



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

**Las Administraciones Autonómicas ante la  
inmigración: el caso de Andalucía, Cataluña,  
Valencia y Murcia**

Por ***Manuel Herrera Gómez***

Departamento de Sociología III (Tendencias Sociales)  
UNED

Abril, 2008



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

## Sobre el autor

### **Manuel Herrera García**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología es Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Granada. Profesor Titular de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada.

En la actualidad es Investigador asociado de la Cátedra Garrigues de Derecho Global y miembro del Centro de Estudios de Políticas Sociales de la Universidad de Bolonia, así como del Grupo de Investigación “Los problemas sociales en Andalucía” (grupo considerado de excelencia por la Junta de Andalucía)

Sus principales líneas de investigación son teoría sociológica, políticas sociales e intervención estatal en problemas sociales, habiendo participado en más de cincuenta proyectos de investigación nacionales e internacionales.

Desde febrero de 2006 está incardinado como senior fellow gracias a una beca del programa Salvador de Madariaga en el Center for Comparative Immigration Studies de la University of California-San Diego.

# Las Administraciones Autonómicas ante la inmigración: el caso de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia

## Introducción

El peso de las ideologías políticas en la gestión de los hechos sociales es determinante para decidir qué modelo de política se ha de elaborar a partir de los fines establecidos. Los que ostentan labores de gobierno, buscando no sólo la coherencia interna-ideológica, sino también la satisfacción de las demandas de sus votantes, tratan de diferenciar sus medidas de las que proponen otros partidos de ideología contraria o distinta.

Sin embargo, en el buen gobierno de la cosa política hay fenómenos, problemas, situaciones, hechos sociales que no sólo admiten como óptima y eficaz un reducido abanico de medidas concretas de actuación, independientemente de la ideología del gobernante. Es lo que tradicionalmente se denomina "*cuestiones de Estado*", y son tales porque lo que está en juego es la propia integridad del Estado, la supervivencia de la nación o de la sociedad, el mantenimiento de la paz, de la convivencia, del orden social, la salvaguarda de las infraestructuras básicas como las redes de abastecimiento de luz o agua, las vías de comunicación, los servicios mínimos para la atención de los ciudadanos, etc.

Es visible que aquellos países con una cultura democrática afianzada e interiorizada por sus ciudadanos, saben con claridad qué hechos son "*asunto o cuestión de Estado*" y cuáles no. En nuestro país, cuestiones de Estado las hay, pero últimamente sólo en la teoría. La praxis cotidiana deja bastante que desear. El motivo es bien sencillo: nuestros políticos han caído con frecuencia en una espiral de enfrentamientos banales que han roto el pacto y el consenso que debía existir sobre determinados temas. Dicho en otros términos, prima el interés y la estrategia sobre el común acuerdo.

En el trabajo desarrollado observamos que la inmigración y la integración de los inmigrantes en la sociedad española, aunque es un hecho gestionable desde un ámbito muy ideologizado como las políticas sociales, no debería ser objeto de enfrentamiento entre los principales partidos políticos, y si, en cambio, debería haberse asentado ya como una "*cuestión de Estado*" en la que se hubiera llegado a un sólido consenso entre todos los actores sociales (partidos, sindicatos, empresarios, sociedad civil, inmigrantes, etc.). Ese consenso no

necesariamente debe quedar expresado en un manifiesto o pacto escrito, sino que más bien se trata de una actitud no beligerante e incluso silenciosa ante dicha cuestión.

En otros fenómenos sociales que demandan la actuación de las administraciones, se definen con precisión los beneficios y costes políticos que conlleva el desarrollar determinadas políticas. Pongamos como ejemplo las políticas familiares, o las políticas de mayores, o las políticas de juventud, o las políticas de mujer, que se dirigen a específicos grupos de la sociedad y que su éxito y difusión se reflejan en la capacidad de atraer y captar votantes.

En cambio, las políticas de inmigración van dirigidas a una población que en su mayoría no tiene derecho a votar, por lo que su coste o beneficio político es escaso en este grupo social. A eso se une que hablar de inmigrantes hoy en España, es hablar de una sociedad paralela a la española, en la que la distribución social y económica de sus individuos es heterogénea. Se trata de un sector de población que actualmente se caracteriza por su juventud, pero que en breve constituirá una pirámide poblacional con grupos de todas las edades.

