

Inmigración, ciudadanía e integración

El pasado 16 de febrero, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración para el período 2007-2010 (en adelante, PECl o Plan). Con él se pretende ofrecer el marco en el que abordar el reto que supone para la sociedad española la integración de las personas inmigrantes. Se trata, pues, del desarrollo de lo que el Gobierno considera un pilar básico de su política de inmigración (siendo los otros tres la lucha contra la inmigración irregular, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen). Quizá sea en este capítulo donde las diferencias entre los principales partidos políticos españoles son más claras, como se observa en decisiones tan concretas como qué ministerio asume las competencias sobre integración de los inmigrantes (Interior en el caso del PP, Trabajo y Asuntos Sociales en el PSOE). Dada la relevancia de la cuestión, en las páginas que siguen ofrecemos algunos datos y reflexiones que ayuden a comprender mejor el PECl, a situarlo en un marco adecuado y a valorar sus propuestas.

Los antecedentes

Aunque España se ha convertido en un país de inmigración de manera relativamente reciente, no estamos ante el primer plan gubernamental que

aborda la integración de los inmigrantes. Ya en 1994 se aprobó el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* que, si bien tuvo el mérito de explicitar la necesidad de una política de integración articulada en cuatro bloques (de carácter normativo, de carácter socio-laboral, de carácter educativo-cultural y para fomentar la participación social), fue demasiado difuso y poco eficaz en las medidas desarrolladas. Por su parte, el *Programa Global de Regularización y Coordinación de Extranjería e Inmigración* (conocido como Plan GRECO), aprobado por el Partido Popular en 2001, destaca por la unificación de buena parte de las competencias migratorias bajo el Ministerio del Interior y, por eso mismo, se caracteriza por cierta ambigüedad en lo que deben considerarse políticas de integración.

Con el cambio de gobierno en 2004 se introduce también un nuevo enfoque en el asunto que nos ocupa. Entre las medidas principales sobresalen el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000; el proceso que permitió regularizar la situación de casi 600.000 personas en 2005; la creación, en ese mismo año, del Fondo de Apoyo a la Acogida, Integración y Refuerzo Educativo de los Inmigrantes; y la reforma del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, acaecida en el primer semestre de 2006.

En este contexto se inició el proceso de elaboración del *PECI*. Ya en 2005 tuvo lugar un seminario de trabajo con varias decenas de expertos, que esbozó los ejes principales de lo que sería el futuro plan, y que comenzará a fraguarse en forma de borradores en el año siguiente. Presidido por un reconocido profesor universitario, Lorenzo Cachón, el relanzamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se entrelaza con la elaboración del *PECI*. Desde esta perspectiva, debemos congratularnos de un plan estratégico que nace con amplia participación de la sociedad civil (de los treinta vocales del Foro, veinte son de asociaciones de inmigrantes y de entidades sociales representativas) y con seria voluntad de consenso social.

El plan

Las 250 páginas del *PECI* están divididas en diez capítulos, que podemos agrupar en cuatro bloques. La primera parte ofrece una descripción de la realidad migratoria en España y de su percepción por la opinión pública de

nuestra sociedad (capítulo 2), un resumen del marco normativo internacional, europeo y español (capítulo 3) y una presentación de las políticas de integración de la población inmigrante desarrolladas en nuestro país y en el ámbito europeo (capítulos 4 y 5). De este modo se obtiene un diagnóstico de situación y un marco contextual en el que desarrollar el *Plan*. Dos breves pero importantes capítulos explicitan la filosofía política subyacente y la gobernanza del *Plan*, esto es, su voluntad de fomentar la cooperación y corresponsabilidad. La tercera parte está constituida por un único capítulo 8, más amplio y de carácter técnico, que detalla los objetivos, programas y medidas concretas en cada una de las doce áreas de intervención en las que divide las políticas públicas de integración: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, mujer, igualdad de trato, participación, sensibilización y codesarrollo. La cuarta parte aborda cuestiones prácticas tales como la gestión y evaluación del *PECI* (capítulo 9) y los presupuestos asignados (capítulo 10).

Cabe destacar que las premisas de filosofía política del *Plan* recogen planteamientos habituales en el mundo académico y, de manera más importante quizá, en las directrices y recomendaciones de la Unión Europea. Desde aquí, se concibe la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua entre la población autóctona y la inmigrada, por lo que las políticas de integración se dirigen a la ciudadanía en su conjunto. Es consciente de la necesidad de adoptar un enfoque integral, global y transversal; apuesta por promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general; subraya la responsabilidad compartida por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a la población inmigrada, y el conjunto de la sociedad. Por lo mismo, el propio *Plan* se entiende como un marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil. Además de estas seis premisas, el *PECI* explicita sus tres principios políticos inspiradores en las páginas 120-124:

- 1.º *El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrada y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.*
- 2.º *El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.*

