

LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES. FUNDAMENTOS PARA ABORDAR UNA POLÍTICA GLOBAL DE INTERVENCIÓN

CRISTINA BLANCO FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA *

La creciente afluencia de inmigrantes extranjeros hacia España, así como sus características y la difusión del fenómeno a través de los medios de comunicación, ha propiciado que la inmigración se convierta en un asunto de gran relevancia para la sociedad española. Ante ello, el Gobierno y las Administraciones públicas han ido elaborando diferentes propuestas de actuación, las cuales han variado tanto en función de los cambios producidos en el propio fenómeno como de la orientación política dominante. Estas respuestas se engloban en lo que se denomina «Política de inmigración». El artículo repasa las actuaciones principales del Gobierno español desde el año 1985 hasta la actualidad, estableciendo las diferencias entre lo que es una política de control de flujos y una política de integración. Si la primera ha sido profusamente desarrollada, no ocurre lo mismo con la política de integración. Las acciones puestas en marcha en este sentido carecen de definiciones precisas de los propios objetivos a alcanzar (integración) y del conocimiento

* Universidad del País Vasco.

suficiente de los efectos de las medidas concretas. Ante el reto de abordar y diseñar una política de integración coherente, el artículo pone de relieve la necesidad de reflexionar previamente sobre la manera en que debería llevarse a cabo este proceso, así como la de contar con una herramienta metodológica fiable y sólida que ayude en este cometido.

The growing flows of foreign immigrants toward Spain, as well as their characteristics and the diffusion of the phenomenon through the media, have helped to make immigration a matter of great consequence in Spanish society. For this reason, the Government and Public Administrations have undertaken the task of elaborating different proposals for action. These have altered with the changes in the migrant phenomenon and in the dominant political direction. Put together these form the so called «Immigration Policy».

The article reviews the main actions of the Spanish Government from the year 1985 until the present time, establishing the differences between a policy of control of flows and an integration policy. The first has been profusely developed, but not the second. The actions put into practice, do not have clear definitions of the main aim (integration) or lack sufficient knowledge of the effects of the specific actions. In face of the challenge of designing a coherent integration policy, the article stresses the need to think previously about the way in which this process should be carried out and to count on a solid and reliable methodological tool to help us in this assignment.

LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACIÓN

Desde mediados de los años ochenta la inmigración hacia España se ha ido consolidando progresivamente, de manera que en tan sólo quince años la población extranjera residente casi se ha multiplicado por cuatro: de los cerca de 250.000 censados en 1985 hasta los más de 800.000

registrados en 1999. El crecimiento de las afluencias anuales, junto con el marcado carácter de estabilidad en los asentamientos, ha posibilitado el más que notable incremento de la presencia de extranjeros en territorio español. El ya dilatado período de afluencias ininterrumpidas (y crecientes), junto con el mantenimiento de las causas que las hacen posibles, nos obliga a considerar la inmigración extranjera como un proceso social estable que debe ser asumido como tal, tanto por parte de la Administración pública como por los propios ciudadanos.

La actuación del Estado en relación a este fenómeno novedoso (por lo menos en lo que se refiere a tendencias, volumen y procedencia de los extranjeros) da un giro sustancial en 1985 con la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*. Hasta entonces no existía una normativa global que regulase el fenómeno inmigratorio, sino una constelación de disposiciones de diferente rango que regulaban distintos aspectos del mismo. A esta primera Ley global le siguen los Reglamentos promulgados en el 86, destinados tanto a desarrollar sus contenidos como a establecer la diferenciación legal entre ciudadanos comunitarios y no comunitarios (Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, y Real Decreto 1099/1986, de 26 de mayo).

La llamada *Ley de Extranjería* del año 85, así como los primeros Reglamentos que la desarrollan, constituyen, por tanto, el primer paso de la política contemporánea española de inmigración. A partir de ahí la legislación en materia de extranjería ha sufrido diversas modificaciones¹, la

¹ El Real Decreto 1099/1986, por el que se establece el llamado «Régimen Comunitario», ha sido modificado dos veces: en 1992 (se establece la libre circulación de ciudadanos comunitarios por España) y en 1995 (normativa vigente que consagra esta libertad de circulación y residencia, así como los derechos políticos de estos ciudadanos).

El Real Decreto 1119/1986, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, fue derogado en 1996 con la aprobación de un nuevo Reglamento (Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero).

última de las cuales se ha producido hace apenas un año: la polémica reforma de la Ley 4/2000 mediante Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Ahora bien, una política de inmigración en sentido amplio excede con mucho a un marco jurídico, pues éste se limita a regular las condiciones específicas de entrada, estancia y salida de los extranjeros en territorio nacional. Una política de inmigración debe tener en cuenta no sólo el control de flujos y estancias; debe atender a la forma en que los extranjeros desarrollan su vida en el país de destino y a la convivencia con los nacionales, y debe estar atenta a las causas que producen indeseados y masivos movimientos migratorios internacionales. En el primer caso se habla de una política de integración, encaminada a facilitar las condiciones de vida de los inmigrantes y su convivencia con los nacionales, mientras que en el segundo estaríamos haciendo referencia a una política de cooperación internacional tendente a mitigar, en los lugares de origen, las causas de la emigración forzosa.

Así pues, una política de inmigración debería contemplar tres áreas de actuación, teniendo en cuenta que entre ellas existe una relación estrecha de la que hablaremos más adelante:

- El ordenamiento y control de flujos y estancias (Política de Control).
- Las condiciones de residencia de los inmigrantes y su relación con los nacionales (Política de Integración).

La propia Ley Orgánica 7/1985 fue derogada en el año 2000, momento en el que se aprobó una nueva Ley sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social* (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). Esta última, pese a su corta andadura, ha sido reformada en casi todo su articulado tan sólo unos meses más tarde mediante una nueva Ley Orgánica (la 8/2000, de 22 de diciembre), siendo ésta la que se encuentra actualmente en vigor.

El marco jurídico de la extranjería se completa con la legislación sobre asilo y refugio, así como todo un tupido entramado de convenios y tratados internacionales (se pueden consultar en la página web del Ministerio del Interior).

- La colaboración con los países de origen en los que se produzcan desplazamientos indeseados por parte de la propia población potencialmente emigrante (Política de Cooperación Internacional).

En este sentido, el Estado español afrontó inicialmente, de manera global y coordinada, tan sólo la primera de las dimensiones citadas, promulgando en 1985 una Ley que se consideraba urgente. Pero habría que esperar aún cinco años más para conocer lo que sería el embrión de los fundamentos de una política de inmigración en sentido amplio. En 1990 se presentó una comunicación del Gobierno (socialista) al Congreso de los Diputados titulada *Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política de extranjería*. Dicha comunicación se aprobó en forma de proposición no de ley el 9 de abril de 1991, constituyendo ésta la primera declaración institucional sobre la filosofía que debería regir una política de inmigración española en sentido amplio. A juicio de sus redactores dicha política debía constituir un programa coordinado que combinase tres facetas fundamentales: política de inmigración e integración, reforzamiento de fronteras y ayuda a países del llamado Tercer Mundo. Las medidas de actuación que proponen se recogen en los siguientes epígrafes, de por sí bastante elocuentes: control de entradas, visados y control de fronteras; lucha contra el trabajo clandestino; política de promoción e integración social; reforzamiento de la actuación policial; mayor coordinación y centralización administrativa; reforma de los procedimientos de asilo y refugio; la dimensión europea de una política de extranjería y, por último, potenciar la cooperación española al desarrollo.

Las primeras actuaciones concretas para desarrollar esta política de inmigración estaban referidas a lo que adelantaban los propios epígrafes como urgente y perentorio: el control de flujos y el reforzamiento de las fronteras. Las medidas encaminadas a la «integración» de los inmigrantes residentes en España tendrían que esperar algunos años más. Antes de ello parecía necesario controlar a la po-

blación inmigrante, no sólo dotando de más medios policiales a los puestos fronterizos, sino también articulando medidas para la emergencia de los inmigrantes clandestinos, cuya existencia era ya de evidencia notable. Estas medidas son, expresamente, los procesos de regularización que se iniciaron en 1985/86 a imagen y semejanza de experiencias ajenas (curiosamente en tiempo anterior a la redacción de la declaración institucional mencionada). El objetivo era sanear la situación migratoria desde el punto de vista legal. Estos procesos de regularización se han ido sucediendo a lo largo de los años. El reforzamiento de las fronteras españolas, por tanto, no parece haber tenido el efecto deseado de frenar la inmigración llamada *ilegal*.

Junto a los sucesivos procesos de regularización se ha articulado otro mecanismo que, con diferentes intenciones, ha servido realmente para regularizar a muchos inmigrantes clandestinos. Nos referimos al sistema de cupos o contingente anual de afluencias establecido por ley, el primero de los cuales se pone en marcha en 1993. La política de cupos se instauró con el objetivo de tomar la iniciativa en la organización de los flujos de inmigración, supeditando las afluencias de inmigrantes extranjeros a las necesidades de mano de obra de la economía española y a la «capacidad de absorción» de la sociedad.

