

LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN ESPAÑA: EL MODELO PATCHWORK

LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN ESPAÑA: EL MODELO PATCHWORK

ANTIDIO MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA *

Resumen: *La hipótesis cardinal de este artículo es que las diferencias entre comunidades autónomas en el planteamiento y desarrollo de sus políticas de integración para inmigrantes, que se explican a través de sus planes de integración como herramienta programática, obedecen a factores políticos y socio-estructurales. Sin embargo, esta diversidad autonómica no da lugar a diferentes modelos autonómicos, sino que es la raíz del modelo de integración español, que podemos denominar como un modelo patchwork, ya que son variaciones del mismo sistema y que crean uno en conjunto. El esfuerzo ha sido demostrar que la heterogeneidad autonómica en la aplicación de políticas de integración, junto con la combinación de rasgos del régimen mediterráneo de bienestar y una diferencia de características entre el sistema migratorio temporal de mano de obra y el de instalación sedentaria, inciden en que el sistema migratorio español se esté configurando como un modelo singular en la Unión Europea.*

Palabras clave: *Políticas de integración; Inmigración; Planes; Estado de Bienestar, Comunidades Autónomas.*

Abstract: *The main hypothesis of this article is that differences in autonomous communities immigrant integration policies, are*

* Universidad Pública de Navarra y Gobierno de Navarra.

due to politic and socio-structural factors. Although, this autonomic diversity doesn't generate different models, it can be considered as the source of the Spanish integration model, which could be assimilated to the patchwork model. We have demonstrated that the autonomic heterogeneity in the application of the integration policies, influences the fact that the Spanish migratory system is becoming a unique model in the EU. Additional explanatory variables for these differences are the features of the Mediterranean Welfare State and the system of temporary migration.

Keywords: *Integration policies; Immigration; Plans; Welfare State; Autonomous communities.*

INTRODUCCIÓN

Este artículo se basa en la Tesis Doctoral titulada *Perspectiva comparada de las políticas de integración social para inmigrantes en las CCAA. Periodo 2000-2005* y que fue defendida por el autor en 2008. El núcleo de la investigación ha sido la comparación y el análisis de las políticas de integración para inmigrantes que desarrollan algunas autonomías mediante planes transversales multi-dimensionales.

La investigación aplicada ha consistido en analizar los planteamientos y la ejecución de dichos planes, ya que son el instrumento de concreción de estas políticas. Anteriormente, autores como Bonino *et al.* (2003) han examinado la previsión de estos documentos o han analizado a algunas CCAA (Solé e Izquierdo, 2005; Aja, Montilla y Roig, 2006). El estudio que da origen a este artículo aborda además la plasmación y el recorrido que han tenido las medidas diseñadas en todos los ámbitos planteados.

Los planes analizados han sido superados por otros documentos similares. Sin embargo, las sinergias y las estrategias desarrolladas siguen en vigor en la mayoría de comunidades. Por este motivo las reflexiones que presentamos mantienen su plena actualidad porque no ha habido un cambio de rumbo significativo en esta materia en ninguna comunidad. Las líneas estratégicas que se analizan y exponen en este artículo apenas han variado. Aun así, para su actualización el artículo ha tenido en cuenta los importantes desarrollos políticos que han acontecido desde entonces a nivel nacional y autonómico, al igual que otras contribuciones académicas posteriores.

METODOLOGÍA

La principal herramienta utilizada, además de un exhaustivo análisis documental de los planes autonómicos en la materia, de sus respectivas evaluaciones y de otros documentos sectoriales análogos¹, fue la entrevista a 117 expertos en materia de políticas de integración de inmigrantes en doce CCAA. Teniendo en cuenta que se intentaba siempre entrevistar a la persona que ostentara la responsabilidad en materia de inmigración en cada ámbito, el perfil establecido para estas entrevistas fue el siguiente:

1. La persona máxima responsable del Gobierno autonómico en la materia.
2. Un miembro de la oposición política en esa comunidad.
3. Una persona de la Delegación del Gobierno o de la Oficina de Extranjeros.
4. Una persona funcionaria de los Servicios Sociales de Base.
5. Un miembro de ONG o sindicato que trabaje con inmigrantes.
6. Un miembro de alguna asociación de inmigrantes.
7. Quien supervisara los procesos de desarrollo y/o evaluación de cada Plan.
8. Un miembro perteneciente a la patronal de la Comunidad Autónoma.

En la mayoría de las comunidades autónomas este esquema se amplió en función de la disponibilidad de otras personas, siempre que encajaran en este diseño, de modo que la media de actores entrevistados por comunidad fue de diez. Las entrevistas fueron de carácter semiestructurado y con preguntas basadas en un guión. No obstante, se hacía hincapié en las especificidades de cada comunidad y de cada plan en concreto, así como en la intervención del ente u organismo al que pertenecía cada actor entrevistado.

El propósito era, entrevistando a personas del máximo nivel o implicación en cada ámbito, comprobar cómo se han producido realmente los procesos de elaboración y ejecución, así como que estos expertos expresaran su opinión sobre los aspectos más relevan-

¹ Obviamente, en la bibliografía de este artículo sólo aparecen los documentos citados expresamente en el mismo, ya que si se citaran los utilizados en el estudio las referencias hubieran sido mucho más prolifas.

tes de las políticas que su respectiva Comunidad Autónoma hubiera puesto en marcha —o no— en materia de integración de inmigrantes. De este modo se profundizó en el *policy making* (¿por qué se hizo, cuándo y cómo?), así como en el análisis y posible tipología de las políticas y planteamientos de cada Autonomía.

Por orden cronológico, el trabajo de campo se llevó a cabo entre 2004 y 2005 en: Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid, Andalucía, País Vasco y Navarra. Aunque en ese momento no disponían de un plan transversal, cabe señalar que se incluyó para el estudio a Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura porque en ese momento sus planes contra la exclusión incluían medidas específicas dirigidas al colectivo inmigrante.

CLAVES PARA LA ARTICULACIÓN DE UN MODELO DE INTEGRACIÓN

En primer lugar es preciso distinguir el uso del concepto de integración entre su acepción descriptiva y la normativa (Giménez, 1998). En la primera la integración se utiliza para explicar los procesos y elementos que cohesionan una sociedad, mientras que en la segunda se aplica a la inserción social de inmigrantes en igualdad de derechos y obligaciones. Hoy en día, la integración de inmigrantes evidencia una vez más el problema sociológico no resuelto de la integración en las sociedades modernas.

En el debate actual se tiende a caer en reducciones culturalistas y se obvian argumentaciones comprensivas basadas en lógicas de funcionamiento de la sociedad. Los modelos basados en rasgos culturalistas contienen una perspectiva que a veces desemboca en problemas identitarios. Sabatier y Berry (1996) exponen cómo se produce la estrategia de aculturación, pero las pautas culturales no marcan estrictamente todo el proceso que implica la integración. No todas las diferencias pasan por la lengua, la identidad y la religión, ya que existen diferencias en las políticas sociales y éstas se convierten en un elemento básico para analizar las políticas migratorias.

Este artículo parte de un concepto de integración con una base material y cívica (Pajares, 2005). La atención se fija en ámbitos culturales, pero sobre todo en aspectos sociales, económicos y políticos. En este proceso bidireccional es preciso tener en cuenta as-

pectos más materiales como la reducción de las desigualdades, la ubicación en la estructura social, el reconocimiento y garantía de derechos políticos y sociales o la mejora de las condiciones de vida, que inciden notablemente en la cohesión social.

En nuestra opinión, la integración de inmigrantes se asemeja a un prisma de diferentes dimensiones (Ribas, 2004) y en donde son claves las «políticas de integración holísticas» (Comisión Europea, 2003), que suponen un planteamiento multidimensional defendido también por el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Para ello, hay que partir de la premisa de que todas las personas dispongan de igualdad de derechos y de oportunidades en cada plano y tengan la plena consideración de ciudadanas.

Ahora bien, es cierto que en los últimos años el énfasis en las concepciones más represivas y culturalistas ha adquirido un paulatino protagonismo público y político (un ejemplo fue la aprobación por el Parlamento Europeo en 2008 de la mal llamada Directiva de retorno). El contexto europeo parece reforzar estas cuestiones y así países como Francia u Holanda promueven la participación vinculante en programas o contratos de integración como un ingrediente esencial del marco jurídico de inmigración y un requisito exigible a las personas inmigrantes (Carrera, 2006 y 2009).