Al hablar de inmigración hablamos de personas de muy diferentes procedencias, con unas culturas que impiden prever comportamientos que se darían en miembros de la sociedad de acogida. Por esas razones, cualquier política social dirigida a la población inmigrante como “*grupo social*” (exceptuando la acogida y alguna más específica), se encontrará con auténticas dificultades para ser exitosa, ya que el punto de partida es erróneo al concebir como un todo homogéneo lo que es una amalgama de individuos de diversa edad y género, así como de culturas, nacionalidades, clases sociales, etc.

Lo anteriormente expuesto nos da una idea de la complejidad que presentan las políticas de integración de los inmigrantes. Tener presentes todos los elementos que participan en el equilibrio de poderes existentes en la política es necesario para entender y explicar los aciertos y desaciertos de las medidas implementadas por las autoridades y organismos competentes.

Es nuestro propósito en estas líneas comentar y reflexionar sobre cómo está siendo la gestión de la inmigración en algunas Comunidades Autónomas, El perfil ideológico de los gobernantes, las características de la sociedad de acogida, la experiencia histórica, la situación geográfica, económica y social de cada Región son algunas de las variables que orientan las acciones y modelos de gestión por los que se apuesta en cada Comunidad.

## La interculturalidad como modelo

En nuestro país el modelo que los académicos y, por influencia de ellos, los políticos, han adoptado como modelo de integración de los inmigrantes es el denominado modelo intercultural. Por su juventud es un modelo que no está definido en su integridad y que si tiene alguna peculiaridad, es de momento su dinamismo, es decir, no es un modelo estático al que tender, sino una forma de caminar.

Apostar por este modelo de gestión de la inmigración es un reto para nuestra sociedad y nuestros gobernantes, ya que es un modelo novedoso y diferente a los modelos por los que optaron importantes países como Gran Bretaña, Holanda, Francia o Alemania. Los problemas aparecidos en estos países con su población inmigrante, han puesto en duda la eficacia de los modelos que defendieron en un momento determinado, como el asimilacionismo francés, o el multiculturalismo británico, o el modelo de huésped o invitado alemán. Sobre esta cuestión profundiza Zapata (2004), centrándose en la crisis del modelo multicultural y en el cambio de tendencia que se observa en estos países europeos, que inician una defensa de los valores nacionales y democráticos amenazados por los inmigrantes que proceden de otras culturas no democráticas y próximas al fundamentalismo religioso.

En España, dado que las políticas de integración dependen de las Comunidades, no nos encontramos con un único modelo de gestión de la inmigración. Aunque la interculturalidad aparezca como un principio inspirador de todas las Autonomías, ésta adopta otros nombres como pluralidad cultural o multiculturalidad, cuyos significados siguen siendo objeto de debate entre los científicos sociales.

La definición de los modelos de integración, que cada Comunidad convierte en guía de sus políticas de inmigración, la descubrimos en los Planes Regionales de Inmigración<sup>1</sup> que la mayoría de las Comunidades han elaborado en los últimos años.

Los Planes Regionales de cada Comunidad los hemos clasificado en dos tipos ideales: los pragmáticos y los abstractos. Todos los Planes tienen algo de pragmáticos y algo de etéreo o abstracto, pero algunos derivan más hacia uno de estos dos modelos a los largo de las páginas en las que desarrollan su medidas.

---

<sup>1</sup> El título de los Planes puede variar en cada Comunidad Autónoma: Plan Integral, Plan de Ciudadanía e Inmigración, etc.

Los Planes más abstractos suelen ser de primera generación y con una escasa voluntad política de llevarlos a cabo porque la inmigración no alcanza la importancia o el relieve necesarios en esa Comunidad, pero por sensibilidad con el clima de opinión y por no quedar desmarcados de lo que hacen otras Comunidades, impulsan ese Plan para mostrar al menos una declaración de intenciones.

Los Planes más abstractos suelen carecer de presupuestos y de partidas económicas definidas con exactitud. Ese es uno de los principales indicadores de la escasa voluntad de llevar a cabo las actuaciones que el Plan ha reflejado.