Mientras todas estas medidas encaminadas al control de flujos se iban desarrollando, la política de integración de los inmigrantes se encontraba vacía de contenido. Es en 1994 cuando la Administración central asume el reto de actuar en este sentido. Así, el 2 de diciembre de ese año el Consejo de Ministros aprueba el *Plan para la integración social de los inmigrantes*, cuyo objetivo es constituir el marco de una política activa de integración social. Si 1985 constituyó la fecha emblemática del inicio de una legislación global y específica sobre inmigración en España, 1994 lo fue en relación a una política de integración de los inmigrantes. A partir de esa fecha han sido varias las medidas adoptadas en este sentido, si bien han estado más encaminadas a dotar de mecanismos, herramientas y organización a los

responsables de políticas sociales que a implementar políticas concretas y, lo que es más inquietante, a llenar de contenido claro al propio concepto de «integración».

El propio texto del *Plan* indica la necesidad de avanzar en los dos aspectos más abandonados, hasta esa fecha, de la política de inmigración: «es necesario articular una política de inmigración, que, sin abandonar los aspectos relacionados con la limitación y el control de los flujos, enfatice la necesidad de subrayar los aspectos referidos a la integración de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo». Tales aspectos hacen referencia a la eliminación cualquier tipo de discriminación injustificada, promoción de una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes, ofrecimiento de estabilidad para el inmigrante, erradicación de la explotación y lucha contra el racismo y la xenofobia, principalmente.

Para conseguir estos objetivos se articula un total de 26 medidas concretas relativas a materias como la educativa, cultural, legal, laboral, la convivencia y la participación ciudadana. Además de ellas, el *Plan* aborda otro tipo de actuaciones: la creación de dos instrumentos que sirvan para «asegurar y garantizar la efectiva aplicación del Plan» y la coordinación de todas las Administraciones públicas.

Con respecto al primer punto se prevé la creación de un Foro para la Integración de los Inmigrantes y un Observatorio Permanente de la Inmigración. El Foro para la Integración de los Inmigrantes se crea mediante Real Decreto 490/1995, de 7 de abril. Su objetivo es servir de cauce para la participación y el diálogo, así como vía de implicación de toda la sociedad en la búsqueda de soluciones y alternativas que exija la integración del colectivo. Tal como fue concebido, el Foro dependía del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y estaba formado por 30 vocales (10 de las Administraciones públicas y 20 de organizaciones sindicales y empresariales, asociaciones de inmigrantes y organizaciones no gubernamentales). Por su parte, el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) se constituye como una estructura encargada de recoger y elaborar la información

necesaria que permita conocer en cada momento la situación real y poder hacer así un diagnóstico sobre la evolución y consecuencias de la inmigración en la sociedad española. Los tres objetivos globales del OPI son los del conocimiento, la evaluación y diagnóstico, y el debate y la reflexión.

Con respecto a la coordinación de las Administraciones públicas, el texto justifica la reforma de la estructura administrativa llevada a cabo en 1993, según la cual se transferían las competencias que previamente había asumido el Ministerio de Trabajo en materia de inmigración al Ministerio de Asuntos Sociales. Así, el Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, consuma la creación de una nueva Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. Por otro lado, si bien es el Gobierno central el que se reserva el diseño y la formulación de una política de integración, el *Plan* subraya la necesidad de una colaboración estrecha entre las diferentes Administraciones entre sí, y entre éstas y las ONGs y asociaciones de inmigrantes.

Con la llegada al Gobierno del Partido Popular la situación cambia ostensiblemente: se reestructura la organización competencial de la Administración del Estado en materia de inmigración y extranjería, se promulgan dos «leyes de extranjería» y se elabora un Plan Global de Inmigración, conocido como *Greco*. Todo ello en el año 2000.

El cambio más sustancial reside en la centralidad que asume el Ministerio del Interior en esta materia; centralidad que en el período anterior recayó en el Ministerio de Asuntos Sociales. El cambio no es sólo un asunto de titularidad, sin más, sino que implica un enfoque del fenómeno migratorio totalmente diferente, en el que la dimensión de *lo social* cede en importancia a favor de la dimensión de *control*.

Desde el punto de vista de la nueva asunción de competencias cabe mencionar la reestructuración que sufre el Ministerio del Interior, con la creación de nuevas estructuras, y que se materializa en diferentes normativas legales.

El Real Decreto 683/2000, de 12 de mayo, crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con dependencia directa del Ministerio del Interior, «con la

finalidad de dotar a la estructura orgánica de la Administración General del Estado de los recursos necesarios para hacer frente al fenómeno creciente en nuestro país de la inmigración, cuyo tratamiento constituye objetivo prioritario del programa político del Gobierno»². El Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, crea la Dirección General de Extranjería e Inmigración, como órgano de apoyo a la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, al objeto de «garantizar la eficacia de ésta»³. El Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, modifica puntualmente la estructura orgánica del Ministerio del Interior, con el fin de dotar de mayor eficacia y operatividad a los órganos que lo componen.

Los asuntos de inmigración y extranjería quedan definitivamente centralizados en este Ministerio a través de los organismos creados a tal fin. La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, entre cuyas funciones están la de presidir la Comisión Interministerial de Extranjería, deberá dirigir el Observatorio Permanente de la Inmigración y dirigir y coordinar el Foro para la Integración de los Inmigrantes⁴. Por su parte, la Dirección General de Extranjería e Inmigración, en dependencia directa de la Delegación para la Extranjería, prepara y organiza los asuntos de la competencia de la anterior, para lo cual cuenta con dos Subdirecciones: la Subdirección General de Inmigración y la Subdirección General de Asilo⁵.

Realizada esta reestructuración, queda en manos del Delegado del Gobierno para la Extranjería e Inmigración la formulación de la política de inmigración del Gobierno, en colaboración directa con el Ministro del Interior. Así, el Foro para la Integración de los Inmigrantes pasa a depender de esta Delegación y el Observatorio Permanente de la

² Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

³ En la misma normativa anterior.

⁴ Artículo 6 del Real Decreto 1449/2000.

⁵ Artículo 7 del Real Decreto 1449/2000.

Inmigración se constituye como herramienta básica para el diseño de dicha política.

Desarrollando sus competencias, el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración presenta, en 2000, un plan de actuación en materia de inmigración para un período de cinco años (desde 2000 hasta 2004): El *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*, conocido como «Plan Greco».

El Plan Greco define las líneas de la nueva política de inmigración; líneas que quedan formuladas de la siguiente manera:

- Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea.
- Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.
- Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
- Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Cada una de estas cuatro líneas básicas del Programa se desarrollan en 23 acciones, las cuales, a su vez, están estructuradas en 72 medidas concretas⁶. Así las cosas, el Estado español cuenta actualmente con una política de inmigración detallada, en la que se inscribe su política de integración de los inmigrantes residentes.

LA «INTEGRACIÓN» DEL PLAN GRECO

Entendemos que cualquier actuación tendente a conseguir unos objetivos, como es una política de integración, de-

⁶ Cada una de las medidas está detallada en el apartado IV del Programa, especificando su contenido y el organismo responsable de su puesta en práctica (véase página web del Ministerio del Interior).

be plantearse sería y claramente cuáles son esos objetivos y, en función de éstos, cuáles son los colectivos sobre los que hay que actuar y de qué manera. Aplicando esta simple máxima racional a lo que se entendería por una política de integración, en tanto que programa de intervención pública para asegurar ésta (la integración), deberíamos encontrar en los programas que llevan dicho título una definición clara y precisa de qué se entiende por integración. Lamentablemente esto no es así; a lo sumo, entre el entramado de medidas y actuaciones concretas propuestas se puede entrever qué concepto de integración se está manejando. Tal es el caso del conocido como Plan Greco, previamente mencionado. No es nuestro ánimo realizar aquí un estudio exhaustivo sobre dicho Plan y las medidas tendentes a la integración de los inmigrantes. Basten simplemente algunas consideraciones para ilustrar los vacíos y carencias que, a nuestro juicio, deberían solventarse en el futuro si pretendemos dotar de coherencia a las medidas concretas.

El Plan Greco, decíamos, es un programa global de actuación en relación a la inmigración que presenta cuatro líneas básicas de actuación. La segunda de ellas constituye lo que podría considerarse un plan de integración, ya que lleva por título *Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España*. El título es bastante elocuente en el sentido de delimitar a los inmigrantes que serán objeto de medidas de integración. El término «residentes» no es mera literatura, sino que hace referencia a la situación administrativa de aquellos que se pueden beneficiar de dichas medidas (esto es, los que tengan legalmente acreditada su residencia en España). Por otro lado, la matización «que contribuyen activamente al crecimiento de España» entendemos que debería ser mejor explicada por si ello implicase la exclusión de determinados colectivos de las medidas de integración propuestas aún cuando residan legalmente en el país (esto es, aquellos que no contribuyen activamente al crecimiento de España). Pero este es otro debate que aquí no podemos desarrollar.

