

LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE INMIGRANTES EN ESPAÑA

Miguel LAPARRA NAVARRO
Antidio MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA
Universidad Pública de Navarra

1. Introducción

La inmigración es un fenómeno transnacional que posee diferentes peculiaridades en cada territorio y donde las políticas de integración social varían de un lugar a otro. Por esta razón, además de tomar en serio la experiencia de otros países para diseñar políticas de integración de inmigrantes que sean adecuadas, debemos observar que el caso español tiene numerosas afinidades con otros países del sur de Europa en los que se está configurando un nuevo modelo migratorio. Y aunque las instituciones comunitarias están empezando a construir un discurso común, los países europeos no utilizan de forma idéntica el concepto de integración ni aplican las mismas políticas. Esto es consecuencia de la combinación que hace cada país de los distintos tipos de sistemas migratorios y los regímenes de bienestar.

El marco en el que se desenvuelve la política de integración social española tiene caracteres difusos, ya que aparece el aspecto centralizador con constricciones al poder de las Comunidades Autónomas y al mismo tiempo éstas promueven políticas en esta materia.

Una característica esencial de España es su heterogeneidad autonómica y territorial en materia de inmigración. Actualmente las Comunidades Autónomas poseen la titularidad en la mayoría de competencias que afectan a la integración social (servicios sociales, salud, educación, empleo y vivienda), cuyo ejercicio se comparte en ocasiones con los entes locales, dentro del marco que establece la política migratoria del Estado, principalmente centrada en los elementos de control del flujo. Esta diversidad parece coherente con las diferencias que podemos observar en el fenómeno migratorio en cada comunidad y en que además hay diferencias significativas en la situación de estos colectivos, tanto entre las autonomías como incluso dentro de ellas. Detrás de ello se observa la diversidad en las estructuras económicas y sociales, que inciden de forma clara en la desigual instalación de inmigrantes y en el propio proceso migratorio.

2. El estado de la cuestión: rasgos similares para el sur de Europa¹

La inmigración se ha intensificado en Europa desde mediados de los 90. Sin embargo, detrás de esta tendencia aparece una variedad de situaciones suficientemente significativas, tanto en términos cuantitativos (flujo migratorio y stock de inmigrantes) como cualitativos (origen, características de los inmigrantes y tipo de migración).

Durante este periodo las instituciones europeas han intentado construir un discurso común en materia de migración. Esta presunta política europea contrasta con las fuertes diferencias que el fenómeno migratorio presenta en los estados miembros de la UE. Así, hay diferencias en la intensidad del flujo migratorio y la presencia de población extranjera, pero también en el comportamiento que los inmigrantes tienen en los mercados de trabajo de cada país, así como en las orientaciones que cada régimen de bienestar adopta para el tratamiento de la población inmigrante.

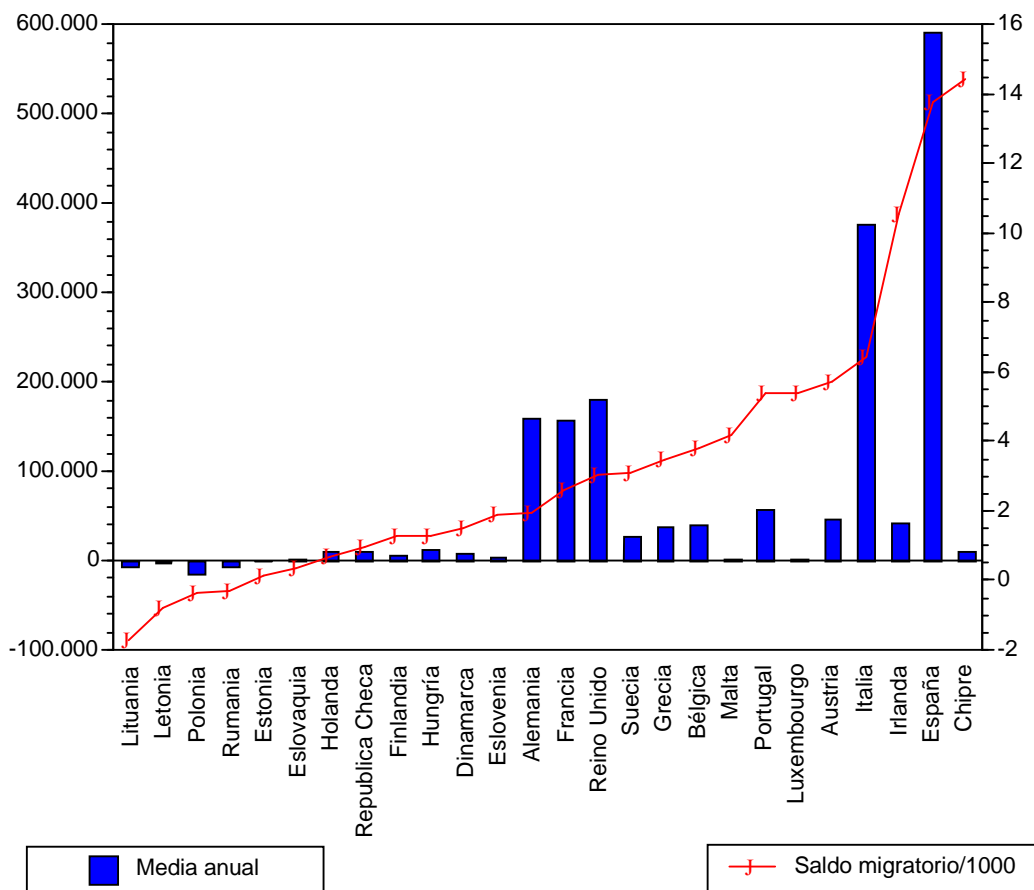
¹ Este apartado está basado en un trabajo anterior que nos sirve aquí para contextualizar la situación en nuestro país: Laparra, M. (2008). "Southern Europe in the mirror of European traditional immigration countries." *Italian Journal of Social Policy* 1/2008.

Este hecho lleva a la configuración de tres bloques en esta materia en Europa: los países del Centro y del Norte -o países de vieja inmigración-, los países del Sur o de nueva inmigración, cuyos dos ejemplos más claros son España e Italia, y los países del Este, que en la actualidad son países de emigración a otras zonas de Europa.

2.1 Una intensidad distinta de las migraciones

La Comisión Europea (2006) ha plasmado en un informe sobre la integración de inmigrantes que la principal tendencia “común” en las políticas migratorias en Europa es que está creciendo la diversidad en la Unión Europea. Y la primera diferencia que destaca es la distinta intensidad con que este fenómeno afecta a los países. En el gráfico siguiente podemos observar las enormes diferencias en términos de flujo migratorio.

Gráfico 1: Saldo migratorio en UE-25: promedio de incremento anual y por 1000 habitantes. Periodo 2001-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Eurostat

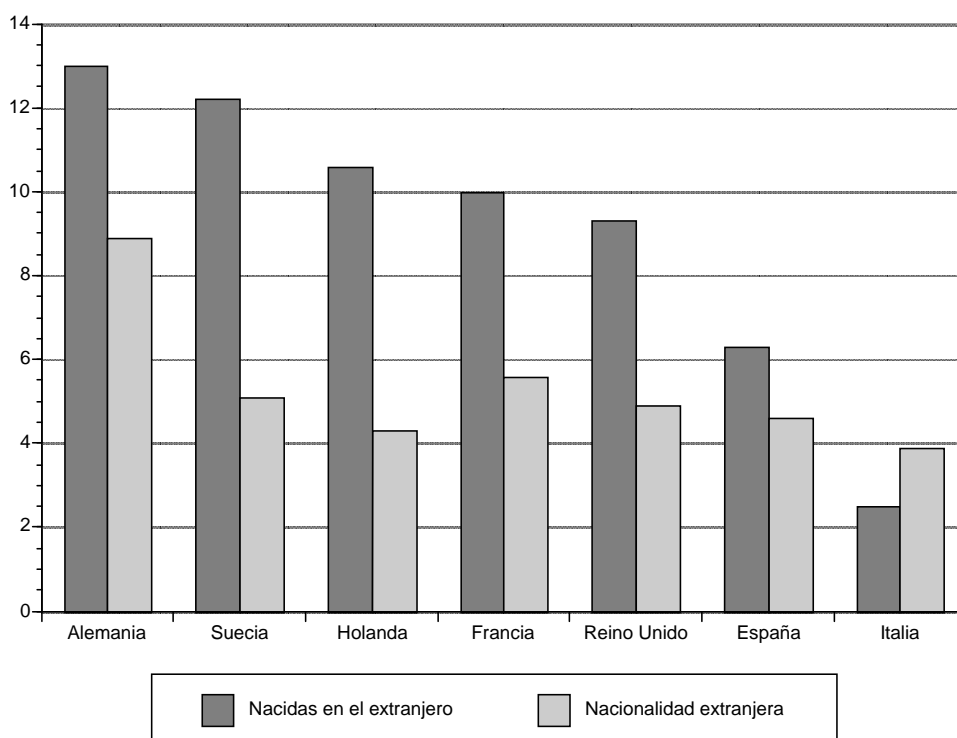
Las migraciones más recientes -en términos de saldo migratorio- no están afectando de una forma significativa a la mitad de los países europeos. En este grupo se encuentran preferentemente los estados miembros de Europa del Este, pero también otros países con mayor tradición inmigratoria, con altos niveles de riqueza y generosos modelos de bienestar. El saldo migratorio en prácticamente todos los países con mayor tradición inmigratoria en las pasadas décadas se encuentra, en términos relativos, por debajo de la media europea, situada en el 3,8% para el periodo 2001-2005.

Lo que nos interesa, sin embargo, es destacar la vitalidad de la inmigración en el sur de Europa: 6 de cada 10 inmigrantes que se asientan en Europa cada año lo hacen en España, Italia, Portugal, Grecia, Chipre o Malta. Todos, salvo Grecia, experimentan un saldo migratorio superior al de la media de Europa, en algunos casos, con tasas casi cuatro veces superiores a la media.

Teniendo en cuenta los valores absolutos y relativos, España es sin duda un caso espectacular en el contexto internacional, ya que ha venido experimentando uno de los procesos migratorios más intensos de los países desarrollados. Según datos de Eurostat, el flujo que recibió España en 2007 fue de 684.883 personas, el mayor de la UE. En términos relativos, junto con las personas inmigrantes que recibió Italia, esta cifra significa que en el pasado año ambos países albergaron el 69,1% del flujo migratorio de la UE-27.

