X Asamblea de Izquierda Unida. Madrid, 14-16 de Diciembre de 2012. Enlace: [http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Estatutos\\_X\\_Asamblea\\_IU.pdf](http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Estatutos_X_Asamblea_IU.pdf) [Último acceso: 1 de Julio de 2015]

<sup>495</sup> En el programa electoral de Izquierda Unida para los comicios autonómicos del año 2011 sobre esta cuestión se afirma: “Las políticas de la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos hacia las personas migrantes deben partir de una apuesta decidida por una ciudadanía incluyente, por lo que deben ser concebidas con carácter transversal y sin diferenciación alguna del resto de la población, excepto en los ámbitos donde sean necesarias actuaciones específicas. Con independencia de la creación de organismos específicos de coordinación o participación, las políticas de las CCAA y los Ayuntamientos hacia los inmigrantes deben ser transversales, apostando siempre por un concepto único de administrado”(pág. 143). Link: <http://www.iucm.org/> [Último acceso: 5 de Julio de 2013]

<sup>496</sup> En el programa electoral de Izquierda Unida para las elecciones autonómicas del año 2011 aparece un apartado titulado “Migraciones, Xenofobia y Racismo”. Su extensión es de 5 páginas en un programa que tiene de una extensión de 162. La palabra inmigración aparece en el texto 16 veces. En este programa Izquierda Unida defiende: “Apostamos por la consideración de los inmigrantes como ciudadanos de pleno derecho, que contribuyen y contribuirán al enriquecimiento de la dinámica social y cultural de las Comunidades y los distintos municipios donde residen” (pág. 143). Link: <http://www.iucm.org/> [Último acceso: 5 de Julio de 2015]

relevancia, a pesar de definirse como defensores de una posición intercultural esta concepción no es central en su construcción discursiva.

Los nodos discursivos que defiende Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid en materia de inmigración pueden concretarse en la defensa del Estado de Bienestar y su adecuación en tamaño a las necesidades (demográficas) de la población que reside en el territorio, la provisión de los programas y servicios debe ser pública para garantizar la equidad y la profesionalidad del sistema, y finalmente, la preocupación por la gestión de las políticas de control por parte del Estado (Centros de Internamiento de Extranjeros, controles policiales para detectar inmigrantes en situación irregular, etc.) que deben respetar los derechos humanos<sup>497</sup>.

Las principales críticas de la coalición Izquierda Unida al gobierno de Esperanza Aguirre en materia de integración de inmigrantes se pueden resumir en las siguientes: un discurso general basado en la victimización de la Comunidad de Madrid y en la culpabilización de todos los males al gobierno del Estado, en manos socialistas, que puede verse también en esta área temática; un uso partidista e ideológico de los dispositivos específicos creados por la Consejería de Inmigración, es decir, los Centros de Participación e Integración (CEPI) de la Comunidad de Madrid, o el instrumento de la política de subvenciones destinadas al tercer sector o a programas específicos; una privatización de los servicios públicos y numerosos recortes en gasto público que provocan la sensación en la opinión pública de que existe una lucha por recursos escasos entre nacionales e inmigrantes; desde Izquierda Unida se percibe al gobierno presidido por Esperanza Aguirre como creador de una política de escaparate, es decir, de aparato propagandístico de políticas que son sólo vallas publicitarias sin contenido, y finalmente, de tener un doble discurso sobre la inmigración, se verbaliza amable cuando el destinatario es el extranjero y populista cuando el público es nacional. Un ejemplo de este crítica la podemos ver en el siguiente extracto de la entrevista:

“Por un lado se da un discurso de competencias de la Comunidad de Madrid, amable, de recursos, de inversión, de plan de inmigración, digamos que políticamente controlado y ahormado, pero luego, y a posteriori, hay en los temas nucleares y que preocupan a la población, siempre hay un discurso diferente: efectos llamada, no puede ser, la inmigración irregular, se acaba de penalizar, por ejemplo, el tema de justicia gratuita que van a sacar un decreto para recortar derechos de legítima defensa, se criminaliza el

<sup>497</sup> El propio programa electoral de Izquierda Unida para las elecciones autonómicas de Madrid en el año 2011 hace varias referencias negativas sobre los centros de internamiento. Una de sus propuestas es que los ayuntamientos se declaren libres de centros de internamiento, y que se sumen a la red de Municipios sin Fronteras.

tema de la inmigración ilegal, y ese doble discurso (...) Tiene un discurso para los inmigrantes, y un discurso para un tipo concreto del resto de la población. Los más afines a las tesis, entrecomillas más duras con la inmigración” (Parlamentaria de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid durante la VIII Legislatura, 2007-2011).

Sin embargo, desde la coalición Izquierda Unida en la Comunidad de Madrid se resalta la importancia de intentar buscar el consenso en temas de inmigración para facilitar que esta cuestión salga del debate público y así ayudar a la integración de la población extranjera.

#### *8.2.4. Encuentros y desencuentros político-discursivos entre las fuerzas (parlamentarias) vivas en la Comunidad de Madrid.*

El acento o línea discursiva que traza una divisoria entre los tres partidos políticos puede ser el énfasis que se realiza en la igualdad de derechos y deberes: la coalición Izquierda Unida hace hincapié en demandar esa igualdad social, económica y ciudadana para los extranjeros, el Partido Socialista tienen a asumir este discurso pero también incorpora la retórica de los deberes que deben cumplir los extranjeros, y en el Partido Popular se recalca mucho más la exigencia de cumplir con las normas y obligaciones de la sociedad de destino como contrapartida al disfrute de los derechos.

Entre las distintas fuerzas políticas existe un relato compartido, la idea de Madrid como comunidad de acogida o mestiza<sup>498</sup>, que recibe a un volumen importante de flujos procedentes de las migraciones interiores en la década de los sesenta (Gil Araújo, 2010: 124)<sup>499</sup>, y que esto ha provocado que exista una identidad flexible e inclusiva<sup>500</sup>.

<sup>498</sup> En el propio Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid se hace referencia a este carácter abierto de la sociedad madrileña como puede verse en este extracto: “Resulta difícil encontrar a una familia madrileña de varias generaciones. Esta condición histórica de Madrid, a saber, la de ser un punto de encuentro urbano hacia el que emigraron los habitantes de “provincias”, le hizo ser un territorio especialmente abierto y acogedor, sin, por esta razón, carecer de identidad propia” (pág. 14).

<sup>499</sup> Sandra Gil Araújo (2010: 125) señala que el Censo de 1960 reflejaba que sólo el 46% de los habitantes de Madrid era madrileños de origen, y en 1965 los madrileños de nacimiento sólo representan un 43 por ciento (citando a Simancas y Elizalde, 1969, 214).

<sup>500</sup> Podemos señalar que este tipo de discurso es compartido por todos los partidos políticos, y de lo que se pueden extraer una serie de afirmaciones al respecto:

“Madrid siempre ha sido una comunidad muy de acogida. Es una comunidad aluvión, y esto independientemente de quién gobierno es una dinámica propia, del propio tejido social, del ciudadano, ya quisiera yo que recuperara siempre esos valores. Lo que tiene la derecha es que la hace muy crispada en su relación con el resto de Comunidades Autónomas, y también con la inmigración en el fondo” (Parlamentaria de Izquierda Unida en la Asamblea Regional de Madrid).

“Por otro lado, la población madrileña, sobre todo la Comunidad Madrileña es una comunidad acostumbrada tanto a la emigración como a la inmigración desde siempre. Esto es de aluvión, esto es, los pueblos se han hecho así y hay una tendencia a la apertura del otro, a nuestra manera pero a la apertura” (Parlamentaria del Partido Socialista de Madrid en la Asamblea de Madrid).

“Es el “modelo Madrid” que lo decimos, donde nadie se siente extraño en general, dónde a nadie le preguntan de dónde viene, y si se lo preguntan es por información pero no para etiquetarte. Madrid es una ciudad abierta, esto no es mérito del gobierno de la

Los consensos no finalizan en esta visión compartida de Madrid como región o ciudad acogedora. Sin embargo, el propio responsable de la Consejería de Inmigración insiste en la existencia de un mínimo denominador común sobre la integración de los extranjeros asumido por todos los partidos, que puede sintetizarse en los principios desarrollados en el Plan de Integración Social de los Inmigrantes (PISI) aprobado en 1994. Estos principios de acuerdo pasan por pensar la inmigración como algo positivo, defender que la integración pasaba por la eliminación de barreras para que los extranjeros pudieran acceder a los servicios normalizados y evitar los programas específicos para inmigrantes, alejarse de los modelos de integración clásicos y buscar propuestas más flexibles, a la par que evitar los programas de discriminación positiva; y finalmente, lograr que la xenofobia y el racismo sean vistos como aptitudes negativas. Entre lo que no se ha conseguido, ni se le espera, es que cese la utilización partidista de la inmigración como elemento de confrontación política, del que la derecha siempre saca mayor rédito que los partidos del ala izquierda de la Asamblea Regional de Madrid.

Las discrepancias se concentran en los matices, y si se quiere, en los debates relacionados con la pluralidad cultural o religiosa. No sólo Madrid se convierte en global, sino que las diatribas también, y por ello también en esta Comunidad se ha producido un cierto debate mediático en relación con la prohibición por parte de un instituto a que una alumna acudiese a clase con el velo islámico (caso Najwa)<sup>501</sup>. Como esta polémica es constante a lo largo de los distintos territorios analizados, y dónde mayor polémica ha generado ha sido en Cataluña, la analizaremos en el debate político surgido en esta comunidad. Este caso puede ilustrar que los debates más encendidos alrededor de la integración están más en el campo cultural y/o religioso. En un estudio

---

Comunidad de Madrid. Esto es un mérito de la idiosincrasia madrileña, la cultura madrileña, es una cultura abierta, receptiva. Y bueno, ese es el modelo Madrid que yo vendo hacia fuera, y lo he contado en algunas reuniones en Europa. Pues, Madrid es una ciudad acogedora, es una ciudad abierta” (Cargo político de la Consejería de Inmigración del Gobierno Regional de la Comunidad Autónoma de Madrid, Partido Popular)

<sup>501</sup> En Abril de 2010 salta la noticia en diversos diarios de la prensa española, en El País el titular es el siguiente: “Najwa, fuera de clase en Pozuelo por cubrirse la cabeza con un ‘hiyab’” (16 de Abril de 2010). Enlace: [http://elpais.com/diario/2010/04/16/sociedad/1271368803\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/04/16/sociedad/1271368803_850215.html) [Último acceso: 5 de Junio de 2015]. Evidentemente, el posterior reconocimiento político al director del Centro que prohibió a Najwa asistir a clase es una muestra de apoyo del Partido Popular a esta decisión. El titular de la noticia del periódico El País destaca esta promoción: “Aguirre nombra asesor en Educación al director del Instituto que expulsó a Najwa por llevar ‘hiyab’” publicado el 24 de Mayo de 2010. Enlace: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/05/24/actualidad/1274652004\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/05/24/actualidad/1274652004_850215.html) [Último acceso: 5 de Junio de 2015]. Evidentemente, esta decisión contó con la posición en contra de Izquierda Unida [<http://www.europapress.es/madrid/noticia-iu-pide-paralice-traslado-najwa-solicita-intervencion-defensor-menor-20100421163752.html>] y del Partido Socialista [<https://www.psoe.es/canarias/docs/460743/page/el-panuelo-islamico-najwa-malha-atenta-contra-orden-publico-ofende-nadie-.html> y <http://www.publico.es/espana/307136/pajin-advierte-de-que-se-esta-vulnerando-la-intimidad-de-najwa>]. Pero también es cierto que en el Partido Socialista hubo declaraciones favorables a esta prohibición que se escudan en la defensa de la igualdad de la mujer y en un modelo laicista para el Estado similar al francés.



sobre el caso holandés, se destaca como la presencia de lo cultural en el discurso sobre la integración se va haciendo preponderante, esta centralidad está ligado a posiciones conservadoras, por sus convicciones de valores tradicionales y de respeto a la autoridad, pero también a posiciones de élites de los movimientos sociales de los años 60 y 70 que defienden la igualdad de hombres y mujeres, o de homosexuales y heterosexuales. En este enfrentamiento también hay un intento de atacar a las élites burocráticas y expertos quienes finalmente establecen las posiciones de los partidos sobre integración de inmigrantes, decisiones que se ven lejos de la realidad (Uitermark, 2012: 118-119).

### **8.3. Las políticas específicas orientadas a la integración de inmigrantes**

Como indicaba con anterioridad, la creación de instituciones propias y organismos especializados en una determinada política pública es considerado como un indicador de su institucionalización, junto con el rango que posea este organismo, el campo de actuación y los recursos con los que cuenta (Astelarra, 2005: 71). La Comunidad de Madrid es la primera autonomía en crear una Consejería de Inmigración y Cooperación en el año 2005<sup>502</sup>. En el año 2010 la Consejería de Inmigración y Cooperación, antes de ser absorbida por la Consejería de Mujer, Familia e Inmigración, contaba con un presupuesto de 90 millones de euros, lejos de las cantidades astronómicas que los Planes de Integración fijaban para la puesta en marcha de políticas sectoriales para este estrato poblacional. Este organismo contaba con algo más de cien trabajadores en plantilla, sumando la Consejería y la Agencia, lo que implica que un importante coste está destinado a mantener al personal vinculado a esta política específica.

En este apartado de políticas específicas estudiaremos la visión de la integración de los distintos actores implicados en la gobierno de la diversidad en la Comunidad de Madrid, realizaré un análisis de los distintos planes de integración de la autonomía, de los elementos de participación diseñados (Foro), de la política de

---

<sup>502</sup> La creación de la Consejería de Inmigración y Cooperación se produce en el año 2005 con la puesta en marcha de la Agencia de Inmigración y Cooperación. La Consejería se crea por el Decreto 85/2005 de 15 de Septiembre por el cual se establecen las bases para la creación de la Agencia para la Inmigración. Publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 16 de Septiembre de 2005. La Agencia para la Inmigración nace con rango de Consejería porque el responsable de la agencia tiene rango de Consejero. Esta Consejería tiene atribuidas las competencias de dirección y ejecución de la política de inmigración y cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid. Estas áreas estaban ligadas con anterioridad a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales. La Consejería de Inmigración se divide en un organigrama dual: por un lado, la Secretaría General Técnica de Inmigración y por otro lado, la dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo.

subvenciones de la Comunidad Autónoma y finalmente, un breve esbozo de las políticas locales de integración vinculando estas con la gestión de la integración que realiza la propia Comunidad Autónoma de Madrid.

### *8.3.1. La visión de la integración de los agentes sociales implicados en la gobernanza de la integración en la Comunidad de Madrid*

La tasa de afiliación sindical en la Comunidad de Madrid es tres puntos inferior a la media española situándose en el 14 por ciento de los trabajadores ocupados en la etapa 1999-2001 (Simón Pérez, 2003: 70-71). En el año 2010 según la Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo era de un 11,8 por ciento en la Comunidad de Madrid, es decir, 4,6 puntos inferior a la media estatal. El sindicato Comisiones Obreras en Madrid cuenta con un 8 por ciento de afiliados extranjeros en el año 2010. Aunque su masa sindicalizada es baja, crece su influencia en las elecciones sindicales donde participa un número amplio de trabajadores, y por el mecanismo de negociación colectiva son muchos millones de trabajadores los que están cubiertos por el convenio laboral (Richards, 2009: 478). Los sindicatos<sup>503</sup> <sup>504</sup>mayoritarios apuestan por la normalización en el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos y tienen una visión del extranjero como trabajador, y de una integración muy vinculado al ámbito laboral. Estes agentes sociales son muy críticos con la gestión del gobierno regional de Madrid porque se sienten atacados, ninguneados y desprestigiados desde esta Administración. Es conocido el pulso del gobierno regional madrileño por intentar

<sup>503</sup> En su propia estructura territorial, Comisiones Obreras no se ha dotado de una Secretaría propia de Inmigración sino que estas políticas son responsabilidad de la Secretaría de Política Social e Igualdad. No obstante, Comisiones Obreras mantiene en Madrid los Centros de Información a Trabajadores Extranjeros (CITE), que están especializados en la atención a inmigrantes y inserción en el mercado laboral. Pero dentro de su filosofía aquellos programas de formación que ofertan no son específicos para inmigrantes, sino genéricos para el conjunto de trabajadores que necesitan formación laboral, salvo excepciones como puede ser un colectivo en riesgo de exclusión social o un curso de idioma básico que les permita una mejor adaptación social. Desde los sindicatos se destaca el importante número de afiliados de origen extranjero, y cómo su peso en la afiliación va convergiendo con su peso en relación a la población extranjera. Los afiliados extranjeros del sindicato Comisiones Obreras en la Comunidad de Madrid suponen el 8 por ciento del total de los trabajadores sindicados de esta organización en el año 2010. Los porcentajes de afiliación de extranjeros a este sindicato son mayores en Cataluña y en la Comunidad Valenciana. A pesar de la crisis económica, el grado de fidelización a la central sindical del trabajador extranjero es mayor que el del trabajador español. En Comisiones Obreras son mayoría entre los afiliados extranjeros los hombres, y se concentran en los sectores tradicionales en lo que gozan de mayor empleabilidad: construcción, servicios, hostelería y algo en el sector industrial.

<sup>504</sup> En la estructura territorial de la Unión General de Trabajadores, la responsabilidad de inmigración se lleva desde la Secretaría de Igualdad porque también se busca ese principio de normalización hacia la inmigración y remarcar la idea central de la igualdad en su actuación política para diferentes colectivos (mujer, inmigración, diversidad sexual y cooperación). El sindicato Unión General de Trabajadores cuenta con Centros de Atención a Trabajadores Inmigrantes (CATI)<sup>504</sup>, antes denominados centros guías desde 1991, dónde se orienta a los trabajadores en temas jurídicos y laborales. Este tipo de centros nacen en Madrid y después se implantan en el resto de comunidades autónomas. El equipo del centro guía de Madrid en el año 2010 contaba con una plantilla de cuatro personas: una trabajador social, un especialista en temas jurídicos, una administrativa, la coordinadora del centro que tiene conocimientos laborales y jurídicos, y también cuenta con voluntarios. El primer contacto consta de una entrevista con una trabajadora social, y si la cuestión es de tipo laboral se le deriva a la Federación que le corresponde del sindicato, y si es de tipo jurídico-social se le atiende en el propio centro.

rebajar la representación sindical. Esta confrontación se traslada también al campo de las políticas de integración de inmigrantes.

Para los sindicatos la “integración pasa porque cada persona tenga un puesto de trabajo”<sup>505</sup>. En esta autonomía por el ataque frontal del gobierno de Esperanza Aguirre a estas entidades sociales su discurso sea más próximo en la defensa de la normalización en la atención a la población extranjera, aunque ambas centrales sindicales mantienen servicios específicos como son los Centros de Atención a Trabajadores Inmigrantes (CATI) de UGT y los Centros de Información a Trabajadores Extranjeros (CITE) de Comisiones Obreras. Los matices pueden venir por una mayor apuesta por la interculturalidad por parte de Comisiones Obreras, y un mayor énfasis en la normalización e igualdad por parte de la Unión General de Trabajadores.

Las relaciones entre sindicatos y entidades del tercer sector por la legitimidad de la puesta en marcha de políticas de empleabilidad y vinculadas con la cuestión laboral son un punto de fricción. Los sindicatos defienden que ellos y las asociaciones de empresarios son los agentes sociales exclusivos para cualquier interlocución sobre esta temática. Apuestan porque los programas de inserción laboral sean ejecutados desde la Administración Pública, o bien, desde los propios sindicatos o las entidades de la patronal. En este sentido, consideran que las entidades sociales no deberían ejecutar programas y actuaciones vinculadas con temas laborales. Esto es siempre un punto de confrontación difícil de solventar, los sindicatos quieren exclusividad y las entidades sin ánimo de lucro ven en este tipo de actuaciones una posibilidad para su crecimiento. Desde la Comunidad de Madrid, y relacionada con su visión de debilitar a los sindicatos, se ha fomentado que las entidades sociales llevaran a cabo programas de formación y asesoramiento en cuestiones laborales.

Algunas asociaciones del tercer sector o entidades de apoyo a la inmigración cuentan con una amplia trayectoria en la implementación de políticas de atención a la población extranjera (ACULCO, AESCO, CEAR), asimismo conviven con un emergente sector que se está introduciendo en esta área de intervención con un perfil más conservador y religioso en su ideología (Comunión y Liberación-CESAL-; Legionarios de

---

<sup>505</sup> Extracto de la entrevista realizada a la responsable del área de inmigración del sindicato Unión General de Trabajadores en la Comunidad de Madrid.

Cristo –Fundación Altius-; Humanismo y Democracia; CIPIE; o Alianza Hispano-Ecuatoriana)<sup>506</sup>.

La especialización de este tercer sector se produce en la atención a la inmigración extranjera en situación vulnerable o en riesgo de exclusión social. Esto complica en algunos casos la conversión de sus propuestas en programas de integración para población extranjera en situación regular y posición estable en nuestro país. En definitiva, su público “diana” son los inmigrantes en situación irregular y/o en riesgo de exclusión social que demandan cubrir necesidades básicas, aprendizaje del idioma, búsqueda de un empleo, y finalmente, atención jurídica para regularizar su situación. Este conocimiento adquirido por las entidades hace que sus atenciones y discurso vayan dirigidos hacia un tipo de inmigrante concreto (en situación administrativa irregular y en riesgo de exclusión), y las propuestas de programas no han cambiado en exceso en los últimos años. La paradoja es que las partidas económicas que financiaron este tipo de programas a través de fondos europeos estaban destinados a inmigrantes en situación regular, y su razón de ser era para apoyar la consolidación de estas personas en la sociedad de destino. No obstante, la situación económica actual provoca que este tipo de programación y de actuaciones vuelvan a cobrar vigencia, y que las necesidades sociales actuales sean la principal demanda de una cada vez más numerosa población en situación de vulnerabilidad.

La visión de la integración por parte del tradicional tercer sector busca el reconocimiento de los derechos fundamentales, y está terciada por su experiencia directa de las demandas que reciben por parte de sus usuarios. Es por lo tanto una integración de tipo social más que de ámbito cultural, que se diferencia de los sindicatos en su visión más integral de las demandas, un enfoque individual, y una menor relevancia dada a su rol como trabajadores. Estas entidades defienden un modelo intercultural aunque esto no formar parte de la centralidad de su discurso. El

---

<sup>506</sup> Las entidades del tercer sector, fuertemente vinculadas a posiciones conservadoras de la Iglesia Católica, son bastante inaccesibles a la hora de contactar con ellas para realizar trabajo de campo (Fundación Universidad Francisco de Vitoria; Fundación Altius o CIPIE). La negativa o el silencio ante la petición de una posible entrevista en profundidad, salvo en el caso de los técnicos al frente de centros o dispositivos, imposibilitó un mayor conocimiento de primera mano de su visión sobre la integración y de las políticas diseñadas por la Comunidad de Madrid. Se han producido denuncias por parte de los partidos políticos de la oposición en el gobierno de este impulso a nuevo tejido social más afín a través de las subvenciones: [http://elpais.com/diario/2009/04/04/madrid/1238844255\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/04/04/madrid/1238844255_850215.html) y <http://www.publico.es/espana/215683/doctrina-provida-en-los-centros-de-inmigrantes> [Último acceso: 5 de Junio de 2015]

giro percibido por el gobierno regional en el III Plan de Integración<sup>507</sup> ha sido motivo de críticas por parte de las entidades del tercer sector por la introducción en la gestión de programas a entidades sin experiencia y muy próximas ideológicamente a posiciones ultraconservadoras en el seno de la Iglesia Católica, por el abandono de programas de índole más social y más centrados en la población más vulnerable, y finalmente, porque las políticas e inversiones en materia de integración son menos abundantes de lo que se proclama en los discursos políticos. Un extracto de entrevista que puede ilustrar esta afirmación:

“Nosotros apostamos por un modelo de interculturalidad. Realmente, la integración pasa por garantizar al menos, tener resuelta la situación administrativa, porque no se puede estar pensando en integración sino se tiene ni la garantía de saber si vas a ser expulsado cuando entras en la boca del metro. Y en ese sentido es que está todo dicho. Si que a lo mejor que nos caracteriza frente a otras organizaciones, es que apostamos mucho por la participación. Y en ese sentido creemos importantísimo articular a la sociedad en general, y en ese sentido, a los migrantes para que haya una participación socio-política activa de las personas inmigrantes” [Responsable entidad de apoyo a inmigrantes en la Comunidad de Madrid]

Las asociaciones de inmigrantes, buscan el reconocimiento como iguales con el resto de entidades del tercer sector que trabajan con población extranjera, pero son las que menor influencia ejercen en la políticas de integración de inmigrantes. La Comunidad de Madrid ha realizado una fuerte apuesta para reforzar este tipo de entidades, pero no sin cierta polémica por los criterios manejados para apoyar asociaciones de inmigrantes de nuevo cuño. Lo cierto es que la centralidad de Madrid también provoca que sea en esta Comunidad donde están las principales sedes de las asociaciones con más trayectoria histórica que conviven con entidades más locales y de nuevo cuño en lo ideológico. La presencia de un tejido tan denso beneficia a los extranjeros que tienen un mayor número de opciones y de programas en los que participar. Un estudio realizado demostraba que las asociaciones de inmigrantes madrileñas obtiene un porcentaje mayor de su financiación a través de Administraciones Públicas, y su presupuesto medio es del doble que las asociaciones

---

<sup>507</sup> Buena parte de los entrevistados reconocen que Tomás Vera Romeo fue el impulsor de parte de la política autonómica de integración de la Comunidad de Madrid en la etapa de Gallardón al frente de la misma, y que nacieron de su mano los Centros de Atención Social al Inmigrante. Después se marchó al Ayuntamiento de Madrid, y estuvo de Director Gerente de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado cuando Ana Botella era Concejala de Empleo y Servicios al Ciudadano. En su paso por el Ayuntamiento creó todo el sistema de participación y el modelo de integración de inmigrantes del Ayuntamiento de Madrid. Por lo tanto su figura es muy bien valorada y su trabajo reconocido por los diversos sectores en esta área concreta en su paso por la Comunidad de Madrid y por el Ayuntamiento de Madrid.

de Barcelona o Murcia, y que cuentan con el doble de socios de promedio que las asociaciones de Barcelona y el triple que las entidades de Murcia (Morales, González, Jorba, 2009: 133).

Por parte de las asociaciones de inmigrantes hay un discurso más acentuado en su defensa de la interculturalidad, que busca lograr el respeto de la población autóctona y el valor de la diversidad aportado por la llegada de la población extranjera a la sociedad española. Estas entidades reclaman, al igual que las entidades de apoyo al tercer sector y sindicatos, una integración basada en la igualdad y la no-discriminación. En su visión existe una denuncia de situaciones de racismo y de exclusión social de las personas migrantes más acusadas, a la par que una concepción más comunitaria del concepto cultura.

### *8.3.2. Los planes de integración en la Comunidad de Madrid: desmontando la interculturalidad*

La Comunidad de Madrid ha aprobado tres planes de integración de inmigrantes: 2001-2003, 2006-2008, 2009-2012. El primer plan de integración de inmigrantes de la Comunidad de Madrid fue aprobado el 7 de Diciembre de 2000<sup>508</sup> con la denominación de “Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003”, y vinculado a la Consejería de Servicios Sociales. Esta apuesta a nivel regional destaca por su visión individual del proceso de integración en detrimento de una visión más comunitaria, sólo presente en el área de Servicios Sociales y Cultura (Tamayo Sáez y Carrillo Barroso, 2002: 21).

Entre los principios en los que se enmarca el plan se encontraban la equiparación de derechos, deberes y oportunidades entre inmigrantes y nacionales; el desarrollo de la interculturalidad entendida como relación e intercambio de lenguas, culturas y formas de vida como motor de progreso y desarrollo social; el principio de normalización, el derecho a la diferencia e integración: por normalización se busca la atención a los extranjeros dentro de la red de servicios existentes sin la creación de estructuras paralelas que los conduzcan a la segregación, pero este modelo debe

---

<sup>508</sup> El 7 de Diciembre de 2000 en sesión plenaria de la Asamblea de Madrid se aprobó el I Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003, siendo publicada la resolución número 17/2000 del pleno de la asamblea en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, nº. 74 de 21 de Diciembre de 2000. Enlace: [http://www.asambleamadrid.es/Recursos/Ficheros/C1/BOAM/BOAM/BOAM\\_5\\_00074.PDF](http://www.asambleamadrid.es/Recursos/Ficheros/C1/BOAM/BOAM/BOAM_5_00074.PDF) [Último acceso: 1 de Junio de 2015].

garantizar ese derecho a la diferencia que tiene todo ser humano, la combinación de estos dos elementos posibilitará la integración de los extranjeros; se hace hincapié en la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres; y finalmente, se resalta la importancia de la familia en el proceso de integración del extranjero en el país de acogida (Gómez Colina, 2002: 294; Gil Araujo, 2010: 129-131).

En este Plan se plantea el proceso de asimilación a la cultura española y madrileña, incluso con un percepción velada de supremacía de la cultura autóctona (Martínez de Lizarrondo Artola, 2009a: 59)<sup>509</sup> pero sin perder la identidad distinta del extranjero desde una óptica de gestión de la diversidad, y alejada del proceso de construcción nacional o de cohesión social<sup>510</sup>. La referencia al derecho a la diferencia está vinculada con una intervención social que atienda las necesidades específicas de la población extranjera (De Prada, 2008: 143 citando a Gil Araujo, 2006<sup>511</sup>, Gil Araujo, 2010: 129). En este primer plan, hay que destacar la introducción de la idea de “choque cultural” en relación con los procesos de convivencia, pero también la noción de interculturalidad, definidas ambas de manera ambigua pero presentes. Este rasgo, junto con la idea del necesario esfuerzo del extranjero por acomodarse a la sociedad de destino y la visión de la integración como un proceso individual, marcarán el rumbo de las políticas de integración de inmigrantes en la Comunidad de Madrid.

El Plan recibió críticas por parte de sindicatos<sup>512</sup> y de la oposición política al gobierno del Partido Popular<sup>513</sup> que se centran en su enfoque asistencial, en la

<sup>509</sup> Martínez de Lizarrondo Artola (2009: 59) afirma la existencia de ese matiz de supremacía de la cultura autóctona a raíz de la siguiente frase extraída del I Plan de Integración: “esfuerzo que deben hacer para asimilar la cultura del país y región de acogida adaptarse, aún sin perder su identidad diferencial, a las características y funcionamiento de sus instituciones” (Consejería de Servicios Sociales, 2001: 10)”.

<sup>510</sup> Concretamente el Plan Regional para la Inmigración 2001-2003 señala sobre la integración debe implicar un “esfuerzo que deben hacer para asimilar la cultura del país y región de acogida y adaptarse, aún sin perder su identidad diferencial, a las características y funcionamiento de sus instituciones”, y también señala que la propia población nacional debe participar de este proceso.

<sup>511</sup> Prada cita en su artículo el trabajo de Sandra Gil Araujo (2006): “Contextualización del Plan Madrid para la convivencia intercultural dentro de los planes de integración y convivencia dirigidos a la población inmigrante”, en GIMÉNEZ, C. y LORES, N. (coords.), Anuario de la Convivencia Intercultural Ciudad de Madrid 2006, Ayuntamiento de Madrid, 2006, págs.. 352-360.

<sup>512</sup> El propio sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) de Madrid realiza un balance crítico del I Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003, al que cualifica de asistencialista, que no cuenta con recursos económicos propios, que no es capaz de implicar a otras consejerías en la aplicación del mismo, y finalmente que no consigue cubrir las necesidades reales de los inmigrantes. El Plan desarrolló, según el sindicato, un refuerzo mínimo de los servicios sociales básicos a través de la incorporación de mediadores interculturales, y creó un servicio específico para la población extranjera que eran los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) que eran vistos como una red paralela asistencial para extranjeros por parte del sindicato, y criticada su gestión por parte de entidades del tercer sector. El balance del Plan Regional que realiza la UGT de Madrid compara la evolución de las políticas de integración de la Comunidad Madrileña con la Catalana, y entiende que en la segunda se ha realizado un mayor esfuerzo en las políticas públicas realizadas para este fin. Enlace: <http://ania.urcm.net/spip.php?article6139> [Último acceso: 20 de Junio de 2015].

<sup>513</sup> En una noticia del diario El País se deja constancia de las críticas recibidas en la presentación del Plan por parte de los sindicatos y la oposición política. El titular de la noticia es el siguiente: “El Plan Regional prevé un servicio de acogida de emergencia para inmigrantes irregulares” publicado en la versión digital el 30 de Septiembre de 2000. Enlace: [http://elpais.com/diario/2000/09/30/madrid/970313059\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/09/30/madrid/970313059_850215.html) [Último acceso: 1 de Junio de 2015].

externalización de los servicios específicos que pasan a manos de organizaciones sin ánimo de lucro y la creación de una red paralela con la creación de los CASI.

El II Plan de Integración 2006-2008, se aprueba tres años después de finalizar el primero, y se caracteriza por una visión de la integración abierta y positiva centrada en la interculturalidad como propuesta de convivencia entre nacionales e inmigrantes. La redacción del Plan está siempre influenciado por el equipo técnico y académico que suele asesorar el mismo, pero también muestra cierta voluntad política de apostar en esa dirección. Para que se produzca la integración es necesario la interacción y aceptación por parte de la población autóctona. La vía intercultural implica la aceptación como un hecho de la diversidad cultural existentes en las sociedades, y de una visión de la cultura como un fenómeno dinámico, complejo y plural.

Este segundo plan tiene seis principios rectores que son la cohesión social como principal meta a lograr en la región de Madrid; la igualdad de oportunidades que implica erradicar la discriminación y aplicar el principio de equidad en el acceso; la idea de corresponsabilidad que conlleva bidireccionalidad y reciprocidad en el proceso de integración, y que está vinculado con una visión del plan como dirigido al conjunto de la sociedad madrileña y no sólo orientado a la población inmigrante; el principio de normalización para la incorporación de los extranjeros a los recursos y dispositivos, la adaptación de los mismos a la población migrante y cuando fuese necesario la puesta en marcha de actuaciones específicas que permitan trabajar con aquellas circunstancias particulares de este estrato poblacional; la interculturalidad como una dinámica que supone “el reconocimiento de unos y otros como distintos pero iguales que conviven y comparten no solamente espacios comunes, sino proyectos comunes” (II Plan de Integración 2006-2008: 36); y la coordinación que busca armonizar actuaciones de forma transversal con los distintas áreas del gobierno autonómico, con los municipios, y con la administración central para evitar duplicidades y lograr sumar esfuerzos de manera eficaz, a lo que hay que sumar la coordinación con las entidades sociales.

Más allá de la filosofía del segundo plan, también hay una serie de elementos a resaltar en su implementación, por un lado, se trata de un plan trianual que cuenta con un presupuesto asociado de 4.409 millones de euros. La cifra lo que hace es computar el coste que le acarrea a la administración pública autonómica dar acceso a



servicios y prestaciones a los extranjeros que llegan a la región. El montante destinado para articular políticas de integración de inmigrantes con un contenido específico es una porción decimal de esta cuantía que no aparece reflejada en el plan. En la implementación destaca también la apuesta por la creación de los Centros de Participación e Integración (CEPI) que buscan ser “un referente cultural y dinamizador de la población representada (...) desde estos centros se dará a conocer y se difundirá la cultura del país representado. Se promocionarán desde los mismos cuantas actuaciones se consideren de interés para propiciar la integración y la convivencia. Todas estas actuaciones dinamizarán la convivencia social, facilitando la interculturalidad” (II Plan de Integración 2006-2008: 140). Finalmente, un dato a considerar es que este segundo plan planeó una posterior evaluación externa y interna del impacto de las medidas llevadas a cabo y cuya responsabilidad política recaía en la Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid.

Del II Plan de Integración 2006-2008 de la Comunidad de Madrid se hizo una evaluación externa de resultados a través de una consultoría<sup>514</sup>. Realizar una evaluación de resultados en un plan caracterizado por la transversalidad es, sin duda alguna, complejo, y hay que valorar que este tipo de prácticas se conviertan en habituales, aunque poco influyentes en el diseño de futuras políticas públicas. La extensa evaluación nuestra el esfuerzo de los distintos actores, entendiendo por tal las “organizaciones, grupos o individuos que tienen participación directa o indirecta en el diseño, la ejecución o la evaluación de un plan, programa o proyecto” (pág. 11), en la implementación de políticas destinadas a la población extranjera.

Una primera conclusión que podemos sacar de la atenta lectura de la evaluación realizada es que en líneas generales, las acciones desarrolladas por los municipios llegan a un mayor número de usuarios extranjeros, y en líneas generales son menos específicas. Si tomamos como ejemplo las acciones de acogida y atención social veremos como en el año 2008 han atendido en 47 entidades locales o mancomunadas a un total de 74 mil usuarios extranjeros<sup>515</sup>. Pero quizás si pensamos

<sup>514</sup> La consultora encargada de realizar la evaluación fue Novadays en colaboración con profesorado experto de la Universidad CEU San Pablo, universidad privada, católica y con sede en Madrid. El ideario de esta universidad se rige por la Iglesia Católica y por el humanismo cristiano. Hay que agradecer a la Consejería de Inmigración y Cooperación que nos hiciese entrega de una copia de dicha evaluación porque no es nada fácil el acceso a este tipo de documentación, ni suele estar disponible a través de las páginas web de dichas instituciones. Queda mucho camino por recorrer en cuanto a transparencia de las Administraciones Públicas.

<sup>515</sup> Los datos recogidos deben ser tomados con cautela y para ello pongo un ejemplo relacionado con este servicio de acogida y atención social, según la información recogida el Ayuntamiento de Madrid tenía en marcha 26 actuaciones y sólo atendió a 895

en el número de beneficiarios que acuden a cursos de lengua española, legislación o cultura en la región de Madrid veremos que del total de 76 mil personas que acudieron en el año 2008, un 77 por ciento lo hicieron a través de los ayuntamientos, un 14 por ciento en los Centros de Educación para Personas Adultas (CEPA), un 5 por ciento a través de los Centros de Participación e Integración (CEPI), un 3 por ciento a través de los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) y un 4 por ciento a través de otros organismos. Estas cifras son similares si hablamos del área de empleo dónde el mayor volumen de atenciones recae de nuevo en los municipios.

La evaluación nos da datos, y es preferible tener malos datos que no tener ninguno. Pero la información es mejorable en ciertos sentidos porque de algunas actuaciones sólo hay datos para el último año de vigencia del plan (año 2008) y no para el acumulado en el trienio (años 2006-2008). También falta información sobre qué actores han ejecutado las distintas acciones emprendidas, y así valorar los distintos resultados obtenidos. La pregunta que nos queda es si la apuesta por un modelo de intervención capilar con muchos objetivos y actuaciones, e implementados por actores tan diversos, es el más efectivo. Desde luego, parece el menos medible y el más complejo de evaluar, y quizás, el que satisfaga la mayor pluralidad en la implementación. Un modelo de implementación quizás coherente con la filosofía de integración basada en la libertad, es decir, donde el inmigrante pueda escoger en qué entidad realizar un curso de formación para el empleo o aprender español porque son varias las que pueden ofertar la misma actuación. Lógicamente, una de las críticas recurrentes a los procesos de evaluación es que suelen tardar en realizar, y que contribuyen poco a la planificación y corrección de las políticas públicas.

