

# **Inmigración y políticas de integración social**

**Miguel Pajares Alonso**

Documento de trabajo 45/2004



## Miguel Pajares Alonso

Licenciado en Biología. Portavoz de la Federación estatal de SOS Racismo entre 1992 y 1996. Presidente del CITE (Centro de Información para Trabajadores Extranjeros) en Cataluña y responsable de inmigración en CC OO de Cataluña entre 1996 y 2000. En la actualidad es Director del Área de Inmigración del CERES (Centro de estudios de CC OO de Cataluña). Además, es Profesor colaborador habitual en diversos cursos y masters que tratan el tema de la inmigración en la Universidad Pontificia Comillas (Madrid), la Universidad Carlos III (Madrid), la Universidad de Barcelona, la Universidad del País Vasco y la Universidad Autónoma (Madrid).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Miguel Pajares Alonso

ISBN: 84-96204-45-6

Depósito Legal: M-15418-2004

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Integración frente a exclusión. La necesidad de Planes de las Administraciones Públicas para la integración de la población inmigrada</b> .....	<b>7</b>
<b>2 El reflejo de las políticas de integración en los presupuestos de las instituciones</b> .....	<b>11</b>
<b>3 Ejemplos de políticas de integración de los inmigrantes en otros países europeos</b> .....	<b>14</b>
<b>4 Políticas de integración realizadas hasta el momento por el Estado español</b> .....	<b>18</b>
<b>5 Planes de Inmigración de las Comunidades Autónomas</b> .....	<b>21</b>
5.1 Primera acogida .....	22
5.2 Acogida de emergencia .....	24
5.3 Acceso a la vivienda .....	24
5.4 Mediación intercultural .....	25
5.5 Atención a menores no acompañados .....	26
5.6 Apoyo a la inserción laboral .....	26
5.7 Atención a la mujer inmigrada .....	27
5.8 Sanidad .....	28
5.9 Educación .....	28
5.10 Formación de los profesionales .....	29
<b>6 Planes de Inmigración de los Ayuntamientos. Aspectos más destacados</b> .....	<b>30</b>
<b>7 Políticas antidiscriminatorias como parte de las políticas de integración</b> .....	<b>34</b>
<b>8 Conclusiones</b> .....	<b>37</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>44</b>

### **Siglas y abreviaturas**

AMPAS	Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos
AA VV	Asociaciones Vecinales
CAR	Centros de Acogida a Refugiados
CASI	Centros de Atención Social a Inmigrantes de la Comunidad de Madrid
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CERES	Centro de estudios de CC OO de Cataluña
CETI	Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes
CIPIE	Centro de Investigaciones y Promoción Iberoamérica-Europa
CITE	Centro de Información para Trabajadores Extranjeros
CRID	Consorti de Recursos per a la Integració de la Diversitat (Diputació de Barcelona)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados)
GRECO	Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España
IMSERSO	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales de España
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
SEMSI	Servicio de Mediación Social Intercultural (Ayuntamiento de Madrid)
XILA	Xarxa (red) d'Informació i Selecció Laboral en Origen (Generalidad de Cataluña)

## Inmigración y políticas de integración social

**Miguel Pajares Alonso**

Director del Ámbito de Inmigración del CERES  
(Centro de estudios de CC OO de Cataluña)

En España **la inmigración es ya un componente estructural** de nuestro desarrollo económico y demográfico. Las políticas de integración social de los inmigrantes son necesarias, principalmente, porque éstos son víctimas de unos **mecanismos de exclusión** muy poderosos. Las actuaciones públicas destinadas a mantener la cohesión social y favorecer la convivencia no pueden ser consideradas como secundarias o tangenciales.

Nuestra experiencia en este campo es relativamente corta si se compara con la de otros países europeos. Además, en los últimos años, se ha puesto de manifiesto una **falta de voluntad por parte del Gobierno central a la hora de abordar la problemática de la integración**, con iniciativas como el denominado Plan GRECO, carentes de contenido y financiación real. Esta política del avestruz y la ausencia de fondos perjudican a las CC AA y municipios, que en la práctica son los principales impulsores de las medidas integradoras.

### Propuestas para una política efectiva de integración social del inmigrante:

- La dotación por parte de las distintas Administraciones de **presupuestos** adecuados. Puede resultar obvio, pero la realidad es que sólo se llevan a cabo aquellas actividades para las que existen partidas asignadas.
- Las políticas diseñadas y sus presupuestos tienen que **evitar ser segregacionistas**. No se trata de separar el gasto que representan los inmigrantes en educación, salud o en cualquier área que beneficie a la población en general, sino de presupuestar correctamente el gasto correspondiente a actuaciones específicas necesarias para compensar las desventajas y paliar las dificultades de la población inmigrada.
- Realizar una **labor de pedagogía** para desterrar la falsa creencia de que el inmigrante supone un coste para el erario público. Diversos estudios demuestran lo contrario.

- Desechar el modelo asistencial, que otorga competencias exclusivas en materia de integración a los Servicios Sociales. Hay que construir **una política integral** que implique a todos los departamentos.
- La integración es un **proceso de equiparación de derechos**. Los aspectos culturales han de ser reconocidos como un factor de enriquecimiento de nuestra sociedad, pero no deben presidir el proceso de integración. Hay que luchar contra los patrones culturales contrarios al avance de los derechos humanos y al Estado de derecho.
- Las Administraciones deben elaborar **planes para la inmigración**, cuyo contenido tiene que abordar al menos cuatro aspectos:

**Primera acogida:** adecuación de los servicios de información al ciudadano; desarrollo de centros de atención a extranjeros para el asesoramiento legal y otras informaciones; cursos de idioma; alojamiento temporal para aquellos que lo requieran; empadronamiento inmediato y entrega de la tarjeta sanitaria; rápida incorporación a la escuela de los menores recién llegados; asesoramiento para el empleo; servicios de mediación y acompañamiento; atención al colectivo de personas en situación irregular.

**Acceso a la vivienda:** incremento del número de viviendas en alquiler; lucha contra la discriminación que sufren los inmigrantes cuando buscan un piso de alquiler; planificación de actuaciones específicas para los barrios en los que se ha ido concentrando la población inmigrada; atención a las necesidades de vivienda para los trabajadores de temporada.

**Inserción laboral:** cursos de idioma para adultos; adaptación de los cursos de formación ocupacional y correcta información acerca de ellos; programas de reciclaje profesional; actuaciones para combatir la explotación ilegal de inmigrantes en situación irregular.

**Educación:** combatir la concentración de alumnado inmigrante en determinados centros; cobertura de las necesidades que plantea la incorporación tardía; promoción de la participación de madres y padres en el sistema escolar; revisión de los contenidos de los libros de texto y materiales didácticos.

- **Otros aspectos** que deben ser parte de un plan: facilitar las prácticas religiosas; atención a los menores no acompañados; acceso al sistema sanitario en igualdad de condiciones; promoción de la participación de la mujer inmigrada; impulsar la convivencia ciudadana facilitando los intercambios entre jóvenes o combatiendo los estereotipos acerca de la relación delincuencia-inmigración; formación de los funcionarios que tratan con la población inmigrada.
- Finalmente, **la lucha contra la discriminación racial** es un complemento indispensable para todas estas actuaciones a favor de la integración.

## **1. Integración frente a exclusión. La necesidad de Planes de las Administraciones Públicas para la integración de la población inmigrada**

Lo primero que cabe preguntarse es si la población inmigrada requiere una atención específica por parte de las instituciones públicas para avanzar en su proceso de integración social y, si es así, por qué. Para responder a esta pregunta es necesario en primer lugar analizar los obstáculos a que se enfrentan los inmigrantes para integrarse.

Antes de referirnos a la normativa de extranjería, hay que destacar que nuestro concepto de ciudadanía actúa ya como mecanismo de exclusión del inmigrante. La idea de Estadonación que ha regido en los dos últimos siglos constituye ya una importante barrera, anterior a todas las leyes de extranjería, ya que sólo los nacionales, es decir, los que cuentan con la nacionalidad o ciudadanía del Estado en el que se hallan, son miembros de pleno derecho de la sociedad.

En particular, una vez establecido el derecho de voto como derecho universal, no permitir la participación en las elecciones a los residentes extranjeros supone lanzarles el mensaje de que no son miembros de la comunidad. La primera dificultad para la integración surge, por lo tanto, en la sociedad receptora al establecer que las personas inmigradas no son plenamente parte de ella. Dicho de otra forma, estamos manejando un concepto de ciudadanía que es excluyente, y que debería ser revisado, sobre todo para sociedades en las que la inmigración es ya un componente estructural de su desarrollo socio-demográfico.

La legislación de extranjería representa el siguiente mecanismo de exclusión para el inmigrante. Cuando la idea central que toda la legislación de extranjería destila es que debe evitarse la entrada de inmigrantes, los que van entrando son recibidos como personas no deseadas. Acaba siendo irrelevante que su presencia sea necesaria para nuestro desarrollo económico y que resuelvan problemas de falta de mano de obra. Se termina imponiendo la idea de que los inmigrantes “se han colado”, que son unos intrusos, y ello se traduce en dificultades de acogida y, por tanto, de integración.

La legislación de extranjería dificulta en gran medida que las personas inmigradas adquieran, desde el primer momento, un status de legalidad con el que iniciar su proceso de

integración social. Esta legislación restrictiva unida a una creciente demanda de mano de obra inmigrada en nuestra economía han generado un fenómeno de inmigración irregular en las últimas décadas. La primera etapa de un inmigrante en nuestra sociedad transcurre generalmente en situación irregular, privado de muchos derechos, sin posibilidad de contar con un contrato legal de trabajo y con miedo a ser detectado por la policía.

Por si no fuera bastante con tildar al inmigrante de “ilegal”, el Gobierno, especialmente en los dos últimos años, ha venido lanzando mensajes que vinculan inmigración y delincuencia. En realidad toda la política de extranjería asume una fuerte conexión entre la inmigración y factores como la ilegalidad, la delincuencia y el orden público. El hecho de que en España sea el Ministerio del Interior el principal responsable de esta política, o que en el ámbito europeo el tema se trate a través de convenios de orden público como el de Schengen y que las decisiones las tomen los ministros de Justicia e Interior, prueba de que la inmigración se está presentando como si se tratase de una amenaza.

Además de una legislación restrictiva, que condena a la población inmigrada a una situación de inferioridad legal, y del frecuente estereotipo “inmigración-ilegalidad-delincuencia”, nuestra sociedad ha desarrollado otros poderosos mecanismos de exclusión: canalizar al inmigrante hacia los trabajos de menor cualificación; discriminarle en aspectos como la vivienda o el acceso a otros bienes; calificar su cultura como inferior; responsabilizarle de los males de nuestra sociedad (desempleo, merma del Estado del Bienestar...); etc.

Todo ello hace necesaria la aplicación de políticas de integración social para la población inmigrada que combatan los procesos de exclusión.

Así lo han entendido las instituciones públicas en todos los países europeos (sólo vamos a referirnos a este ámbito geográfico) dando lugar a planes y políticas específicas desarrolladas por ayuntamientos, gobiernos regionales y gobiernos estatales. La llamada conflictividad racial que ha surgido en muchas ciudades europeas ha puesto de manifiesto la necesidad de una intervención pública específica y planificada en este terreno, porque sin ella los procesos de integración social de los inmigrantes difícilmente pueden tener éxito.

Al diseñar dichas políticas para la población inmigrante, las Administraciones Públicas tienen que prestar especial atención para que no terminen siendo medidas segregacionistas. En otras palabras, determinadas actuaciones y servicios específicos para la inmigración pueden terminar alejando a las personas inmigradas de los canales ordinarios destinados al resto de la población, impidiendo su “normalización” como vecinos, trabajadores y ciudadanos.