En España, dado lo reciente de la llegada de estas personas y el tiempo necesario para acceder a la nacionalidad, la diferencia entre la tasa de personas nacidas en el extranjero y quienes tienen la nacionalidad extranjera es todavía pequeña. Las tasas de población extranjera se van equiparando a los países de vieja inmigración, pero hay que tener en cuenta que en éstos se ha producido un mayor número de naturalizaciones. En España van aumentando paulatinamente las personas que provienen de países americanos, a quienes les es suficiente con dos años de residencia para obtener la nacionalidad.

Gráfico 2: Porcentaje de personas extranjeras en algunos países de la UE en 2004



Fuente: OCDE, (2006). Los datos corresponden al año 2004 salvo para Francia (1999) e Italia, para las personas nacidas en el extranjero (2001).

Podríamos pues estar asistiendo al *desarrollo de un nuevo modelo migratorio en Europa* en el que el principal protagonismo lo estarían desarrollando los países del arco

mediterráneo como confluencia de una serie de factores: su situación de frontera o de cercanía con los países emisores, la afinidad con América Latina (más influyente en el caso español), el dinamismo económico que demanda trabajadores no cualificados o la existencia de un sector importante de economía sumergida serían los principales.

Quizás no sea aventurado plantear una nueva categoría migratoria para estos países del sur, ya que poseen características peculiares y muy similares. Algunos autores como Baldwin-Edwards (1991) y King (2000) ya señalaron estas coincidencias basándose en determinados rasgos comunes. Si nos remontamos a los planteamientos más clásicos de Ravenstein (1885), a los países del sur de Europa les tocaría un papel de puerta sur de Europa y de países de paso hacia el norte, con mejores salarios y con Estados de Bienestar más desarrollados. Sin embargo, en estos años, los países del sur de Europa se han consolidado como destino preferente para muchos emigrantes, no sólo de África o Latinoamérica, sino también para los que provienen de Europa del Este.

2.2 *Importantes diferencias en la dinámica laboral de las migraciones*

En la UE existen unas coordenadas comunes a la hora de fijar el acceso de los extracomunitarios, pero luego cada país opta por determinados tipos de regulación en su territorio. La mayoría de los países impulsa la regularidad, aunque en el sur de Europa ha habido una mayor tendencia a acumular personas en situación documental irregular, una tendencia que parece haberse ido corrigiendo en los últimos años en España. El hecho de que sean preferentemente estos países del sur los que emprenden procesos de regularización de inmigrantes permite intuir que se debe a que en ellos se da con mayor frecuencia este fenómeno.

La irregularidad está estrechamente unida a un factor arraigado en la sociedad: una importante economía sumergida en la que, de manera voluntaria o no, se insertan laboralmente muchas personas inmigrantes en el momento de su llegada. Si hace unos años se proponía la idea de los *imanes del bienestar* para algunos países del norte, ahora el sur de Europa se conforma en parte como un imán del empleo precario.

La interrelación entre los mercados de trabajo nacionales y el proceso migratorio es asimismo muy diferente en unos y otros casos. Con carácter general, se ha puesto de manifiesto en Europa que en la última década, por la ausencia de una política explícita de inmigración laboral adecuada a las necesidades del mercado de trabajo, el efecto de la inmigración en el mercado de trabajo no ha tenido los efectos positivos que podrían esperarse y no ha acabado de encajar con las necesidades reales (Muus, 2006).

Para la Comisión Europea (2003) se desaprovechan las posibilidades que ofrece la inmigración. Por ello la UE propuso, como objetivo a través de la Estrategia Europea, que en el año 2010 se redujeran a la mitad las diferencias entre las cifras de desempleo de los ciudadanos de la Unión y los de países no comunitarios mediante las políticas activas del mercado de trabajo. En este sentido, algunos países como Holanda han asumido objetivos nacionales específicos en materia de integración laboral.

El sur de Europa ha atraído un flujo intenso de inmigrantes que, demandados de diversas maneras por los empleadores nacionales a través de los propios compatriotas que residían ya en el país, intentaba encontrar empleo en el mercado irregular. Este flujo ha permitido mantener, si no aumentar la economía sumergida en los mercados del sur.

Mientras, los países del norte veían la llegada de un flujo migratorio no deseado ni demandado explícitamente de demandantes de asilo y reagrupaciones familiares. Tan sólo algunos países como Reino Unido, Alemania, Francia u Holanda han mostrado explícitamente su interés por atraer a inmigrantes altamente cualificados, aunque estas políticas han tenido unas dimensiones y unos efectos relativamente reducidos.

Como resultado de este doble proceso, la inserción laboral de las personas extranjeras está siendo notablemente más fácil en el sur de Europa. En España hay tres claves para que la llegada de inmigrantes tenga efectos positivos en el crecimiento de la economía: su estructura de edad -una edad media inferior a la de la población española-, la tasa de actividad superior a la media y, como consecuencia de ella, su elevado nivel de ocupación, que se observa en la tasa de empleo y en la afiliación a la Seguridad Social (Cachón, 2004). Estos rasgos aparecen también en otros países del sur de Europa y en todos resalta la aportación de las mujeres, aunque no hay que olvidar que en parte se debe a que el proceso es aún reciente y que, probablemente, a medio plazo la ocupación femenina extranjera podría disminuir.

En esta tabla puede verse una comparación entre las tasas de actividad, de paro y de empleo de una serie de países seleccionados que habitualmente se utilizan como ejemplo de los tres regímenes identificados por Esping-Andersen (1990) y que son ampliamente utilizados en las comparaciones internacionales de distintos aspectos de la política social. Incluimos dos países del sur de Europa suficientemente significativos.

Tabla 1: Situación del mercado de trabajo de las personas nacionales y extranjeras de entre 15 y 64 años en algunos países de la UE en el año 2005

País	Tasa de actividad (%)		Tasa de paro (%)		Tasa de empleo (%)	
	Nacionales	Extranjeras	Nacionales	Extranjeras	Nacionales	Extranjeras
Alemania	74,5	66,7	10,6	19,8	66,6	53,5
Francia	69,6	63,5	8,8	17,8	63,5	52,2
Holanda	77,6	60,7	4,5	12,0	74,1	53,4
<i>España</i>	<i>68,7</i>	<i>79,0</i>	<i>9,1</i>	<i>11,6</i>	<i>62,5</i>	<i>69,8</i>
Italia	61,9	70,1	7,4	9,5	57,3	63,5
Reino Unido	75,3	68,1	4,3	8,5	72,1	62,3
Suecia	80,3	79,2	3,3	8,9	78,7	72,2

Fuente: OCDE, (2007)

Como decimos, la estructura de edad de la población extracomunitaria se centra en los grupos más activos económica y reproductivamente. La tasa de actividad de la población extranjera es superior en diez puntos a la media de las personas españolas. Y, consecuentemente, la tasa de empleo ha tenido la misma evolución y España ocupa el segundo lugar de la UE, tras Suecia. Así, en España e Italia -pero también en Grecia y Portugal- las tasas de empleo de la población extracomunitaria son superiores a las de la población autóctona, tanto para los varones como para las mujeres.

En cambio, en los otros países que están incorporando un significativo número de inmigrantes, sea cual sea el régimen de bienestar del que se trate, la inserción laboral de la población extracomunitaria parece más problemática, sobre todo para las mujeres. Esto es así en los países con mercados más regulados, como Francia y Alemania, o en

los que han desarrollado intensas políticas de desregulación, como Reino Unido y Dinamarca.

Junto a ello, otros factores que explican la diferencia de los países del sur sería la propia composición de esta población (procedente en gran parte de América Latina, con un proceso previo de urbanización y asalarización más asentado en el caso de quienes llegan a España), así como el hecho de encontrarse estos países del sur de Europa en una fase inicial del proceso migratorio -un proceso marcado preferentemente por una dinámica y una motivación laboral- y la fuerte demanda de trabajadores para empleos no cualificados en el mercado de trabajo que, en el caso español, ha tenido además un crecimiento del empleo por encima de la media europea desde mediados de los 90.

Sin embargo, la rapidez del proceso migratorio en el sur de Europa y la falta de análisis comparativos hace que no siempre se conozca adecuadamente la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo y que se haya infravalorado la importancia del enorme proceso de incorporación al empleo de los recién llegados. Este proceso ha tenido profundas implicaciones para el crecimiento económico y para el aumento de los ingresos fiscales y de las cotizaciones sociales, apuntalando, al menos provisionalmente, la sostenibilidad del Estado de bienestar en países como España. Así, la regularización de 2005 supuso, por ejemplo, la emersión de más de medio millón de trabajadores irregulares y las correspondientes cotizaciones de la Seguridad Social.

La caracterización que habitualmente se hace del proceso de incorporación laboral de inmigrantes en el sur de Europa está marcada por dos ideas fundamentales: que estas personas se incorporan en los empleos irregulares de la economía informal, y que están confinadas exclusivamente en unos pocos sectores de baja cualificación y extremadamente precarios.

Tabla 2: Distribución porcentual del empleo de las personas extranjeras, por sector de actividad, en algunos países de la UE. Porcentajes medios 2004-05

	Alemania	España	Francia	Países Bajos	Reino Unido	Suecia
Agricultura y pesca	1,3	5,6	2,2	1,5	0,4	0,7
Minas e industrias manufactureras	29,3	13	14,7	17,1	11,4	17,2
Construcción	6,3	18,2	10,9	4,2	4,7	2,8
Comercio	14	10,7	11,8	12,5	13,3	11,5
Hostelería	7	13,8	5,8	6,9	8,6	7
Educación	4,4	3,2	6,1	5,7	8,4	11,1
Salud y servicios sociales	10,2	3	9,9	15,6	15,2	18,6
Servicio doméstico	0,7	13,6	5,8	-	0,9	-
Administración pública	3,8	1,5	6,5	7,3	5,4	3,8
Otros	23,1	17,4	26,5	29,2	31,7	27,5

Fuente: OCDE, (2007). Las cifras en negrita indican los sectores con sobre-representación.

Con el paso del tiempo las personas inmigrantes abandonan ciertos trabajos y se van inscribiendo en otras actividades: en unos países en la industria, en otros casos en la construcción o en determinadas ramas de los servicios.

En un proceso tan intenso de inmigración como el que ha experimentado España, hay que tener en cuenta que la inmensa mayoría de los inmigrantes lleva muy poco tiempo en el país y que su situación en el mercado de trabajo, por tanto, cabe esperar que no sea muy buena. Una perspectiva más dinámica que nos permita ver la evolución de los trabajadores extranjeros a lo largo del tiempo y, por tanto, de los que llevan más tiempo asentados, nos da otra imagen relativamente distinta: en tres años, entre 2000 y 2003, la mitad de los trabajadores extranjeros en Navarra habían abandonado la agricultura hacia sectores como la industria o la construcción, y una de cada cuatro trabajadoras del servicio doméstico se había incorporado a otras ramas de los servicios (Laparra, 2008a).