3.º *El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.*

Los distintos bloques que conforman el *PECI* (sociológico y contextual el primero, de filosofía política el segundo, técnico el tercero y de gestión política el último) están bien trabados entre sí, aunque no siempre se vea la necesaria concatenación de los sucesivos pasos del *Plan*. Por ejemplo, no están claros los criterios de distribución de recursos económicos entre las diversas áreas de intervención. Es llamativo que el 40% vaya a educación, siendo así que se trata de una competencia transferida a las Comunidades Autónomas; el área de acogida recibe el 20% del dinero previsto, mientras que el 11% del total se dedica al área de empleo. Quizá esta distribución se explica por la existencia previa del ya mencionado Fondo para la acogida y el refuerzo educativo, y no tanto por coherencia con el diagnóstico de situación. En este sentido, no está claro si estamos ante un plan «estratégico» en el sentido riguroso del término. Y es que, si bien marca objetivos, líneas de actuación y medidas evaluables, no parece claro que logre articular una estrategia global, con prioridades temporalizadas y asignación de recursos adecuados.

El trasfondo

Hasta aquí llega nuestra somera presentación inicial del *PECI* que, como puede observarse, ofrece planteamientos sensatos y avances significativos respecto a la situación anterior. Ahora bien, un análisis más detallado muestra que las luces señaladas no están exentas de ambigüedades o limitaciones.

En primer lugar, si reflexionamos acerca del enfoque de integración que maneja el *Plan*, descubriremos en él una preponderancia casi exclusiva de la perspectiva jurídico-política. Según este enfoque, un individuo está bien integrado cuando se le reconocen sus derechos y hace uso de ellos activamente en la convivencia, dentro de un marco jurídico adecuado. Este planteamiento predomina no sólo en el *PECI*, sino que es el habitual en los gobiernos de los países europeos. Ahora bien, una cosa es asegurar las condiciones de posibilidad para la integración y otra muy distinta (y más compleja) es la integración como tal. Por ello, no conviene olvidar que hay

otros enfoques teóricos que enriquecen la noción de integración y que no deben quedar al margen de la acción política. Siguiendo al profesor Andrés Tornos, reseñamos al menos los enfoques estructural–funcionalista (que, de algún modo, sí está presente en los planteamientos del ministro Caldera), psicosocial e interaccionista. Con esto subrayamos que la integración de los inmigrantes no se logra simplemente con leyes, reglamentos o planes estratégicos (por necesarios que éstos sean), sino que pasa muy especialmente por la interacción cotidiana en todos los ámbitos y espacios sociales¹. En este contexto cobra especial relevancia la reciente y atinada afirmación del cardenal Rouco en su carta pastoral *Inmigrantes y madrileños, una sola familia*, cuando indicaba que «vivir, cultivar y desarrollar el don de la comunión es necesario en un contexto plural, complejo y cambiante».

Lo dicho hasta ahora ayuda a comprender dos limitaciones evidentes asociadas al énfasis en el enfoque jurídico–político del *Plan*. Por un lado, éste se ciñe a los inmigrantes regularizados, aunque es de todos conocida la presencia entre nosotros de miles de personas en situación irregular (algunos de ellos en circunstancias tan dramáticas como los llamados ‘inexpulsables’, es decir, aquellas personas que han recibido una orden de expulsión nunca realizada y que, por tanto, son condenadas a la inexistencia social). Por otro lado, un elemento tan básico para la participación y la integración ciudadana como es el derecho a voto está limitado por la Constitución Española a las elecciones municipales y al criterio de reciprocidad, y por tanto es abordado en el *PECI* con gran realismo, limitándose a impulsar convenios bilaterales que faciliten esta posibilidad.

Yendo aún más al fondo, se impone una reflexión acerca de los grandes principios que quiere impulsar este *Plan*, comenzando por los dos incluidos en el título, integración y ciudadanía. ¿Cómo hablar de integración de los inmigrantes cuando la cohesión social brilla por su ausencia? ¿Hasta qué punto es sensato ofrecer el horizonte de la ciudadanía cuando ésta se encuentra en una situación tan apática, de crisis tan clamorosa? Es sumamente discutible, además, que un plan gubernamental (cualquiera que sea) pueda recomponer el compromiso ciudadano y la vertebración social. Cuando así se piensa, los resultados pueden ser tan descorazonadores como los de las elecciones a las mesas de diálogo y convivencia en el municipio de Madrid celebradas en el

¹ Véase el editorial de *Razón y fe*, «Emigración: menos reforma legal y más plan social» (n.º 1.225, noviembre 2000, pp. 263-271).

pasado mes de noviembre, cuya participación fue del 0,31%. La convivencia, la integración, la ciudadanía y la participación son realidades mucho más hondas y dinámicas de lo que un plan jurídico o técnico puedan abarcar.

