

Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes

CUADERNOS DE INFORMACION SINDICAL

Los planes de las
Comunidades Autónomas
para la integración social
de las personas inmigrantes

Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

*Estudio realizado por la Fundación 1º de Mayo, en colaboración con la Secretaría Confederal de Migraciones
de Comisiones Obreras*

Elaboración: Carla Bonino Covas, Jorge Aragón Medina y Fernando Rocha Sánchez

© Madrid, noviembre 2003

Realiza: Paralelo Edición, SA

Depósito Legal: M-2330-2004

ÍNDICE

I. Introducción	5
II. Las políticas para la integración de los inmigrantes: la Unión Europea y España	10
II.1. Las políticas de la Unión Europea	10
II.2. Las políticas estatales en España	14
III. Aproximación general a los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes	18
III.1. Introducción	18
III.2. El enfoque sobre la integración social de los inmigrantes	27
III.3. El diagnóstico de la situación de partida	35
III.4. Las áreas de intervención	40
III.5. Factores complementarios en la formulación de las actuaciones	46
III.6. Presupuesto	50
III.7. Seguimiento y evaluación	53
III.8. Coordinación	59
III.9. Participación	62
IV. Las medidas de integración	65
IV. 1. Introducción	65
IV.2. Empleo y formación	67
IV.3. Salud	95
IV.4. Vivienda	106
IV. 5. Educación	117
IV. 6. Recursos y servicios sociales	137
IV. 7. Sensibilización social, cultura y participación ciudadana	148
IV.8. Atención jurídica y empadronamiento	160
IV.9. Cooperación al desarrollo	165
IV. 10. Gestión de flujos y regularización	171
IV. 11. Otros temas	174
V. Conclusiones	180
Bibliografía	195

I. INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios constituyen uno de los procesos sociales más relevantes en esta etapa histórica que hemos dado en llamar de globalización y que enlaza los finales del pasado siglo con los inicios del siglo XXI. Un fenómeno social cada vez más importante, al igual que contradictorio, en la medida en que junto a la expansión del comercio, la transnacionalización de la producción, la liberalización e internacionalización de los mercados o la financiarización de la economía -apoyadas en el creciente desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación- que caracterizan a la globalización, el movimiento de personas se enfrenta a políticas fuertemente restrictivas que contrastan con la creciente movilidad del capital y con las políticas que lo promueven.

Sin embargo, cabe pensar que el proceso migratorio de la etapa actual no ha hecho sino comenzar, en la medida en que las migraciones a nivel internacional tienen su origen principalmente en las fuertes desigualdades y asimetrías del fenómeno de la globalización, que afecta de manera muy diferente a los países del norte o del sur del desarrollo, tanto en términos económicos -desigualdad en la distribución de la renta y fenómenos de pobreza- como políticos -conflictos regionales o locales que promueven peticiones de asilo y refugio- o sociales, promovidos por la mayor información y conocimiento de otras realidades y por los deseos de mejorar las condiciones de trabajo y de vida de una parte de las sociedades periféricas a la globalización.

La importancia del proceso migratorio se está viviendo en España con especial intensidad. A pesar de que los residentes extranjeros, según el censo de 2001, sólo alcanzan el 3,8% de la población total, muy por debajo de la existente en la mayoría de los países de la Unión Europea, su volumen se ha más que triplicado entre 1991 y 2001, con una tasa de crecimiento medio anual del 12%, según los datos de residentes extranjeros del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Como es bien conocido, nuestro país pasó de ser emisor de emigrantes hacia América o hacia Europa en gran parte del pasado siglo, a ser país receptor de inmigrantes desde la reciente década de los años 80. Además, la inmigración que comenzó a venir a España como “sala de espera” para dirigirse a otros países, la ha ido consolidando como país de destino final. Hechos especialmente relevantes que contrastan, además, con la escasa tradición de nuestro país en el conocimiento y el desarrollo de políticas migratorias.