Así, pues, la meta que deben perseguir las Administraciones Públicas es que los inmigrantes alcancen un status de autonomía e integración que haga innecesaria actuación específica alguna.

Especificidad sí, pero especificidad transitoria, especificidad para la normalización.



Otro principio que han de tener presente los gestores públicos al tratar el tema de la inmigración es que las medidas que se adoptan no van dirigidas sistemáticamente sólo a los inmigrantes, sino que frecuentemente se destinan al conjunto de la sociedad. Determinadas actuaciones tratan de compensar la particular situación de desventaja de las personas inmigradas, pero otras muchas se diseñan para el conjunto de la población, que también tiene necesidades adicionales por el hecho de estar acogiendo a un mayor número de personas (nuevos servicios en barrios que crecen por la llegada de inmigrantes, actuaciones para favorecer la convivencia, etc.). Un plan para la integración social de la población inmigrada tiene que estar dirigido al conjunto de la población, aunque una parte de su contenido consista en actuaciones específicas para los inmigrantes.

Resulta también importante clarificar el concepto de integración que defendemos. Buena parte de las ideas que nuestra sociedad baraja acerca de la integración de los inmigrantes son de tipo culturalista (la persona se integra en la medida en que se adapta a las pautas culturales de la sociedad receptora). Las políticas de integración social de las instituciones públicas han de basarse en otros principios, situándose en el terreno de la ciudadanía. La integración que aquí planteamos es, sobre todo, un proceso de equiparación de derechos, de forma legal y efectiva, de las personas inmigradas con el resto de la población, así como el acceso, en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato, a todos los bienes, servicios y cauces de participación que ofrece la sociedad.

Los aspectos culturales no deben presidir el proceso de integración, pero ello no quiere decir que no tengan importancia. El enfoque en su tratamiento puede beneficiar o perjudicar a la integración. En este sentido, la opción intercultural que se ha ido abriendo paso en el movimiento asociativo y en el mundo educativo tiene que constituir el referente para las actuaciones públicas. Se trata de reconocer que las personas inmigradas traen consigo pautas culturales nuevas y que ello constituye un factor de enriquecimiento para nuestra sociedad. Al mismo tiempo hay que defender sin complejos que aquellos patrones culturales contrarios al avance de los derechos humanos y al Estado de derecho deben ser desechados, tanto si provienen de la inmigración como si son autóctonos.

En este documento se pretende aportar elementos de utilidad para aquellos gestores públicos que tengan que poner en marcha medidas encaminadas a la integración social de los inmigrantes. En primer lugar, nos referimos a la necesidad de asumir que tales actuaciones requieren recursos y que proveerlos es una necesidad insoslayable para las instituciones, algo que resulta obvio en apariencia, pero que con frecuencia se pasa por alto.

En los siguientes apartados tratamos de condensar determinadas experiencias en este campo. Primero repasando la casuística de otros países del entorno europeo, cuya experiencia en la recepción e integración de inmigrantes es bastante más dilatada que la nuestra. Abordamos tanto el análisis de las políticas adoptadas por los Estados como por las instituciones locales.

A continuación comentamos, en tres apartados distintos, las políticas desarrolladas por el Estado español, por las Comunidades Autónomas y por los Ayuntamientos. El capítulo más extenso es el que corresponde a las Comunidades Autónomas, aunque hemos de aclarar que muchas de las conclusiones expuestas son perfectamente aplicables a los Ayuntamientos, pero no hemos querido caer en repeticiones.

Por último, discutimos las políticas antidiscriminatorias, porque, aun siendo parte de las políticas de integración social, tienen una especificidad que merece ser tomada en cuenta.

## **2. El reflejo de las políticas de integración en los presupuestos de las instituciones**

Las instituciones públicas han ido gradualmente asumiendo la necesidad de desarrollar políticas concretas para tratar el fenómeno de la inmigración, pero cabe preguntarse si se está haciendo con la suficiente intensidad, considerando la actual dinámica de recepción de población inmigrada. En este sentido, los presupuestos reflejan la importancia que una Administración otorga a una actuación en concreto. De forma sencilla, se hace aquello que se presupuesta, aquello para lo que se ponen recursos. En consecuencia, resulta contradictorio manifestar públicamente la importancia de una política de integración para los inmigrantes, pero no destinar los fondos necesarios para llevarla a cabo. Hasta fechas muy recientes esa ha sido la actitud general por parte de los poderes públicos, y sólo en los últimos tiempos algunas administraciones (locales y autonómicas, sobre todo) han comenzado a proveer recursos de forma significativa.

No sólo es importante el monto de los recursos sino también desde dónde se asignan. En general, las Administraciones Públicas comenzaron aportando algunos recursos desde sus áreas de Servicios Sociales, lo que denotaba cierta visión asistencialista. En épocas más recientes, la responsabilidad se ha ido desplazando hacia áreas de Presidencia o Gobernación, al tiempo que, en algunos casos, han aumentado los recursos.

Hablar de recursos para la inmigración suscita habitualmente ciertos temores e interrogantes. ¿Gastamos fondos que deberían revertir al conjunto de la población? ¿Debe explicitarse, cuando se hacen los presupuestos, todo lo que se gasta en favor de la población inmigrada? ¿Acaso no se corre el riesgo de generar más xenofobia al detallar lo que una Administración destina a estas actuaciones?

De entrada convendría desmitificar la idea de que la inmigración genera gasto social. Un estudio de Rosa Aparicio y Andrés Tornos, realizado con los datos de 1998, concluye que la inmigración en España es beneficiosa para la economía del país, y que el saldo de los inmigrantes respecto al Tesoro Público es positivo: 335.065 millones de pesetas (2.014 millones de euros) de ingresos en aquel año, frente a 148.003 millones (890 millones de euros) de gastos (Aparicio y Tornos, 2000:59). Otro estudio de la Generalitat de Cataluña, a partir de los datos de 1999, llegaba a una conclusión similar. El hecho es que los inmigrantes recurren poco a los servicios sociales, utilizan poco la sanidad pública porque,

en general, son jóvenes y sanos, y, por lo mismo, también hacen escaso uso del sistema de pensiones.

A medida que el colectivo de inmigrantes se va asentando y estabilizando, la relación entre los ingresos y gastos que genera se va equiparando a la del resto de la población, porque, de hecho, deja de ser población inmigrada y ya no tiene sentido establecer comparaciones o mediciones segregadas. Curiosamente, la creencia popular apunta a esa fase de establecimiento del inmigrante, como la etapa en la que se genera un exceso de gasto social cuando precisamente ocurre todo lo contrario. El problema es que este prejuicio, por desatinado que sea, tiene gran influencia sobre la actuación de las instituciones públicas, que no quieren contrariar a la población votante y se vuelven extremadamente remisas a la hora de hacer inversiones para la integración social de los inmigrantes. La opción correcta no consiste en limitar los presupuestos para satisfacer al ciudadano mal informado, sino en hacer la pedagogía que sea necesaria sobre el asunto.

Respecto a la conveniencia de mostrar en los presupuestos de las instituciones públicas, de forma segregada, todo el gasto que se destina a la población inmigrada, la respuesta es claramente negativa. Presentar unos presupuestos que detallen el gasto para los inmigrantes en educación, en salud o en cualquier otro ámbito que se corresponda con gasto ordinario del que también debe beneficiarse toda la población, sería segregacionista y contribuiría a la xenofobia. Por el contrario, sí debe presupuestarse de forma separada todo lo que son gastos correspondientes a actuaciones específicas destinadas a atender las necesidades que generan de forma directa los flujos de inmigración, como son la acogida y la integración de los inmigrantes, o el fomento de la convivencia.

Para clarificar este último punto con un ejemplo: los gastos que implica la escolarización de los niños y niñas de familias inmigradas no deben aparecer segregados de aquellos destinados a los demás niños; pero, si asegurar la escolarización de los niños inmigrados requiere la contratación de algún mediador especializado, o si al escolarizarlos debe reforzarse el profesorado para que tengan un aprendizaje rápido del idioma, o si hay que realizar algún taller específico para padres y madres inmigrados, sí debe realizarse un presupuesto separado porque es la garantía de que dichas actuaciones se lleven a cabo.

Los responsables de las instituciones públicas deben ser conscientes de que la inmigración es ya un hecho social de gran importancia, que afecta a los presupuestos de diversas maneras: primero, por las partidas que se han de establecer para actuaciones específicas sobre la inmigración, que serán sobre todo (aunque no exclusivamente) las que tienen que ver con los servicios y acciones de primera acogida; segundo, por los cambios que han de sufrir otras muchas partidas cuyo objeto no es específicamente la inmigración, pero que hay que modificar por la llegada de nueva población, como por ejemplo aquellas destinadas a inversión urbanística y servicios en barrios que están creciendo significativamente con el flujo de inmigrantes; tercero, por la necesidad de dotar partidas destinadas a la gestión de la convivencia, con actuaciones que favorezcan la comunicación y

el intercambio cultural, la mediación, la lucha contra la discriminación, la formación del personal (funcionarios, educadores...), etc.

Como puede apreciarse, la mayor parte de las partidas presupuestarias destinadas a favorecer la integración social de los inmigrantes no se sitúan en capítulos específicos “de inmigración”. Se trata de partidas más generales en las que la inmigración es simplemente un factor a considerar a la hora de presupuestarlas. Sin embargo, también ha de quedar claro que algunas partidas específicas son necesarias para el desarrollo de determinadas actuaciones que la llegada de población inmigrada requiere.

En nuestra opinión, los presupuestos que hasta el momento las instituciones públicas están dedicando a la inmigración son muy inferiores a los que la realidad demanda. Más adelante se comentan las políticas de integración social del Gobierno español y su Plan GRECO, pero cabe señalar aquí que ese plan nació sin presupuesto, lo que, por un lado, pone de manifiesto una falta de voluntad en este terreno, y, por otro, constituye un serio obstáculo para que las demás Administraciones (autonómicas y locales) dediquen fondos suficientes a esta actividad. De hecho, en nuestra experiencia práctica, estas otras Administraciones nos han venido manifestado sistemáticamente su queja por la falta de apoyo financiero del Gobierno central.

A este respecto, como ejemplo, se puede señalar que el plan de inmigración de la Generalitat de Cataluña (que también comentaremos luego) carece de dotación presupuestaria definida, lo cual fue justificado por la Administración catalana, cuando lo puso en marcha, argumentando que la financiación de las políticas de integración social de los inmigrantes corre a cargo del Estado, y que el Plan GRECO carece de fondos. La Generalitat planteó “la necesidad de la creación de un fondo estatal destinado a las comunidades autónomas que se debería distribuir de acuerdo con el número de inmigrantes que se hallen en su territorio, y que debería ir destinado a las políticas de integración y de cohesión social que desarrollan las Comunidades Autónomas y las administraciones locales” (Pla Interdepartamental de Immigració:122). En definitiva, el Gobierno de Cataluña<sup>1</sup> señaló que la integración requiere recursos, pero que es el Estado el que los ha de proporcionar.

Esta polémica pone de manifiesto la necesidad de que todas las Administraciones amplíen su dotación de recursos en este apartado. Para poner en marcha políticas de integración social para la población inmigrada no basta con declaraciones de intenciones. No existirán tales políticas mientras no estén reflejadas en los presupuestos.

---

<sup>1</sup> Nos referimos al Gobierno de CiU que puso en marcha el Plan.

### **3. Ejemplos de políticas de integración de los inmigrantes en otros países europeos**

La idea de que los inmigrantes que Europa recibe terminarán integrándose en su mayoría en la sociedad receptora está ahora ampliamente aceptada. Pero éste era un asunto que no se tenía nada claro cuando, tras la segunda guerra mundial, los países centroeuropeos, nórdicos o el Reino Unido comenzaron a recibir flujos importantes de inmigración. En los años cincuenta, sesenta e incluso setenta, prevaleció una visión de temporalidad. Se suponía que los inmigrantes permanecían unos años en el país de acogida y regresaban después a sus hogares. En Alemania se acuñó el término de “trabajadores invitados”, y éste fue, en general, el concepto dominante, hasta que la realidad fue demostrando que el retorno no se producía de forma generalizada.