Las prácticas relacionadas con la integración de inmigrantes tienen nexos con los procesos históricos e institucionales de un país, de forma que determinan la filosofía de integración (Favell, 2001) que cada país emplea en su entorno. Estas idiosincrasias o ideologías se han identificado más claramente en países como Francia y Reino Unido. Todavía es prematuro decir que hay una filosofía de integración española y menos aún autonómica, pero los datos indican que se puede estar configurando cierto modelo o estrategia de integración. Cabe pensar que España tiene una serie de características comunes y por lo tanto lo que expresan no son modelos distintos entre CCAA, sino variaciones dentro del sistema español que afectan a su conjunto.

Este modelo o estrategia se basaría en tres ámbitos: 1. La heterogeneidad interna en la aplicación de las políticas de integración social (Rodríguez Cabrero, 2004); 2. Una combinación de rasgos de los sistemas migratorios de mano de obra y de instalación sedentaria (Moulier-Boutang y Papademetriou, 1994), en donde una característica singular es un mercado de trabajo basado en la precariedad y en la alta demanda de trabajo no cualificado; 3. Las características del

régimen *mediterráneo* de bienestar (Ferrera, 1996; Moreno, 2001). En estos puntos coincide en gran medida con Italia y se diferencian de la mayoría de países europeos. Por este motivo incluso no es aventurado plantear una nueva categoría migratoria que abarca a algunos países del sur de Europa, como ya ha sido avanzada por otros autores (Baldwin-Edwards, 1991; King, 2000).

Si es fundamental dar relevancia metodológicamente al ámbito nacional como nivel de análisis en materia de inmigración, parece clave atender a lo que sucede en el nivel subnacional, que es el que asume gran parte de las políticas sociales de integración. La característica básica de la estrategia de integración española es que sus políticas dependen sobre todo de las CCAA, que a su vez forman un mapa heterogéneo. Esta diversidad se sustenta en que el número de personas extranjeras es muy diferente en el conjunto del territorio y que, además, existen diferencias en la situación de estos colectivos, tanto entre las autonomías como incluso en el seno de ellas.

Una peculiaridad es que el control de la inmigración se encuentra en manos del Estado y, sin embargo, las autonomías desarrollan la mayoría de las competencias que afectan a la integración —servicios sociales, salud, educación, empleo y vivienda—, cuyo ejercicio se comparte a veces con entes locales (Roig, 2002; Montilla, 2006). En consecuencia se establece un doble control: a nivel central y autonómico. Este sistema implica que otras Administraciones asumen los procesos de integración, que pueden evolucionar de forma diferente en cada territorio. De este modo el marco en el que se desenvuelve la política de integración de inmigrantes tiene rasgos difusos.

En España hay una estratificación de la inmigración que conforma unas áreas de asentamiento y que se basa en características socio-estructurales de los territorios de acogida. Diversos autores como Pumares (2003) y Laparra (2008) aventuran ciertas zonas o espacios en donde esta configuración influye en la instalación de inmigrantes, que se resumen en: *a)* Áreas metropolitanas; *b)* Zonas de agricultura intensiva; *c)* Zonas de recepción de la inmigración ilegal o espacios frontera; *d)* Zonas de alto dinamismo económico; *e)* Zonas de menor dinamismo económico, y *f)* La cornisa cantábrica.

Las políticas institucionales de integración tienen relación con las características de la sociedad de acogida. Estos elementos estructurales son esenciales para determinar las posibilidades de integración y es a partir de esta realidad cuando se conforma el *potencial*

integrador de una sociedad (Laparra, 2008). Este concepto está relacionado con la estructura económica y demográfica de esa sociedad, con la función que cumple dentro de la dinámica de los flujos migratorios —y con su posición dentro de la división del trabajo—, así como con la capacidad institucional para garantizar una adecuada acogida a los nuevos residentes. El mercado de trabajo y el modelo de bienestar se configuran por tanto como elementos determinantes del potencial integrador. Así, el mercado laboral condiciona las posibilidades de inserción, ya que en la actualidad predomina la oferta de puestos de trabajo no cualificados, imbuidos además de una alta tasa de precariedad. Y respecto al régimen de bienestar la diversidad autonómica conlleva reveladoras diferencias en la praxis a través de la calidad, de la cobertura de sus prestaciones y de la imbricación del tejido social (Rodríguez Cabrero, 2004).

LOS ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO DE LOS PLANES DE INTEGRACIÓN

El proceso de elaboración

En el año 2009 las comunidades que cuentan con documentos transversales en los que plasman sus modelos de integración son, por orden de aprobación desde 1993: Cataluña, Madrid, Baleares, Andalucía, Murcia, Canarias, Navarra, País Vasco, Aragón, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Galicia.

Aun partiendo de la base de la diversidad autonómica, la inexistencia de un plan de integración estatal coherente ha sido el germen para la proliferación de todo tipo de planes autonómicos. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 y el Programa GRECO de 2001 no afrontaban la integración desde una perspectiva global y, de hecho, éste último hacía más hincapié en el control que en la integración (Izquierdo, 2004). Ambas estrategias no buscaban realmente la cohesión social ni comportaron, más allá de las buenas palabras, la coordinación entre administraciones, que es clave en esta materia. Por ello este escaso marco ha sido un déficit palpable para las CCAA y quizás ha conllevado una mayor heterogeneidad en los planteamientos y en las prácticas.

La ubicación administrativa de cada plan —el área encargada de su impulso— condiciona en parte la orientación de la política

de integración de cada autonomía. La mayoría se inscribe habitualmente en el área de Servicios Sociales, pero paulatinamente se tiende a trasladar la gestión de estas políticas a ámbitos de índole más transversal y un ejemplo paradigmático es Andalucía. En cambio, Baleares, Madrid y la Comunidad Valenciana son las únicas que, gobernadas en esos momentos por el Partido Popular, crearon una Consejería específica para la gestión de la inmigración.

La estructuración de los planes autonómicos es diferente (Pajares, 2005), pero conserva rasgos comunes. Vidal Fueyo (2007) destaca tres características esenciales para asegurar su eficacia: un buen diagnóstico previo de la situación, la exposición de indicadores concretos de seguimiento y la incorporación de un presupuesto económico. Por su parte, Bonino *et al.* (2003: 183-184) sintetizan las ideas expuestas y denominan «principios generales» a los ejes que abordan el concepto de integración, mientras que los «principios operativos» son los rasgos que deben existir para que se desarrollen eficientemente estos procesos. En general, los principios y objetivos son análogos: integración, interculturalidad, normalización, etcétera. Sin embargo, estos términos poseen diferentes significados y representan el desarrollo de políticas heterogéneas (Montilla, 2006). Los conceptos que despiertan más controversia, sobre todo en la práctica, son la «atención específica» y «normalización». Por ejemplo, lo que para Madrid y Murcia es adecuación a la realidad, para Navarra es incumplimiento del principio de normalización y se convierte en una especialización no adecuada.

La filosofía de casi todas las comunidades apuesta en teoría por aplicar políticas de integración multidimensionales. Las definiciones del término «integración» incluyen a la población autóctona como co-responsable en este proceso de interacción. En la práctica, la integración se estructura a medida que se prolonga la estancia de la persona inmigrante y se basa sobre todo en rasgos asimilacionistas en el conjunto del territorio. Aun así, comunidades como Cataluña, Navarra y País Vasco enfatizan la cohesión social como concepto básico para la integración entre población extranjera y autóctona.

Los cinco actores intervinientes

En estas políticas intervienen las Administraciones autonómica, local y central, las ONG y los agentes sociales y el asociacionismo ét-

nico. Los modelos teóricos de gestión —basados en la responsabilidad que los planes otorgan a cada actor— y en la toma de decisiones —basados en la representación que estos actores tienen en los Foros de integración— se observa que son una mera aproximación a lo que ocurre en la realidad. Aun así, el peso de estos actores es un instrumento válido para observar hacia dónde se dirige cada tendencia. Una clave es que las Administraciones reducen la implicación del tejido social a la mera aplicación de políticas de integración. En general no otorgan a las ONG ni a los agentes sociales la posibilidad de participar activamente en el proceso de toma de decisiones (Zapata-Barrero, 2004). Del mismo modo, tampoco les conceden una capacidad de crítica real a la hora de evaluar estas políticas. La evolución de los Foros de integración, órganos encargados de la participación social, muestra que este tipo de organizaciones suele ser relegada a la mera ejecución de los programas.