La introducción del Plan 2009-2012 destila la parte más ideológicamente neoconservadora del modelo de integración del Partido Popular de la Comunidad de Madrid. La decadencia del mundo derivada de la asunción de posiciones contraculturales, véase el multiculturalismo, estas asunciones deben ser corregidas

---

personas, mientras que el de Alcalá de Henares con 5 actuaciones llegó a casi 17 mil beneficiarios, el municipio de Móstoles con 26 actuaciones llega a 2.356 beneficiarios. No resulta sencillo la recogida de información en Servicios Sociales, y esto deriva que la información obtenida del funcionamiento de los dispositivos dependa de las memorias realizadas sobre el programa, y si la recogida de información no ha sido sistemática en el municipio (o este ha derivado la gestión del programa a una ONG o asociación de inmigrantes lo complejiza bastante más), y finalmente, todo esto implica una baja calidad en la información analizada.

para volver a los valores morales del esfuerzo, el trabajo y el mérito<sup>516</sup> (Observatorio Metropolitano, 2012:36). La ideología de la participación y la inclusión a través de la implicación de múltiples actores políticos e institucionales en la diversidad social, política, cultural o religiosa se ha etiquetado con el objetivo de denigrar precisamente la participación y la autonomía, como “buenismo” por parte del pensamiento neoconservador español (Observatorio Metropolitano, 2012: 38). Para el ideario neocon el conflicto es la esencia de la sociedad y de la política. El buenismo es utópico para los neoconservadores, y en esa sociedad de conflicto el individuo está sólo. Parafraseando a Margaret Thatcher: “¿La sociedad? No sé quién es esa señora”<sup>517</sup>.

El III Plan de Integración 2009-2012, fue presentado en la Asamblea de Madrid en Abril de 2009, supone una cierta ruptura con el planteamiento del anterior plan de integración en la visión de la integración como un proceso individual donde el inmigrante es el principal actor, descargando de responsabilidad a la sociedad de acogida, pero principalmente a las Administraciones Públicas. Este enfoque puede plasmarse en este extracto literal que aparece en este documento:

“El inmigrante es una persona libre, no un miembro de una colectividad o grupo étnico. Una sociedad escindida en grupos étnicos o colectividades separadas entre sí es una regresión política: volver a la concepción del Antiguo Régimen (derechos diferentes y estatus diferentes según el orden social o nacional). El inmigrante es un individuo libre y responsable. Cada persona inmigrada debe ser tratada como un sujeto libre, que toma sus decisiones de manera racional, con derechos individuales y con deberes hacia sí mismo y hacia la sociedad de acogida. El principal agente y protagonista de su integración es él mismo. Podemos y debemos ayudarle, pero no es un menor de edad. Tratarle de forma paternalista es un acto de desprecio. El inmigrante no es una víctima sino una persona capaz de alcanzar mayor prosperidad con su propio esfuerzo. Es, por definición, alguien que está dispuesto a buscar la felicidad por sus propios medios. El sentido del esfuerzo, el sacrificio y el mérito es especialmente intenso entre los inmigrantes. Una sociedad abierta –meritocrática- es la que les permite la movilidad social” (Plan de Integración 2009-2012, pág. 13).

---

<sup>516</sup> Como señala Observatorio Metropolitano en su obra “Spanish Neocon” (2012: 42-43): “Se defienden así unos valores que no necesitan justificación y que no son negociables en ningún diálogo con el enemigo. Se trata de los viejos valores de un Occidente imaginario y homogéneo: la nación, la libertad individual, el trabajo, el esfuerzo, la disciplina, el cristianismo, la familia, la verdad, la justicia y el orden; los valores que en definitiva conforman el “nosotros” de nuestra identidad. El giro neocon, la realidad y la identidad se convierten en la verdad del “nosotros”, de la gente corriente que se reafirma en la tradición (nacional, religiosa, política, etc.)”.

<sup>517</sup> Discurso de Margaret Thatcher pronunciado el 31 de Octubre de 1987: “I think we've been through a period where too many people have been given to understand that if they have a problem, it's the government's job to cope with it. 'I have a problem, I'll get a grant.' 'I'm homeless, the government must house me.' They're casting their problem on society. And, you know, there is no such thing as society. There are individual men and women, and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look to themselves first. It's our duty to look after ourselves and then, also to look after our neighbour. People have got the entitlements too much in mind, without the obligations. There's no such thing as entitlement, unless someone has first met an obligation” (Interview 23 September 1987, as quoted in by Douglas Keay, *Woman's Own*, 31 October 1987, pp. 8–10).

A la idea de libertad, y del inmigrante como responsable de su proyecto migratorio y de su proceso de integración en la sociedad de acogida hay que sumar la visión de la comunidad o el grupo como equiparable a la situación en el Antiguo Régimen. Este tercer plan supone un avance en cuanto a la definición del modelo de integración del Partido Popular de Madrid, una filosofía más marcada y basada en pilares moralizantes como el cumplimiento de la ley, la desaparición de la apuesta por la interculturalidad, la búsqueda de la integración a título individual, y finalmente, el refuerzo en la creencia en las leyes del mercado desde posiciones neoliberales, que asumen que con esfuerzo y trabajo se logra la movilidad social ascendente en una sociedad “*abierta y meritocrática*” como la española.

Los principios rectores de este tercer plan de integración son cinco: a) la integración en la legalidad, la igualdad ante la ley y el cumplimiento de la misma; b) una convivencia sin discriminaciones a través de la convivencia y la interrelación entre individuos; c) la igualdad de oportunidades en una sociedad basada en el esfuerzo, el trabajo y el mérito que posibilitan la movilidad social; d) la cohesión social que pasa por la libertad del individuo, la igualdad de oportunidades y las relaciones dinámicas entre personas; y e) la coordinación entre actores para la puesta en marcha de políticas públicas eficaces que pasan por la coherencia en las actuaciones para evitar duplicidades, la búsqueda de economizar recursos y el establecimiento de prioridades.

La institucionalización (débil) de las políticas de integración de los inmigrantes.  
Análisis comparado de Andalucía, Cataluña y Madrid

Tabla 17. Comparativa entre el II Plan de Integración 2006-2008 y el III Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid

Indicadores	Plan de Integración 2006-2008	Plan de Integración 2009-2012
Definición de Integración	"La integración es un proceso bidireccional. Supone un esfuerzo de la sociedad de acogida y de la sociedad acogedora. Las relaciones normalizadas con la población autóctona son fundamentales para la plena integración de la población inmigrada. Para que estas relaciones se den sin conflicto, entre otras cosas, hace falta que la población autóctona acepte la presencia de la población inmigrante en su vida cotidiana" (pág. 115). "Desde el Plan de Integración 2006-2008 el aumento de pluralismo sociocultural en la sociedad madrileña se afronta desde la <b>vía de la interculturalidad</b> , que de forma resumida, avala la convivencia entre grupos de mayorías y minorías sin negar que la relación pueda devenir conflictiva. La vía de la interculturalidad surge a raíz del fenómeno del pluralismo cultural abogando por una visión de la cultura autóctona dinámica, no estática, y permeable a los distintos efectos de la interacción social e, incluso, del conflicto existente con lo diferente" (pág. 129). " <b>La vía de la interculturalidad se distancia de la asimilacionista o integracionista que subraya la obligación de que los diferentes se integren y de la segmentación que, aceptando como un hecho la diversidad cultural existente y reconociendo la significación social del fenómeno, no ve necesario poner en marcha estrategias y/o mecanismos adecuados con el objeto de facilitar la cohesión social</b> ; es decir, considera que cada grupo minoritario debe crear su propio ámbito particular afectando lo menos posible al conjunto, aún existiendo una inevitable proximidad física" (pág. 130)	En este tercer plan se define la integración desde cuatro niveles: a) " <b>El primer nivel es el relacionado con los problemas de la lengua y educación</b> , así como de <b>trabajo y protección social</b> , a los que cabe añadir el de la <b>seguridad y el respeto a la ley</b> "; b) "El segundo nivel (...) es el del <b>sentimiento de pertenencia a la sociedad de acogida</b> . (...) Esto tiene que ver con la frecuencia y intensidad de las relaciones sociales. Obsérvese que <b>esto no implica ruptura drástica con las comunidades de origen, lo normal es esperar situaciones complejas e híbridas</b> , que se manifiestan de manera distinta en la generación inmigrante y en sus descendientes"; c) "El tercer nivel, más profundo, es el de los <b>imaginarios, las narrativas y los valores</b> (...) la <b>integración en la sociedad de acogida</b> (...) no supone una renuncia a la cultura de origen; caben unos combinados y alternados de los esquemas de ambas culturas. Que esto se realice de manera "positiva" o no, porque no se haga o se haga de una manera "destructiva" (y determinar lo que sea "positivo" y "destructivo" plantea problemas); d) <b>relativo a las redes de inmigrantes</b> se afirma "en todo proceso de integración interviene la libertad de cada individuo. El inmigrante es una persona libre, no un miembro de una colectividad o grupo étnico. Una sociedad escindida en grupos étnicos o colectividades separadas entre sí es una regresión política: volver a la Concepción del Antiguo Régimen (derechos diferentes y estatus diferentes según el origen social o nacional)" (pág. 13)
Principios rectores	<b>El Plan cuenta con 6 principios rectores: Cohesión social</b> (objetivo principal), <b>igualdad de oportunidades, corresponsabilidad</b> (relaciones bidireccionales y recíprocas entre la sociedad de acogida y la población inmigrada), <b>normalización</b> ("adaptar los servicios destinados a la población general para que puedan asumir la especificidad de personas tienen derecho a ser tratadas en condiciones de igualdad desde el respeto a la diferencia y la diversidad como derecho"), <b>interculturalidad</b> ("supone el reconocimiento de unos y de otros como distintos pero iguales que conviven y comparten no solamente espacios comunes, sino proyectos comunes") y <b>coordinación</b> (entre Administraciones, entre las distintas consejerías del gobierno autonómico, y con las entidades e instituciones sociales).	El Plan está formado por <b>5 principios rectores</b> : 1) <b>legalidad e integración</b> (la igualdad ante la ley como garante de equidad, por lo tanto es preciso el cumplimiento de la ley, pues su aceptación redundaría en beneficio de los más vulnerables); 2) <b>convivencia sin discriminaciones</b> (se busca la convivencia a través de la normal interrelación); 3) <b>la igualdad de oportunidades para todos en la sociedad de acogida</b> (las sociedades de oportunidades están basadas en el premio por el esfuerzo, trabajo y mérito, y por lo tanto posibilitan la movilidad social); 4) <b>cohesión social</b> (una sociedad cohesionada sería aquella en la cual las relaciones internas no están trabadas por intermediarios que se erigen como representantes del individuo y de sus intereses, la igualdad de oportunidades exige de movilidad y esta existe cuando se producen relaciones abiertas y dinámicas entre todas las posiciones y grupos que componen una sociedad); 5) <b>coordinación</b> (armonizar actuaciones de los distintos departamentos autonómicos, dotar de coherencia las actuaciones programadas contando con municipios y entidades del Tercer Sector, y optimizar recursos para evitar duplicidades, establecer prioridades, economizar recursos y sumar esfuerzos para multiplicar su eficacia).
Ámbitos de actuación	(10) Empleo, vivienda, educación, servicios sociales, salud, sensibilización y opinión pública, participación y gestión de la diversidad, codesarrollo, familia y juventud.	(11) Bienvenida y Acogida, Servicios Sociales, Empleo y Formación Laboral, Vivienda, Educación, Sanidad, Comunicación-Sensibilización, Trabajo por la Convivencia, Participación y Cultura, Mujer, Familia y Juventud, Migraciones y Desarrollo
Participación en la elaboración del Plan	Grupo de expertos externos, técnicos de la administración autonómica, responsables de entidades que trabajan con inmigrantes, asociaciones de inmigrante, y sindicatos y asociaciones de empresarios. Realización de cuestionario por internet para técnicos y personal especializado en la temática. Realización de un cuestionario prospectivo después de la presentación del Plan a expertos en la materia para recogida de sugerencias y mejoras en el mismo.	Elaboración en colaboración con transversal con Consejerías de la Comunidad de Madrid. Aprobación en el pleno del Foro Regional de Integración de Inmigrantes.
Ubicación del área de integración de inmigrantes	Consejería de Inmigración de la Comunidad de Madrid. Agencia de Inmigración y Cooperación al Desarrollo.	Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid. Agencia de Inmigración y Cooperación al Desarrollo.
Duración del Plan	Trienal (2006-2008)	Cuatrienal (2009-2012)
Presupuesto asignado	<b>4.409 millones de euros</b> (1290 millones en 2006, 1471 millones en 2007 y 1647 millones de euros en 2008).	<b>7.397 millones de euros</b> (1.760 millones en 2009, 1.820 millones en 2010, 1.874 millones de euros en 2011, y 1.930 millones en 2012).
Instituciones creadas	<b>Centros de Participación e Integración (CEPI)</b> : Nacen como referente cultural y dinamizador de los colectivos representados.	No están programadas
Evaluación	SI (Autoevaluación y Evaluación Externa)	Está prevista una evaluación de resultados y de impacto del Plan. Previsto un sistema de seguimiento para la recogida de la información. Se prevén reuniones periódicas con los actores encargados de implementar las políticas (municipios y tercer sector). Indicadores de atención, gestión, resultados e impacto.
Responsables elaboración	Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad de Comillas (IEM)	Desconocido

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de los Planes.

Una de las críticas más recurrente al plan 2009-2012, por parte de agentes sociales, es el escaso presupuesto real<sup>518</sup> destinado a medidas de integración, y más específicamente, las pequeñas partidas que destinan al ámbito de los Servicios Sociales y al eje de empleo. También hay que añadir el escaso impacto de las evaluaciones, cuando se realizan, en la elaboración de las políticas, y en particular, de los planes de integración.

Los sindicatos votaron en contra del Plan de Integración 2009-2012 por varios motivos como son un gran recorte económico en temas de sensibilización y primera acogida, el plan no contemplaba el escenario de la crisis económica y políticas destinadas a este contexto económico negativo, y finalmente, porque no se consideraron las aportaciones realizadas por diversos sectores, con lo que interpretaron que no era factible mejorar el texto.

Del III Plan de Integración 2009-2012 se puede acceder a una evaluación parcial y cuantitativa del año 2009 que destaca una serie de logros: un elevado número de atenciones en los CEPI que alcanza la cifra de los 270 mil visitas a los centros principalmente en las áreas de usos de nuevas tecnologías, biblioteca y ludoteca que suponen el 9 de cada 10 visitas a los puntos; los CASI cuentan con 90 plazas de acogida en emergencia por donde han pasado 836 usuarios en el año 2009; destacan las acciones formativas de la EPIC con 142 acciones formativas y casi 7 mil alumnos; 79 mil personas han pasado por los cursos de español; existían 51 convenios firmados con entidades locales lo que se concreta en 175 mil personas extranjeras atendidas; por los cursos de formación para el empleo pasaron cerca de 9 mil alumnos extranjeros, y la existencia de 5 líneas de subvenciones para fomentar la participación, la convivencia y la integración con un importe superior a los 8 millones de euros. La línea de implementación de este tercer plan sigue las pautas del anterior, y esta evaluación es menos rigurosa y pormenorizada que la realizada del balance del anterior plan. Son once ámbitos de actuación, 84 objetivos específicos y 231 medidas que son complejas de medir, y que veremos cómo resisten estos vientos en contra de las políticas

---

<sup>518</sup> Los medios de comunicación también se han hecho eco de estas críticas, como se puede ver en una noticia publicada por el diario "El País" a fecha 1 de Abril de 2009 que se titula: "Un plan millonario con truco. Aguirre vende una propuesta sobre inmigración cuyo presupuesto sale del dinero que ya se gasta la Comunidad en dar servicios a los extranjeros". Este presupuesto es la resultante de sumar el coste que suponen los servicios básicos a los que tienen derecho los extranjeros, no obstante, de la aportación que estos realizan a las arcas públicas no se realiza ninguna aproximación. Enlace: [http://elpais.com/diario/2009/04/01/madrid/1238585059\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/04/01/madrid/1238585059_850215.html) [Último acceso: 2 de Junio de 2015].

específicas debido a la disminución de gasto público, especialmente, en el área de los Servicios Sociales. Quizás lo que mejor resista a esta crisis económica es la filosofía política acerca del modelo de integración defendida por el Partido Popular en la Comunidad de Madrid.

En conclusión, la visión de la integración de los planes apunta en el Plan de Integración (2001-2003) que les es un proceso individual y que el apoyo de las Administraciones es puntual para apoyar la autonomía de la persona; el segundo Plan (2006-2008) apuesta por una integración voluntariosa del individuo, con una corresponsabilidad de la sociedad madrileña; y finalmente, en el tercer Plan (2009-2012) el extranjero debe seguir esforzándose, buscar una formación y ejercer una participación activa, auto-identificarse con Madrid, y contar con su familia y redes sociales para lograr esa inserción en su comunidad de recepción (Rovetta Cortés, 2014: 146-417).

### *8.3.3. El Foro Regional de Integración de Inmigrantes de la Comunidad de Madrid*

Los Foros Regionales de participación para inmigrantes nacen como un mecanismo de participación y consulta para tratar temas vinculados con los extranjeros con los actores implicados en su proceso de asentamiento en la sociedad de acogida. Este es un modelo que se ha extendido por todo el territorio nacional, quizás un ejemplo, de cómo las políticas específicas han ido confluyendo y adoptando mecanismos similares, aunque con sus particularidades en las distintas regiones.

En el caso madrileño, el primer Foro Regional de Integración de Inmigrantes <sup>519</sup> se crea en el año 1998. La composición del Foro es la siguiente: las administraciones públicas tienen 12 vocales (cuatro representantes de la Administración local: Madrid y tres municipios a propuesta de la Federación de Municipios de Madrid; seis representantes de la Administración Autonómica, y dos representantes de la Administración General del Estado), 19 representantes de las organizaciones sociales y

---

<sup>519</sup> El Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid se crea a través del decreto 64/1998 de 23 de Abril. Entre los motivos para su creación se menciona que el Parlamento Europeo, por resolución de 9 de Febrero de 1998, recomienda la creación de un "Foro de los Trabajadores Inmigrantes", que el Gobierno Español a través de un acuerdo en su Consejo de Ministros con fecha 2 de diciembre de 1994 aprueba las bases de un "Plan para la Integración Social de los Inmigrantes" y contempla dentro de este plan que un instrumento válido para la participación es la creación de un Foro para Inmigrantes, a través del Real Decreto 490/1995 de 7 de Abril se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como órgano consultivo, y estos condicionantes hacen que la Comunidad de Madrid se decida a crear un organismo similar.

asociaciones de inmigrantes<sup>520</sup> (8 representantes de las asociaciones de inmigrantes, 7 de entidades u organizaciones no gubernamentales de apoyo que lleven a cabo proyectos, dos representantes de las organizaciones sindicales con mayor representatividad, y dos representantes de las organizaciones empresariales con mayor representatividad), y finalmente habrá 3 vocales que deberán ser expertos en temas de inmigración con gran reconocimiento dentro de la academia española. En esta estructura, la Administración suele reservarse la mayoría de la representación, por lo tanto, siempre dependerá de ella la última palabra en la toma de declaraciones. El Foro está dirigido por Raúl Rivero<sup>521</sup> que ocupa un lugar discreto, muy alejado del realizado por Garriges Walker al frente de las Mesas de Diálogo y Convivencia de la Comunidad de Madrid, y este factor se hizo notar durante su mandato, es decir, la falta de liderazgo en esta entidad.

El funcionamiento del Foro fue ampliamente criticado durante el momento de realización del trabajo de campo en los años 2009 al 2011 por su inoperatividad. Se produce un largo proceso de renovación de sus miembros que provoca su inactividad durante más de un año. También existen críticas sobre su parcialidad y su apoyo ciego al gobierno regional, extensibles a espacios similares, y sobre la presencia en el foro de entidades con escasa trayectoria en este campo y nula base social. Esto también ha provocado que entidades con mayor consolidación en la implementación de políticas de integración hayan decidido no tener presencia en este organismo. Esto está agravado por el hecho de que no existe una participación social real de los extranjeros en el tejido social, es decir, su vertebración social es débil en el caso de Madrid. Algunos actores han destacado la importancia de que exista un movimiento social que defienda y represente los intereses de la población extranjera, pero que esto nada tiene que ver con entidades que prestan servicios, en lo que a veces se han convertido algunas entidades.

---

<sup>520</sup> Sobre la elección de representantes de asociaciones de inmigrantes y organizaciones no gubernamentales de apoyo el artículo seis del reglamento señala lo siguiente: “Las asociaciones de inmigrantes, entidades u organizaciones no gubernamentales a las que hacen referencia los apartados 3.a) y b) de este artículo serán elegidas mediante un proceso que se regulará mediante Orden de la Consejería competente en materia de inmigración. Si durante el mandato del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid alguna de dichas entidades causara baja por cualquier causa, será sustituida por aquella entidad que, no habiendo accedido a las Vocalías del Foro Regional, hubiese obtenido mayor respaldo en el proceso de selección. La titularidad de las Vocalías del Foro Regional para la Inmigración recaerá en las entidades elegidas, quienes posteriormente designarán a las personas que les representen. Las designaciones y los cambios que pudieran producirse de las personas que representen a las entidades serán notificados, de forma que quede constancia fehaciente de su recepción, a la Secretaria del Foro Regional para la Inmigración”. Enlace: <http://goo.gl/8WdDf> [Último acceso: 21 de Junio de 2015]

<sup>521</sup> Raúl Rivero, poeta y periodista cubano, fue elegido presidente del Foro Regional de la Inmigración de la Comunidad de Madrid a finales del año 2007. Enlace: <http://medios.mugak.eu/noticias/noticia/125507> [Último acceso: 3 de Junio de 2013].



La voz crítica dentro del Foro Regional le corresponde a los partidos políticos en la oposición, los sindicatos mayoritarios (CC.OO. y UGT), y algunas asociaciones de inmigrantes con representación como sucede con Movimiento contra la Intolerancia y AESCO. No obstante, y después de años de funcionamiento en las distintas Comunidades Autónomas y municipios, estamos en disposición de realizar valoración del funcionamiento dispar de este tipo de mecanismos de participación. Lo que parece claro al respecto es que para su correcto funcionamiento los Foros deben estar dotados de personal administrativo, de herramientas y medios para poder realizar su trabajo con rigurosidad, y sobre todo contar con el apoyo político para que sus reflexiones sean escuchadas como mínimo, y se deberían dar pasos para que las decisiones adoptadas en estos consejos fuesen vinculantes para la actuación política.

#### *8.3.4. Los dispositivos específicos: la externalización de los servicios propios (CASI, CEPI y POPIS)*

El organismo responsable del área de inmigración en la Comunidad no dispone de programas gestionados de forma directa, sino que para poner en marcha políticas de integración saca convocatorias específicas de subvenciones<sup>522</sup> para desarrollar programas gestionados por el tercer sector de apoyo a inmigrantes o asociaciones de inmigrantes. La Comunidad creó la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación con la meta de que sirviese para gestionar de una forma más eficiente esta área<sup>523</sup>. Pero podemos afirmar que en la Comunidad de Madrid las políticas de integración de Inmigrantes surgen durante la etapa de Gallardón al frente de la Comunidad de Madrid pero nacen privatizadas y externalizadas, y esto se puede ver en el primer dispositivo creado, que eran los Centros de Acogida Social para Inmigrantes (CASI) que eran de gestión privada. Esta es una tendencia general en los servicios

---

<sup>522</sup> La valoración que se realiza desde Izquierda Unida y desde el sindicato Comisiones Obreras sobre esta externalización de la responsabilidad es similar y crítica con el gobierno de Esperanza Aguirre. Podemos ilustrar esta observación con la siguiente cita extraída del trabajo de campo realizado: “Está todo en manos de entidades y todo en mano de asociaciones por la vía de subvenciones. Esto, lógicamente desde nuestro punto de vista, supone que el gobierno regional está obviando una responsabilidad que es suya. Dos, supone una precarización de las políticas de integración, es decir, un empeoramiento de la calidad de los servicios que se prestan. Y tercero, pone en riesgo la continuidad de los procesos de integración porque están sometidos a las convocatorias de subvenciones y a las convocatorias de los contratos públicos. Y por lo tanto sometidos a los vaivenes económicos y similares. No hay una estabilidad en las políticas de integración” [Responsable sindical encargada del área de igualdad]

<sup>523</sup> La Agencia Regional para la Inmigración y Cooperación fue extinguida por el decreto 94/2011 de 30 de Junio, del Consejo de Gobierno. Un decreto anterior, 11/2011 de 16 de Junio de la Presidenta de la Comunidad de Madrid había traspasado las competencias en materia de mujer e inmigración que ostentaba la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración a la Consejería de Asuntos Sociales. La Agencia Regional para la Inmigración y Cooperación, era un organismo autónomo administrativo, creado por la ley 4/2005, de 14 de diciembre.

públicos en Madrid, que puede verse en los centros municipales de Servicios Sociales que son de titularidad pública, pero donde la figura de empleado público que persiste es el trabajador social, pero los equipos que forman los equipos de Servicios Sociales están ya externalizados para abaratar los costes del servicio.

La antigua Consejería de Inmigración y Cooperación tenía una red de centros públicos de gestión privada, diecisiete Centros de Participación e Integración (CEPI) y cuatro Centros de Acogida Social para Inmigrantes (CASI)<sup>524</sup>. La anterior Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración, y más concretamente el Servicio Regional de Empleo de la Comunidad, puso en marcha una red de Programas de Orientación para la Población Inmigrante (POPI) que eran específicos para población extranjera en situación administrativa regular y que estuviesen demandando empleo en edades comprendidas entre 16 y 65 años.

Los Centros de Acogida para Inmigrantes (CASI) son dispositivos asistenciales específicos para inmigrantes que nacen propulsados por el I Plan Regional para los Inmigrantes 2001-2004 (Gil Araújo, 2010: 172). Para acudir a uno de estos centros especializados es necesario una derivación de los servicios sociales municipales. Los CASI eran dispositivos de atención o acogida de segundo nivel. Estos centros comienzan a funcionar en el año 2001, y se fueron reduciendo de un total de quince a los cuatro actuales porque según los responsables políticos cambiaron las prioridades (de una fase de acogida se contempló necesario pasar a planificar la integración y asentamiento definitivo), y argumentan que se apostó por la normalización. Estos centros gestionan un programa de acogida y emergencia (PAE)<sup>525</sup>, una vez fueron desapareciendo sus funciones pasaron a ser ejercidas por los servicios sociales municipales. La apuesta por la normalización se produce en un momento de descenso en el volumen del flujo migratorio de entrada, y por lo tanto, de bajada en la demanda

---

<sup>524</sup> El coste medio de cada uno de estos centros ronda los 400 mil euros anuales, es decir, que aproximadamente tienen un coste anual los 21 centros de 8,4 millones de euros. Con la crisis económica, la cuantía para mantener abiertos los centros ha bajado, es decir, tienen que cumplir las mismas metas pero con menos recursos. Los cuatro Centros de Atención Social al Inmigrante (CASI) que continúan en funcionamiento son: CASI-Madrid 1 en Madrid, CASI Madrid-2 en Madrid, el CASI Zona Oeste de la Comunidad de Madrid que está ubicado en el municipio de Galapagar y el CASI Zona Sur de la Comunidad de Madrid que se encuentra en el municipio de Getafe. Enlace: <http://goo.gl/zBZKi7> [Último acceso: 22 de Junio de 2015].

<sup>525</sup> Los Centros de Atención Social al Inmigrante (CASI) cuenta con este programa de acogida de emergencia gratuito donde se firma un contrato entre el beneficiario del programa y el centro que compromete al primero a la búsqueda activa de empleo. El tiempo máximo de permanencia en estas viviendas es de 6 meses. El contrato se firma mes a mes para ver el grado de cumplimiento de los objetivos. En uno de los CASI donde se realizó trabajo de campo cuentan con 3 pisos con 21 plazas, siendo prioritario el dar alojamiento a madres con hijos menores. La Comunidad de Madrid no permite la reincidencia, es decir, que las personas puedan disfrutar dos veces de este equipamiento. Son más entidades las que tienen pisos de acogida en la Comunidad de Madrid: Karibú, Cruz Roja, Cáritas y ACCEM entre otros.

de estos servicios. No obstante, la paradoja es que la crisis económica ha provocado una petición creciente de este tipo de programas de acogida de emergencia y de alojamientos entre un nuevo perfil de inmigrante con necesidades sociales y en situación de vulnerabilidad económica, aquellos que llevaban tiempo en España pero que han perdido su trabajo y vivienda. Como señala Gil Araújo (2010: 175): “los binomios público/privado, normalización/diferenciación componen también el núcleo en torno al cual se organizan las críticas a los CASI e incluso el malestar y la contradicción vivida por algunos de sus profesionales por el hecho de formar parte de un dispositivo especializado y, al mismo tiempo, ser partidarios de la normalización de los servicios públicos”.

Los Centros de Participación e Integración (CEPI)<sup>526</sup> representan la gran apuesta política del gobierno de Esperanza Aguirre a comienzos del año 2005. Los CEPI nacen con la filosofía de fomentar la convivencia y el encuentro entre personas de distintas preferencias. Una explicación de la idiosincrasia que propicia la aparición de estos dispositivos podemos encontrarla en el trabajo de campo realizado:

“Yo creo que se trataba de propiciar lugares de encuentro y de convivencia, es decir, date cuenta que no son centros dónde los usuarios sean estrictamente extranjeros, también la población autóctona, la población madrileña participa de muchas de las actividades que en ellos se realizan, y se diseñan. Entonces se trata un poco de un dispositivo creado, y pensado y concebido para propiciar ese encuentro y para enriquecer un poco mutuamente” (Técnico de la Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid).

La gestión de cada uno de los Centros de Participación e Integración (CEPI) sale a concurso público por dos años y lleva aparejada un pliego de condiciones que deben reunir estos dispositivos<sup>527</sup>. La Consejería en sus convocatorias de ayudas valoraba

---

<sup>526</sup> Los Centros de Participación e Integración (CEPI) son recogidos como propuesta en el Plan de Integración 2006-2008 de la Comunidad de Madrid. Concretamente, en el Plan se señala que los CEPI serán “*un referente cultural y dinamizador de la población representada*” (pág. 140). Se conciben a estos centros como un paso adelante en la integración marcada por los CASI. Los CEPI “*potenciarán estudios e investigaciones de las variables culturales y sociales específicas del colectivo de cada país. Desde estos nuevos Centros se dará a conocer y se difundirá la cultura del país representado. Se promocionarán desde los mismos cuantas actuaciones se consideren de interés para propiciar la integración y la convivencia. Todas estas actuaciones dinamizarán la convivencia social, facilitando la interculturalidad*” (pág. 140).

<sup>527</sup> El coste bianual de mantenimiento de los CEPI supera los doscientos mil euros, aunque en la convocatoria de 2011 se ha recortado en un 15% el dinero destinado a su funcionamiento. La entidad factura mensualmente a la Comunidad de Madrid por el coste del servicio. Dentro del pliego de condiciones se exige que haya 6 personas contratadas, y a veces las entidades mejoran su oferta para hacerse con la concesión del servicio. Normalmente, con la subvención se cubren los gastos de personal, mantenimiento y alquiler y gastos del local. Los servicios que se ofertan en los CEPI son gratuitos. Uno de los CEPI estudiados, concretamente el ecuatoriano, hizo 13 mil atenciones que equivalen a 7 mil personas en el año 2009, de este total la mayoría (un 80%) son de la nacionalidad que lleva el nombre del CEPI, y sólo un 3 o 4 por ciento de las atenciones son destinadas a personas españolas, pero en otros centros este porcentaje es algo mayor. En uno de los CEPI, el ecuatoriano, analizados el perfil del usuario es mayoritariamente, un 55%, inmigrantes en situación irregular. La mayoría del personal contratados estos centros estudiados son españoles, aunque en los dos en los que realicé trabajo de campo, se han incorporado técnicos de la nacionalidad a que

positivamente la colaboración del tercer sector con los propios centros, para así activar y potenciar esta red institucional. Los datos de usuarios de estos 17 centros en el trienio 2006-2008, según la evaluación del II Plan de Integración, alcanzan los 372 mil participantes en las actividades, de los cuales son mayoría los extranjeros pero va incrementándose el número de españoles que pasan por estas actividades. Se buscó asociar cada centro con una nacionalidad, que normalmente es la más representativa en la zona donde se ubica el dispositivo, aunque no siempre es así, lo que sin duda ha suscitado bastantes críticas por parte de la oposición política y del tercer sector.

Los Programas de Orientación Profesional para Inmigrantes (POPI) dependían de la Consejería de Empleo y Mujer, a través del Servicio Regional de Empleo, se convocaron ayudas en el año 2006 y 2007<sup>528</sup> para su puesta en funcionamiento, y posteriormente, fueron barridos por los recortes económicos en la Administración Regional, como muchos de los programas específicos. Los POPI eran servicios específicos con las funciones de dar información general, orientación profesional y intermediación laboral para población inmigrante. La gestión de estos programas sale a concurso público y es otorgada a entidades del tercer sector, asociaciones de inmigrantes, u otro tipo de organizaciones sin ánimo de lucro<sup>529</sup>. Entre 2006 y 2008 llegaron a estar operativos 5 centros POPI que atendieron a un total de 8.473 personas según los datos de la evaluación del II Plan de Integración 2006-2008 de la Comunidad de Madrid. Los substitutos de los POPI fueron los OPEA (Orientación para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo)<sup>530</sup> que son gestionados por cualquier entidad, que teniendo personalidad jurídica propia, y sin fines lucrativos, colabora en la realización de acciones de orientación laboral que le facilitan al ciudadano de la Comunidad de Madrid la búsqueda de un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia. Un ejemplo

---

monográficamente se les destina el centro. Los CEPI acuden a una reunión mensual con la Consejería donde se tratan temas de actividades y programas de cada uno de los CEPI.

<sup>528</sup> Las convocatorias de los POPI de la Consejería de Mujer y Empleo, a través del Servicio Regional de Empleo, se realizaron en las órdenes 2828/2006 y 3873/2007.

<sup>529</sup> Uno de los POPI gestionado por una asociación de inmigrantes tuvo una subvención para dos años de funcionamiento de 79 mil euros. El problema consiste en que era la entidad quien debía adelantar los gastos de funcionamiento que posteriormente eran devueltos por la Comunidad de Madrid. Esto conllevó a la entidad a solicitar préstamos para poder desenvolver la actividad. La subvención sólo cubrió los gastos de funcionamiento contratando a técnicos con salarios bajos, y la entidad tuvo que aportar recursos para la compra de materiales. Pasados esos años no fue posible la renovación y la experiencia lograda no pudo ponerse en valor en programas semejantes.

<sup>530</sup>

Enlace:

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1161858439661&language=es&pagename=Empleo/Page/EMPL\\_pintarContenidoFinal](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1161858439661&language=es&pagename=Empleo/Page/EMPL_pintarContenidoFinal)  
[Último acceso: 4 de Junio de 2015]

de la filosofía de servicio público de estos centros puede sacarse de este extracto de entrevista a una de la entidades que estuvo al frente de estas instituciones:

“El POPI es un dispositivo del Servicio Regional de Empleo, es como el INEM. Nosotros el trabajo que hacíamos en un trabajo del INEM. Muchas veces las personas que atendíamos son personas derivadas por el propio INEM: Somos un servicio público también. Y el POPI es un servicio público de empleo. Entonces no es que hacemos lo que no puede hacer el INEM, es que somos el Servicio de Empleo” [Responsable de asociación de inmigrantes e la Comunidad de Madrid]

El Observatorio de Inmigración-Centro de Estudios y Datos<sup>531</sup> se encarga de recoger y producir la información sobre la situación de la inmigración en la Comunidad de Madrid. De manera periódica realiza la Encuesta Regional de Inmigración y el Barómetro de la Inmigración en la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid también ha potenciado la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid (EPIC)<sup>532</sup>, dirigida por Mauricio Rojas Mullor y gestionada por Cruz Roja y respaldada por la Universidad Rey Juan Carlos, que tiene como meta la formación de profesionales especializados en temas de inmigración y cooperación. La Escuela oferta un máster sobre estas temáticas con título propio de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Uno de los programas estrella del la extinta Consejería de Inmigración y Cooperación es el programa “Conoce tus leyes”, iniciativa pionera en Madrid iniciada en el año 2009<sup>533</sup>, que consistió en la firma de un convenio con los mejores bufetes de abogados de Madrid para que durante tres sábados por la tarde, y sin coste alguno para el usuario, hacen una introducción a la legislación española, haciendo incidencia especial en las obligaciones y derechos que tiene que cumplir los extranjeros. El certificado de asistencia a este curso es válido para lograr el informe de arraigo social que permite a los inmigrantes en situación administrativa irregular acceder a un permiso de trabajo.

<sup>531</sup> El Observatorio de Inmigración-Centro de Estudios de datos depende en la actualidad de la Consejería de Asuntos Sociales. Puedes consultar la información en el siguiente enlace: <http://goo.gl/R87i1> [Último acceso: 21 de Junio de 2015]

<sup>532</sup> La EPIC contaba con una gran oferta formativa y con una programa trimestral. La acumulación de 400 horas de formación posibilitaba el acceso al título propio de la Universidad Rey Juan Carlos. Estos cursos eran gratuitos, y se animaba a los técnicos de los CEPI y CASI a participar en los mismos. Enlace: [http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1142489769538&language=es&pagename=PortallInmigrante%2FPage%2FINMI\\_pintarContenidoFinal](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1142489769538&language=es&pagename=PortallInmigrante%2FPage%2FINMI_pintarContenidoFinal) [Último acceso: 6 de Junio de 2015]

<sup>533</sup> El programa “Conoce tus leyes” va por su séptima edición, y según la información de la Comunidad de Madrid, más de 20 mil personas acudieron a estos cursos que incluyen explicaciones básicas sobre contratación laboral, impuestos, pasando por dar a conocer derechos y deberes de las personas. Enlace: [http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1354223884683&language=es&pageid=1158658352586&pagename=PortallInmigrante%2FCM\\_Actualidad\\_FA%2FINMI\\_fichaNoticia](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1354223884683&language=es&pageid=1158658352586&pagename=PortallInmigrante%2FCM_Actualidad_FA%2FINMI_fichaNoticia) [Último acceso: 21 de Junio de 2015]

Este modelo de gestión autonómica de la integración de inmigrantes recibe críticas por parte de los partidos situados más a la izquierda y por parte de los sindicatos, porque consideran que las políticas de integración deben guiarse por el principio de la normalización. La atención y las políticas de integración de inmigrante deberían ser responsabilidad de los Servicios Sociales y los Servicios Regionales de Empleo, y se debería evitar la creación de redes paralelas de atención que pueden servir para segregar y crear redes clientelares. Algunos extractos de entrevistas que pueden apoyar esta afirmación son las siguientes:

“Es decir, el modelo ideológico de este gobierno regional del Partido Popular en la Comunidad de Madrid es un modelo basado fundamentalmente en entregar todo lo público a manos privadas. Lo estamos viendo en Sanidad, lo vemos en Educación, y en Servicios Sociales ya lleva muchos años. Entonces, ¿las políticas migratorias por qué no?. Todo aquello que sea dinero público que entre a manos privadas y que desde las manos privadas, del ámbito de lo privado, se gobierne lo público y se gobierne la política” [Responsable política del área de inmigración en un sindicato de clase]

Las críticas a los Centros de Integración y Participación (CEPI) se centran en quién recae la gestión y la responsabilidad de estos espacios (ideología del tercer sector, que la gestión sea externalizada, y sus funciones), y en el hecho de que estos centros estén orientados a una nacionalidad concreta, lo que implica una política de doble identidad y que puede dar lugar a una lectura de segregación en la integración en la sociedad de acogida. A esto se puede sumar la crítica realizada por algunos actores acerca de que la demanda de los usuarios tarda mucho tiempo en atenderse, es decir, suele esperar bastante para ser escuchados. También las condiciones laborales de los trabajadores de estos centros son mejorables porque suelen estar bien formados y capacitados para realizar sus tareas<sup>534</sup>. En los CEPI los recursos humanos y el espacio son el principal recurso porque disponen de nulo presupuesto para tener una mejor programación, aunque desde la Consejería se intenta apoyar a estos espacios, y las subvenciones concedidas priman en alguno de sus criterios que las actividades se realicen en estas entidades.