En cambio, los Planes más pragmáticos suelen ser segundas o terceras versiones. Son los Planes de Comunidades en las que la inmigración si tiene un peso relevante y en las que la integración de los inmigrantes es un auténtico reto hoy día y desde hacer varios años. Suelen ser Comunidades que a pesar de la diversidad de signo político, han alcanzado un cierto consenso sobre lo que se puede y no se puede decir acerca de la inmigración, aunque cada cierto tiempo haya voces disonantes e incorrectas. Son Planes que vienen dotados de unos presupuestos más o menos claros y concretos, con partidas presupuestarias nominales. Suelen ser Comunidades que han querido mejorar el lugar de la inmigración dentro de los organigramas de las instituciones públicas, a veces creando direcciones generales, secretarías o incluso consejerías.

En el estudio de unos y otros Planes hemos podido diferenciar todas esas características, pero dado que el papel lo soporta todo, se ha complementado este trabajo de análisis documental con la información que han proporcionado actores implicados en la integración de los inmigrantes en cada Región, empezando por los propios políticos y técnicos que han elaborado los Planes, siguiendo con los representantes sindicales y llegando a miembros de ONGs que trabajan en la integración de los inmigrantes, teniendo desde el primero hasta el último un mínimo conocimiento de la existencia y contenido de los Planes que en su Región se han elaborado.

En las siguientes líneas trataremos de ir comparando los resultados obtenidos del análisis textual de cada Plan con las interpretaciones personales e institucionales de los actores sociales involucrados en la integración de los inmigrantes, permitiéndonos obtener una visión más real de la situación de cada Comunidad e intentando evitar los discursos demagógicos que con frecuencia empañan el estudio de este fenómeno social.

## **Comparativa entre los textos de los Planes y los discursos de los actores**

En el inicio de esta investigación las Comunidades Autónomas con un Plan Regional de Inmigración eran Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia. Otras Comunidades como Castilla-La Mancha o Cantabria, contaban con un Plan que no era comparable al modelo de Plan con el que estábamos trabajando, aunque sí han sido tenidos en cuenta por otros informes o documentos como el Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración (PECI) elaborado por el Gobierno Central recientemente.

Un antecedente de análisis comparativo de los Planes es el estudio de la Fundación 1º de Mayo, de CC. OO. Este estudio, como se puede observar en la tabla, queda anticuado para la situación actual, pero no deja de ser un buen trabajo de síntesis y una guía para trabajos futuros. En la tabla siguiente aparecen los diferentes Planes que cada Comunidad ha elaborado y en qué documento o informe se mencionan. Nuestro trabajo aparece con las siglas XXX y en esa columna quedan marcados los Planes más recientes de cada Comunidad que son el objeto de estudio de este trabajo.

CC. AA	Planes de Inmigración	PECI	CC.OO	XXX
Andalucía	I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2005	+	*	>
Andalucía	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 200-2009	+		>
Aragón	Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2004	+	*	>
Asturias				
Baleares	Plan Integral de atención a la Inmigración de las Illes Balears 2001-2005	+	*	
Baleares	II Plan Integral de atención a la Inmigración de las Illes Balears			
Canarias	Plan Canario para la Inmigración 2002-2005	+	*	
Canarias	II Plan Canario para la Inmigración 2005-2007	+		
Cantabria	Plan de Interculturalidad 2005	+		
Castilla-La Mancha	Plan Regional para la Integración Laboral de los Inmigrantes en Castilla-La Mancha	+		
Castilla y León	Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2010	+		>
Cataluña	I Plan Interdepartamental de inmigración 1993-2001	+		
Cataluña	II Plan Interdepartamental de inmigración 2001-2004	+	*	
Cataluña	Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008	+		>
Extremadura				
Galicia				
La Rioja	I Plan Integral de Inmigración de la Rioja 2004-2007	+		>

<b>Madrid</b>	Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2004	+	*	
<b>Madrid</b>	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009	+		>
<b>Murcia</b>	Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la R. de Murcia 2002-2004	+	*	>
<b>Murcia</b>	II Plan de Integración Social de los Inmigrantes en la R. de Murcia 2005-2007	+		
<b>Navarra</b>	Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2007	+	*	
<b>País Vasco</b>	Plan Vasco de Inmigración 2003-2005	+		>
<b>Valencia</b>	Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007			>
<b>Ceuta</b>				
<b>Melilla</b>				

Aunque todos los Planes han sido objeto de análisis textual, a la hora de realizar entrevistas a los actores sociales involucrados, hemos optado por centrarnos en aquellas Comunidades que al menos contaban con un presupuesto dentro del Plan o que la inmigración en ellas suponía un porcentaje considerable de la población total. Hasta el momento, las Comunidades sobre las que hemos recabado esta información de primera mano son Andalucía, Cataluña, Valencia, y Murcia. Entre todas, se han realizado unas 25 entrevistas en profundidad a los actores sociales que definíamos anteriormente (técnicos, políticos, expertos-académicos, sindicatos y ONGs).