Por su parte, el asociacionismo inmigrante posee un rol secundario. Estos colectivos participan en los Foros, pero las autonomías apenas les confieren la gestión de sus acciones, pese a que el fomento de sus redes es un objetivo prioritario. Hay factores propios de las Administraciones que influyen, como son la desconfianza que produce la gestión de una entidad cuyos promotores no dan a veces razones de viabilidad suficientes y la preocupación de que demanden un campo de intervención que se estima aún no le corresponde a este asociacionismo. Ahora bien, hay elementos de este tejido que también inciden negativamente, como son: *a*) la debilidad general del movimiento asociativo; *b*) las diferencias entre asociaciones, que representan en ocasiones intereses particularistas, y *c*) las prioridades de la población inmigrante, más (pre)ocupada a menudo en otros temas que en formar parte de una asociación.

La Administración local es un ámbito básico para la articulación de este tipo de políticas, pero su implicación es muy desigual. En muchas comunidades la insuficiencia de los recursos y cierto desinterés por implementar políticas serias de integración han lastrado en este espacio las intenciones de los documentos autonómicos o, incluso, locales. Los planes locales son el futuro inmediato de muchos planes autonómicos o, al menos, su continuación, aunque su aparición ha sido poco frecuente. Las razones más comunes para el surgimiento de estas iniciativas transversales son: *a*) una tasa de inmigrantes por encima de la media, *b*) un tamaño de la población superior a los 10.000 habitantes, y *c*) cierta voluntad política de

avanzar en la materia, a menudo basada en un consenso de partidos o al menos con escasa oposición. Los contenidos de estos planes se han centrado en la promoción de la convivencia y la cohesión social en el nivel local.

En general, la participación del Estado en las políticas autonómicas se restringe al tratamiento de la documentación y a temas de índole laboral, como la Inspección de Trabajo y el contingente. Sin embargo, no hay homogeneidad en los criterios de la Administración periférica estatal y hay variaciones en la aplicación en cada territorio. En ocasiones se utilizan diferentes criterios entre las provincias de una comunidad —y entre autonomías— ante situaciones similares y esto repercute en la política autonómica.

La relación entre la Administración del Estado y las autonómicas no produjo sinergias adecuadas para el impulso de las políticas de integración en la mayoría de los territorios hasta 2005. Económicamente, la suma máxima recibida por las autonomías a través de los convenios que el Estado tenía para la integración de inmigrantes a través del IMSERSO fue de 7,6 millones de euros en 2004. Lo cierto es que hasta entonces no tenía ninguna base hablar de un modelo de integración español, sobre todo en comparación con los habituales referentes europeos. Así, no había una marcada filosofía de integración ni un proyecto normativo identitario a nivel nacional y es innegable que las administraciones autonómicas y locales llevan a cabo políticas muy heterogéneas.

Carrera (2009) incluso habla de la existencia de un «no-modelo» de integración español que se inspira en las prácticas de otros países. Aun así, las características de las CCAA, en cuanto su diversidad interna y externa, quizás pudieran ser elementos suficientes para hablar de un conglomerado español cuyo *no-rasgo* sería la indefinición que provoca esta heterogeneidad. Sin embargo, en 2005 hubo un punto de inflexión y desde entonces el Gobierno ha puesto en marcha una estrategia global de integración que incide en que articula ese modelo *patchwork* de integración de modo más coherente. Los instrumentos que inciden en esta lógica son el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo o FAAIIRE —la herramienta financiera— y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración —la herramienta política—.

El FAAIIRE se distribuye en base a unos criterios muy concretos y supuso en 2005 la primera piedra de una acción que vincule al Estado con las políticas autonómicas de integración. Este Fondo

dota de financiación específica a las CCAA y a los municipios para las actuaciones que desarrollan en esta temática y sus recursos se han incrementado hasta los 200 millones de euros al año. Su Marco de Cooperación define doce ejes: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, participación, mujer, sensibilización y codesarrollo, en donde se enmarcan las actuaciones incluidas en los Planes de Acción para la Acogida, la Integración y el Refuerzo Educativo de Inmigrantes a desarrollar por las comunidades.

Cada comunidad suscribió en 2005 un convenio de colaboración con el Estado y los proyectos a desarrollar se recogen cada año en un Plan de Acción que sigue un procedimiento similar para su elaboración y estructuración por ejes (Cachón, 2008). En este punto hay un rasgo esencial: el Estado aporta esta financiación que se complementa en parte por cada Comunidad Autónoma, pero son las CCAA quienes deciden en qué políticas sociales invierten estos recursos económicos. De acuerdo a sus necesidades cada Autonomía reparte el dinero bajo sus propios criterios. Hasta ahora se vislumbran algunas pautas comunes, que se ejemplifican en territorios tan dispares como Navarra (Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, 2008) y Castilla-La Mancha (Dirección de Trabajo e Inmigración, 2008): *a*) estos recursos se utilizan para aliviar las necesidades de comunidades y ayuntamientos, financiando actuaciones que ya se desarrollaban o paliando espacios que se hallaban bajo una infra-intervención; *b*) el aumento de municipios que reciben apoyo implica que en casi toda la geografía autonómica haya algún dispositivo de atención a inmigrantes; *c*) se posibilita que entes locales con pocos recursos económicos inicien actividades para la integración de la población inmigrante; *d*) se produce una coordinación interinstitucional en un tema en el que es fundamental la intervención de todas las administraciones.

En este sentido, anualmente cada autonomía debe presentar una Memoria técnica sobre la gestión del FAAIRE en su territorio y esto mejora la coordinación de las políticas de integración. No obstante, algunas comunidades parece que conciben la participación del Estado únicamente como la de un ente suministrador de recursos económicos y no desean ninguna intromisión en la estructuración de su política. Un ejemplo es la reticencia de algunas comunidades, como La Rioja, a entregar una planificación de sus actividades que justifique los ingresos económicos del FAAIRE. Estas reticencias quizás

tienen que ver con el sistema de funcionamiento de este Fondo, que implica un control central de las lógicas de acción y prioridades de las políticas de integración de las CCAA. Sin embargo, parece más presumible entenderlo en términos de confrontación política, ya que el Estado no se inmiscuye en qué proyectos se han invertido los recursos, sino que trata de comprobar simplemente que ha habido un gasto.

La estrategia de integración desarrollada por el Estado se reforzó en 2007 desde el punto de vista político con el PECEI, cuyas áreas coinciden con los ejes del Fondo. El PECEI tuvo un plural proceso de elaboración y se articula a través de los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad que también pudieran plantearse desde la lógica antidiscriminatoria porque enfatizan la creación de una sociedad cohesionada (Cachón, 2007). Por ello el PECEI se dirige tanto a la población autóctona como a la alóctona, ya que pretende «potenciar la cohesión social a través del fomento de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de la población inmigrada a la sociedad española y el respeto a la diversidad» (MTAS, 2007: 7). En definitiva, es la primera vez que, mediante un modelo que pretende dar cohesión a la intervención autonómica, hay una implicación del Estado en las políticas de integración. Con ello se ofrece un marco de actuación para que cada comunidad, con sus propias características, adapte de manera diversa luego los recursos a su entorno.

La influencia de la adscripción política

Algunos gobiernos autonómicos han utilizado su peso político para participar en el debate estatal sobre la inmigración, tanto para apoyar las posiciones del partido que los sustenta como a la inversa. La orientación política ha derivado, en ocasiones, en un uso partidista de la inmigración como forma de desgaste. En esta línea, la judicialización de ciertas normas autonómicas o estatales en materia de inmigración es la constatación de las dificultades de articulación y de coordinación del modelo.

La primera vez en la que se evidenció fue cuando todas las autonomías que no mantenían lazos de apoyo con el PP interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra el Título I de la Ley Orgánica 8/2000, que modificó la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y

libertades de los extranjeros en España y su integración social. En este sentido, cabe recordar que el Tribunal Constitucional falló en 2007 a favor de los demandantes a través de la Sentencia 236/2007, entre otras sentencias similares.

Más tarde el cambio de Gobierno en el año 2004 propició una exigente reivindicación de recursos de Murcia, Comunidad Valenciana y Madrid, que fue en paralelo con una disminución del discurso crítico de algunas comunidades gobernadas por el PSOE. En este sentido, estimamos que la divulgación de los recursos económicos aportados en materia de integración de inmigrantes está relacionada con un intento de aprovechamiento político para publicitar el esfuerzo realizado y defender cada discurso.

En general, en el campo de las políticas sociales se ha construido cierta política migratoria autonómica, pero ésta es fragmentaria, como efecto de la confluencia de procesos políticos de signo muy diferente. Las comunidades con una identidad política más diferenciada y que aspiran a mayores cotas de descentralización —habitualmente con la presencia del nacionalismo— han ido construyendo sus reivindicaciones políticas y reclamando una mayor capacidad de autogobierno en el conjunto de la política migratoria, sobre todo en el control de los flujos y en la regularización de inmigrantes.