Lo importante en este momento es resaltar que se utiliza profusamente el término «integración» sin que por ello venga definido en ninguna de las páginas dedicadas a las medidas tendentes a tal objetivo, a pesar de que se dice que *un objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración debe ser la adaptación e integración de los nuevos inmigrantes y extranjeros en España, en la sociedad a la que van a pertenecer*. A pesar de la ausencia de contenido específico y expreso de este término, lo cual puede dar lugar a diferentes interpretaciones del mismo, la explicación de esta segunda línea de actuación, así como el contenido de las medidas tendentes a la integración, nos ofrece una idea de lo que posiblemente el Gobierno entiende por integración.

Un primer dato lo encontramos en la inclusión del término «adaptación» junto al de «integración» en la delimitación del objetivo de esta propuesta. El segundo en el siguiente párrafo, incluido también en la «definición» del objetivo de integración: *El marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son valores en los que creemos firmemente, que enseñamos a nuestros niños y jóvenes y por los que luchamos para que sean respetados por todos*. Por último, las propias acciones y medidas propuestas para conseguir la integración nos indican el talante de los objetivos del Gobierno en este sentido⁷.

Se trata de un conjunto de 22 medidas concretas estructuradas en siete tipos de acciones. Curiosamente de estas 22 medidas sólo siete son de lo que podría denominarse «de contenido», es decir, relacionadas con algún aspecto de la vida individual y colectiva⁸; el resto son medidas pro-

⁷ Las medidas concretas, así como los organismos encargados de abordarlas, se pueden consultar en el texto del Programa Global de Inmigración (2000-2004) que se encuentra en la página web del Ministerio del Interior.

⁸ Dichas medidas son las que aparecen numeradas como 2.1 a, b y d; 2.3 a; 2.4 c; 2.7 b y c.

cedimentales encaminadas a agilizar procedimientos, a dotar de infraestructuras y recursos a las administraciones y organismos relacionados con la inmigración y a crear y fomentar otros nuevos. De ello se deduce que se priman las herramientas de organización y control de la inmigración y de los inmigrantes sobre los contenidos de lo que debiera ser la integración social de los mismos. Con respecto a esta última podemos sacar las siguientes conclusiones:

- a) No se percibe un modelo claro de integración sobre el cual haya que trabajar.
- b) A pesar de ello domina la idea de la «adaptación» del inmigrante a la sociedad española (¿quizá como sinónimo de asimilación?).
- c) Curiosamente en las medidas tendentes a luchar contra el racismo y la xenofobia se habla de inculcar valores en los jóvenes españoles a favor de la «convivencia multicultural» (¿qué significa esto?) cuando entre las medidas adoptadas sólo encontramos una orientada en tal dirección: la libertad religiosa. En cuanto a la dimensión educativa, nada se dice de fomentar, o siquiera permitir, la transmisión de la cultura de origen; todo lo contrario, se habla de poner en marcha programas educativos especiales «para quienes el proceso de culturalización (?) resulte más difícil de llevar a cabo».
- d) En definitiva se potencian las acciones encaminadas a la adaptación del inmigrante al mercado de trabajo y a su aceptación de la legislación y valores de la sociedad española, confinándole a una situación de:
 - ciudadano «de segunda» (aun cuando «contribuya activamente al crecimiento de España»), pues sólo accederá plenamente a todos los derechos de los que disfruta el ciudadano español mediante la adquisición de la ciudadanía (sobre la que no se contempla medida alguna tendente a su mayor facilidad de adquisición);

- elemento instrumentalizado (positivo en la medida en que es funcional para nuestros intereses);
- objeto, más que sujeto protagonista, de las medidas encaminadas a su integración, y
- paradójicamente, sujeto único en el que recae la tarea y el esfuerzo de la integración.

Todos estos aspectos constituyen, por sí mismos, la base de un debate serio que aún tenemos pendiente en este país: nuestra relación con la extranjería como categoría filosófica más que sociológica. Pero nuestros objetivos en este trabajo no permiten detenernos ahora en este tipo de consideraciones, sino en otras de carácter metodológico.

Siguiendo nuestra línea argumental, y con independencia de la valoración que nos merezca el sentido y la dirección implícitas del proceso de integración, lo cierto es que éstas no deberían deducirse leyendo «entre líneas» los textos normativos o programáticos, sino que deberían estar explícitas, fruto de un debate y reflexión previos a la puesta en marcha de medidas encaminadas a la integración de los inmigrantes. En este sentido, entendemos que cualquier política global de integración debería pasar por una serie de fases que asegurasen su adecuación a la realidad social, tanto autóctona como inmigrante, y garantizarasen el cumplimiento de los objetivos previamente fijados.

FUNDAMENTOS PARA UNA POLÍTICA GLOBAL DE INTEGRACIÓN

La necesidad de una fase previa

Es común que al poner en marcha cualquier tipo de intervención social pública, por pequeña o limitada que sea, se fijen tres momentos fundamentales: el momento del diseño, el momento de la ejecución y su control y el momento de su evaluación. La fase del diseño de la política o intervención pública incluye el establecimiento de objetivos específicos y medios para conseguirlos, así como la deter-

minación de los colectivos destinatarios de las acciones o intervenciones. La segunda fase consiste en la puesta en marcha de las acciones establecidas y su control continuo con el fin de corregir posibles desviaciones de los objetivos. Por último, y tras un período mínimo de funcionamiento del programa o política, se hace necesaria una evaluación global para elaborar un diagnóstico de su efectividad.

Ahora bien entendemos que para determinados fenómenos sociales novedosos y/o poco conocidos es fundamental preceder todo este proceso técnico de implementación con una fase previa o de pre-diseño; esto es: un período necesario de investigación, reflexión y debate en torno a los objetivos generales de la política en cuestión. En el caso de la integración de los inmigrantes es precisamente esta fase previa la que más merece nuestra atención. Y ello por dos razones fundamentales: primera, porque de ella depende el propio diseño de la política de integración, así como su adecuación al contexto en el que se pone en marcha, minimizando la posibilidad de errores o consecuencias no deseadas; segunda, porque, paradójicamente y a pesar de su importancia, es una fase que no suele ser considerada por los responsables de dichas políticas, a pesar del desconocimiento notable que existe en torno a los procesos de integración de los inmigrantes. Por otro lado, atender de forma exhaustiva y detallada a todas las fases descritas desbordaría, con mucho, el objetivo de la presente reflexión⁹. Dicho esto, pasamos a esbozar unos breves apuntes sobre la necesidad y contenidos de lo que

⁹ En cualquier caso, las fases del diseño, ejecución (o gestión), control y evaluación de proyectos de acción social constituyen un aspecto importante en el área de conocimiento del Trabajo Social. Concretamente para el área de la acción social con inmigrantes existe un interesante y valioso manual elaborado por especialistas del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas, titulado Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes; si bien es cierto que su ámbito de aplicación no es el de una política general de integración, sino una herramienta de trabajo para aquellos grupos y organizaciones que trabajan directamente con los inmigrantes.

debería ser, a nuestro juicio, la fase previa para el diseño de una política general de integración¹⁰.

Contenidos de la fase previa

Esquemáticamente podríamos determinar los contenidos de la fase previa al diseño de una política global de integración tal y como aparecen en la Figura 1.

FIGURA 1
FASE PREVIA A LA PUESTA EN MARCHA
DE UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN



¹⁰ Las reflexiones que siguen están basadas en el trabajo de tesis doctoral *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Método de análisis y aplicación al País Vasco* (C. Blanco; Universidad de Deusto, 1994).

Determinación del objetivo: ¿qué integración?

(Primer paso)

Puesto que hablamos de integración, lo primero que debería delimitarse es el propio concepto de integración, así como los posibles modelos que puede adoptar este proceso. Insistimos en que se habla profusamente de integración, siendo difícil encontrar una definición de lo que se entiende por tal. Esta situación de indefinición es notablemente perjudicial, puesto que existen diferentes contenidos (más bien modelos diferentes de integración) que se pueden aplicar al concepto. La integración no es un concepto unívoco, por lo que su indefinición puede dar lugar a diferentes interpretaciones.