En el **II Plan de Andalucía** la política de inmigración arranca de una visión integral del fenómeno y cuyo fin último es la plena incorporación de la persona inmigrante a la sociedad receptora. La integración está basada en el principio de normalización, con lo que se intenta evitar la duplicidad de servicios sociales y el peligro de fomentar la exclusión o marginación de ciertos grupos. Se prevé el refuerzo de los servicios ordinarios en caso de ser necesario para favorecer la integración gradual.

En el Plan de Andalucía se reconoce la bidireccionalidad del proceso y la importancia de llevar a la práctica medidas que mejoren la sensibilización y aporten una visión positiva de la inmigración entre la población de acogida, a la vez que se destaca la posibilidad de un enriquecimiento mutuo y continuo.

El II Plan de Andalucía supone una mejora y avance con respecto al I Plan, no en principios filosóficos, que ya eran adecuados, sino en medidas, siendo más concretas y ambiciosas a la vez que se acompañan de inversión económica. El II Plan refleja no sólo lo que se quiere hacer, sino lo que se está haciendo ya.

En el **caso de Cataluña**, el modelo de integración queda reflejado al hablar del modelo de ciudadanía que se quiere alcanzar, una ciudadanía plural y cívica, como se verá en un posterior apartado. Sin embargo, en las primeras líneas se aprecia la apuesta por un modelo de sociedad basado en la igualdad, con un proyecto cultural y político, abierto y plural:

*“De aquí que se aspire a una sociedad articulada socialmente bajo los principios de igualdad, a un proyecto cultural y político, abierto y plural. Es un enfoque optimista, estimulante para una tradición de acogida, que percibe los procesos migratorios actuales como una nueva oportunidad para trabajar en una sociedad catalana con proyectos de futuro”.*

También en Cataluña se reconoce el carácter bidireccional del proceso de integración, confirmando que una plena integración de los inmigrantes requiere esfuerzo por ambas partes e incluso renuncias, pero a la vez un sinfín de nuevas oportunidades. Se mantiene como interrogante si realmente la inmigración aporta a la sociedad más de lo que recibe, y si los pilares del Estado de Bienestar se fortalecerán con estos cambios o si por el contrario se tambalearán aún más:

*“La sociedad catalana actual, la que está en formación a partir de la nueva inmigración, debe ser de progreso, de estabilidad y de cohesión. La interacción tiene que aportar beneficios mutuos, tanto en términos socioeconómicos como culturales. Todo ello comporta la responsabilidad de aceptar que estos nuevos espacios compartidos implican tanto renuncias mutuas como nuevas oportunidades”.*

Sin duda alguna, es el **Plan de Murcia** donde el concepto de integración es definido desde la primera página a raíz del siguiente fragmento:

*“... no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes. Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud*

*de la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas, son vitales para el éxito de las políticas de inmigración*<sup>2</sup>.

En este Plan la definición del concepto de integración se considera una fase previa a cualquier tipo de descripción, ya que entorno al concepto girará el desarrollo del Plan. La integración conlleva la bidireccionalidad ya conocida. Se trata de un cambio de mentalidad y de comportamientos, “ *no por sustracción sino por adicción*”, es decir, la integración supondrá más enriquecimiento que empobrecimiento, será más positiva que negativa, aportará más de lo que consume. Se propone un modelo que no quiere imponer ni asimilar, aunque tampoco eso suponga renunciar a lo propio. “*Consiste en convivir interculturalmente, enriqueciéndonos mutuamente con las aportaciones de otro*”.

Más rasgos de esta bidireccionalidad aparecen cuando dice que la integración es un “*proceso complejo, algo que se va descubriendo y haciendo, algo que se va incorporando al propio vivir: hacia dentro y hacia fuera, y eso requiere compartir significados, conceptos, objetivos, prácticas y finalidades. Algo que implica tanto al inmigrante como a la sociedad de acogida de modo que, sin una positiva complicidad de ésta por su disposición, actitudes y capacidad de apertura a ello, la inmigración es imposible*”<sup>3</sup>.