En estos últimos años, Cataluña y País Vasco son los dos territorios que han intentado con más claridad la búsqueda de un elemento de identidad propio desde un punto de vista nacionalista y, por ende, establecer una política autonómica de inmigración. Esta cuestión se observa en la conjunción de diversos factores. Estos son:

- Las políticas que intentan llevar a cabo fomentan, a nivel teórico, un sentido de la ciudadanía amplio e inclusivo e inciden en la cohesión de esa sociedad.
- La interposición mutua y continuada de recursos de inconstitucionalidad y de conflicto de competencias entre el Estado y estas autonomías.
- La solicitud de competencias en manos del Estado (el *Plan Ibarretxe* otorgaba la ciudadanía y nacionalidad vasca a todas las personas residentes en Euskadi, pero no se aprobó; el *Estatut* arroga a la Generalitat la gestión ejecutiva de los permisos de trabajo de extranjeros y su participación en las decisiones estatales sobre inmigración de trascendencia para Cataluña).

- La articulación de dispositivos en el extranjero tendentes a un control de los flujos y a la orientación para futuros inmigrantes (con la alusión al Québec como paradigma y referente de región con competencias en inmigración).
- Este discurso se ha ligado también a que quien arribe sepa la lengua vernácula (catalán y euskera) o manifieste la voluntad de aprenderla.

Canarias muestra elementos de identidad que coinciden con estos rasgos: *a)* un sentimiento de pérdida de identidad ante la afluencia de personas alóctonas; *b)* su Estatuto ampara la posibilidad de plantear al Estado propuestas sobre la residencia de extranjeros, y *c)* algunos partidos solicitan competencias en el control de flujos a través de la delegación de las competencias de permisos de trabajo y residencia. Sin embargo, la clave en este territorio parece tener más relación con su estatus en el mapa de la inmigración. El quid es que la capacidad de respuesta canaria a la inmigración irregular es muy limitada. Por ello, es significativo que el Gobierno de Canarias (2003) subrayara que la acogida a irregulares es una responsabilidad del Estado aludiendo a que éste no vigila correctamente la entrada y que el control de fronteras es competencia suya.

En la actualidad, los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía ejemplifican otra vía y aumentan implícitamente la responsabilidad de un territorio en el conjunto del sistema migratorio. Sin embargo, el modo en el que este modelo se concrete está aún pendiente de determinar y sin duda será objeto de controversias.

La estructuración de los procesos de control, coordinación y evaluación de los planes de integración

Las políticas de integración autonómicas se basan en que estas Administraciones poseen la competencia de gestión, seguimiento y evaluación de las acciones y la capacidad externa de influencia es escasa. En la mayoría la Administración autonómica copa estos órganos y la escasa atención a los Foros se contradice con el desarrollo de las políticas de integración, sustentadas en la actuación del tejido social.

En general, Andalucía es quien más destaca porque ha llevado a cabo lo que planteó inicialmente, es la única que ha expuesto los criterios metodológicos que guían su actuación y que ha publicado todos los documentos de evaluación efectuados. Las demás CCAA

apenas han abordado estos procesos de acuerdo a sus previsiones, sobre todo porque no han creado determinados órganos que habían planteado en un principio.

Así, la coordinación transversal en la Administración autonómica no es la norma habitual: en todas las comunidades hay áreas que no se han involucrado. En Andalucía, Aragón, Cataluña, Murcia y Navarra existe una Comisión Interdepartamental. La primera resalta a raíz de la estructuración efectuada, aunque tener varias provincias agudiza la dificultad en estos procesos. Por su parte, Aragón, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco articularon comisiones internas técnicas que apoyan esta coordinación.

La coordinación vertical ha sido escasa e inconexa. En las autonomías prácticamente no se han configurado órganos que incluyan a los tres niveles de la Administración, ya que sólo existe una Comisión Interadministrativa en Euskadi. En ocasiones parece que no hay ningún nexo en común, cuando la colaboración y coordinación entre administraciones es básica para la determinación y aplicación de las políticas sociales. Por ejemplo, el Consejo Superior de Política de Inmigración ha sido desaprovechado y apenas se han constituido Subcomisiones Bilaterales de Cooperación entre Estado y CCAA (Vidal Fueyo, 2007). No obstante, el FAIIIRE ha implicado la mejora de la coordinación en los tres niveles mediante la aplicación de ciertas pautas metodológicas en el control de la inversión que lleva aparejado cada proyecto.

Por su parte, la evaluación de estas políticas públicas muestra un claro déficit (Martínez de Lizarrondo, 2009a). Todas las comunidades, salvo Baleares y Cataluña, previeron una evaluación anual y/o final, pero en la práctica sólo Andalucía ha cumplido anualmente. Las estrategias autonómicas muestran dos rasgos: *a)* una tendencia a no realizar evaluaciones, pero también a no hacerlas públicas si se llevan a cabo; *b)* una sobre-ponderación de las actuaciones pretendidamente puestas en marcha, motivada por un afán de cumplimiento que conlleva una falta de objetividad.

En los casos en que se ha evaluado hay elementos que distorsionan el resultado de las políticas de integración. Estos aspectos son el cálculo de los recursos económicos invertidos y los parámetros de control del cumplimiento, que tienden a incrementar el número de medidas realizadas. Por este motivo, hay que mostrar reservas ante este tipo de evaluaciones, ya que tienden a ofrecer una muy buena imagen de la Administración.

Las comunidades que disponen de Foros para la integración de inmigrantes contemplaban su implicación en la evaluación y el seguimiento externo de los planes. Sin embargo, estos órganos apenas han realizado estos roles. Sólo Andalucía, Euskadi y Navarra —con su Comisión de Seguimiento— han proporcionado un espacio en donde el tejido social y otras Administraciones han participado en estos procesos. En cambio, el resto de Foros pasaron de ser impulsados a perder progresivamente periodicidad en la celebración de sus sesiones. La mayoría derivó hacia cierta inactividad, aunque algunos han recobrado el impulso tras el nombramiento de otras personas en sus presidencias.

LA IDENTIFICACIÓN DE DIFERENTES TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN AUTONÓMICAS

El Estado de bienestar es el marco utilizado por los planes autonómicos de integración de inmigrantes para llevar a cabo sus fines (Aja, Montilla y Roig, 2006). Sus áreas de intervención en general se corresponden con una idea de integración multidimensional. Estas áreas son la Educación, el Empleo y Formación, la Salud, los Servicios Sociales y la Vivienda. A ellas hay que sumar otras dos que la mayoría de comunidades liga a estas políticas sociales para intentar la articulación de un modelo de integración: la Sensibilización para la Convivencia y la Atención y Garantías Jurídicas.

De este modo, además de los factores externos citados, en la estructuración de un modelo de integración en relación con la población inmigrante los elementos cardinales para el resultado en cada área y en cada territorio son dos: la diversidad de las políticas sociales del bienestar en las comunidades autónomas —condiciones de partida, competencias y recursos— y la inclusión o exclusión de las personas inmigrantes en estos sistemas, así como la adaptación y adecuación de los propios sistemas a estas personas.

Diferencias significativas interautonómicas y en el seno de una misma comunidad

En el siguiente cuadro se observan algunas de estas cuestiones en cada Comunidad Autónoma. Éstos son los indicadores que hemos

elegido y que avanzan una imagen de diversidad inter-autonómica e intra-autonómica, pero podían haber sido otros y el resultado sería similar. Se exhiben conjuntamente porque estimamos que muestran la existencia de diferencias entre comunidades a la hora de desarrollar sus políticas sociales dentro de una misma línea estratégica. Para facilitar su comprensión hemos de decir que el cumplimiento efectivo de los rasgos se considera como un aspecto positivo.

CUADRO 1

ESTRUCTURACIÓN DE DETERMINADOS RECURSOS
O POLÍTICAS SOCIALES PARA LAS PERSONAS INMIGRANTES
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANALIZADAS

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	BALEARES	CANARIAS	CASTILLA-LA MANCHA	CASTILLA Y LEÓN	CATALUÑA	EXTREMADURA	MADRID	MURCIA	NAVARRA	PAÍS VASCO
Integración en el aula de alumnado con necesidades lingüísticas y/o curriculares	■	■	□	■	□	□	□	□	□	□	■	■
Acceso de «sin papeles» a formación para el empleo	-	-	□	-	-	-	-	□	□	-	□	■
Fomento y extensión de la tarjeta sanitaria	■	■	■	□	□	■	■	■	□	□	■	■
Acceso sin trabas a programa de rentas mínimas	-	□	■	□	□	□	□	□	□	□	■	■
Modificaciones legales para acceder a una vivienda	■	■	■	-	■	-	-	■	-	■	-	■
Fomento del empadronamiento	-	-	■	-	-	-	□	-	-	-	□	□

FUENTE: Elaboración propia.