La recepción y puesta en práctica

En lo que respecta a la recepción del *PECI*, llama la atención, en primer lugar, que haya pasado casi inadvertido para la opinión pública, siendo así que el fenómeno migratorio es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. Quizá estemos ante otro fracaso del gobierno a la hora de transmitir sus líneas políticas fundamentales al conjunto de la sociedad. O quizá haya un vergonzante e inconsciente 'pacto de silencio' entre los principales partidos: como si el PSOE evitase justificar que gasta 2.000 millones de euros para los inmigrantes y el PP evitase decir que se opone a la integración ciudadana de los inmigrantes. En todo caso, la presentación del *PECI* parece una oportunidad perdida para dinamizar un amplio debate social cada vez más necesario, para socializar los acuerdos logrados, para ir generando un consenso en torno a principios y lenguaje compartidos y para enfocar la integración de los inmigrantes desde la perspectiva de un gran pacto de Estado, no limitado a la elite política, académica o social.

En segundo lugar, la ineludible articulación del *Plan* con el resto de las acciones que inciden en la integración de los inmigrantes nos lleva a considerar al menos los tres ámbitos siguientes. (i) Es en el ámbito local (barrio, ciudad, pueblo) donde tiene lugar la integración cotidiana y la práctica real de la ciudadanía, por lo cual es necesario valorar adecuadamente el poder municipal. (ii) Las competencias en torno a la integración están transferidas a las Comunidades Autónomas, de modo que el *PECI* debe coexistir con los catorce planes autonómicos actualmente vigentes. Es posible que uno de los puntos cruciales para la implementación efectiva de este *Plan* se encuentre en los «Planes de Acción Autonómicos» que se prevé concertar anualmente. (iii) Una integración normalizada de las personas inmigrantes sólo será posible si este *Plan* se articula correctamente con los diversos planes del gobierno central en torno al bienestar y la cohesión social, tales como el de Inclusión, el de Vivienda o el de Empleo.

Bien mirada, la política española de migración sigue siendo excesivamente reactiva, a remolque de la situación. Si de verdad queremos dar el paso a una

política propositiva y anticipatoria que haga posible una verdadera integración de los inmigrantes, es indispensable conjugar adecuadamente los ámbitos local, autonómico, estatal e internacional. Como el propio texto reconoce, quizá sea ésta la verdadera 'piedra de toque' del *PECI*, pero sus concreciones son aún difusas y por tanto deberemos esperar a sus realizaciones prácticas.

Un tercer elemento fundamental es de tipo económico y se refiere a la asignación de recursos. El presupuesto previsto para el *Plan* en el período 2007-2010 asciende a 2.005 millones de euros, es decir, unos 500 millones anuales. Para hacerse una idea de la magnitud de esta cantidad, conviene recordar otros dos datos. La dotación presupuestaria del Plan GRECO para el año 2002 fue de 250 millones, cantidad que incluía el control de fronteras, los centros de internamiento y otras partidas que no deben considerarse como de integración social. En este sentido, el *PECI* supone un nítido avance respecto a la situación anterior. El segundo dato a considerar, a modo de ejemplo, es que el presupuesto del Plan de Inmigración de la Comunidad Autónoma de Madrid para los tres años del período 2006-2008 asciende a 4.000 millones de euros. Podríamos decir que, si bien los ayuntamientos constituyen el ámbito de integración por excelencia y si bien el gobierno central tiene la responsabilidad de articular una política de integración y cohesión social (a ello responde el *PECI*), es la administración autonómica la que juega un papel central en la gestión de los recursos económicos disponibles.

Hablando del seguimiento y evaluación, el propio *Plan* afirma que uno de los instrumentos para ello será «el *Cuaderno de buenas prácticas*, que recogerá informaciones sobre experiencias de interés puestas en marcha bajo el paraguas del Plan Estratégico» (p. 239). Además de la interesante definición del *Plan* como paraguas que aglutina diversas medidas, y más allá de que la expresión 'buenas prácticas' se haya convertido en un término de moda, esta afirmación apunta a una realidad especialmente apropiada para nuestra situación. Al ser España un país de inmigración reciente, las políticas de integración son aún incipientes y el caudal de experiencias locales es todavía muy inferior al de otros países, pero eso no impide que exista ya una sabiduría acumulada que es imprescindible conocer, valorar, sistematizar y compartir. Por ello, esta herramienta es asimismo coherente con la batería de medidas propuestas por el *Plan*, que apuesta por la investigación, intercambio de experiencias, identificación y transferencia de buenas prácticas en todos los ámbitos de intervención.

El balance del *PECI* debe ser, de acuerdo con lo dicho, matizado. Es positiva la apuesta por la integración de los inmigrantes, en condiciones de igualdad; la unificación de las políticas migratorias desde la óptica de los derechos y el bienestar social; los cauces de participación y corresponsabilidad que proporciona a la sociedad civil. Queda por ver, por otro lado, cómo se hace operativa una integración bidireccional que afecta al conjunto de la sociedad; cómo se articula el *Plan* con los diversos ámbitos de una realidad política y administrativa descentralizada; cuántos son y cómo se emplean los recursos económicos disponibles; cómo se viven estos principios en la convivencia cotidiana. El riesgo consiste en que este plan estratégico se quede en papel mojado y no se haga eficazmente operativo. ■