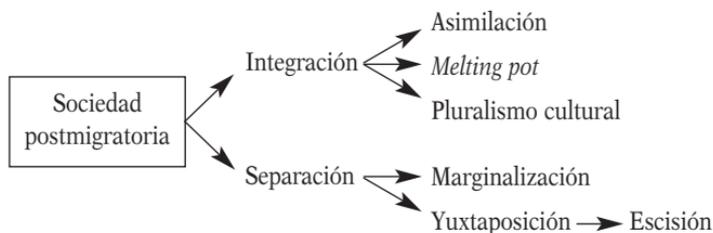
En un trabajo precedente definíamos la integración como un proceso de «incorporación de los inmigrantes a una sociedad dada que tenga como resultado una estratificación social no basada en el origen, raza, etnia o religión de las poblaciones integrantes, culminando el proceso con el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a la comunidad de que se trate»¹¹. Este proceso de incorporación es multidimensional, pudiendo producirse a diferentes niveles en distintos momentos no simultáneos. El resultado de dicho proceso de integración puede adoptar tres modelos o tipos «ideales»: la asimilación, el *melting pot* y el pluralismo cultural. Por tanto, integración no debe entenderse como sinónimo de asimilación (conceptos muchas veces confundidos y utilizados de manera intercambiable); sí es, sin embargo, un concepto opuesto a la separación (Fig. 2).

La asimilación supone un contacto estrecho de los inmigrantes con la población autóctona cuyo resultado es la adquisición por parte de los primeros de la cultura de la sociedad receptora, eliminando todo vestigio de la cultura de origen, y el reemplazo de la identidad colectiva originaria por la identidad de la sociedad receptora. Los

¹¹ *Ob. cit.* (p. 220).

FIGURA 2

MODELOS DE INCORPORACIÓN INMIGRANTE



grupos de inmigrantes dejan de existir como tales, desaparecen, y quedan absorbidos por la sociedad principal. El peso de proceso recae exclusivamente en los grupos de inmigrantes, que son los que se han de adaptar a la sociedad receptora.

El *melting pot* es un proceso similar al anterior, pero con resultados diferentes. Las consecuencias del contacto entre colectivos culturalmente diferenciados afectan no sólo a los inmigrantes, sino también a la población autóctona. La sociedad receptora sufre transformaciones fruto del contacto intercultural configurándose, con el paso del tiempo, como una sociedad mestiza.

El pluralismo cultural es un estadio donde se mantienen ciertas peculiaridades culturales características de los grupos humanos que conforman la sociedad. Comparte con los modelos anteriores la inserción igualitaria de los inmigrantes en la estructura social receptora y el mantenimiento de una identidad colectiva común que permita reconocer a todos los grupos integrantes como miembros de esa sociedad, evitando, con ello, la separación. Esa identidad colectiva común permite, sin embargo, el mantenimiento de identidades particulares coexistentes a ciertos niveles. La identidad común compartida es el resultado de dinámicas sociales basadas en el pluralismo como valor social positivo. El pluralismo cultural permite el mantenimiento de redes sociales intra-étnicas que revitalizan la existencia de colectivos diferenciados

pero, a la vez, requiere la participación de todos en organizaciones formales e instituciones que definen la existencia de una sociedad única de la que todos se sientan miembros.

El resultado de la interacción entre autóctonos e inmigrantes puede, sin embargo, tener como resultado la no aceptación mutua como parte de un «nosotros» colectivo común. El extrañamiento del «otro» se refleja en la estratificación social, en la cual no se llega a conseguir la incorporación igualitaria de todos los grupos que componen la sociedad general. Esta separación puede producirse como resultado de dos dinámicas intergrupales: la marginalización o segregación y la yuxtaposición. La primera se produce cuando uno o varios grupos minoritarios se introducen en un sistema de estratificación dual, en el que los inmigrantes o minorías ocupan posiciones y operan con mecanismos diferentes a los de la sociedad mayoritaria. La yuxtaposición supone la coexistencia de estructuras socio-económicas paralelas, creándose una «micro sociedad», una especie de «isla», en el seno de otra más grande.

Del esbozo de estos conceptos y modelos, se desprende la necesidad de que una política de integración defina los objetivos o modelos que persiga como objetivos de integración, dado que los resultados sociales y los medios a emplear serán muy diferentes en función del objetivo deseado. Ahora bien, ¿cómo definir el objetivo o modelo de integración a conseguir?

Conocimiento del medio social: diagnóstico de la situación (Segundo paso)

Consideramos esencial definir los objetivos de acuerdo con el contexto social en el que se va a llevar a cabo la política de integración; esto es, teniendo en cuenta tanto a la sociedad autóctona como a los grupos de inmigrantes que se incorporan a ella. Es necesario saber los valores,

expectativas y opiniones al respecto de cada uno de los grupos en interacción. Para ello se requiere, previamente a la definición del modelo a conseguir, una fase de investigación encaminada a conocer el modelo o modelos de integración que desean la población autóctona y cada uno de los grupos de inmigrantes, puesto que todos ellos se verán afectados por los resultados. Sólo a partir de este conocimiento se estará en condiciones de adoptar una decisión al respecto. Es más, puede darse el caso de que tal política de integración ni siquiera sea necesaria, puesto que los propios grupos e interacción pueden llevar a cabo estos procesos sin intervención pública de ningún tipo. Por tanto, otro paso necesario previamente a la puesta en marcha de una política de integración, es la elaboración de un diagnóstico de la situación, con el fin de conocer la situación de integración de los diferentes colectivos de inmigrantes. Dicho sea de paso, los procesos y estrategias de integración de los inmigrantes pueden ser diferentes en función de sus peculiaridades culturales y situación social, educativa, laboral, etc. Los inmigrantes, recordemos como algo esencialmente importante, no constituyen un colectivo social homogéneo. Para posibilitar este diagnóstico debemos contar con una herramienta que, de alguna manera, determine el estado de integración, en un momento y en un contexto dados, de los diferentes colectivos en las distintas dimensiones de la vida individual y colectiva. Retomaremos este asunto un poco más abajo.

Por último, en esta primera fase de investigación, sería necesario conocer procesos y resultados producidos en otros contextos similares, con el fin de acumular conocimientos útiles tanto en lo referente a los modelos y su consecución como a los medios que se han implementado desde las administraciones públicas.

Finalizada esta fase previa de investigación estaremos en condiciones de valorar la necesidad de una política de integración, su alcance y los objetivos que debería perseguir. En caso de que ésta se considere necesaria, falta aho-

ra conocer los mecanismos que se deben poner en marcha para conseguir los objetivos fijados. Para ello se requiere tener una herramienta de trabajo que considere no sólo las dimensiones e indicadores que configuran el modelo elegido, sino también los condicionantes que determinan en alguna medida los procesos de integración, así como la dirección en la que éstos operan.

Modelo analítico: condicionantes, dimensiones e indicadores de integración (Tercer paso)

El espacio de esta publicación no permite ofrecer en detalle el modelo analítico de integración que elaboramos hace unos años, pero sí presentar sus líneas básicas con el fin de justificar la importancia de contar con una herramienta como ésta para diseñar políticas de integración.

En primer lugar debemos «descomponer» del proceso de integración, tendente a sus diversas modalidades, en dimensiones e indicadores que nos ayuden a saber en qué ámbitos habría que intervenir para conseguir determinados objetivos. Después habría que determinar qué elementos condicionan la integración y sus modalidades y en qué sentido lo hacen, de modo que sepamos no sólo dónde intervenir, sino también cómo o en qué sentido y dirección.

La integración es un proceso que no tiene por qué producirse ni de forma simultánea ni bajo el mismo modelo en las diferentes dimensiones de la vida individual y colectiva. Entendemos que, siquiera analíticamente, podemos diferenciar cuatro dimensiones sobre las que se pueden producir procesos de integración: la estructural, la social, la cultural y la identitaria.

Estructura socio-económica

Se trata del entramado de relaciones de producción, de los mecanismos que las rigen y de la administración social

redistributiva, que condicionan la posición social de la población (distribución en clases sociales) y sus relaciones de poder. La importancia de esta dimensión o subproceso es comúnmente aceptada por su función determinante de otros aspectos de la integración. La incorporación a la estructura socioeconómica viene determinada fundamentalmente por el ámbito laboral, o mercado de trabajo, ya que es en el desempeño de una actividad económica donde se gesta la adquisición de poder y estatus social para la mayoría de la población y, por tanto, las oportunidades de movilidad social para el individuo y/o sus descendientes. Aspectos relacionados con la situación ocupacional y que describen, junto con ésta, el modo en que los inmigrantes se integran en la estructura socio-económica son la educación y la renta. Estos tres aspectos son los que se suelen utilizar para definir la posición de clase de la población en las sociedades occidentales.

Existen diversas teorías sobre cómo los inmigrantes se incorporan al mercado de trabajo de las sociedades receptoras, cuando éstas pertenecen al capitalismo avanzado. De entre ellas destacan tres grandes interpretaciones: la perspectiva económica tradicional, las teorías sobre la segmentación del mercado de trabajo y las que reconocen la existencia de enclaves económicos de carácter étnico. De cualquier manera, parece claro que el modo de incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo estará condicionado por factores como el contexto económico de la sociedad receptora, la existencia previa de enclaves étnicos, el tipo de inmigración (espontánea/reclutada), así como el origen de la inmigración, además de las cualificaciones profesionales de los inmigrantes.