■: Cumplimiento efectivo. □: De grado intermedio. □: Escaso. -: Nulo.

El primer ítem es cómo la red educativa integra en el aula de referencia al alumnado que se incorpora tardíamente o tiene necesidades lingüísticas y/o curriculares. Dentro de los modelos existentes

en Secundaria, entendemos que es positivo el refuerzo en el aula sin separar al alumnado o cursar aparte únicamente la lengua de acogida, ya que su grupo es el mejor entorno para el aprendizaje, y en un menor grado, la inmersión aparte hasta adquirir los conocimientos para su incorporación al aula de referencia.

La compensación educativa en ocasiones se imparte de manera separada al resto de la clase y, por ello, la adscripción del alumnado inmigrante *per se* a esta modalidad es discutible. Madrid es quien más ha tendido a incluir a inmigrantes en su programa de las «aulas-enlace» y en Murcia es donde más se puede alargar en el tiempo. En cambio, Aragón, Canarias, País Vasco y Navarra refuerzan al profesorado en el aula sin separar al alumnado o hay aulas de apoyo, pero se procura reintegrar lo más pronto posible al alumnado inmigrante a su aula de referencia para no generar segregacionismo.

La línea de separación primordial en el terreno laboral se halla en quien permite el acceso de inmigrantes irregulares a la formación. Éste es el caso de Baleares, Navarra y Euskadi, así como otras comunidades en algunos cursos organizados por sindicatos. Especialmente en el País Vasco, una persona sin papeles puede inscribirse en itinerarios de inserción del Servicio de Orientación para el Empleo y acceder a la mayoría de los cursos ocupacionales del Gobierno Vasco. En cualquier caso, hay que tener en cuenta el encorsetamiento de la ley porque una cosa es la permisividad autonómica en el acceso y otra el resultado final. Así, las que finalmente se inscriben suelen ser una minoría, ya que luego en la práctica la legislación estatal impide su contratación legal.

En el acceso de la población inmigrante al sistema sanitario la extensión de la Tarjeta Sanitaria es clave. Aragón, Baleares, Cataluña, Navarra, País Vasco y Andalucía destacan por ello. El empadronamiento ha sido la base para extender la TIS, incluso a personas sin domicilio, a quienes en Baleares, Cataluña, Navarra y Euskadi se les llega a empadronar en los centros de servicios sociales. Andalucía resalta porque ciertas ONG y sindicatos tramitan documentos de derivación para el acceso al sistema de inmigrantes sin recursos —aunque es por un periodo de tres meses— y por la entrega de *carpetas de mano* con historia clínica portátil. Por su parte, en Canarias, Madrid y Murcia, problemas con el empadronamiento han repercutido en que haya inmigrantes carentes de la tarjeta sanitaria. Sin embargo, en Murcia, quizás por una situación

similar a la andaluza, se está barajando otorgar la cobertura aun sin estar empadronado/a.

El cuarto criterio son las dificultades para entrar en los programas autonómicos de garantía de ingresos mínimos. Por su valor simbólico como referente de un modelo de integración éste es un buen indicador (Martínez de Lizarrondo, 2008). Baleares, Navarra y Euskadi son las únicas que facilitan el acceso de inmigrantes sin papeles, aunque en Baleares es casi retórico dado su bajo nivel de cobertura. En cambio, en las otras dos comunidades el acceso a la Renta Básica ha supuesto que se destinen amplios recursos económicos para ello.

La mayoría de comunidades se sitúa en un estadio intermedio al favorecer el acceso, pero sólo de quien dispone del permiso de residencia en vigor. Canarias y Murcia mantienen vigentes en este programa unos criterios muy exigentes —con Madrid llegan a restringir también el acceso de quien se encuentra en situación irregular a algunos servicios sociales específicos—. Por último, Andalucía excluye normativamente a todas las personas extracomunitarias del Ingreso Mínimo de Solidaridad y a nivel local ha habido restricciones para acceder a prestaciones de tipo básico.

El quinto ítem es la modificación normativa para facilitar el acceso a la vivienda. Las reformas de Andalucía y Extremadura se dirigen al temporero agrícola, mientras que en Murcia, Baleares, Euskadi y Aragón se plantean en relación con la vivienda habitual. Aun así, el requisito de que los ayuntamientos cedan suelo para esas promociones ha derivado en el fracaso de la norma dado el rechazo de los municipios a la especificidad de viviendas para inmigrantes —Murcia— o temporeros —Andalucía—. Los mayores cambios en la legislación sobre vivienda de protección pública se han dado en Euskadi, que ha procurado extender el derecho de acceso a toda persona sin importar su estatus administrativo. De este modo se permite la inscripción a los sorteos de vivienda pública si se cumplen dos años de empadronamiento, pero en la práctica una persona sin papeles no puede optar al carecer de una justificación de sus ingresos.

Un ejemplo de reforma legal que dificulta el acceso a VPO se da en Navarra. La Ley Foral 8/2004 de protección pública a la vivienda, prima a la población autóctona y posterga el acceso de los inmigrantes. El mecanismo utilizado es el empadronamiento, ya que la mayor puntuación premia la residencia ininterrumpida en Navarra superior a siete años. La suma de la puntuación por otros conceptos desvirtúa otras

necesidades y por tanto se realiza *de facto* la exclusión de la población inmigrante. Asimismo, Castilla-La Mancha también ha mantenido una normativa claramente discriminatoria. El Decreto 93/1993 sobre viviendas de protección pública estipulaba que una persona extranjera sólo podía acceder a estas viviendas si existía un convenio recíproco con su país de origen, pero España no tiene suscritos convenios de este tipo con ningún país del mundo. Por ello, hasta la derogación de esta norma en 2004 la población extranjera residente en esta comunidad no tenía posibilidades de acceder a estas viviendas.

El último ítem es precisamente el fomento del empadronamiento, un concepto que se configura como el eje básico que asegura la extensión de derechos a inmigrantes. El ejemplo de Baleares indica que la apuesta por el empadronamiento tiene más visos de prosperar cuando se refuerza como puerta de acceso a prestaciones y servicios, incluso independientemente del estatus legal de la persona en el país. Por su parte, en Cataluña, Navarra y País Vasco los entes locales han apostado más que sus Gobiernos para que las personas inmigrantes se empadronen. Y los mayores problemas de personas inmigrantes que querían empadronarse y no se les ha permitido han salido a la luz pública en Andalucía, Murcia y Madrid, casi siempre por encontrarse en situación irregular.

En definitiva, para acercarnos a la clasificación de los modelos autonómicos de integración es interesante comprobar que casi ningún territorio ha tenido el mismo tipo de desarrollo lineal a lo largo de todas las áreas. Hay comunidades que destacan en ciertos ámbitos, pero en otras áreas no han articulado una intervención de peso orientada a la integración de la población inmigrante.

De la puesta en común de estos programas la conclusión cardinal es que no hay una estrategia general y coherente acerca de cómo tratar a la población inmigrante por parte de los sistemas de protección social de cada Comunidad Autónoma. Por tanto, esta política de integración se genera como si fuera un *patchwork*: se juntan diversos retales que dan lugar a un conglomerado. Así, hay áreas que se implican más que otras y mientras unas políticas sectoriales van en un sentido, otras áreas van en otro diferente.

Las tendencias de integración de las comunidades autónomas

Este artículo muestra que muy pocas comunidades autónomas han articulado una intervención realmente integral en materia de in-

migración. Por ello, el efecto de los planes en la realidad debe ser tomado con prudencia, ya que para muchas comunidades han supuesto más un marco discursivo que una prioridad en su política social.

A la luz de los datos se puede concluir que este tipo de políticas autonómicas está lleno de contradicciones y, por lo tanto, en la actualidad parece aventurado llegar a clasificarlas como modelos de integración. En un futuro quizás se pueda delimitar con más exactitud esta clasificación, pero todavía nos hallamos inmersos en un proceso de concepción, diseño y configuración de las políticas de integración autonómicas y, en todo caso, ahora éstas marcan a lo sumo algunas tendencias más que modelos asentados. Aun así, sabiendo que hay una unidad del sistema migratorio en España y teniendo en cuenta las matizaciones territoriales, cabe pensar que en el mapa autonómico se apunta un diferente énfasis institucional en la integración de los inmigrantes. Por lo tanto, habrá que ver su evolución para constatar el camino que adoptan estas tendencias.