2.3 *Diferentes visiones de la integración en Europa*

Desde hace bastantes años, sobre todo los países del norte y centro de Europa han sido quienes se han enfrentado al reto de la integración de poblaciones de origen extranjero que se instalan en sus territorios y han respondido de un modo diferente a las esferas que componen las políticas de integración (Hammar y Lithman, 1989).

En función de herencias históricas e institucionales, la integración no significa lo mismo en todos los países. Los modelos prácticos de integración son divergentes y están marcados por una importante indeterminación de los objetivos perseguidos y logrados. En este sentido, consideramos interesante la visión de Favell (2001) que observa que estas herencias, utilizadas en ocasiones por las élites para reforzar el sentimiento de construcción nacional, han originado diversas *filosofías de integración*. Éstas han sido incorporadas al discurso público como consecuencia de un proceso de reafirmación política y al mismo tiempo de conflicto en el seno de cada país, que han influido en la articulación general de esos modelos de integración.

Las diferencias de funcionamiento que la inmigración extracomunitaria tiene en los distintos modelos de mercado de trabajo nos indican ya las diferentes consecuencias que la inmigración está teniendo en las políticas sociales. En los países del sur, al menos provisionalmente, la inmigración ha supuesto una aportación interesante de recursos financieros para las administraciones públicas y ha posibilitado la expansión de determinados programas sociales tanto para la población inmigrante como para el conjunto de la población. Aun así, tampoco hay que obviar que en determinadas áreas de intervención una mayor demanda no ha ido acompañada de un incremento paralelo de los recursos ofertados. En los países del norte, sin embargo, parece estar suponiendo una carga financiera más que intensifica el cuestionamiento sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo de sus amplios dispositivos de bienestar.

Un concepto arraigado en otros países y que en España aún se encuentra en sus comienzos es la necesidad de una “primera acogida”. No obstante, este término tiene diversas interpretaciones. En los países de vieja inmigración esta cuestión no era importante hasta hace poco, ya que obviaron que las personas inmigrantes permanecían en el territorio y que eran necesarias otra serie de políticas para su integración en la sociedad. Esta falta de previsión ha derivado en problemas ya conocidos. Hoy en día se asume, al menos formalmente, que la primera acogida es esencial para solventar y anticiparse eficientemente a problemas futuros.

En los países del sur de Europa, con cierta indefinición en sus modelos, se hace hincapié en aspectos sociales y asistenciales. En el caso de España, algunos de sus rasgos básicos son la gran importancia de la familia y de las estrategias de solidaridad primaria en los procesos de integración societaria; el mantenimiento del principio contributivo en los pilares del sistema de garantía de rentas; la influencia del sustrato católico; la mercantilización de los derechos sociales y un nivel medio en la protección social y la universalización alcanzadas (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2003).

Las ONG y las entidades de iniciativa social de apoyo a inmigrantes, las asociaciones de inmigrantes y los sindicatos han trabajado tradicionalmente para mantener la cohesión social y evitar la marginación, por lo que la Administración les deriva parte de lo que supone la asistencia social al inmigrante. El tejido asociativo, donde destaca el de raíz católica y el de izquierda, es tradicionalmente poderoso como garante subsidiario y su implicación es primordial en la integración de inmigrantes. En este campo actúa el asociacionismo étnico, aunque posee una estructura e implantación aún débiles, dado lo reciente de la llegada de muchas personas extranjeras.

En cambio, en los países de inmigración antigua la primera acogida se liga a cuestiones formativas e incluso ciertas constricciones, avaladas por iniciativas como programas o contratos individuales de inserción. Así, más que el fracaso en la inserción laboral o el coste que puede representar el mantenimiento de los programas sociales, el mayor temor que se ha instalado en Europa respecto de la inmigración es el fracaso en su integración cultural.

Por este motivo, Alemania, Holanda, Suecia y Francia han introducido cambios en sus políticas migratorias con el objetivo de conseguir lo que se ha venido a llamar la “integración cívica”. Ésta se concretaría en una serie de políticas represivas hacia los inmigrantes (Joppke, 2006): la introducción de ciertas actividades y compromisos, con carácter obligatorio, orientados a garantizar un conocimiento adecuado de la lengua, las costumbres, las leyes y las instituciones básicas del país de acogida. Estas premisas tienen en principio como objetivo que la persona inmigrante disponga de posibilidades reales de ascender socialmente por la vía de la cualificación en el empleo y, en general, de su esfuerzo personal. Sin embargo, se enfatizan los aspectos más culturalistas de la integración, que se concibe progresivamente de una forma más impositiva, y convierte esas políticas en auténticos dispositivos de control y selección del flujo migratorio.

El origen de los inmigrantes puede ser sin duda una variable relevante para el planteamiento de la cuestión de la integración cívica. En algún caso, como España y, en menor medida Italia, la fuerte presencia de inmigración latinoamericana es un elemento que hace plantearse la cuestión de la integración cívica de una forma diferente. En estos casos, el tema se plantea seriamente con la población magrebí, pero curiosamente no hay una política de integración cultural específicamente planteada para este colectivo.

Tabla 3: Población extranjera por nacionalidad en diversos países europeos. 2006²

	Nacionales de otros países de UE27	Resto de Europa	Norte de África	Resto de África	América del Norte	América del Sur, Central y Caribe	Asia	Oceanía
República Checa	36,4	41,4	0,5	0,5	1,4	0,4	19,3	0,1
Dinamarca	27,8	32,6	1,6	6,4	2,7	1,6	26,7	0,6
España	33,1	4,1	14,9	4,2	0,7	37,3	5,7	0,1
Italia	20,2	27,1	18,1	7,9	0,6	8,9	17,0	0,1
Letonia	14,6	79,3	0,0	0,1	1,5	0,2	4,0	0,2
Lituania	8,1	83,9	0,1	0,1	1,1	0,2	6,6	0,0
Hungría	59,3	24,9	0,7	0,7	1,4	0,5	12,5	0,1
Holanda	40,2	20,6	15,3	4,0	3,0	3,9	12,3	0,7
Austria	32,2	56,3	1,0	1,6	1,1	1,0	6,6	0,2
Rumanía	26,0	42,2	0,0	0,0	3,3	0,0	28,5	0,0
Eslovenia	5,6	91,8	0,1	0,1	0,5	0,3	1,5	0,1
Eslovaquia	58,9	25,5	0,6	0,6	2,7	0,7	10,8	0,2
Finlandia	34,6	32,4	1,3	8,2	2,4	1,4	19,3	0,5
Suecia	45,8	20,8	0,9	5,2	2,3	4,0	20,5	0,5

Fuente: Eurostat

La integración cívica se ha planteado como la forma de afrontar la integración de los inmigrantes recién llegados cuando en realidad el problema de los países que han desarrollado esta estrategia, como Holanda y Francia, no está en la inmigración sino en las minorías étnicas asentadas desde hace décadas. Para ellas, no está muy claro qué tipo de incidencia puede tener este tipo de actuaciones, una vez que están plenamente asentadas, con permisos permanentes de residencia e incluso con la nacionalidad adquirida. Por el contrario, los países que más inmigrantes están recibiendo actualmente, no parecen prestar demasiada atención a esta cuestión, lo que puede suponer que a medio plazo se reproduzcan aquí, para algunos colectivos, los problemas de integración que se han detectado en otros países de mayor tradición inmigratoria.

El discurso político que se ha construido en la Unión Europea respecto de la dimensión cultural de la integración -la integración cívica- introduce un debate legítimo y que parece necesario desde distintos puntos de vista. En los países del sur de Europa, puede suponer una influencia positiva que les lleve a reforzar las actuaciones orientadas a facilitar el conocimiento de la lengua, de la sociedad de acogida y de sus instituciones. Hay un cierto riesgo, sin embargo, de que este discurso lleve a legitimar una concepción de las políticas de integración como un mecanismo más de control del flujo migratorio, que por su carácter coercitivo, podría entrar en abierta oposición con los principios que intenta preservar, en especial la libertad individual y la no discriminación.

Tanto en la dinámica del flujo migratorio, como en su proceso de incorporación al empleo o su relación con las políticas sociales, queda por contestar la pregunta de si algunas de las peculiaridades que ahora presentan los países del sur de Europa se deben a que se encuentran en una fase previa de un proceso migratorio que habrá de seguir los pasos que antes recorrieron otros países europeos de más tradición inmigratoria, o si

² Eurostat no facilita información sobre la nacionalidad de los residentes extranjeros para el resto de los países para ese año.

más bien, en otro momento histórico y con otro modelo social distinto, el proceso que habrán de recorrer estos países puede ser radicalmente distinto.

En cualquier caso, el contraste europeo, tanto por la intensidad del flujo migratorio en España como por el énfasis en los procesos de integración social, nos pone de relieve la trascendencia de abordar esta cuestión con mayor seriedad en nuestro país, construyendo una estrategia de integración en la que todos los ámbitos administrativos y todos los agentes sociales estén implicados.

3. Las políticas de integración en España

En España se ha venido configurando un sistema migratorio caracterizado por la intensidad del flujo migratorio y que está muy condicionado por la irregularidad en la que se encuentran muchos inmigrantes, sobre todo en la primera etapa de llegada.

En el caso español, hay diferencias muy significativas en la situación entre las distintas Comunidades Autónomas, tanto por la estructura económica y demográfica, como por la función que cumple cada territorio en el propio proceso migratorio. Si nos atenemos a la realidad actual, estos espacios presentan diferencias muy significativas tanto en términos cuantitativos (volumen de inmigrantes), como cualitativos (potencialidades de integración social), normalmente relacionados con elementos esenciales de la estructura demográfica, social y económica de cada lugar.

Las características del mercado de trabajo y el modelo de bienestar se configuran como elementos determinantes. Éste último es básicamente el mismo en el conjunto de España. La Seguridad Social, de gestión centralizada, tiene en este aspecto un gran papel uniformizador. Otros sistemas de protección social de gestión descentralizada, como el sistema educativo o el sanitario, fueron construidos en buena medida en el contexto centralista del régimen franquista (Rodríguez Cabrero 1994) y aún hoy se organizan bajo el paraguas de una legislación general homogeneizadora.

Aún así, aunque el modelo de Estado de bienestar es el mismo, la diversidad autonómica conlleva reveladoras diferencias en su desarrollo a través de la calidad, de la cobertura de sus prestaciones y en la imbricación del tejido social. Otros sistemas de protección como los servicios sociales personales están más plenamente descentralizados y las diferencias pueden ser más significativas. Todos estos factores afectan a las personas inmigrantes como nuevos residentes de estos territorios. Y todavía de un modo mayor, si tenemos en cuenta que la situación de regularidad o irregularidad implica notables diferencias en el acceso a las áreas del bienestar en función del lugar donde se resida.