Las objeciones a los Programas de Orientación para la Población Inmigrante (POPI) parten de los sindicatos, estos son contrarios a la existencia de una red paralela de atención e intermediación laboral a la población extranjera. Los agentes sociales

---

<sup>534</sup> Desde los sindicatos han atendido a trabajadores de los Centros de Integración y Participación (CEPI) que estaban preocupados por sus condiciones laborales que calificaban de precarias.

opinan que la existencia de estos dispositivos genera segregación en la atención, y que deberían ser los Servicios Regionales de Empleo los que asumiesen esta responsabilidad de manera normalizada.

### *8.3.5. La política de subvenciones de inmigración: el tercer sector y la emergencia de nuevos actores sociales*

Las líneas de subvenciones más importantes gestionadas por la Comunidad de Madrid destinadas a las políticas de integración de inmigrantes son las dirigidas a entidades locales, una orientada a la financiación de programas y proyectos destinados a la población extranjera, y finalmente, la destinada a asociaciones de inmigrantes. Estas son las más importantes, pero existen otras más puntuales y con menor presupuesto. La convocatoria de subvenciones convive con la figura de la firma de convenios entre la antigua Consejería y determinadas entidades para realizar actividades específicas. Algunos actores y partidos políticos defienden el modelo de convenio en la gestión porque permite una planificación más ordenada del trabajo a realizar y una menor dependencia de la fluctuación de los fondos.

La Comunidad de Madrid, y el Ayuntamiento de Madrid, han optado por externalizar los programas de Servicios Sociales que oferta a la ciudadanía. Este modelo es más flexible en cuanto a la toma de decisiones políticas porque permite dejar de financiar determinados servicios específicos, pero también dificulta el control y la evaluación de los programas porque los aleja del lugar dónde se toman las decisiones, también abarata los costes de la prestación del servicio pero a cambio precariza las condiciones laborales de los trabajadores cualificados que optaron por trabajar en la atención social.

Un debate central en la subvención de programas y proyectos a las entidades sin ánimo de lucro y asociaciones de inmigrantes es que estos recursos lleguen principalmente a sus destinatarios, los extranjeros. Este es un problema en la implementación de políticas sociales, que los recursos lleguen a su público diana y que el coste del mantenimiento del servicio no absorba la mayor parte de la inversión realizada por la Administración. La cuestión a discutir es si los técnicos deben ser el único recurso al que puedan acceder la población vulnerable.

El tercer sector depende en su mayor parte económicamente de la financiación pública. Son aquellas entidades que logran diversificar sus fuentes de ingresos, que consiguen mantener un amplio sector de voluntarios, tener programas orientados a necesidades concretas o poblaciones determinadas, y finalmente, que reciban ayudas de la sociedad civil los que tienen más sencillo su supervivencia ante el descenso de las cuantías para el trabajo con colectivos desfavorecidos. Un ejemplo de este modelo de entidad puede ser la entidad “Karibú, Amigos del Pueblo Africano” que cuenta con espacios cedidos por entidades religiosas, un cuerpo técnico reducido pero un amplio número de voluntarios, unos servicios especializados dirigidos a una población inmigrante concreta como son los africanos subsaharianos que cuenta con pocos programas dirigidos a cubrir sus necesidades, diseñaron programas demandados por esta población como es el caso de cobertura de necesidades básicas (alojamiento, vivienda, comida y ropa), el acceso a la atención sanitaria porque muchos están excluidos de la sanidad pública<sup>535</sup>, y finalmente, una serie de programas destinados o dirigidos a paliar la situación de vulnerabilidad de los menores no acompañados.

De las dos grandes líneas de subvenciones, la destinada a municipios y a entidades del tercer sector, las valoraciones son divergentes. El proceso para otorgar fondos a los municipios se considera transparente y el criterio manejado no da lugar a especulaciones: el número de extranjeros empadronados. Esto provoca que se firmen convenios con las entidades locales (51 en el año 2009) y que se reparta el montante destinado para municipios procedente el Fondo estatal para la integración. La discordia y la crítica se instala en la otorgación de subvenciones a entidades del tercer sector que se ve desde diversos actores como sesgada y que prima intereses partidarios, especialmente en el caso de las cuantías destinadas a las asociaciones de inmigrantes. Un ejemplo de estas críticas sustentadas por la oposición política, sindicatos y parte del tercer sector con más experiencia en el terreno podemos verlo en este extracto de entrevista realizado:

“Creo que se están dando las subvenciones a dedo. Claramente. Yo hago proyectos ahora, y mis proyectos serán mejores que los de hace 5 años. Y no creo que determinadas entidades que tienen un 100% de conseguir subvenciones sean tan buenas. Yo llevo 12 años en esto es muy raro. Y yo hay veces que alucino que no salga

<sup>535</sup> La reforma sanitaria derivada de la aprobación del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de Abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones ha propiciado que aumente el número de extranjeros que no pueden obtener asistencia sanitaria gratuita. Para acceder al sistema en pie de igualdad con los españoles, los extranjeros no ciudadanos de la Unión Europea deben tener una tarjeta de residencia en vigor.



en ningún sitio, porque son siempre las mismas. A nivel estatal no hay ningún problema. A nivel estatal si tú desarrollas un proyecto y lo haces bien siguen subvencionándote. Pero en la convocatoria autonómica y la del ayuntamiento este año ha sido alucinante. Y a las mismas, y a las que tienen CEPI, para que complementen los ingresos que reciben de ahí. O sea es tremendo (...) Y además muy relacionadas con el tema católico: Legionarios de Cristo, OPUS. Tienen más posibilidad de conseguir una subvención que otras. Y es raro no ver a la grandes conseguir alguna subvención. Es raro” [Responsable de una ONG que gestiona programas de integración a nivel autonómico y local]

### 8.3.6. *El papel de los municipios en la integración: el modelo Madrid y otras experiencias locales*

Los municipios son considerados más próximos a los extranjeros porque recae en ellos la responsabilidad de los servicios sociales municipales, que a su vez gestionan los distintos trámites que deben seguir los inmigrantes para realizar reagrupaciones familiares, acceder al informe de arraigo social, y a las distintas renovaciones de los permisos. Su responsabilidad en la gestión de la diversidad no es algo nuevo, pero si cada vez su papel se convierte en una realidad más institucionalizada por las derivaciones que realizan las autonomías en las localidades (Fauser, 2014: 1066).

En términos generales, la política de integración de inmigrantes en el ámbito local en la región de Madrid no es un tema de controversia política, y no suele emplearse para hacer oposición al gobierno municipal. Los conflictos políticos con más impacto mediático fueron la negativa de los gobiernos populares de los municipios de Torrejón de Ardoz y Robledo de Chavela<sup>536</sup> a empadronar extranjeros en situación irregular, saltó a la luz pública durante el año 2010<sup>537</sup>, y en fechas posteriores al debate sobre empadronamiento sobre irregulares desatado en el municipio de Vic en Cataluña. No obstante, debemos entender las disputas como un indicador de que el proceso de integración está en camino porque estas colisiones suelen producirse cuando la inmigración se institucionaliza, y los extranjeros comienzan a querer ser ciudadanos (Cachón, 2011: 16).

<sup>536</sup> Enlace: <http://www.europapress.es/madrid/noticia-ayuntamiento-robledo-chavela-impide-empadronarse-inmigrantes-trabajo-prestacion-20130130191802.html> [Último acceso: 5 de Junio de 2015] y [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/01/29/madrid/1359487786\\_273789.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/01/29/madrid/1359487786_273789.html) [Último acceso: 5 de Junio de 2015]

<sup>537</sup> El diario “El País” en su edición del 15 de enero de 2010 publica la siguiente noticia: “Torrejón también veta el padrón a los irregulares” [Enlace: [http://elpais.com/diario/2010/01/15/espana/1263510001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/15/espana/1263510001_850215.html)]. El periódico Público publica una noticia similar el 17 de Enero de 2010 con el siguiente titular: “El PP utiliza el padrón para disuadir a los inmigrantes de vivir en Torrejón de Ardoz” [Enlace: <http://www.publico.es/espana/286294/el-pp-utiliza-el-padron-para-disuadir-a-los-inmigrantes-de-vivir-en-torreon-de-ardoz>]. Última consulta realizada de estos titulares en la red: 16 de Junio de 2015.

En este apartado introduciremos unas pincelas sobre las políticas locales en la Comunidad de Madrid que nos permitan conocer mejor el funcionamiento de las políticas públicas autonómicas en materia de integración de inmigrantes.

La centralidad del municipio de Madrid dentro de la región madrileña tiene relevancia también en el liderazgo ejercido en el campo de las políticas migratorias. El modelo de integración propulsado desde el ayuntamiento de Madrid se distanció desde el 2004 al 2008 del puesto en marcha por la Comunidad de Madrid, el primero puso el acento en los programas asistenciales<sup>538</sup> y el segundo desarrolló actuaciones más diversas. Pero estos matices han desaparecido con el tiempo, lo que señala la importancia de los gestores y personas que se responsabilizan de diseñar y ejecutar dicha intervención.

El Ayuntamiento de Madrid contó en su día con un gran infraestructura para abordar la integración de los extranjeros que se fue diluyendo durante la crisis económica<sup>539</sup>, agravada por la situación de déficit del consistorio madrileño. La gran apuesta de Madrid, como modelo de integración pasó por la participación de los inmigrantes, la atención universal y el acceso en pie de igualdad a los servicios públicos. Para ello se puso en marcha el Foro Madrid y las Mesas para el Diálogo y la Convivencia en el año 2006<sup>540</sup>. A pesar de que el primer mandato del Foro Madrid estuvo pilotado por el prestigioso jurista y político español, Antonio Garrigues Walker, este organismo acabó reduciendo su actividad al igual que muchos de estos entes de

---

<sup>538</sup> El municipio de Madrid llegó a contar con siete Oficinas de Atención a la Inmigración que se han reducido a dos centros: uno en el centro de la ciudad y otro ubicado en Carabanchel. En este sentido, el municipio recibía una cuantía importante con la cual mantenía muchos servicios de atención a la población extranjera, pero de sus propios presupuestos destinaba pocos recursos. Siendo una de las partidas municipales, junto con cooperación al desarrollo, que ha recibido un mayor recorte en los presupuestos municipales del año 2011.

<sup>539</sup> En el trabajo de campo realizado obtuve datos de los presupuestos destinados al área de integración de inmigrantes de municipio de Madrid que serían a grandes rasgos los siguientes: en el año 2004 el ayuntamiento cuenta con 3 millones de euros para destinar a programas específicos de atención a inmigrantes, en el 2005 se pasa a 14 o 15 millones de euros que proceden en su gran parte del Fondo Estatal articulado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), en los años 2006 y 2007 el presupuesto para programas de integración de inmigrantes se mantiene en los 14 millones de euros anuales, en el año 2008 baja a 13,5 millones de euros, en el año 2009 es de 13,5 millones de euros de presupuesto pero se gastan 12 millones, en el año 2010 es de 11,5 millones de euros pero sólo se gastan 10,5 millones de euros, y finalmente, en 2011 se presupuestaron 9,4 millones. Nuestros entrevistados señalan que es una práctica habitual de la administración en momentos de crisis económica gastar menos de los presupuestado.

<sup>540</sup> Este mecanismo de participación queda reflejado en el Primer Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural. El reglamento para el funcionamiento y la composición del Foro Madrid de Diálogo y Convivencia y de las Mesas de Diálogo y Convivencia del Municipio de Madrid fue aprobado en el pleno municipal del 31 de Mayo de 2006. El Foro Madrid de Diálogo y Convivencia fue constituido el 16 de Marzo de 2007 en su primer mandato, y el segundo se inició el 21 de Octubre de 2011. Las Mesas de Convivencia estaban coordinadas desde el Observatorio para la Inmigración del Ayuntamiento de Madrid. En la actualidad es un Consejo Sectorial de Inmigración adscrito al área de Familia y Servicios Sociales. La meta era mejorar la convivencia social y la participación ciudadana para promover el diálogo entre culturas y el debate intercultural. El 28 de Septiembre de 2010 el Pleno del Ayuntamiento aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Foro Madrid de Diálogo y Convivencia de la Ciudad de Madrid que suprimía las Mesas de Diálogo y Convivencia (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, nº. 6287, págs. 4-7, 8 de Octubre de 2010). Enlace: <http://goo.gl/pGu09F> [Último acceso: 22 de Junio de 2015].

participación y hubo períodos de inactividad, es decir, sin reuniones ni puesta en marcha de debates. El modelo de implementación del municipio estuvo más orientado hacia una integración social, pero los programas y acciones fueron concertadas con entidades del tercer sector y asociaciones de inmigrantes, incluso creó en 2005 su red de Oficinas de Información y Orientación para la población inmigrante para trasladar la función de información a estas oficinas, liberando de esta tarea a los Servicios Sociales de base. Los recortes en gasto público y el amplio déficit de las arcas municipales, junto con la cancelación del Fondo Estatal en materia de integración que alimentaba buena parte de las políticas municipales, redimensionaron a la baja las políticas específicas de atención a inmigrantes. Esto también posibilitó una reflexión técnica y una capacidad de priorizar y tener mayor control público sobre los programas por parte de las localidades. Esta afirmación puede ser contextualizada con el siguiente extracto de entrevista:

“Al final pues como somos tantos te inventas cosas y no somos reales. Y no hace falta, y yo creo que es una lección que yo me hago mucho estos días para este país. No sé, nos hemos metido en una bola que nos ha llevado a una vorágine de estructuras, que al final te pierdes en la maraña estructural y no sabes a quién perteneces ni de donde vienes. Y yo creo que no nos hace falta, y que en el fondo somos más productivos siendo menos y conociendo más lo que trabajamos que por ser muchos y hacer más. Y esa es mi pequeña experiencia y en mi pequeño reducto” [Responsable técnica de programas de inmigración del municipio de Madrid]

Las (escasas) voces críticas (con impacto mediático) contra la política municipal de Gallardón, especialmente partidos de la oposición en el consistorio y asociaciones de inmigrantes, en este terreno acusan de controlar, de tutelar y finalmente, de dismantlar un floreciente tejido asociativo de inmigrantes en la ciudad<sup>541</sup>.

En líneas generales, algunos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, especialmente los gobernados por el Partido Popular aunque también algunos gestionados por los socialistas, pusieron en marcha Concejalías de Inmigración<sup>542</sup> a imitación del organigrama regional, que después fueron desapareciendo para

<sup>541</sup> La oposición política al gobierno municipal popular del Ayuntamiento de Madrid, especialmente en la etapa de Gallardón, y más concretamente desde las filas de Izquierda Unida se han vertido duras críticas acerca de este modelo de participación, que podemos apoyar con el siguiente extracto de entrevista: “Han cumplido su objetivo que era dismantlar el inicio de coordinación y de funcionamiento que tenía la inmigración en Madrid que era muy participada, que era muy integradora, que era tal. Y que no les interesaba. Entonces montaron toda una estrategia y con esa estrategia y su paraguas, y dinero, lo han conseguido” [Concejala de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Madrid].

<sup>542</sup> La puesta en marcha de Concejalías de Inmigración se caracterizó por su debilidad en la institucionalización en algunos casos como puede ser el municipio de Coslada que en el año 2010 contaba con una Consejería de Inmigración con tres personas vinculadas: un administrativo, el director de inmigración y la propia concejala de inmigración.

convertirse en departamentos dentro de concejalías más generalistas. Los dos puntos fuertes de contar con esta estructura son la mayor capacidad de interlocución en pie de igualdad, concejalía a concejalía, con otros responsables políticos, y por otro lado, que este tipo de políticas cobraban mayor protagonismo y entidad política en la estructura municipal. Los dos puntos débiles de las Concejalías de Inmigración son que costaba que otras áreas municipales se comprometiesen o entendiesen que la inmigración debía ser tratada desde un enfoque transversal, y también, tenían poca estructura para abordar o consolidarse como área de intervención municipal. Otros municipios, algunos gobernados por Izquierda Unida y otros por otros partidos pero con una visión normalizadora en la implementación de políticas en la Comunidad de Madrid, han buscado la incorporación de los extranjeros a los dispositivos de Servicios Sociales existentes intentando sólo crear programas específicos para aquellas problemáticas concretas, la idea de igualdad primó por encima de otros valores y se antepuso una visión de integración ciudadana y política de esta población extranjera<sup>543544</sup>.

También a nivel local se desarrollaron ediciones de programas autonómicos en el ámbito local, como es el caso del programa “Conoce tus leyes”<sup>545</sup> que busca dar a conocer a los extranjeros los derechos y deberes que deben cumplir durante su estancia en España. Estos programas estaban financiados por la Comunidad de Madrid, que a su vez recibía una partida presupuestaria para desarrollar políticas locales del

<sup>543</sup> El municipio de San Fernando de Henares que cuenta con una población empadronada a 1 de Enero de 2012, según datos de Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística, de 41.376 personas, de las cuales 7.440 son extranjeras, lo que representa un 18 por ciento de la población total. Del total de extranjeros que residen en San Fernando de Henares un 80 por ciento son nacionales rumanos, es decir, 5.916 personas. En esta localidad gobernada por Izquierda Unida y el Partido Socialista, siendo la alcaldía de Izquierda Unida y el área de Servicios Sociales también recae en la responsabilidad de este partido, su política se ha basado en permitir el acceso a todos los vecinos a los programas ofertados por el Ayuntamiento con la idea de integrar a los extranjeros en los programas locales. Se han puesto en marcha algún programa concreto como era el de “Atención a la diversidad” que implicó la contratación de una mediadora rumana que ha dedicado a realizar tareas de traducción y efectuar acompañamientos con nacionales rumanos. En esta localidad se preocuparon por analizar el discurso hacia la inmigración de la población autóctona y los propios extranjeros para así articular un discurso integrador en varios ejes: por un lado, que España fue un país de emigración y por lo tanto conoce los motivos que están detrás de estos procesos; por otro lado, la igualdad y la idea de que todos somos personas, y finalmente, el propio discurso europeo que han lanzado a través de programas europeos que les financiaron y buscando el hermanamiento con pueblos rumanos.

<sup>544</sup> Un caso de apuesta por la normalización en el acceso es el caso del Municipio de Móstoles, gobernado por el Partido Popular, pero que apostó por un refuerzo de los Servicios Sociales para la atención a la población extranjera. El municipio de aproximadamente 206 mil habitantes alberga entre un 10 a un 12 por ciento de población extranjera, datos del propio entrevistado. Los inmigrantes pasan por las Unidades de Trabajo Social (UTS) y son derivados por la trabajadora social a atención social de segunda línea o especializada. El municipio contaba con trabajadoras sociales, mediadoras interculturales y asesoría jurídica en esta atención especializada a extranjeros, pero la cascada de recortes obligó al ayuntamiento a prescindir de un nutrido número de técnicos en el año 2011. El municipio firmó acuerdos con ONG para desarrollar programas concretos de atención de mayor complejidad técnica: atención a personas con enfermedades en un piso de acogida o la creación de un taller de infancia que funcionaba como una guardería para posibilitar que las mujeres con cargas familiares pudieran conciliar la búsqueda de empleo y el cuidado de sus hijos. En esta misma lógica este ayuntamiento optó por la realización de un plan de inclusión, y descartó la puesta en marcha de un plan de inmigración, para evitar las críticas de los autóctonos hacia el volumen de recursos consumidos por los extranjeros.

<sup>545</sup> El programa “Conoce tus leyes” se celebró en el municipio de Alcalá de Henares en el año 2009.

“Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, así como para el refuerzo educativo de los mismos” que quedó suspendido en 2012 por el gobierno del Partido Popular. Los recortes de años anteriores, habían provocado enormes críticas por parte de gobernantes y técnicos a nivel local, y muchos programas habían sido recortados, eliminados o pasado a depender de partidas municipales, siendo más común el primer o segundo supuesto. La aportación de las arcas municipales para la financiación de este tipo de programas fue limitada o escasa<sup>546</sup>, aunque con excepción, pero la inversión en integración a nivel local fue importante.

Las distintas localidades han tenido presente las experiencias de acogida de migraciones internas que tuvieron lugar a finales de los sesenta y principios de los setenta. El pasado migratorio ha condicionado la respuesta, al igual que la actualidad la emigración de españoles al extranjero puede vacunar el rechazo a la permanencia de inmigrantes. Que muchos municipios madrileños hayan crecido con la llegada de oleadas de inmigrantes de otras partes del estado ha provocado una identidad poco definida, y que en muchos casos, pivota en la idea de municipio de acogida.

La reacción de las autoridades locales al asentamiento de la población extranjera depende del contexto, del tamaño y tipo de la presencia migratoria, de la perspectiva del huésped en relación con la alteridad, es decir, una visión moderna que puede derivar en asimilacionismo o exclusión o una visión postmoderna que concibe la presencia del extranjero como permanente, y todo estos elementos provocarán una respuesta a la gestión de la diversidad bastante plural, y no tiene porque pivotar en la coherencia interna entre las actuaciones derivadas (Alexander, 2003: 420-422).

Entre los programas que desarrollaban las entidades locales podemos distinguir los de índole cultural-folclórico y los que podríamos caracterizar como de integración social-asistencialismo. Dentro de los programas que podemos denominar como

---

<sup>546</sup> En el municipio de San Fernando de Henares en el 2009 se firmó un convenio con la Comunidad de Madrid, financiado a través del Fondo Estatal, por un total de 135 mil euros de los cuales un 70 por ciento debía ser una cuantía aportada por la Administración Autonómica y un 30 por ciento el aporte del municipio. En el año 2010 este convenio descendió a 50 mil euros. En el año 2009 el Ministerio de Trabajo e Inmigración les financió cuatro proyectos de distintas concejalías sobre temas de integración de inmigrantes que implicaron una suma de 45 mil euros, de los cuales un 80 por ciento debía ser aportado por el Ministerio y un 20 por ciento por la localidad. Además, lograron financiación europea de 6 mil euros para un programa de intercambio entre localidades rumanas y su propio municipio.

<sup>547</sup> En el municipio de Coslada, con un 24% de población extranjera según datos del Padrón Municipal de Habitantes para el año 2012, en su inmensa mayoría de nacionalidad rumana, se gastó en programas de integración 330 mil euros en el año 2009 y 103 mil en el año 2010. Este dinero procedía directamente del convenio del ayuntamiento con la Comunidad de Madrid, y el municipio apenas aportaba nada o casi nada. A su vez, la gran parte de estos recursos económicos procedían de la partida del Fondo del Ministerio de Trabajo e Inmigración. A nivel estatal recibieron en una ocasión una ayuda de 40 mil euros para actuar en un barrio concreto de Coslada a través de la convocatoria anual de proyectos innovadores que sacaba a concurso público el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN).

culturales-folclóricos podremos categorizar a aquellos de tipo deportivo, como por ejemplo, las competiciones deportivas para promover la integración; de cariz gastronómico cuando nos referimos a degustaciones de productos típicos de diversos países; los programas de tipo educativos con actividades relacionadas con los colegios o institutos que intentaban promover la “interculturalidad” o la diversidad cultural, o bien cursos para el aprendizaje del español; y también se desarrollaron iniciativas de atención a la diversidad cultural en menor medida como es el caso de la enseñanza de lenguas extranjeras (rumano, marroquí, etc.), la publicación de materiales en diversos idiomas, la puesta en marcha de servicios de mediación intercultural, etc. Evidentemente, las políticas locales intentan mezclar estos dos aspectos para contentar a públicos diversos que demandan políticas de acuerdo con sus intereses. En este sentido, los ayuntamientos han apoyado económicamente a aquellas asociaciones de inmigrantes que a nivel local que querían desarrollar algún tipo de actividad tanto de tipo cultural como programas sociales o asistenciales.

Dentro de los programas de integración social/asistencialistas, que serían aquellos que hacen mayor énfasis en la integración social de los extranjeros pero también pueden orientarse a cubrir necesidades básicas de los inmigrantes en una situación de mayor riesgo social. Este tipo de programas pueden orientarse a la formación laboral, especialmente, con programas de orientación laboral que se centran en cómo elaborar un currículum vitae, la creación de bolsas de trabajo, y en el mejor de los casos, con la puesta en marcha de formación ocupacional que se concreta en la realización de cursos básicos (informática, inglés) o especializados en un tipo de trabajos como ha sido el énfasis en los cursos de auto-emprendimiento. Una vez más la idea que asocia a inmigrante con trabajador, y un énfasis, en que la integración debe ser principalmente laboral. Además, en muchos casos este tipo de intervenciones han apostado por actuaciones más de tipo asistencial, especialmente en dónde la responsabilidad de poner en marcha políticas de integración municipal ha recaído en los Servicios Sociales Municipales. Esta programación puede concretarse en la creación de servicios de acogida de emergencia, en la cobertura de necesidades básicas como bancos de alimentos, ropa usada, o la disponibilidad de pisos de acogida para personas en riesgo de exclusión social, etc.

No obstante, diversos municipios se han esforzado por poner en marcha programas innovadores y con un fuerte perfil transnacional. Un buen ejemplo es el programa contra la violencia de género puesto en marcha en Coslada<sup>548</sup>, municipio con una alta presencia de nacionales rumanos, que ha implicado la firma de un convenio con la Agencia Nacional de Protección de la Familia de Rumanía, que la institución que se encarga de luchar contra la violencia de género en este país<sup>549</sup>. En el caso de San Fernando de Henares también podemos destacar dos iniciativas interesantes como son la realización de un estudio sobre el discurso hacia la inmigración de la población autóctona e inmigrante para posteriormente articular un discurso institucional que busque tender puentes y acercar las visiones sobre la inmigración, y derivado de este análisis, la apuesta por un discurso europeísta que se articuló a raíz de la petición de varios proyectos europeos, y la formación de sus técnicos en la consecución de fondos europeos, que se centraron en aproximar lazos entre la comunidad rumana, mayoritaria en el municipio, y la localidad a través de la firma de hermanamientos entre pueblos y diversas actividades de tipo cultural.

Los planes municipales de inmigración a semejanza de los autonómicos han sido puestos en marcha en algunos ayuntamientos como el de Getafe<sup>550</sup> o el de Alcalá de Henares. En la gestión de la diversidad en el ámbito local tiene mucha influencia el liderazgo y la capacidad de incidencia del responsable político al cargo del área. Esto es relevante a la hora de hacer planes locales de inmigración que comprometan al resto de concejalías en el principio de transversalidad y a la hora de poner recursos encima de la mesa para abordar esta política concreta. Un verdadero plan intentará escapar de los objetivos amplios y ambiguos que siempre implicarán un cumplimiento del cien por cien de las metas propuestas, a más concreción más compromiso.

Desde los municipios existe la percepción de que los distintos partidos políticos han buscado captar el apoyo electoral de las personas inmigrantes. Este intento se concretó en poner en marcha programas para estos colectivos, la integración de

---

<sup>548</sup> Según el Padrón Municipal de Habitantes del año 2012 del Instituto Nacional de Estadística (INE) el municipio de Coslada contaba con 91.832 habitantes, de los cuales un 24 por ciento eran extranjeros, es decir, 21.922 personas. Del total de población extranjera residente en el municipio un 85 por ciento eran de nacionalidad rumana, 18.528 rumanos de un total de 21.922 personas de nacionalidad extranjera.

<sup>549</sup> En el año 2010 en el municipio de Coslada el 50% de agresiones por malos tratos eran de mujeres rumanas, según datos de la Casa de la Mujer de Coslada. A raíz de la firma del convenio subió el número de denuncias de malos tratos entre el colectivo de rumanas que eran reacias a presentar acusaciones contra sus parejas.

<sup>550</sup> Getafe, según la técnica entrevistada, es el primer municipio que cuenta con un plan de inmigración, y que el ayuntamiento ha apostado por la gestión de la diversidad. El municipio ha sido pionero en muchas áreas como la creación de Centros Cívicos, la puesta en marcha de presupuestos participativos, en dotación de equipamientos para la instalación de universidades, etc.

personas extranjeras en las listas locales y autonómicas, los discursos y la búsqueda de conexiones con las distintas nacionalidades a través de encuentros con líderes de sus respectivos países o con las iglesias de las confesiones más importantes de este colectivo, y finalmente, con la financiación y el apoyo a asociaciones de inmigrantes.

No obstante, esta apuesta puede que no haya logrado la rentabilidad electoral buscada, y en este sentido se percibe un repliegue debido a la hipotética consideración de que la participación política de los extranjeros sigue su propio ritmo interior (lento en su incorporación a la ciudadanía política)<sup>551</sup>, y que está vinculada al hecho de sentirse parte del todo y también facilitar la práctica del derecho (Moya y Viñas, 2012). Por repliegue se entiende un menor interés en la captación por parte de los partidos políticos de militantes extranjeros, una menor incorporación de inmigrantes en las listas electorales tanto a nivel autonómico como en el ámbito local, y en definitiva, una menor presión por hacerse a los extranjeros para introducirlos en la vida política, siendo esta realidad constatable en las elecciones municipales<sup>552</sup> y autonómicas de 2011.

Por otro lado, en la política municipal se ha sido muy consciente de la importancia del discreto encanto de las políticas de integración, es decir, de hacer por y para los extranjeros pero de una forma mesurada para no levantar más animosidad entre los nacionales<sup>553</sup>. Esta presión ciudadana, o este discurso, ha pesado en las

---

<sup>551</sup> Un ejemplo de la participación electoral y de la lenta incorporación de los extranjeros a ejercer este derechos (en el caso de aquellos que pueden hacerlo) es que las pasadas elecciones municipales del mayo de 2011 apenas medio millar de extranjeros se inscribieron para poder participar en estos comicios electorales en la ciudad de Madrid. En el caso de todo el censo electoral los datos señalan que en toda España alcanzaron la cifra de 50 mil personas, lo que representa entre el 11 y el 14 por ciento de los potenciales usufructuarios del derecho. Como es sabido, la Constitución española sólo permite la participación en las elecciones locales a los extranjeros de aquellos países con los que exista un convenio de reciprocidad que permita a los españoles residentes en su territorio la participación política en los comicios municipales. Con fecha previa a la celebración de las elecciones de mayo de 2011, el Gobierno español logró la ratificación por parte del Congreso de acuerdos de reciprocidad con Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia, Perú, Paraguay, Noruega, Islandia y Cabo Verde. A esta limitación hay que añadir otras como el requisito de llevar 5 años de residencia legal en España, lo cual limita aún más la población que puede ejercer este derecho, y a esto debemos añadir la necesidad de inscribirse en el censo electoral lo que implica un obstáculo más para ejercitar el derecho (Moya y Viñas, 2012: 215-262).

<sup>552</sup> Un caso muy claro que se produce en las elecciones autonómicas de 2011 es que se prescinde incluir en puestos de salida por parte del Partido Socialista de Madrid de la diputada autonómica Rosa Yolanda Villavicencio (Mapy), presidenta de la asociación AESCO, que fue una de las primera representes que llegó a un parlamento autonómico y que tenía previa experiencia en el tejido asociativo de inmigrantes. Fue diputada en el período 2007-2011 y posteriormente no repitió en la Comunidad de Madrid. Enlace: <http://goo.gl/42D8wu> [Último acceso: 24 de Junio de 2015]. Un caso similar fue el de Mohamed Chaid, primer diputado español de origen marroquí en el Parlamento de Cataluña, elegido diputado en la candidatura del Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC-CPC), desde 2003 hasta 2010. Enlace: <http://www.afkar-ideas.com/wp-content/uploads/files/3-4-13.pdf> [Último acceso: 24 de Junio de 2015]

<sup>553</sup> Los partidos políticos a nivel nacional e incluso autonómico han articulado responsables específicos o áreas en las que los temas de inmigración son tratados, y que desde el partido político se encarga de mantener contactos con los principales agentes sociales involucrados en la integración de inmigrantes. Por supuesto, que la diferencia entre partidos de izquierdas y partidos de derechas, o partidos en el eje nacionalismo periférico o nacionalismo español, hace que cambien las redes de contactos. No obstante, a nivel local este tipo de estructuras especializadas en la estructura interna de los partidos políticos (a excepción de las grandes ciudades españolas: Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla) son más difíciles de encontrar.



políticas públicas a nivel local diseñadas para atender a la población extranjera. Podemos ilustrar estas afirmaciones con un compendio de citas extraídas de las entrevistas realizadas:

“Los grandes partidos no tuvieron a ningún rumano en sus listas. Porque de alguna manera saben que nos le va a venir ningún voto” (46:38). “Yo sigo la máxima que dijo Pedro Castro [Alcalde socialista de Getafe entre 1983 y 2011 y presidente de la FEMP desde 2007 a 2011], en inmigración hay que trabajar mucho y hablar poco. Hablar poco en el sentido de que hay que comunicar en los medios rumanos. Pero digamos que hay que ser bastante discreto porque el hecho de hacer política de inmigración, vender mucho política de inmigración, puede generar un rechazo por parte de los españoles. Y ahora mismo no hay que rascar mucho para que salten o te digan una burrada. Porque está instalado el mensaje de “ahhh, los inmigrantes, los rumanos se llevan todos las guarderías, no sé qué, o no sé qué o no sé cuantos. Eso ya está instalado. Dentro de alguna manera hay que hacer una política de confrontación a esas ideas falsas. Evidentemente. Pero a parte de eso yo creo que ayuda el tema de ser bastante discreto con las políticas que estamos haciendo de integración” [Responsable político del área de Inmigración de un municipio madrileño]

“Los vecinos de San Fernando piensan que los extranjeros se lo llevan todo, y no es verdad. Por eso el hecho de hacer políticas para extranjeros pues es que parece que quitas una cosa para dárselo a otros. Por eso yo entendía que a todos, a parte que yo creo que todos tienen que ser iguales. Desde el momento que están empadronados tienen que tener los mismos derechos, unos u otros. Pues tampoco era buena idea poner políticas diferentes para unos y para otros. Entonces es curioso porque en la crisis los extranjeros son los que menos han pasado por bienestar social. Siempre hay alguno que tal, pero no por la crisis. Antes y después. Lo que más hay son mujeres porque están solas con sus hijos aquí, extranjeras. Y que se lleva trabajando con ellas muchos años. Pero que no ha sido un problema de la crisis sino que antes de empezar la crisis ya se estaba trabajando con ellas. Y no puedo decir que haya habido un aumento en el tema de personas extranjeras en el tema de bienestar social porque no es así [la entrevistada señala que sólo un 20 por ciento de los recursos de Servicios Sociales se destinan a población extranjera]” [Concejala de Servicios Sociales de un Ayuntamiento de la Comunidad de Madrid]

A nivel local, especialmente los políticos que trabajan diariamente con personas inmigrantes y desarrollando programas, son muy conscientes de la necesidad de huir de la retórica y prácticas populistas en torno a la inmigración. Un error en esta área les puede costar mucho trabajo. También es cierto que los técnicos y las instituciones juegan un papel relevante en la transmisión de un discurso a la ciudadanía

---

<sup>554</sup> La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) cuenta con un área de “Integración y Cohesión Social” que tiene como meta la puesta en común de modelos de gestión de la integración de los extranjeros en el ámbito municipal y la puesta en común de principios sobre esta área. El funcionamiento de esta comisión que anteriormente reunía a las áreas de inmigración y cooperación ha sido criticada por alguno de sus miembros porque sus reuniones eran poco útiles. Se intentó promover un sistema de indicadores de políticas a nivel local, que no fue adelante, porque se consideró que no podían homologarse las políticas de integración de inmigrantes de los distintos municipios. Lo que se pudo concretar fue un acuerdo conjunto desde esta Comisión de crítica del recorte en el Fondo para las políticas de integración municipales realizado durante el gobierno Zapatero. Enlace del área de “Integración y Cohesión Social”: <http://goo.gl/ttZuLS> [Último acceso: 24 de Junio de 2015]

que se deja notar en las distintas zonas, incluso, se puede hablar de una cultura cívica de las distintas entidades, por ejemplo, el concepto de igualdad o solidaridad serán más comúnmente aceptado en los ayuntamientos con más larga tradición de gobiernos de izquierdas, y otros valores como la libertad o el esfuerzo para lograr los méritos tendrán más aceptación en municipios conservadores. Un par de extracto de entrevista que pueden ilustrar estas aseveraciones pueden leerse a continuación:

“Y yo creo que sensatez por parte de los políticos, sensatez, y la no utilización de la inmigración como arma arrojadiza porque perdemos todos. Por cuatro votos perdemos todos, perdemos, pierde el trabajo hecho de confianza, de ir tendiendo puentes, de ir tejiendo proximidad, pues eso cuatro votos lo pueden fastidiar” [Responsable político del área de inmigración de un municipio madrileño]

“Lo que salía en el estudio es que había un discurso muy similar entre los técnicos, entre los profesionales del ayuntamiento, el personal del ayuntamiento y el discurso político, y cierto discurso de la calle. Pero sobre todo dentro de lo que era la institución [se refiere al Ayuntamiento]. Y cómo la institución al fin y al cabo es un espacio educador de discursos con respecto al resto de la población. Yo creo que es algo adecuado. Aún así, aún así, sigue habiendo posiciones también de personas que no lo comparten. Pero yo creo que hay un clima en el pueblo por otro tipo de discursos que acercan que tienen que ver con el hecho de que los españoles también hemos emigrado en algún momento. Eso acerca a las dos poblaciones” [Técnica, personal de confianza política un municipio madrileño]

#### **8.4. Epílogo: Madrid, la fábrica de experimentos de la derecha neocon**

La Comunidad de Madrid ha definido su modelo de integración en torno a la idea de que la acomodación es un proceso individual donde el esfuerzo debe recaer en las personas. La integración pasa por una convivencia y un contacto entre nacionales y extranjeros. Las autoridades públicas deben facilitar en la medida de lo posible este proceso, pero la responsabilidad de su éxito recae en las personas.

En el trabajo de campo realizado se percibe un desplazamiento entre un modelo de integración que llegó a contemplar la interculturalidad a un modelo denominado como neoyorkino que se puede caracterizar porque el inmigrante se tenga que adaptar a las normas de la casa. Ese cambio podría tener varias hipótesis explicativas: en primer lugar, un toma de posición más ideologizada por parte del Partido Popular que está influido por el discurso europeo de inmigración; en segundo lugar, un crecimiento importante del stock de población inmigrante y un desajuste

entre volumen de población y recursos públicos demandados; y finalmente, la propia visión de un electorado que asume mejor los derechos del inmigrante trabajador que al extranjero con mochila cultural y reivindicaciones identitarias. Quizás Madrid ya sea una ciudad global, pero no por ello es Nueva York, ni conviene disfrazar el asimilacionismo con las luces de Manhattan. Como nos señala Marta C. Nussbaum (2013: 122-124) en Europa los inmigrantes tiene dificultades para que sean concebidos como miembros de plenos derechos porque la idea de nación es heredera del romanticismo, reconoce una importancia excesiva de los vínculos de sangre, de territorio y los vincula con la pertenencia natural a la ciudadanía y sus derechos políticos, a lo que hay que sumar que son estados (o lo fueron) confesionales con lo que su tolerancia religiosa es menor que en Estados Unidos, y la fórmula para integrar a los foráneos era la asimilación o cultura mayoritarias. Creo que Madrid en este terreno, no se parece de entrada demasiado a New York, ni a Estados Unidos por extensión. Pero en ocasiones, la necesidad de acuñar nuevos modelos es superior a la coherencia y solidez que puedan tener al ser contrastados con la realidad.

La centralidad holística de Madrid también provoca que en este territorio tengan sus sedes las principales entidades del tercer sector de apoyo a inmigrantes y asociaciones de inmigrantes, lo cual provoca que una densidad de organizaciones y técnicos especializados en esta política pública convivan en un espacio reducido, y enriquece por tanto los servicios y atención recibida por los extranjeros.