Para conocer la forma que adopta la incorporación de los inmigrantes en la estructura socio-económica de la sociedad receptora se suelen utilizar las siguientes variables y aspectos analíticos (Cuadro 1).

CUADRO 1
ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA.
VARIABLES Y ASPECTOS ANALÍTICOS

VARIABLES	ASPECTOS ANALÍTICOS
<ul style="list-style-type: none"> - Relación con la actividad. - Sector de actividad. - Modo de trabajo. - Situación laboral. - Ocupación. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descriptivo. - Movilidad económica: situación comparativa en lugar de origen, momento de la llegada, momentos posteriores. - Concentración étnica en sectores económicos y ocupaciones: comparación con otros grupos y/o población autóctona. <p>SUBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción con la situación laboral (por grupos). - Cumplimiento de las expectativas originarias (inmigrantes).
<ul style="list-style-type: none"> - Cualificación, educación. - Renta. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descriptivo. - Movilidad social: situación comparativa en el lugar de origen, en el momento de la llegada y en momentos posteriores.
<ul style="list-style-type: none"> - Relación entre: * Cualificación/ocupación. * Ocupación/renta. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descriptivo. - Discriminación: comparación con otros grupos y/o población autóctona. <p>SUBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Discriminación percibida en el ámbito laboral (inmigrantes).
<ul style="list-style-type: none"> - Relación entre conocimiento de la lengua de adopción/ocupación. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descriptivo. <p>SUBJETIVOS (casos especiales):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de aprender la nueva lengua para acceder al mercado de trabajo (casos intraestatales con una lengua común y otras autóctonas).

Redes sociales

Se trata del conjunto de relaciones sociales que mantienen los diferentes grupos de población. Reflejan la existencia o inexistencia de contacto social entre los diferentes grupos, y los niveles en los que tal contacto se produce (privado-público, formal-informal, primario-secundario...).

Las relaciones sociales desarrolladas a través de las llamadas redes sociales (*social networks*) constituyen un aspecto fundamental en el análisis de la incorporación de los inmigrantes por cuanto demuestran el grado de interpenetración de los miembros de una comunidad (medida de integración social). A su vez, tales relaciones (sobre todo su carácter étnico o disperso) ejercerán una función condicionante sobre otros subprocesos (cultura, identidad) y sobre las propias relaciones futuras, ya que un acercamiento real incrementa la familiaridad, destruye estereotipos y reduce el estrés y el desconcierto ante el desconocido. Ahora bien, para ello, debe producirse una verdadera interacción social, y no sólo la yuxtaposición de colectivos. La mera convivencia durante generaciones (o incluso siglos) sin acercamiento real entre los miembros de los grupos no es condición suficiente para eliminar las reticencias ni los estereotipos, que alimentan, a su vez, el rechazo, la incomprensión y la negación del contacto. Tal es el caso de los gitanos en España, bien conocido por toda la sociedad española. No hay que olvidar, sin embargo, que existen unos condicionantes importantes a la hora de establecer contacto con miembros de grupos que se nos aparecen como diferentes, y es precisamente el grado de tales diferencias culturales unido a las condiciones económicas (clase social) y modos de vida. Así, establecer contacto con un europeo, cercano a nuestra clase social, siempre nos resultará más fácil que establecerlo con un gitano, a pesar de que el primero es extranjero y el segundo pertenece a nuestra misma comunidad nacional-estatal. Por ello reiteramos la necesidad de abordar e interpretar los procesos de incorporación/integración desde una perspectiva multidimensional y multifacética, a pesar de que su dimensionalización sea realmente necesaria como

estrategia analítica intermedia. En este mismo sentido hay que resaltar la doble función de determinadas variables o aspectos como son las actitudes, ya que si bien condicionan la incorporación de nuevos miembros a la comunidad, también resultan significativas a la hora de analizar la situación de integración en un momento dado (resultados).

Dentro de esta amplia dimensión de las relaciones sociales podemos distinguir diferentes ámbitos o entornos en función de la cercanía-concrección o lejanía-abstracción con respecto al individuo. Así, podemos distinguir cuatro ámbitos de la vida social en una comunidad: el familiar-primario, el residencial, el cívico o social en sentido restringido (participación en organizaciones cívicas) y el político (participación electoral).

Los aspectos analíticos fundamentales son dos: la existencia de relaciones y su naturaleza (étnica-concentrada o intergrupal-dispersa). Sin embargo, es también muy importante conocer las aspiraciones de interacción que la población (tanto autóctona como inmigrante) proyecta sobre sus hijos, ya que aunque se produzca una situación de hecho durante la primera generación (generalmente la ausencia de contacto intergrupal), ésta puede ser transformada en generaciones sucesivas mediante la socialización de los hijos. Las variables que más comúnmente se utilizan para conocer el grado de integración socio-relacional son las que se presentan en el Cuadro 2.

Dentro del campo específico de las relaciones sociales dos variables son las que mayor atención han recibido por parte de los investigadores de la integración: la llamada segregación residencial y la endogamia/exogamia. Para muchos autores la existencia de concentración étnica residencial es un indicador de la ausencia de asimilación, además de ejercer una función determinante sobre otros aspectos de la misma. La segregación residencial o concentración priva a los individuos de la posibilidad del contacto con la población autóctona, constituyendo uno de los principales obstáculos para la integración sociocultural de los inmigrantes. La reducción de posibilidades del contacto con otros grupos

CUADRO 2
REDES SOCIALES.
ENTORNOS, VARIABLES Y ASPECTOS ANALÍTICOS

ENTORNOS	VARIABLES	ASPECTOS ANALÍTICOS
Familiar-pri- mario.	<ul style="list-style-type: none"> - Endogamia/exogamia. - Origen de las amista- des. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carácter étnico de las relacio- nes (por grupos). <p>SUBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aspiraciones para los hijos (por grupos). - Reciprocidad en las aspiracio- nes.
Residencial.	<ul style="list-style-type: none"> - Lugar de residencia: * centro/periferia, * rural/urbano. - Origen del vecindario. - Interés por el entorno. - Solidaridad comunita- ria. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Segregación/dispersión resi- dencial («barrios étnicos»). - Concentración de inmigrantes en zonas específicas. - Carácter étnico del entorno vecinal (por grupos). - Implicación personal en el en- torno inmediato (por grupos). <p>SUBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interés por el entorno inme- diato (por grupos).
Cívico.	<ul style="list-style-type: none"> - Valor dado a la parti- cipación social. - Participación en aso- ciaciones. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación (por grupos). - Carácter de las asociaciones (por grupos). <p>SUBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diferencias en la valoración de la participación social.
Político.	<ul style="list-style-type: none"> - Participación electoral. - Afiliación político-sin- dical. - Ideología política. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niveles de participación y afi- liación (por grupos). - Respaldo de opciones políti- cas de clase.

es ya una medida de falta de integración, además de estar expresando otro proceso subyacente de desigualdad como es la económica (condicionante del acceso a la vivienda).

La exogamia, por su parte, es uno de los indicadores más utilizados para conocer el grado de asimilación de los inmigrantes. La constitución de matrimonios mixtos supone la aceptación social del «otro» y la culminación de unas relaciones sociales indiferenciadas. La exogamia como práctica generalizada supone la superación de prejuicios mutuos, la integración en otras facetas de la vida colectiva (residencial, ocupacional, educativa, etc.) y constituye el marco de socialización de futuras generaciones en la no disociación. La exogamia evita el discurrir paralelo y/o marginal de la población inmigrada; las comunidades se unen biológica, afectiva y culturalmente.

Cultura

La cultura, en un sentido descriptivo, incluye numerosos aspectos de la vida comunitaria que le dan sentido y singularidad: tradiciones, lengua, valores..., todo ello compartido por una pluralidad de personas. Tomada como un todo, la cultura ha sido la principal dimensión analizada por los investigadores de la asimilación. La adquisición de los rasgos culturales de la sociedad de adopción por parte de los inmigrantes (aculturación) era uno de los aspectos fundamentales para la consecución de la asimilación en otros aspectos de la vida comunitaria, y un paso necesario para mantener la cohesión de la colectividad. El mito de la sociedad culturalmente homogénea ha estado presente en la mayoría de los análisis de la asimilación inmigrante. Tal mito, difícilmente alcanzable en la realidad, se deriva del error de considerar a la cultura como un sistema monolítico cerrado, cuando en realidad está conformada por numerosos aspectos con diferente importancia a la hora de configurar el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta.