A estas características específicas de la inmigración en España se unen dos factores claves para entender la tensión que genera el proceso migratorio y las formas de actuar en torno a ella. Por una parte, la incorporación en 1986 a la entonces Comunidad Económica Europea ha significado un trasvase de competencias hacia un ámbito supranacional que, aunque inicialmente no desarrolló políticas en este ámbito, en los últimos años por la importancia del fenómeno migratorio ha empezado a trazar líneas básicas de actuación común para los 15 Estados miembros, principalmente desde la Cumbre de Tampere en el año 2000 hasta la reciente Cumbre de Tesalónica en 2003. Un marco político que obliga a entender el fenómeno de la inmigración en la realidad específica española vinculada a las decisiones que se adopten en el ámbito europeo.

Por otro lado, el creciente desarrollo del modelo de “Estado de las autonomías” adoptado por la Constitución Española de 1978 que ha supuesto un complejo proceso de transferencias desde la Administración central hacia las Administraciones regionales, tanto en términos de gasto como de ingresos y que podemos considerar como culminado, aunque no cerrado, con las transferencias en los ámbitos de sanidad y educación al conjunto de las Comunidades Autónomas en los últimos años.

Estos dos factores enmarcan las políticas para la integración social de los inmigrantes en España: la lenta pero creciente importancia de las políticas comunitarias europeas en este ámbito y la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias más relacionadas con la integración social de los mismos, referidas al empleo, la formación, la educación, la sanidad o los servicios sociales.

La importancia de las políticas de integración social de las personas inmigrantes queda subrayada si se tiene en cuenta que en estudios recientes del Instituto Nacional de Estadística se estima que, a finales de 2010, la población extranjera se podrá situar en una banda entre 4 y 5,5 millones de habitantes, es decir entre un 9% y un 12% total de la población. Si se considera la concentración de esta población a nivel territorial y sus principales características socioeconómicas, es evidente la necesidad de “aumentar considerablemente la inversión en infraestructuras de carácter social (viviendas, colegios, centros médicos...) con una dotación, tanto de personal como de otros gastos corrientes, suficiente para su mantenimiento”¹. Un esfuerzo inversor que requiere el diseño de políticas eficientes y coordinadas entre las distintas Administraciones -entre las que ocupan un papel especialmente relevante las CC.AA.- con la participación de los agentes sociales, para movilizar al conjunto de la sociedad en el desarrollo armónico y equilibrado de un fenómeno como la inmigración, que puede caracterizarse como un proceso social “civilizatorio”, por su aportación a la conformación de todas las culturas, pero que convive hoy con rasgos de exclusión o de racismo que afectan directamente a la convivencia y la cohesión social.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La presente investigación, llevada a cabo por la Fundación 1º de Mayo en colaboración con la Secretaría Confederal de Migraciones de CC.OO., tiene por objetivo estudiar los distintos planes que las CC.AA. han desarrollado para la integración social de las personas inmigrantes. Unos planes que en su gran mayoría son de reciente diseño y que ofrecen un importante marco político de reflexión para conocer las actuaciones que se están llevando a cabo desde el ámbito regional que, como se ha señalado, ostenta un amplio nivel de competencias en este terreno.

Con el análisis sistemático de los planes actualmente existentes a nivel regional² se quiere profundizar en el conocimiento de las acciones emprendidas en este entorno de relativa descentralización, para ofrecer un marco de reflexión común sobre un proceso

¹ INE (2003): *La población extranjera en España*. Indicadores Sociales de España, Madrid.

social que es de interés general y en el que, junto a la actuación de las distintas Administraciones de manera coordinada y la consistencia de las medidas adoptadas, la participación de los actores sociales representativos ocupa un destacado papel.

Con este objetivo, se ha llevado a cabo el análisis documental de los textos de los distintos planes de las CC.AA. que generalmente adoptan la denominación de “Planes para la inmigración” o “Planes para la integración social de los inmigrantes”. En primer lugar, se ha buscado establecer una tipología de variables que se han considerado relevantes a efectos de realizar un análisis global y comparativo de los diferentes planes. Factores como el enfoque sobre la integración social, el diagnóstico de la situación de partida en el ámbito regional, las áreas de intervención establecidas, el compromiso presupuestario, los procedimientos de seguimiento y evaluación, los sistemas de coordinación entre los diferentes organismos implicados en su desarrollo, o la participación de los agentes sociales representativos, permiten una primera aproximación a realidades diferentes que buscan actuar sobre un proceso común.