La Comunidad de Madrid en su política de integración de inmigrantes en la última década ha pasado de una apuesta por el refuerzo de la integración a través de los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) y por una apuesta por la convivencia a través de programas de interculturalidad que puede concretarse en la figura del mediador intercultural, a un envite por una integración a través del esfuerzo individual y una visión de la convivencia segregada que puede concretarse a través de la puesta en marcha de los Centros de Participación e Integración (CEPI). Este rearme ideológico, más autónomo y social que político y cultural, en sus políticas de integración de inmigrantes pasa por la creación de un nuevo tejido social desde arriba hacia abajo más afín en lo ideológico en detrimento del tradicional tercer sector.

Las políticas de integración de inmigrantes, junto con otro tipo de políticas específicas como son las de igualdad de género o juventud, están sufriendo un amplio

retroceso a nivel institucional en esta región. La crisis económica está sirviendo de excusa para una contracción del débil Estado del Bienestar, ya de por sí en la Comunidad, de titularidad pública pero de gestión privada especialmente en el ámbito de estas políticas específicas. El control y la responsabilidad se alejan de la Administración, y como no, las voces críticas porque son contratos temporales y de la renovación de patronazgo depende la reposición de la concesión. Es probable que dentro de las políticas de integración de inmigrantes el área que menos desgaste tenga sea la creación de discurso, al fin y al cabo, las palabras todavía no son un gasto público.

## **Chapter 9: Conclusions: a comparison of rhetoric, decision-taking, and implementation of migrants' integration policies in Spain.**

“On-site and off-site, the virtue of being oneself in proper place and the defect of seeing oneself elsewhere. It is here where the problem of being a foreigner begins”  
(Sennet, 2014: 89)

### **9.1. The founding elements of migrants' integration process in Spain and the creation of a public policy of integration**

This chapter sets an end to the dissertation by presenting a comparative analysis of the three cases studies (Andalusia, Catalonia and Madrid) and some conclusions. This is the main reason why we make use of certain resources (footnotes, tables and figures) that are unusual for a final chapter of a dissertation. This is done in order to abbreviate and to condense the main findings of our research. In this section we analyse the elements defining the Spanish migrants' integration policy, we will compare the discourses of political parties and social actors in the different territories, we will stress the key points of confluence and divergence regarding specific policies targeting foreign population, and, finally, we will approach the issue of local policies regarding migrants' integration.

This dissertation deals with public policies for migrants' integration in the Autonomous Communities. It focuses on the political and identity discourses supporting these policies, as well as on the interests behind these policies and the consequences they produce.

#### *9.1.1. Migrants' integration and the emergence of a policy field*

The emergence of the concept of nation linked to a place becomes triumphant in Paris 1848 Revolution. This political precept makes identity a synonym for territory (Sennet, 2014: 78, 80-82). Consequently, nationalism as a contemporary ideology turns the (economic) foreigner into an outsider at the social and labour realm and an identity orphan once he or she has overstepped the nation's boundary lines. Populations have always been mobile, societies are plural and migrations cut across all civilizations. Therefore, the interrogation on how that coexistence between “autochthonous” and “outsiders” should be, and which should be the role of public administrations in the organization of that coexistence, is part of a modern day concern.

If this process of mobility is a constant, therefore it seems pertinent to question whether the “integration” (of the outsiders) in our society should occur, and what we mean by that. The incorporation of individuals into society does not occur automatically (Bommes, 2012: 85). This academic concern is part of the birth of sociology itself, and it provides the essential ground of the work done by the Chicago School. This notion goes beyond understanding migration, and is related to one of questions that Sociology first tried to answer: how societies are structured? For Durkheim cohesion was a necessary pillar in segmented societies, that is, in societies characterised by organic solidarity. The cement of such organizations was common consciousness, which was defined as the set of collective beliefs shared by most of the members of society (Berian, 1996: 23). The sociology classic even states that in societies characterised by organic solidarity the integration of foreigners is more complex and, on the contrary, “the weaker the solidarity, that is, the looser the social fabric, the easier should be for foreigners to incorporate into society” (Durkheim, 1987: 23). Durkheim states that in societies with specialized functions the process of assimilation and naturalization of the foreigner takes longer<sup>555</sup>. Integration, under this perspective of modern sociology, equals socialization. This perception of integration in modern sociology may be in crisis<sup>556</sup>, since the emergence of globalization can provoke a necessary critique to the concept of “methodological nationalism” prevailing in Social Sciences because socio-political activities transcend the borders of the Nation-State, which was a central actor in the process of modernity (Wieviorka, 2014: 636; Beck, 2006: 61-62).

Are Nation-States, and by extension, multilevel governments, still important when determining their policies? I believe that they remain central actors for defining integration policies, however, I agree with Joppke (2007: 2) and Freeman (2003: 3) when they state that there is a growing convergence in the type of discourses and

---

<sup>555</sup> In this same work, *The Division of Labour in Society*, Emile Durkheim states: “The opposite phenomenon is observed where functions are specialized. The foreigner can get easily introduced in a temporary way in society, but the way by which he is assimilated, namely, naturalization, is long and complex. It is not possible without a sense of the group, solemnly declared and subject to special conditions” (Durkheim, 1987: 179-180).

<sup>556</sup> Michael Wieviorka (2014: 636) criticizes the use of the concept of integration, particular of Durkheim’s society in the Third Republic, criticizing the sociology of integration as conservative, because at this time of globalization, the real or imaginary context is characterized by our relationships with the others. The French theorist stresses that integration is an ideology in itself, a discursive dream very far from reality, and its use is aimed at the exclusion of immigrants intensifying the exclusion of the others (Wieviorka, 2014: 638-639).

policies<sup>557</sup> in different Nation-States as an answer to the arrival and settlement of foreign population, beyond the transnational critique that points to a weakening of state policies in a globalized world (Loch, 2014: 625). This critique does not imply that there are still certain differential features stemming from dependent paths in the management of public policies that allow us to distinguish particularities (but also resemblances) in different Nation-States regarding migrants' integration policies.

The European integration policy followed the *modus operandi* of "open coordination method", that is, they respect the sovereignty of each Member State, but they try to reach consensus regarding discourses and policies in this specific area (Caviedes, 2004: 289-290; Jacobs and Rea, 2007). It seems that the approval in the EU of the common basic principles has led to an agreement around the implementation of civic integration for foreigners; this implying the assumption of a set of norms, values and cultural codes of the host society, passing through the fulfilment of a set of rules or legislation and social agreements. These provisions are not exempt from social conflict, and they are mutable, as everything social. Indeed, some integration is needed in order to live in society and to feel accepted by a community which is more and more segmented, more and more globalized, and more and more unequal. Moreover, this division and diversity of multicultural societies, which includes almost all societies, since cultural homogeneity is a nativist dystopia of a (exacerbated) nationalist ideology, or an ancestral fear of the people, linked to the notion of "survival"; this new social reality demands a sense of belonging based on membership in a community of citizens who assume values of coexistence<sup>558</sup> (Sen, 2007: 74-76; Cachón, 2011: 433). Even if the foreigner is already part of the group once he or she crosses the border, it is no less true that the cohesion of the group is determined by the relationship the whole maintains with this new element (Simmel, 2010: 21).

---

<sup>557</sup> Joppke (2007: 4-5) argues this statement with the adoption by the EU of the common basic principles that were accepted by all Member States, and that basically argue that cultural and life-style issues are an individual matter and not part of the responsibilities of the state. Autonomy and self-sufficiency of the foreigner are sought, and the first task of the state is to make the foreigner independent. Another characteristic in this type of convergence is the commitment to a civic integration, where knowledge of the language, history, institutions and culture of the host society are essential. The novelty of these courses lies in the fact of being a requirement, a weapon of internal migration control. The author goes further by stating that civic integration is some kind of repressive liberalism. However, Joppke points to differences in the interpretation and implementation of these policies, even if not enough to be called differential models.

<sup>558</sup> Sen, A (2007): *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Katz, Buenos Aires. The author criticizes the work of Samuel Huntington for two reasons: the very division into civilizations with distinctive features does not respond to identity adscriptions and does not involve the alleged homogeneity (illusion of uniqueness) of the individual who has often several identity adscriptions; and the schematic characterization of civilizations, far from the plurality at the base of each culture, identity or religion (Sen, 2007: 69-79).

The process of integration has been disassembled into its key elements that are crucial for understanding: a) it is a long process that, as far as we know, starts with the primus migrant and can continue operating beyond the third generation (Telles and Ortiz, 2011: 405); b) its protagonists are the “foreign” and the “destination society”. Thus, it is bidirectional but asymmetric, that is, the effort is shared although the “foreign” carries more responsibility; c) this process can be accelerated if when learning of language and cultural codes occurs, as well as when there is a fulfilment of a number of legal standards for coexistence; d) this procedure implies an acceptable level of interaction between nationals and foreigners; and, e) integration can be decomposed into multiple areas (Heckmann and Schnaper, 2003: 10)<sup>559</sup>: labour, social, political, and culture-identity. The emphasis can be set on the voluntary or mandatory nature of mastering these cultural and social codes of the host society, as well as on the different tolls to pay prior to the access to full social and political citizenship.

In a liberal society, integration is mainly an individual decision even if it also transcends the individual, as the migrant is portrayed as the other within a group. In a social interventionist state, integration can also be seen as a responsibility of the government, and this has led to the creation of a public policy for migrants’ integration. Political trends also go global and move freely beyond Nation-States, thus we can find today people responsible for immigration and integration in almost all European states with a certain tradition in receiving immigration. The emergence of a political field regarding “integration” seems related to the “fear” of failure of those models for hosting the foreign population, as well as to the socio-economic exclusion of the second generation of migrants in European societies. The “discourse of the failure of the models” has led to a reinforcement of the effort that these “eternal migrants” should make in order to be included in the host society.

---

<sup>559</sup> Heckmann and Schnapper (2003: 10-11) break down the integration process into four distinct dimensions: structural, cultural, social and identity. The structural dimension involves the acquisition of rights and the access to be a member of the community of origin, as well as the inclusion in the institutions of the country of destination (education, labour market, housing and citizenship). Cultural integration is for these authors a precondition to participation and implies having cognitive, cultural and attitudinal referents for this process of change. The most affected are the primo-migrants and their descendants, but, since it is a two-way process, it also affects the host society. Social integration is related to individual relationships and relationships in the private realm. Feeling part of a certain society implies a sense of belonging and identification with forms of national, ethnic or social multiple identification.



### *9.1.2. The characteristics of migrants' integration policies in Spain*

Why another dissertation on the specific policy of migrants' integration in Spain? Which is the contribution of this dissertation? This research has focused on this specific public policy, as well as on the debate around integration, putting more emphasis on the identity-culture perspective. There have been numerous works dedicated to analysing the integration of foreigners in the Spanish Welfare State (Godenau, Rinken, Martínez de Lizarrondo Artola, Moreno Márquez, 2014; Moreno Fuentes, Bruquetas Callejo, 2011; Alemán Bracho, 2011; Cachón, 2008; Laparra, 2008; Martínez Buján, 2009), its political participation (Lucas Martín et alia, 2008), or its labour market incorporation (Carrasco Carpio and García Serrano, 2011; Pajares, 2010). It becomes essential for the correct incorporation of the foreign population that their inclusion into social (Welfare State) and political citizenship (participation rights and access to nationality) are recognized for their free exercise in the host society. The particularity of this dissertation lies in the focus and the use of a comparative methodology for analysing such a policy in a de facto federal State. The focus has been set on the discourse around integration, the decision-taking on specific integration policies, and finally, the implementation of those policies at the local level. In connection with the perspective regarding integration, we have searched for indicators on identity and culture for two reasons: part of the reactive discourse towards migrants' presence emphasizes their refusal to integrate and I consider that it would be interesting to measure political and social statements in order to see how political and social agents have positioned themselves; and, on the other hand, even if talking about culture and identity in Spain remains uneasy due to the diversity of opinions regarding the model of State, this confrontation is often indirectly moved to the presence of foreigners in our society, a metaphor perhaps for the "perfect citizen" which can be required to hold the values that the national would not accept.

There is no doubt that the standardized access of foreigners to the facilities and services of the Welfare State is basic for social equity. A country's social policy seeks integration and welfare of the whole population. Specific policies for immigrants are those targeted exclusively to this subset of the population. Part of the current political narratives seem to emphasize that the European experience of the sixties, an era of abundance for Welfare States, showed that the principle of equal access to benefits

and services of this generous social construct was not enough to achieve full integration of the foreign population in the host society, and by extension, to achieve a better coexistence between people with different backgrounds and cultures. It is also true that social inequality and fiscal policy are crucial when it comes to talk about successes and failures of the Welfare State. However, we can set an example that will help us understand the (relative) importance of targeted policies. Access to free public health by foreigners is a good pillar of social equity, but what if the patient does not understand the language in which the doctor speaks? Who failed? Who is responsible? The immigrant, the regional health system, the government wrongly selecting its foreign workers, the employer who did not plan language training for company workers, or a generic state which is in charge of building this coexistence and who takes time in managing the (new) (foreign) diversity in its territorial borders. The responsibility can be shared, but perhaps those targeted policies would have made avoidable those situations of “social anomie”; at least this opinion seems to be part of the rationale of various political and social actors.

What is migrants’ integration policy? This policy should be the one responsible for ensuring the correct incorporation of the foreign population in the host society, and for intervening in issues related to their reception, information and guidance, in order to solve deficiencies regarding language issues and knowledge about how the host society works, promoting interaction with the local population, avoiding any kind of discriminatory treatment and finally, enhancing the value of cultural diversity in order to promote diversity in global societies (Vertovec, 2007: 1049-1050; Castel, 2010: 296-297).

The other issue is which is the “lowest common denominator” so as integration is accepted by the whole society. In the Spanish case, we cannot speak of the existence of a “model” in a formal sense, but maybe of a trend based on a commitment towards a labour-oriented, segmented integration, based on the assumption of the legal minima, standardized yet targeted at the same time, decentralized or multilevel, and moving ambiguously between the verbal defence of multiculturalism and the implementation of assimilationist measures<sup>560</sup>.

---

<sup>560</sup> As López Pietsch, former advisor within the Dirección General de Integración de los Inmigrantes during Zapatero’s second term (2008-2011), points out “equal treatment, equal opportunities and interculturality have less relevance in public policies for

This integration model is labour-oriented because of the immigrant worker condition in itself (Cachón, 2009: 246), stemming from a mixed migratory model that combined working families with a permanent settlement project with temporary labour, that is, roots and work (Izquierdo Escribano and León, 2008: 17; Izquierdo Escribano, 2008: 66).

And this integration model is segmented because the legislation itself promotes the arrival, legalization, settlement and naturalization of population with cultural, religious and post-colonial ties with Spain, that is, Latin American and European populations. In the Latin American case, we can highlight the construction of the idea of “Hispanidad”<sup>561</sup> during the Francoist dictatorship that sought to create a symbol of homogeneity and unity in order to guarantee a patriotic and national loyalty feeling (Zapata Barrero, 2010a: 172 quoting González Antón, 1997: 613). Once in democracy, and after the access to the European Union, a pro-European concept began to develop which, in the migratory arena, it meant generating acceptance and symbolic proximity towards people holding a passport from any of the EU Member States. This division causes the existence of different speed to achieve similar goals. Religion, language and physical appearance are important markers of ethnic and national boundaries that separate people (Vermeulen, 2001: 89).

This integration model is constitutional because it will be this standard, together with all the legislation determining the living conditions of foreigners, which marks the limits of diversity, coexistence, conflict, freedoms and duties of the foreign population<sup>562</sup>. Habermas’s constitutional patriotism has strongly impacted our model of coexistence with foreigners. Despite being raised by political parties, we could not imagine before commencing our research, how this evocation is a referent for many social and political voices for citizenship rights and a ground for equality for people of different origins.

---

integration” and “the recognition at the discourse level is not supported by all the human and material resources required” (López Pietsch, 2007: 103-104).

<sup>561</sup> The notion of “hispanidad” was popularized by the fascist ideologue Ramiro de Maeztu in his work “Defensa de la Hispanidad”, published in 1934, in which he defends the Spanish influence in the former colonies of South America due to the need to keep adding people to the Christian creed. During the first decades of the dictatorship, Franco also exploited the concept of hispanidad in his speeches. Even Unamuno denounced in his writings the prevalence of the old colonialist spirit and the Spanish imperial obsession, embodied in a deep ignorance of the Latin American reality and a position of superiority on the part of the Spaniards (Roberts, 2004: 61-65). After Spain lost its last colonies, the myth of “hispanidad” appears, like a glorious past wishing to return, unreachable; it is a struggle to regain the lost power and the splendor of imperial Spain (Juan-Navarro, 2006: 392-393).

<sup>562</sup> Even the opinions of the Constitutional Court regarding the sentence on the Statute of Autonomy of Catalonia (STC 31/2010) on immigration issues has set doctrine by asserting that it is the state who has the authority to determine immigration policy, and regions must intervene to the extent that they have responsibilities for social services (Aja, 2014: 463).

This integration model is standardized because, despite the restrictions<sup>563</sup>, it allows equal access to a Welfare State characterized by its familism, this being a pillar responsible for providing quality of life and material well-being to the family members via intra-family transfers (Moreno, 2001: 73). The family as a fundamental institution of socialization and welfare in Spain places foreigners on a lower rung for not having this network of solidarity at a first stage, even if it is true that the process of family reunification has been steady, especially for Latin American and European immigrants, and very slow for sub-Saharan and Maghreb nationals (Izquierdo Escribano and León, 2008: 20; Camarero Rioja, 2010: 50-51). The familist model upon which the construction of social reality in Spain is based, has been transposed to migratory rules, and it is often used as an indicator of (assimilated) integration in our society.

It is targeted because the migratory presence must involve public administrations as a whole in a transversal way, and besides, the demand for equal treatment requires targeted integration public policies and the promotion of coexistence between people and collectives, avoiding discrimination and racism and seeking a complex goal: to improve coexistence (Aja, 2012: 451, 480, 529).

This integration model is decentralized because is a multilevel state policy shared with autonomous communities and municipalities, where autonomous communities play a central role when implementing social policies. The state keeps the responsibility for immigration issues related to national sovereignty and seeks to ensure the principle of coherence and coordination, but leaves for regional and local governments the implementation of reception and integration policies (Zapata-Barrero and Barker, 2014: 36-37). In the autonomous communities studied we can ascertain nuances in the management of migrants' targeted policies, although broadly speaking, and surprisingly, there are administrative and resources similarities. Therefore, there is more uniformity in policies and discourses than one could expect at first glance.

---

<sup>563</sup> The Real Decreto-Ley 16/2012, 20th April, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (BOE no. 98, 24th April 2012, pp. 31278 and 31.312) limits the access of foreigners to the public health system. This Real Decreto changes the article 3.3. of the Act 16/2003, 28th May, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, in the following way: "People of Spanish nationality or of any Member State of the European Union, European Economic Area or Switzerland residing in Spain and foreign holders of a permit to reside in the Spanish territory, will hold the position of insured provided that they do not exceed the limit of revenue determined by regulation". This Real Decreto, in his third final provision, also amends Article 12 of the Ley Orgánica 4/2000, 11<sup>th</sup> January, as follows: "Foreigners are entitled to health care under the terms provided in the legislation in health care".

The commitment to interculturalism<sup>564</sup> emerges as an ideological lure (veil) versus models that were considered unsuccessful by politicians such as the French assimilationism<sup>565</sup>, or the British or Dutch multiculturalism<sup>566</sup>. This is a discourse more pervasive within policy-makers and finds its natural place in integration plans and in the opinion of the third sector and politicians specialized in this field, in comparison with high politics and their rants sent to the electorate.

However, a shift towards more assimilationist policies is observed in the change of immigration regulation, made by the LO 2/2009<sup>567</sup>, which introduces in its Articles 31 and 35 a reference to the “integration effort”, thus opening a new political cycle. Compulsory integration efforts in the Spanish State derive from a restrictive perspective on immigration, showing itself strongly at the regional level<sup>568</sup> (Aja, 2012: 459). The first term of Rodríguez Zapatero’s socialist government (2004-2008) went against the tide in relation to a European policy that began to link foreigners’ rights to the famous integration contracts<sup>569</sup>, policies inherited of the discourse around the “failure” of incorporation, in a context of a weakening Welfare State which has reduced its budget, and where more and more natives are being left out of the benefits of social policies (Carrera, 2006a; Carrera, 2006b; Michalowski, 2007: 69-70; Solanes Corrella, 2009: 54-61; Bommès, 2012, 83-85). For migrants, Welfare State becomes selective as it links rights with their performance of duties due their status as

---

<sup>564</sup> Interculturality lies within the space of cultural pluralism, and can consider a factual level, that is, interethnic relations, interfaith or between languages relations; and a regulatory level, related to the political and moral proposals to implement this coexistence in diversity involving the principle of equality, difference and positive interaction that would be characteristics of interculturalism (Giménez Romero, 2003: 12-15).

<sup>565</sup> In the name of universalism, French republicanism exerts a subtle ethnocentrism, a certain symbolic violence towards ethnic minorities for their original sin, that is, to manifest their identity (Castel, 2010: 296). The republican model imposed a monolithic version of identity, marginalizing particularisms, which were always conceived as dangerous (Castel, 2010: 297). Alterity is instrumentalized to ascribe to a segment of the populations the tensions affecting the whole group (Castel, 2010: 301).

<sup>566</sup> Multicultural policies (especially in the UK) had the goal of promoting tolerance and respect for collective identities. Their implementation has consisted in supporting migrant organizations that developed cultural activities, promoting diversity in the workplace, supporting a positive image of immigration in the media and in public spaces, modifying general services to suit the arrival of people with different languages, different social values and practices (Vertovec, 2007: 1027).

<sup>567</sup> I am referring to the Ley Orgánica 2/2009, 11<sup>th</sup> December, 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. Published in the BOE, no. 299, 12<sup>th</sup> December 2009. Link: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf> [Last accessed: June 2, 2015].

<sup>568</sup> The Valencian Act 15/2008, 5<sup>th</sup> December, of the Generalitat Valenciana, on migrants’ integration in the Valencian Community, is pioneer. In its preamble and set of articles it asks a series of question on how this foreigners’ integration should occur. The regulation, in its article 6, states the “commitment of integration”, linked to a program for learning basic aspects of the Valencian society, but it is conceived as voluntary (Aja, 2012: 459). The Catalan Act 10/2012, 7<sup>th</sup> May, of reception of migrant and returnees in Catalonia, regulates the training at the reception moment, and affects to approval of regulatory changes at the state level (Aja, 2012: 460).

<sup>569</sup> As Michalowski pointed out (2007: 71-75), in the Netherlands in 1998 an act on integration of new immigrants forced to take between 400 and 800 hours of language courses, a course on civic education, and the requirement of following job counseling. In Germany and France, language courses depended on the language skills of the immigrants. In France, the integration contract is in force since 2006, and offers language courses of 200-500 hours of classes to new migrants, as well as 6 hours of civic education with contents on the political system, the history, rights and duties of French citizens. In Germany, a similar legislation is enacted in 2005, thus creating the state program for integration that existed before but only for ethnic Germans. Its proposal includes 600 hours of language classes and 30 of civic education on Germany’s history, political system and culture.

“outsiders”. The activation paradigm against the dependence on public benefits is imposed (Bommes, 2012: 91; Guiraudon, 2008). However, some evidences of the failure of these integration contracts begin to emerge, as for example their inability to get immigrants to reach a certain level of linguistic competence, high dropout rates in high courses, interruption of the monitoring program by foreigners, homogeneity of the offer which does not suit the needs of different types of immigrants (Michalowski, 2007: 76-80, 83; Guiraudon, 2008). This may provoke a political reaction that leads to the exigence of greater selectivity of migrant flows in order to stay away from low-skilled immigration.

## 9.2. Political (parliamentary) discourse on migrants' integration between ideology and pragmatic

“A well-integrated community where residents instinctively do wonderful things for others promptly and with solidarity can be the same community in which bricks are thrown through the windows of immigrants arriving to the place. The misfortune of exclusion can go hand in hand with the gift of inclusion” (Sen, 2006: 25).

The importance of language in politics lies in the argumentative nature of public policies themselves. A successful political communication is essential for the social legitimacy of the proposed policies. Discourses define social realities. Persuasive communication is a feature that politicians need to handle, and they are required to be convincing in their explanation to the citizens. In this allocation of roles, the administration, with its subordinate and technical ontology, will look for effective instruments in order to implement the guidelines and ideas emanating from the government (Majone, 1997: 35, 42).

In the following section we will present the analysis of the political discourse of the parties represented in the Congress of Deputies in the period 2008-2011, which coincides with Zapatero's last term. We will compare then the political (parliamentary) discourses in the selected Autonomous Communities (Andalusia, Catalonia and Madrid) regarding foreigners' "integration".

### 9.2.1. *The political discourse on foreigners' integration among political parties (2008-2011)*

The parliamentary political discourse tends to classify and stratify the others as foreigners depending on the proximity or remoteness to the Spanish culture(s), perceived as static, and taking into account ethnic markers as phenotypic traits, language or religion (Márquez Lepe, 2006: 338-342, 380-381). The parliamentary left, PSOE and Izquierda Unida, set a nuance to this statement by pointing out the richness of plurality for a given society (Márquez Lepe, 2006: 382). In this type of political rhetoric the prevention before the immigration presence is dominant and, to a second extent, condescension towards the foreigner (Bañón, 2002: 282-283). The parliamentary discourse of the party in the government, either from the PP or from the PSOE, links immigration with the labour market and, by extension, migrants'

integration will be as workers (Ferriz Núñez and Ridaó Rodrigo, 2008: 732-733, 737-738, 742).

When I started this dissertation I thought that the political discourse at the state level in migrants' integration was more ideological –and therefore more conflictive among the different political forces-, and also that it had a higher technical approach than the discourse we could find at the regional or local level, characterized in turn by its pragmatism and emphasis on confluent positions regarding migrants' integration. Once fieldwork is over, these statements require some nuancing.

Political discourse at the state level is more ideological. Following Manheim, it is a conception of social reality linked to a power position, more than in the regional or local level; thus, tending to highlight more differences between political opponents when it addresses a wider audience and has social or media coverage, being interpreted as part of the political struggle in plenary sessions or during electoral periods. This verbalization can coexist, however, with a more technical discourse, especially by people handling the responsibility to govern, in scenarios demanding more thorough thinking as sectoral committees in the Congress of Deputies, allowing for a calmer verbal exchange by political parties. Sometimes, the party in government uses a series of lines of argument, a mix between the political program and its own government action, that are pretended to be shared by the rest of the party. The parliamentary opposition also produces coordination mechanism with the party on this particular subject to define the enunciation of positions on conflicts involving the creation of discourse. The government-party, as well as the opposition-party, dialogue is part of the desire to effectively communicate similar issues that could benefit their political interests.

Politicians at the state level also have more means for receiving external support and technical consulting and, in the case of government, they would have the support of the central state administration, this making them having greater expertise and specialization in their discourses. These politicians are more in touch with support organizations, migrants' associations and even with the foreign population, as a result of their own sectorial activity. This requires a more specialized language, and some awareness of the addressed issue.



Is consistency important? It is not essential for the bulk of the electorate. Perhaps the most successful political communication is ambiguity, that is, making discourses part of the argumentative and contradictory “garbage can”, seeking to please a particularly targeted audience. Narratives, understood as the main ideological lines advocated by a certain political force, are more constant. According to Manheim, ideology needs opposing positions (Manheim, 1993: 51-52). In the analysis we made, we can see how forces on the left are more tolerant and permissive in the identity level and egalitarian in the social and legal arena. Conservative parties make rights conditional on compliance with duties and integration efforts, claiming that immigrants are autonomous and free in the host society, and seeking an assimilation of language, culture and values.

The double language dominates discourse and becomes institutionalized when in government and radicalized when in opposition. To this we must add the hardness of being in front of the executive, making policies go beyond discourse: we had a socialist government contrary to the integration contract during Zapatero’s first term (2004-2008) and we turn to a government willing to accept this proposal but with a different denomination (“integration effort”). At the regional level, and beyond the movements pretending an erosion of the opposing government, is also very recurrent to compare and oppose integration models of different autonomous communities, seeking for an “internal enemy” historically created. In the case of Madrid, Valencia and Andalusia, this internal enemy is Catalonia; and in the case of Catalonia, beyond its critique of state government, this enemy would be the community of Madrid.

Political party programs are a compendium of proposals, halfway between ideology and technical knowledge. They expire fast, and parties tend to forget about the printed program in order to give way to rhetorical freedom. Programs contain broader orientations, and define some key policies agreed by the rest of the party, but they largely lack of accuracy and are full of abstract promises of tolerance, coexistence, interculturality and harmony among people.

In the discourse of political parties at the state level we can distinguish between the vision on integration of the political force that holds the simple majority government in the 2008-2011 period, the PSOE, and the opposition to the government, formed by the Partido Popular, as leader of this counterpart,

Convergència I Unió, Esquerra Republicana de Catalunya, Izquierda Unida-IpC-Verds and Bloque Nacionalista Galego. [See Figure 8].

Aznar's government (1996-2004) can be defined by a perspective on migrants' integration considering them as workers, although it is also true that in this period there was an extension of rights for foreign population, such as the access to health and education to irregular migrants. This is due to the existence of a migratory model based on the production of irregularity in order to maximize certain productive sectors of the economy that required intensive labour. This perception is shared with the PSOE. The discrepancy between the two is related to issues as investment in integration policies, higher during Zapatero's term, but with increasing development during the Aznar government; the emphasis on a more assimilationist integration by the PP and a more standardized one by the PSOE; and finally, the centrality of immigration in discourses, more accentuated by the PP and more silenced in the case of the PSOE.

We should also note that when a political party reaches the government, the rhetorical efforts are set at the service of the government action and the communicative discourse of the government. Zapatero's government (2008-2011) had a simple majority in the Congress of Deputies which forced him to compromise with other groups to achieve the majority needed to push through government action. In its perspective of integration we can highlight its commitment to egalitarianism in access to rights: the defence of the extension of political rights –such as voting in local elections, even if under a pragmatic framework, that is, via the signature of agreements-; the standardized access of foreign population to the Welfare State; the defence of the need of implementing migrants' integration policies; and finally, the warm assumption of an intercultural stance as a discourse targeting specialized and migrant audiences. But if anything has characterized the communicative action of the socialist government during Rodríguez Zapatero's term was the low profile in relation to the debate on immigration, and integration by extension. The government discourse has not been uniform during the two terms. During the first term (2004-2008), the government policy is oriented to the regulation of foreign workers, the expansion of Welfare State to address the specific needs of the foreign population, and the development of a government philosophy on integration via standardization of the

“foreigners” through the Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, thus increasing the rights of foreign residents in Spain. In the first term, the Socialist government was paddling upstream in a European context where restrictive immigration positions were registering an increasing electoral support. During the second term, the European influence is more present in policies, as well as the economic crisis, thus starting the limitation of rights (family reunification and access to social housing), a shift to a demand for greater involvement of immigrants in their individual integration process, and finally, a reduction in the investment in this area of public intervention, coupled with a more intense public discourse on immigration that emphasized the conflict in coexistence (Carrera, 2009: 258).

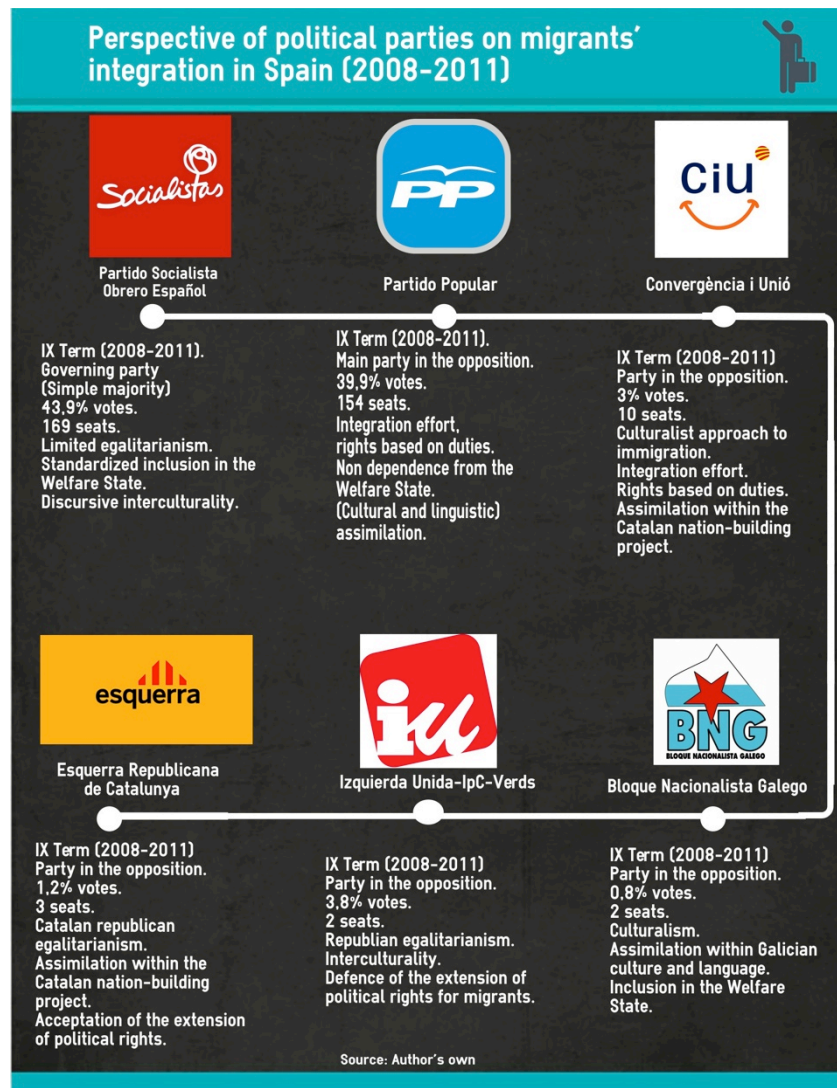
The rhetoric on foreigners’ integration in particular, and on immigration, in general, of the PP is partly conditioned by its role as the main opposition party, and the alternative to the government during the analysed period (2008-2011). The interventions are remarkable in their alignment with the European right in the defence of the “integration contract” to demand effort in exchange for rights; also emphasizing the existence of a dividing line of rights for foreigners in legal situation and for those with irregular status; as well as a claim to avoid dependence on the Welfare State of the foreign population; and finally, a defence of an integration model which implies linguistic and cultural assimilation of the foreign population.

The Catalan parties *Convergència i Unió* and *Esquerra Republicana de Catalunya*, share a nation-building Project for Catalonia which implies the commitment of foreigners to the language, culture and the political (nationalist) project. We would say that they are assimilationists within Catalan borders and defend pluralism outside Catalonia. The differences are that ERC assume a greater defense of equal access to rights, even accepting the extension of political rights for the foreign population beyond the current legal framework for voting rights and access to citizenship. Another difference stems is the emphasis of CIU on the integration contract, resulting in its support to the reform driven by the PSOE in the immigration law promoting the “integration effort”, a position not shared by ERC.

*Izquierda Unida* has always defended republican egalitarianism regarding foreigners’ access to rights, coupled with a resizing of Welfare State in order to cover the whole population, as well as an extension of political rights for migrants (in

particular, the demand for the recognition of active and passive suffrage in local elections), and finally, in cultural terms, its federalist vision promotes intercultural positions regarding migrants' integration.

Figure 8. Perspectives of political parties regarding migrants' integration in Spain (2008-2011)



The position of Bloque Nacionalista Galego (BNG) is part of its demand for rights to the Galician emigration spread through Europe and Latin America. They are in favour of equal access to the Welfare State for immigrants but it places the limits on the degree of access that Galician emigrants had in Europe. They opt for assimilation to Galician language and culture, but argue that the cultures and languages of origin should be respected and supported.

Table 18. Positions regarding the political recognition of identity for each migrant community  
(2008-2011)

Ideological axis	National identity axis	
	Spanish Nationalism	Peripheral Nationalism
<b>Left-Progressive</b>	Defence of standardization and civic integration. Interculturalism	Assimilationism for immigrants in the cultural realm. Defence of interculturalism in particular areas
<b>Right-Conservative</b>	Assimilationism	Assimilationism for immigrants. Multiculturalism in the relations of stateless nations

Source: Author's own based on empirical findings

In short, if we cross the ideological axis with the national identity axis, we can find four ideal types: a) the model of standardization and defence of civic integration but sensitive to interculturalism, typical of forces that are identified as Spanish and ideologically located on the left, as the PSOE or IU; b) the model of assimilationism for immigrants in the cultural sphere and defence of interculturalism in specific areas (education, coexistence and participation), typical of parties located in the peripheral nationalism and progressive, as Bloque Nacionalista Galego or Esquerra Republicana de Catalunya; c) the assimilationist model, characteristic of the Spanish conservative forces, in short, the Partido Popular; d) the assimilationist model that advocates for multiculturalism in the relations between centre and periphery that can be assumed by the conservative peripheral nationalism of parties such as CiU and the Partido Nacionalista Vasco.

### 9.2.2. A comparison of the discourse of political parties and social actor son integration in the Autonomous Communities of Catalonia, Madrid and Andalusia

The comparison of discursive similarities and differences between the various political parties in the different territories studied during the same period yield the following general evidence:

- 1) In the Parliament of Catalonia<sup>570</sup> and the Madrid Assembly<sup>571</sup> is where more recurrent is to speak about immigration and by extension about migrants'

<sup>570</sup> In the diari de Sesions of the Parliament of Catalonia (DSPC) during the VIII Term (2006-2010) the term "estrangers" (foreigners) is mentioned 274 times, either in plenary sessions or during the meetings of the different commissions. This term is also preferred

integration, during their regional parliamentary activity. In the Andalusian Parliament<sup>572</sup> the debate on the migratory phenomenon has been weaker.

2) The issues of interest for parliamentary activity point to priorities and different discourses in the various territories regarding migrants' integration:

- a. Catalonia, with its tripartite government (PSC, ERC and Iniciativa), focuses on structural debates such as the sentence on the Estatut and the resulting consequences (devolution of competences, language issues, etc.), but also on issues that are part of specific governmental action and the adoption of political agreements (Pacto Nacional, Ley de Acogida, and many more), the controversies very present in the media (registration of people in irregular situation, burka ban), the context of the economic crisis and its social impact, and the decrease of public spending for social welfare policies, and finally, the activity of political control of the government regarding migrants' integration;
- b. Madrid rhetoric has various aspects like the economic crisis and the decline of investment in social policies and, in particular, policies for migrants' integration implemented by Madrid's regional government, ruled by absolute majority of the PP; a series of political discourse by the PP and IU aiming to control the activity of the socialist central government regarding immigration and migrants' integration (impact of the delay in approving the Reglamento de la Ley de Extranjería, police raids on transport stations, cuts in migrants' integration policies of the Zapatero government); and debate on the specific action of the regional department, firstly, and on the specialized department for migrant

---

over "*immigració*" because it caused that this concept was used in more sessions, even if the debate was not centered on immigration or foreigners' integration [Link: <http://www.parlament.cat/web/documentacio/publicacions/diari-ple>]. Last accessed: July 7, 2015.

<sup>571</sup> The Diario de Sesiones of the Assembly of Madrid (DSSAM during the VIII Term (2007-2011) mentioned the term "*foreigners*" in 177 times per day, either in plenary sessions or during the meetings of the different commissions. [Link: <http://www.asambleamadrid.es/ES/ActividadParlamentaria/PublicacionesdelaAsamblea/BuscadorPublicaciones/default.aspx>]

This term was used in the subsequent search and comparison, since as there was a regional authority for immigration issues, the name of the body made its occurrence higher even in occasions when the subject to deal had nothing to do with public policies for migrants' integration. Last accessed: July 7, 2015.

<sup>572</sup> In the Diario de Sesiones of the Andalusian Parliament during the VIII Term (2008-2012), the term "*foreigners*" is mentioned in 45 plenary and commission sessions. [Link: <http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/actividadparlamentaria.htm>] Last accessed: July 7, 2015.

issues, secondly, thus implying a control by the opposition on the regional governmental policy. It is relevant to emphasize that the comparison with Catalonia is a constant, and that it is also usual to compare with other autonomous communities ruled by the PP and taken as “best practices” in this area.