Paradójicamente, fue el cierre de fronteras que se inició en torno a 1973, lo que generó un mayor asentamiento de la población inmigrada en Europa y acabó conduciendo a la aceptación por parte del inmigrante de que su destino era la integración en la sociedad receptora. El cierre de fronteras coincidió con el desarrollo de los procesos de reagrupación familiar y, de hecho, favoreció el establecimiento permanente de quienes ya estaban aquí: muchos que hubiesen vuelto a su país de origen pensando en la posibilidad de migrar de nuevo, si resultara necesario, optaron por quedarse a la vista de las dificultades que encontrarían para volver a entrar en Europa, y en lugar de retornar lo que hacían era traerse a su familia.

Mientras dominó la idea de la temporalidad de las migraciones, nadie se planteó la necesidad de políticas sociales para la integración de los inmigrantes. Esta carencia condujo a la aparición de guetos en las principales ciudades receptoras de inmigración, y con ellos se desarrollaron también las posturas racistas, que en los ochenta se hicieron ya brutalmente patentes, así como importantes conflictos de convivencia con la población autóctona.

Fue precisamente esta conflictividad, unida a una toma de conciencia de que los inmigrantes se establecían de forma permanente en nuestros países, lo que llevó a la implantación de políticas sociales de integración, aunque no se produjo de forma simultánea en toda Europa Occidental. En determinados países, las políticas de integración se iniciaron ya a mediados de los setenta, mientras que en otros no empezaron hasta los noventa. Holanda fue uno de los países pioneros con algunas medidas por parte de ayuntamientos

a mediados de los setenta, cuando empezó a constatarse que el retorno a los países de origen era escaso, aunque no fue hasta mediados de los ochenta cuando la integración se convirtió en el objetivo principal de la política de inmigración. En España, los primeros pasos se dieron a mediados de los noventa, y es ahora cuando el desarrollo de planes específicos se está generalizando entre las instituciones públicas (ayuntamientos, Comunidades Autónomas...), aunque todavía para el Estado la integración sigue siendo un aspecto muy secundario de la política de inmigración.

En la Unión Europea, el soporte y las características de estas políticas de integración varían. En el plano nacional, hay países que cuentan con leyes específicas para favorecer la integración de las personas inmigradas; otros se refieren a ella en determinados artículos de sus leyes de extranjería; los hay que han creado instituciones encargadas de potenciarla; etc. Sin embargo, las experiencias más importantes se sitúan en el plano local, ya que algunas ciudades cuentan con políticas de integración social de los inmigrantes y refugiados muy desarrolladas.

Respecto a las políticas nacionales, podemos mencionar, en primer lugar, el caso de Holanda. Existe una Ley de Inserción de Inmigrantes Recién Llegados (WIN), que se halla en vigor desde el 30 de septiembre de 1998. En ese mismo año se creó también el Ministerio de Política Urbana e Integración de Minorías Étnicas. Sobre la base de la ley de 1998, se ofrece un programa de inserción para los recién llegados, que incluye vivienda (en casos de necesidad), clases de lengua holandesa, información sobre el entorno social e institucional, ayuda para la inserción laboral y apoyo en diversos aspectos. El recién llegado debe inscribirse en la Oficina de Asuntos Ciudadanos del municipio al que ha llegado y, a partir de ahí, se estudia su caso y se define un programa específico de inserción. El interesado está obligado a atender las clases que se impongan y cumplir con los demás aspectos del programa, a cuyo término se otorga un certificado.

Suecia es otro país en el que se da gran importancia a las medidas de integración de los inmigrantes. Con la creación, en 1998, de la Oficina Nacional de Integración, que está en funcionamiento desde julio de 1999, se dio un fuerte impulso a estas políticas. Esta Oficina desarrolla un programa de apoyo a los recién llegados (inmigrantes o refugiados) de dos años de duración, en el que se dan cursos de idioma y formación ocupacional, así como un seguimiento individualizado para el acceso al empleo. El interesado se beneficia de un subsidio mensual que es retirado si abandona el curso. Este programa se lleva a cabo a través de los ayuntamientos y con la participación del Servicio de Empleo que se encarga de localizar ofertas de trabajo. La financiación es estatal y, en opinión del ECRE, es adecuada para atender las necesidades existentes (ECRE-Guide, 1999).

Otros dos países que cuentan con leyes específicas para favorecer la integración social de las personas inmigradas son Dinamarca y Finlandia. En Dinamarca la ley relativa a la integración de los extranjeros (inmigrantes y refugiados) está en vigor desde principios de 1999, y su principal objetivo es facilitar el acceso al trabajo de los recién llegados con



medidas como la formación ocupacional. En Finlandia la ley se denomina para la Integración de los Inmigrantes y la Acogida de los Solicitantes de Asilo, y se promulgó en mayo de 1999. Define al Ministerio de Trabajo como el responsable de la política de integración, pero este delega las funciones más importantes en los Centros Regionales de Desarrollo Económico y Empleo.

En el Reino Unido, la población refugiada es la destinataria de las políticas públicas a favor de la integración. No obstante, se hace la distinción entre solicitantes de asilo (a la espera de respuesta a su solicitud) y refugiados propiamente dichos (a quienes ya se les ha concedido el estatuto de refugiado u otra forma de protección). Sólo los segundos se benefician de programas favorables a la integración, puesto que la permanencia en el país de los primeros todavía está en duda. Este criterio restrictivo del Gobierno británico es criticada por las organizaciones sociales, que señalan que las posibilidades de integración se reducen considerablemente cuando ésta no se inicia desde el momento de la llegada. A pesar de ello, los solicitantes de asilo sí se benefician de los programas de alojamiento y atención que desarrolla el Ministerio del Interior (Home Office). Esta atención viene determinada por la Ley de Inmigración y Asilo de 1999.

Italia y España son ejemplos de países en los que no hay leyes específicas para la integración, pero hay muchos aspectos en las propias leyes de extranjería o de inmigración relacionados con la integración social. La ley de inmigración italiana de 1998 contenía algunas disposiciones sobre el alojamiento para inmigrantes como la utilización de los centros de acogida, o las ayudas y servicios públicos para acceso a la vivienda. La legislación de extranjería española también cuenta, desde la ley 4/2000, con artículos dirigidos a favorecer la integración social.

En general, en las leyes de extranjería europeas se han ido introduciendo aspectos como la residencia permanente, la reagrupación familiar o determinados derechos sociales que favorecen la integración, aunque también hay que señalar que en materia asistencial (atención sanitaria, protección social...), se han producido recortes en algunos países, como es el caso de la ley británica que entró en vigor en abril de 2000, o de los cambios que en España introdujo la ley 8/2000 al reformar la 4/2000.

Mencionábamos más arriba que es en el plano local en el que las políticas de integración social de los inmigrantes han tenido un mayor desarrollo. Uno de los ejemplos más relevantes en Europa es el de Rotterdam, ciudad con un 42% de población que no es de origen holandés (1998) y que ya empezó a hacer política migratoria a mediados de los setenta. En Holanda el derecho de voto en las elecciones municipales para los residentes extranjeros (con 5 años de residencia) fue concedido en 1986, pero cinco años antes Rotterdam ya les permitía votar para los consejos de barrio ("submunicipalidades"). Otros aspectos de la política municipal practicada en Rotterdam desde 1975 han sido: la concesión de facilidades para el acceso a la vivienda, introducción de un cierto nivel de discriminación positiva en el acceso al trabajo, y especial atención a la educación, incluida la enseñanza de la lengua de origen.



Entre las ciudades británicas podríamos destacar las actuaciones desarrolladas por el ayuntamiento de Birmingham. Es la segunda ciudad del Reino Unido tanto en términos de número de habitantes como de población inmigrada, y fue la primera en la que el tema de la inmigración adquirió importancia política. Aproximadamente el 30 % de su población forma parte de lo que los británicos denominan minorías étnicas (personas inmigradas y sus descendientes). El Ayuntamiento de Birmingham cuenta con una Unidad de Relaciones Raciales, dispone de servicios de atención a la población inmigrada y, además, un *Forum* de consulta. Se ha puesto especial interés en la lucha contra la discriminación en el mercado laboral. De entrada, han aumentado las contrataciones de personas provenientes de las minorías étnicas en el propio Ayuntamiento. Esta “discriminación positiva” ha permitido un aumento de su presencia entre los funcionarios municipales, e incluso entre los cargos con responsabilidades importantes (Rivas, 1997). Además, destaca la implantación desde octubre de 2000 de un servicio, apoyado por intérpretes, para facilitar el acceso a la sanidad de los solicitantes de asilo y refugiados, que se asegura de que se han registrado para contar con atención sanitaria, detecta ciertos problemas de salud, comprueba que reciben la atención adecuada, etc.

En Alemania uno de los ejemplos de mayor interés es el de Frankfurt, ciudad que cuenta con un 30 % de población que no es de origen alemán. Ex yugoslavos y turcos son las comunidades más numerosas. Existe una tendencia a la creación de guetos en determinados barrios y hay importantes problemas en el terreno de la educación. El Ayuntamiento cuenta, desde 1991, con un Departamento de Asuntos Multiculturales (AMKA), organismo encargado de promover la integración de la población inmigrada. Trabaja en todos los asuntos relacionados con la integración: alojamiento, acceso al trabajo, formación, temas legales (residencia, expulsiones...), denuncia de la discriminación, mediación en los conflictos, etc. Dedicamos esfuerzos especiales a desarrollar el intercambio cultural, tanto a nivel vecinal (creación de centros culturales), como en la escuela, promoviendo la educación intercultural. Mantiene contacto con los centros de enseñanza, y media en la resolución de conflictos y en los casos de discriminación.

Otro municipio que también debe ser mencionado es el de Marsella. En Francia, la lucha contra los guetos urbanos ha ocupado el lugar central en las políticas de integración. Se ha procurado no presentar las medidas adoptadas como actuaciones dirigidas a los inmigrantes, sino a la población más desfavorecida en general. Los programas DSQ (*Développement Social des Quartiers*) para el desarrollo de los barrios y zonas urbanas desfavorecidas nacieron en los años ochenta; se trata de programas en los que la acción sobre la vivienda y el urbanismo se combina con otros instrumentos (acciones formativas, ocupacionales, etc.) adquiriendo un planteamiento integral. Otros aspectos a los que se ha dado importancia han sido la lucha contra el paro, por la inserción laboral de los inmigrantes y contra el fracaso escolar. También en los años ochenta se definieron las “zonas de educación prioritaria” con ese objeto (Rivas, 1997).

## 4. Políticas de integración realizadas hasta el momento por el Estado español

En España, el primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes se hizo en 1994, nueve años después de la entrada en vigor de la ley 7/85 de extranjería. Por lo tanto, la integración social no fue un factor que se tuvo en cuenta al comenzar a desarrollar la política de extranjería con la ley de 1985. Dos aspectos lo corroboran: el que la inmigración temporal fuese el único supuesto que la ley contemplaba (no se barajaba la posibilidad del establecimiento permanente), y que no se mencionase el derecho a la reagrupación familiar.

Fue en 1991 cuando la integración social de los inmigrantes se introdujo por primera vez en el debate parlamentario, lo que supuso un giro importante, ya que ésta pasó a ser un objetivo explícito de la política de inmigración. En 1994 se aprobó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, que tenía tres ejes básicos: cooperación para el desarrollo con los países de origen de los inmigrantes, control de flujos (contingentes, control de fronteras) e integración social. Inmediatamente después se creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, se inició la creación del Observatorio Permanente de la Inmigración y se planteó la reforma del Reglamento de Extranjería (que daría lugar al nuevo texto que entró en vigor en abril de 1996 introduciendo algunas mejoras para las personas inmigradas).