Este modo de entender la integración conlleva una extensa y más compleja tarea, que va desde la reformulación y revisión profunda de conceptos legales, jurídicos, políticos, sociales y humanos hasta la previa inserción del inmigrante en ámbitos básicos englobados en la llamada “*integración social*”<sup>4</sup>:

*“En definitiva, el objetivo es la construcción de un marco de convivencia basado en la reciprocidad y responsabilidad común, en la que todas las personas puedan participar*

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. COM (2000:5-20).

<sup>3</sup> Continúa la explicación sobre el concepto de integración con estas palabras: “*No puede haber integración sin implicación de ambos: el colectivo inmigrante en su diversidad, deberá tomar conciencia de lo que son, de su identidad colectiva, de que son parte de un movimiento que avanza desde una sociedad hacia un nuevo modelo social; la sociedad de llegada para que se transforme en sociedad de acogida debe plantearse la integración en una doble perspectiva: quitar obstáculos y arbitrar medidas positivas que faciliten y hagan posible el proceso de integración según el proceso personal del inmigrante. La integración, o provoca y genera un esfuerzo compartido por ambos colectivos para encontrar espacios de diálogo y encuentro entre las diferentes culturas, o de lo contrario, se hace imposible. La mayor responsabilidad recae sobre ésta, puesto que tiene el poder y los medios*”.

<sup>4</sup> La integración social tendría varias componentes desde esta particular visión: *legal* desde la regularización con permiso de trabajo y residencia a la nacionalidad; *laboral* desde el acceso al empleo hasta la inserción en el mercado de trabajo formal; *familiar*, reagrupación de padres e hijos; *escolar*, incorporación normalizada de niños y jóvenes al sistema educativo, homologación de estudios, etc., *sanitaria*, acceso al régimen general de atención sanitaria; *social* o *convivencial*, vivienda digna, relaciones estables de vecindad, participación ciudadana, etc.; *cultural*, convivencia no conflictiva de su cultura propia y de la receptora.

*activamente en ámbitos como el de la formación, desarrollo, empleo, participación política y una sociedad de todos, por todos y para todos”.*

Para terminar con el análisis de los diferentes modelos de integración de los planes, quedaría por definir el modelo que inspira el **Plan de la Comunidad Valenciana**. Este Plan es exhaustivo y extenso a la hora de explicar el modelo en que se basa. Se presenta un modelo mixto como antecedente del recogido en el Plan. Dicho modelo mixto de intervención, apta para situaciones coyunturales se apoyaba en dos pilares, que eran la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Bienestar Social (y servicios locales) y la propia sociedad civil (elemento de carácter privado) a través de ONGs y asociaciones de inmigrantes. Pero este modelo no se presenta como el adecuado a las nuevas circunstancias, en las que la inmigración ha pasado de ser un fenómeno coyuntural a una realidad estructural que requiere de la coordinación de múltiples medidas y de diversas instituciones en los distintos niveles de gobierno.

El Plan de Valencia rechaza como modelos idóneos para el contexto que trata, tanto el modelo asimilacionista francés, que pretende lograr la inserción de los inmigrantes basándose en el concepto de ciudadanía, en los valores republicanos, la escuela y la lengua francesa, y un elemento cultural recluido al ámbito privado; como el modelo multicultural de Gran Bretaña y Holanda, que concede cierto grado de importancia a los grupos culturales y religiosos específicos. Como se vio en la exposición de los diferentes modelos teóricos, estos modelos son actualmente criticados por no haber conseguido su propósito a largo plazo, surgiendo difíciles problemas sociales de orden y marginación entre las generaciones posteriores de inmigrantes que residen en estos países.