- c. In the Andalusian parliament the issue of immigration, and by extension, migrants’ integration, is often associated with the reduction of social spending on migrant integration policies and the consequences of the economic crisis; there is also a positive assessment of the state policy on immigration (absolute majority government of the PSOE) or from an opposing perspective (PP and IU); and the action of the regional government (Junta de Andalucía) is taken as a way to control the tasks of the regional government.

3) We can ascertain the following discursive traits on migrants’ integration in the different political parties in the three autonomous communities (see Figure 8):

- a. The position of the Socialist Party which holds the central government and the Catalan and Andalusian communities may be perceived as closer to recognition of rights, without exaltation of the integration effort. In Andalusia, the discourse of the PSOE is also marked by the influence of the migratory past, decisive in devising the immigration process itself, as well as their approach to integration as linked to working status. Territories matter, and so do for the Socialist Party. This is noted in the culturalist discourse adopted by the Catalan Socialist Party, promoting linguistic immersion for foreigners in Catalan language as a way to ensure social cohesion, against others positions closer to civic integration and less focused on cultural and linguistic adaptation (as is the case of socialists in Madrid or Andalusia). The defence of a standardized access to the Welfare State is shared by all the regional branches of the PSOE. Interculturality, emanating from the technical-governmental discourse, is less shared by the party, but it tends to appear in the interviews as an intermediate position with nuances and

influences of different theoretical contributions in the various geographical areas.

- b. The PP, as a conservative party, assumes that integration policy consists on employment for the foreign population, particularly if we consider that it is scarce. Overall, they put their emphasis on the individual effort and individual integration as main markers of their discourse. The proposal of an integration contract comes to Spain, and is adopted by the PP, for French influence, and is defended at the state level but also by the Valencian community, the most likely to legally regulate such proposal. The most restrictive positions come from the Catalan Partido Popular, perhaps in part because their electoral position is the most disadvantaged in the three areas under research, and also because is a region where it seems that being though on immigration gives a good electoral score. The antithesis to this position and discourse of the Catalan Partido Popular would be the Community of Madrid, where immigration represents 17% over the total population, many of them from Latin American origin and also many of them on their way to obtain Spanish citizenship. The position of the PP tends to defend assimilationist integration, since they demand that foreigners should acquire (Spanish) cultural and linguistic knowledge, and this is shared in all territories. According to Laura Morales and Josep San Martín (2011: 2-9), immigrants and their descendants tend to participate to a lesser extent in electoral contests, compared to natives, and, broadly speaking, they are more likely to vote for the PSOE than for the PP, but they are also conditioned by local preferences. For example, in the city of Barcelona, Moroccan, Andean and Ecuadorian migrants are more likely to vote for the PSC, whereas in Madrid only Moroccans prefer the PSOE, while Ecuadorian and Andeans have more inclination for the Partido Popular.
- c. The position of Izquierda Unida in the different territories can be defined by their defence of equal access of foreigners to the Welfare State, and obviously, a resizing of this Welfare State so that there is no



perception of competition for scarce economic resources, the expansion of political rights that allow migrants, at least, to exert passive and active suffrage in local elections, and a defence of a standardized access to services for foreign population. It is important to take into account that in the period analyzed only Iniciativa per Catalunya was in the government of the Generalitat de Catalunya; in other regions, their role was being the opposition party. Overall, they are in favour of an intercultural model, an individual integration that emphasizes the interaction between native and foreign population, but this discourse is more pronounced in Catalonia, where the debate on identity and culture is always present.

Table 19. Comparison of the discourse of political parties represented in the regional parliaments of Madrid, Andalusia and Catalonia (2006-2010)

	Political parties	Regional Elections 2007	Approach to integration
Madrid	PP	67 seats (53,3% votes)	Contract of integration. Rights conditioned to duties. Civil (and cultural) integration.
	PSM-PSOE	42 seats (33,5% votes)	Standardized access to public services. Equal opportunities. Interculturality.
	IU	11 seats (8,9% votes)	Citizen integration. Social equality and political inclusion of migrants. Standardized access and public services for all citizens
	Political parties	Regional Elections 2008	Approach to integration
Andalusia	PSOE-A	56 seats (48,4% votes)	Influence in the discourse of the regional migratory past. Migrants' social integration. Equal treatment and critique to the integration contract.
	PP	47 seats (38,6% votes)	Social citizenship depending on working status/integration effort
	IULV-CA	6 seats (7% votes)	Defence of work, social and political rights of foreigners. Equal rights.
	Political parties	Regional Elections 2006	Approach to integration
Catalonia	CiU	48 seats (32,2 % votes)	Integration effort. Rights imply duties. Assimilationism within the Catalan nation-building project. Limited acceptance of the extension of political rights.
	PSC	37 seats (27,4% votes)	Egalitarianism, but close to the idea of the integration effort (governmental position). Commitment towards incorporation. Collective approach to integration (influence of internal migrations)
	ERC	21 seats (16,6% votes)	Catalan republican egalitarianism. Assimilation within the Catalan nation-building project. Acceptation of the extension of political rights.
	PPC	14 seats (10,9% votes)	Integration effort, rights in exchange for duties. Assimilationism within the Spanish culture. Reluctant to the extension of political rights beyond current legislation. The individual should be autonomous, critiques towards the culture of dependency.
	ICV-EUiA	12 seats (9,7% votes)	Interculturality. Defence of the extension of political rights. Standardization and equality in the access to the Welfare State.
	Ciutadans	3 seats (3,1% votes)	Foreigner's individual integration. Defence of the Spanish language and identity in Catalonia

Source: Author's own

The diverse discourses of other parties have already been analyzed in the corresponding chapter, either at the state or at the regional level, depending where they have representation at the parliament. In occasions, since they are only present in one territory, we could not make a comparative analysis.

### **9.3. The discourse of civil society organizations regarding migrants' integration in Andalusia, Catalonia and Madrid**

The rhetoric on integration of unions, nonprofit organizations and migrant associations play a role of mediation or symbolic rapprochement between foreigners and those responsible of government discourses on immigration (Bañón, 2003: 29).

Trade unions are the organizations with the highest number of affiliates, and their importance goes beyond the number since their status as social agents is protected by the Constitution. They are the organized groups with the greatest influence in the government. According to the latest date available from the Survey on Quality of Life at Work 2020 of the Ministry of Employment and Social Security<sup>573</sup>, 16,4% over the total working population is affiliated to any trade union in Spain. The same survey reveals that in Catalonia, only 12,6% of workers are affiliated, whereas in Madrid the share is 11,8% and 13,5% in Andalusia.

The unions with the greatest representation in union elections are CCOO and UGT. Foreign affiliates in the diverse territories do not approach the representation of foreign workers over the total workforce. At the state level, the percentage of foreign affiliates to CCOO accounts for between 5 and 7% of the total, 3% in the case of UGT. Catalonia registers the highest foreigner affiliation rate, with 10% in UGT and 7% in CCOO. In the Community of Madrid, foreign affiliates reach 8% for CCOO and between 5 and 6% in the case of UGT. Andalusia has the lowest affiliation rates for foreigners, with 2-3% in the case of CCOO and 2% for UGT. Trade unions are organizations that have incorporated thousands of foreign workers to their structures, and therefore, despite their structural importance for the industrial relations system in Spain, they are of vital importance in terms of their role in socialization and inclusion of

---

<sup>573</sup> Link: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ecvt/welcome.htm> Last accessed: June 20, 2015.

immigrants as workers. As the degree of affiliation is uneven in different territories for natives, this is also true for foreign workers. We can ascertain multiple explanatory factors: activity sectors, sex, opinion of unions in the society of origin, opinion on the role of trade unions in Spain, employment status, length of stay, etc.

Table 20. Share of foreign affiliates over the total affiliation to each union and share of foreign workers over total workers registered in Social Security by Autonomous Community (2009-2010)<sup>574</sup>

Unions	State	Catalonia	Madrid	Andalusia
<b>Comisiones Obreras</b>	5-7%	7%	8%	2-3%
<b>Unión General de Trabajadores</b>	3%	10%	5-6%	2%
<b>Share of foreign workers over total workers registered in Social Security (Dec. 2010)</b>	10,5%	13,2%	14%	7,6%

Source: Author's own, based on information collected during fieldwork, and Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Union's approach to integration considers it on its social, civic and political aspects. Both organizations emphasized the access to Welfare State for foreigners and its resizing due to population growth; the centrality of the standard of equality; the standardized access to services for foreign population; and a defense of the extension of political rights for foreigners, more pronounced within CCOO. Regarding their cultural model, they are supporters of interculturality as a way of living together in a culture of diversity, rather than in a diversity of cultures.

Although we can find some discursive differences between the two main union forces regarding migrants' integration policies, like the emphasis on the importance of political rights made by CCOO and the centrality of standardization in the UGT discourse, it is also true that the unity of trade union action seems to led to narrative convergence on migrants' integration, becoming more restrictive in their discourses regarding border control.

<sup>574</sup> The rates are approximate, since they were collected during the interviews with union leaders; therefore they are biased by self-assignment. UGT data for the Community of Madrid are estimates, calculated from the data of five thousand foreign affiliates. The process was similar for the foreign affiliation to UGT in the Community of Andalusia, where we were told that the membership was of 2,954 foreign workers.

These opinions have their regional correlation that usually has certain nuances, typical of confederal organizations with a high degree of autonomy in their various delegations, and more related by the social, economic, politic and identity structure of the different territories.

In Catalonia, both unions have a sensible discourse towards the importance of Catalan language and culture for migrants' integration process to achieve a cohesive society that avoids fragmentation into membership groups. Obviously, the discourse of labor integration, equity and Welfare State, is present in their projection for the settlement of migrants in Catalan society. The assumption of Catalonia as a nation is hegemonic among the unions' cadres and s part of the standard discourse of the entity. Furthermore, the consideration of Catalonia as an immigration country is part of the collective experience of the working classes at the ground of Catalan unionism.

In the Community of Madrid the discourse on migrants' integration revolves more around the defence of the Welfare State and equal attention to the foreign population, in a claim of standardization versus targeted policies for foreigners, and not surprisingly, a labour-oriented perception on the integration model for the foreign population. Regional unions are part of the political opposition to the popular government of Esperanza Aguirre, in part due to the animosity of the regional government to collaborate with trade unions.

In Andalusia union intervention in immigration policy is closely linked to the management of foreign workers' quotas, as well as with their opinion on irregular migration in agricultural areas that acted as entry points into the labour market for the migrant population. To this we must add an unemployment rate of 28%<sup>575</sup>, 36% for foreigners and 27% for natives. These figures add drama to the migratory settlement. In this context of labour and social emergency, the discourse revolves around the maintenance of living conditions, the access to public services, and the attempt that the demand of social resources is enough to meet all people in need equally.

---

<sup>575</sup> According to the data from the Labour Force Survey (LFS) of the fourth quarter of 2010 (INE, National Statistics Institute), the unemployment rate in Andalusia was 28%, 8 points higher than in Spain. For the foreign population, this rate is of 36%, 5 points higher than the state average for foreign workers. Spaniards had an unemployment rate of 27% in Andalusia.

With less social relevance than unions, immigrant advocacy organizations are highly developed and influential on governments regarding migrants' integration. Obviously, their degree of influence varies according to their resources and orientation, from those more general, like the Red Cross or Caritas to those who are smaller nonprofit organizations specializing in a particular area.

These entities are dominant in the discourse of the defence of human rights, but they are also defenders par excellence of interculturality and partly responsible for its implementation programs, and finally they struggle for a standardized access to the Welfare State for the foreign population, even if its role is part of the "particularity" that the familialist device has not wanted to develop. Even if the principle of standardization is present in the vast majority of the discourses, regardless of social actors, and understood as the promotion of the access of foreign people to public services at the expense of the creation of targeted services and benefits for the specific demands of the foreign population (López Pietsch, 2007: 103), it is also true that this methodology requires specific support to achieve integration and coexistence in the host society.

In different territories, these entities maintain the lowest common denominator at their discourses, but they add certain nuances. In the Catalan case, the assumption of the relevance of incorporating Catalan language and culture are considered core elements of integration policy, without neglecting the relevance of social integration. Madrid associations emphasize the access of foreigners to the Welfare States and its resizing in order to match the population growth. In the Andalusian cases, associations emphasize labour and social integration, and also a commitment to incorporating migratory diversity in the staff of these entities, this causing a more critical view of the integration process in the Andalusian community.

Immigrant associations have less influence on governments than union forces and organizations supporting migrants. These groups depend more than other entities on public subventions, and this makes that their discourse is a critical one, but mitigated by their role implementing assistance programs. Migrant organizations representing the most discriminated groups are closer to defend favourable positions to affirmative actions, since they suffer more racism and xenophobia. They embrace more the interculturality discourse because they incorporated it to their daily

activities, whereas support organizations are the ones who best know the theory behind these principles.

Regional governments tend to instrumentalize their relationship with migrant associations for electoral purposes, since they gain access to future voters who are currently excluded from the right to vote. These entities receive more funding to implement social equity policies than policies of cultural and linguistic recognition. Their development as well as their discourse may differ in the three autonomous communities analyzed. In the Catalan case there is a stronger claim for recognition, since cultural, religious and linguistic diversity are perceived with rejection by the host society, but this does not invalidate their priority claim: legal, labour, social and political integration. Being Madrid the capital, state and autonomic offices of these entities are mixed, so their discourse is at the same time national and regional. The most remarkable aspect is the creation of a new network of support entities and migrants associations ideologically closer to the popular government in the Community of Madrid, assuming ideas such as the need for an effort for integration, and an adaptation of cultural and linguistic habits of the Spanish society. However, this network does not obscure the importance of the most emblematic associations at the state level, those emitting a discourse claiming social justice and equity. Finally, migrant associations in the Community of Andalusia have a weak structure, more prone to cluster into groups of Moroccan and sub-Saharan countries, with discourses denouncing assimilationism in public policies for migrants' integration, social and labour discrimination, and finally, migration policies that penalize equal access to people of these national origins.

#### **9.4. Migrant integration policies in Catalonia, Madrid and Andalusia: comparing the degree of institutionalization**

The instruments and public policies that allow us to consider a certain institutionalization of this specific policy at the state level are: a) existence of a politically responsible organism, specialized within the organization of the state government [Secretaría de Estado de Emigración during the period 2004-2011]; 2) the legal shield for migrants' integration policies in the regulatory framework (Act 2/2009 on the rights and freedoms of foreigners in Spain, as well as the statutes of autonomy

of Andalusia and Catalonia); 3) the creation and maintenance of institutions to work on issues related to foreigners' integration [Foro para la Integración Social de los Inmigrantes], 4) the creation of political and administrative mechanism such as integration plans, that is, sets of public actions in this policy field [Plan para la Integración Social de los Inmigrantes 1994, Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería 2001, Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2001, Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2011-2014]; 5) the financing of these public policies for foreign population [Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración, as well as the educational budgetary effort, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2005-2011) and budgets of specialized government agencies]; and finally, 6) the consolidation of a network of support entities and migrant associations who serve as the executive arm of government policies in this area.

Of all these relevant indicators to underpin the theory of (weak) institutionalization of this specific policy one of the most important is the amount of public funding allocated. Taking into account that the largest funds for integration are those supporting Welfare State policies (Social Security, health, education, social services, etc.), we have concentrated on what we have defined as our object of study. Undeniably, public spending during the José Luis Rodríguez Zapatero's first term was a great contribution to the development of this specific policy. However, it must be noted that, although the economic crisis has dramatically reduced the resources of the Secretaría General de Inmigración y Emigración during the government of Mariano Rajoy (2012-2014), there is still a structure of subventions (reduced during the last five years) that remains. Without money, all we have left is discourse. Although it is fair to note that most of these funds come from Europe, thus we can conclude that it is the European structure that is supporting this specific policy.

Despite large cuts in public spending on Public Administrations, the structure is weakening during the government of the Partido Popular, until they reduced to nothing the Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, thus deflating regional and local policies. However, the other instruments, since they were cheaper, are maintained at a time of institutional change.

What do we find at the regional level? Are there similar policies regarding foreigners integration? I agree with Laparra Navarro and Martínez Lizarrondo (2008:



322) when they say that we cannot speak of regional and differentiated models for integration, defined as a targeted and planned action with clear objectives and seeking a specific result, but we can distinguish integration trends within Spain, since instruments like integration plans are more a discursive framework than a relevant characteristic of social policy; and because the process of conceptualization, design and implementation of these policies is under construction. Within those trends in the implementation of this specific policy, we can ascertain commonalities and differences.

A first indicator to consider may be the position in the hierarchy of government that takes the specific body responsible for integration policies in each autonomous community. The rationale here has been to give relevance and weight in the organizational structure before the economic crisis (2008), and resize it during the process of fall in public spending that we are experiencing since then. Institutionalization occurs; it is reinforced in good times, and resized as the whole social state during the period of decline in public spending.

At a first stage were the regions governed by the Partido Popular. Madrid, but also Valencia, where the regions that granted the highest administrative status to the management of migrants' integration through the creation of specialized departments. The "crisis" took away the Consejería of the Community of Madrid and made way to a Directorate General of Immigration in March 2010, first within the Consejería de Mujer, Empleo e Inmigración, and later, in June 2011, it becomes attached to the Consejería de Asuntos Sociales.

On a second level we can consider the location of the body near the figure of the president. In the Andalusian case, within the Consejería de Gobernación between 2000 and 2009. The Directorate General of Migratory Policies with the onset of the economic crisis is placed initially within the Consejería de Empleo between 2009 and 2012 and is now located within the Consejería de Justicia e Interior (2012-present).

Finally, we should mention the Secretaria per a la Immigració de la Generalitat Catalana, linked to the Departament de Benestar Social i Família from 2000 until 2011, changing its range from Secretaría to Direcció General in 2011, and maintained up to the present.

Table 21. Evolution in the budgets of the Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministry of Labour and Immigration) of the amounts allocated to actions for (e)migrants, actions for immigrants and coordination on migration issues (2004-2014). Millions of €

Budget	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Secretaría General de Inmigración y Emigración</b>	34 <sup>576</sup>	285	382	452	262	463	334	300	159	142	140
<b>Actions for emigrants (231B)</b>	83	267 <sup>577</sup>	366	438	136	136	136	117	90	77	75
<b>Actions for immigrants(231H)</b>	---	---	---	---	312	314	185	148	67	62	62
<b>Coordination on migration issues (231N)</b>	7	12	11	8	8	8	8	---	---	---	---

Source: Estadísticas de los presupuestos Generales del Estado, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Estadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx]

<sup>576</sup> The figure of 34 million € Budget for 2004 can be broken down as follows: 30 million € is the amount allocated to the Delegación para la Extranjería e Inmigración, under the Ministry of Home Affairs, in addition to 3.7 million € for the Plan for Migrants' Social Integration. The programs are often grouped under the heading "migraciones", thus making it difficult to distinguish the amount allocated. Link: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Estadisticas/Documents/2005/EstadisticasPresupuestosGeneralesdelEstadohasta2005.pdf> [Last accessed: June 22, 2015].

<sup>577</sup> In 2005 the budget line "action for migrants" is replaced by "action for emigrants", makes clearer to which recipients these programs were targeting.

A second indicator is the degree of legislative institutionalization, related to the responsibility for migrants' integration of the different territories, as compiled by their statutes of autonomy and other legislative production. The Catalan autonomous community renewed its statute of autonomy in July 2006 and the Andalusian in March 2007. Both territories were granted the same powers on migrants' integration, which is one of the new political fields explicitly considered in these constitutional rules. The timing required for the devolution of this power was uneven between both autonomous communities, and while the Catalan administration already has its own department of labor inspection [Inspección de Trabajo de Cataluña], Andalusia has not yet claimed the management of this responsibility.

Beyond the rules governing the existence and powers of autonomy of regions and historical nationalities in Spain, Catalonia has regulated the reception of foreigners through the Reception Act passed in 2010. In this sense, we can see how this community seeks to support its policies with a legal legitimacy to a greater degree than in the Andalusian case, and by far if we compare it with the community of Madrid.

The rationale that prevails in the Community of Madrid is part of the discourse of the new public management, that tries to deregulate (reduction of the number of rules and procedure) as much as possible the relationship between citizens and the public sphere, and acts following the principle that the State only operates in the areas where there is not a competent private provider. They also conceive that powers on immigration issues should have a statewide rank. Ultimately, the response in this area was made outside the specific regulatory activity (Pérez i Seguí, 2009: 480-481). This has not been followed in the Valencian region, which has produced legislation on migrants' integration<sup>578</sup>.

As for consultation forums on immigration and integration issues, it is necessary to emphasize that they are bodies with low budgetary cost and also small

---

<sup>578</sup> The Act 15/2008, 5<sup>th</sup> December, de la Generalitat Valenciana de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana [Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, no. 5911, published on December 11, 2008]. Link: [http://www.docv.gva.es/datos/2008/12/11/pdf/2008\\_14318.pdf](http://www.docv.gva.es/datos/2008/12/11/pdf/2008_14318.pdf) [Last accessed: June 25, 2015].

impact on the regional policy, thus they were adopted by the three territories analyzed. It is difficult to obtain information on the frequency of their meetings, the transparency in their opinions, or the issues discussed at their meetings, since their operation is quite opaque and have always tried to keep a low profile, focused on administrative issues, to avoid having public visibility. Perhaps in this sense they are quite far from its state counterpart<sup>579</sup> that attempted to create more transparent dynamics, with informative and structured work meetings in both terms, 2006-2010 and 2010-2013.

At the time of (contained) expansion of public spending on social policies in the Spanish State prior to 2008, we noted the growth in specialized administrative bodies for the integration of foreigners. In Andalusia they opted for the creation of an Observatory, in order to gather technical and academic information on the characteristics of this new social reality. The Community of Madrid also created an Observatory, as well as a Regional Agency for Immigration and Cooperation. Catalonia also had the intention to create a regional agency, but the cut in social spending and the resizing of this sector set aside this initiative. The creation of an agency is also an objective of the new public management that highlights the slowness and excessive bureaucracy of Public Administration, claiming that the remedy stands on the creation of more flexible and adaptable organizations (also freer from political control). In this sense, the creation of such parallel administrations fits perfectly within these criteria of new management that sought to introduce themselves into the public sphere since the eighties. In times of reduced public spending, when it becomes necessary to prioritize the needs of larger excluded sectors, we observe the closure of these observatories or their reduction to a minimum activity, altogether with the maintenance of agencies with downsizing in their staff.

The management mechanisms of integrations policies, as well as the regional stakes, have been motley in the various territories. In the case of Catalonia, we can ascertain the realization of a “pacto a la catalana” on migration issues that

---

<sup>579</sup> A proof of transparence is their webpage, where you can download reports and other works from the Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Link: <http://www.foroinmigracion.es/es/index.htm> [Last accessed: June 25, 2015].

occurs in 2008, and supported by the main political forces except for the Partido Popular, Ciutadans, and the Candidatura d'Unitat Popular (CUP), as well as for many of the trade unions, business and social organizations. This pact established a monitoring committee, responsible for conducting an assessment of the agreement and allowing the incorporation of new entities to the pact. Beyond the national consensus in this area, considered key for the coexistence within Catalan society, the Generalitat has chosen to strengthen the administrative structure, seeking to implement its policies at the local level, with technical assistance to municipalities, and hiring specialized policy-makers in municipalities to develop local policies (Immigration policy-makers<sup>580</sup>, Agents for Reception and Intercultural Mediators).

The main tool conceived by the Junta de Andalucía to implement integration policies, or at least the most important in terms of economic investment and from my point of view, is the Fondo autonómico de Inmigración to strengthen cooperation with municipalities that between 2009 and 2012 has delivered to municipalities almost 5 million and a half. This fund was created in the wake of the Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes (FAIREA) at the state level, and it implies increasing the economic resources of municipalities to carry out their integration policies.

---

<sup>580</sup> These policy-makers create an association of immigration policy-makers in Catalonia. See link: <http://www.tecnicoseninmigracion.org/index.php/quienes-somos> [Last accessed: June 15, 2015].

Table 21. Comparison of indicators of institutionalization of migrants' integration policies in Catalonia, Madrid and Andalusia (2010)

Indicadores	Cataluña	Madrid	Andalucía
<b>Rank of the institution responsible</b>	Secretaria per a la Immigració, Departament de Acció Social i Ciutadana (2000-2011)	Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid (2007-10)	Dirección General de Políticas Migratorias (Consejería de Gobernación, 2000-09)
<b>Legal support (statute, reception or integration acts)</b>	Powers recognized by the Statute of Autonomy of Catalonia (LO 6/2005, 19 <sup>th</sup> July). Ley de Acogida de las personas inmigradas y regresadas a Cataluña (Ley 10/2010, 7th May).	No	Powers recognized by the Statute of Autonomy of Andalusia (LO 2/2007 de 19 de Marzo)
<b>Consultative or participative forii on migration issues</b>	Taula de Ciutadania i Immigració (Decreto 86/2008, 15th April)	Foro Regional para la Inmigración (Decreto 64/1998 23rd April)	Foro Andaluz de Inmigración (Decreto 55/2001 26th February and 283/2011 4th October). Foros Provinciales de la Inmigración (Decreto 202/2005, 27th September)
<b>Other administrative bodies</b>		Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación. Observatorio de Inmigración-Centro de Estudios y Datos (Consejería de Asuntos Sociales)	Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM)
<b>Management mechanisms for migrants' integration policies</b>	Pacte Nacional per a la Immigració (PNI) (19 de Diciembre de 2008)	Centros de Participación e Integración (CEPI). Centros de Acogida Social para Inmigrantes (CASI). Programas de Orientación para la Población Inmigrante (POPI)	Fondo autonómico de Inmigración para reforzar la cooperación con las corporaciones locales (2009-2012)
<b>Regional Plan for Migrants' Integration</b>	Pla de Ciutadania i Immigració (2009-2012)	III Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)

Source: Author's own.

In the case of Madrid, the regional government opted for the creation of network of assistance centres (Centros de Acogida Social para Inmigrantes) and equipment for migrants linked to their origins (Centros de Participación e Integración), to which we must add the launch from the area of employment of orientation programs for migrant population. These centres are managed by third sector organizations receiving a grant for a series of services to the foreign population. In this sense, the Community of Madrid opted for having an external network to the municipalities involved in the integration of the foreign population.

Finally, another indicator proving the convergence of different autonomies is the development of plans for migrants' integration. These are administrative documents that summarize the activities that are to be implemented in the near future by the various regional governments. The differences and nuances between the plans are related to the definition of integration, the priority given to a particular policy, and finally they incorporate budgeting and mechanisms of assessment. These plans come until 2015, that is, they are still being produced but their ambition was contained in part due to the reduction of public funding for this policy area.

The II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009) emphasized the standardized access to services and is contrary to the existence of parallel networks for the attention of migrant population; it moves away from assimilationism as well as from multiculturalism since its model is individual integration; its funds prioritize educational intervention (66% out of a total budget of 1.177 million €), health (13%), and social welfare (8%), that is, the areas most associated with the Welfare State.

The III Plan de Integración 2009-2012 of the Community of Madrid provides a discursive shift, abandoning the idea of cultural shock that was present in the first plan (2001-2003) and standing out from the concept of interculturality present in the second edition of the plan (2006-2009), thus adhering now to a one-dimensional perspective on integration: employment (Rovetta Cortés, 2014: 414). In the philosophy of the plan it is always present the individual responsibility of the

immigrant to achieve integration successfully thanks to the effort and merit. The allocated budget prioritized investment in health (consuming 66% out of a total for 2012 estimated in 7.397 million €), followed by education (24%), reception (3%), and finally, policies related to family, women and children (less than 3% of the total budget).

In the case of Catalonia, the Pla de Ciutadania e Immigració (2009-2012) launched its vision on integration summarized in the mantra of “common public culture”, that is, it assumes that this is a two-way process that must create a shared space for coexistence, recognition and participation to add to the Catalan nation-building process. In short, the Catalan “model” reinforces the politics of identity and belonging of immigrants into the Catalan (national) political project. Regarding its budget, the plan breaks down its funding depending on the contribution of each Catalan department: 44% of the total of 212 million € come from education, 22% come from the department of labour, 16% from the department of social action and citizenship (22 million out of a total of 35 from the Secretaria per a l’Immigració), 7% comes from the area of housing, and approximately 11 million are provided by the department of linguistic policy.

Regarding the budget allocated to this specific policy, we must note that it is complicated to make a comparison since each government breaks in different ways the amounts and programs. Taken 2009 as the comparison year, we can see how the Secretaria per a la Immigració allocated to the program “Atenció a la Immigració” a total of 18,3 million € (personnel costs do not fall under this heading), representing 0,05% of the whole budget of the Generalitat<sup>581</sup>. In the Community of Madrid is even more complicated to break down the information since the budgets of cooperation and immigration are linked, since they are altogether in the Regional Agency for Immigration. In 2009, the number stood at 77,3 million € (including staff and cooperation programs), representing gross 0,41€ of the total budget of the

---

<sup>581</sup> This budget implies a series of performance indicators: 174 local entities receiving financial support, 31 unaccompanied minors beneficiaries of Catalunya-Maghrif program, 193 people benefited from the voluntary return program, 35 people in the program of emergency shelter for migrants, 108 immigrant people in the program for social rental, 258 language induction courses, 2,625 queries for legal advice, 7 courses to professionals involved in migration issues, and the creation of an Observatory for Immigration to know the evolution of this phenomenon.

Link:

[http://economia.gencat.cat/ca/70\\_ambits\\_actuacio/pressupostos/els\\_pressupostos\\_de\\_la\\_generalitat\\_de\\_catalunya\\_d\\_exercicis\\_anteriors/](http://economia.gencat.cat/ca/70_ambits_actuacio/pressupostos/els_pressupostos_de_la_generalitat_de_catalunya_d_exercicis_anteriors/) [Last accessed: June 15, 2015].



Autonomous Community of Madrid<sup>582</sup>. In the case of the Junta de Andalucía, in 2009 the Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, a body within the Consejería de Gobernación, had a budget of 17,3 million €<sup>583</sup>, 005€ over the total regional budget.

Certainly, the specific policies for migrants' integration are shortcuts to promote standardization, and the total amount of expenditure lies within the general policies of the Welfare State, of which immigrants still make a small expense in global terms and compared with the Spanish population (Moreno Fuentes and Bruquetas Callejo, 2011). But even if it is complex to measure, it appears that Madrid was the region that invested the most in migrants' integration policies, and this for several reasons: a) the creation of a Consejería which involves a more complex institutional development and hiring more staff; b) the development of a network of centres, this implying adding services to those already existing in Public Administrations; and c) the support to ideologically close migrant associations via subventions.

### 9.5. The implementation of migrants' integration policies. Local goes global

In the implementation process of integration policies a relevant issue is the priority granted. If low, we can expect a weak administrative structure for this area or even a lack of a specific organism, and if high, different organizational structures can exist and even share responsibilities (Bosswick and Heckmann, 2006: 18).

In this dissertation I have tried to analyze the implementation of these policies at the local level that has similar characteristics in terms of programs, but also preserves certain elements of the different configurations of this specific policy

---

<sup>582</sup> An interesting fact of the budgets of the Community of Madrid is that it diminishes progressively as it does the "Fondo de Apoyo para la acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos" (FAIREA) of the Ministry of Labour and Immigration: 16.9 million € in 2009 and 2010, and 5.6 million € in 2011. However, these reductions are lower for nonprofit organizations, who achieve 7.7 million € in 2009, 8.2 million € in 2010 and 6.7 in 2011. Link: <http://goo.gl/77UNdH> [Last accessed: February 22, 2015]. In 2012, budgets for immigration appear disaggregated from those of cooperation for development, and drop to 15 million € for immigration and 25.2 million € for cooperation for development. In 2012 the budget line for municipalities heads down to one million €, and the budget line for nonprofit institutions to 5.7 million €. In short, the Community invests more in the third sector than in transfers to local authorities.

<sup>583</sup> Budgets come with a set of indicators to assess their effectiveness: 27 training activities, 474 men and 578 women trained in these courses, 8 publications on immigration, 23 awareness activities, 30 studies on immigration, 30 research projects on immigration, 230 associations receiving funds for their activities and 197 municipalities. All these indicators include the gender variable to measure equity. Municipalities receive a total of 4.7 million € and nonprofit organizations a total of 1.7 million €. Link: [http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/presupuesto2009/estado/programas/programas-e-09.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/presupuesto2009/estado/programas/programas-e-09.pdf) [Last accessed: June 26, 2015].

at the regional level. Noteworthy is the fact that regional governments, as well as specialized agencies for migrants' integration, beyond rhetoric, are not very keen to lose control of their powers and initiatives in favour of municipalities. The main instrument in order to maintain their influence on integration policies stems from the conditions required in the various calls for subventions to local entities. In the case of Madrid they supported the creation of attention centres managed by nonprofit organizations; the Catalan autonomous community promoted the hiring of policy-makers who were incorporated into the municipal structure; and in Andalusia, grants to local authorities were reserved depending on their degree of autonomy for implementation, at the same time supporting pro-migrant organizations with strong institutional presence in the territory.

At the local level we can also find an immigration effect of the regional structure that seeks to provide the municipal councils with the same content as the governing structure above them. For example, in Madrid, as there is a *Consejería de Inmigración y Cooperación*, this caused that many local entities, especially those ruled by the same party, but not only, created a specific *Concejalía* to implement policies on migrants' integration and cooperation. In this sense, the instrument of local integration plans, partly sponsored by the existence of financial grants for its development, but in other cases as an emulation effect, made these instruments popular among policy-makers at the local level.

The institutionalization of this policy at the local level was also important thanks to the existence of the "Fondo de Apoyo para la acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos" (FAIREA) from the Ministry of Labour and Immigration, containing in its instructions the requirement to regional administrations of disposing of their own funds to receive these grants, aiming mainly to municipalities and educational reinforcement, that is, it cause a multiplier effect on the economic effort of this public policy. The cut in social spending resized political and administrative structures at the local level, focusing efforts in the fight against social exclusion and the sudden emergencies caused by the increase in inequality in various municipalities. General and assistentialist programs were imposed over specific policies that lost weight and were relegated in

the structural organization charts, thus pleasing the aspiration of many municipalities who were suffering from underfunding problems typical of local governments.

The “street-level bureaucrats” have an enormous influence in local implementation. These are public administration workers who can make a discretionary interpretation of government policies, exerting a strong influence on the game rules (Marrow, 2009: 757). This happened in the enforcement of Padrón regulations, in the relaxation of their reports for “arraigo” permits, family reunification, or those other issues measuring integration efforts, or even linguistic ductility in offering courses for foreign people. Policy-makers with education and knowledge on migrants’ integration act as mediators and devote part of their time to raising awareness of policy-makers and practitioners of related fields. Their role is fundamental to the understanding of migration, even if they are perceived as radical “pro-immigration”. The effort of the Public Administration is remarkable concerning training and incorporating skilled personnel, but much remains to be done in implementing this policy as transversal, as well as in the management of integration at the local level.

At the local level is where conflicts and coexistence between autochthonous and foreigners are managed. Conflict is inherent to social relations, but in its governance it is trial and error that has dominated, we have learned walking, but certain errors were preventable. Electioneering is present in municipal discourses, but certainly, the political forces on the left assume that a good policy for migrants’ integration is not going to ensure more electoral support. Conservative politicians were more aware of the electoral return and have invested in fearmongering of immigrants with some electoral gain (even if compromising their future). At the local level, the debate on integration has been dodged, and the academy has flooded regional governments with big words, at least this is the opinion of the local politician who seeks more pragmatism and resolution in the regulations, directives and policies emanating from regional administrations.

The main fear of local politicians has been an increase in political and electoral xenophobia. The local emergence of *Plataforma per Catalunya*<sup>584</sup> in Catalonia can be explained by its location within the populist radical right, characterized by the defence of nativism, populism and authoritarianism (Hernández-Carr, 2013: 603). Political disaffection and distrust towards the ruling elites in a context of little redistribution of wealth, a low-quality democracy where the individual is at the expense of the market, xenophobia as group response, and the Catalan identity conflict, are the breeding ground conducting to the emergence of an anti-immigration party in Catalonia.

The three messages of *Plataforma per Catalunya* were the rejection of Islam, linking immigration and insecurity thus feeding the myth of the harmonious past, and finally, the protection of the autochthonous (Hernández-Carr, 2013: 615-619). Even if *Plataforma* has not been an alternative for the government, but opposition party, it has caused deep fears in the Catalan party system. The consequences of this fear were the silencing of the work done on integration issues, the creation of “cordon sanitaire” among the parties to prevent their rise to power, and the fact that unnatural allies amongst the parties united to lead to their exclusion, and finally their presence and opposition (monothematic anti-immigration) has encouraged a fearful discourse in defence of the foreign population. The emergence of an anti-immigration party is a Catalan local phenomenon. However, the existence of populist politicians who stirred xenophobia in their electoral favour is not exclusive to Catalonia. You do not need an anti-immigration franchise; this can be done from traditional and central forces within the Spanish party system, with special predilection for the municipal level.

The main problems that local governments had to deal with, against the discourse of the governed, were “welfare chauvinism”, that is, the populist statement that foreigners consume too many resources of the Welfare State, as well as the fear of the other, in particular the rejection of the religious otherness impersonated in Islam and its manifest stations. There were doubts and fears on

---

<sup>584</sup> In 2011 elections, PxC obtained 67 seats in 39 Catalan municipalities, a big jump compared to the 17 seats obtained in the 2007 local elections (Hernández-Carr, 2013).

how to address these two challenges, in terms of welfare policies, the two most common strategies were the increase in social spending and hiding the distribution of these social benefits. Religious otherness and Muslim presence have gained their space with the reluctance of municipal governments in unconditioned spaces, using arbitrariness in granting these spaces, and sometimes ceding to the rejection of neighbours, more concerned about the price of the land than by a religious prejudice (although the latter can be put at the service of profit maximization, considering that Islamophobia has a strong root in the prejudices of citizens).

Implementation has been more pragmatic, it has been based on trial and error, seeking to avoid conflict with nationals, for what has been paid the price of curtailing migrant rights (more linked to the recognition of diversity rather than of equality), and finally, on its low level of intervention that has tended toward (indirect) assimilation rather than to interculturality.

In conclusion, the large cuts in social policies have resized this specific policy but have not severed the (weak) institutionalization process. This process can be ascertained in the existence of an emerging discourse on integration, maintenance of specific agencies, budgets supporting these specific policies, legislation that has provided the powers and the legal development of the process of reception and integration of migrants, management and counseling mechanisms, and finally, its conception as a multilevel and cross-cutting policy by the various administrations.

## Bibliografía:

- Aguado i Cudolà, V. (2010). La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Cataluña de 2006. *Revista Catalana de Dret Públic*, 1, 365-371.
- Aja, E. (2006). La evolución de la normativa sobre inmigración. En E. Aja y J. Arango. (Coord.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)* (pp.17-44). Barcelona: CIDOB.
- Aja, E. (2012). *Inmigración y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Alba, R. y Nee, V. (1997). Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. *International Migration Review*, 31 (4), 826-874. doi: 10.2307/2547416
- Alba, R. y Nee, V. (2003). *Remaking the American Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration*. Harvard: Harvard University Press.
- Alba, R. (2005). Bright vs. blurred boundaries. second-generation assimilation and exclusion in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 28 (1), 20-49. doi: 10.1080/0141987042000280003
- Albela García, R., Cirujano Campano, P., Fernández Suárez, B. y López de Lera D. (2007). *Administración pública e estranxeiría: Necesidades formativas e "boas prácticas"*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Alemán Bracho, C. (2011). Inmigración y Servicios Sociales. *Papers*, 96(3), 825-852.
- Alemán Bracho, C. y Soriano Miras, R. M. (2013): Servicios Sociales e inmigración en tiempos de crisis económica. En E. Aja Fernández, J. Arango Vila-Belda y J. Oliver i Alonso (Ed.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio* (pp. 90-115). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Alexander, J. C. (2001). Theorizing the "Modes of Incorporation": Assimilation, Hyphenation and Multiculturalism as varieties of civil participation. *Sociological Theory*, 19 (3), 237-249. doi: 10.1111/0735-2751.00139
- Alexander, M. (2003). Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (3), 411-430. doi: 10.1080/13691830305610
- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*. Madrid: Editorial Fundamentos.