En segundo lugar, se ha buscado profundizar en el análisis de las medidas de actuación recogidas en los diferentes planes autonómicos para la integración social de los inmigrantes, partiendo de su división en grandes “áreas de intervención”, dentro de las cuales se contemplan “objetivos” y, dentro de ellos, “medidas”. Teniendo en cuenta estos tres niveles, cabe señalar que el estudio de las “medidas” de integración que se lleva a cabo en este trabajo significa que en el análisis se ha bajado al máximo nivel de concreción contemplado en los planes. La tipología establecida en el análisis permite la contrastación comparativa de los diferentes planes autonómicos, así como el estudio con un mayor detalle de sus prioridades y los instrumentos concretos que se han adoptado para su desarrollo.

El primer paso para el estudio de estas medidas fue la elaboración de un esquema común de áreas de intervención a partir del cual realizar el tratamiento concreto de las medidas incluidas en los planes. Los principales apartados elegidos se centran en los temas de: empleo y formación; salud; vivienda; educación; recursos y servicios sociales; sensibilización, cultura y participación ciudadana; atención jurídica y empadronamiento, y cooperación al desarrollo. Finalmente, se han considerado otros tipos de medidas que expresan demandas desde el ámbito autonómico al ámbito estatal, que tiene competencias en su regulación, sobre aspectos relacionados con la gestión de flujos migratorios, tramitación de permisos y otros.

Para cada área de intervención del esquema utilizado en esta investigación, el objetivo es elaborar una tipología de medidas que permite, por un lado, sistematizar según diversos criterios todas las medidas existentes en los planes, de modo que se pueda disponer de un repertorio ordenado de las mismas que resulte útil para la actuación

² Es necesario tener en cuenta que existen varias Comunidades Autónomas que, durante el primer semestre de 2003, se encontraban elaborando planes de integración de los inmigrantes, que no se han tenido en cuenta en esta investigación por no estar terminados en la fecha de finalización de este trabajo y que deberán incorporarse en futuros estudios.

de los agentes políticos y sociales en el ámbito de las políticas de integración. Por otro lado, la sistematización de las medidas permite valorar cualitativamente las aportaciones y carencias de los planes. Las tipologías de medidas se componen de categorías principales, incluyendo, en varios casos, una serie de subcategorías que describen con mayor nivel de detalle el contenido de las medidas. Tras la presentación de la tipología en un cuadro al principio de cada uno de los apartados, el texto aborda con mayor especificidad las medidas consideradas.

Merece tener en cuenta que las variables elegidas y las tipologías desarrolladas en el marco de cada área, como toda elección de variables, marcan algunas fronteras analíticas que no siempre son fáciles de trazar por la interrelación de las diferentes áreas de intervención. A modo de ejemplo, medidas referidas a la educación tienen efectos en el ámbito de la integración laboral, o medidas de los servicios sociales afectan al ámbito de la sanidad o de la cultura. En cualquier caso, la metodología adoptada permite aportar una panorámica general sistematizada de los planes que se estudian.

Finalmente, cabe señalar que las tipologías desarrolladas en el marco de cada área de intervención son un resultado y no simplemente un punto de partida para el análisis de las medidas. Su elaboración ha requerido un trabajo de búsqueda de criterios relevantes, no siempre explícitos en la propia estructura de los planes, que reflejaran la presencia o ausencia de actuaciones en diferentes ámbitos dentro de cada área de intervención, de modo que pudieran establecerse tendencias y comparaciones.

Junto al análisis de los textos de los planes, de acuerdo con las características de la metodología antes comentada, se han realizado entrevistas a responsables sindicales de CC.OO. en las distintas CC.AA. sobre planes autonómicos objeto de estudio, para contrastar su contenido y su desarrollo, lo que ha permitido construir un capítulo de conclusiones no limitadas a lo recogido en los planes sino que incorpora, también, las experiencias y valoraciones de personas directamente implicadas en la elaboración y ejecución de los mismos.