Al hablar del modelo asimilacionista y multicultural, se dice que son modelos que tratan de lograr la inserción del inmigrante en la sociedad de acogida. El uso de este término permite definir y nombrar el modelo defendido en el Plan, que viene a llamarse modelo integracionista, es decir, basado en la integración plena del inmigrante en cada uno de los ámbitos de la vida:

*“Actualmente, se entiende mucho más adaptada y conveniente a la realidad social que representa el fenómeno migratorio, la aplicación de un modelo o marco para el establecimiento y desarrollo de políticas públicas basado en la integración como instrumento que permita a las distintas instancias administrativas, gubernamentales y sociales, el establecimiento de unas pautas de convivencia común basadas en la inserción social plena de todas aquellas personas que, por unos u otros motivos, abandonan sus países de origen y emprenden la búsqueda de un país que les acoja y en el que entienden que van a poder encontrar mayores posibilidades para llevar a cabo su proyecto vital”.*

Igualmente juega con el uso impreciso de inserción e integración, porque se está refiriendo a lo mismo:

*“Dentro, no obstante, del modelo de inserción basado en la integración plena en las distintas facetas que presenta la vida social de las personas en general, se perfilan matices concretos que configuraran múltiples variantes dentro de un mismo modelo general cuyo eje fundamental es la integración como concepto y constructo”.*

Dicho modelo valenciano de integración establece dos características fundamentales, que son la apertura y la funcionalidad.

*“Apertura expresamente referida a su flexibilidad y capacidad de adaptación al dinamismo del hecho migratorio, que permitirá seguir las evoluciones del propio fenómeno y aplicar tempranamente las necesarias medidas para mantener la integración siempre dentro de unos mínimos aceptables. Y funcionalidad en el sentido de que los programas y medidas propuestos en el Plan sean fácilmente aplicables y mantengan en todo momento la más alta viabilidad, tanto respecto a su puesta en funcionamiento, como por lo que hace a su mantenimiento y evaluación”.*

En definitiva, entre posturas polarizadas como una posible diferenciación extrema y un universalismo asimilacionista que presentaban serios inconvenientes, la búsqueda de un modelo apropiado de integración<sup>5</sup> va por la *“afirmación de unas identidades múltiples que supongan el desarrollo de la autonomía personal, unas identidades y lealtades de grupo etno-cultural y una identidad relevante común basada en la ciudadanía compartida”.*

Por tanto, tras este estudio del concepto de integración que define cada una de estas Comunidades Autónomas, se puede recordar la evolución de dicho concepto a la par que evoluciona el fenómeno de la inmigración en España, reflejándose ambos cambios en las diferentes medidas que a nivel europeo, estatal y regional se han ido configurando. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI-1994) y el Programa GRECO, mostraban una concepción limitada de integración, centrada en la inserción laboral, la no discriminación y la seguridad documental.

*“Sin embargo, el concepto autonómico de integración incorpora perfiles más amplios, más inclusivos y más respetuosos con la diferencia cultural. Los diversos Planes*

---

<sup>5</sup> El modelo de integración valenciano en concreto, partiría de la definición de integración como el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad valenciana en igualdad de condiciones, derechos y obligaciones, que genera una convivencia intercultural mediante la que puedan llegar a ser participantes activos de la sociedad conformando, como unos valencianos más, la vida social, económica y cultural de la Comunidad Valenciana. Esta convivencia intercultural, que se trata de poner en pie entre todos, está basada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en la interrelación y el mestizaje y en la construcción de una cultura cívica compartida, producto de la interacción y de la vida en común.

*Autonómicos establecen un proceso de integración más multidimensional y no tan exclusivamente focalizado hacia la situación documental la inserción labora. Los Planes Autonómicos se presentan como más inclusivos, con una afirmación más nítida de la equiparación de derechos”<sup>6</sup>.*

## **Análisis de las entrevistas sobre los Planes de Integración**

### ***Andalucía: El Plan Total***

Para Andalucía, este es el segundo Plan de estas características en que se embarca la Comunidad. Esta inexperiencia no está reñida con una enorme visión práctica de la realidad en la que tiene que ponerse a trabajar. El Plan andaluz, como se verá, es un ejemplo de todas las áreas que hay y que tiene que abarcar un Plan de Integración, incluyendo transversalmente temas como el género o la juventud que afectan a todos los sectores. Se sigue notando una falta de visión o de contenido teórico, pero el desarrollo y la evolución de los Planes andaluces es uno de los más prometedores de todo el Estado.

En Andalucía se reconoce que se está en un momento clave para poder trabajar bien todo lo que rodea un proceso tan complicado como es la integración de la población inmigrada en la sociedad de acogida. Los inicios marcan la trayectoria de los hechos futuros, y es lógico que lo mejor sería no repetir los errores que en el pasado han cometido otros países de Europa. Del aprovechamiento de la experiencia europea debe salir una concepción nueva de la integración, marcada por una intervención integral, en todos los ámbitos, desde la Administración autonómica.