Quizá el miedo a la pérdida de la identidad dominante, con la inclusión de elementos culturales extraños a ella, favoreció la asunción de una relación directa entre la cultura

como un todo y el mantenimiento de la sociedad principal. Así, los inmigrantes deberían adquirir la cultura nueva en su totalidad y en este avance hacia la asimilación cultural, la sociedad receptora se vería libre de la amenaza desintegradora. Otros errores o faltas de realismo pueden haber contribuido a sustentar este concepto de la asimilación cultural, como es que las sociedades no son estáticas, están en continuo cambio; las posibles transformaciones derivadas de la inmigración no son sino una aportación más al conjunto de cambios que se producen en las sociedades actuales. Por otro lado, parece olvidarse que el inmigrante adulto ha adquirido ya en su lugar de origen una cultura específica (configurando una identidad) y que desembarazarse de ella por completo no es tarea fácil, ni muchas veces deseable.

Hechas estas consideraciones, creemos que el ámbito cultural es, precisamente, el que mayor flexibilidad puede presentar a la hora de definir los modos de integración. La integración de los inmigrantes en una sociedad no tiene por qué pasar necesariamente por la aniquilación total de la cultura de origen. Precisamente en esto se diferencia una sociedad plural de otra culturalmente homogénea, si es que tal sociedad homogénea puede decirse que exista en la realidad.

Las variables más significativas sobre el modo de desarrollar la convivencia cultural las podemos encontrar en los elementos que conforman la cultura humana. De entre ellas, una aparece como la más significativa: la lengua. La lengua es uno de los elementos objetivos culturales más importantes que sustentan la identidad colectiva: permite al individuo integrarse en la interacción simbólica con otros y, de este modo, seguirles para la adquisición de valores y metas que caracterizan a la comunidad de adopción. A no ser que el individuo conozca la lengua de la sociedad que le acoge, sólo puede adoptar elementos superficiales de su cultura. Puede modificar sus costumbres, pero permanecerá fuera del más significativo sistema de interacción de la comunidad receptora.

Este último aspecto es el que más nos interesa. Para establecer relaciones con los miembros de la sociedad receptora parece necesario aprender su idioma, evitando con ello

el aislamiento étnico y la disociación grupal. El aprendizaje y utilización de la nueva lengua no tiene por qué significar el abandono absoluto de la originaria, pudiendo alternarse ambas según los ámbitos en que se desarrollen las relaciones sociales. Recogemos en el Cuadro 3 las variables más utilizadas en los estudios sobre la integración cultural.

CUADRO 3
CULTURA. VARIABLES Y ASPECTOS ANALÍTICOS

VARIABLES	ASPECTOS ANALÍTICOS
<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento y uso de la lengua autóctona. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción comparativa por grupos. - Ámbitos de utilización (por grupos). <p>SUBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actitud hacia su aprendizaje (en caso de no ser una lengua normalizada, incluir autóctonos). - En el mismo caso que el anterior: actitud hacia su normalización, por grupos.
<ul style="list-style-type: none"> - Educación lingüística de los hijos. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: modelos elegidos para quienes tienen hijos en edad escolar (en caso de no ser lengua normalizada, incluir autóctonos). <p>SUBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para la población en general: actitudes hacia la educación lingüística de las futuras generaciones.
<ul style="list-style-type: none"> - Consumo de medios de comunicación de masas. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción en función de su carácter étnico (establecimiento de lazos con la cultura de origen o con la situación nativo/inmigrante).
<ul style="list-style-type: none"> - Valores compartidos y actitud ante la vida. 	<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comparación de jerarquías entre grupos.

Identidad colectiva

Esta última dimensión consiste en el proceso de orientación referencial a un colectivo humano que, tras su definición y evaluación, se manifiesta individualmente en el sentimiento de pertenencia a él. El proceso de identificación con una comunidad humana, y su consiguiente sentimiento de pertenencia, pasa por una serie de estadios analíticamente diferenciables:

- Reconocimiento de la comunidad, en tanto que singular y diferente a otras.
- Definición: detección de los elementos que la singularizan, establecimiento de criterios de inclusión y diseño de las relaciones de la comunidad con el exterior.
- Evaluación (positiva o negativa). En la evaluación de la comunidad, cuando se hace desde una perspectiva externa propiciada por la no pertenencia inicial, juegan un papel fundamental los estereotipos, la familiaridad, la semejanza y la valoración de lo diferente.
- Adhesión, cuando el resultado de lo anterior resulta positivo.
- Reciprocidad (real o, cuando menos, sentida) en el deseo de pertenencia. La percepción de la no aceptación como miembro de la comunidad por parte de los ya constituyentes puede obstaculizar seriamente el proceso de identificación con la nueva comunidad.

La identificación con una comunidad no es un proceso meramente individual, sino esencialmente colectivo. En todas las etapas interviene no sólo la actuación del sujeto individual, sino todo un conjunto de representaciones colectivas que intervendrán decisivamente en la percepción que tal sujeto tenga del grupo y de su pertenencia a él. Cuando en dicho proceso interviene la presencia de miembros inicialmente ajenos a ella, las estrategias de auto-identificación pueden ser diversas:

- El sujeto se identifica con el grupo mayoritario y no con el minoritario de origen (asimilación).
- El sujeto se identifica con el grupo minoritario de origen y no con el mayoritario (disociación).
- El sujeto se identifica con ambos grupos (aculturación).
- El sujeto no se identifica con ninguno de los dos grupos (marginalidad).

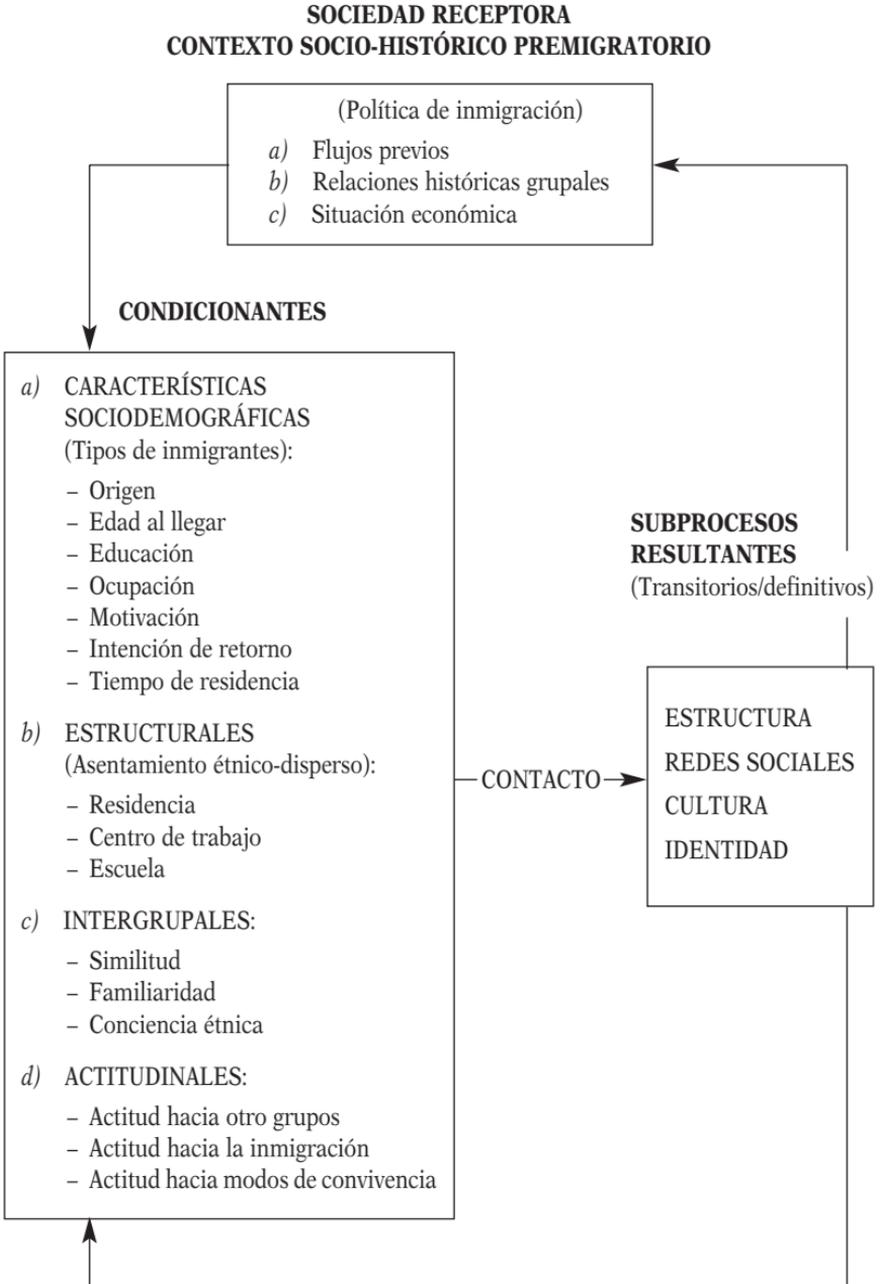
Así, los inmigrantes llegados a una comunidad pueden, en principio, adoptar cualquiera de estas cuatro estrategias de autoidentificación. Para conocer el modelo adoptado por éstos, así como las evaluaciones relativas a la comunidad receptora desarrolladas por éstos y por la propia población autóctona, se pueden utilizar las variables que se presentan en el Cuadro 4.