3.1 *El mapa de la inmigración*

Las diferencias en la estructura económica y demográfica, la situación del mercado de trabajo y la configuración de las políticas sociales, además de la propia situación geográfica, dan lugar a distintas situaciones en cada zona. En ellas la inmigración se hace más o menos presente proporcionalmente, tiene un carácter más provisional o más permanente, donde el impacto de la situación administrativa de los inmigrantes puede cambiar también considerablemente y, asimismo, presentan potencialidades muy distintas respecto de su integración social.

Tabla 4: Proporción de personas extranjeras empadronadas por comunidades en 2008

	Total extranjeros	EU15	EU12 (ampliación)	Extracomunitarios
Murcia	15,7	2,4	1,6	11,8
Cataluña	14,9	2,2	1,6	11,1
Madrid	15,9	1,3	4,0	10,6
Baleares	20,8	8,3	2,2	10,2
La Rioja	13,7	1,8	3,7	8,2
Melilla	9,0	1,3	0,0	7,7
Comunidad Valenciana	16,7	5,4	3,7	7,6
Navarra	10,4	1,4	1,9	7,2
España	11,3	2,4	2,2	6,8
Canarias	13,6	6,4	0,7	6,5
Aragón	11,6	0,8	5,1	5,8
Castilla-La Mancha	10,0	0,4	4,7	4,8
País Vasco	5,4	0,8	0,7	3,9
Cantabria	5,7	0,7	1,1	3,8
Andalucía	7,5	2,5	1,3	3,8
Ceuta	4,0	0,3	0,0	3,7
Castilla y León	6,0	0,8	2,2	3,0
Asturias	3,7	0,6	0,7	2,4
Galicia	3,4	1,0	0,3	2,2
Extremadura	3,2	0,6	0,8	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística (datos a 1 de enero)

El mapa de las migraciones en España conforma distintas áreas de asentamiento, basadas en características socio-estructurales de los espacios de acogida. Según lo planteado en otros trabajos (Pumares, 2003; Laparra, 2006), se aventuran distintos tipos de territorios en cuanto a la instalación en un territorio de las personas inmigrantes: zonas de agricultura intensiva, de recepción de la inmigración ilegal, zonas de alto dinamismo económico, vacíos demográficos, grandes metrópolis o la cornisa cantábrica, presentarían, cada una de ellas, características diferenciales tanto en el funcionamiento del sistema migratorio español, como en cuanto a sus potencialidades de integración social de los inmigrantes.

De esta clasificación se puede extraer la misma conclusión a la que podríamos llegar comparando la evolución de los flujos que llegan al norte y al sur de Europa: los inmigrantes no llegan en primera instancia a las zonas más ricas, con mayor crecimiento y mejores empleos, sino a los territorios donde es más fácil encontrar un empleo irregular y con una mayor demanda de trabajadores precarios.

Ésta es una contradicción más del modelo económico español basado en costes salariales reducidos y progresivamente más constreñido por el empuje de las economías emergentes, pero a la vez con fuertes dificultades para incorporarse a la estrategia de crecimiento basada en la calidad de los recursos humanos, la innovación y la productividad: un modelo migratorio especialmente problemático, descontrolado y desregulado, y con limitadas potencialidades integradoras en determinadas áreas.

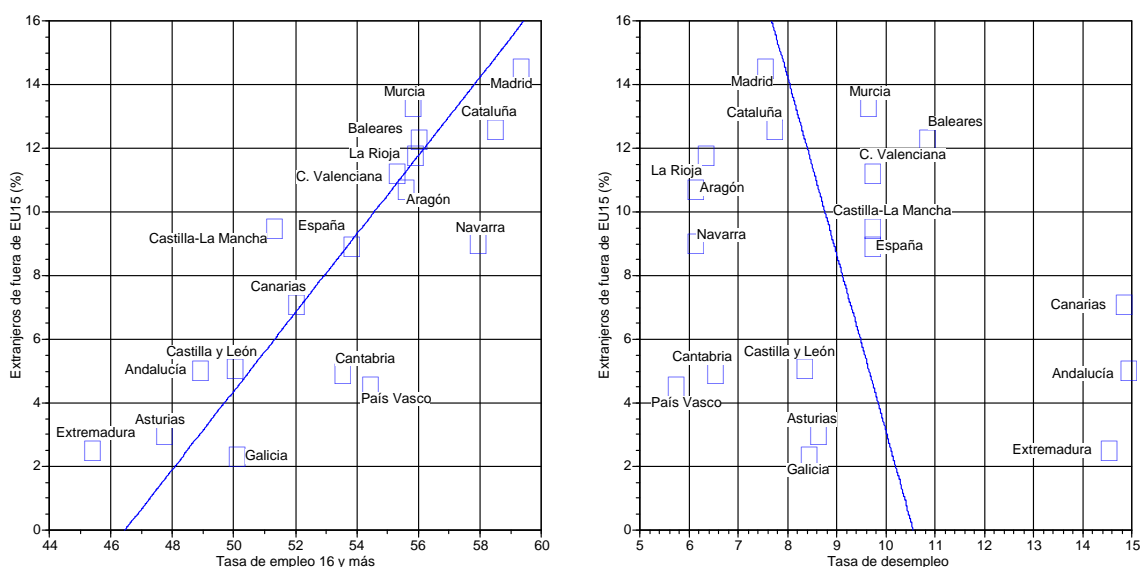
Las características estructurales de la propia sociedad de acogida son pues esenciales para determinar las posibilidades de integración de los colectivos de inmigrantes. A partir de esta realidad se conforma el *potencial integrador* de una sociedad o de un territorio delimitado para con la población inmigrante. Este término está directamente relacionado con la estructura económica y demográfica de ese territorio, con la función que cumple dentro de la dinámica de los flujos migratorios -y con su posición dentro de la división internacional del trabajo-, así como con la capacidad institucional para garantizar una adecuada acogida a los nuevos residentes.

3.2 La interrelación entre trabajo e integración

La aportación al mercado de trabajo español de las personas extranjeras es tan evidente que no se puede entender la evolución positiva de la economía en los últimos años sin su contribución. Según la Oficina Económica del Presidente (2006) el 50% del crecimiento del PIB español desde 2001 tiene su origen en la llegada de inmigrantes, que ocupan la mitad de los puestos creados en este tiempo.

No obstante, la población inmigrante en España, como en el resto de países europeos citados, padece mayores tasas de desempleo que las personas autóctonas. La clave en esta cuestión es que las personas inmigrantes se incorporan a un segmento del mercado más flexible y, por ello, es lógico que les afecte en mayor medida el desempleo.

Gráfico 3: Inmigración y empleo en las Comunidades Autónomas en el año 2008



Fuente: INE; Padrón (01/01/2008) y EPA (2008 T1)

A través de este gráfico se observa una correlación entre la inmigración y el empleo. Los inmigrantes han ido preferentemente a las comunidades autónomas con más empleo. Las tasas de desempleo estarían reflejando una cierta estacionalidad (se refieren al 1º cuatrimestre de 2008), que afecta más a unas comunidades que a otras, pero también podrían estar apuntando que los efectos de la crisis económica van a ser distintos también en el territorio haciendo más vulnerables los procesos de integración de los inmigrantes en ciertos sitios. Algunas regiones como Andalucía, Canarias o

Extremadura parecen estar experimentando una cierta presión del flujo migratorio sobre el mercado de trabajo, mientras que otras (País Vasco, Cantabria, Navarra,...) parecen tener mayor capacidad de absorción de nuevos trabajadores (aunque también estarán sometidos a presiones si se llega a destruir empleo con el cambio de coyuntura económica). En general, en las comunidades de mayor dinamismo económico es habitual que el mundo empresarial reclame una política más abierta a la inmigración en condiciones de regularidad.

El cuadro autonómico muestra que temas como la concertación social, la tasa de desempleo, la estructura productiva en la que se enmarcan las personas extranjeras o las características del flujo de inmigrantes marcan, entre otras cuestiones, el contexto socio-estructural en el que se produce la incorporación de la población inmigrante en la sociedad de acogida. Y si nos basamos en estos elementos, obviamente las recetas no pueden ser idénticas. Cada región debe adecuarse a su propio marco para prever la política de integración que va a desarrollar con la población inmigrante. No podemos obviar que, aunque con alguna excepción, la instalación de inmigrantes está directamente relacionada con las posibilidades de inserción laboral de cada territorio.

En cualquier caso, es necesario resaltar que, a pesar del éxito relativo en la incorporación al mercado de trabajo en el conjunto de España, el proceso de integración social de los inmigrantes en nuestro país dista mucho de estar asentado, como puede verse a partir de la batería de 35 indicadores de exclusión, agrupados en ocho grandes dimensiones que recoge el Informe FOESSA 2008. En casi todas las dimensiones, los hogares en los que hay algún extranjero extracomunitario o de la Europa de la ampliación, la distancia a la población autóctona (de la Europa de los 15) es muy considerable. Dejando al margen la exclusión de los derechos políticos, que se muestra aquí como un *a priori*, en otros aspectos de los derechos sociales y económicos, la incidencia de la exclusión social llega a duplicar a la de la población de acogida.

Tabla 5: Proporción de hogares afectados por procesos de exclusión en distintos ámbitos en España

	Españoles y comunitarios EU15	Extracomunitarios y comunitarios ampliación EU12
Exclusión del empleo	12,5	27,2
Exclusión del consumo	8,0	17,6
Exclusión política	4,3	89,1
Exclusión de la educación	6,0	3,5
Exclusión de la vivienda	17,8	37,0
exclusión de la salud	10,8	16,6
Conflicto social	12,3	16,4
Aislamiento social	7,5	9,2

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008

El 28% de los hogares de inmigrantes extracomunitarios o de la EU12 estarían bajo el umbral de pobreza relativa, frente al 18% de la población autóctona, y el 43% presentaría un índice de exclusión por encima del doble de la media, frente al 14% para los hogares españoles o de la Europa de los 15. La exclusión más extrema, que tan sólo afectaría al 2,1% de éstos, alcanza sin embargo al 12,1% de los extranjeros

extracomunitarios y de la Europa de la ampliación. Estos son los proyectos migratorios fracasados, que nos muestran los límites del modelo de integración social de los inmigrantes en España y la auténtica asignatura pendiente de la política migratoria.

3.3 Un modelo de inmigración irregular en revisión

El modelo migratorio español de la última década se ha basado fuertemente en la irregularidad y, por ello, el flujo ha estado escasamente controlado por el poder público. Pero su clave no está en las entradas ilegales que sortean los controles fronterizos, que siguen siendo minoritarias, sino en la existencia de un mercado de trabajo irregular que ofrece posibilidades reales de empleo aún sin los permisos oportunos. A largo plazo, el control de los flujos migratorios seguirá siendo limitado si se mantiene un sector importante de economía sumergida y de empleo irregular.