La opinión general sobre el Plan, esto es, la lectura que hacen de él los entrevistados, es positiva. El aspecto más destacado de éste es su integralidad y su transversalidad, es decir, que se tocan todas la áreas que es necesario trabajar para la integración de un amplio conjunto de población. Este punto fuerte del Plan es, a la vez, su mayor punto débil, puesto que una de las críticas que se le hacen a éste se refiere a su ambición. Como dice el refrán, quien mucho abarca, poco aprieta. Las dudas respecto al Plan también atañen a aspectos muy diversos, desde las dificultades para implementarlo hasta lo farragoso de un documento complicado de manejar en el día a día de un técnico de la Administración. Por tanto, su generalidad es su fortaleza, pero también su debilidad, porque, al final, al Plan parece faltarle concreción y no es aplicado en su totalidad, como sería lo deseable.

---

<sup>6</sup> Plan Valenciano de Inmigración.

### ***Cataluña: El Plan del salto hacia la ciudadanía***

Cataluña, la Comunidad Autónoma con más experiencia en la integración de inmigrantes, lleva elaborando planes de Integración desde el año 1993. Todos llevaban en su título la palabra “*Interdepartamentalidad*”, de nueve sílabas y difícil pronunciación, pero el concepto ha demostrado estar bien aprehendido, puesto que, en su tercer Plan, los catalanes han dado el salto siguiente, y ya hablan abiertamente de la relación entre inmigración y la ciudadanía residente. Este salto teórico es como la generalidad del Plan andaluz, su mayor fuerza pero también su peor debilidad, porque parecen haber aparecido algunos fallos que requerirán de una reestructuración del contenido del Plan en años posteriores. No obstante, es uno de los Planes mejor valorados de todos los estudiados. Veamos algunas opiniones de los entrevistados en Cataluña.

Que la inmigración es como un espejo de la calle del Gato, aquella que describía Vall-Inclán llena de espejos aumentadores y reductores, parece estar aceptado. La inmigración aumenta y hace aún más visibles los fallos de nuestra organización social. Si tenemos una mala sanidad, la inmigración no hace sino ahondar en esa falta de calidad, y poner aún más de relieve nuestros errores en la planificación social. La inmigración nos debería parecer atractiva sólo por el hecho de que obliga a repensarnos y a reflexionar acerca de la sociedad que queremos en un futuro demasiado próximo.

Este tercer Plan catalán significa, para todos y en unanimidad, un asombroso salto cualitativo respecto a los anteriores. El salto teórico ya plasmado en la introducción, sobre ciudadanía residente, da muestras de la inevitable bidireccionalidad del proceso y la importancia para éste del principio de igualdad de oportunidades.

### ***Comunidad Valenciana: El Plan de la política “virtual”***

El Plan valenciano está marcado por la inestabilidad. Cuando éste surge, no existía el que hoy es el máximo órgano responsable, la Dirección General de Inmigración. Dicha dirección sufre un peregrinaje por diversas Consejerías hasta conseguir finalmente en el año 2007 formarse en una Consejería propia, llamada de Inmigración y Ciudadanía, quizás el dato más esperanzador para la integración en la Comunidad Valenciana. En el transcurso de las entrevistas, la opinión generalizada es que la Dirección General hizo lo que pudo con lo que tenía, y quizás por eso, se excusan los fallos del primer Plan y se fija la mirada en el segundo.

Sin embargo, esta inexperiencia no ha sido suplida con voluntad política. Ni siquiera el propio concepto de integración está claro en la Comunidad Valenciana. No hay propiamente un modelo valenciano, una visión a largo plazo de qué significado tiene para los valencianos algo

tan complejo como integrar personas inmigradas a la región, probablemente debido a que el Plan no se consensuó socialmente, sino de forma institucional, esto es, desarrollado y elaborado sólo por los técnicos de la Administración autonómica, y con los ojos puestos en la experiencias de otras Comunidades, en vez de atender a una realidad propia que parece ser altamente conflictiva en un futuro si no se remedian algunos de los conflictos ya existentes. Esta visión tendrá también su repercusión en la mirada hacia el inmigrante, que es visto desde una posición paternalista, propia de una concepción sobre integración desde los servicios sociales..