Una vez sabido cómo elaborar un diagnóstico de una situación inmigratoria concreta (mediante las dimensiones y variables propuestas), falta por conocer qué elementos pueden estar implicados en la generación de tal situación operando como condicionantes de la misma y, por lo tanto, constituyendo los predictores básicos de situaciones futuras. En la Figura 3 se ofrecen conjuntos de variables organizadas en dimensiones específicas y las relaciones existentes entre ellas, dentro de una panorámica secuencial del proceso de incorporación de inmigrantes en la sociedad receptora. Debemos tener en cuenta que la incorporación de inmigrantes raramente es un proceso lineal, con un inicio y un fin claramente distinguibles. Primero, porque aún dentro de un mismo flujo migratorio la situación de sucesivas generaciones (ya nacidas en la sociedad receptora) puede ser radicalmente distinta de la de sus progenitores inmigrantes. Segundo, los flujos migratorios suelen producirse de forma continuada, no sólo de iguales características a los precedentes, sino que también pueden incorporarse sucesivamente diferentes tipos de inmigrantes. Así, lo que es la situación post-migratoria para unos grupos constituye la pre-migratoria de otros (de similares o diferentes características).

CUADRO 4
IDENTIDAD. ETAPAS, VARIABLES
Y ASPECTOS ANALÍTICOS

ETAPAS	VARIABLES	ASPECTOS ANALÍTICOS
Reconoci- miento	– Percepción de la sin- gularidad.	– Reconocimiento social de la co- munidad (por grupos).
Definición	– Elementos definidores.	– Naturaleza de la diferencia: esencialista/volitiva (por gru- pos).
	– Criterios de pertenen- cia.	– Naturaleza de la pertenencia: universalista/posibilista/exclui- vista (por grupos).
	– Modelo de relaciones políticas y administra- tivas con el exterior.	– Dependiendo de su situación en un entorno nacional o interna- cional.
Evaluación y adhesión	– Identidad subjetiva.	– Identidades compartidas o ex- cluyentes: identificación en di- ferentes ámbitos territoriales (por grupos).
	– Adhesión a los símbo- los de identidad. – Actitudes hacia los mismos (lengua).	– Definición social del universo simbólico comunitario (por grupos). – Aceptación del mismo (por gru- pos).
Reciprocidad	– Sentimiento percibido de discriminación.	– Inmigrantes (discriminación). – Coincidencia (nativos-inmigran- tes) en: * Criterios de pertenencia. * Modelo político-administrati- vo de las relaciones con el en- torno.

FIGURA 3
MODELO RELACIONAL DE LOS PROCESOS
DE INCORPORACIÓN INMIGRANTE



Por otro lado, las relaciones que se van produciendo con la interacción, y que en un momento dado pueden considerarse como resultados relativos de la incorporación, pueden modificar los condicionantes estructurales y grupales que estaban operando en un primer momento del proceso. El modelo, por tanto, debe tener en cuenta estos flujos y reflujos entre condicionantes y resultados. En él introducimos tres «momentos» o situaciones analíticas del proceso de incorporación: el contexto socio-histórico de la sociedad receptora, los condicionantes de la incorporación y el análisis de resultados en un momento dado.

El contexto socio-histórico

El contexto socio-histórico de la sociedad receptora constituye el marco económico, político y cultural al cual un grupo o grupos concretos de individuos se van a incorporar. Se configura como un conjunto de condicionantes indirectos de la incorporación, ya que definen, en mayor o menor medida, buena parte de los condicionantes directos o situaciones de precontacto entre la nueva población y la autóctona o ya residente. Los movimientos migratorios en cuanto a su puesta en marcha, sus orígenes, y sus características principales (tipo de migración) no son fruto del azar o de la acción meramente individual, sino que poseen causas estructurales que delimitan los rasgos fundamentales del movimiento migratorio; rasgos que serán de gran importancia a la hora de integrar a la nueva población migrante.

Así, por ejemplo, la existencia de flujos previos de inmigrantes puede incidir en las características sociodemográficas de los nuevos inmigrantes a través de la llamada «migración en cadena»: los inmigrantes asentados pueden ejercer una función de atracción para nuevos inmigrantes del mismo origen o grupo con motivaciones y características similares; potencian la continuidad de los flujos. Por otro lado, la existencia de asentamientos de inmigrantes en la sociedad receptora condicionará en buena medida el

asentamiento de los recién llegados que pertenezcan a mismo grupo étnico, cultural o de origen. Estos asentamientos tenderán a constituir una subcomunidad de recepción en la que el inmigrante nuevo encontrará el apoyo afectivo, social e incluso económico, necesario para afrontar la situación de desarraigo y mitigar su soledad ante un cambio de entorno. Los inmigrantes más veteranos cumplen muchas veces funciones importantes de apoyo, información, e incluso de ofrecimiento de puestos de trabajo para los nuevos inmigrantes. La llamada inmigración en cadena no sólo fomenta la afluencia de inmigrantes del mismo origen y similares características, sino que canaliza su asentamiento en áreas residenciales y centros de trabajo concretos.

Por su parte, las relaciones históricas intergrupales entre el país o comunidad receptora y los países o comunidades emisoras influirán también en las condiciones de recepción de los inmigrantes. Esto se hace patente sobre todo en el caso de movimientos migratorios entre países unidos por antiguos procesos de colonización-descolonización. Casos de esta naturaleza son los de Gran Bretaña con los países de la Commonwealth, España con Hispanoamérica o Guinea Ecuatorial, o Francia con Argelia. Las políticas migratorias de los países, en otras épocas colonizadores, recogen el trato especial hacia los inmigrantes procedentes de las antiguas colonias. Por otro lado, también otros tipos de relaciones históricas, de fraternidad o de cooperación internacional están presentes en las políticas migratorias de los países receptores con el tratamiento especial hacia determinados grupos étnicos o de origen. El caso de los sefardíes para España es un ejemplo de este tipo de relaciones históricas que se materializan en un trato diferente a la hora de recibir a inmigrantes extranjeros. Este tipo de relaciones no sólo condiciona el perfil del inmigrante; la intencionalidad del retorno y el tiempo de residencia se verán afectados por las políticas favorables de inmigración hacia determinados grupos, ya que si la nacionalización es más fácil de conseguir, los inmigrantes

tenderán a establecerse definitivamente en un país que les brinda la oportunidad de nacionalizarse o de disfrutar, en un breve período de tiempo, de determinados derechos de ciudadanía.

La situación económica de la sociedad receptora de inmigrantes se revela como el elemento más reconocidamente influyente sobre los condicionantes del precontacto, tanto desde las sociedades receptoras como desde las emisoras. En el primer caso, la situación económica interna repercutirá en la admisión, reclutamiento o restricción de mano de obra inmigrante, así como en la asunción de medidas más o menos generosas de integración social. En el segundo, la situación de bonanza económica en otros países generará entre los potenciales emigrantes expectativas de mejora de condiciones de vida que pueden alcanzarse con el traslado hacia ellos.

Los condicionantes

Los condicionantes de la incorporación son aquellas características o situaciones del pre-contacto que van a influir directamente en los modos de incorporación y adaptación de los inmigrantes en la sociedad receptora. A su vez, estos condicionantes son predeterminados en buena medida por la situación socio-histórica de la comunidad receptora. Tomamos en cuenta cuatro tipos de condicionantes:

- Características socio-demográficas de los inmigrantes. Configuran el tipo de inmigrantes que se asentarán en la comunidad de adopción, y son características que corresponden exclusivamente a la población inmigrante. Este tipo de características van a influir de manera notable el proceso de integración y su resultado. Pensemos en la influencia que el país de origen, la etnia o la religión de los inmigrantes va a ejercer sobre la aceptación de éstos por parte de la población autóctona, por poner un ejemplo. La cualificación profesional y educativa

del inmigrante también tiene un peso específico a la hora de hablar de integración, aunque no sea más que por la capacidad del sujeto de desenvolverse en medios sociales desconocidos o incluso adversos. La intención de retorno es esencial a la hora de integrarse en un nuevo medio social; el hecho de planificar la vuelta disminuye los esfuerzos que el inmigrante está dispuesto a realizar para desarrollar una vida normalizada en el país de destino transitorio.