Desde estos objetivos generales es necesario señalar, igualmente, las limitaciones de la investigación llevada a cabo. En primer lugar, las actuaciones recogidas en los planes no implican que todas las medidas existentes en el ámbito regional estén integradas en ellos. Es decir, puede haber planes autonómicos que no hayan contemplado algunas medidas adoptadas por sus Administraciones referidas a la integración social de los inmigrantes, al igual que hay regiones que tienen medidas importantes con este objetivo pero que no han sido integradas en el marco de un plan específico sobre inmigración³. La prioridad del estudio de los planes parte de la consideración de que éstos suponen un marco político con una visión integradora del fenómeno de la inmigración, en el que pueden actuar de manera más coordinada los distintos organismos y agentes políticos y sociales implicados en el desarrollo de las políticas de integración

³ Un ejemplo es el Plan Regional de Integración Social de Castilla-La Mancha, que recoge medidas destinadas a la población inmigrante.

de los inmigrantes, así como una mayor claridad en su respaldo presupuestario y en los mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones decididas.

Igualmente, es necesario hacer explícito que no se ha abordado el estudio del ámbito local, que va más allá del objeto de esta investigación, y que por su importancia en el desarrollo de acciones para la integración de los inmigrantes y por su diversidad requiere un análisis específico.

Se trata, por tanto, de una primera aproximación que busca abrir un marco de reflexión en el que quedan muchos procesos por analizar y que deberían desarrollarse en futuras investigaciones. A modo de ejemplo, no se ha analizado en profundidad la coherencia de los planes respecto a la realidad socioeconómica del fenómeno de la inmigración en el ámbito en el que actúan, que requeriría un diagnóstico más preciso de las características del fenómeno migratorio, en cada ámbito territorial específico, en términos de edad, sexo, origen de procedencia y sectores en los que trabajan los inmigrantes, entre otros. Tampoco se analiza la ejecución presupuestaria concreta de los planes, que requeriría la contrastación entre lo asignado y lo realmente ejecutado, al igual que no se ha abordado el estudio de sus efectos concretos respecto a los objetivos trazados.

Pensamos, en cualquier caso, que el trabajo realizado ofrece un primer marco de encuentro y reflexión acerca de una realidad que va a marcar el futuro de la sociedad española y que requiere de la actuación no sólo de las Administraciones, sino de los agentes sociales. En este sentido, queremos agradecer las aportaciones que hemos recibido desde muy diferentes ámbitos durante el desarrollo de la investigación. En primer lugar, desde la Secretaría Confederal de Migraciones de CC.OO., principalmente a Chema Díaz-Ropero y a Mohamed Haidour, que nos han permitido adentrarnos en la compleja red de trabajo en la que participan los diferentes responsables de Inmigración de CC.OO. de las distintas CC.AA, a quienes agradecemos la información aportada, así como a otras personas de las respectivas Secretarías que han colaborado. Igualmente queremos agradecer el trabajo llevado a cabo por las personas que participaron en el seminario intermedio para contrastar el planteamiento, la metodología y los primeros resultados de la investigación, celebrado en mayo de 2003, y que contó con los conocimientos y el buen saber hacer de Lorenzo Cachón para su desarrollo. Entre los participantes, las aportaciones de Ubaldo Martínez Veiga, Jose Antonio Jiménez, Miguel Pajares, Luis Miguel Pariza, Ana Santana, Isabel Barraón y el apoyo administrativo de Olga Recio nos permitieron reenfocar y enriquecer significativamente el resultado final de la investigación. En cualquier caso, la responsabilidad sobre el mismo, como no puede ser de otra manera, es de los autores.

II. LAS POLÍTICAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

II.1. LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (mayo 1999) supuso el desarrollo de las políticas de inmigración y asilo en el ámbito comunitario que, en el marco de los asuntos de justicia e interior, habían pertenecido hasta entonces a la cooperación intergubernamental. Asimismo, la lucha contra la discriminación pasó a ser de competencia comunitaria. Esta “comunitarización” de las políticas de inmigración nació con ciertas limitaciones que han dificultado el desarrollo de la normativa europea: durante los cinco primeros años, el Consejo constituye el órgano decisor en exclusiva, debiéndose tomar las decisiones por unanimidad, y estando las mismas, por tanto, a expensas de la intergubernabilidad.