La clasificación que mostramos se basa en la articulación de dos cuestiones por parte de las comunidades autónomas: el modo de acceso a los recursos según el estatus administrativo que poseen las personas extranjeras y la manera en la que se estructuran los recursos sociales para estas personas. El siguiente cuadro expresa, a partir de esta relación, la distribución de estas tendencias o el énfasis institucional de las comunidades autónomas en la integración. En general, incluimos un par de ejemplos de programas o prácticas de cada comunidad que refuerzan la idea de *patchwork* de las políticas sociales de integración, que creemos es la que más se ajusta al mapa autonómico español. Esto se debe a que no es posible identificar una misma lógica en todas las comunidades.

La cuestión del estatus administrativo va ligada a la tipología acuñada por Hammar (1990) sobre los *denizens*, los *alien citizens* o «ciudadanos extraños» y los *aliens* o sin papeles. La categoría de *denizen* es cercana a la de ciudadano, pero no idéntica. Se refiere a aquella persona inmigrante que aunque tiene el permiso de residencia permanente no dispone de todos los derechos atribuidos a la categoría de ciudadano, como el de la participación política. A su vez, ésta se halla por encima del *alien citizen*, que posee un permiso temporal, pero no dispone de algunos derechos sociales y políticos ni de la totalidad de los civiles, que están condicionados a la renovación del permiso concedido. Esta categoría superaría a la de sin papeles, que son quienes quedan subordinados a la mera condición de *aliens*.

CUADRO 2

**ÉNFASIS INSTITUCIONAL AUTONÓMICO
EN LA INTEGRACIÓN, A PARTIR DEL ACCESO
A LOS RECURSOS SEGÚN EL ESTATUS
Y LA ESTRUCTURACIÓN DE RECURSOS PARA INMIGRANTES ²**

	<i>UNIVERSALISTA PLENO</i>	<i>UNIVERSALISTA FORMAL</i>	<i>SEGREGACIONISTA</i>
Adecuación	CAV: Servicio de atención socio-jurídica (Heldu) IB: Red OFIM	CAT: Red XILA AND: Documento de derivación para acceder al sistema de salud	
Normalización	NA: Renta Básica CAV: Renta Básica y acceso de irregulares a la formación laboral IB: Renta Mínima de Inserción CAN: Integración del alumnado con necesidades en el aula	AR: Plan de Formación e Inserción Juvenil para jóvenes (Plan FIJA) CYL: Programas de formación laboral CLM: No acceso de irregulares a becas de comedor escolar	CAN: No atención a veces en urgencias a irregulares
Especificidad	CAT: Decreto 188/2001 (los sin papeles deben acceder a todos los servicios de atención social primaria) AR: Servicios de atención jurídico (SAOJI) y social (SOASI) RM: Aulas de acogida	CM: Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) CLM: Red Regional de Atención a Inmigrantes EX: Oficinas Permanentes de la Inmigración	CM: Centros específicos para mujeres por nacionalidad RM: Viviendas sólo para inmigrantes
Exclusión		NA: Ley Foral de Vivienda	AND: Ingreso Mínimo de Solidaridad

FUENTE: Elaboración propia.

De esta forma, tres son los regímenes que podemos identificar en la práctica en las comunidades: el universalismo pleno, el universalismo formal y la segregación. El régimen *universalista pleno* pretende atender a toda la población sin tener en cuenta los criterios de estatus legal. Por ello tiende a equiparar a las personas con ciudadanía española con el resto. La mayoría de derechos son en principio extendidos a toda la población y únicamente es la normativa estatal la que limita su aplicación práctica para las personas sin papeles en ciertos casos.

El quid que condiciona por tanto la intervención autonómica es la irregularidad. Y ahí aparece la principal singularidad, ya que

² Las siglas corresponden a: AND (Andalucía), AR (Aragón), IB (Baleares), CAN (Canarias), CAT (Cataluña), CLM (Castilla-La Mancha), CYL (Castilla y León), EX (Extremadura), CM (Madrid), RM (Murcia), NA (Navarra) y CAV (País Vasco).

muchas veces se pretende mediante directrices internas, como sucede en Baleares, Euskadi y Navarra, desarrollar en algunos ámbitos —como los programas de garantía de ingresos mínimos o el acceso de inmigrantes irregulares a la formación— una política de inmigración que no esté constreñida por el marco estatal. Estos territorios intentan vadear la normativa para mejorar la situación de las personas indocumentadas.

En el régimen *universalista formal* el estatus determina el acceso a la ciudadanía social, de forma que las personas indocumentadas no acceden siempre a todos los servicios. Aquí se aprecian diferencias entre las categorías de *denizen*, *alien citizen* o *alien*. Los derechos que posee el *denizen* tienden a equipararse con los que ostentan las personas con ciudadanía española. En cambio, en función de qué tipo de permiso se tenga y, sobre todo, si se carece del mismo, varían los recursos y servicios a los que pueden acceder estas personas. Éste es el régimen más extendido y la tendencia a la que se adscriben, con distinto grado de vinculación, la mayoría de las comunidades autónomas en las prácticas de sus políticas sociales (Roig, 2002; Vidal Fueyo, 2007).

Aun así, la interpretación de la ley ha desembocado en diferentes resultados. Por ejemplo, en Castilla y León, Extremadura y Murcia los padres de alumnado inmigrante en situación irregular han tenido, según el criterio ocasional de la Administración, muchas trabas para acceder a prestaciones como becas de comedor, transporte y libros, mientras que en las demás regiones esto no ha sido una dificultad añadida para lograr estos recursos. En Castilla-La Mancha es donde se ve más clara esta restricción: hasta su derogación en 2008, una Orden de 2001 de su Consejería de Educación y Cultura impedía taxativamente el acceso a estas ayudas de inmigrantes en situación irregular.

El tipo de la *segregación* se identifica con aquellas prácticas en donde hay una distinción entre los servicios y recursos a los que pueden acceder las personas con ciudadanía española y las extranjeras. En Madrid hemos identificado algunos programas que encajan en este tipo, como la habilitación de centros específicos para mujeres según su nacionalidad, así como en la Región de Murcia la existencia de una casa de acogida para inmigrantes maltratadas o, en base a una Orden de octubre de 1999, la construcción de viviendas sólo para personas inmigrantes.

Además, en ocasiones no sólo no se potencia el acceso a todos los recursos y los derechos a los que tienen acceso las personas que no tienen papeles son escasos, sino que incluso se encuentran por debajo de los estipulados por la normativa estatal. Así, hay prácticas del personal administrativo que pudieran derivar hacia este rasgo, como las disfunciones producidas en la atención sanitaria a inmigrantes en Canarias.

Por otra parte, el otro aspecto que da lugar a la configuración de este esquema es la forma de estructuración de los recursos sociales en relación con su uso por personas inmigrantes. Las cuatro tendencias acerca de la actitud de los poderes públicos ante la diversidad cultural son la normalización, la adecuación, la especificidad y la exclusión.

La normalización se da en espacios que no fomentan recursos específicos para el acceso a los servicios normalizados, quizás por el temor a instaurar una puerta paralela. Como ejemplo de esta política podemos citar las reticencias de algunas autonomías a instaurar servicios de mediación intercultural y de traducción, y evitar la adecuación de los recursos. No obstante, también contiene prácticas igualitarias para toda la ciudadanía y, por ese mismo motivo, incluye a personas sin papeles, como ocurre en Baleares, Navarra y País Vasco en la formación laboral y en la Renta Básica.

La adecuación aparece en autonomías que defienden la normalización, pero que han promovido servicios especializados para facilitar el acceso de los inmigrantes a los recursos normalizados. En algunos casos son los entes locales quienes los articulan y las comunidades se coordinan con ellos. Esta estructuración se aprecia en Baleares a través de la Red OFIM, en Euskadi con la articulación del servicio de atención socio-jurídica Heldu y el de mediación intercultural Biltzen y el Decreto 155/2002, y en Cataluña con la Red XILA para información y contratación en origen y el SAIER de Barcelona.

Algunos territorios que tienen rasgos más claros de la especificidad son Madrid, Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura. Estas comunidades han estructurado recursos sólo para inmigrantes, de forma que sólo estas personas los pueden utilizar. Sin embargo, defienden el ámbito normalizado e integran estos recursos en sus redes de atención públicas, por lo que funcionan como un segundo nivel de atención específica. Además de algunas pautas relacionadas con la atención específica mediante la estructuración de centros dirigi-

dos a mujeres y menores de nacionalidad extranjera, los programas más claros que ejemplifican esta cuestión son los Centros de Atención Social a Inmigrantes de Madrid, la Red Regional de Atención a Inmigrantes de Castilla-La Mancha y las Oficinas Permanentes de Inmigración de Extremadura.