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 fue muy poco explícito en la definición de políticas públicas y, por tanto, su importancia estuvo más en el hecho de reconocer la integración como objetivo, que en las actuaciones que de él se derivaron. Aún así, se sentaron algunos principios sobre cómo debe plantearse la integración: eliminar la discriminación; promover la convivencia basada en valores democráticos y actitudes tolerantes; garantizar una situación legal y socialmente estable para las personas inmigradas; combatir las barreras que dificultan la integración; luchar contra la explotación de los trabajadores inmigrados; y movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia. También se señalaron los ámbitos de actuación: el marco legal; el acceso al empleo y las condiciones laborales; el sistema educativo; el ámbito local y vecinal; y la promoción de la participación ciudadana.

La ley 4/2000 fue el siguiente paso importante. Con ella se introdujeron cambios relevantes en cuanto a los derechos de las personas inmigradas, tanto para quienes contaban con

residencia legal como para quienes se hallaban en situación irregular. Posteriormente, con la ley 8/2000 se produjo cierto retroceso en esta materia, aunque se mantuvieron algunos de los derechos introducidos por la ley 4/2000. Fueron las personas en situación irregular las que salieron especialmente perjudicadas con esta nueva norma.

Después de las mencionadas reformas de la ley de extranjería, el Gobierno español introdujo el llamado Plan GRECO (Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España). De este plan cabía esperar una profundización en los aspectos de la política de inmigración menos desarrollados hasta el momento, es decir, precisamente los relativos a la integración social. Sin embargo, el Plan GRECO carece precisamente de los indicadores, propuestas y planteamientos necesarios para favorecer la integración. Menciona algunos derechos, como el de asistencia sanitaria, el de educación, el de reagrupación familiar y el de libertad religiosa, pero no va más allá; no señala medidas o programas concretos para mejorar su ejercicio, ni da pautas a las demás administraciones para ello. Por otra parte, como relación de derechos del inmigrante resulta insuficiente y es innecesaria porque ya aparece en la ley de extranjería.

Este plan se hizo paralelamente al traspaso de las competencias sobre inmigración desde el Ministerio de Trabajo al de Interior, y da la impresión de que su objetivo fue precisamente dejar clara constancia de ese hecho (realizado en julio de 2000, coincidiendo con la creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración adscrita al Ministerio del Interior). En las distintas partes del Plan GRECO se definen los órganos responsables de su ejecución y muchas de las actuaciones que venían siendo responsabilidad del Ministerio de Trabajo pasaron a serlo del de Interior, incluso aquellas relacionadas con la inserción de los extranjeros en el mercado laboral.

Además, los apartados referidos a la integración social en el GRECO no son la parte más extensa ni más importante del mismo. En este plan se habla también de política de extranjería (establecimiento de contingentes, convenios para la regulación de los flujos, etc.); de política de codesarrollo; de la política europea de inmigración; de política de asilo; de controles fronterizos; de lucha contra la inmigración ilegal; de repatriación de menores no acompañados; etc. El apartado dedicado a la integración social menciona el ejercicio de los derechos a la educación, sanidad, reagrupación familiar y libertad religiosa; habla también de favorecer la inserción laboral, de la atención a extranjeros en situación de vulnerabilidad, de coordinación entre las Administraciones y mejora de sus estructuras, y de lucha contra el racismo y la xenofobia. Pero en todas estas materias los planteamientos son muy genéricos y no se desprenden líneas claras de actuación.

El GRECO se hizo sin prever una dotación presupuestaria para su desarrollo, lo cual explicaría que no se quisiesen plantear medidas muy específicas de integración social para las que no existirían fondos. El Gobierno ha ido señalando, en los últimos años, la dotación presupuestaria que le asigna al Plan GRECO, y así, en el Balance de 2002 dice

haber gastado 252 millones de euros<sup>2</sup>. Lo cierto, sin embargo, es que ese gasto incluye lo invertido en control de fronteras, centros de internamiento, servicios de extranjería y asilo, etc., mientras que el gasto en programas de integración social de la población inmigrada es únicamente el que se hace desde el IMSERSO, que, como enseguida veremos, alcanza una cifra muy inferior a la antes mencionada.

El IMSERSO gestiona actividades de forma directa y también se ocupa de aportar fondos a través de convenios o cofinanciación (con fondos de la Unión Europea) para programas desarrollados por otras entidades.

Entre las actuaciones directas están las de alojamiento y asistencia a solicitantes de asilo mediante los CAR (Centros de Acogida a Refugiados); los programas de acogida de inmigrantes mediante los CETI (Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes), y programas especiales, como los desarrollados con albanokosovares, el de El Ejido y el de Las Pedroñeras. Para los solicitantes de asilo hay cuatro CAR gestionados directamente por el IMSERSO, ubicados en Alcobendas, Vallecas, Valencia y Sevilla, con un total de 396 plazas de alojamiento, y se subvencionan otros 12 centros de acogida temporal dirigidos por organizaciones sociales, con un total de 468 plazas. Para inmigrantes hay dos CETI, uno en Ceuta y otro en Melilla.

En cuanto a la financiación que se da a programas de las organizaciones sociales relacionados con la inmigración, proviene tanto de la Convocatoria de Régimen General, como de la Convocatoria de IRPF. En 2001, con la primera se subvencionaron 86 programas de 53 organizaciones sociales, y con la segunda 69 programas de 38 organizaciones, por un importe total de 12,6 millones de euros. Además, el IMSERSO subvenciona programas de las Comunidades Autónomas para temas como los servicios de información y apoyo legal a inmigrantes, la atención a personas inmigradas con especiales dificultades (menores, etc.), la acogida de recién llegados, etc. En 2002 dedicó casi 9 millones de euros a los convenios firmados con las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>.

Como puede constatar, las actuaciones del Gobierno para la integración social de las personas inmigradas y refugiadas no responden, en su conjunto, a las necesidades que plantea una sociedad que está recibiendo ya un flujo importante de inmigración. No existe ni la planificación ni la asignación de presupuestos que permitiría evitar los fenómenos de exclusión social que se están produciendo. Las organizaciones sociales que trabajan en este terreno tienen un apoyo escaso, y lo mismo sucede con las instituciones locales, que afrontan los problemas sin el apoyo necesario.

---

<sup>2</sup> Balance 2002 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Balance 2002 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

## 5. Planes de Inmigración de las Comunidades Autónomas

La primera Comunidad en realizar un plan para la inmigración fue Cataluña, en 1993, adelantándose incluso al plan estatal de 1994. Ese primer plan de Cataluña se dio por concluido en 2000, al empezar a elaborarse otro nuevo para 2001-2004. Actualmente hay un conjunto de Comunidades Autónomas que cuentan con planes de inmigración, pero, salvo el que acabamos de mencionar, los demás son de reciente elaboración, habiéndose puesto en marcha en 2000 o 2001.

Las primeras Comunidades que han contado con un plan para la inmigración son Cataluña, Madrid, Andalucía, Murcia, Baleares, Canarias, Navarra y Aragón. Los planes están diseñados para períodos de entre dos y cuatro años, pero casi todos establecen el año 2004 como fecha término para su primera versión.

En este documento no realizamos un análisis comparativo de todos los planes, sino una aproximación, centrándonos en los tres que corresponden a las Comunidades en las que la población inmigrada es más numerosa: Cataluña, Madrid y Andalucía. El Plan de Cataluña que analizamos es el del período 2001-2004 y se denomina Pla Interdepartamental d'Immigració; el de Madrid es para el período 2001-2003 y se denomina Plan Regional para la Inmigración; y el de Andalucía es para el período 2001-2004 y se denomina Plan Integral para la Inmigración.

La primera mención que cabe hacer es que en cada una de estas tres Comunidades el Departamento promotor del plan, dentro de la Administración, es distinto. El Plan de Madrid se promueve desde la Consejería de Servicios Sociales, el de Cataluña desde el Departamento de Presidencia y el de Andalucía desde la Consejería de Gobernación. El aspecto de la ubicación de competencias tiene su importancia ya que puede denotar cierta visión *a priori* acerca del tema de la inmigración. Inicialmente, todas las administraciones trataron esta materia desde el área de Servicios Sociales bajo la premisa de que consiste básicamente en un problema de asistencia social. Lo que ahora es comúnmente aceptado es que se trata de un tema transversal, en el que deben intervenir todos los Departamentos de una administración, y, por tanto, se va imponiendo la opción de que sea coordinado por un área más genérica, como la de Presidencia, o en algunos casos la de Gobernación.

Los tres planes que analizamos, al igual que ocurre con documentos similares de otras Administraciones, comienzan estableciendo la filosofía o principios que deben guiar las actuaciones. Se apunta el principio de la equiparación de derechos: “los inmigrantes deben tener los mismos derechos y las mismas oportunidades” (Plan Madrid, 2001). Se señala también el principio de normalización, resaltando que la atención a los inmigrantes debe realizarse de forma prioritaria en el marco de las instituciones, servicios y programas ya existentes para el conjunto de la población nacional y que la atención con servicios específicos debe estar dirigida a favorecer la normalización.

Destaca también el principio de la interculturalidad. El de Madrid habla del beneficio y la riqueza que genera el intercambio cultural y de que las diferencias culturales no deben comportar discriminación, y el de Andalucía dice algo muy parecido. El de Cataluña defiende “una vía catalana de integración”, rechazando la simple asimilación cultural y apostando por “una defensa de la pluralidad cultural y una actitud de respeto”, sin prescindir de “un horizonte de defensa de la identidad nacional propia” en el que estarían incluidas las personas inmigradas.

Todos los planes mencionan también la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; la transversalidad (el plan afecta a todas las áreas de la Administración y requiere su aplicación con criterios comunes y la adecuada coordinación); la descentralización (implicación de otras instituciones, especialmente los ayuntamientos, y entidades); la participación social; etc.

La estructura de los tres planes que estamos comentando es distinta, pero nosotros hemos elegido aquellos apartados que permiten cierta aproximación al análisis comparativo de estos planes.

## 5.1 Primera acogida

En Madrid, el plan plantea la primera acogida desarrollando tres programas: información y atención a los inmigrantes desde los servicios sociales ordinarios; atención especializada desde los CASI (Centros de Atención Social a Inmigrantes); y atención de emergencia (alojamiento y manutención) a quienes lo requieran.

Los servicios sociales ordinarios (generales) deben informar a los inmigrantes de sus derechos, de los recursos existentes, facilitar su acceso (sanidad, seguridad social, educación...), etc.; y, cuando lo estimen necesario, derivarlos hacia los CASI<sup>4</sup>. Para cumplir

---

<sup>4</sup> Buena parte de la información acerca de los CASI y otros aspectos del plan de Madrid nos ha sido facilitada por Javier Fresneda, coordinador del CASI de Galapagar, miembro del MPDL y profesor del Master a distancia en Inmigración del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas.



bien esta labor, se dota a los servicios sociales de un equipo de mediadores interculturales, que forman parte de los servicios de mediación de los ayuntamientos. El de Madrid cuenta con 30 mediadores en el SEMSI (Servicio de Mediación Social Intercultural). Además de en Madrid, hay mediadores en otros 16 municipios.

En 2003 había ya catorce CASI y dos más en proyecto, a los que se dedicaba un presupuesto de más de 5 millones de euros al año. Los CASI deben responder a las “necesidades especiales que tienen los inmigrantes en sus primeros momentos de estancia en nuestro país” (Plan Madrid, 2001:76). Los inmigrantes acuden a los CASI derivados de los servicios sociales, y en ellos reciben información, asesoramiento legal, servicio de traducción y cursos. Los cursos que se están dando son, principalmente, de orientación para el empleo y de castellano. Desde los CASI se hace también derivación a los programas de emergencia (alojamiento y manutención), denuncias por discriminación, etc. Están gestionados por entidades como Cruz Roja, MPDL, CEAR, CIPIE y Provivienda.