En el Consejo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, se concluyeron las líneas fundamentales para el establecimiento de una política europea de inmigración: la creación de un sistema común de asilo, la cooperación al desarrollo de los países emisores, la gestión de flujos migratorios y la integración de las personas inmigrantes, ámbito en el que se sitúa la presente investigación. Estas tres últimas líneas habían sido señaladas en 1994 por una importante “Comunicación de la Comisión sobre políticas de inmigración y derecho de asilo”, que apuntaba “la necesidad de un planteamiento global que aborde los componentes claves de una política de inmigración eficaz”. En relación con la integración social de las personas inmigrantes, dicha comunicación planteaba que las actuaciones debían ir encaminadas a desarrollar “medidas para fortalecer las políticas a favor de los inmigrantes legales”, enfoque reflejado por el Consejo de Tampere, que se refería a la integración de los inmigrantes residentes (regularizados, se entiende), y fundamentalmente a aquellos con un permiso de larga duración.

Otra comunicación de la Comisión de noviembre 2000, sobre “una política comunitaria de inmigración”, puede destacarse como elemento crucial en la delimitación del concepto de integración de las personas inmigrantes. En ella se determinan, entre otros, tres aspectos importantes: la necesidad de crear una sociedad que dé buena acogida, el reconocimiento de la integración como un proceso bidireccional que incluye la adaptación tanto de las personas inmigrantes como de la sociedad de destino; la importancia de la colaboración entre ambas partes para el desarrollo de políticas de integración eficientes, y la importancia de que los gobiernos compartan la responsabilidad en esta materia con la sociedad civil, de modo fundamental en el nivel local, donde las medidas para la integración deben ser implementadas. Además, dicha comunicación señala la demanda de inmigración laboral existente en Europa, tanto de trabajadores cualificados como no cualificados, haciendo, de este modo, una llamada de atención sobre la necesidad de canalizarla por vías legales.

El desarrollo normativo a nivel europeo relativo a las políticas de integración para las personas inmigrantes constituye sólo una parte de la política de inmigración, que ha

tendido a centrarse más en la vertiente del control de flujos⁴, de modo especial a partir del 11 de septiembre de 2001. Por su parte, el Consejo de Sevilla de 2002 enfatizó este aspecto como elemento central de actuación política a nivel comunitario.

No obstante, existen otras normas, por ejemplo, en el ámbito de la lucha contra la discriminación, que pueden entenderse como factores fundamentales para la integración de las personas inmigrantes: se trata de la “Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico”⁵, de junio de 2000; la “Directiva relativa al establecimiento de un marco legal para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación”, de noviembre del mismo año⁶; y el Programa de acción para luchar contra la discriminación 2001-2006⁷, que abordan, entre otras cuestiones, el concepto de discriminación indirecta y promueven la acción positiva.

Se deben señalar también una serie de propuestas de directiva elaboradas por la Comisión relacionadas con: la reagrupación familiar (diciembre 1999), los derechos de los residentes de larga duración (marzo de 2000), la entrada de trabajadores de terceros países (julio de 2001), o sobre la entrada de estudiantes y personas no activas (octubre 2002), que todavía no han sido aprobadas.⁸

Por otro lado, cabe mencionar el dictamen del Comité Económico y Social, titulado “La inmigración, la integración social y el papel de la sociedad civil organizada”, elaborado a finales de 2001, que ha dado lugar a un proceso de reflexión conjunta y que ha tenido reflejo en la reciente “Comunicación de la Comisión Europea sobre inmigración, integración y empleo”, de 3 de junio de 2003⁹.

El objetivo de esta comunicación, que se suma a la anterior elaborada por la Comisión Europea en noviembre de 2000, es profundizar en la configuración de un enfoque global sobre la integración de los inmigrantes en Europa, a partir de tres objetivos específicos: atender a las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, revisando las prácticas y experiencias sobre la política de integración a nivel nacional y comunitario; examinar el rol de la inmigración en relación a los objetivos marcados en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 –que en la presente década, la Unión Europea se convierta en la economía basada en la sociedad del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de combinar el crecimiento económico con la creación de empleo y la cohesión social– en un contexto de envejecimiento de la población; y delimitar, sobre estas bases, las prioridades y orientaciones políticas –incluyendo acciones a nivel comunitario– para promover la integración de los inmigrantes.