Las críticas que se hacen al Plan Valenciano son muchas y muy duras. Esta percepción aumenta en cuanto observamos que la mayoría de las pocas críticas positivas provienen de la Dirección General, es decir, de los mismos que lo crearon, lo que incluso da menos fiabilidad a los escasos éxitos del Plan. Si a esto le añadimos que es un Plan que se ejecuta tarde, donde hay que concretar mucho los objetivos, los indicadores evaluativos y la financiación, y que no ha habido un liderazgo político ni una implicación de los actores sociales que trabajan por la integración, se dibuja una situación poco halagüeña para la Comunidad Valenciana.

Quizás lo más esperanzador sea que el paso de la Dirección General a Consejería sirva para dotarla de más recursos y mayor capacidad de actuación.

El primer Plan ha servido para empezar a organizar un tema complicado como la integración de la población inmigrada.. Es absolutamente vital para la Comunidad Valenciana aprovechar esta experiencia para dar el salto hacia un segundo Plan que empiece a ser verdaderamente funcional para que todos los entes sociales que lo utilicen.

### ***Murcia: El Plan vacilante***

A la Comunidad de Murcia le ha pasado algo parecido a la Valenciana. También en ella hemos estudiado su primer Plan, aunque las lecturas son algo diferentes. El primer paso que se da en la construcción de los Planes de integración suele ser muy importante porque marca bien la dirección que le vas a imprimir al resto. En Murcia, la creación de un Plan no ha conllevado la visión de un modelo claro de sociedad hacia la que caminar. Los entrevistados afirman que no hay un modelo de interculturalidad murciano claro, ni una voluntad política decidida que apueste por trabajar a fondo, por lo que no se ha debatido un modelo de sociedad para Murcia. Lo peor es que esta vacilación a la hora de decidir un rumbo al final está implicando la creación de ciertos espacios separados, a un estilo algo asimilacionista, un importante cortapisas para lograr una integración auténtica.

La urgencia con la que hubo que trabajar el tema de la inmigración ha provocado que este Plan falle en los supuestos de bidireccionalidad que se han presupuesto implícita o

explícitamente en todos los Planes sobre integración de inmigrados. No hay, pues, tampoco, un concepto claro de bidireccionalidad y ello parece haber llevado al asistencialismo. Se habla igualmente de políticas de “acomodación”, en lugar de “integración”, porque lo que parecen detectar los agentes sociales es una cierta dificultad de la población autóctona para compartir los espacios comunes. Más bien, los murcianos quieren los espacios separados, sencillamente lo que les interesa es que no haya problemas de ningún tipo.

## **Bibliografía**

- Zapata-Barrero, R. (2003), “La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 37, pp. 173-199.
- Zapata-Barrero, R. (2005), “Una nueva filosofía de la UE: tradición versus innovación en la propuesta de ciudadanía cívica”, en *II Seminario de Inmigración y Europa*, Barcelona, CIDOB, pp. 61-78.
- Consejería de Gobernación (2006), *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009*, Sevilla, Consejería de Gobernación.
- *Plan Integral para la Inmigración en Aragón (2005)*.
- D.G.S.S., Consejería de Presidencia y Deportes (2005), *II Plan Integral de Atención a las personas inmigradas de las Islas Baleares*. Consejería de Presidencia y Deportes.
- Consejería de Empleo y Asuntos Sociales (2002), *Plan Canario para la Inmigración 2002-2004*. Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- Secretaria per la Immigració (2005), *Pla de Ciutadania i Immigració de Catalunya, 2005-2008*. Departamen de Benestar i Família. Secretaria per la Immigració.
- Consejería de Presidencia (2005), *Plan Integral de Inmigración en Castilla y León, 2005-2009*. Consejería de Presidencia.
- Departamento de Vivienda y asuntos Sociales (2003), *Plan Vasco de inmigración 2003-2005*. Dirección de Inmigración. Viceconsejería de Asuntos Sociales.
- Dirección General de Política Social (2002), *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia, 2002-2004*. Consejería de Trabajo y Política Social.
- Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002), *Plan para la Integración Social de la población inmigrante en Navarra, 2001*. Dpto. Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Consejería de Inmigración (2006), *Plan de Integración 2006-2008*. Comunidad de Madrid. Consejería de Inmigración.
- Dirección General de Inmigración (2004), *Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007*. DGI.
- Consejería de Salud, Familia y Servicios Sociales (2005), *I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007*. Colección de Servicios Sociales.