- Alvira Martín, F. (1983). Perspectiva cualitativa-perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 22, 53-76.
- Anguiano Téllez, M. E. (2010). Introducción. En M. E. Anguiano Téllez y A. M. López Sala (Ed.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional* (pp. 9-18). Barcelona: Editorial Icaria.
- Aparicio Gómez, R. y Tornos Cubillo, A. (2003) Toward an analysis of Spanish Integration Policy. En F. Heckmann y D. Schnapper, Dominique (Ed.), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence* (pp. 213-252). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Aparicio Gómez, R. y Tornos Cubillo, A. (2010). *Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Aparicio Gómez, R. y Tornos Cubillo, A. (2014). Las asociaciones de apoyo a los inmigrantes bajo el impacto de la crisis: respuestas, discursos y previsiones. En J. Arango, D. Moya Malapeira y J. Oliver Alonso (Ed.), *Anuario de la Inmigración en España 2013* (pp. 212-230). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Aparicio Gómez, R. y Portes, A. (2014). *Creecer en España. La integración de los hijos de inmigrantes*. Barcelona: Obra Social "la Caixa".
- Aparicio Wilhelmi, M. (2010). La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración. *Revista Catalana de Dret Públic*, 1, 352-357.
- Arango, J. (2007). Les primeres migracions del segle XX a Catalunya. *Nadala*, 7, 19-33.
- Arango, J. (2013). *Exceptional in Europe? Spain's experience with immigration and integration*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Arendt, H. (1968). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Editorial Taurus.
- Arriba González de Durana, A., Moreno Fuentes, F. J.; Moreno Fernández, L. (2007). Inmigración, gestión de la diversidad y Tercer Sector. *Cuadernos de Debate. Foro Tercer Sector*, 11-60.
- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Valencia: Cátedra, Universitat de València.
- Aziz Nassif, A. (1982). *El análisis del discurso: oficio de artesanos. Notas introductorias para su estudio*. Xochimilco, México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

- Baggio, F. (2010). Fronteras nacionales internalizadas y externalizadas. En M.A. Anguiano Téllez y A.M. López Sala (2010), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional* (pp. 49-73). Barcelona: Editorial Icaria.
- Bale, T. (2009). Turning round the telescope. Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe .En T. Bale (Ed.), *Immigration and Integration Policy in Europe. Why politics –and the Centre-Right- Matter* (pp. 1-16). London: Routledge.
- Banting, K. y Kymlicka, W. (Coord. 2006). *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bañón Hernández, A.M. (2002). *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- Bañón Hernández, A. M. (2003). Análisis crítico del discurso sobre la inmigración: a propósito de la representación de los actores comprometidos. *Interlingüística*, 14, 15-30.
- Bartolini, S. (1993). Partidos y sistemas de partidos. En G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 217-261) Madrid: Editorial Ariel.
- Bauböck, R. (2003). ¿Adiós al multiculturalismo? Valores e identidades compartidos en las sociedades de inmigración. *Revista de Occidente*, 268, 45-61.
- Bauböck, R. (2005): Voting beyond territory and membership. *Political Science and Politics*, 38 (4), 683-687. doi: 10.1017/S1049096505050341
- Bauböck, R. (2006a). Migración y ciudadanía, *Zona Abierta*, 116/7, 135-169.
- Bauböck, R. (2006b). Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 27, 41-70.
- Bayona i Carrasco, J., Gil Alonso, F. (2008). El papel de la inmigración extranjera en la expansión de las áreas urbanas. El caso de Barcelona (1998-2007). *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12 (270).
- Beck, U. (2006). *The Cosmopolitan Vision*. Cambridge: Polity Press.
- Begag, A. (2003). *L'intégration*. Paris: Éditions Le Cavalier Bleu.
- Beltrán, M. (2000): Cinco vías de acceso a la realidad social. En M. García Ferrando, J. Ibáñez, y F. Alvira (2000), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp. 15-55), Madrid: Alianza Editorial.



- Beneyto, P. J. (2004). La afiliación sindical en España: viejos tópicos y nuevas realidades. En P.J. Beneyto (Ed.), *La afiliación sindical en Europa: modelos y estrategias*, Vol. I (pp. 21-65). Valencia: Ediciones Germanía.
- Benhabib, S. (2005). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Benhabib, S. (2006). *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Berger, P. L. y Luckmann, T. (1984). *La construcción social de la realidad*. Madrid: H.F. Martínez de Murguía.
- Beriain, J. (1996): *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona: Anthropos.
- Bermejo Casado, R. (2012). Política migratoria y fronteras. La gestión de la inmigración mediante agencias. En R. Zapata-Barrero y X. Ferrer-Gallardo (Ed.), *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 313-337). Barcelona: Bellaterra.
- Bermúdez Torres, A. (2011). La integración política de los migrantes latinoamericanos en Andalucía, Madrid y Cataluña. En F.J. García Castaño y N. Kressova (Coord.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, (pp. 1149-1158). Granada: Instituto de Migraciones.
- Bessis, S. (2002). *Occidente y los otros. Historia de una supremacía*. Madrid: Editorial Alianza.
- Billing, M. (2014). *Nacionalismo banal*. Madrid: Capitán Swing.
- Blanco Fernández de Valderrama, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Fernández de Valderrama, C. (2002). Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas. En F. J. García Castaño, Francisco Javier y C. Muriel López (Ed.), *La inmigración en España. Contextos y alternativas* (pp. 71-82). Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada: Granada.
- Bloemraad, I. (2013). The promise and pitfalls of comparative research design in the study of migration. *Migration Studies*, 1 (1), 27-46. doi: 10.1093/migration/mns035
- Blumer, H. (2002). El prejuicio racial como sentido de posición de grupo. En E. Terrén (Ed.), *Razas en conflicto. Perspectivas sociológicas* (pp. 183-193). Madrid: Editorial Anthropos.

- Bommès, M. (2012). Welfare systems and migrants minorities. The cultural dimension of social. En C. Boswell; G. D'Amato (Ed.), *Immigration and Social Systems. Collected Essays of Michael Bommès* (pp.83-106). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Borevi, K. (2011). From multi-culturalism to assimilation? Swedish integration policy from a European perspective. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 113 (1), 47-56.
- Bosswick, W.; Heckmann, F. (2006). *Integration of migrants: contribution of local and regional authorities*. Cities for Local Integration Policy Network: Dublin. Link: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_1483\\_698594144.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1483_698594144.pdf) [Último acceso: 20 de Junio de 2015].
- Boswell, C. (2007). Theoring migration policy: Is there a thrid way?. *International Migration Review*, 41 (1), 75-100. doi: 10.1111/j.1747-7379.2007.00057.x
- Boswell, C. (2009). Knowlegde, legitimation and the politics of risk: the functions of research in public debates on migration. *Political Studies*, 57 (1), 165-186. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00729.x
- Boswell, C., Geddes, A. y Scholten, P. (2011). The role of narratives in Migration Policy-Making: A Research Framework. *British Journal of Politics and international Relations*, 13 (1), 1-11. doi: 10.1111/j.1467-856X.2010.00435.x
- Bourdieu, P. (1979). Los Tres Estados del Capital Cultural. *Sociológica*, 5, 11-17.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Editorial Taurus.
- Bourdieu, P. (1999). *¿Qué Significa Hablar?*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, P. y Passeron, J-C.(2010): *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.
- Bravo Dueñas, T. (2002). La inmigración, un reto de nuestro tiempo. Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004). *Revista Portularia*, 2, 245-260.
- Brown, G. y Yule, G. (2009). *Análisis del discurso*. Madrid: Editorial Visor.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press: London.
- Brunsson, N. (2003). Ideas and actions: Justification and hypocrisy as alternatives to control. *Accounting Organizations and Society*, 18 (6), 489-506.
- Bruqué, Q., González, S., Gusi, J. y Sol, Á. (2013). *Informe sobre la integració de les persones immigrades a Catalunya*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família, Generalitat de Catalunya. Link: <http://goo.gl/Vl2Pij> [Último acceso: 20 de Junio de 2015].

- Bustamante, J. (2010). Migración, vulnerabilidad y derechos humano. En M.E. Anguiano y A. López Sala (Ed.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional* (pp. 311-332). Barcelona: Editorial Icaria.
- Butler, J. (2009). *Lenguaje, poder e identidad*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Cabré, A. (2007). Les onades migratòries en el sistema català de reproducció. *Nadala*, 7, 11-17.
- Cachón Rodríguez, L. (2008). La incorporación de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. *Política y Sociedad*, 45 (1), 205-235.
- Cachón Rodríguez, L. (2009). *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.
- Cachón Rodríguez, L. (2011). Aprender para una mejor convivencia: las experiencias europeas de conflictos ligados a la inmigración vistas desde la realidad española. En L. Cachón Rodríguez (Dir.), *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia* (pp. 431-497). Madrid: Hacer Editorial.
- Calavita, K. (2006). Contradicciones estructurales en la política de inmigración: los casos de la Europa del Sur y de los Estados Unidos. *Revista Española de Investigaciones Científicas*, 116, 185-212.
- Calero, J. y Escardíbul, J-O. (2007). Políticas educativas y ámbitos de desigualdad en la educación española. En V. Navarro (Dir.), *La situación social de España, II* (pp. 341-381). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Camarero, L. (2010). Transnacionalidad familiar: Estructuras familiares y trayectorias de reagrupación de los inmigrantes en España. *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 19, 39-71.
- Caponio, T. (2005). Policy networks and immigrants' associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naple. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5), 931-950. doi: 10.1080/13691830500177891
- Carmona Pascual, P., García Dorado, B. y Sánchez Moya, A. [Observatorio Metropolitano] (2007). *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Carmona Pascual, P., García Dorado, B. y Sánchez Moya, A. [Observatorio Metropolitano] (2012). *Spanish Neocon. La revuelta neoconservadora en la derecha española*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Carrasco Carpio, C. y García Serrano, C. (2011). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2011*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Carrasco Carpio, C. (2014). Políticas de inmigración 2000-2012. *Documentos de Trabajo del VII Informe sobre desarrollo social en España 2014*. Fundación FOESSA. Link:  
[http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/15102014111337\\_3902.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014111337_3902.pdf) [Último acceso: 18 de Mayo de 2015].
- Carrera, S. (2006a). Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea. *Migraciones*, 20, 37-73.
- Carrera, S. (2006b). *A comparison of Integration programmes in the EU. Trends and Weaknesses*. Challenge Liberty & Security Papers, nº. 1. Consulta on line: [www.ceps.eu/ceps/dld/1154/pdf](http://www.ceps.eu/ceps/dld/1154/pdf) (Último acceso: 5 de Julio de 2015).
- Carrera, S. (2009). *Is search of the perfect citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Carrera, S. y Wiesbrock A. (2009). *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*. Centre for European Policy Studies (CEPS). Link:  
[http://aei.pitt.edu/15100/1/ENACT\\_report\\_on\\_integrating\\_TCNs\\_e-version\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/15100/1/ENACT_report_on_integrating_TCNs_e-version_final.pdf) [Último acceso: 18 de Mayo de 2015].
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Castel, R. (2007). *La discriminación negativa. ¿Ciudadanos o indígenas?*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castillo Castillo, J. (1980). Emigrantes españoles: la hora del retorno. *Papeles de economía española*, 4, 69-93.
- Castles, S. y Kosack, G. (1984). *Los trabajadores inmigrantes y la estructura de clases en la Europa occidental*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Castles, S. (2003). Globalización y transnacionalismo. Implicaciones para la incorporación de inmigrantes y para la ciudadanía. *Revista de Occidente*, 268, 22-44.
- Castles, S. y Miller, M. J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Catalán Eraso, L. (2007). *¿Cómo piensan las administraciones la inmigración?: discursos de los planes de integración de inmigrantes de la Generalitat y del Gobierno Español* (pp. 1-22). Barcelona: Fundación CIBOB.
- Caviedes, A. (2004). The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe. *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 289-310. doi: 10.1080/1350176042000194449.
- Cazorla Pérez, J. (1979a). Emigración y subdesarrollo. El contexto socio-político de un fenómeno actual. *Agricultura y sociedad*, 11, 111-128.
- Cazorla Pérez, J. (1979b). La política migratoria y el cambio de valores en el medio rural andaluz”, *Revista de Estudios Regionales*, 4, 225-243.
- Cazorla Pérez, J., Gregory, D. D. y Pereira Neto, J. (1979c). El retorno de los emigrantes al sur de Iberia. *Papers: revista de sociología*, 11, 65-80.
- Cea D’Ancona, M. Á. (1996). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Cea D’Ancona, M. Á. (2009a). Filias y fobias ante la imagen poliédrica de la inmigración: claves de la comprensión del racismo y la xenofobia. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80, 39-60.
- Cea D’Ancona, M. Á. (2009b). La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 125,13-45.
- Cea D’Ancona, M. Á.; Valles Martínez, M. S. (2010). *Xenofobias y xenofilias en clave biográfica*. Madrid: Siglo XXI.
- Cea D’Ancona, M. Á. (2015). Los efectos de la crisis económica en la modulación y evolución de la opinión pública española ante la inmigración. *Migraciones*, 37, 29-52.
- Cebolla Boado, H. y González Ferrer, A. (2008). *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Checa Olmos, F., Checa Olmos, J. C. y Arjona Garrido, Á. (2000). Partidos políticos e inmigrantes. La representación de la alteridad en los programas electorales. En Checa, F.; Checa, J. C.; Arjona, Á. (Ed.). *Convivencia entre culturas. El fenómeno migratorio en España* (pp. 187-243), Sevilla: Signatura Ediciones.
- Checa Olmos, F., Checa Olmos, J.C. y Arjona Garrido, Á. (2013). Immigration and political discourse in Spain: The example of party platforms. En Martínez Lirola, M. (Ed.). *Discourses on Immigration in Times of Economic Crisis: A Critical Perspective* (pp. 167-193). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Checa Olmos, J. C. y Arjona Garrido, Á. (2013). Los inmigrantes vistos por los españoles. Entre la amenaza y la competencia (1997-2007). *Revista de Estudios Sociales*, 47, 118-132.
- Cobo, R. (2011). *Hacia una nueva política sexual. Las mujeres ante la reacción patriarcal*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Cobo Romero, F. y Ortega López, T. M<sup>a</sup>. (2004). Hambre, desempleo y emigración. Las consecuencias sociales de la política agraria autárquica en Andalucía Oriental. 1939-1975. *Revista Hispania*, LXIV/3 (218), 1079-1112.
- Cohen, S. (2011). *Folk devils and moral panics: the creation of the Mods and Rockers*. London: Routledge.
- Comaroff, J. L. y Comaroff, J.(2011). *Etnicidad S.A.* Madrid: Katz Editores.
- Concepción Montiel, L. E. (2010). El análisis del discurso y su relevancia en la teoría y en la práctica de la política. *Revista Internacional de pensamiento político*, 5, 15-32.
- Conde Gutiérrez del Álamo, F. (2010). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cook-Martín, D., Viladrich, A. (2009). The problema with similarity: Ethnic-Affinity migrants in Spain, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (1), 151-170.
- Cook-Martín, D. (2013). *The scramble. Dual Nationality and State Competition for Immigrants*. Stanford: Stanford University Press.
- Corrochano, D. H. (2010). “¿Por qué la participación inmigrante? Isomorfismo, respuesta a la demanda e ideología en 15 regiones españolas”. Ponencia presentada en el X Congreso de la Federación Española de Sociología, 1-3 de Julio de 2010, Pamplona. Link: <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/645.pdf> [Último acceso: 25 de Junio de 2015].

- Corrochano, D.H. (2011). *El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. Análisis de los discursos parlamentarios en torno a los Foros de la Inmigración*. Madrid: Fundación Ideas.
- Cuberos Gallardo, F. J. (2013). Del dicho al hecho: potencialidades del método etnográfico en el estudio de políticas de integración. *Sociología, Problemas e Prácticas*, 72, 123-141.
- Czaika, M. y De Hass, H. (2013). The effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39 (3), 487-508. doi: 10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x
- Dahl, R. A. (1965 [2010]). *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Lucas Martín, J. (2002). La estigmatización del multiculturalismo. Seis falacias. *Temas para el debate*, 89, 19-22.
- De Lucas Martín, J. y Torres Pérez, F. (2002). *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?: algunos desafíos y (malas) respuestas* (pp. 1-22). Madrid: Editorial Talasa.
- De Lucas Martín, J. et alia (2008). *Los derechos de participación como elementos de integración de los inmigrantes*. Bilbao: Fundación BBVA.
- De Lucas Martín, J. (2009). Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político. *Papers*, 94, 11-27.
- De Lucas Martín, J. (2012). Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración. En J. De Lucas, A. Quiñones Escámez, P. Campelo, A. Izaola y I. Zubero (2012). *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el s. XXI* (pp. 11-91). Bilbao: EROBASK, Consejo Vasco del Movimiento Europeo.
- Delgado Godoy, L. (2007). Argumentación gubernamental y política de inmigración. En R. Zapata Barrero y T. A. Van Dijk (Comp.), *Discursos sobre la inmigración en España: Los medios de comunicación, los parlamentos y las Administraciones* (pp. 201-222). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Dendrinós, B. (1998). Una aproximación política a la planificación de la enseñanza de lenguas extranjeras en la Unión Europea. En L. Martín Rojo, L. y R. Whittaker (Ed.), *Poder-decir o el poder de los discursos* (pp. 149-168), Madrid, Editorial Arrecife.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

- Dexter, L. A. (1970). *Elite and specialized interviewing*. Evanston: Northwestern University Press.
- Díez Nicolás, J. (2009). Opinión pública y políticas de inmigración. En R. Zapata-Barrero (Coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* (pp. 247-265). Madrid: Ariel.
- Dijk, Teun A. V. (2003a). *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*. Madrid: Gedisa.
- Dijk, Teun A. V. (2003b). *Racismo y discurso de las élites*. Madrid: Gedisa.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.
- Domingo, A. (2007). El segle XXI i la internacionalització de les onades migratòries *Nadala*, 7, 49-61.
- Domingo, A. (2012). Inmigració i política demogràfica en l'obra de Josep Antoni Vandellós. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 73, 9-26.
- Domingo, A. (2013). "Català és..." El discurs sobre immigració i identitat nacional durant el franquisme: Francesc Candel y Jordi Pujol. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 75, 9-32.
- Domingo, A. (2014). *Catalunya al mirall de la immigració. Demografia i identitat nacional*. Barcelona: L'avenç.
- Donaldson, Michael; Montardit, Ares; Pelàez, Lluc; Monteserín, María Jesús (2002): "Hasta dónde llegan las fronteras? Inmigración, leyes de extranjería y movimientos sociales. En P. Ibarra Güell, S. Martí i Puig y R. Gomà (Coord.), *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*, (pp. 145-186). Barcelona: Editorial Icaria.
- Durkheim, É. (1987). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- Eco, U. (2006). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Elias, N.(2003). Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros. *Revista Española de Investigación Sociológica*, 104, 219-251.
- Entzinger, H. (2000). The dynamics of integration policies: A multidimensional model. En R. Koopmans y P. Statham (Ed.), *Challenging Immigration and Ethnic*



*Relations Politics. Comparative European Perspectives* (pp. 97-118). Oxford: Oxford University Press.

- Espadas, M. Á.; Aboussi, M.; Raya Lozano, E. (2013). Associations of Immigrants in the Third Sector in Andalucía: Governance and Networking Issues. *Voluntas*, 24 (2), 441-460. doi: 10.1007/s11266-012-9277-x
- Espasa, A., García, A., Sastre, P. y Zambrano, X. (2009). *Fabricar l'immigrant. Aprofitaments polítics de la immigració. Catalunya 1977-2007*, Lleida: Pagès editors.
- Ette, A. y Faist, T. (2007). The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions, Concepts. En T. Faist y A. Ette (Ed.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration* (pp. 3-31). New York: Palgrave Macmillan.
- Fairclough, I. y Fairclough, N. (2012). *Political discourse analysis. A method for advanced students*. New York: Routledge.
- Faist, T. (1994). Immigration, integration and the ethnicization of politics. *European Journal of Political Research*, 25, 439-459. doi: 10.1111/j.1475-6765.1994.tb00430.x
- Faist, T. (2009). Diversity: A new mode of incorporation?. *Ethnic and Racial Studies*, 32(1), 171-190. doi: 10.1080/01419870802483650
- Fanon, F. (1963). *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fanon, F.(1975). *Pele negra, mascaras brancas*. Porto: Paisagem
- Fauser, M. (2014). Co-development as transnational governance: an analysis of the engagement of local authorities and migrant organisations in Madrid. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (7), 1060-1078. doi: 10.1080/136918eX.2013.830889
- Favell, A. (1998). *Philosophies of integration: Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Favell, A. (2010). Integration and nations: the nation-state and research on immigrants in Western Europe. En M. Martiniello y J. Rath (Ed.), *Selected Studies in International Migration and Immigration Incorporation* (pp.13-42). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fernández Buey, F.(1991). *La ilusión del método. Ideas para un racionalismo bien temperado*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Fernández Suárez, B. (2010a). *Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal*.Madrid: Fundación Alternativas.

- Fernández Suárez, B. (2010b). Facendo camiño ao andar: unha década de políticas de integración de inmigrantes en Galicia (2001-2011). *Estudos Migratorios, Revista Galega de Análise das Migracións*, 3(2), 49-67.
- Fernández Suárez, B. (2011). El discurso político parlamentario en España sobre el control de fronteras. En N. Ribas-Mateos (Coord.). *El Río Bravo Mediterráneo. Las Regiones Fronterizas en la época de la Globalización* (pp. 351-363). Barcelona: Bellaterra.
- Ferrera, M. (1996). The Southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37. doi: 10.1177/095892879600600702
- Ferrero-Turrión, R. y López Sala, A. M. (2012). Fronteras y seguridad en el Mediterráneo. En R. Zapata-Barrero y X. Ferrer-Gallardo [Ed.], *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 229-554). Barcelona: Bellaterra.
- Férriz Núñez, M. y Ridao Rodrigo, S. (2008). Estudio discursivo de la inmigración en los debates españoles del Estado de la Nación de 2003 y 2005. *Discurso & Sociedad*, vol. 2 (4), 716-745.
- Fitzgerald, K. A. (1996). *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*. Stanford: Stanford University Press.
- Fitzgerald, K. A. y Cook-Martín, D. (2014). *Culling the masses. The Democratic origins of racist immigration policy in the Americas*. Cambridge: Harvard University Press.
- Foucault, M. (1970). *La Arqueología del Saber*. México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1978). *La voluntad del saber. Historia de la sexualidad*. Vol. I. Madrid: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1999). La gubernamentalidad. En M. Foucault, *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, vol. III* (pp. 175-199). Barcelona: Editorial Paidós.
- Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser, Nancy y A. Honneth (Ed.), *¿Redistribución o reconocimiento?* (pp. 17-88). Madrid: Ediciones Morata.
- Freeman, G. P. (1986). Migration and the political economy of the Welfare State. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485 (1), 51-63. doi: 10.1177/0002716286485001005

- Freeman, G. P. (2003). *Incorporating Immigrants in Liberal Democracies*. CMD Working Papers. Princeton: Center for Migration and Development, Princeton University.
- Freeman, G. P. (2006a). National models, policy types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies. *West European Politics*, 29 (2), 227-247. doi: 10.1080/01402380500512585
- Freeman, G. P. (2006b). La incorporación de los inmigrantes en las democracias occidentales. En A. Portes y J. DeWind (Coord.). *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y prácticas* (pp.131-156). México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa Editor.
- García Castaño, F. J.; Olmos Alcaraz, A.; Rubio Gómez, M.; Contini, P. (2012). Sobre multiculturalismos, críticas y superaciones conceptuales en la gestión de la diversidad cultural. En E. Gualda Caballero (Ed.), *Inmigración, ciudadanía y gestión de la diversidad* (pp.31-65). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- García Gómez, P. (2007). Hipótesis sobre inmigración y bienestar. En G. López i Casanovas (Dir.), *Inmigración y transformación social en Cataluña. Vol. I. Aspectos socioeconómicos del fenómeno migratorio: las cuestiones relevantes* (pp. 93-162), Bilbao: Fundación BBVA.
- Garreta Bochaca, J. (2003). *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Garreta Bochaca, J. (2007). Continuidad y cambios en la gestión de la inmigración. *Papers*, 85, 71-93.
- Garreta Bochaca, J. (2009). *Sociedad multicultural e integración de los inmigrantes en Cataluña. Discursos y prácticas*. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.
- Geddes, A. (2003): *The politics of migration and Immigration in Europe*. SAGE: London.
- Gil Araujo, S. (2006). *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de los social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Cambio Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Septiembre de 2006.
- Gil Araujo, S. (2007). Discursos políticos sobre la nación en las políticas catalanas de Integración de inmigrantes. En R. Zapata Barrero y T.A. Van Dijk (Comp.), *Discursos*

sobre la Inmigración en España: los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones (pp. 223-268). Barcelona: Fundación CIDOB.

- Gil Araujo, S. (2009). La gestión de la cuestión nacional: España y Cataluña en perspectiva. En R. Zapata-Barrero (Coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* (pp.227-245). Barcelona: Editorial Ariel.
- Gil Araujo, S. (2010). *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: Iepala Editorial.
- Giménez Romero, C. (2003). Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos. *Revista Educación y Futuro: Revista de Investigación Aplicada y Experiencias Educativas*, 8, 9-26.
- Givens, T. y Luedtke, A. (2005). European Immigration Policies in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrants Rights. *Comparative European Politics*, 3, 1-22. doi: 10.1057/palgrave.cep.6110051
- Givens, Terri E. (2007). Immigrant integration in Europe: Empirical Research. *The Annual Review of Political Science*, 10, 67-83. doi: 10.1146/annurev.polisci.9.062404.162347
- Glazer, N. (1997). *We are all multiculturalist now*. Cambridge: Harvard University Press.
- Godenau, D. , Rinken, S.; Martínez de Lizarrondo Artola, A. y Moreno Márquez, G. (2014). *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Gómez Colina, E. (2002). Plan Regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid. *Cuadernos de Trabajo Social*, 15, 293-295.
- González Beilfuss, M. (2010). El papel de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del derecho público de la inmigración. *Revista Catalana de Dret Públic*, 40, 203-222.
- González Enríquez, C. (2008). *Los sindicatos antes la inmigración*. Observatorio Permanente de la Inmigración: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- González Enríquez, C. (2009). *Inmigración: Propuestas para un nuevo período*. Informes del Real Instituto Elcano, 12. Link: <http://goo.gl/9WD0gJ> [Último acceso: 17 de Mayo de 2015].
- González-Ferrer, A. y Cebolla Boado, H. (2013). *Inmigración, ¿Integración sin modelo?*. Madrid: Alianza Editorial.

- González, E. (2008). La red discursiva en torno a la inmigración en la UE. En R. Zapata Barrero; E. González y E. Sánchez Montijano, *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea* (pp.47-76), Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Goodman, S. W. (2010). Integration requirements for integration's sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (5), 753-772. doi: 10.1080/13691831003764300
- Gordon, M. M. (1964). *Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion, and National Origins*. Oxford: Oxford University Press.
- Granados Martínez, A., García Castaño, F. J., Kressova, N., Chovancova, L., y Fernández Echeverría, J. (2013). Participation in the media on combating racism and xenophobia. En M. en Martínez Lirola (Ed.): *Discourses on immigration in times of economic crisis: a critical perspective* (pp. 238-259). Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- Gregorio Gil, C. y Arribas Lozano, A. (2008). En los márgenes de las cartografías del poder: análisis de discursos y prácticas de asociacionismo y de participación derivadas del hecho migratorio en el estado español. En L. Suárez Navaz, E. Martín Díaz y R. Aída Hernández Castillo (Coord.). *Feminismos en la antropología: nuevas propuestas críticas* (pp. 259-274). Donosti: Ankulegi Antropologia Elkarteak.
- Grillo, R. D. (1998). *Pluralism and the politics of difference: state, culture, and ethnicity in comparative perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Gualda Caballero, E. (2005). La inmigración en Andalucía, de finales de los noventa a inicios del siglo XXI: tendencias de interés. En C. Solé y A. Izquierdo (Coords.), *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía* (pp. 56-70). Barcelona: Anthropos.
- Guild, E. (2005). Cultural and identity security: Immigrants and the Legal Expression of National Identity. En E. Guild y J. Van Selm (eds.), *International Migration and Security: Opportunities and Challenges* (pp. 101-112). Routledge: New York.
- Guillén, E.; De Lucas, F.; Pérez, D.; Arias, A. (2001). Servicios Sociales e Inmigración: Límites y retos para una nueva política social. *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 211-239.
- Guiraudon, V. (2008). *Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea*. ARI 43/2008, Link: <http://goo.gl/Xt70NH> [Último acceso: 8 de Junio de 2015].

- Gutmann, A. (2003). *La identidad en democracia*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Gwyn, R. (1995). *Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Haba Morales, J. (2002). Trabajadores inmigrantes y acción colectiva: una panorámica sobre las relaciones entre inmigrantes y sindicalismo en Europa. *Papers*, 66, 155-186.
- Habermas, J. (1998). Lutas pelo reconhecimento no estado democrático constitucional. En C. Taylor et alia, *Multiculturalismo. Examinando a política do reconhecimento* (pp. 124-164). Lisboa: Instituto Piaget.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Hamberger, A. (2009). Immigrant Integration: Acculturation and Social Integration. *Journal of Identity and Migration Studies*, 3 (2), 1-21.
- Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy. A comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammar, T. y Lithman, Y.G. (1989). La integración de los inmigrantes: experiencias, conceptos y políticas. En AA.VV, *El futuro de las migraciones* (pp. 347-388). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hammar, T.(1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- Heckmann, F. y Schnapper, D. (Ed., 2003). *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Hepburn, E. (2009). Regionalist Party Mobilisation on Immigration. *West European Politics*, 32 (3), 514-535. doi: 10.1080/01402380902779071
- Hernández-Carr, A. (2011a). La derecha radical populista en Europa: discurso, electorado y explicaciones. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 136, 141-160.
- Hernández-Carr, A. (2011b). *El largo ciclo electoral de Plataforma per Catalunya: del ámbito local a la implantación nacional (2003-2011)*. Working Papers nº. 300. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Link: [http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2011/hdl\\_2072\\_172919/ICPS300.pdf](http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2011/hdl_2072_172919/ICPS300.pdf) [Último acceso: 27 de Junio de 2015].

- Hernández-Carr, A. (2013). El salto a la nueva extrema derecha: una aproximación a los votantes de Plataforma per Catalunya. *Revista Política y Sociedad*, 50 (2), 601-627.
- Herrera Gómez, M. (1998). *El tercer sector en los sistemas de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Herzog, T. (2006). *Vecinos y extranjeros: hacerse español en la Edad Moderna*. Madrid: Editorial Alianza.
- Hirschman, A.O. (1986). *Interés privado y acción pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A.O. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, A. (2007). *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Madrid: Katz Editores.
- Huntington, S. P. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Huntington, S.P. (2004). *Who are We?: The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon&Schuster.
- Ibáñez, J. (1991). *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Santiago de Chile: Editorial Amerinda.
- Iglesias de Ussel, J., Trinidad Requena, A., Soriano Miras, R. M., Alemán Bracho, C., Cantón Correa, F. J. y Morcillo Espina, Á. (2010). *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas Españolas*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Ignatieff, M. (2003). *Los derechos humanos como política e idolatría*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Ireland, P. (2004). *Becoming Europe. Immigration, Integration and the Welfare State*. University of Pittsburgh Press.
- Izquierdo Escribano, A. (1993). Aspectos económicos de la inmigración: De ayer a hoy. En AA.VV.: *Africa, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo* (pp. 43-46). Madrid: Fundación Friedrich Ebert.
- Izquierdo Escribano, A., López de Lera, D. y Martínez Buján, R. (2003). The favourites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain. *Studi Emigrazione*, 149, 98-124.

- Izquierdo Escribano, A. (2004a). La inmigración en España y las consecuencias de una política restrictiva: 2000-2003 *RAE: Revista Asturiana de Economía*, 30, 53-83.
- Izquierdo Escribano, A. y Fernández Suárez, B. (2007). La inmigración en España 2005-2006: entre la normalización y el flujo de cayucos. En V. Navarro (Dir.), *La situación social de España. Vol. II* (pp. 219-256). Madrid: Biblioteca Nueva y Fundación F. Largo Caballero.
- Izquierdo Escribano, A. (2008). En la antesala de la recesión: inmigración y modelo inmigratorio. En A. Izquierdo Escribano (Coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión* (pp. 19-75). Madrid: Fundación Foessa.
- Izquierdo Escribano, A. y León, S. (2008). La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel. *Política y Sociedad*, 45 (1), 11-39.
- Izquierdo Escribano, A. y Fernández Suárez, B. (2009). La gestión política de la inmigración en España (2000-2008). En V. Navarro (Dir.), *La situación social de España. Vol. III.* (pp. 289-331). Madrid: Biblioteca Nueva y Fundación F. Largo Caballero.
- Izquierdo Escribano, A. (2011). Presentación. En E. Telles y V. Ortiz, *Generaciones excluidas: mexicano-estadounidenses, asimilación y raza* (pp. 11-37). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jacobs, D. y Rea, A. (2007). The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe. *International Journal on Multicultural Societies*, 9 (2), 264-283.
- Jagers, J. y Walgrave, S. (2007). Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46, 319-345. doi: 10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x
- Joppke, C. (1999). How immigration is changing citizenship: a comparative view. *Ethnic and racial studies*, 22(4), 629-652. doi: 10.1080/014198799329323
- Joppke, C. y Morawska, E. (2003). Integrating Immigrants in Liberal States: Policies and Practices. En C. Joppke y E. Morawska (Ed.), *Towards Assimilation and Citizenship* (pp. 1-36). London: Palgrave.
- Joppke, C. (2004a). Los musulmanes y el velo: Alemania vista a través de la experiencia de Francia. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 24, 61-76.



- Joppke, C. (2004b). The retreat of multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy. *The British Journal of Sociology*, 55 (2), 237-257. doi: 10.1111/j.1468-4446.2004.00017.x
- Joppke, C. (2005). *Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state*. Cambridge: Harvard University Press.
- Joppke, C. (2007). Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30 (1), 1-22. doi: 10.1080/01402380601019613
- Juan Navarro, S. (2006). “Una sola fe en una sola lengua”: La Hispanidad como coartada ideológica en el pensamiento reaccionario español. *Hispania*, 89 (2), 392-399.
- Judt, T. (2010). *Algo va mal*. Madrid: Editorial Taurus.
- Kivisto, P. (2012). We really are all multiculturalist now. *The Sociological Quarterly*, 53 (1), 1-24. doi: 10.1111/j.1533-8525.2011.01223
- Koopmans, R. y Statham, P. (2000). Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach. En R. Koopmans y P. Statham (Eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives* (pp. 13-56). Oxford: Oxford University Press
- Kreienbrick, A. (2008). *España, país de inmigración. Evolución política entre europeización e intereses nacionales*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Kymlicka, W. (2001). Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. En W. Kymlicka y M. Opalski (Ed.). *Can Liberal Pluralism be Exported?* (pp. 13-105) New York: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Kymlicka, W. (2009). *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Barcelona: Paidós Editorial.
- Kymlicka, W. (2010). The rise and fall of multiculturalism?. En S. Vertovec y S. Wessendorf (Ed.). *The multiculturalism backlash* (pp. 32-50). New York: Routledge, pp. 32-50.
- Kymlicka, W. (2012). Comment on Meer and Modood. *Journal of Intercultural Studies*, 33 (2), 211-216. doi: 10.1080/07256868.2012.649528

- Lacomba Vázquez, J. y Giner Monfort, J. (2013). La participación en asociaciones de los inmigrantes africanos. Vías de interpretación del distanciamiento asociativo. *Revista Internacional de Sociología*, 71 (1), 67-89. doi: 10.3989/ris.2012.09.10
- Lahav, G. y Guiraudon, V.(2006). Actors and venues in immigration control: closing the gap between political demands and policy outcomes. *West European Politics*, 29(2), 201-223. doi: 10.1080/01402380500512551
- Lakoff, G. y Johnson, M. (2005). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Editorial Cátedra.
- Lakoff, G. y Ferguson, S. (2006). The framing of immigration. Estados Unidos: The Rockridge Institute. Link: <http://smlk.es/YJOAOq>
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante*. Madrid: Editorial Complutense.
- Lakoff, G. (2013). *Puntos de reflexión. Manual del progresista*. Madrid: Editorial Península.
- Laparra Navarro, M. y Martínez de Lizarrondo, A. (2003). Integración y políticas de integración. En M. Laparra Navarro (ed.), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local* (pp. 21-60), Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Laparra Navarro, M. (2008). Southern Europe in the mirror of European traditional immigration countries. *Italian Journal of Social Policy*, 1, 551-572.
- Laparra Navarro, M. y Martínez de Lizarrondo Artola, A. (2008). Las políticas de integración social de inmigrantes en España. En A. Izquierdo Escribano (Coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión* (pp.291-324), Madrid: Fundación Foessa.
- Laparra Navarro, M. y Cachón, L. (2009). Sistema migratorio, mercado de trabajo y régimen de bienestar: el nuevo modelo del sur de Europa. En L. Cachón y M. Laparra Navarro (2009), *Inmigración y políticas sociales* (pp.19-50), Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Le Bras, H.(2008). Conferencia titulada Poderá a Europa permanecer uma fortaleza face à circulação mundial das pessoas?. *Fórum Gulbenkian Migrações "Os novos desafios das migrações"*. 26 de Septiembre de 2008. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65 (3), 682-693. doi: 10.2307/1955513

- Loch, D. (2014). Integration as a sociological concept and national model for immigrants: scope and limits. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 21(6), 623-632. doi: 10.1080/1070289X.2014.908776
- López de Lera, D. (1995). La inmigración en España a fines del Siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 71-72, 225-245.
- López Pietsch, P. (2007). ¿Existe un modelo español de gestión de la diversidad. *Cuadernos de Debate, I Foro Tercer Sector. Inmigración, gestión de la diversidad y tercer sector social*, 103-104.
- López Sala, A. M. y Esteban, V. (2006). Las políticas migratorias en las sociedades occidentales. *Revista Zona Abierta*, 116/117, 1-25
- López Sánchez, E. (1999): "Desarrollo institucional". En L. López Nieto, Lourdes (Ed.), *La Comunidad de Madrid. Balance de quince años de experiencia autonómica* (pp. 27-47). Madrid: Istmo.
- Lucas Martín, J. et alia (2008). *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Lurbe i Puerto, K. (2008). Sobre la reapropiación de la "metáfora étnica" para alterar las minorías transnacionales. En E. Santamaría Lorenzo (Ed.), *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales* (pp. 79-108). Barcelona: Anthropos.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mannheim, K. (1993). *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Márquez Lepe, E. (2006): *La gestión política de la diversidad cultural en España: Análisis de los discursos parlamentarios sobre inmigración*. Universidad de Granada. Tesis doctoral. Link: <http://0-hera.ugr.es.adrastea.ugr.es/tesisugr/16532971.pdf> [Último acceso: 1 de Julio de 2015].
- Márquez Lepe, E. (2007). La gestión parlamentaria del discurso político sobre inmigración. En R. Zapata-Barrero y T. A. Van Dijk (Ed.), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones* (pp. 93-127). Barcelona: Edicions Bellaterra.