Cataluña y Aragón también han articulado recursos específicos, pero los ubicamos en la tipología universalista plena porque atienden a la población extranjera sin tener en cuenta criterios de estatus legal. En Cataluña el Decreto 188/2001 expresa que las personas sin papeles deben acceder a todos los servicios de atención social primaria y en Aragón aparecen recursos en este sentido, como el SOAJI para la atención jurídica y el SOASI mediante convenio con el Colegio de Trabajadores Sociales. Las «aulas de acogida» en el ámbito de la educación de la Región de Murcia también encajan en esta tipología, ya que pueden ser utilizadas por alumnado en situación irregular, si bien en este caso su sesgo específico entendemos que no es muy positivo.

Por último, la exclusión es un modelo más teórico. Salvo en temas puntuales, ninguna comunidad coarta claramente el acceso de inmigrantes a los recursos dispuestos para toda la población, aunque algunos de los recursos específicos mencionados corren el riesgo de devenir en una red de atención paralela. En la actualidad, dos ejemplos de esta tipología se hallan en Andalucía con la exclusión de la población extracomunitaria del Ingreso Mínimo de Solidaridad y en Navarra, donde la normativa implícitamente añade un requisito más exigente a la población inmigrante para el acceso a una VPO.

En el ámbito de la vivienda es donde de forma subrepticia más se dificulta el acceso, pero es difícil que en el nivel autonómico se cambien dinámicas instaladas en el nivel estatal (Martínez de Lizarondo, 2009b). El ejemplo palpable se observa en una normativa preconstitucional que aún se aplica en municipios próximos a instalaciones militares, los fronterizos con Portugal y Francia y los insulares, al menos en su franja costera. Así, la Ley 8/1975, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, exige que las personas extracomunitarias que quieran comprar una casa en los municipios afectados presenten ante la autoridad militar un certificado de antecedentes penales, pasaporte y tarjeta de residencia si se tiene, junto a planos de la propiedad.

En definitiva, de la articulación de los dos aspectos citados surge este esquema que, obviamente, está en continuo cambio por la hete-

roogeneidad interna de los criterios. Ahora nos hallamos en una fase de concepción, diseño, puesta en marcha y evaluación de diferentes medidas para la integración de los inmigrantes y por ello alguna de estas estrategias puede modificar su lógica de acción si sus responsables lo creen oportuno.

Somos conscientes de las limitaciones de este esquema y de sus puntos débiles. El primero es la difícil valoración de aspectos cualitativos debido a la escasez de datos que existe sobre este particular a nivel autonómico. Por ello la entrevista personal a actores clave es útil para averiguar estas cuestiones y además revela la importancia del nivel subnacional como elemento de referencia en el estudio de la inmigración. Aun así, la principal limitación es que ninguna comunidad se ubica fielmente en una tipología, ya que, como hemos reiterado, las diferencias surgen con mayor o menor evidencia en las áreas de intervención de una comunidad. Por ejemplo, Navarra tiene tendencia a la combinación de universalismo pleno y normalización, pero no hay que olvidar que plantea formas de discriminación en el acceso a la vivienda pública. Y Cataluña, que quizás tiene más rasgos que coinciden con el tipo universalista formal, por la evolución de su discurso puede dirigirse hacia una mayor tendencia al universalismo pleno. Asimismo, otras regiones como Madrid pueden derivar hacia una mayor especificidad si se confirma la línea emprendida por sus Consejerías de Inmigración.

Algunas claves finales para entender la diversidad autonómica

El esquema representado señala prácticas y programas de las comunidades, aunque sin olvidar que dentro de un contexto estatal. A partir de aquí habrá que ver si estas prácticas configuran tendencias y si se asientan en el tiempo, ya que aún nos encontramos en los albores de las políticas autonómicas de integración de inmigrantes.

En un tema tan cambiante como la inmigración es aventurado lanzar previsiones y, además, la perspectiva temporal de una política en materia de inmigración no suele coincidir con la de los representantes políticos, que es de cuatro años. Aunque la diversidad autonómica siga observando parámetros similares, existen otros factores imponderables. Por este motivo parece que la clasificación de estas tendencias debe quedar a la espera de contar con más información y ver el recorrido de estas políticas. Y si vale el símil, no por querer ir más deprisa se corre más.

Aun así, en la distribución de tendencias a partir del planteamiento ideológico, el tipo *universalista formal* parece que puede ser mayoritario en el futuro por dos razones.

La primera razón es que la constricción del marco normativo estatal es muy grande para aquellos territorios que desean dotar de una concepción aún más igualitaria a la relación entre población autóctona e inmigrante. De hecho, hasta ahora el fracaso de algunos planes se debe a que no han podido superar esta dinámica a pesar de su buena voluntad. Por este motivo, el tipo *universalista pleno* es más aproximativo que real. La política autonómica de integración tiende a equiparar a priori los derechos ciudadanos a todas las personas, pero, actualmente, sigue habiendo severas restricciones en el acceso a determinados recursos para quien no posee el estatus de regularidad en el país.

Este hecho es resaltable. Los planteamientos iniciales no tienen en ocasiones que ver con el resultado final. El discurso ideológico de cada comunidad se ha seguido de una manera general en la praxis, pero también se observa que casi todas poseen rasgos contradictorios en su ejecución, bien porque las acciones no han tenido la intensidad suficiente o porque no se ha seguido el discurso marcado.

Por ejemplo, la normalización se enfatiza sobre todo en Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña y Navarra. Estas comunidades son poco proclives a la instalación de servicios específicos de información a inmigrantes para promover el uso y el acceso a los recursos normalizados, aunque en Aragón y Cataluña no siempre es así. Igualmente, la ideología denominada *universalista* es el modelo mayoritario en Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Navarra y Euskadi. Sin embargo, existen contradicciones en la práctica, que quizás son más evidentes en algunos ámbitos de Andalucía y Navarra.

La segunda razón para la posible preeminencia del tipo *universalista formal* es que para otras comunidades la presión de la inmigración —una mayor demanda— conlleva una competencia que tiene efectos en el acceso a los recursos y en la opinión pública. De este modo, las Administraciones tienden a restringir el acceso de los inmigrantes a los programas y a los recursos sociales, sobre todo de aquellos sin papeles o *aliens*. Y además, en la opinión pública se genera un cierto rechazo a esta distribución de los recursos con las personas inmigrantes que refuerza intrínsecamente esta opción.

Por tanto, las claves finales de las políticas autonómicas de integración para inmigrantes son tres: los recursos limitados, la presión migratoria y la competencia por esos recursos con algunos sectores de la sociedad autóctona. La aplicación del programa de la Renta Básica en Navarra y el País Vasco es un ejemplo de la otra cara de este dilema y muestra la verdadera razón de la competencia. Ambas comunidades cuentan con amplios recursos sociales en este ámbito y aparentemente no hay signos de rivalidad entre sectores. Por ello, surge la hipótesis de que si existen más recursos, la competencia social es menor: el problema no es la inmigración, sino la debilidad de los recursos disponibles (Martínez de Lizarrondo, 2008).

A partir de ahí, en el conjunto del Estado parece que son dos las tendencias predominantes: el *universalismo formal* con estructuración normalizada de los recursos y el *universalismo formal* con especificidad. En principio, el riesgo de la primera es no afrontar ciertas singularidades a través de la oferta común y, en el segundo caso, derivar hacia un modelo que ofrezca una atención paralela a la población inmigrante.

Aun así, estimamos que a medio plazo quizás emerja como modelo de referencia el *universalista pleno* con adecuación de los recursos. En nuestra opinión ésta puede ser la tipología que dé una mejor respuesta a los interrogantes planteados por la llegada de la población inmigrante. Para ello, las comunidades que lo desarrollan actualmente en determinadas áreas deben trasladar los aparentes resultados positivos de esta política al conjunto de la sociedad y, obviamente, a otras áreas de intervención. Y para su desarrollo efectivo es esencial que se consolide una tendencia a la regularización de los flujos, que es un aspecto básico para emprender una política seria de integración.