El Plan de Andalucía no tiene un apartado específico para la primera acogida, pero de hecho plantea una serie de actuaciones que están en ese terreno, particularmente las que desarrolla el Área de Servicios Sociales. La labor de información, orientación y asesoramiento a las personas inmigradas se promueve a través del apoyo a los Servicios Sociales Comunitarios de los ayuntamientos y de convenios con los sindicatos. Con estos últimos se mantiene una Red de Información, Orientación y Asistencia Sociolaboral con 80 puntos de red<sup>5</sup>.

El Gobierno andaluz sufraga el Servicio de Orientación Jurídica a Extranjeros que puso en marcha, en 2001, el Colegio de Abogados de Sevilla, y el mismo servicio puesto en funcionamiento en Málaga en 2002. Además, ha incrementado la atención a extranjeros con 11 letrados distribuidos en 7 provincias andaluzas, y subvenciona un “punto avanzado de atención a extranjeros” en Tarifa, en convenio con CEAR. Por otra parte, está prevista la creación de una Red de Atención Jurídica Integrada para Inmigrantes.

En el Plan de Cataluña tampoco hay un apartado específico para la primera acogida, aunque se menciona la futura elaboración de un plan general de acogida sin explicar su contenido. No obstante, en otros apartados del texto aparecen actuaciones que están relacionadas con la acogida, y se realizan concretamente por parte del Departamento de Bienestar Social. El asesoramiento legal a los inmigrantes se da, en parte, desde las oficinas de Bienestar Social, sobre todo en lo que respecta a la reagrupación familiar, y para ello se reforzaron estas oficinas con la contratación de más personal (13 personas desarrollaban esta función en 2003); y, además, se da apoyo a los sindicatos y otras entidades para mantener oficinas de atención a inmigrantes<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Buena parte de la información que presentamos acerca del plan de Andalucía nos ha sido proporcionada por Teresa Bravo, coordinadora del plan (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía).

<sup>6</sup> Gran parte de la información sobre el plan de Cataluña ha sido provista por Montserrat Solé (Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña).

La enseñanza de castellano y catalán para personas inmigradas adultas se hace principalmente en las escuelas de adultos. En el curso 2002-2003, 10.284 extranjeros se matricularon en estas escuelas, principalmente para el aprendizaje de idioma, aunque también para obtener el graduado escolar, carnet de conducir, etc.

## 5.2 Acogida de emergencia

El Plan de Madrid plantea la acogida de emergencia como alojamiento y manutención para situaciones de necesidad. Se trata de aquellos casos en los que las personas no disponen de medios económicos y carecer de redes familiares o sociales que puedan facilitar su supervivencia (Plan Madrid, 2001:79). El 40 % del presupuesto dedicado a los 16 CASI (Centros de Atención Social a Inmigrantes) que hay en la Comunidad se dedica a las plazas de emergencia. Cada CASI cuenta con 15 plazas, lo que significa que hay 240 plazas, en las que las personas reciben alojamiento y manutención por un máximo de 3 meses.

El Plan de Andalucía plantea la creación de centros de primera acogida en las zonas cercanas a la frontera. En 2001 se habían creado 253 plazas de acogida en zonas costeras fronterizas para recién llegados.

El Plan de Cataluña apenas hace referencia al alojamiento temporal de emergencia, pero *a posteriori* se desarrollaron ciertas actuaciones al respecto, concretamente a raíz de algunas situaciones conflictivas como la acampada en una plaza de Barcelona de un grupo de inmigrantes (subsaharianos y magrebíes) y el encierro de inmigrantes en iglesias. En 2001 se dio acogida a unas 800 personas, procedentes de los encierros, con un convenio con Cáritas, Iniciativas Solidarias e Ibn Batuta, y a otras 339 procedentes de la acampada en una plaza pública. En 2002 se firmó un convenio para el mantenimiento de unas 350 plazas financiadas por el IMSERSO (unos 2 millones de euros) y gestionadas por Cruz Roja y Cáritas. El planteamiento hecho por la Generalitat de Cataluña es que las plazas de acogida estén descentralizadas y dispersas (pisos en lugar de grandes centros de acogida) y que el acceso a las mismas sea para personas vulnerables y previa determinación de tal situación por los servicios sociales.

## 5.3 Acceso a la vivienda

El Plan de Madrid cuenta con un programa de intermediación para que los inmigrantes puedan acceder a la vivienda, gestionado por Provivienda. Este servicio gestiona una bolsa de demandantes y de ofertas de viviendas; realiza la selección y acompañamiento para acoplar los inquilinos a las viviendas disponibles; asesora en la negociación y



contratación; lleva a cabo un seguimiento posterior; y ofrece una garantía de pago a los propietarios. En la memoria de 2001 (hecha por la Comunidad) se señalaba que se habían conseguido 115 viviendas y que se habían alojado en ellas 405 personas en ese año.

El Plan de Andalucía contiene algunas líneas de actuación centradas, sobre todo, en la construcción de viviendas destinadas a trabajadores temporeros y con contratos de corta duración. Para este tipo de trabajadores, se plantea además la opción de los albergues y pisos tutelados. Las ayudas para la construcción de viviendas para trabajadores temporeros permitieron en 2001 ofrecer 876 plazas, ubicadas principalmente en Huelva y Almería; además se establecieron 32 alojamientos de acogida temporal para trabajadores agrícolas, que permitían albergar a 488 inmigrantes en estancias de unos 15 días. A esto hay que añadir las 253 plazas de acogida en zonas costeras fronterizas que ya mencionamos. Una opción que se ha potenciado es la de los pisos tutelados (actualmente hay 21). Para los trabajadores extranjeros en situación estable se plantean ayudas a la compra de vivienda, es decir, para la obtención de los créditos hipotecarios destinados a la compra.

En Andalucía se ha seguido también la experiencia de Madrid por lo que se refiere a la intermediación para que los inmigrantes accedan sin discriminación a la vivienda de alquiler. Desde la Junta se apoyan tres programas de intermediación gestionados por tres asociaciones de inmigrantes.

El Plan de Cataluña plantea actuaciones para ampliar el mercado de alquiler, aunque no son específicas para la población inmigrada. La ampliación del mercado de alquiler se fomenta con medidas de apoyo a la rehabilitación de viviendas para dedicarlas al alquiler y con el establecimiento de desgravaciones en los casos de viviendas que estuviesen vacías y que se pongan en alquiler. Además se han desarrollado actuaciones dirigidas a que las personas inmigradas estén en igualdad de condiciones cuando compiten por viviendas de oferta pública.

## 5.4 Mediación intercultural

El Plan de Madrid, además de contar con un equipo de mediadores que ya está en funcionamiento, cuenta con una Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración. Su objetivo es formar a personas (españolas o foráneas) que después trabajarán con extranjeros en cualquier tipo de instituciones o servicios. La entidad gestora de la escuela es la Cruz Roja.

El Plan de Andalucía cuenta con una Red de Mediadores Interculturales que, ya en el primer año, contó con 26 mediadores distribuidos en todas las provincias (se dedicó un presupuesto ese año de unos 300.000 euros). El Plan de Andalucía plantea también la incorporación de jóvenes inmigrantes para que actúen como Corresponsales Juveniles, fun-

ción que se realizará a través de su incorporación a los Centros de Información Juvenil existentes. Se trata también de una labor de mediación, dirigida sobre todo a la juventud. En 2001 se contrataron ya 8 corresponsales inmigrantes para estos centros.

En Cataluña la mediación intercultural es un aspecto destacado de las actuaciones del Departamento de Bienestar Social. Interviene en el área de la inmigración principalmente a través de convenios comarcales, y ya hay 26 comarcas que cuentan con convenios y 7 más que los firmarán próximamente. Los temas prioritarios de estos acuerdos son la formación de los profesionales que intervienen con los inmigrantes, la sensibilización de la población y la mediación intercultural. Actualmente hay 18 mediadores que actúan en 17 comarcas.

## **5.5 Atención a menores no acompañados**

El Plan de Madrid dispone de un programa de atención a menores de 16 a 18 años que incluye cobertura de sus necesidades básicas, trámites de documentación, acciones formativas, derivación a otros recursos, etc. Se realiza en centros de acogida y otras plazas de vivienda, y la estancia es de 1 a 6 meses.

El Plan de Andalucía presta atención a los menores no acompañados a través de los centros de primera acogida y de la acogida residencial. En 2001 se dio tutela a 732 jóvenes inmigrados. Desde la Junta de Andalucía se ha ejercido ya la guarda legal de 2.929 menores extranjeros no acompañados; para ellos existe un Programa de Integración Social Personal y un Programa Educativo Individual que abordan los distintos aspectos de su vida cotidiana (salud, educación, redes sociales, relaciones familiares...).

En el Plan de Cataluña se definen diversos programas de atención y acogida para menores no acompañados. Éstos incluyen: recursos de educadores de calle; tramitación de documentación de residencia; alojamiento nocturno; apoyo a las entidades que trabajan con menores, como el Casal dels Infants del Raval, Ibn Batuta, Cruz Roja, etc. Los servicios de atención y acogida que se han creado son los de tipo diurno, que no incluyen alojamiento, y los nocturnos o de residencia. Actualmente en los servicios diurnos hay 103 menores inmigrados acogidos y en los nocturnos y de residencia hay 164. Estos últimos se subdividen en tres categorías distintas, denominadas de primera acogida, de estancia limitada y de atención especializada.

## **5.6 Apoyo a la inserción laboral**

El Plan de Madrid ha creado unos talleres de garantía social de formación para el empleo a los que acuden menores inmigrantes de 16 a 18 años. Se pretende llevar a cabo

diversas acciones educativas y conceder ayudas a entidades o empresas que impartan formación.

El plan de Andalucía plantea diversas actuaciones para la promoción de la inserción laboral, destacando las de formación dirigidas, sobre todo, al empleo en el sector agrícola y en la hostelería. Además, se da importancia a la orientación y al asesoramiento para la inserción laboral, planteando la ubicación de nuevos servicios de orientación en zonas de población inmigrada. En 2001 la Junta subvencionó 36 cursos organizados por sindicatos y otras entidades; parte de ellos centrados en la enseñanza del castellano.

El Plan de Cataluña diseña un apoyo a la inserción laboral de los inmigrantes básicamente en el terreno de la formación ocupacional. Se menciona la participación de los inmigrantes en los cursos integrados, la realización de cursos específicos para ellos, su acceso a las escuelas taller, etc. No hay, sin embargo, una previsión clara sobre el número de cursos a realizar, su distribución geográfica y los temas a abordar.

Lo más novedoso en materia de acceso al trabajo es la propuesta de desarrollar una red de intermediación para la contratación de trabajadores en sus países de origen (programa XILA). Se plantea la creación de oficinas de la Generalitat de Cataluña en 10 ciudades extranjeras (una en Marruecos, 4 en Latinoamérica y 5 en los países del Este de Europa) para el reclutamiento de trabajadores cuando las ofertas laborales no pueden cubrirse en España.

## 5.7 Atención a la mujer inmigrada

El Plan de Madrid prevé una atención a las mujeres inmigradas a través de centros de día, que ofrecen orientación, talleres, convivencia, etc. Además, tiene programas para facilitar la atención a mujeres inmigrantes maltratadas, a jóvenes inmigradas gestantes o madres de algún hijo menor de 2 años y a mujeres inmigradas con dificultades de integración social.

También en Cataluña se presta especial interés a la atención especializada a mujeres víctimas de violencia doméstica. En 2002 fueron 46 las mujeres inmigradas a las que se dio alojamiento protegido por ese motivo.