- Marrow, H. B. (2009). Immigrant Bureaucratic Incorporation: The Dual Roles of Professional Missions and Government Policies. *American Sociological Review*, 74 (5), 756-776. doi: 10.1177/000312240907400504
- Marshall, T. (1997). "Ciudadanía y clase social", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-344.
- Martín Muñoz, G. (2012). "La islamofobia inconsciente". En G. Martín Muñoz, Gema y R. Grosfoguel (Ed.), *La islamofobia a debate. La genealogía del miedo al islam y la construcción de los discursos antiislámicos* (pp. 35-46), Madrid: Casa Árabe.
- Martín Rojo, L., Pardo, M. L. y Whittaker, R. (1998). El análisis crítico del discurso: una mirada indisciplinada. En L. Martín Rojo y R. Whittaker (Ed.), *Poder-decir o el poder de los discursos* (pp. 9-33). Madrid, Editorial Arrecife.
- Martín Rojo, Luisa; Van Dijk, Teun A. (1998): "Había un problema y se ha solucionado": legitimación de la expulsión de inmigrantes "ilegales" en el discurso parlamentario español", en Martín Rojo, Luisa; Whittaker, Rachel (coord.): *Poder-decir: o el poder de los discursos* (pp. 169-234). Madrid: Editorial Arrecife.
- Martín-Pérez, A.; Moreno-Fuentes, F. J. (2012). Migration and Citizenship Law in Spain: Path Dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration. *International Migration Review*, 46 (3), 625-655. doi: 10.1111/j.1747-7379.2012.00899.x
- Martinello, M. (2005). Political participation mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*. Malmö (Suecia): Malmö University.
- Martínez Buján, R. (2008): Los beneficios de la inmigración al Estado de bienestar. Mujeres inmigrantes en el sector doméstico de cuidados. En A. Izquierdo Escribano, (Coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión* (pp. 259-290). Madrid: Fundación Foessa.
- Martínez de Lizarrondo Artola, A. (2009a). Una mirada a los planes de integración de las comunidades autónomas. En L. Cachón y M. Laparra (2009), *Inmigración y políticas sociales* (pp. 51-74). Barcelona, Editorial Bellaterra.
- Martínez de Lizarrondo Artola, A. (2010): "La incidencia del fondo de apoyo y el PEDI a las políticas autonómicas de integración de inmigrantes", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº. 85, pp. 31-46.

- Martínez-Bascuñán Ramírez, M. (2011a). ¿Es el multiculturalismo bueno para los inmigrantes?. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 135, 27-46. doi: 10.5477/cis/reis.135.27
- Martínez-Bascuñán Ramírez, M. (2011b). ¿Ha quedado obsoleta la política de la diferencia?: Una exploración y propuesta. *Política y Sociedad*, 48 (3), 603-619. doi: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2011.v48.n3.36437](http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2011.v48.n3.36437)
- Martiniello, M. (1998). *Salir de los guetos culturales*. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Martiniello, M. (2003). Estado, mercado y diversidad cultural. *Revista de Occidente*, 268, 62-81.
- Martiniello, M. (2005). Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*. Link: <http://dspace.mah.se/dspace/handle/2043/1495> [Último acceso: 17 de Julio de 2015]
- Mead, G. H. (1991). La génesis del self y el control social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 55, 165-186.
- Meer, N y Moddod, T. (2012). How does interculturalism contrast with multiculturalism?. *Journal of Intercultural Studies*, 33 (2), 175-196. doi: 10.1080/07256868.2011.618266
- Melucci, A. (1994). ¿Qué hay de nuevo en los “nuevos movimientos sociales”?. En E. Laraña y J. Gusfield (Eds.), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad* (pp. 119-149). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Méndez Lago, M. (2005). Los derechos políticos de los inmigrantes. En M. Hernández Pedreño, Manuel y A. Pedreño Cánovas (Coord.), *La condición inmigrante: exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia* (pp. 125-140). Murcia: Universidad de Murcia.
- Méndez Lago, M. (2007). Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes. En *Foro Inmigración 2007* (pp.57-67). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Messina, A. M. (2006). The political incorporation of immigrants in Europe: Trends and Implications. En A. M. Messina y G. Lahav (Ed.): *The migration Reader. Exploring politics and Policies* (pp. 470-493), London: Lynne Rienner Publishers.
- Meyer, M. (2003). Entre la teoría, el método y la política. En R. Wodak y M. Meyer, (2003), *Métodos de análisis críticos del discurso* (pp. 35-59). Barcelona: Gedisa.

- Meyers, E. (2006). Teorías de las políticas migratorias. Un análisis comparado. *Revista Zona Abierta*, 116/117, 89-134.
- Michalowski, I. (2007). Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración. En J. Biles, L. Winnemore, I. Michalowski y D. Rodríguez García (2007), *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos* (pp. 67-92). Barcelona: CIDOB.
- Miley, T. J. (2013). Blocked articulation and nationalist hegemony in Catalonia. *Regional & Federal Studies*, 23:1, 7-26. doi: 10.1080/13597566.2012.754356
- Miravet, P. (2005). Trabajadores inmigrantes, sindicatos y participación. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 12, 1-23.
- Miret, N. (2001). Los aportes de la inmigración al proceso de metropolización: el caso de Barcelona. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 5. Link: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-72.htm> [Último acceso: 17 de Julio de 2015]
- Modood, T. (2007): *Multiculturalism. A Civic Idea*. Cambridge: Polity Press.
- Moller Okin, S. (1999). "Is multiculturalism bad for women?". En S. Moller Okin (Ed.), *Is multiculturalism bad for women?. Susan Moller Okin with respondents* (pp. 9-24). New Jersey: Princeton University Press.
- Money, J. (1999). *Fences and neighbors. The political geography of immigration control*. Ithaca: Cornell University Press.
- Montilla Martos, J. A. y Rodríguez Candela, J. L. (2011). Las normas generales del Estado en 2009-2010. En E. Aja Fernández, J. Arango Vila-Belda, Joaquín y J. Oliver i Alonso (Dir.), *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro* (pp. 324-349). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Moore, J. W. (2011). Presentació. En E. Telles y V. Ortiz, Vilma, *Generaciones excluidas: mexicano-estadounidenses, asimilación y raza* (pp. 47-61). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Morales, L. (2011). Conceptualizing and measuring migrants' political inclusión. En L. Morales y M. Giugni, *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* (pp. 19-42). Hampshire, UK: Palgrave.
- Morales, L. y San Martín, J. (2011). ¿Cómo votarían los inmigrantes?. *Zoom Político*, 2. Madrid: Fundación Alternativas.

- Morell Blanch, A. (2004). La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona. *Papers*, 74, 175-201.
- Moreno Fuentes, F. J. y Bruquetas Callejo, M. (2011). *Inmigración y Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Obra Social “la Caixa”.
- Moreno Fuentes, S. (2010). Políticas de integración y derechos culturales. Los planes de inmigración de la Junta de Andalucía. *Alteridades*, 20,35-48.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, L. (2001). La “vía media” española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers*, 63/64, 67-82.
- Moreras, J. (2009). *Actors i representacions. L’associacionisme d’origen marroquí a Catalunya*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració, Departament d’Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya.
- Moya Malapeira, D. (2010). Competencia en materia de inmigración. *Revista Catalana de Dret Públic*, 1, 358-364.
- Moya, D. y Viñas, A. (2012). El sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011 en España. En E. Aja, J. Arango y J. Oliver Alonso (Dir.), *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España* (pp. 214-262). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Nash, M. (2005). *Inmigrantes en nuestro espejo. Inmigración y discurso periodístico en la prensa española*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Navarro, Vicenç (2001): “El Estado del Bienestar en Cataluña y España”, *Revista de Debat Polític*, nº. 2, pp. 1-10.
- Navarro, V. (2002). *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Madrid: Anagrama.
- Navarro, V. (2004). El Estado del Bienestar en Cataluña. En AA.VV. (Ed.), *Políticas para la interculturalidad*. Barcelona: Diputació Provincial de Barcelona.
- Nussbaum, M. C. (2000). *Women and Human Development*. Nueva York: Princeton University Press.
- Nussbaum, M. C. (2013). *La nueva intolerancia religiosa. Cómo superar la política del miedo en una época de inseguridad*. Barcelona: Paidós.
- Ortega-Pérez, N. (2009). Continuidad y cambio en la política de inmigración española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En G. Esteban de la Rosa y J. Alfonso Menor Toribio (Coord.), *Estudios e Informes del*

*Observatorio Permanente para la Inmigración en la Provincia de Jaén de la Universidad de Jaén 2007-2008*. Granada: Editorial Comares.

- Ortega Pérez, N. (2011). Crisis económica y política de inmigración en España: ¿qué reformulación de agenda y política?. En F. J. García Castaño y N. Kressova (Coord.): *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (pp.1381-1397). Granada: Instituto de Migraciones.
- Ortí, Alfonso (2000): “La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo”. En M. García Ferrando, J. Ibáñez y F. Alvira (Comp.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp. 219-282). Madrid: Alianza Editorial.
- Oso Casas, L. y Ribas-Mateos, N. (2013). An introduction to a global and development perspective: a focus on gender, migration and transnationalism. En L. Oso Casas y N. Ribas-Mateos (Ed.), *Handbook on Gender, Migration and Transnationalism. Global and Development Perspectives* (pp. 1-40). Gheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pajares, M. (2005). *Integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Pajares, M. (2010). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Parekh, B. (2005). *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*. Madrid: Ediciones Itsmo.
- Parella, S. y Petroff, A. (2014). Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y problemas de retorno en un contexto de crisis. En J. Arango; D. Moya Malapeira y J. Oliver Alonso (Ed.), *Anuario de la Inmigración en España 2013* (pp. 61-88). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Pérez Caramés, A. (2012). La evolución reciente de las políticas de control migratorio en España. En A. Izquierdo y W. A. Cornelius (Ed.), *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y Estados Unidos* (pp. 143-211). Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Pérez Díaz, V. (1993). *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Editorial Alianza.
- Pérez García, F. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Bilbao: Fundación BBVA.



- Pérez i Seguí, Z. (2009). Madrid. La planificación de las políticas de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid. En R. Tur Ausina (Coord.), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo estatal y autonómico español* (pp. 475-497). Madrid: Iustel
- Petit, P. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Pinyol, G. (2012). ¿Una oportunidad perdida? La construcción de un escenario euroafricano de migraciones y su impacto en las fronteras exteriores de la Unión Europea. En R. Zapata-Barrero y X. Ferrer-Gallardo [Ed.], *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 255-279). Barcelona: Bellaterra.
- Portes, A. y Böröcz, J. (1998). Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación. En G. Malgesini (Comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial* (pp. 43-73). Barcelona: Icaria y Fundación Hogar del Empleado.
- Portes, A., Fernández-Kelly, P. y Haller, W. (2005). Segmented assimilation on the ground: The new second generation in early adulthood. *Ethnic and Racial Studies*, 28 (6), 1000-1040. doi: 10.1080/01419870500224117
- Portes, A. y Rumbaut, R. (2001). *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*. Berkeley: University of California Press.
- Portes, A. y Zhou, M. (2012b). La segunda generación: La asimilación segmentada y sus variantes. En A. Portes, *Sociología económica de las migraciones internacionales* (pp. 43-62). Barcelona: Editorial Anthropos y CIDOB.
- Prada, M. Á. (2008). Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid. Consolidación del hecho social migratorio y emergencia del un modelo de gestión de la diversidad. *Política y Sociedad*, 45 (1), 119-145.
- Prieto, C. (1993). Los sindicatos. En Del Campo Urbano, S. (ed.). *Tendencias sociales en España, 1960-1990, vol. II* (pp. 225-244). Bilbao: Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- Pujol, J. (1996). *Cataluña-España*. Madrid: Espasa.
- Pumares Fernández, P. y Iborra Rubio, J. F. (2008). Población extranjera y política de inmigración en Andalucía. *Política y Sociedad*, 45 (1), 41-60.
- Putnam, R. (2003). *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Ramió, C. (2012). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Editorial Catarata.

- Ramírez, Á. (2011). *La trampa del velo. El debate sobre el uso del pañuelo musulmán*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Reques Velasco, P. y De Cos Guerra, O. (2003). La emigración olvidada: la diáspora española en la actualidad. *Papeles de Geografía*, 37, 199-213
- Rex, J. (2000). Multiculturalism and political integration in Europe. En R. Koopmans y P. Statham (Ed.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives* (pp. 57-73). Oxford: Oxford University Press.
- Rex, J. (2002). Multiculturalismo e integración política en el Estado nacional moderno. *Isegoría*, 26, 29-43.
- Ribas Mateos, N. (2004). *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Rica, S. y Ortega, F. (2012). Cultural integration in Spain. En Y. Algan, A. Bisin, A. Manning y T. Verdier (Ed.), *Cultural integration of immigrants in Europe* (pp. 148-171). Oxford: Oxford University Press.
- Richards, A. (2009). Progressive failure: government, unions and the continuing marginalisation of Immigrants in Spain, 2004-8. *South European Society and Politics*, 14:4, 469-485. doi: 10.1080/13608740903503852
- Rinken, S. (2013). El día después: la sociología de las migraciones en tiempos de crisis. *Revista Española de Sociología*, 19, 171-186.
- Rinken, S. (2015): "Actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes: ¿En qué es España excepcional?", *Migraciones*, 37, 53-74. doi: mig.i37.y2015.003
- Roberts, S. G. H. (2004). "Hispanidad": El desarrollo de una polémica noción en la obra de Miguel de Unamuno. *Cuadernos Cátedra Miguel de Unamuno*, 39, 61-80.
- Rodríguez Castelao, A. D. (1992): *Obra completa I. Narrativa e Teatro*. Madrid: Editorial Akal.
- Rodríguez-García, D. (2010). Beyond assimilation and multiculturalism: a critical review of the debate on managing diversity. *Journal of International Migration and Integration*, 11 (3), 251-271. doi: 10.1007/s12134-010-0140-x
- Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. (2013). Inmigración, integración y competencias en materia de empleo: el papel, y el reto, de las Comunidades Autónomas. *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 3 (1), 34-40.
- Rojo Torrecilla, E. y Camas Roda, F. (2009). La reforma de los estatutos de autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80, 97-117.

- Roque Alonso, M. A., Domingo i Valls, A., Porta Perales M. y Marí, I. (2000). Aproximación sociocultural al modelo catalán de interculturalidad. *Quaderns de la Mediterrània*, 1, 97-101.
- Rovetta Cortés, A. I. (2014). Gatos y aliens: migración familiar y políticas de integración en la Comunidad de Madrid. *Migraciones*, 36, 403-432. doi: mig.i36.y2014.006
- Rubio Carbonero, G.(2010). *Los discursos políticos del Partido Popular sobre inmigración*. Tesis doctoral dirigida por Teun A. Van Dijk y Carmen López en el Departamento de Traducción y Ciencias del Lenguaje de la Universitat Pompeu Fabra. Link: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/31872/tgrc.pdf?sequence=1> [Último acceso: 20 de Julio de 2015]
- Rubio Carbonero, G. (2011). Representación social de la inmigración en el discurso del Partido Popular. *Revista de Estudios Culturales de la Universitat Jaume I*, 9, 173-198. Link: <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/clr/article/viewFile/81/76> [Último acceso: 20 de Julio de 2015]
- Rubio Carbonero, Gema (2013). "Spanish Political Discourse on Immigration in Times of Crisis", en Martínez Lirola, María (ed. lit., 2013): *Discourses on Immigration in Times of Economic Crisis: A Critical Perspective*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, pp. 260-286.
- Said, E. W. (2002). *Orientalismo*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16 (3), 229-244. doi: 10.1177/0958928706065594
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare States and Immigrant Rights. The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford University Press: Oxford, UK.
- Sánchez Montijano, E. (2008). La politización de la inmigración en España, en R. Zapata Barrero, E. González y E. Sánchez Montijano, *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. (pp. 81-112). Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Santamaría Lorenzo, E. (2002). *La incógnita del extraño: Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria"*. Barcelona: Anthropos.
- Santolaya, P. (2007). *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia.

- Sarrible, G. (2005). Cataluña: de la migración interna a la internacional. En C. Solé, y A. Izquierdo (coord.), *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía* (pp. 39-55). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Madrid: Siglo XXI.
- Sayad, A. (2010). **La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado**. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Schain, M. A. (2009). Commentary: Why political parties matter. En T. Bale (ed.): *Immigration and Integration Policy in Europe* (pp. 151-155). London: Routledge.
- Schain, M. A. (2012). *Prospects for Political Integration*. En T. E. Givens y R. Maxwell (Ed), *Immigrant Politics. Race and Representation in Western Europe*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Schnapper, D. (1992). *L'Europe des immigrés, essai sur les politiques d'immigration*. París: François Bourin.
- Scollon, R. (2008). *Analyzing public discourse. Discourse analysis in the making of public policy*. New York: Routledge.
- Scuzzarello, S. (2015). Policy actor's narrative constructions of migrants' integration in Malmö and Bologna. *Ethnic and Racial Studies*, 38 (1), 57-74. doi: 10.1080/01419870.2013.848287
- Sebastiani, L. (2014). La integración de emigrantes en el marco de la Unión Europea: el campo, los actores y las estrategias. *Migraciones*, 36, 247-274. doi: mig.i36.y2014.001
- Secretaría de Política Lingüística (2009). Les llengües a Catalunya: resultats de l'Enquesta d'usos lingüístic a la població 2008. *Revista Llengua i Ús*, 45, 75-91. Link: [http://www6.gencat.net/llengcat/liu/45\\_41.pdf](http://www6.gencat.net/llengcat/liu/45_41.pdf) [Último acceso: 10 de Julio de 2015]
- Sen, A. (2006). *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Madrid: Katz Editores.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Sennett, R. (2014). *El extranjero. Dos ensayos sobre el exilio*. Barcelona: Anagrama.
- Simmel, G. (2012). *El extranjero. Sociología del extraño*. Madrid: Sequitur.

- Simón Pérez, H. J. (2003). ¿Qué determina la afiliación a los sindicatos en España?. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 41, 69-88.
- Solana Solana, M.; De Miguel Luken, V.; Rodríguez García, D.; Pascual de Sans, À. (2012). Conocimiento de las lenguas oficiales entre inmigrantes extranjeros en Cataluña, e implicaciones sobre su integración social. *Migraciones*, 32, 103-138.
- Solanes Corella, Á. (2004). La realidad local de la inmigración: el Padrón Municipal como forma de integración. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 10/2004. Link: <http://www.uv.es/cefd/10/solanes.pdf> [Último acceso: 27 de Julio de 2015].
- Solanes Corella, Á. (2009). ¿Integrando por ley? De los contratos europeos de integración al compromiso de la Ley Autonómica valenciana 15/2008. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 20, 47-75.
- Solanes Corella, Á. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 77-102.
- Solé i Aubia, M. (2002). Els immigrants estrangers a Catalunya: La illusió d'un viatge. *Revista Digital D'Informació i Investigació Social*. Link: <http://cv.uoc.edu/DBS/a/materials/portada/forum/articles/immigrants.html> [Último acceso: 29 de Junio de 2015].
- Solé, C. y Parella, S. (2008). El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una "vía catalana" de integración?. *Política y Sociedad*, 45 (1), 85-101.
- Sontag, S. (1984). *Contra la interpretación y otros ensayos*. Barcelona: Seix Barral.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Spivak, G.C. (2009). *¿Pueden hablar los subalternos?*. Barcelona: Museu d'Art Contemporani de Barcelona.
- Statham, P. y Geddes, A. (2006). Elites and the "organised public": Who drives British immigration politics and in which direction?. *West European Politics*, 29 (2), 248-269. doi: 10.1080/01402380500512601
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo Sáez, M. y Carrillo Barroso, E. (2002). La gestión intergubernamental y la integración de los inmigrantes: algunas reflexiones a partir del caso de la Comunidad de Madrid. *VII Congreso CLAD*, Lisboa. Link:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044409.pdf>  
[Último acceso: 30 de Junio de 2015].

- Taylor, C. (2003). *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, C. (2012). Interculturalism or multiculturalism?. *Philosophy and Social Criticism*, 38 (4-5), 413-423.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós Editorial.
- Telles, E. y Ortiz, V. (2011). *Generaciones excluidas: mexicano-estadounidenses, asimilación y raza*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas.
- Terrén, E. (2001). "La asimilación cultural como destino: el análisis de las relaciones étnicas de R. Park". *Sociológica: Revista de Pensamiento Social*, 4, 85-105. Consulta on-line: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2722/1/SO-4-4.pdf> (Último acceso: 20 de Junio de 2015).
- Terrén, E. (2002, ed.): *Razas en conflicto. Perspectivas sociológicas*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Terrén, E. (2006): "¿Por qué se desprecia tanto la asimilación cultural? Enseñanzas de la investigación sobre la integración de las segundas generaciones", en García Lastra, Marta et alia: *Convergencia con Europa y cambio en la Universidad : IX Conferencia de Sociología de la Educación*. Santander. Consulta on-line: <http://tinyurl.com/czbeutf> (Último acceso: 20 de Julio de 2012).
- Thomas, W. I y Znaniecki, F. (2006). *El campesino polaco en Europa y en América*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Thränhardt, D. y Miles, R. (1995). Introduction: European Integration, Migration and Processes of Inclusion and Exclusion. En R. Miles y D. Tharänhardt (Ed.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion* (pp. 1-12). Londres: Pinter Publishers.
- Todd, E. (1996). *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*. Barcelona: Editorial Tusquets.
- Toral, G. (2010). Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 132, 105-130.
- Torfing, J. (1998). Revisitando el análisis del discurso. En R. N. Buenfil, E. Laclau, C. Mouffe, J. Torfind y S. Zizek (Ed.), *Debates Políticos Contemporáneos. En los márgenes de la Modernidad* (pp. 31-50). México: Plaza y Valdés.

- Torpey, J. (2006). "Yendo y viniendo. La monopolización estatal de los legítimos "medios de movimiento". *Revista Zona Abierta*, 116/117, 59-87.
- Touraine, A (1995). ¿Qué es una sociedad multicultural? Falsos y verdaderos problemas. *Claves de la razón práctica*, 56, 14-25.
- Touraine, A. (1997). *¿Podemos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC.
- Trinidad Requena, A. (2011). La mirada emergente: el discurso de los procesos de integración, *Papers*, 96 (3), 657-681.
- Tully, J. (2002). The iliberal liberal. En P. Kelly (Ed), *Multiculturalism reconsidered* Cambridge: Wiley.
- Uitermark, J. (2012). *Dynamics of power in Dutch integration politics: from accommodation to confrontation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Valles, M. S. (2009). *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Verdugo Matés, R. M. y Gómez Suárez, Á. (2006). Narraciones políticas y procesos de enmarcamiento del discurso de las asociaciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de España. *Papers*, 81, 149-169.
- Veredas Muñoz, S. (2000). Sindicatos y asociaciones de inmigrantes: una relación difícil pero necesaria. En F. Morente Megías (Ed.), *Cuadernos étnicos. Inmigrantes, claves para el futuro* (pp. 147-160). Jaén: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén.
- Veredas Muñoz, S. (2003). Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política. *Revista Internacional de Sociología*, 61 (36), 207-225. doi: 10.3989/ris.2003.i36.320
- Veredas Muñoz, S. (2004). Factores condicionantes de la movilización étnica entre al población inmigrante extracomunitaria. *Papers*, 72, 87-111.
- Vermeulen, F. F. (2005). *The immigrant organising process: the emergence and persistence of Turkish immigrant organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organisations in Amsterdam, 1960-2000*. Tesis. Link: <http://dare.uva.nl/document/2/34184> [Último acceso: 15 de Julio de 2015]
- Vermeulen, H. (2001). Imigração, integração e a dimensão política da cultura. En H. Vermeulen (2001), *Imigração, integração e a dimensão política da cultura* (pp. 201-218). Lisboa: Edições Colibri.

- Vertovec, S. (1999). Minority associations, networks and public policies: re-assessing relationships. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25 (1), 21-42. doi: 10.1080/136918eX.1999.9976670
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), 1024-1254. doi: 10.1080/01419870701599465
- Vertovec, S. y Wessendorf, S. (2010). Assessing the backlash against multiculturalism in Europe. En S. Vertovec y S. Wessendorf (Ed.), *The multiculturalism backlash* (pp. 1-31). New York: Routledge.
- Viladrich, A. y Cook-Martin, D. (2008). Discursos transnacionales de inclusión étnica: El caso de los “españoles por adopción”. En C. Solé, S. Parella y L. Calvacanti (Coord.), *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones* (pp.177-200). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Vives-Gonzalez, L. (2011). Insiders or outsiders? Argentinean immigrants in Spain. *Citizenship Studies*, 15 (2), 227-245. doi: 10.1080/13621025.2011.549717
- Vono de Vilhena, D., Domingo i Valls, A. y Bedoya, M. H. (2008). Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España. *Papeles de Población*, 58, 97-126.
- Waldinger, R. (2003). The Sociology of Immigration: Second thoughts and reconsiderations. En J.G. Reitz (Ed.). *Host societies and the reception of immigrants* (pp. 1-43). La Jolla: University of California, San Diego.
- Walzer, M. (1996). La política de la diferencia: estatalidad y tolerancia en un mundo multicultural. *Revista Isegoría*, 14, 37-53.
- Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Walzer, M. (1998). *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Wengraf, T. (2001). *Qualitative Research Interviewing. Biographic Narrative and Semi-Structured Methods*. London: Sage.
- Wieviorka, M. (2002). La diferencia cultural como cuestión social. En E. Terrén, (Ed.), *Razas en conflicto. Perspectivas sociológicas* (pp.277-292). Barcelona: Editorial Anthropos.
- Wieviorka, M. (2014). A critique of integration. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 21(6), 633-641. doi: 10.1080/1070289X.2013.828615
- Willis, P. (1988). *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Madrid: Akal.



- Wimmer, A. (1997). Explaining xenophobia and racism. *Ethnic and Racial Studies*, 20 (1), 17-41. doi: 10.1080/01419870.1997.9993946
- Wodak, R. (2003). De qué trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. En R. Wodak y M. Meyer (Ed.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 17-34), Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R. y Matousechek, B. (1998). Se trata de gente que con sólo mirarla se adivina su origen”: Análisis crítico del discurso y estudio del neo-racismo en la Austria contemporánea. En L. Martín Rojo y R. Whittaker (Ed.), *Poder-decir o el poder de los discursos* (pp. 55-92). Madrid: Arrecife/Universidad Autónoma de Madrid.
- Young, I. M. (1989). Policy and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, 99(2), 250-274.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Editorial Cátedra.
- Yuval-Davis, N. (2004). *Género y nación*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
- Zapata Barrero, R. (2004a). *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Zapata Barrero, R. (2004b). *Inmigración, innovación política y cultura de la acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB y Editorial Bellaterra.
- Zapata-Barrero, R. (2005). Contruyendo una filosofía pública de la inmigración en Catalunya: los términos del debate. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 10, 9-38.
- Zapata Barrero, R. (2007b). "Política del discurso sobre inmigración en España: discurso re-activo y discurso pro-activo en los debates parlamentarios". *Discurso & Sociedad*, 1 (2), 317-369.
- Zapata Barrero, R. (2008a). El análisis del discurso como indicador del proceso de multiculturalidad: programa de investigación. En F. Checa y Olmos, Francisco (Ed.), *La inmigración sale a la calle. Comunicación y discursos políticos sobre el fenómeno migratorio* (pp. 155-206). Barcelona: Editorial Icaria.
- Zapata-Barrero, R. (2008c). *La inmigración en naciones minoritarias. Flandes, Quebec y Cataluña en perspectiva*. Barcelona: Icaria.

- Zapata-Barrero, R. y Zaragoza J. (2009). La gestión del derecho de voto de los inmigrantes en España. En Zapata-Barrero, R. (Coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* (pp. 139-164). Barcelona: Editorial Ariel.
- Zapata-Barrero, R. (2010a). Dynamics of diversity in Spain. Old questions, new challenges. En S. Vertovec y S. Wessendorf (Ed.), *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices* (pp.170-189). New York: Routledge.
- Zapata-Barrero, R. (2011). Teorizando el enfoque español: coherencia de políticas públicas, interculturalidad y gobernanza multinivel. En E. Aja, J. Arango y J. Oliver Alonso (Dir.), *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la Inmigración en España* (pp.276-290). Barcelona: Bellaterra.
- Zapata-Barrero, R. (2013). *Diversity Management in Spain: New dimensions, new challenges*. Manchester: Manchester University Press.
- Zapata-Barrero, R. y Barker, F. (2014). Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: “Who Governs?” Reconsidered. En E. Hepburn, Eve y R. Zapata-Barrero (Ed.), *The politics of Immigration in Multilevel States* (pp. 19-40). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Zincone, G. (2011). Conclusion: Comparing the making of migration policies. En G. Zincone, Giovanna, R. Penninx y M. Borkert (Ed.), *Migration policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present* (pp. 377-441). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zizek, S. (1999). Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional. En F. Jameson y S. Zizek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Zolberg, A. (1981). International Migrations in a Political Perspective. En Mary M. Kritz, Charles B. Keely, and Silvano M. Tomasi (eds.). *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements* (pp.3-27). New York: Center for Migration Studies.
- Zolberg, A. (1989). The next waves: migration theory for a changing World. *International Migration Review*, 23 (3), 403-430.
- Zolberg, A. (2006). Las migraciones internacionales desde una perspectiva comparada”, *Zona Abierta*, 116/117, 25-57.

## Documentos legales y textos de tipo administrativo:

- Departament d'Acció Social i Ciutadania (2010): Plan de ciudadanía e inmigración (2009-2012). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Departament de Benestar Social (1994): Pla interdepartamental d'immigració. Departament de Benestar Social, Generalitat de Catalunya.
- Departament de Benestar Social i Família (2005): Pla de ciutadania i immigració (2005-2008). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Departament de la Presidència (2001): Pla Interdepartamental d'Immigració (2001-2004). Secretaria per a la Immigració, Generalitat de Catalunya.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2013): Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España. Septiembre 2013. Enlace: [http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME\\_ESTADO\\_SITUACION\\_2013\\_6\\_noviembre\\_2013.pdf](http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME_ESTADO_SITUACION_2013_6_noviembre_2013.pdf) [Último acceso: 20 de Mayo de 2015].
- Generalitat de Catalunya (2006): Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2010): Pla de Ciutadania i Immigració (2005-2008). Memòria de les actuacions realitzades. Departament de Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya. Enlace: <http://goo.gl/svO1dl> [Último acceso: 4 de Junio de 2015].
- Junta de Andalucía (2006): II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Gobernación, Sevilla.
- Junta de Andalucía (2001): I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Gobernación, Sevilla.
- Ley de Centros de Culto en Cataluña (Ley 16/2009 de 22 de Julio) publicada en el Boletín Oficial del Estado del 17 de Agosto de 2009. Enlace: [http://www.observatorioreligion.es/upload/92/16/Ley\\_16-2009\\_Centros\\_de\\_Culto\\_Cataluna.pdf](http://www.observatorioreligion.es/upload/92/16/Ley_16-2009_Centros_de_Culto_Cataluna.pdf) [Último acceso: 4 de Junio de 2015].
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, nº. 299 del 12 de Diciembre e 2009.

- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2007): Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI, 2007-2010). Enlace: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf) [Último acceso: 4 de Junio de 2015].
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI, 2011-2014). Enlace: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf) [Último acceso: 4 de Junio de 2015].
- Real Decreto 557/2011 de 20 de Abril por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la ley orgánica 2/2009. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº. 103 del 30 de Abril de 2011. Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/30/pdfs/BOE-A-2011-7703.pdf> [Último acceso: 4 de Junio de 2015].
- Secretaria per a la Immigració (2003): Debats d'immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil. Barcelona: Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

## ANEXO 1: GUIÓN DE ENTREVISTA TESIS “LA INSTITUCIONALIZACIÓN (DÉBIL) DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES. ANÁLISIS COMPARADO DE ANDALUCÍA, CATALUÑA Y MADRID”

TIPO DE ACTOR POLÍTICO/SOCIAL	
ÁMBITO TERRITORIAL	
NOMBRE DE LA PERSONA ENTREVISTADA	
RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA ENTREVISTADA	
FECHA DE REALIZACIÓN	
DURACIÓN	
CÓDIGO DE LA ENTREVISTA	

1. ¿Qué grado de importancia crees que tienen las políticas de integración de inmigrantes en esta Administración (Estado, CC.AA., Ayuntamiento)? Señala con una X.

<b>1 (Nada importante)</b>	2	3	4	5	6	7	8	9	<b>10 (Muy importante)</b>

2. ¿Qué modelo de integración de inmigrantes se promueve desde su partido político/organización/institución? Siendo 1=Asimilacionista, 5= Interculturalidad, y 10= Multiculturalidad). Señala con una X.

<b>1 (Asimilacionista)</b>	2	3	4	<b>5 (Interculturalidad)</b>	6	7	8	9	<b>10 (Multiculturalismo)</b>

3. ¿Dónde ubicarías en relación al modelo de integración de inmigrantes que crees que defienden a los siguientes partidos políticos? (Siendo 1=Asimilacionista, 5= Interculturalidad, y 10= Multiculturalidad)

Partidos políticos	Posición
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	
Partido Popular (PP)	
Convergència i Unió (CIU)	
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	
Izquierda Unida (IU)	
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	
Unión Progreso y Democracia (UPyD)	
Nafarroa Bai (NaBai)	
Otro (Señalar cual?)	

4. En tu opinión, ¿Qué grado de importancia le dan los siguientes partidos políticos a las políticas de integración de inmigrantes? (Siendo 1=Nada Importante, 5= Importante, 10: Muy importante). Señala con una X.

Partidos políticos	Posición
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	
Partido Popular (PP)	
Convergència i Unió (CIU)	
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	
Izquierda Unida (IU)	
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	
Unión Progreso y Democracia (UPyD)	
Nafarroa Bai (NaBai)	
Otro (Señalar cual?)	

5. En tu opinión, ¿Qué áreas de intervención deben ser prioritarias para la integración social de los inmigrantes? (Siendo 1=Nada Importante, 5= Importante; 10: Muy importante). Señala con una X.

Áreas de intervención	Posición
Educación	
Servicios Sociales	
Sanidad	
Vivienda	
Políticas anti-inmigración	
Aprendizaje de idioma(s) oficial(es)	
Derechos políticos (voto)	
Derechos laborales y sindicales	
Otra (Señalar cual?)	
Otra (Señalar cual?)	
Otra (Señalar cual?)	





La institucionalización (débil) de las políticas de integración de los inmigrantes. Análisis comparado de Andalucía, Cataluña y Madrid

7. Según su opinión, ¿Qué organizaciones considera que son las más influyentes en el área de las políticas de integración de inmigrantes? (1=insignificante, 5=Relevante; 8=fuerte; 10=muy fuerte). Señala la puntuación en cada una de las categorías e indica si falta alguna por nombrar que resulte relevante.

Organizaciones citadas por el entrevistado	Puntuación
Funcionarios/Técnicos de la Unión Europea	
Funcionarios/Técnicos del Estado	
Funcionarios/Técnicos de la Administración Autonómica	
Funcionarios/Técnicos municipales	
Empresarios	
Organizaciones de apoyo a inmigrantes	
Asociaciones de inmigrantes	
Sindicatos	
Otra organización: ¿Señalar cual?	
Otra organización: ¿Señalar cual?	
Otra organización: ¿Señalar cual?	
Otra organización: ¿Señalar cual?	
Otra organización: ¿Señalar cual?	

TEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	PREGUNTAS
<p><b>1. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN ESPAÑA Y SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b></p>	<p>Conocer el discurso sobre integración de los inmigrantes de los principales actores políticos y sociales, y por extensión, su modelo de integración ideal.</p>	<p>Freeman (2006) afirma que diferentes tipos de flujos migratorios necesitan distintas políticas migratorias para gestionar su inclusión en la sociedad de destino.</p> <p>En la política de integración de inmigrantes tiene un mayor peso el discurso político que la creación de instrumentos y políticas específicas.</p> <p>En el caso español la crítica internacional hacia lo modelos de asimilacionismo y multiculturalismo ha provocado una apuesta por la interculturalidad, concebida como vía media. Se percibe eso si un rebrote de posiciones asimilacionistas más palpable en los partidos políticos conservadores.</p>	<p>¿Qué rasgos definen la política de inmigración española en los últimos 10 años? (2000-2010) ¿Crees que los flujos migratorios condicionan las políticas desarrolladas en este ámbito administrativo? ¿Ha sido una política continuista o ha cambiado a lo largo del tiempo? (Explica los cambios y continuidades)</p> <p>¿Dentro de la política de inmigración española qué peso han tenido las políticas de integración de inmigrantes en la última década (2000-2010)?</p> <p>¿Qué entiendes o cómo definirías la noción de “integración” de los inmigrantes? ¿Y por extensión qué entiendes por política de integración de inmigrantes? ¿Desde cuando podemos hablar de que España cuenta con una política de integración de inmigrantes? ¿Qué actores políticos o instituciones impulsan la aparición de esta área política? ¿Cómo definirías la política de integración de inmigrantes llevada a cabo en España en los últimos 10 años? ¿Cuenta esta Administración (Estado/CC.AA./Localidad) con un modelo de integración? (Describe en qué consiste). ¿Con qué modelo de integración de inmigrantes se define más su organización: asimilacionismo, interculturalidad o multiculturalidad? (Justifique su respuesta.</p>

TEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	PREGUNTAS
<p>1. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN ESPAÑA Y SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</p>	<p>Descubrir el papel y la influencia que ejercen los actores políticos y sociales en la toma de decisiones en materia de políticas de integración de inmigrantes</p>	<p>El acceso al Estado del Bienestar por parte de las personas extranjeras se ha realizado con normalidad, siendo los servicios específicos un área de atención que se ha institucionalizado pero con escaso peso presupuestario en el conjunto del Estado del Bienestar.</p>	<p>¿Se han adaptado los servicios y prestaciones del Estado del Bienestar a la llegada de población extranjera?                  ¿Se ha primado las políticas universales/normalizadoras o las específicas en España en la última década? ¿Qué actores políticos o sociales han defendido como más ahínco/empeño el acceso universal y normalizado de los inmigrantes al Estado del Bienestar? ¿Quién sería partidario de recortar estos derechos o limitar el acceso a los mismos? (cuales son las razones)                  ¿Qué derechos o deberes en el proceso de integración de los inmigrantes están pendientes de su reconocimiento?                  ¿Qué partidos políticos o actores sociales han sido más proactivos en esta temática? ¿Qué valoración se realiza del acceso de los inmigrantes al Estado del Bienestar?</p>

TEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	PREGUNTAS
<p>2. EL DISCURSO POLÍTICO EN MATERIA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES</p>	<p>Descomponer el discurso de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria en las distintas cámaras en materia de integración de inmigrantes para ver puntos de confluencia y divergencia</p>	<p>Los <b>partidos políticos de izquierdas</b> (que fundamentan su acción en la igualdad) han <b>impulsado en mayor medida las acciones y programas de igualdad de trato y de derechos</b> (antidiscriminación e integración cívica) para los inmigrantes (Money, 1999; Messina, 2006; Givens, 2005). El <b>aumento de discursos con posiciones restrictivas ha provocado un movimiento de los partidos de izquierda hacia posiciones más conservadoras en temas relacionados con la inmigración</b> (Thranhardt, 1995) en los contextos dónde se producen conflictos o en previsión de cambios de tipo electoral.</p>	<p>¿Qué diferencias existen entre las distintas fuerzas políticas a la hora de defender un modelo de integración: asimilacionismo versus multiculturalismo? ¿Qué causas explican las diferencias y semejanzas? ¿Ha habido cambios en los discursos políticos de los partidos en España en los últimos 10 años? Especificar. ¿Qué importancia tienen las políticas de integración de extranjeros frente a las políticas de control de flujos? ¿Cual es el discurso de tu partido sobre políticas de integración de inmigrantes? ¿Existe heterogeneidad o homogeneidad en los discursos sobre inmigración del partido en los ámbitos regionales y locales? ¿En qué pueden variar? ¿Tiene más peso el discurso a nivel estatal que regional o local?</p>

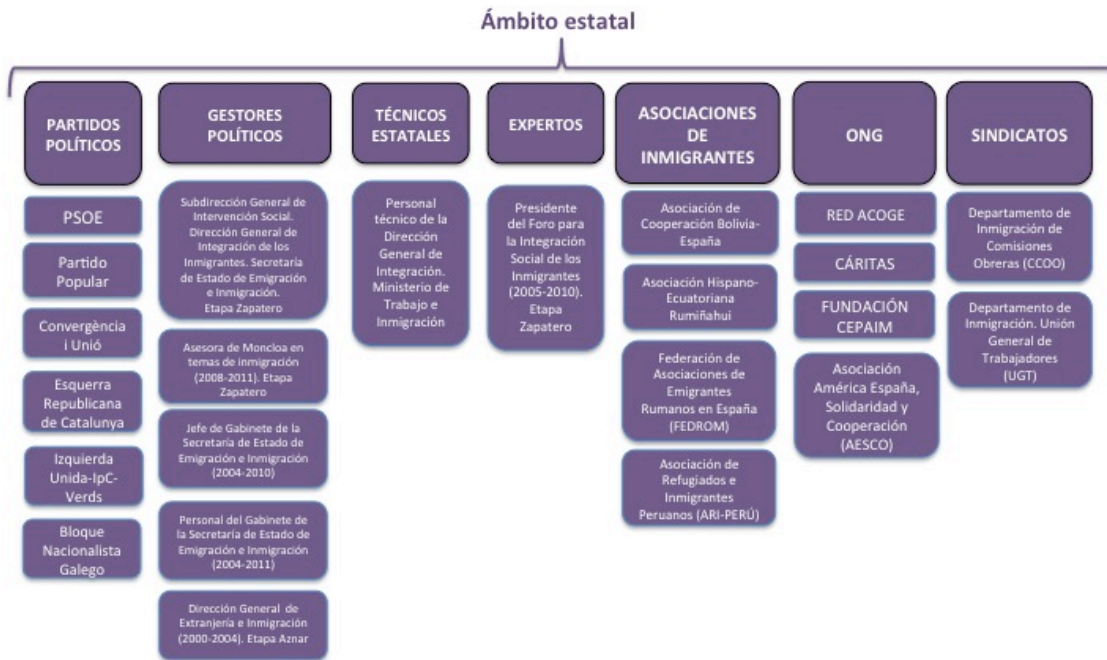
TEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	PREGUNTAS
<p>2. EL DISCURSO POLÍTICO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</p>	<p>Descubrir si los partidos políticos españoles han cambiado su discurso en materia de políticas de integración de inmigrante en la última década</p>	<p>El aumento de discursos con posiciones restrictivas ha provocado un movimiento de partidos de izquierda hacia posiciones más restrictivas en temas relacionados con la inmigración (Thránhardt, 1995): ¿esto es cierto en el caso español?</p>	<p>¿Cree que a raíz de la llegada masiva de inmigrantes a España o de la crisis económica han aumentado los discursos políticos de tintes más restrictivos? ¿Ha sido generalizado? ¿Quién lo ha protagonizado? ¿En qué medida influye en el discurso de los políticos españoles las propuestas o mensajes sobre inmigración recibidos de Europa? ¿Qué país puede influir más a España? ¿Consideras que las élites políticas españolas tienen un discurso proinmigración frente a la opinión del electorado con posiciones más restrictivas? Razona tu respuesta. ¿El electorado es más reactivo en relación al control migratorio o a las políticas de integración? ¿La sociedad española se ha vuelto menos tolerante con la inmigración? ¿Por qué?</p>

TEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	PREGUNTAS
<p><b>3. LA GESTIÓN DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES</b></p>	<p>Descubrir el papel que juegan los distintos actores y su importancia en la implementación de políticas de integración de inmigrantes</p>	<p>En la implementación de políticas de integración de inmigrantes ha sido central el papel del Estado Español, y las diferentes líneas de financiación desplegadas. Las Comunidades Autónomas encargadas de la provisión de las políticas de integración han puesto en marcha políticas similares, es decir, la descentralización de competencias genera en este terreno más homogeneidad que diferencia.</p>	<p>¿Qué administraciones públicas tiene mayor relevancia a la hora de implementar políticas públicas de integración de inmigrantes?                      ¿Qué actores han tenido un papel destacado en la aplicación de políticas en esta área? Justifica la respuesta.                      ¿Crees que las políticas de integración de inmigrantes tienen un contenido más técnico que político? Especificar.                      ¿Con qué organizaciones interactúa tu organización más frecuentemente? (enumerar por orden) ¿Por qué se produce esta interacción? (señalar intensidad, descubrir la red de actores que trabajan con la organización, pregunta anterior)</p>
	<p>Analizar las distintas políticas (legislación, planes, organismos de participación, equipamientos, subvenciones, etc.) de integración en los distintos territorios</p>		<p>¿Qué políticas ha puesto en marcha este gobierno? ¿En qué se ha puesto el acento? ¿Por qué? ¿Qué áreas han quedado en un segundo plano? ¿Qué objetivos perseguían y si se han logrado? ¿Se ha producido alguna evaluación de las mismas? ¿Han sido las políticas de integración implementadas por consenso? ¿Qué políticas generan más consenso y cuales más disenso? ¿Por qué?                      ¿El presupuesto para su ejecución de dónde sale y qué cantidades anuales se gastan en esta materia? ¿Quién ha ejecutado esas políticas? ¿Se ha primado más el papel de organizaciones del Tercer Sector o se ha optado por organizaciones de apoyo a inmigrantes? ¿Qué papel juegan las asociaciones de inmigrantes en la aplicación de políticas de integración? ¿Y los sindicatos? ¿Cuál es la relación entre los mismos?</p>

TEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	PREGUNTAS
<p><b>3. LA GESTIÓN DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES</b></p>	<p><b>Analizar las distintas políticas (legislación, planes, organismos de participación, equipamientos, subvenciones, etc.) de integración en los distintos territorios</b></p>	<p>La institucionalización de políticas públicas puede definirse por la creación, mantenimiento y continuidad de una serie de políticas específicas en materia de integración de inmigrantes que puede concretarse en una serie de indicadores (creación de organismos específicos en la propia administración, legislación sobre la materia, planes de intervención que sirven para mejorar la planificación, mecanismos de participación, programas, subvenciones, etc.)</p>	<p>¿Existe un organismo específico de gestión de la política de integración? (Especifica tu respuesta: Creación, cambios, objetivos y capacidad de influencia en el gobierno).                  ¿Se han creado planes de integración en este nivel administrativo (Estado, CC.AA., Municipio)? En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su evolución? ¿Se han evaluado? (Justifica tu respuesta). ¿Qué metas quedan por alcanzar en este terreno?                  ¿Existen mecanismos de participación creados para articular las políticas de integración? (foros, mesas, asambleas). ¿Qué valoración realizan de los mismos? ¿Qué grado de influencia tienen en la política de integración de esta administración? ¿Qué cantidad de recursos económicos se destinan a financiar la política de integración de inmigrantes? (Especifica procedencia, que políticas se financian, si existe aportación propia de la administración, si grado de suficiencia, etc.). ¿Qué políticas se han priorizado en esta administración autonómica / entidad del tercer sector?</p>

## ANEXO 2. PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA TESIS DOCTORAL

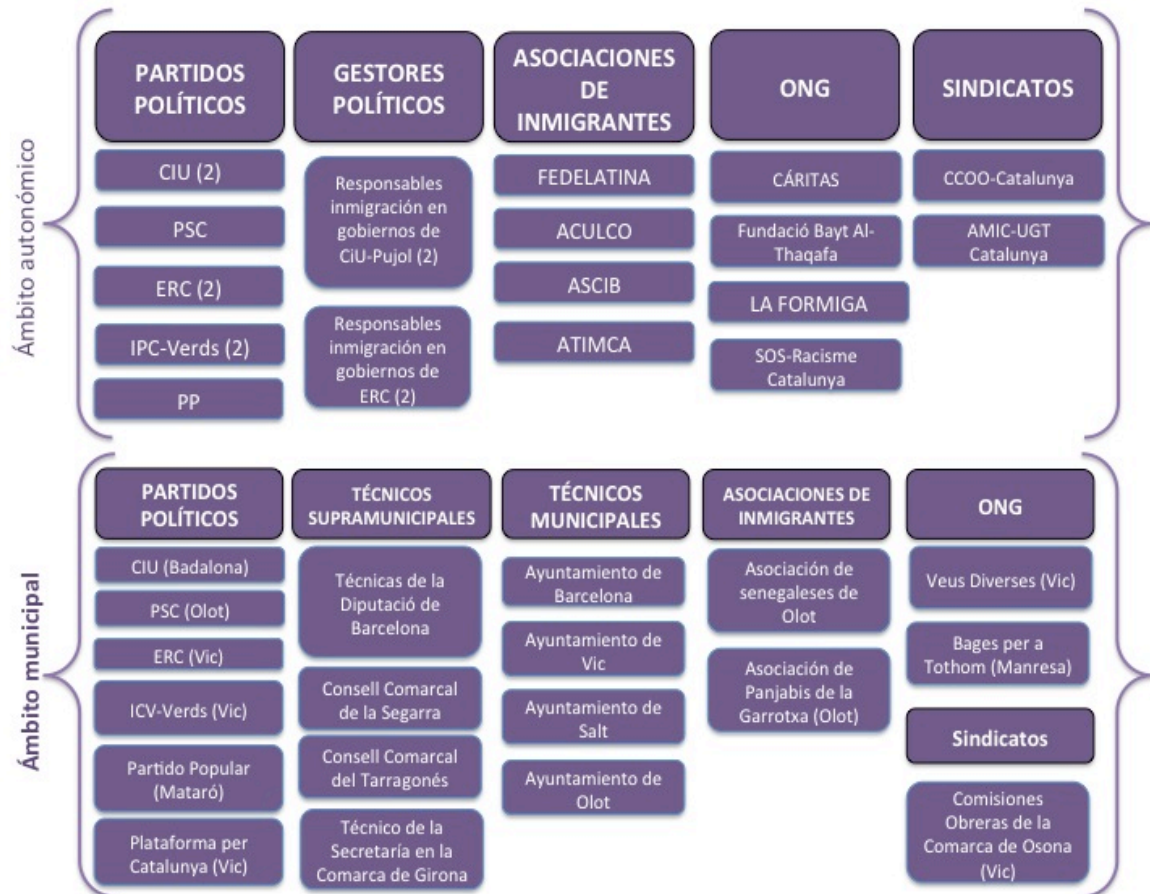
Organigrama I: Entrevistas realizadas a nivel estatal (2010-2011)



Fuente: Elaboración propia.

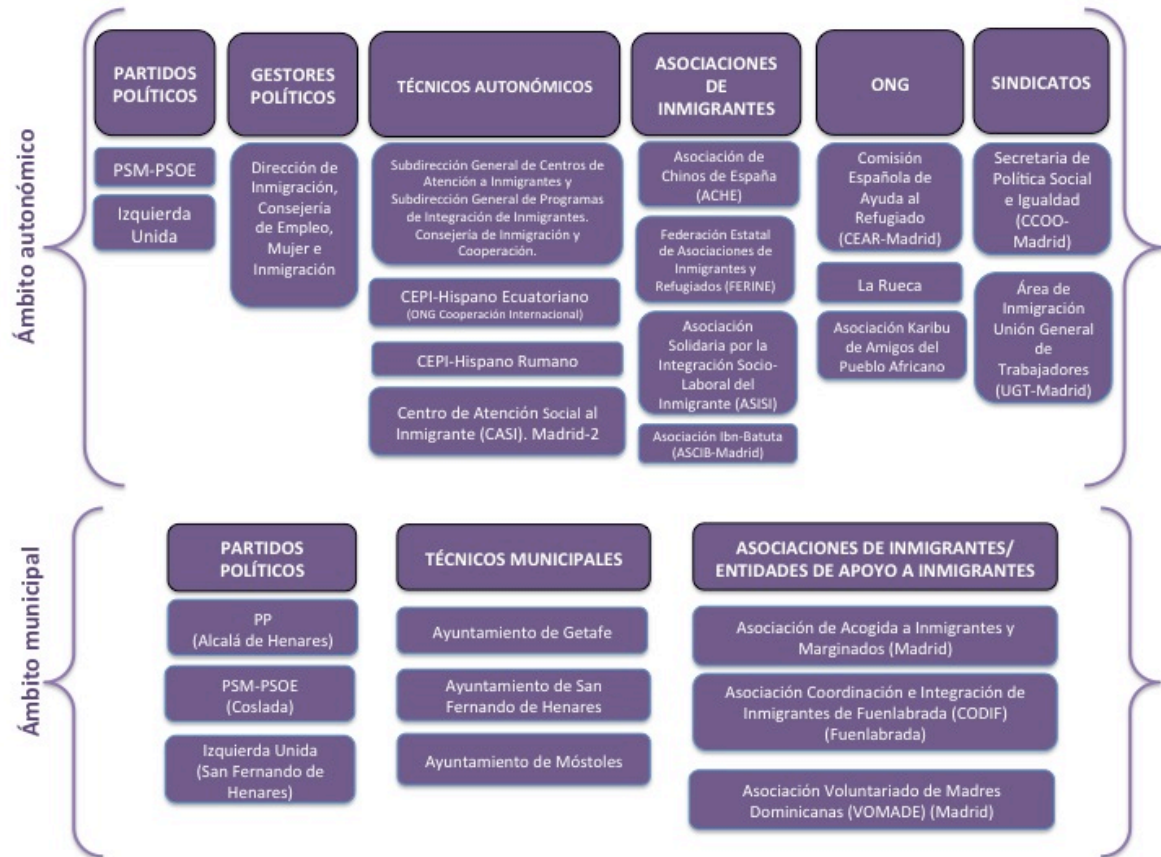


Organigrama II: Entrevistas realizadas en Cataluña (2010-2011)



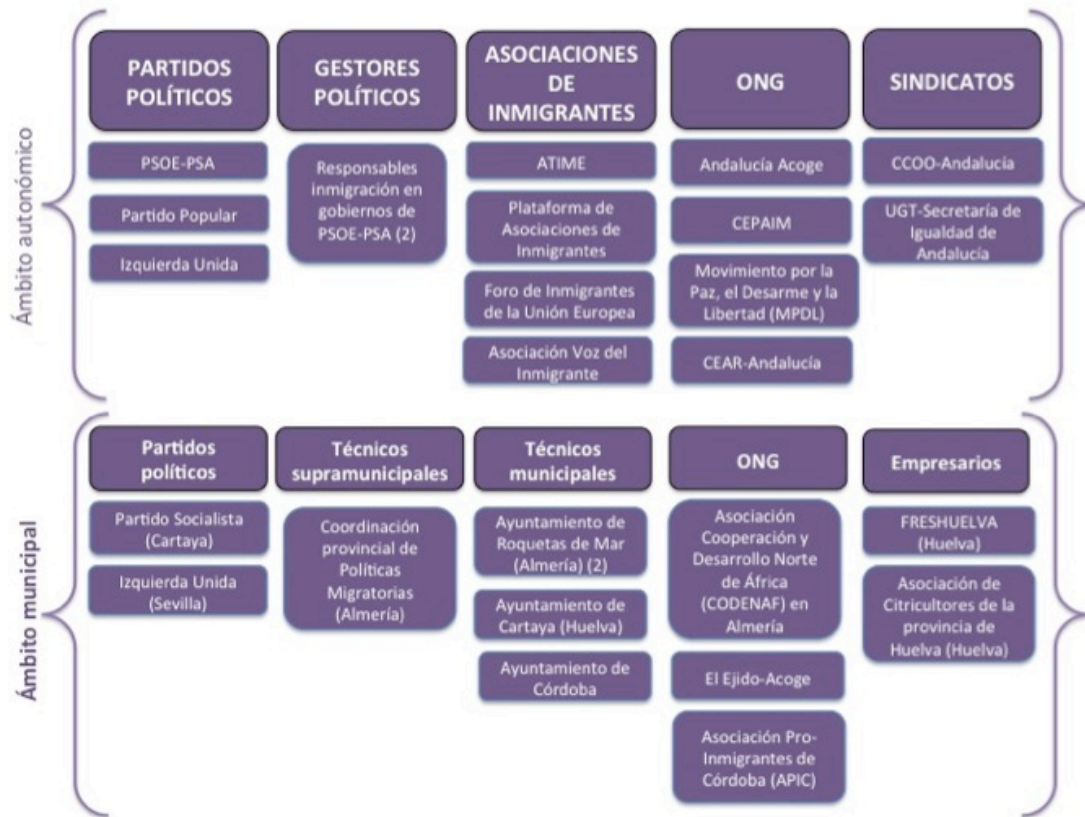
Fuente: Elaboración propia.

Organigrama III: Entrevistas realizadas en la Comunidad de Madrid (2010-2011)



Fuente: Elaboración propia.

Organigrama IV: Entrevistas realizadas en Andalucía (2011)



Fuente: Elaboración propia.

Organigrama V: Entrevistas realizadas en la Comunidad Valenciana (2011)



Fuente: Elaboración propia.

## **Entrevistas realizadas para conocer la política estatal en materia de integración de población extranjera.**

**Número de entrevistas:** 23

**Categorías:** Partidos Políticos (6), Gestores Políticos (5), Sindicatos (2), Técnicos (1), Expertos (1), ONG (4), y Asociaciones de Inmigrantes (4).

### **Partidos Políticos (6):**

Rafael Hernando (Parlamentario del Partido Popular en el Congreso de los Diputados y responsable del área de inmigración en su partido en la legislatura 2008-2011).

Esperança Esteve (Parlamentaria del PSOE-PSC en el Congreso de los Diputados y responsable del área de inmigración de su partido en la cámara en la legislatura 2008-2011).

José Manuel Fernández Fernández (Izquierda Unida): Coordinador del IU en el Parlamento Español y Alcalde de Bustarviejo (Comunidad de Madrid).

Carles Campuzano i Canadés (Diputado de Convergència i Unió en el Congreso en la IX legislatura, 2008-2011).

Olaia Fernández Dávila (Diputada en el Congreso de los Diputados por el Bloque Nacionalista Galego en la IX Legislatura (2008-2011).

Marta Otero de Iniciativa per Catalunya-Verds. Asesora del diputado Joan Herrera Torres por esta misma formación en la IX Legislatura (2008-2011).

### **Gestores Políticos (5):**

Amapola Blasco Marhuenda: ExSubdirectora General de Intervención Social de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración (MTIN), durante el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) entre 2008-2011.

Manuel Pérez Gómez: Dirección General de Extranjería e Inmigración (Gobierno del Partido Popular, nombrado el 19 de Mayo del 2000 y cesado el 30 de Abril de 2004). En el momento de realizarse la entrevista estaba en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación de la C.A. de Madrid en un cargo de confianza política.

Ruth Ferrero Turrión: Asesora de Moncloa en temas de inmigración en el período 2008-2011. Profesora de Ciencias políticas en la Universidad Complutense de Madrid.

César Mogo Zaro: Ex-Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2004-2010). ExDirector de Gabinete de la Secretaría de Estado para la Función Pública (2010). ExDirector del Gabinete del Ministro de la Presidencia (2010-2011)

Pablo López Prietsch: Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2004-2011).

**Sindicatos (2):**

Ana María Corral Juan, Responsable del Departamento de Migraciones de la Unión General de Trabajadores (UGT).

Nuria Rico González, Responsable del área de Inmigración en Comisiones Obreras (CC.OO.).

**Expertos (1):**

Lorenzo Cachón Rodríguez: Presidente del Foro para la Integración Social de los inmigrantes (2005-2010). Catedrático de Sociología (UCM).

**Técnicas de la Administración General del Estado (1):**

Beatriz Sierra: Técnica de la Dirección General de Integración, Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN).

**ONG (4):**

Begoña Santos: Técnica de coordinación de la Red Acoge en España.

Sergio Barciela Fernández: Área de Inmigración de Cáritas a nivel estatal.

Rosalía Guntín (Sali): Subdirectora de la Fundación CEPAIM.

Juan Carlos Rois: Director Asociación América España, Solidaridad y Cooperación (AESCO)

**Asociaciones de inmigrantes (4):**

Hugo Bustillos García, presidente la Asociación de Cooperación Bolivia-España.

Vladimir Paspuel Revelo, presidente de la Asociación Hispano-Ecuatoriana Rumiñahui.

Miguel Fonda Stefanescu, presidente de la Federación de Asociaciones de Emigrantes Rumanos en España (FEDROM).

Sonia Rosario Zanabria Gutiérrez, presidenta de la Asociación de Refugiados e Inmigrantes Peruanos (ARI-PERÚ).

**Entrevistas realizadas para conocer la política autonómica de la Comunidad de Madrid en materia de integración de población extranjera.**

**Número de entrevistas:** 30

**Categorías:** Partidos Políticos (2), Gestores Políticos (1), Sindicatos (2), Técnicos autonómicos (4), ONG de ámbito autonómico (3), y Asociaciones de Inmigrantes de escala regional (4), Ayuntamiento de Madrid (5), Políticos municipales (3), Técnicos Locales (3), ONG y Asociaciones de inmigrantes con trabajo local (3).

### **Partidos Políticos (2):**

María Antonia García Fernández: Diputada na Asamblea Regional de Madrid por el Grupo Parlamentario Socialista. Responsable de Inmigración en el PSM (2007-2011).

Inés Sabanés Nadal: Diputada do grupo parlamentario de Izquierda Unida na Asamblea de Madrid en la VIII Legislatura (2007-2011).

### **Gestores políticos (1):**

Pablo Gómez Tavira: Dirección de Inmigración, Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración.

### **Sindicatos (2):**

Gracia Herrera, responsable del área de inmigración en la Unión General de Trabajadores (UGT) de la Comunidad de Madrid.

Ana González Blanco, Secretaria de Política Social e Igualdad de Comisiones Obreras (CCOO) de la Comunidad de Madrid.

### **Técnicos autonómicos (4):**

Pilar de Renes de Iruarrizaga (Subdirección General de Centros de Atención a Inmigrantes) y Javier Sánchez Jiménez (Subdirección General de Programas de Integración de Inmigrantes). Consejería de Inmigración y Cooperación. Comunidad de Madrid.

Pedro Casado: CEPI-Hispano Ecuatoriano (Centros de Participación e Integración de la Comunidad de Madrid). Gestionado pola ONG Cooperación Internacional.

Andrea Guillén: CEPI-Hispano Rumano de Alcalá de Henares (Centro de Participación e Integración de la Comunidad de Madrid).

Ana Grillé: CASI Madrid-2 (Centros de Atención Social al Inmigrante).

### **Municipio de Madrid (5):**

Amaia Gil Martínez: Jefa del Departamento de Inmigración, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales, Ayuntamiento de Madrid.

Gregorio Moreno López: Subdirector General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Marina Gómez Casares (Directora) y Paloma Díaz Ulloa (Coordinadora Técnica), Oficina Municipal de Información y Orientación para la Integración, ONG Cooperación Internacional.

Nuria Lores e Helia Isabel del Rosario: CIDALIA (Consultoria en Diversidad responsable de diversos planes de integración del Municipio de Madrid).

Milagros Hernández: Concejala por Izquierda Unida en el Municipio de Madrid y miembro en la Federación Española de Municipios y Provincias de la Comisión de Inmigración (2007-2011).

**ONG de ámbito autonómico (3):**

Antonio Llorente: Técnico responsable de temas de inmigración en La Rueda.

Estrella Galán, Coordinadora de Madrid de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

Ana García y Antonio Díaz de Freijo, Trabajadora Social y Director de la Asociación Karibu de Amigos del Pueblo Africano.

**Asociaciones de inmigrantes con presencia en la Comunidad de Madrid (3):**

Blanca de Asociación de Chinos en España (ACHE) con representación en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Gilberto Torre, directivo de la Federación Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados (FERINE).

Hassan Arabi, miembro de la directiva y técnico de la Asociación Solidaria para la Integración Socio-laboral del Inmigrante (ASISI).

Aziz, técnico de la Asociación Ibn Batuta (ASCIB), delegación en Madrid.

**Políticos locales (3):**

Mercedes de Utrilla Palombí, Coordinadora del Área de Acción Ciudadana del Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid). Cargo político del Partido Popular. Período 2007-2011.

Agustín González, Director de Inmigración del Municipio de Coslada (Madrid), cargo dependiente de la Concejalía de Inmigración gestionada por el Partido Socialista Obrero Español.

Isabel Álvarez Muñoz, Concejala de Bienestar Social del Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Alcalde de Izquierda Unida, Julio Setién, en coalición con el Partido Socialista de Madrid).

**Técnicos locales (3):**

Domi, técnica de Servicios Sociales responsable del Plan de Inmigración del Ayuntamiento de Getafe.

Mayte Naranjo Iglesias, Directora de Bienestar Social del Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Trabajadora social y Socióloga. Personal técnico y cargo de confianza de la alcaldía gobernada por Izquierda Unida en coalición con el PSM.

Juan Poza, Director de Servicios Sociales del municipio de Móstoles gobernado por el Partido Popular de Madrid (2007-2011). Dentro del área de Servicios Sociales se gestionan programas de inmigración.



**ONG y asociaciones de inmigrantes de ámbito local (3):**

Paquita, presidenta de la Asociación de Acogida a Inmigrantes y Marginados (ACOGEM).

Mara, Coordinadora de la Asociación Coordinación e Integración de Inmigrantes de Fuenlabrada (CODIF), Fuenlabrada (Madrid).

José, Coordinador de la asociación Voluntariado de Madres Dominicanas (VOMADE), entidad que era miembro del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en el período 2006-2010.

## Entrevistas realizadas para conocer la política autonómica de Cataluña en materia de integración de población extranjera.

**Número de entrevistas:** 41

**Categorías:** Partidos Políticos (9), Gestores Políticos (4), Sindicatos (2), Técnicos autonómicos (4), ONG de ámbito autonómico (4), y Asociaciones de Inmigrantes de escala autonómica (4), Ayuntamiento de Barcelona (1), Políticos municipales (5), Técnicos Locales (3), ONG locales (3) y Asociaciones de inmigrantes con trabajo local (2).

### **Partidos Políticos (9):**

Jordi Pujol i Soley (CiU): Expresidente de la Generalitat de Catalunya (1980-2003). Fundador de Convergència Democràtica de Catalunya en 1974.

Josep Lluís Cleries i González (CiU): Parlamentario y miembro de la Comissió de Benestar i Immigració. Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), VIII Legislatura (2006-2010), bajo la presidencia de José Montila.

Consol Prados Martínez (PSC-CpC): Parlamentaria del Partido Socialista Catalán (PSC) y miembro de la Comissió de Benestar i Immigració durante la VII Legislatura (2006-2010). Antigua Secretaria per a la Immigració en la parte final del mandato de Maragall al frente de la presidencia de la Generalitat de Catalunya.

Rafael López i Rueda, Parlamentario del Partido Popular de Catalunya. Responsable del PPC en temas de inmigración. Miembro de la Comissió de Benestar i Immigració en la VIII Legislatura (2006-2010), siendo presidente de la Generalitat José Montilla.

Jordi Miralles i Conte, parlamentario de Iniciativa per Catalunya-Les Verds, Esquerra Unida i Alternativa durante la VIII Legislatura (2006-2010). Miembro de Esquerra Unida i Alternativa.

Lluís Esteve, Responsable de ICV del Àmbit de Migració i Ciutadania, y Regidoria d'Educació del Ajuntament de l'Hospitalet.

David Minoves i Lluçà (ERC): Responsable de la Sectorial de Inmigración de ERC. Director de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), Generalitat de Catalunya (2006-2010).

Pere Bosch i Cuenca (ERC). Diputado de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) durante la VIII Legislatura (2006-2010).

Josep Anglada i Rius, concejal de Plataforma per Catalunya en Vic, y presidente de este partido político catalán caracterizado por sus posiciones anti-inmigración. Sin presencia parlamentaria.

### **Gestores políticos (4):**

Oriol Amorós i March: Secretario per a la Immigració, Departament Acció Social i Ciutadania (2006-2010). Diputado en el Parlament de Catalunya desde el 2003 hasta el 2015 por Esquerra Republicana de Catalunya (ERC).

Adela Ros Híjar: ExSecretaria per a la Immigració (2004-2006) nombrada por Esquerra Republicana de Catalunya. Responsable de investigación del programa “Inmigración y sociedad de la información” del Internet Interdisciplinary Institute (IN3), de la Universitat Oberta de Catalunya.

Àngel Miret i Serra: Secretario General de Inmigración con los gobiernos de CiU y profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), y también vicepresidente de la Fundació Josep Comaposada de UGT.

Salvador Obiols i Gómez: Secretario General de Inmigración en los gobiernos de CiU, y Regidor no Concello de Viladecans por CiU (2006-2010). Funcionario da Agència Catalana de la Joventut.

#### **Sindicatos (2):**

Clara Miralles, Directora General de AMIC-UGT Catalunya, Associació d’Ajuda Mútua d’Immigrants a Catalunya.

Ghassan Saliba Zeghondi: Secretari d’Immigració de CC.OO. de Catalunya.

#### **Técnicos de las distintas administraciones supra-municipales: autonómica, diputación y comarcal (4)**

Margarita Carulla Admetller: Cap del Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona (2007-2011)

Noelia Hurtado: Tècnica de polítiques migratòries del Consell Comarcal de la Segarra (2007-2011). Comarca del interior de Lleida.

Sió Santaulària: Tècnica de polítiques migratòries del Consell Comarcal del Tarragonès.

Pere Cortada i Hortalà: Técnico de la Secretaria per a la Immigració para la coordinación territorial en la Comarca de Girona (2006-2010).

#### **ONG (4):**

Imma Mata i Burgarolas: Abogada, Departamento de Migració i Codesevolupament de Càritas Barcelona.

José Peñín, técnica del área de comunicación de SOS Racisme-Catalunya.

Teresa Losada: Directora de la Fundació Bayt-al-Thaqafa con sede en Barcelona. Religiosa de la orden de las Hermanas Franciscanas Misioneras de María. Doctora en Filología Semítica (especialidad Árabe-Islam) en la Universidad de Barcelona. Muerta en Agosto de 2013.

Gustavo de Miguel de Miguel, técnico de la Associació Sociocultural La Formiga.

#### **Asociaciones de inmigrantes (4)**

Alexandre R. Soares: Delegado de ACULCO-Barcelona (Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica).

Fátima Zohra: Miembro de la dirección de la Associació Socio-Cultural Ibn Batuta (ASCIB).

Javier Bonomi: Presidente de FEDELATINA (Federación de entidades latinoamericanas de Catalunya).

Khamal Benbrahim: Presidente ATIMCA-Barcelona (Associació de Treballadors i Immigrants Marroquins a Catalunya).

### **Ayuntamiento de Barcelona (1):**

Daniel Torres de Barderi: Comissionat de l'Alcaldia per Immigració i Diàleg Intercultural, Àrea de Benestar i Cohesió Territorial (1ª Tinent d'Alcalde, PSC).

### **Políticos municipales (5):**

Josep Pera i Colomé y David Torrents (CiU): Regidor y Asesor del Área de Ciudadanía i Convivència del Ajuntament de Badalona (2007-2011). En tareas de gestión en el gobierno del municipio en temas de inmigración.

Joan López Carol (ERC): Regidor d'Acció Social i Ciutadania del Ajuntament de Vic (2007-2011). En el gobierno de la localidad apoyando al alcalde de CiU en temas de inmigración.

Xavier Tornafoch i Yuste, Regidor de Iniciativa per Catalunya ICV en Vic (2007-2011). En la oposición al gobierno de Vic, encabezado por el alcalde de CiU.

Albert Rubirola (PSC). Ayuntamiento de Olot (Girona). Regidoria delegada de Convivència i Seguretat. Responsable en el gobierno municipal de temas de inmigración (2007-2011)

Pau Mojedano Singla (PPC). Concejal y portavoz del grupo municipal popular en la oposición del Ayuntamiento de Mataró (2007-2011).

### **Técnicos locales (3):**

Andreu Bover: Tècnic de polítiques migratòries, Cap d'Àrea d'Integració i Convivència del Ajuntament de Salt (Girona).

Elisenda Blancafort: Tècnica drets de ciutadania del Ajuntament de Vic. Oficina municipal d'Acollida, Àrea d'Afers Socials i Ciutadania,

Xevi Casadement: Tècnic d'immigració del Consorci de Benestar Social de la Garrotxa, Olot (Girona).

### **ONG de ámbito local (3):**

Miguel Sánchez Gueldos, responsable de CC.OO. en la Comarca de Osona (Barcelona).

Francesh, responsable de la Associació Intercultural Bages per a Tothom de Manresa (Barcelona).

Antonio, presidente de la Associació de Veus Diverses de Vic (Barcelona).

**Asociaciones de inmigrantes municipales (2):**

Badou, presidente de la Asociación de Senegaleses de Olot (Girona).

Bagitxa Singh, presidente de la Asociación de Panjabis de la Garrotxa, Olot (Girona).

## **Entrevistas realizadas para conocer la política autonómica de la Comunidad Andaluza en materia de integración de población extranjera.**

**Número de entrevistas:** 26

**Categorías:** Partidos Políticos (3), Gestores Políticos (2), Sindicatos (2), Técnicos autonómicos (1), ONG de ámbito autonómico (4), y Asociaciones de Inmigrantes de escala regional (4), Ayuntamiento de Sevilla (1), Políticos municipales (1), Técnicos Locales (4), ONG y Asociaciones de inmigrantes con trabajo local (3), Empresarios (2).

### **Partidos Políticos (3):**

Diego Valderas Sosa (IU), Parlamentario de Izquierda Unida y portavoz de Izquierda Unida en el Parlamento en la VIII Legislatura (2008-2012). Coordinador de Izquierda Unida (2000-2013). Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Administración Local de la Junta de Andalucía (2012-).

Aránzazu Martín Moya (PP), Parlamentaria y miembro de la Comisión de Empleo del Parlamento Andaluz en la VIII Legislatura (2008-2012).

Ángel Gallego (PSOE-A). Parlamentario del PSOE y miembro de la Comisión de Empleo del Parlamento Andaluz en la VIII Legislatura (2008-2012).

### **Gestores políticos (2):**

Rocío Palacios de Haro: Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía, Consejería de Empleo.

Teresa Bravo Dueñas: Exdirectora General de Coordinación de Políticas Migratorias de Junta de Andalucía (2004-2008).

### **Técnicos autonómicos (1):**

Juan Carlos. Técnico en la Coordinación Provincial de Políticas Migratorias de Almería. Delegación provincial de la Consejería de Empleo.

### **Sindicatos (2):**

Rosa Berges Acedo, Secretaria de Política Social y de Migraciones del sindicato Comisiones Obreras en Andalucía.

Elena Peñalver Palonimo, Secretaria de Igualdad de UGT-Andalucía.

### **ONG de ámbito autonómico (4):**

Mikel Araguás, Secretario General de Andalucía Acoge.

Albert Bitoden Yaka. Coordinador de CEPAIM-Sevilla.

Araceli Míguez Salas y Vanesa Medraño Álvares, Técnicas de Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) con sede en Sevilla.

José Manuel Mochón Martín, Coordinador de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR-Andalucía).

**Asociaciones de inmigrantes (4):**

Sellam Rkayna, Presidente de la Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME-Andalucía).

Francisco, coordinador de la Plataforma de Asociaciones de Inmigrantes de Andalucía.

Samuel, president de la Asociación Voz del Inmigrante.

Norberto Akapo, presidente del Foro de Inmigrantes de la Unión Europea.

**Ayuntamiento de Sevilla /Políticos locales (1):**

María Teresa Maqueda Pedrosa, Directora de la Delegación de Relaciones Institucionales (IU), Ayuntamiento de Sevilla.

**Técnicos a nivel local (4):**

Juan Francisco Iborra Rubio, Jefe de la Oficina de Inmigración del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería).

Manuel García, Técnico en el Ayuntamiento de Cartaya (Huelva) y Gerente de la Fundación de Trabajadores Extranjeros en Huelva.

Araeli, Directora de Servicios Sociales dentro de la Concejalía de Bienestar Social y Desarrollo Comunitario del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería).

Mohamed Dahiri. Coordinador del Área Social del Ayuntamiento de Córdoba (2007-2011). Presidente de la Asociación Addiffatayn-Las Dos Orillas.

**ONG y asociaciones de inmigrantes a nivel local (3):**

Mohamed Bentrika (Delegado en Almería). Asociación Cooperación y Desarrollo Norte de África (CODENAF-Almería).

Begoña, Coordinadora y técnica de El Ejido-Acoge (Almería).

## **Entrevistas realizadas para conocer la política autonómica de la Comunidad Valenciana en materia de integración de población extranjera\*.**

**Número de entrevistas:** 6

**Categorías:** Partidos Políticos (2), Gestores Políticos (3) y Expertos (1)

### **Partidos Políticos (2):**

Mònica Oltra Jarque, diputada en las Cortes Valencianas por Iniciativa del Poble Valencià (IpV) – Coalición Compromís pel País Valencià en la VII Legislatura (2007-2011).

Antonio Arnau Carrillo de Albornoz, Responsable de Moviments Socials de Esquerra Unida País Valencià (EU-PV).

### **Gestores políticos (3):**

Josep María Felip: Director General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Consellería de Solidaridad y Ciudadanía del Gobierno Valenciano (2007-2011).

Elisa Núñez: Responsable de las Escuelas de Acogida y del programa de Diálogo Interreligioso. Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Consellería de Solidaridad y Ciudadanía.

Guillermo Vansteenbergh, Ex-director general de Inmigración de la Generalitat Valenciana. Ex-director de la Fundación Ceimigra. Trabaja actualmente en la Dirección General de Inmigración.

### **Expertos (1):**

Luís Die, Sociólogo de la Fundación Ceimigra de Valencia.

\*Aunque no fue posible realizar una explotación en la tesis doctoral de todo el campo realizado en la Comunidad Valenciana por una cuestión de proporcionalidad temporal espacial, quería agradecer a las siguientes personas su tiempo y conocimientos a la hora de concederme una entrevista que será explotada con posterioridad: María Luisa Baena Martínez de UGT-País Valencià; Ventura Montalbán de CCOO-PV, Jesús Yébenes (Director del Centro de Apoyo a la Inmigración del Ayuntamiento de Valencia); Julia de Valencia ACOGE; Rosa Medina de Cáritas Diocesana-Valencia; Isolda Perelló de AESCO-Valencia; José Luis de MPDL-Valencia; Juliana de la Asociación Rumana de Valencia (AROVA), Sandra Paulina Cardona de la Asociación Hispano-Ecuatoriana Rumiñahui de Valencia; Abdel del Centro Cultural Islámico de Valencia; William Rodrigo Sánchez Muñoz de la Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia y Iberoamérica (ACULCO-Valencia), Bughaleb Mimi (Portavoz del Foro Alternativo de Asociaciones de Inmigrantes de la Comunidad Valenciana), Elvira Catalán Moreno (Concejala de Sanidad, OMIC, Mercat, Serveis Socials y Polítiques d'Igualtat del Municipio de Silla, PSV-PSOE), Estefanía (Concejala de Esquerra Unida-País Valencià en Polinyà de Xúquer, tareas de gobierno en el área de inmigración), Carlos Jarillo Sánchez (Concejal de Personal, Cooperación Internacional, Inmigración y Patrimonio del Municipio de Mislata, Partido Popular); Lidia Cortés Damián (Delegada de Inmigración, Cooperación y Relaciones con



la Unión Europea, Concejalía de Garantía Social y Empleo del Municipio de Paterna, Partido Popular); Luis Real López de la Agencia AMICS de Mislata; Enrique Ferrer, responsable de agencia AMICS de Paterna; Encarna Muñoz, agencia AMICS de Gandía; Souleymane Diabira de la Asociación Cultural Africana del municipio de Paterna; Delia de la Asociación Intercultural Midrashic de Gandía; y Esther de Alicante-Acoge.