La tasa de irregularidad de España ha sido de las más altas de la UE y una característica relevante de su modelo migratorio. El contraste entre el número de tarjetas de residencia en vigor y la cifra de personas extranjeras empadronadas se ha utilizado como una aproximación que nos permite por lo menos identificar la tendencia del fenómeno de la inmigración irregular. Sin embargo, es realmente muy difícil calcular cuál es el número de irregulares. Las estadísticas de registro a veces excluyen a quienes no poseen una tarjeta de residencia en vigor y no tienen en cuenta los procedimientos que se encuentran en trámite. La población de países comunitarios también tiende a estar poco registrada, aunque pueda no tener mayores implicaciones para su integración social. También hay que recordar el propio sesgo del padrón, con personas que residen en España que no están empadronadas y a la inversa, que aparecen en el padrón pero ya no están en el país.³

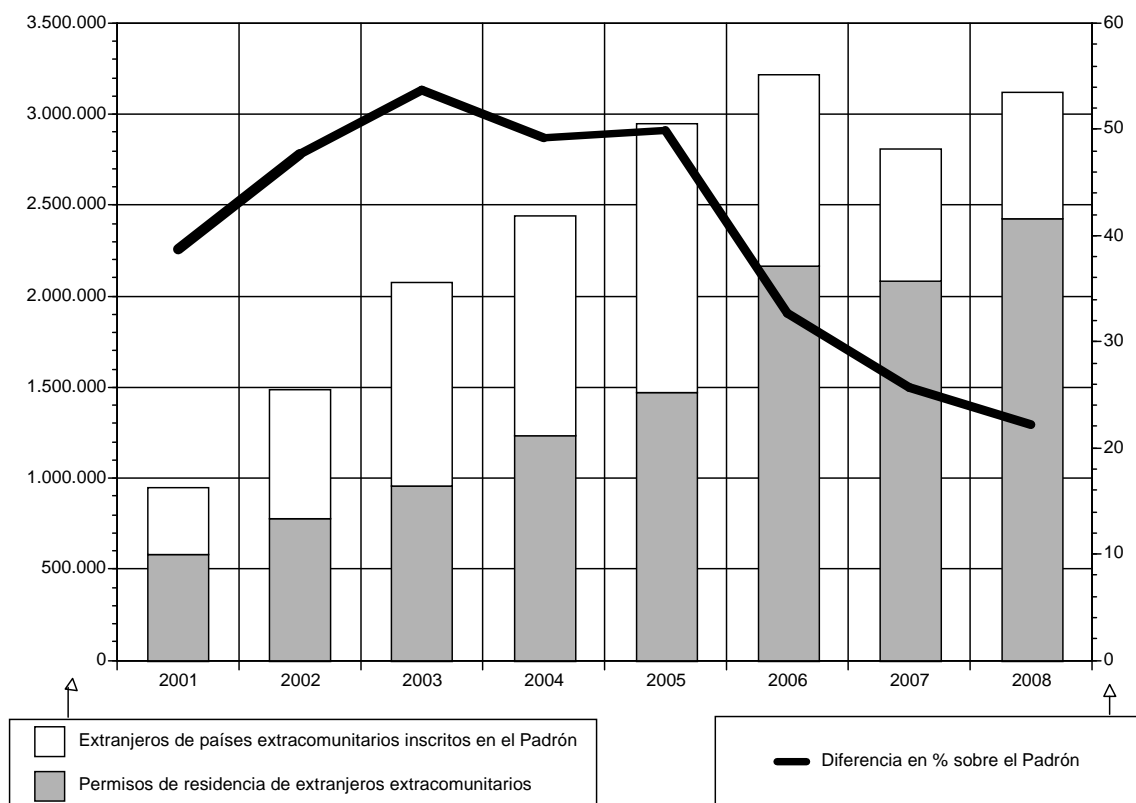
Con estas salvedades, analizamos la diferencia entre el padrón y el registro de residentes solamente para los inmigrantes extracomunitarios, que son los que legalmente se encontrarían en una posición más vulnerable.

En el gráfico puede verse cómo en los últimos años la irregularidad se ha reducido muy notablemente, aunque todavía podría afectar a una proporción significativa (aunque minoritaria) de inmigrantes extracomunitarios.

³ Con estas limitaciones es necesario reconocer que el padrón municipal de habitantes es una fuente de alta calidad para estimar la población extranjera que realmente reside en el país, incluidos aquellos cuya situación no está regularizada. Es ésta una característica que no tienen otros registros censales en otros países europeos y que en ocasiones puede hacer difícil la comparación.

La actualización del padrón ha mejorado incluso con la entrada en vigor en 2005 de una norma que obliga a las personas extracomunitarias a renovar cada dos años su inscripción padronal. Y en lo que respecta a la UE también se ha mejorado con la aprobación del Real Decreto 240/2007, que obliga a todas las personas de la UE que residen en España y no cuentan con tarjeta de residencia a solicitar su inscripción en el Registro Central de Extranjeros.

Gráfico 4: Evolución del número de personas extracomunitarias empadronadas y con tarjeta de residencia en España. Periodo 2000-2008



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (datos a 1 de enero de cada año)

Ahora bien, esta tendencia a la reducción de las situaciones de irregularidad, que entendemos es un importante prerequisite para la integración social y laboral, no parece extenderse del mismo modo por todo el Estado, a pesar de que se partía de unos niveles bastante homogéneos e igualmente altos en todas las comunidades.

Estas diferencias territoriales, que deberían afinarse descontando los efectos del procedimiento administrativo (expedientes en trámite), pueden tener relación con la coordinación entre los distintos niveles administrativos y con las especificidades de la propia estructura productiva, pero también con las actitudes que los distintos agentes implicados (organizaciones empresariales y sindicales, empleadores, administraciones locales y regionales, entidades sociales,...) hayan desarrollado en cada territorio respecto de la irregularidad. En suma, la mayor facilidad o la resistencia a reducir la irregularidad expresa y refuerza el diferente potencial integrador que tiene cada territorio.

Como una posibilidad más optimista a medio plazo, cabe pensar que la irregularidad y la intensidad del flujo, perfiles dominantes de la migración en el sur de Europa y especialmente en España, podrían reducir su importancia en el futuro. La introducción y desarrollo de nuevos instrumentos de regulación del flujo migratorio puede ir encauzando una parte proporcionalmente mayor a través de los mecanismos legales. Especial significación parece estar teniendo en este caso el acceso a las autorizaciones de trabajo y residencia a través de la contratación en origen organizada

por las propias empresas, la flexibilización de los empleos para los que pueden solicitarse estos permisos o el acceso de los inmigrantes indocumentados a la autorización de residencia por situación de arraigo social o laboral.

Tabla 6: Comparación de la población extranjera extracomunitaria en el Padrón municipal (1/01/2008) y en el registro de residentes (31/12/2007) por CCAA

	Padrón	Permisos	Diferencia (%)
País Vasco	84.692	56.220	33,6
Madrid	662.772	446.440	32,6
Comunidad Valenciana	381.529	258.700	32,2
España	3.124.625	2.432.705	22,1
Asturias	25.825	20.256	21,6
Galicia	60.515	48.064	20,6
Baleares	109.001	86.599	20,6
Cataluña	816.372	656.520	19,6
Cantabria	22.341	18.106	19,0
Navarra	44.402	36.778	17,2
Castilla-La Mancha	98.851	82.543	16,5
Andalucía	308.255	259.410	15,8
Canarias	134.737	114.282	15,2
Murcia	167.877	145.883	13,1
La Rioja	26.067	23.851	8,5
Aragón	76.448	71.029	7,1
Castilla y León	76.680	73.003	4,8
Extremadura	19.926	20.185	-1,3

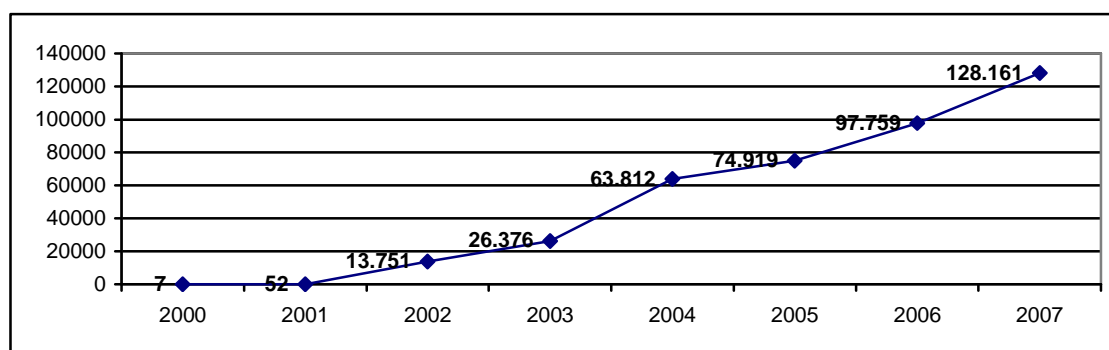
Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

La previsión gubernamental del contingente no ha sido real, sobre todo si nos fijamos en las necesidades estructurales del mercado de trabajo, basadas en el empleo de carácter estable. En 2002 y 2003 las concesiones de mano de obra estable estuvieron muy por debajo de lo inicialmente previsto, pero desde 2004 las autorizaciones finales se han ido adecuando a la previsión. Y en los años posteriores el porcentaje se ha cubierto gracias al incremento de las concesiones temporales.

En este punto debemos recalcar la importancia de los convenios bilaterales de regulación de flujos, que agilizan la selección de personal en el país de origen y, por ello, la contratación del contingente se asigna a los países que ya han firmado estos convenios. En los últimos años los acuerdos se han suscrito preferentemente con países del este de Europa (Rumanía, Polonia, Bulgaria y Ucrania).

Otra cuestión que está empezando a incidir en la regulación del flujo migratorio es la reagrupación, que como vemos ha sufrido un gran aumento en estos últimos años. El reagrupamiento familiar está permitido en la legislación española, aunque se concede con ciertas condiciones. Este derecho se otorga al extranjero residente, que lleva al menos un año viviendo en España y que cuenta con un permiso de residencia para un año más, un alojamiento adecuado y medios probados de subsistencia.

Gráfico 5: Evolución del número de permisos concedidos por reagrupación familiar



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

En el total de concesiones se incluyen los tres tipos de reagrupamiento: los de un familiar residente en el extranjero, menores nacidos en España de padres inmigrantes y la residencia de hijos menores de residentes legales. No obstante, las concesiones no implican inmediatamente la entrada en el país, ya que aún muchas de ellas suelen tardar varios meses en hacerse efectivas con su entrada en España.