El Plan de Andalucía plantea la atención a las mujeres inmigradas a través de la mejora de la Red de Centros de Información a la Mujer y mediante subvenciones a entidades. En el caso de las mujeres que sufren violencia doméstica, se establece la acogida en los Centros del Instituto Andaluz de la Mujer y la incorporación a programas de promoción e integración social. Se han diseñado también medidas específicas para la atención a mujeres víctimas de explotación sexual. El Instituto Andaluz de la Mujer subvencionó en

2001 a 28 entidades que presentaron programas de intervención con mujeres inmigradas; este Instituto mantiene, por diversos medios, el apoyo al asociacionismo y la participación de las mujeres inmigradas.

## 5.8 Sanidad

El Plan de Madrid enumera objetivos como: promover el ejercicio del derecho a la salud identificando las situaciones en las que hay deficiencias para tratar de solventarlas; asegurar el acceso de todos a los servicios públicos sanitarios (para lo que se facilitará una tarjeta sanitaria específica a los que no tienen derecho); y favorecer la formación de los profesionales y de los propios usuarios para el uso correcto de los servicios sanitarios.

El Plan de Andalucía presenta una serie de medidas destinadas a conseguir que las personas inmigradas acudan a los servicios de salud. Esto se realiza, principalmente, con el apoyo de las organizaciones sociales que llevan a cabo una labor de acompañamiento, y con la edición de folletos en distintas lenguas explicando el acceso a la asistencia sanitaria. Existe un servicio de intérpretes organizado sobre la base de acuerdos con ONG y sindicatos.

Especial atención se presta a las mujeres inmigradas en lo que se refiere a educación sexual y salud reproductiva, por lo que está prevista la elaboración de una guía socio-sanitaria para mujeres y campañas de información.

El Plan de Cataluña describe, en materia de salud o asistencia sanitaria, un programa dirigido a facilitar el acceso de los inmigrantes al sistema sanitario y dar respuesta a sus problemas específicos de salud. En dicho programa se plantean actuaciones en relación con distintos aspectos de la salud: materno-infantil, vacunaciones, enfermedades parasitarias, etc. Una de las prácticas más importantes ha sido la entrega de la tarjeta sanitaria a las personas inmigradas en situación de estancia irregular, que ha sido muy común.

La formación de los profesionales de la sanidad es otra de las actuaciones más destacadas en Cataluña. Se está preparando una oferta formativa generalizada a partir de algunas experiencias parciales que se han llevado a cabo. Existen también algunos mediadores interculturales en hospitales o centros de salud, y hay un servicio de traducción telefónica para uso de los profesionales que atienden a inmigrantes.

## 5.9 Educación

El Plan de Madrid plantea medidas en los siguientes aspectos: garantizar la escolarización (mejorar la información a las familias inmigradas, dotar de más recursos a los cen-

tros para becas de comedor, libros de texto, etc.); lograr una distribución equilibrada del alumnado inmigrado entre los distintos centros (reserva de plazas para alumnos con necesidades de compensación educativa); dotación de recursos para la educación compensatoria e incorporación de la educación intercultural.

El Plan de Andalucía define medidas en torno a tres objetivos específicos: la escolarización en cualquier época del año de los niños y niñas de familias inmigradas; el desarrollo de la educación intercultural, con la aportación de materiales de apoyo, personal de asesoramiento, etc.; y la enseñanza de la lengua española para los alumnos que lo requieren. En la enseñanza del castellano, se distingue entre aquellos menores para los que resulta suficiente la inmersión escolar, y los que se incorporan a cursos más avanzados de primaria o secundaria y que requieren apoyo adicional. Este refuerzo se concreta en la implantación de Aulas de Adaptación Lingüística y en convenios con entidades que dan clases de lengua. El plan andaluz también plantea medidas de ayuda a la enseñanza de la lengua materna; la difusión de los valores democráticos en la comunidad educativa; y la intervención sobre los padres y madres inmigrados, promoviendo su participación en los centros educativos (AMPAS...) y su acceso a las escuelas de adultos.

El Plan de Cataluña desarrolla poco las actuaciones en el ámbito de la educación. Se habla de aspectos como la confección de folletos de información sobre nuestro sistema escolar, la elaboración de materiales sobre educación intercultural y la realización de cursos sobre lengua árabe. No se menciona la concentración del alumnado inmigrado en algunas escuelas, problema de gran trascendencia y resonancia social; ni su motivo: la discriminación que muchos centros escolares hacen para evitar la entrada de esos alumnos. La lucha contra esta discriminación no se plantea en este plan.

## 5.10 Formación de los profesionales

El Plan de Andalucía otorga mucha importancia a la formación de aquellos profesionales que trabajan en relación con el fenómeno migratorio, y plantea todo un conjunto de acciones formativas al respecto. En 2001 se realizaron 14 actividades de este tipo dirigidas a periodistas, empresarios, mediadores, funcionarios y otros. Además, se organiza una formación para letrados desde el Colegio de Abogados que subvenciona la Junta.

También en Cataluña se dedican esfuerzos a la formación de los profesionales. A través de los planes comarcales que mencionábamos más arriba, se realiza una oferta anual de cursos: cada comarca decide los cursos específicos que quiere organizar y además existen dos de tipo más general (“Técnicas de intervención con familias marroquíes” y “El Islam y el ámbito local”).

## 6. Planes de Inmigración de los Ayuntamientos. Aspectos más destacados

Buena parte de los comentarios realizados acerca de los planes de inmigración de las Comunidades Autónomas son válidos al referirse a los ayuntamientos; al fin y al cabo, los terrenos de intervención son muy parecidos, y las medidas a desarrollar son, en muchos aspectos, comunes. Por tanto, en este apartado no vamos a referirnos a planes de ayuntamientos en concreto, sino que nos limitamos a realizar observaciones de tipo genérico.

Los municipios son el terreno en el que antes se aprecia la necesidad de políticas de integración social de los inmigrantes. Las zonas urbanas son el principal destino de la inmigración y es en ellas donde primero se constatan los desajustes que se producen con la llegada de nueva población, si no se ha hecho previamente un esfuerzo de diseño de planes, políticas y presupuestos institucionales. El hecho es que algunos ayuntamientos han sido las Administraciones pioneras en España en el desarrollo de políticas concretas de integración, ante las urgentes necesidades que tenían que atender.

La elaboración de planes o políticas concretas para la inmigración por parte de los ayuntamientos ha empezado en nuestro país de forma muy desigual; algunos (muy pocos) comenzaron ya en la segunda mitad de los noventa, otros iniciaron sus planes en torno al año 2000 o lo están haciendo ahora, y muchos otros ni siquiera se lo han planteado todavía. En cualquier caso, estamos hablando de una experiencia que no tiene más de seis o siete años. En otros países europeos hay municipios que llevan mucho más tiempo trabajando en este campo, como vimos anteriormente.

Con la experiencia acumulada ya en algunos municipios, y con los datos aportados por organismos especializados como el CRID de la Diputación de Barcelona<sup>7</sup>, podemos definir algunos de los elementos que debe contener un plan municipal para la inmigración.

Los planes municipales, al igual que los autonómicos, han de estar guiados por unos principios claramente definidos, ya que servirán para construir un consenso social positivo acerca de la inmigración. Concretamente, nos referimos a aspectos que ya mencionába-

---

<sup>7</sup> La Diputación de Barcelona cuenta con un servicio dirigido a facilitar la actuación de los ayuntamientos en este terreno, el CRID (Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat), que ha establecido unas pautas para la elaboración de los programas municipales (CRID, 2001).

mos en el apartado anterior: la búsqueda de la plena igualdad de derechos entre inmigrantes y autóctonos; el disfrute igualitario de bienes, servicios y cauces de participación; la eliminación de toda forma de discriminación racial; la convivencia basada en el respeto y el intercambio intercultural; el diálogo y la mediación como elementos de resolución de conflictos.

Un plan municipal debe partir de un buen conocimiento de la realidad migratoria en la localidad. Es decir, requiere un trabajo de campo previo que permita detectar las necesidades reales que se plantean en el municipio. No todas las situaciones son iguales, ni se trata de los mismos problemas y necesidades. El estudio ha de permitir no sólo entender bien la situación de la inmigración (volumen, ritmo de llegada, procedencias, nivel de inserción laboral y social, etc.), sino también la de la población autóctona ante la llegada de inmigrantes (cambios en las situaciones sociales, déficits que se agravan, opiniones que se están formando, niveles de aceptación o rechazo, etc.).

El consenso social y político es otro componente imprescindible de un plan de inmigración. El consenso social sirve para implicar a la sociedad civil en los contenidos y en el desarrollo del plan: vecinos, comerciantes, profesionales de la enseñanza, de la sanidad, entidades locales, sindicatos, etc., todos han de ser consultados para que realicen sus aportaciones y definan, en la medida de lo posible, sus compromisos. El consenso político busca lograr el apoyo de todas las fuerzas políticas al Plan y evitar una merma de esfuerzos en su realización.

El carácter integral del plan es otro aspecto importante. No puede tratarse sólo de un asunto de los servicios sociales, porque denotaría una visión exclusivamente asistencial del asunto, como ya hemos señalado. Deben implicarse todos los departamentos de la Administración, concretando los compromisos específicos de cada uno de ellos y estableciendo un marco común de debate, elaboración y coordinación de las actuaciones. Es decir, el plan ha de ser interdepartamental y ha de crearse un organismo que se encargue de su seguimiento.

El plan, por otra parte, no ha de dirigirse sólo a los inmigrantes, como también hemos mencionado ya, y las medidas que contenga han de estar diseñadas tanto para la población inmigrada como para la autóctona. Para la población inmigrada: medidas encaminadas a corregir sus desventajas en acceso a la vivienda, formación, escolarización, etc.; otras dirigidas a facilitar su participación; etc. Para la población autóctona: medidas destinadas a desarrollar una opinión y unas actitudes favorables a la integración de los inmigrantes como por ejemplo, formación para la policía y funcionarios, acuerdos con los medios de comunicación, asesoramiento y formación para el profesorado, reuniones con los líderes vecinales y otros grupos, etc. Y para ambos sectores de la población: medidas tendentes a favorecer la comunicación y la convivencia.

El CRID ha señalado un conjunto de áreas en las que deben plantearse iniciativas para la integración de las personas inmigradas.



Respecto a la primera acogida, destaca la necesidad de reforzar los servicios municipales de información y diversificar las lenguas de atención al inmigrante, así como promover el empadronamiento y disponer de canales de recepción específicos.

En cuanto a los servicios sociales, cabe distinguir los básicos (atención domiciliaria, alojamiento temporal, alimentos, centros abiertos para niños...), a los que según la legislación todas las personas tienen derecho, de los específicos, a los que de acuerdo con la ley de extranjería sólo pueden acceder quienes tienen residencia legal, aunque en la práctica muchos ayuntamientos también lo hacen extensivo a los irregulares. El CRID resalta la necesidad de reforzar estos servicios sociales e incrementar las lenguas con que se atiende al inmigrante, así como ampliar la presencia de trabajadores sociales y educadores de calle, desarrollar nuevos servicios para menores, mejorar el asesoramiento, etc.

La promoción de la mujer inmigrada requiere dar un impulso a los servicios de información y de asesoramiento, así como potenciar su asociacionismo, favorecer su incorporación a actividades formativas (educación para adultos...), promover su inserción laboral (también, sobre todo, con formación) y mejorar su acceso a la información y actividades de planificación familiar.

En materia de vivienda se señala la necesidad de promover el alquiler, como opción más adecuada cuando la población crece por los procesos migratorios. También se proponen otras medidas, como la mediación para que los inmigrantes accedan a la vivienda sin discriminación, la rehabilitación de propiedades que se encuentren vacías y la creación de centros de acogida para el alojamiento transitorio.