Esta clasificación muestra una diversidad de políticas que, en parte, se imbrican con la estructura zonal de la inmigración delimitada en España. Así, cabe pensar en cierta correlación teórica, como el *universalista pleno* con las zonas de alto dinamismo económico. Éstos son espacios que se configuran para el asentamiento de inmigrantes y en donde una variada estructura económica incide en una promoción hacia sectores y actividades más reguladas. Además, cabe aventurar otras coincidencias entre algunas zonas de agricultura intensiva y la tipología *segregacionista*. En estas zonas el modelo de infravivienda y las duras condiciones de vida, sobre todo para los inmigrantes en situación irregular, fortalece la marginación, de forma

que la única opción para muchos de ellos es mejorar su situación e intentar trasladarse a otras zonas del Estado.

CONCLUSIONES

El rasgo común para la mayoría de autonomías son las notables diferencias entre los principios teóricos y la praxis. Asimismo, tenemos territorios que han intentado avanzar más en la construcción de una política autonómica de inmigración, como Cataluña y País Vasco, que mantienen elementos claramente singulares. Por su parte, Baleares, Navarra y Andalucía tienen un discurso que también enfatiza, a su modo, políticas de ciudadanía, pero tampoco disponen de una estrategia que sea general y coherente en todas sus áreas de intervención. El resto de comunidades está poniendo las bases para la integración de inmigrantes según las características socio-estructurales de cada territorio, con notables diferencias entre ellas e internas. Y esta heterogeneidad autonómica, junto con el resto de variables relacionadas, incide en que el sistema migratorio español se esté configurando como singular dentro de la Unión Europea.

En definitiva, parece que hay una estrategia diferenciada que se asemeja a un *patchwork*, ya que se juntan diferentes modos y formas de intervención que generan un conglomerado. Como se observa no hay una misma lógica coherente en la acción: ni interautonómica, ni incluso, a menudo, intra-autonómica. Esta diferente heterogeneidad, valga la redundancia, de las políticas autonómicas conlleva la articulación de distintas tendencias de integración: no pueden ser catalogadas como modelos autonómicos de integración, pero aparentemente dan pie a la articulación de un modelo español.

Actualmente no existe en Europa un país como España, que trata de favorecer la integración social de la población inmigrante con cierto carácter homogeneizador en el conjunto del territorio (sustentando su acción política en el PECEI y la financiera en el FAIIIRE) y, al mismo tiempo, se aprovecha de la heterogeneidad autonómica para ofrecer un marco global para las políticas de integración, mientras permite y avala que las políticas sociales de las comunidades se adecuen a sus propias necesidades. Esto es lo que representa el modelo *patchwork*.

Sin embargo, no debemos obviar que el impacto de la crisis puede reconfigurar este modelo migratorio, incluso antes de haberse llegado a perfilar como un modelo de integración algo más coherente. Si la inmigración mostró las deficiencias de nuestro Estado de bienestar, la crisis ha puesto en evidencia los déficits de nuestro modelo de integración. Ante esta situación la salida no debiera ser el *targetting*, las políticas hacia colectivos determinados, sino el establecimiento de políticas más redistributivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, E.; MONTILLA, J. A., y ROIG, E. (Coords.) (2006): *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*. Valencia: Instituto de Dret Public, Tinent lo Blanch.
- BALDWIN-EDWARDS, M. (1991): «Immigration after 1992», en *Policy and Politics*, 19, n.º 3, pp. 199-211.
- BONINO, C. ET AL., (FUNDACIÓN PRIMERO DE MAYO) (2003): *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración de los inmigrantes*, Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
- CACHÓN, L. (2007): «El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010», en AJA, E., y Arango, J. (Eds.): *La Inmigración en España en 2006, Anuario de Inmigración y Políticas de Inmigración*, Barcelona, CIDOB, pp. 246-266.
- CACHÓN, L. (2008): «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial» en *Política y Sociedad*, vol. 45, 1, pp. 205-235.
- CARRERA, S. (2006): «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea», en *Migraciones*, n.º 20, pp. 37-73.
- (2009): *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, COM (2003), 336 final, Bruselas, 3 de junio de 2003.
- DIRECCIÓN DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2008): *Memoria Técnica sobre la Gestión del Fondo 2007 en Castilla-La Mancha para la Acogida, la Integración y el Refuerzo Educativo de Inmigrantes*, Toledo, Consejería de Trabajo y Empleo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS SOCIALES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO (2008): *Memoria Técnica y Económica Año 2007. Plan de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes en la Comunidad Foral*

- de Navarra, Pamplona, Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.
- FAVELL, A. (2001): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan-Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- FERRERA, M. (1996): «The “Southern” Model of Welfare in Social Europe», en *Journal of European Social Policy*, vol. 6, 1, pp. 17-37.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2001): «Decreto 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña», en *Diari Oficial de la Generalitat*, n.º 3.431.
- GIMÉNEZ, C. (1998): «Integración social», en GINER, S., LAMO DE ESPINOSA, E., y TORRES, C. (Eds.), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza, pp. 385-386.
- GOBIERNO DE LA REGIÓN DE MURCIA (1999): «Orden de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, de convocatoria de ayudas a la promoción de alojamientos para el colectivo de inmigrantes», en *BORM*, n.º 250.
- GOBIERNO VASCO (2002): «Decreto 155/2002, de 25 de junio, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de inmigración», en *BOPV*, n.º 128, 8 de julio de 2002.
- HAMMAR, T. (1990): *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, Warwick.
- IZQUIERDO, A. (2004): «El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)», en NAVARRO, V. (Coord.): *El Estado de Bienestar en España*, Madrid, Tecnos-UPF, pp. 121-159.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1999): «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», en *BOJA*, n.º 16, 6 de febrero de 1999.
- JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (1993): «Decreto 93/1993, de 27 de julio, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública», en *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, n.º 57, 30 de julio de 1993.
- KING, R. (2000): «Southern Europe in the changing global map of migration», en KING, R.; LAZARIDIS, G., y TSARDANIDIS, C. (Eds.): *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, London, Macmillan Press.
- LAPARRA, M. (2008): «La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra», en *Política y Sociedad*, vol. 45, 1, pp. 167-186.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008): «Políticas autonómicas de integración de inmigrantes: el ámbito de los Servicios Sociales», en *Servicios Sociales y Política Social*, n.º 84, pp. 9-25.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2009a): «Los procesos de gestión, coordinación y evaluación de las políticas autonómicas de integración de inmigrantes», en *Gestión y Administración de Políticas Públicas*, n.º 2, pp. 101-120.

- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2009b): «¿Discursos en el desierto?: La aplicación por las comunidades autónomas de acciones para la integración de inmigrantes en el ámbito de la vivienda en el periodo 2000-2005», en *Sistema*, n.º 212, pp. 103-117.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MONTILLA, J. A. (2006): «Inmigración y Comunidades Autónomas», en AJA, E., y ARANGO, J. (Eds.): *Veinte Años de Inmigración en España: Perspectivas Jurídica y Sociológica (1985-2004)*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 339-367.
- MORENO, L. (2001): «La “vía media” española del régimen de bienestar mediterráneo», en *Papers*, n.º 63-64, pp. 67-82.
- MOULIER-BOUTANG, Y., y PAPADEMETRIOU, D. (1994): «Sistemas y políticas migratorias: análisis comparativo de sus resultados», en *Desarrollo*, n.º 24, pp. 3-14.
- PAJARES, M. (2005): *La Integración Ciudadana: Una Perspectiva para la Inmigración*, Barcelona, Icaria Antrazyt.
- PUMARES, P. (2003): «La inmigración en España: perspectivas desde el territorio», en AUBARELL, G. (Dir.): *Perspectivas de la inmigración en España*, Barcelona, Icaria, pp. 177-204.
- RIBAS, N. (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*, Barcelona, Bellaterra.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): «Situación actual y perspectivas de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar», en *Documentación Social*, n.º 132, pp. 203-230.
- ROIG, E. (2002): «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CCAA y los Entes Locales en materia de inmigración», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 14, pp. 119-238.
- SABATIER, C., y BERRY, J. (1996): «Inmigración y aculturación», en BOURHIS, R., y LEYENS, J. P. (Eds.): *Estereotipos, discriminación y relaciones entre grupos*, Madrid, McGraw-Hill, pp. 217-239.
- SOLÉ, C., e IZQUIERDO, A. (Coords.) (2005): *Integraciones Diferenciadas: Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, Barcelona, Anthropos.
- VIDAL FUEYO, M. (2007): «Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006», en AJA, E., y ARANGO, J. (Eds.): *La Inmigración en España en 2006, Anuario de Inmigración y Políticas de Inmigración*, Barcelona, CIDOB, pp. 112-126.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2004): *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*, Barcelona: Fundació CIDOB.