Las redes familiares que se han creado y reforzado por esta vía pueden tener una importancia significativa a la hora de construir estrategias de solidaridad y apoyo mutuo en épocas de dificultades como las que pueden pasar los extranjeros más afectados por el desempleo en el futuro. Ahora bien, la práctica reagrupadora real ha superado con creces los límites de los permisos administrativos y muchos familiares han llegado a España como turistas, de la misma forma que antes lo habían hecho los/las primomigrantes.

3.4 Una política migratoria estructurada en dos niveles

Una peculiaridad, no sólo de España, es que el control de la inmigración se encuentra en manos del Estado y, sin embargo, las autonomías poseen la titularidad en la mayoría de las competencias que afectan a la integración: la concesión y revisión de los permisos de residencia y de trabajo, el reagrupamiento familiar, el reconocimiento del estatus de refugiado, el control de fronteras, el establecimiento de contingentes o cupos de entradas legales, así como la incoación de expedientes de expulsión y las repatriaciones recaen en el Estado; mientras las políticas activas de empleo, de vivienda, salud, educación, o servicios sociales están gestionadas por las Comunidades Autónomas.

Este sistema implica que pueden evolucionar de forma diferente en cada territorio. Este modelo de funcionamiento de la política migratoria se venía mostrando poco eficiente a la hora de abordar la diversidad de las situaciones en cada territorio y mostraba contradicciones muy significativas a la hora de enfrentarse a los principales problemas que genera este peculiar sistema migratorio.

En cierto sentido, ni las Comunidades Autónomas acababan de construir un modelo de integración claramente definido y adaptado a sus necesidades, ni el Estado era capaz de introducir mecanismos plenamente eficaces de control del flujo migratorio y de la permanencia legal de los inmigrantes.

Quizás como respuesta a estas limitaciones, ambos niveles administrativos, gobierno central y gobiernos autonómicos, han buscado en los últimos años una mayor capacidad de incidencia en aquello que inicialmente no les era propio: el gobierno central pretende incidir más en las políticas sociales y participar en la construcción de uno (o varios) modelos de integración social, mientras los gobiernos regionales aspiran a una mayor capacidad de decisión en la política de control del flujo migratorio. El monopolio estatal en la gestión y control del flujo migratorio y de sus condiciones de residencia, dejando a las Comunidades Autónomas con una capacidad muy reducida de incidir en las decisiones sobre este nivel, parece ser pues una fuente de contradicción que es sentida en ocasiones como una imposición centralista injustificada.

3.4.1 Un punto de inflexión en la relación entre las CCAA y el Estado

El Programa Greco aprobado por el Partido Popular para el periodo 2001-2004 no dio respuesta a las necesidades de las Administraciones locales y autonómicas en esta materia, en gran medida porque su filosofía era la del control y no la integración. El cambio de Gobierno en 2004 impulsó una modificación en la intervención del Estado, de forma que trata de incidir en las políticas sociales de las Comunidades Autónomas y favorecer la integración social de los inmigrantes con cierto carácter homogeneizador en el conjunto del territorio. El máximo exponente es el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (PECI), aprobado por el Gobierno en febrero de 2007 con un presupuesto que asciende a 2.005 millones de euros.

Tras la aprobación del nuevo Reglamento de extranjería de diciembre de 2004 y la consecuente “normalización” de 2005, el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo supuso la primera piedra de una acción que vincule al Estado con las políticas de integración autonómicas. Esta partida se distribuye entre las comunidades en base a diversos parámetros. Su fin es dotar de financiación específica a las comunidades y los municipios para las actuaciones que desarrollan en esta materia.

Los recursos económicos del Fondo se han incrementado hasta los 200 millones en 2007 y 2008. De esta cantidad, 98 millones se destinan a la acogida e integración, 90 para actuaciones de refuerzo educativo y una partida de 10 millones para la atención a menores no acompañados desplazados desde Canarias. Asimismo, se reservan 2 millones para actuaciones relacionadas con la gestión del Fondo.

La cuantía es sin duda reducida si pensamos en el coste de los servicios públicos consumidos por la población inmigrante, aunque bien es cierto que deberían financiarse con cargo a las partidas generales sobre toda la población. Sin embargo, esta cuantía tiene un impacto significativo en relación con las actuaciones específicas que venían desarrollándose. En la tabla adjunta se observa que el Fondo ha supuesto un gran aumento de los recursos económicos que reciben las autonomías en comparación con la suma de lo que recibían a través de los dos convenios para la integración de inmigrantes del IMSERSO, denominados *Acogida básica* y *Atención a Inmigrantes*.

Tabla 7: Aportación del Estado a los dos convenios existentes con CCAA (2002-2004) y al Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes (2005-2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	1.097.647	1.121.338	1.134.947	13.127.876	20.550.363	21.126.276
Aragón	117.792	130.681	130.681	3.593.691	5.816.229	6.211.109
Asturias	64.369	66.797	66.797	1.053.141	1.577.033	1.606.104
Baleares	112.525	119.137	119.137	3.445.477	5.294.633	5.163.141
Canarias	739.955	754.778	765.935	5.735.323	8.503.513	9.052.710
Cantabria	60.372	62.800	62.800	992.643	1.550.843	1.541.837
Castilla-La Mancha	233.138	254.446	256.897	4.185.082	7.278.048	7.672.850
Castilla y León	109.872	119.212	119.212	3.222.288	5.591.380	5.852.539
Cataluña	1.516.753	1.414.082	1.426.342	27.096.708	40.942.170	42.485.635
Comunidad Valenciana	259.906	290.764	740.764	14.375.555	22.540.940	22.715.542
Extremadura	165.107	167.372	168.843	1.379.481	1.933.385	1.985.617
Galicia	169.353	172.426	174.265	1.832.283	2.671.820	2.784.695
Madrid	1.284.171	1.240.977	1.250.717	27.754.749	40.218.646	40.794.098
Murcia	335.912	388.004	390.456	7.442.986	11.118.130	11.687.270
Navarra	-	-	-	1.188.109	1.415.649	1.515.768
País Vasco	-	-	-	1.275.590	1.662.801	1.857.966
La Rioja	68.217	74.979	74.979	1.356.341	2.057.132	2.171.974
Ceuta	350.941	357.922	364.052	442.283	827.946	871.869
Melilla	355.424	362.293	368.423	500.393	851.337	903.000
Total	7.041.455	7.098.010	7.615.252	120.000.000	182.400.000	188.000.000

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El marco de cooperación del Fondo define 12 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 a desarrollar por las Comunidades Autónomas.

Estos ejes coinciden con las áreas del PECEI, cuya labor se rige por tres principios que también podrían haberse planteado desde la lógica antidiscriminatoria porque enfatizan la creación de una sociedad cohesionada (Cachón, 2008): igualdad, ciudadanía e interculturalidad. De ahí que el PECEI se dirija a toda la población, tanto autóctonos como inmigrantes, ya que según el propio Plan, se orienta “*a 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*”.

El PECEI nace con la pretensión de establecer, por primera vez en España, un marco político que oriente “*las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España*”; un marco político formulado por el Gobierno de la nación que, “*respetando los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas, pueda servirles de referencia*”; un marco político que “*oriente las actuaciones*

de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes”.

En nuestra opinión, el modo y la forma de reparto del Fondo y la articulación del PECE mejoran los instrumentos que existían hasta hace poco en materia de integración. Esta herramienta puede servir para mejorar la articulación de un sistema estructurado más eficiente y efectivo. Así, en la medida en que el Estado reparte recursos, parece lógico que haya un seguimiento más estricto de en qué se gastan, lo que quizás permita un mayor y mejor control sobre la inversión acometida.

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 luego cada comunidad, con sus propias características, adapte los recursos a su entorno. Aun así, no está claro si el Fondo ha servido para aumentar esa capacidad de intervención o si más bien se ha utilizado hasta ahora para ordenar actuaciones preexistentes bajo un único paraguas y para aliviar las necesidades de financiación de comunidades y ayuntamientos, financiando actuaciones que ya se venían desarrollando.

Lo que sí parece indiscutible es que la administración central ha adquirido una mayor capacidad de incidencia en la definición del modelo de integración social en el conjunto del territorio. Un elemento clave en esta cuestión es el PECE y aunque su reciente puesta en marcha impide emitir aún una primera evaluación de su aplicación, ya se empiezan a percibir sus resultados (Cachón, 2008).

4. La asunción por las Comunidades Autónomas de la responsabilidad en la integración de inmigrantes

Las Comunidades Autónomas han tratado de construir una política migratoria propia, lo cual es coherente con la diversidad de situaciones que el fenómeno migratorio presenta en España. Este intento, sin embargo, se ha movido siempre dentro de los límites que le ha marcado la política estatal y el modelo de migración que se ha ido configurando en los últimos años. Además las estrategias autonómicas frente a la inmigración en ocasiones tienden a constituirse en un mero reflejo del debate partidario y mediático que sobre la inmigración se desarrolla a nivel estatal, al margen de las necesidades específicas de cada territorio.

Ha sido en el campo de las políticas sociales en el que se ha podido construir cierta política migratoria autonómica, pero esta política es bastante fragmentaria, como efecto de la confluencia de procesos políticos de signo muy diferente. Algunos gobiernos autonómicos han utilizado su peso político para participar en el debate estatal sobre la inmigración, normalmente para apoyar las posiciones del partido político que los sustenta⁴. La orientación política ha derivado, en ocasiones, en un uso partidista de la inmigración como forma de desgaste. Los ejemplos son la interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencias. Éstos se han producido tanto

⁴ Véase, como ejemplo, el anuncio del Govern valenciano, del PP, de trasladar a su legislación autonómica el contrato de integración para inmigrantes.

desde el Estado hacia las comunidades como viceversa y son la constatación de las dificultades de articulación y de coordinación del modelo.

Asimismo, Comunidades que presentan una identidad política más diferenciada y que aspiran a mayores cotas de descentralización -habitualmente con la presencia de partidos nacionalistas- 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. Pueden identificarse dos modelos que son además consecutivos en el tiempo:

En Navarra, esta aspiración trató de canalizarse, tal y como señala su Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante, a partir de la elaboración de un *Convenio de colaboración y cooperación interadministrativa*, como mecanismo para articular la política migratoria estatal y autonómica, que preveía el Programa GRECO. Esta vía podría haber permitido el acceso inmediato del Gobierno de Navarra a la información administrativa sobre permisos de trabajo y residencia que gestiona la administración central, haber previsto la capacidad de propuesta para la determinación de los contingentes, y haber favorecido la coordinación en las labores de inspección y control. Este tipo de iniciativas, sin embargo, no llegaron a ejecutarse.