El correcto acceso de los inmigrantes a los servicios de salud depende más de las actuaciones que puedan desarrollar el Estado y las Comunidades Autónomas que los ayuntamientos. Sin embargo, existen determinadas actividades que se pueden consignar en los planes municipales; por ejemplo la distribución de información en distintas lenguas (sobre vacunaciones, etc.) y la formación para profesionales (sobre manipulación de alimentos, etc.).

Respecto a la educación ocurre lo mismo que con la sanidad; la responsabilidad recae mayoritariamente en otras Administraciones. No obstante, en los planes municipales cabe plantear el refuerzo de la información y vigilancia para la plena escolarización de los menores; aumentar las dotaciones para becas de comedor y ayudas para libros, transporte, etc.; promover la participación de padres y madres inmigrantes en las AMPAS; organizar actividades de acogida; etc.

El acceso al trabajo de las personas inmigradas también puede ser favorecido con actuaciones municipales de tipo formativo, con la promoción del autoempleo, o la información en diversas lenguas sobre prevención y seguridad laboral.



La inmigración ha ampliado la presencia de algunas confesiones religiosas y de ello se deriva la necesidad de nuevos equipamientos. Resulta necesario responder a la demanda de espacios para mezquitas o de zonas específicas en los cementerios. Este es uno de los temas que si no se abordan con acierto y, desde el primer momento, acaban dando lugar a conflictos importantes.

Hemos mostrado algunos de los aspectos que deben contemplar los planes municipales para la inmigración; hay otros en los que no vamos a detenernos, como la promoción del asociacionismo, la incorporación de la población inmigrada a las actividades culturales o los aspectos relacionados con la seguridad ciudadana. En las conclusiones de este documento volveremos a repasar las propuestas más importantes, y se puede profundizar en la materia consultando otros textos como el ya mencionado del CRID.

## **7. Políticas antidiscriminatorias como parte de las políticas de integración**

Cuando decimos que las políticas de integración social dirigidas a la población inmigrada son necesarias es porque constatamos la existencia de una situación de desventaja cuyo origen es la discriminación racial. Por discriminación racial cabe entender la que sufre un grupo humano al que se atribuyen ciertas diferencias raciales y que, por ello, padece condiciones inferiores o peores en cualquier terreno. Cuando nos referimos a diferencias raciales, estamos hablando de cualquier aspecto que, desde las posturas racistas, se considere hereditario y permita definir grupos humanos a los que otorgar un status de inferioridad, es decir, el color de la piel, el origen étnico o nacional, y la religión o las pautas culturales.

La situación de desventaja que soportan las personas inmigradas puede tener dos orígenes distintos: el primero es su situación objetiva en lo referido a conocimiento del entorno social, status legal, etc.; y el segundo es la resistencia de la población autóctona, la mayoritaria, a permitir que los inmigrantes ejerzan sus derechos en cualquier campo, resistencia que puede venir tanto de los individuos como de las propias instituciones. Dicho de otra forma, la población inmigrante no sólo tiene menos derechos, sino que además puede encontrarse con dificultades para el ejercicio efectivo de los que tiene atribuidos, que pueden aparecer en cualquier esfera de la vida cotidiana.

La lucha contra la discriminación racial ha adquirido cierto carácter institucional, dando lugar a leyes y organismos públicos encargados de ella, pero el protagonismo corresponde a las organizaciones sociales. Los sindicatos europeos han ido creando mecanismos para combatir la discriminación en el acceso al trabajo y en las condiciones laborales, así como en el interior de la propia estructura sindical. Las organizaciones antirracistas y de defensa de los derechos humanos han dado la batalla en distintos terrenos: denunciando las situaciones de discriminación, asumiendo la defensa de las personas que la sufren y exigiendo políticas públicas y leyes antidiscriminatorias.

Casi todos los Estados de la Unión Europea cuentan con leyes contra la discriminación racial, y los que no las tenían se han visto obligados a elaborarlas a partir de la entrada en vigor de la directiva europea 43/2000, que define unos mínimos de legislación en este terreno. Las leyes antidiscriminatorias existentes hasta ahora han sido, en unos casos leyes penales, en otros leyes civiles e incluso a veces se ha utilizado la propia Constitución

del país. Por ejemplo, el Código Penal español de 1996 establece como agravante de un delito el haberlo cometido por motivos racistas. Además, condena la discriminación en el empleo y en la prestación de un servicio público; penaliza la incitación al odio o la violencia y establece la ilegalidad de las asociaciones que lo hacen; define y castiga el delito de genocidio y considera ilícitas las doctrinas que lo niegan o justifican. También en Francia es el Código Penal de 1972 el que condena la discriminación racial. En Alemania se castiga en el Código Penal y se prohíbe en la Constitución.

Hay países que contaban ya con leyes civiles contra la discriminación racial, antes de que la normativa europea obligase a ello. Comentaremos algunos casos a continuación (Pajares, 2003). En Holanda ha habido varias leyes civiles, entre las que la más importante es la Ley de Igualdad de Trato que entró en vigor en 1995. Esta ley se elaboró al constatar que los instrumentos legales disponibles eran insuficientes, y que el escaso número de casos presentados ante los tribunales no se correspondía con la amplia discriminación existente. Es una ley en la que los distintos aspectos de la discriminación están bastante desarrollados, tanto en lo que se refiere a discriminación directa como indirecta, abarcando el empleo, la educación, la vivienda, la salud, los servicios públicos y la cultura (Zegers de Beijl, 1995).

En el Reino Unido existe, desde 1976, una ley parecida a la mencionada ley holandesa. Se trata de la Ley de Relaciones Raciales, reformada en 2000, que desarrolla sus planteamientos antidiscriminatorios sobre todo en lo referente al empleo, la educación y el acceso a los servicios. Incluye prohibiciones como las de anunciar ofertas de trabajo de forma discriminatoria, incitar a que otros realicen actos discriminatorios o ayudar a quien los lleve a cabo. Es la primera ley en la que no sólo se condena la discriminación directa, sino también la indirecta. Esta ley no aprueba, ni siquiera permite, las “cuotas” o la discriminación positiva (a diferencia de las leyes norteamericanas que sí desarrollaron medidas de este tipo para las mujeres y los negros), pero en cambio, sí promueve la acción positiva (Wrench, 1996:64).

En Suecia existe, desde 1986, la Ley General contra la Discriminación y en 1994 entró en vigor la Ley contra la Discriminación Étnica en la Vida Laboral, reformada en 1999. Esta última ley contiene una mejora sobre las de otros países, que consiste en la posibilidad de exigir una compensación para la persona discriminada. Bélgica cuenta con la Ley para la Supresión del Racismo y la Xenofobia, aprobada en 1981, que inicialmente se centró en la discriminación en los servicios y en el suministro de bienes, pero en 1994 fue modificada para incluir la discriminación laboral (tanto en el acceso al trabajo como en las condiciones del mismo). En Francia existe la Ley Antiracista de 1972 y la Ley para la Lucha contra la Discriminación de 2001. En Irlanda, la Ley de Igualdad en el Trabajo de 1998 y la Ley de Igualdad de Status de 2000 (Chopin, 2002:48-9).

En España no existía legislación civil contra la discriminación racial, salvo por lo que se refiere a algunos artículos de determinadas leyes (Estatuto de los Trabajadores...) y a un

apartado de la ley de extranjería, y ello ha obligado a iniciar un desarrollo normativo, al vencer en julio de 2003 el plazo de transposición de la directiva 43/2000. La elaboración de esta legislación se ha iniciado tarde y dando muy poca participación a las organizaciones sociales, pero, en cualquier caso, deberá cumplir con los mínimos que la directiva europea señala y, por tanto, será otro instrumento importante en la lucha contra la discriminación y para las políticas de integración social.

## 8. Conclusiones

Las Administraciones Públicas, tanto la estatal como la autonómica y la local, deben desarrollar, con mucho más empeño del empleado hasta ahora, políticas para la integración social de la población inmigrada. Los mecanismos de exclusión que se dan en nuestra sociedad contra las personas inmigradas son muy fuertes y, frente a ellos, se requiere una intervención amplia de las instituciones públicas que esté bien planificada y dotada de los presupuestos suficientes.

En una sociedad en la que la inmigración es ya un componente estructural de nuestro desarrollo económico y demográfico, las actuaciones públicas dirigidas a mantener la cohesión social y favorecer la convivencia no pueden ser vistas como secundarias o tangenciales.

A lo largo de este documento hemos venido resaltando que **la dotación de presupuestos adecuados** a las necesidades del proceso de integración de la población inmigrada es uno de los principales cambios que deben producirse en las distintas Administraciones. Claramente no se están dedicando los fondos necesarios y ello tiene mucho que ver con unos prejuicios, que deben ser superados, y un cierto desconocimiento de la realidad. Debemos asumir que se ha producido un cambio estructural y que, hoy en día, vivimos en una sociedad de inmigración en la que los presupuestos de las Administraciones destinados a la integración tienen que reflejar esta realidad.

Una iniciativa que se está mostrando útil en este área es la **elaboración de un plan para la inmigración**, que permita dar coherencia y coordinar todas las actuaciones que ha de realizar una Administración. Los documentos que han venido siendo elaborados por parte de las distintas instituciones tienen determinadas **características comunes que resultan de utilidad a la hora de confeccionar un nuevo plan**:

- Un plan debe ser integral y, por tanto, transversal, de forma que todos los departamentos, áreas, concejalías o consejerías estén implicados. Hay que huir de la idea primitiva de que los planes para la inmigración han de quedar bajo la exclusiva competencia del área de servicios sociales.
- Debe estar presidido por ciertos principios como el de la equiparación de derechos y el de valoración positiva de la diversidad cultural y la interculturalidad.

- El dilema entre especificidad y normalización debe estar bien resuelto: la atención a los inmigrantes ha de contar con los servicios y actuaciones específicos necesarios, pero ha de ser siempre con una perspectiva de avance hacia la normalización. Es decir, el objetivo es que las personas inmigradas dejen de requerir atención específica para quedar plenamente incorporadas a los cauces ordinarios del resto de la sociedad.
- El plan debe elaborarse y desarrollarse con el máximo consenso posible, no sólo de tipo político sino también social. Conviene que en él queden implicadas el mayor número posible de entidades ciudadanas que intervienen en el territorio en el que se ha de aplicar.
- Ha de estar dirigido al conjunto de la población y no sólo a las personas inmigradas, con medidas como la promoción de la convivencia intercultural, la lucha contra prejuicios y actitudes discriminatorias, etc.

En este apartado de conclusiones no haremos un listado exhaustivo de todos los aspectos que deben abordarse en un plan de inmigración, ya que muchos se han ido examinando a lo largo de este documento, pero sí queremos resaltar aquellos que tienen mayor importancia. Destacamos **cuatro apartados** que, en nuestra opinión, han de ocupar un lugar **primordial en los planes de integración**: la primera acogida, el acceso a la vivienda, la inserción laboral y la educación.

A) **La primera acogida** es un aspecto determinante para la integración ya que marca la tendencia que seguirá dicho proceso. Cuando los inmigrantes no se sienten bien recibidos o son canalizados hacia la economía sumergida o la marginación, la integración posterior tendrá grandes dificultades. La primera acogida merece, por tanto, especial atención en los planes de inmigración, incluyendo facetas como:

- Adecuación de los servicios de información al ciudadano para que puedan atender a la población recién inmigrada. Los servicios ordinarios deben contar con los medios adecuados para atender a una nueva población que puede tener dificultades de idioma, códigos diferentes y necesidades distintas. Traductores, mediadores, información escrita en diversas lenguas son algunos de los recursos a incorporar.
- Desarrollo de centros de atención a extranjeros para el asesoramiento legal y otras informaciones. Se trata aquí de centros específicos, que completarán la labor de los servicios ordinarios, cuya función es atender necesidades que sólo presenta la inmigración, especialmente las de asesoramiento legal y ayudas para un mejor conocimiento del entorno social, laboral e institucional.
- Cursos de idioma. Las plazas necesarias deben guardar relación con el volumen de inmigración y, además, debe tenerse en cuenta la adecuación de horarios y medios a las características de la población a la que van dirigidos los cursos.