- Condicionantes estructurales: consisten en la descripción del entorno de asentamiento, trabajo y educación en términos de concentración o dispersión étnica. Se consideran variables estructurales porque no describen características individuales o grupales, sino que conforman sistemas colectivos de asentamiento inicial que determinarán en buena medida el modo de integración posterior a la incorporación física a la nueva sociedad. La concentración/dispersión residencial es una de las variables que más influye en el modo de relacionarse los inmigrantes con la sociedad receptora.
- Condicionantes intergrupales: constituyen características de los grupos en interacción (autóctonos e inmigrantes) tales como la similitud, la familiaridad y la conciencia étnica, que influirán en los modos de incorporación. Este grupo de condicionantes tiene relación con todos los grupos en contacto y no sólo con los inmigrantes. Dependiendo de las características de los inmigrantes, la similitud y la familiaridad con la población autóctona será mayor o menor, lo que a su vez influirá notablemente en la evaluación recíproca del otro y en sus actitudes concretas, tanto mutuas como hacia la inmigración y hacia los modos de integración.
- Actitudes: se trata de condicionantes también referidos al conjunto de los grupos en interacción y en buena medida son resultado de las características de

los grupos que se enfrentan a la nueva convivencia. Son las actitudes de aceptación o rechazo de los miembros de otros grupos, de la inmigración como fenómeno general y las preferencias de cada grupo sobre los modos de adaptación que debieran producirse en los inmigrantes.

Subprocesos resultantes

Los factores anteriores determinan la situación resultante en un momento dado, descrita en virtud de las dimensiones e indicadores ya mencionados. El diagnóstico en un momento dado puede resultar ser una mera etapa transitoria o, por el contrario, una situación más o menos estable. Estos subprocesos resultantes, medidos en una situación concreta, ejercen influencia en dos direcciones: por un lado añaden experiencia histórica a la sociedad de inmigración, con sus correspondientes implicaciones para futuros flujos; por otro constituyen el «feed-back» del propio proceso integrador analizado; es decir, cada situación modifica continuamente muchos de los condicionantes que operaron en la situación del pre-contacto y generaron tal situación resultante, originando un cambio de situación para etapas posteriores de la integración. En virtud de lo dicho anteriormente muchas de las variables consideradas como condicionantes constituyen también los elementos descriptivos de una situación resultante de la interacción en un momento dado. Tal es el caso de los condicionantes estructurales, la familiaridad, la conciencia étnica y el conjunto de actitudes. El tiempo de residencia (y con él el contacto mutuo) es lo que determina que, en algunos casos, las mismas variables operen como condicionantes o como resultados (siendo también condicionantes para momentos posteriores). Tratamos de decir con esto que estamos ante un proceso dinámico en el que los *outputs* de un momento determinado constituyen los *inputs* del siguiente, y que estos últimos conforman, con el paso del tiempo, la definición de la situación de un momento posterior.

CONCLUSIONES

Con todo lo expuesto hasta aquí hemos querido poner de manifiesto una serie de aspectos que nos parecen cruciales en relación a la integración de los inmigrantes como objetivo de las políticas de intervención públicas. Son los siguientes.

Una política de intervención requiere tener bien definidos los objetivos a conseguir y los medios que se van a poner en práctica para alcanzarlos.

En ocasiones, cuando tratamos con un fenómeno novedoso o poco conocido, se hace necesario abordarlo previamente para poder determinar los propios objetivos con claridad y conocer qué medios se pueden aplicar y cómo operan en relación con el objetivo fijado. Es el caso de la integración de los inmigrantes en España. Las acciones puestas en marcha en España en calidad de política de integración de los inmigrantes carecen de definiciones precisas de los propios objetivos a alcanzar, cual es la propia «integración». Las carencias son mucho mayores cuando examinamos las medidas concretas que se ponen en marcha, pues en la mayoría de los casos se desconocen los verdaderos efectos de las mismas, o por lo menos existe poca investigación al respecto. Resultado de esta situación puede ser la creación de efectos perversos o no deseados, esto es, que al implementar una medida con una intencionalidad el resultado pueda ser incluso el contrario del previsto. En otros ámbitos europeos esta situación no sería nueva.

En el caso de la integración de los inmigrantes en España entendemos que se debería investigar seria y urgentemente en este terreno, con el fin de fundamentar una filosofía general de intervención pública y cimentar cada una de sus acciones concretas.

Dicha fase de investigación, previa al diseño propio de objetivos y medios, debería contener una serie de pasos esenciales: definir conceptos, hacer un diagnóstico de la situación y conocer los mecanismos que operan entre varia-

bles y dimensiones. Esto es, tener una herramienta de análisis metodológicamente fiable y sólida.

En este sentido presentamos una propuesta concreta. Su desarrollo y fundamentación excede del objetivo y espacio del presente texto, pues es prioritario en este momento justificar la necesidad de investigar, analizar y reflexionar en torno a la integración de los inmigrantes en España y a las posibilidades de una intervención pública en este ámbito de nuestra realidad social.

BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO, R. (Dir.) (1999): *Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrante*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales-UPCO.
- ARCHDEACON, T. J. (1990): «Melting Pot or Cultural Pluralism. Changing views on American ethnicity», en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n.º 6, 1 (12-28).
- BAUBÖCK, R.; HELLER, A., y ZOLBERG, A. (1996): *The challenge of diversity: integration and pluralism in societies of immigration*, Avebury.
- BERRY, J. W., y otros (1989): «Acculturation attitudes in plural societies», en *Applied Psychology: an International Review*, n.º 38, 2 (185-206).
- BLANCO, C. (1993): «The new hosts: the case of Spain», *International Migration Review*, vol. 27, n.º 1 (169-181).
- (1995): *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Método de análisis y aplicación al País Vasco*, Deusto (ed. en microficha).
- (1995): «El inmigrante como sujeto marginado. Claves interpretativas», en P. ALVITE (Coord.), *Racismo, antirracismo e inmigración*, San Sebastián, Gakoa (31-60).
- COHEN, E. G. (1984): «The desegregated school: problems in status power and interethnic climate», en N. MILLER y M. BREWER (Eds.): *Groups in Contact*, Orlando, Academic Press (77-96).
- DUNCAN, O. D., y LIEBERSON, S. (1959): «Ethnic segregation and assimilation», en *American Journal of Sociology*, vol. 64 (364-374).
- EISENSTADT, S. N. (1955): *The absorption of immigrants*, Glencoe (Ill.), The Free Press.

- GALVIN, I., y FRANCO, P. (1996): *Propuesta metodológica para el trabajo social con inmigrantes*, Madrid, Siglo XXI.
- GLAZER, N., y MOYNIHAN, D. P. (1963): *Beyond the melting pot*, Massachusetts, The MIT Press.
- GORDON, M. (1964): *Assimilation in american life*, Nueva York, Oxford University Press.
- HAMILTON, D. L., y otros (1984): «Desegregation of suburban neighborhoods», en N. MILLER y M. BREWER (Eds.): *Groups in Contact*, Orlando, Academic Press (97-121).
- HIRSCHMAN, CH. (1983): «America's melting pot reconsidered», *Annual Review of Sociology*, vol. 9 (397-423).
- HOSKIN, M. B. (1991): *New immigrants and democratic society: minority integration in western democracies*, New York, Pruger.
- HUNT, J. G. (1977): «Assimilation or marginality: some school integration effects reconsidered», en *Social Forces*, vol. 56, pp. 604-610.
- KASTORYANO, R. (1991): «Relations interethniques et formes d'integration», en P. A. TAGUIEFF: *Face au Racisme* (tomo 2), París, Ed. La Découverte (167-177).
- KLINBERG, O. (1983): «Contact between ethnic groups: a historical perspective of some aspects of theory and research», en S. BOCHNER (Ed.): *Cultures in contact*, Oxford, Pergamon Press (45-56).
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1997): *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Madrid, Trotta.
- (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Barcelona, Icaria.
- NAUCK, B. (1989): «Assimilation process and group integration of migrant families», en *Migraciones Internacionales*, vol. XXVII, n.º 1 (27-48).
- OCDE (1998): *Immigrants, integration and cities: exploring the links*, París, OCDE.
- PADILLA, A. M. (Ed.) (1980): *Acculturation. Theory, models and some new findings*, Washington, AAAS.
- PORTES, A., y BÖRÖCZ, J. (1989): «Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation», en *International Migration Review*, vol. XXIII, n.º 3 (606-630).
- RAMOS, J. A. (1998): *La política para la intervención social con inmigrantes: una perspectiva intergubernamental*, Madrid, Fundación Encuentro.

- SCHNAPPER, D. (1991): *La France de l'integration. Sociologie de la nation en 1990*, París, Gallimard.
- TAFT, R. (1986): «Methodological considerations in the study of immigrant adaptation in Australia», en *Australian Journal of Psychology*, vol. 38, n.º 3 (339-346).
- TAPINOS, G. (1993): *Inmigración e integración en Europa*, Barcelona, Fund. Paulino Torres Domenech.
- TODD, E. (1996): *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*, Barcelona, Tusquets.