Los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía ejemplifican el segundo modelo, que aumenta potencialmente la responsabilidad de un territorio en el conjunto del sistema migratorio. En concreto, ambos atribuyen a su Comunidad la gestión ejecutiva de los permisos de trabajo de extranjeros y su participación en las decisiones del Estado sobre inmigración de especial trascendencia para ese territorio. El Estado mantendría la gestión de los permisos de residencia, sin los cuales la autorización para trabajar tiene un valor limitado. Por ello, el sistema acordado obliga a la administración estatal y a la autonómica a desarrollar un modelo de coordinación intenso si no se quiere llegar a una situación de inoperancia burocrática. La forma en la que este modelo se vaya concretando está todavía pendiente de determinar y será objeto sin duda de nuevas controversias en el futuro.

4.1 Los planes de integración de inmigrantes como marco para la ejecución de las políticas autonómicas de integración social

La visualización de la población extranjera desde finales de los años 90 impulsó que algunas comunidades aprobaran planes de integración, aunque Cataluña ya había sido pionera en 1993 cuando aprobó un Plan transversal en esta materia. Sin embargo, hubo que esperar siete años para que se aprobara el siguiente plan autonómico, hasta que las comunidades balear y madrileña aprobaron sus respectivos planes transversales de integración en septiembre de 2000.

La ubicación administrativa de estos documentos condiciona en parte la orientación de la política autonómica de integración. La mayoría de planes se inscriben en el área de Servicios Sociales, sobre todo en las comunidades que no cuentan con un plan transversal de inmigración. En este sentido, también hay regiones con planes contra la exclusión que cuentan específicamente con actuaciones destinadas a inmigrantes.

A continuación exponemos una tabla con la situación actual de los planes transversales de integración de inmigrantes de las Comunidades Autónomas.

Tabla 8: Estado y ubicación administrativa de los planes de inmigración

Comunidad Autónoma	Periodo	Consejería responsable
Andalucía	2006-2009	Gobernación
Aragón	2004-2007	Economía, Hacienda y Empleo
Baleares	2005-2007	Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración
Canarias	2006-2008	Bienestar Social, Juventud y Vivienda
Castilla y León	2005-2009	Administración Pública
Cataluña	2005-2008	Acción Social y Ciudadanía
Comunidad Valenciana	2004-2008	Inmigración y Ciudadanía
La Rioja	2004-2007	Servicios Sociales
Madrid	2006-2008	Inmigración
Murcia	2006-2009	Política Social, Mujer e Inmigración
Navarra	2002-2006	Bienestar Social, Deporte y Juventud
País Vasco	2003-2005	Vivienda y Asuntos Sociales

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por las diversas Comunidades Autónomas

El esquema con el que cada autonomía organiza su plan no es idéntico y hay variaciones en la denominación de las áreas. Cada comunidad debe adecuarse a su propio marco para prever la política de integración que va a desarrollar con la población inmigrante. Aun así el tronco común en la mayoría es similar y además de las áreas clásicas del Estado de bienestar (Educación, Empleo y Formación, Salud, Vivienda y Servicios Sociales), han abordado a veces otros campos más específicamente relacionados con la gestión del fenómeno migratorio (Sensibilización para la convivencia, Atención y garantías jurídicas, y Cooperación al desarrollo/Codesarrollo).

Este planteamiento multidimensional que señala como claves las “políticas de integración holísticas” ha sido defendido por la Comisión Europea (2003) y, a su vez, fue asumido expresamente por el PECE. Entre estas políticas la Comisión Europea cita el mercado laboral, la educación y los conocimientos lingüísticos, los problemas urbanos y de vivienda, los servicios sanitarios y sociales, el entorno social y cultural, la nacionalidad, la ciudadanía cívica y el respeto a la diversidad.

4.1.1 La heterogénea diversidad de las políticas sociales de integración de inmigrantes de las Comunidades Autónomas

En la estructuración de una estrategia autonómica de integración en relación con la población inmigrante los elementos cardinales para el resultado son dos: la diversidad de las políticas sociales del bienestar -condiciones de partida, competencias y recursos- y la inclusión o exclusión de las personas inmigrantes en estos sistemas y, en segundo lugar, la adaptación y adecuación de los propios sistemas a estas personas.

La revisión por áreas de intervención muestra diferencias significativas entre las distintas autonomías y en el seno de una misma comunidad (Martínez de Lizarrondo, 2008). Sólo a modo de ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, mostramos algunas diferencias en la forma en la que las comunidades han orientado sus políticas sociales hacia las personas inmigrantes.

En el ámbito de la educación, las diferencias no existen en cuanto a la garantía de escolarización de los menores, pero sí en el ritmo de adaptación a las necesidades de esta población, en la concepción más o menos intercultural, en la vigilancia del fracaso

escolar o cómo la red educativa integra en el aula de referencia al alumnado que se incorpora tardíamente o tiene necesidades lingüísticas y/o curriculares. Es significativo que cuatro comunidades basan sus acciones educativas en un plan sectorial aprobado anteriormente por sus Consejerías de Educación. Éstas son Andalucía, Canarias, Madrid y Murcia. Esto no quiere decir que las demás regiones no planifiquen detalladamente las acciones educativas, sino que muestra que este tema suele tomarse como el quid de una política de integración y es la primera respuesta ofrecida.

Ahora bien, a través de la visualización de las iniciativas puestas en marcha se aprecia una indefinición en los objetivos. La cuestión que simboliza todo este proceso se puede denominar como la falacia de la interculturalidad, que oculta la propia (in)eficiencia del sistema educativo. Por un lado con su extensión hacia el resto de las áreas sociales, que la convierten en el ideario de la integración y ponen un énfasis excesivo en las diferencias culturales. Y también, en el ámbito educativo, donde a veces se designan como interculturales a ejercicios de tendencia asimilatoria o en los que no se sabe qué se quiere conseguir o si se tienen los medios y los recursos para lograrlo.

En el acceso de la población inmigrante al sistema sanitario la posesión de la Tarjeta Sanitaria es clave y en este sentido destacan Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Navarra, País Vasco y Andalucía. Las comunidades han ido garantizando por distintas vías la atención sanitaria a todos los inmigrantes, pero la extensión y la calidad de los servicios que se garantizan pueden variar sustancialmente.

El empadronamiento ha sido la base para la extensión de la Tarjeta Sanitaria, 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, aunque no ha empleado el sistema normalizado como las otras comunidades para extender la TIS, resalta porque determinadas 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.

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 País Vasco, así como Madrid y Extremadura 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 que somete la ley a estas personas porque una cosa es la permisividad autonómica en el acceso a la formación y otra el resultado final en términos de empleo. Así, los inmigrantes irregulares 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 los inmigrantes a los servicios sociales personales, en la mayoría de los casos se ha optado por facilitar el acceso normalizado a los centros municipales de servicios sociales -especialmente en la primera acogida- de la misma manera que la población autóctona. El ejemplo más interesante es la estructuración de una *Red pública de acogida* dentro de los servicios sociales municipales en Euskadi, fortalecida con el programa de atención socio-jurídica y el de formación en extranjería a Trabajadores

Sociales. Con carácter general, en todas las comunidades, la presencia de las ONG ha sido muy importante en la atención directa a las personas inmigrantes, lo que ha facilitado la atención a quien se encuentra en situación irregular.

En otros casos sin embargo, justamente en las autonomías con más presencia de inmigrantes, se han puesto en marcha centros específicos para atender a esta nueva población, como los Centros de Atención Social a Inmigrantes de Madrid o las OFIM de Baleares. Aun así, algunas comunidades con tasas mucho más bajas de inmigrantes también han estructurado recursos de carácter específico para inmigrantes, como la Red Regional de Atención a Inmigrantes de Castilla-La Mancha y las Oficinas Permanentes de Inmigración de Extremadura. En ocasiones se ha acusado a estas Comunidades Autónomas de abrir una puerta a una atención paralela con estos recursos. Sin embargo, estas autonomías defienden la integración de estos centros en sus redes de atención públicas y su funcionamiento como un segundo nivel de atención específica.

Las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas presentan en principio una dimensión muy reducida, en relación con otros dispositivos de garantía de rentas de regulación estatal (Laparra, 2004). El tratamiento de los extranjeros es también diverso: en algunas Comunidades Autónomas, como Andalucía, se ha negado el acceso a todas las personas extracomunitarias, aunque en la mayoría de regiones se limita el acceso exclusivamente a quien dispone del permiso de residencia en vigor. En otros casos como el País Vasco, Navarra (las de mayor cobertura para el conjunto de la población), pero también Baleares -a pesar de su escasa cobertura para la población autóctona-, se ha permitido el acceso también a inmigrantes en situación de irregularidad, más allá incluso de la legislación estatal de extranjería. En el caso de Navarra se ha puesto en marcha incluso un mecanismo excepcional para los casos de clara necesidad por el que se rebaja hasta tres meses el tiempo de residencia mínimo exigido.

Por último, Vivienda es posiblemente el área donde se ha realizado un menor número de actuaciones autonómicas en torno a la integración de inmigrantes. En un contexto muy difícil para gran parte de la población autóctona, parece que las estrategias planteadas se han visto constreñidas por la situación que vive el mercado de la vivienda.

El requisito de que los ayuntamientos cedan suelo para las promociones de vivienda social ha derivado en cierto fracaso, dado el rechazo de los municipios a la especificidad de viviendas para inmigrantes (Murcia) o temporeros (Andalucía). Por contra, en Euskadi se ha extendido el derecho de acceso a una vivienda pública a toda persona sin importar su estatus administrativo, aunque es un argumento retórico. Así, se permite la inscripción a los sorteos de Vivienda de Protección Oficial si se cumplen dos años de empadronamiento, pero en la práctica una persona sin papeles no puede optar porque carece de una justificación de sus ingresos.

Incluso en una misma comunidad encontramos una lógica ciertamente contradictoria entre diversos programas. En Navarra, mientras las Viviendas de Integración Social -programa que se dirige a los sectores más excluidos de la población, no sólo a inmigrantes- son captadas preferentemente por población extranjera, la Ley de Vivienda prima a la población autóctona y posterga el acceso de los inmigrantes a una

VPO. El mecanismo utilizado es el empadronamiento, ya que la mayor puntuación en el baremo premia la residencia ininterrumpida en Navarra si es superior a siete años.

En definitiva, casi ningún territorio ha introducido una misma lógica en el tratamiento 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.

5. Hacia un modelo de integración de inmigrantes más coherente

El diseño de políticas de integración y su implementación posterior se enfrentan a una contradicción importante en España: las Comunidades Autónomas asumen la responsabilidad de la integración de los inmigrantes, pero carecen de competencias en el control de los flujos y en la regulación de las condiciones administrativas de su estancia. Podríamos decir que si la administración central ha asumido la responsabilidad de delimitar la capacidad de acogida de la sociedad española, las comunidades son las responsables de conseguir la integración social y laboral de las personas que llegan.