- Alojamiento temporal para aquellas personas que lo requieran, que no son todas las que van llegando, pero sí aquellas con menor apoyo por parte de las redes sociales.
- Empadronamiento inmediato de los recién llegados, como medida de integración y vía de acceso a algunos servicios (sanidad, etc.).
- Entrega de la tarjeta sanitaria tras el empadronamiento. Difusión y promoción del derecho a la salud.
- Incorporación inmediata a la escuela de los menores recién llegados. Esto debe ir acompañado de medios adecuados para atender la incorporación tardía, y muy particularmente las necesidades de refuerzo en el aprendizaje de la lengua vehicular de la enseñanza.
- Asesoramiento para el empleo: servicios de información y actuaciones. Nos referimos a los servicios para recién llegados, sin menoscabo de otras actuaciones en este terreno dirigidas al conjunto de la población inmigrada que tratamos más abajo.
- Servicios de mediación y acompañamiento. Deben abarcar tanto las oficinas de atención ciudadana, como los servicios sanitarios, los escolares, etc.
- En el diseño de los servicios de primera acogida no debe olvidarse la importancia que viene teniendo el colectivo de personas que se hallan en situación irregular. Debe quedar claro que también requieren atención y que han de tener acceso al conjunto de servicios que se pongan en marcha.

B) Otro de los grandes temas que se está mostrando prioritario es el del **acceso a la vivienda**, dada la escasez de vivienda social y el reducido mercado de alquiler. Estos no son condicionantes que afecten sólo a los inmigrantes, pero se suman a otros que sí son específicos, como el trato discriminatorio que sufren por parte de propietarios y administradores de fincas cuando buscan piso. Esta discriminación acaba canalizando a la población inmigrante hacia los barrios en los que se hallan las viviendas más degradadas. Los planes de inmigración han de contemplar medidas como las que señalamos a continuación:

- Ampliación del número de viviendas de alquiler disponibles, con medidas como: la construcción de vivienda social de alquiler; la actuación sobre el parque de viviendas vacías en las ciudades para que sus propietarios las alquilen mediante incentivos; y la rehabilitación de las viviendas en malas condiciones.
- Lucha contra la diferencia de trato que sufren los inmigrantes cuando buscan un piso de alquiler con medidas como: perseguir adecuadamente las situaciones de discriminación, tanto por lo que respecta a los propietarios que imponen condiciones abusivas como a los agentes inmobiliarios o administradores de fincas que las aceptan; campañas

de sensibilización contra la discriminación; intermediación en el alquiler de viviendas a los inmigrantes.

- Planificación de actuaciones específicas para los barrios en los que se ha ido concentrando la población inmigrada: creación de infraestructuras relacionadas con las nuevas necesidades planteadas en esos barrios; desarrollo de nuevos servicios de ocio y cultura en los que puedan relacionarse las poblaciones inmigrada y autóctona; dinamización de la vida social de los barrios mediante los trabajadores sociales o mediadores necesarios; transporte público adecuado para evitar situaciones de aislamiento; búsqueda del compromiso de todos los agentes y actores presentes, directa o indirectamente, en la zona.
- Atención a las necesidades de vivienda temporal para los trabajadores de temporada, especialmente en las campañas agrícolas.

C) La integración social está, como no podía ser de otra manera, estrechamente relacionada con la **inserción laboral**. Las personas inmigradas tienen condicionantes específicos en la búsqueda de empleo; hay trabajos a los que acceden fácilmente, incluso por delante de los autóctonos (se trata generalmente de tareas duras y mal pagadas), mientras que su acceso a otras labores está dificultada tanto por condicionantes legales como por actitudes discriminatorias. La necesidad de contar con un permiso de trabajo, un deficiente conocimiento del idioma, la escasa familiarización con el entorno social y laboral, las dificultades en la convalidación o reconocimiento de sus títulos profesionales, etc., son handicaps que soporta la población inmigrada y cuya superación requiere intervención pública. Las medidas que mencionamos a continuación son algunas de las que pueden plantearse en los planes de inmigración.

- Cursos de idioma para adultos, especialmente dirigidos a facilitar la inserción laboral.
- Adaptación de los cursos de formación ocupacional a las nuevas necesidades creadas por la inmigración (disponer de mediadores, introducir el idioma y el conocimiento del entorno socio-laboral en el programa...).
- Promoción de los cursos ocupacionales a través de medios accesibles a las personas inmigradas: difusión en distintas lenguas, etc.
- Programas de reciclaje laboral para aquellos inmigrantes que vienen con formación profesional, pero requieren una adaptación a nuestro entorno productivo.
- Actuaciones para combatir la explotación ilegal de inmigrantes en situación irregular. Esto es, en primer lugar, competencia de la Inspección de Trabajo, pero también la Administración local puede desarrollar acciones en esta materia.



D) En el terreno de **la educación** es necesario atender, en primer lugar, a la plena inserción del alumnado inmigrado, lo que debe hacerse en condiciones no discriminatorias. Uno de los principales problemas que se producen es la concentración de alumnos de familias inmigrantes en algunas escuelas y la falta de medios para atender sus necesidades (en enseñanza del idioma, profesorado de refuerzo, medidas pedagógicas, etc.). Pero, además hay que plantear aspectos como la introducción de la educación intercultural y la revisión de los contenidos de los libros de texto y materiales didácticos. Un plan de inmigración puede contener medidas como las siguientes:

- Las dirigidas a combatir la concentración: comisiones de matriculación que controlen el proceso; vigilancia para el cumplimiento de la normativa por parte de todos los centros, incluidos los concertados; campañas informativas sobre escolarización y matriculación en diversas lenguas.
- Medidas para la primera acogida de las familias inmigradas, con seguimiento por parte de los trabajadores sociales, sesiones informativas, etc.
- Cobertura de las necesidades que plantea la incorporación tardía, particularmente en la enseñanza del idioma, planificando la dotación de profesorado en función de la inmigración que se está recibiendo.
- Promoción de la participación de madres y padres en el sistema escolar. Folletos explicativos en diversas lenguas. Sesiones informativas. Equipos de mediadores para la escolarización.
- Revisión de los contenidos de los libros de texto y materiales didácticos.
- Dotar a las escuelas de recursos y material adaptado a la educación intercultural, tanto para uso de profesores como de alumnos.
- Proveer medios para que sean respetadas las costumbres alimenticias del alumnado inmigrado en los comedores escolares.
- Revisar las actividades escolares, tanto las lectivas como las complementarias, teniendo en cuenta las costumbres y hábitos de los diversos colectivos.

Los aspectos señalados, en cuanto a medidas relacionadas con la primera acogida, el acceso a la vivienda, la inserción laboral y la incorporación al sistema educativo son sólo parte de lo que debe estar contemplado en un plan para la integración social de los inmigrantes. Además deben tenerse en cuenta **otros muchos aspectos** sobre los que no nos detendremos mucho en este apartado de conclusiones, pero sí queremos relacionar algunos de ellos.

- Facilitar las prácticas religiosas en condiciones de normalidad es un aspecto importante que, además de promover la integración, evitará conflictos vecinales, como los que ya se han producido en algunos lugares. Ello es particularmente importante cuando nos referimos al colectivo musulmán que es el que sufre mayores prejuicios en nuestra sociedad. Hay que facilitar la construcción de mezquitas dignas, cementerios islámicos, evitar problemas a las carnicerías, dar facilidades para la celebración de la fiesta del cordero, etc.
- La atención a los menores no acompañados es otro aspecto importante que requiere mayores medios de los que están ahora disponibles. En ello deben implicarse todas las Administraciones.
- El acceso al sistema sanitario en igualdad de condiciones que el resto de la población requiere ciertas actuaciones, sobre todo en el terreno de la formación de los profesionales y de la mediación intercultural.
- La formación de adultos debe incorporar medidas para la inclusión de las personas inmigradas.
- Especial importancia hay que dar al desarrollo de políticas de igualdad. La promoción de la participación de la mujer inmigrada en todos los ámbitos (formativos, asociativos, etc.) ha de ser uno de los principales objetivos de los planes de integración, a la vista de las dificultades de inserción laboral y participación que muestran algunos colectivos femeninos.
- La promoción de la convivencia ciudadana debe incluir aspectos como facilitar los intercambios entre jóvenes (equipamientos juveniles, prácticas deportivas...); el diseño adecuado de las actividades culturales y festivas; la defensa del valor enriquecedor de la interculturalidad; la realización de campañas de información y sensibilización para la población autóctona; etc.
- Además, ha de fomentarse específicamente la participación ciudadana, sobre todo por lo que se refiere a la participación en las AMPAS y las AA VV. Debe establecerse algún tipo de consejo local de inmigración, que actúe como cauce de expresión. Ello ha de venir acompañado del apoyo a las asociaciones de inmigrantes.
- Los aspectos relacionados con la delincuencia deben ser también tenidos en cuenta; no para abundar en la peligrosa relación que viene estableciéndose entre inmigración y delincuencia, sino precisamente para lo contrario, es decir, para dar un tratamiento que no favorezca los estereotipos que en ese terreno se han desarrollado.
- Por último, hay que destacar la importancia de la formación de los funcionarios que tratan con la población inmigrada. Las Administraciones deben contar con medios para

llevar a cabo de forma continua una labor de de reciclaje y formación de todos los funcionarios que atienden a los inmigrantes en cualquier área administrativa.

Hemos venido resaltando en este documento que la lucha contra la discriminación racial es un complemento indispensable para todas estas actuaciones. De hecho, muchas de ellas ya se enmarcan plenamente en ese esfuerzo, pero además deben desarrollarse la legislación y los organismos antidiscriminatorios necesarios. Por lo que se refiere a estos últimos, ha de existir uno en el ámbito estatal, en virtud de una directiva europea, pero aquí queremos resaltar la conveniencia de que existan también en el ámbito local.

Algún ayuntamiento cuenta ya con una “oficina para la no discriminación”, aunque la opción puede ser tanto la de crear un servicio municipal como la de dar apoyo institucional a centros de este tipo puestos en marcha por organizaciones sociales. En cualquier caso debe tratarse de oficinas preparadas para dar atención a personas que sean víctimas de actos discriminatorios, para representarlas o defenderlas si es preciso en los procesos judiciales, y hacer una labor social de promoción de la no discriminación.

## Bibliografía

- Aparicio, R. y Tornos, A. (2000). La inmigración y la economía española. Madrid. IMSERSO (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).
- Chopin, I. y Johansson, P. (2002). Racial, Ethnic and religious discrimination. A comparative analysis of national and European law. Brussels. European Roma Rights Center, Interights and Migration Policy Group.
- CRID (Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat). 2001. Municipio y diversidad. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- ECRE-Guide. (1999). Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union. World University Service. London. <http://www.refugeenet.org>
- Pajares, M. (2003). Discriminación racial y políticas antidiscriminatorias. En, La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria. Barcelona. Icaria.
- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. 1995. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.
- Plan Integral para la Inmigración de Andalucía 2001-2004. Sevilla. Junta de Andalucía.
- Plan Regional para la Inmigración 2001-2003. Madrid. Comunidad de Madrid.
- Pla Interdepartamental de Immigración de la Generalitat de Catalunya. 2001. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- Programa GRECO (Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España. 2000. Madrid. Ministerio del Interior.
- Rivas Mateos, N. (1997). Les ciutats i els immigrants: cinc casos de gestió municipal a Europa. Estudio hecho por encargo del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Wrench, J. (1996). Preventing racism at the workplace. A report on 16 European countries. Report prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin).
- Zegers de Beijl, R. (1995). Ponencia al Seminario Migración, empleo e integración social. Santander.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz

39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.

41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.

43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.

44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.