Una política de inmigración no se limita exclusivamente a la gestión de los procesos de regularización y al control de los flujos migratorios, pero difícilmente puede hacerse al margen de éstos. Podríamos decir incluso que éste es un requisito para hacer viables las políticas de integración social de la población inmigrante a nivel autonómico y local. Sin embargo, lo cierto es que las comunidades y los municipios españoles que soportan cierta presión sobre los servicios públicos son incapaces de prever la evolución de los flujos y poseen grandes dificultades para lograr la integración social de la población inmigrante en situación irregular.

Si, tal como hemos defendido, existen peculiaridades territoriales en la expresión del fenómeno migratorio, si las condiciones del mercado de trabajo también presentan diferencias sustanciales en las diferentes comunidades, y si asumimos que la responsabilidad más directa del proceso de integración social está hoy en manos de éstas, no parece descabellado pensar que las Comunidades Autónomas tendrán que desarrollar un rol más determinante en la construcción de las políticas estatales de inmigración.

Pero para lograrlo, se deben configurar objetivos de desarrollo e integración social donde estén implicados, tanto los agentes sociales y las instituciones públicas locales y autonómicas, como el Gobierno central. Sobra decir que es muy difícil alcanzar la integración social de estos colectivos sin antes haber resuelto su entrada, ni haber garantizado su estabilidad residencial y laboral. Asimismo, el retraso en la aparición de un plan de integración coherente a nivel estatal parece haber sido el germen para la proliferación de todo tipo de planes de integración autonómicos.

La presión de la inmigración, si no va acompañada de un incremento paralelo de los recursos, puede generar y, de hecho así ocurre en muchos espacios, una competencia por los recursos que *a priori* tiene efectos en el acceso a los recursos y en la opinión pública. El primero se refiere a que las Administraciones restringen a veces el acceso de los inmigrantes a determinados recursos. En cambio, el segundo efecto se basa en el

rechazo que suele generar a veces en la opinión pública la distribución de los recursos con la población inmigrante. Por ello y con carácter general, es perfectamente plausible la hipótesis de que si existieran unos recursos mayores, la competencia social sería menor. Debemos recalcar que en algunas áreas de intervención el problema no son los inmigrantes, sino la debilidad de los recursos disponibles.

En este punto parece conveniente recordar que quizás sea necesario afrontar un debate aún pendiente sobre la integración cívica en nuestro país. La idea utilitarista del “contrato de integración” ha puesto definitivamente sobre la mesa el tema de la inmigración en España. Una vez que se ha procedido a elevar a la categoría de primer problema político el asunto de la integración cultural o cívica, es difícil que esto no tenga consecuencias en el terreno de la convivencia, precisamente al revés de la estrategia planteada en el PECEI. Y por este mismo motivo creemos que se deben debatir determinados aspectos sobre la acogida y la integración cívica, pero desde un punto de vista no punitivo y sin que supongan el sacrificio de la libertad individual y la igualdad de trato.

Las diferencias entre comunidades en el desarrollo de sus planes de integración social de inmigrantes se explican en parte a través de factores socio-estructurales y de las características de los flujos migratorios que reciben. Esta heterogeneidad es interautonómica, pero también se observa que es intra-autonómica, ya que apenas hay establecida una lógica común realmente coherente en ninguna comunidad en las áreas de intervención de los planes de integración. Esta *diferente heterogeneidad*, valga la redundancia, de las políticas de integración autonómicas conlleva la articulación de distintas tendencias de integración en España, pero que no pueden ser catalogadas aún como modelos autonómicos de integración.

El efecto de los planes autonómicos 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. Todavía nos hallamos inmersos en un proceso de concepción, diseño y configuración de las políticas de integración autonómicas.

Más allá de estos planes hay otra serie de políticas orientadas a favorecer la integración de y con los inmigrantes en la sociedad. La extensión de derechos básicos como el acceso a la escolarización y la atención sanitaria son claves en este entramado, de forma que se tienda a una homogeneización *por arriba* de los derechos. Es cierto que hay otros elementos que producen interrogantes con difícil respuesta. Pero también entendemos que el camino emprendido con el PECEI y el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes como herramienta de financiación específica, junto con el paulatino descenso de la irregularidad de la población inmigrante, suponen un cambio de rumbo y pueden suponer la progresiva transformación del sistema hacia un modelo de integración más coherente.

Sin embargo, en el panorama parecen vislumbrarse algunos elementos nuevos que podrían volver a reconfigurar el modelo migratorio en España, incluso antes de haber llegado a perfilarse durante los últimos años. El cambio de coyuntura económica, nacional e internacional, augura un aumento del desempleo, especialmente entre los inmigrantes, lo que implicará una reducción del impacto económico claramente positivo que la inmigración ha tenido en los últimos 15 años en España y un aumento de la

percepción de la inmigración como problema y como carga entre la opinión pública. La expectativa del desempleo supone pues la erosión del pilar fundamental sobre el que se ha basado la integración y la promoción social de los inmigrantes. Además, el contexto europeo parece ir reforzando algunas de las concepciones más represivas y culturalistas de la integración social, que podrían socavar los avances realizados en la línea de la “ciudadanía” y la “convivencia”.

Frente a estas tendencias, es necesario recordar que la inmigración es un fenómeno estructural, que funciona con una lógica de largo plazo y cuya gestión no conviene dejar al albur de determinadas coyunturas económicas o políticas (aunque haya que responder a los imperativos que éstas implican). La integración económica, social y política de los inmigrantes sigue siendo un objetivo de primer orden para la sociedad española, incluso en periodos de crisis. En este sentido, el discurso de la expansión de los derechos políticos de los inmigrantes se configura como una contratendencia compensatoria de todo lo anterior: ¿es un paraguas suficiente para tanto nubarrón?

6. Bibliografía

- Baldwin-Edwards, M., (1991), "Immigration after 1992" en *Policy and Politics*, (19), **3**: 199-211.
- Bauman, Z., (2003), "Exclusión social y multiculturalismo" en *Claves de Razón Práctica*, **137**: 4-13.
- Bonino, C., Aragón, J., y Rocha, F. (Fundación 1º de Mayo), (2003), *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración de los inmigrantes*, Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
- Cachón, L., (2004), "Integración de los inmigrantes a través del trabajo" en *Documentación Social*, **132**: 97-120.
- Cachón, L., (2008), "La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial" en *Política y sociedad*, vol. **45**, nº 1.
- 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.
- Esping-Andersen, G., (1990), *The Three words of Welfare capitalism*, Cambridge, Policy Press.
- Esping-Andersen, G., (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- EU Commission (2006). *Second Annual Report on Migration and Integration*. SEC (2006) 892. Brussels, Commission of the European Communities.
- Favell, A., (2001), *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan-Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- Hammar, T., y Lithman, Y. G., (1989), "La integración de los migrantes: experiencias, conceptos y políticas" en OCDE, *El futuro de las migraciones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: 347-385.
- Izquierdo, A., (2004), "El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)" en V. Navarro (coord.), *El Estado de Bienestar en España*, Madrid, Colección Temas de Política y Sociología, Tecnos-UPF: 121-159.
- Joppke, C. (2006), "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe" en *West European Politics*, **30** (1): 1-22.
- King, R., (2000), "Southern Europe in the changing global map of migration" en R. King, G. Lazaridis y C. Tsardanidis (eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Londres, Macmillan Press.
- Laparra, M. y Martínez de Lizarrondo, A., (2003), "Integración y políticas de integración" en M. Laparra (ed.), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Barcelona, Bellaterra: 21-60.

- Laparra, M., (2004), "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España" en *Documentación Social*, **135**: 57-76.
- Laparra, M., (2006), "Regional Migration Policies and Contradictions of the Spanish Migration System" en *Decentralised Migration Policy in Europe*, Edinburgh University, 2-3 Noviembre.
- Laparra, M., (2008a), "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*, **45** (1).
- Laparra, M., (2008b), "Southern Europe in the mirror of European traditional immigration countries" en *Italian Journal of Social Policy*, **1/2008**.
- Martínez de Lizarrondo, A., (2004), *Políticas de integración social para los inmigrantes en Navarra: perspectiva comparada con las CC.AA. españolas en el marco de la Unión Europea*, Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.
- Martínez de Lizarrondo, A., (2008), "Una mirada a los planes de integración de las Comunidades Autónomas" en L. Cachón y M. Laparra (comp.), *Inmigración y política social*, Barcelona, Bellaterra.
- Muus, P. (2006), "Do we need a common European Labour Migration Policy?" ESPANET International Conference on Migration and Social policies in Europe. Pamplona, Universidad Pública de Navarra.
- OCDE, (2006), *Perspectives des migrations internationales*, Paris, SOPEMI, OCDE.
- OCDE, (2007), *Perspectives des migrations internationales*, Paris, SOPEMI, OCDE.
- Oficina Económica del Presidente, (2006), *Inmigración y Economía española: 1996-2006*, Oficina Económica del Presidente, Madrid.
- Pumares, P., (2003), "La inmigración en España: perspectivas desde el territorio" en G. Aubarell (dir.), *Perspectivas de la inmigración en España*, Barcelona, Icaria: 177-204.
- Ravenstein, E. G. (1885), "The laws of migration" en *Journal of the Royal Statistical Society*, **48**: 167-227.
- Rodríguez Cabrero, G., (1994), *La política social en España 1980-1992. V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, FOESSA.
- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, (2007), *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*, Madrid, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

INDICE

1. Introducción.....	2
2. El estado de la cuestión: rasgos similares para el sur de Europa.....	2
2.1 Una intensidad distinta de las migraciones.....	3
2.2 Importantes diferencias en la dinámica laboral de las migraciones	5
2.3 Diferentes visiones de la integración en Europa	8
3. Las políticas de integración en España.....	11
3.1 El mapa territorial de la inmigración.....	11
3.2 La interrelación entre trabajo e integración.....	13
3.3 Un modelo de inmigración irregular en revisión.....	15
3.4 Una política migratoria estructurada en dos niveles.....	18
3.4.1 Un punto de inflexión en la relación entre las CCAA y el Estado	19
4. La asunción por las Comunidades Autónomas de la responsabilidad en la integración de inmigrantes.....	21
4.1 Los planes de integración de inmigrantes como marco para la ejecución de las políticas autonómicas de integración social	22
4.1.1 La heterogénea diversidad de las políticas sociales de integración de inmigrantes de las Comunidades Autónomas.....	23
5. Hacia un modelo de integración de inmigrantes más coherente	26
6. Bibliografía.....	29