⁴ Si bien ésta incide de modo directo sobre las posibilidades reales de integración social, al influir sobre la entrada y estancia de forma regular.

⁵ Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000.

⁶ Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000.

⁷ Decisión del Consejo 2000/750/CE, de 27 de noviembre de 2000.

⁸ Pueden mencionarse otros documentos recientes, si bien fuera del ámbito de la integración social, como la Propuesta de mecanismo de coordinación para regular los flujos de inmigración (julio de 2001), el Plan de acción sobre la inmigración ilegal (noviembre de 2001), el Libro Verde sobre una política comunitaria de repatriación (abril de 2002), o la Comunicación sobre la integración de los temas de inmigración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países (diciembre de 2002).

⁹ COM (2003) 336 final, Bruselas 3.6.2003.

En este marco, la Comisión Europea considera que es necesario elaborar una política global y multidimensional sobre la integración de los inmigrantes. Dicha política tendría que partir de la base de considerar a la integración como un proceso continuo y en dos sentidos, basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los nacionales de terceros países con residencia legal y de las sociedades de acogida. Más concretamente, ello implica, por una parte, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de asegurar los derechos de los inmigrantes, de forma que las personas tengan la posibilidad efectiva de participar en la vida económica, social, cultura y civil; y, por otra, que los inmigrantes respetan las normas fundamentales y los valores de la sociedad de acogida, participando activamente en el proceso de integración y sin que ello suponga renunciar a su propia identidad.

Desde esta perspectiva, y considerando las diferentes categorías de inmigrantes, la Comisión Europea plantea la conveniencia de elaborar un enfoque integral y multidimensional de la integración, que contemple tanto los aspectos económicos y sociales como los culturales, religiosos, ciudadanía, participación y derechos políticos. Asimismo, se considera que, aunque existen variaciones entre las prioridades de los países y regiones, las políticas de integración deberían planificarse a largo plazo, en un marco coherente y global, pero que a la vez pudiera dar respuestas a las necesidades de los diferentes grupos. En este contexto, la Comisión identifica seis elementos clave para la conformación de un enfoque de este tipo:

- a) *Integración en el mercado de trabajo.* Se considera que el acceso al mercado de trabajo es una cuestión determinante para la integración de los inmigrantes, incidiendo en la conveniencia de aplicar medidas a fin de prevenir la concentración excesiva de la mano de obra inmigrante en empleos sumergidos o de baja calidad. En este sentido, uno de los aspectos que se destaca es la necesidad de potenciar el reconocimiento de las cualificaciones formales e informales, así como de la experiencia laboral de los inmigrantes. Asimismo, se apunta la necesidad de articular medidas de formación, y también de prevención de la discriminación y el racismo.
- b) *Educación y habilidades lingüísticas.* La educación constituye otro factor central para la integración, particularmente en lo que respecta al aprendizaje de la lengua del país de acogida. Asimismo, se enfatiza la importancia de la educación infantil y de la transmisión de valores de respeto y convivencia con los inmigrantes.
- c) *Vivienda.* Se incide en la necesidad de potenciar el acceso a una vivienda digna para los inmigrantes, previniendo así su excesiva concentración espacial en zonas urbanas deprimidas, que pueden acabar convirtiéndose en guetos.
- d) *Sanidad y servicios sociales.* Se plantea la necesidad de articular diversas medidas que faciliten el acceso de los inmigrantes a la atención sanitaria y social, como actuaciones de difusión y orientación para la población inmigrante, la formación del personal que trabaja en dichos servicios, o la incorporación laboral progresiva de personas de diferentes procedencias étnicas en la planificación y

desarrollo de los servicios de salud, con el fin de contribuir a prevenir la discriminación y eliminar las barreras culturales de la comunidad donde operan.

- e) *Entorno social y cultural.* Se considera importante reforzar la implicación de los inmigrantes en la vida civil, potenciando su participación en consejos escolares, asociaciones de vecinos, etc.
- f) *Nacionalidad, ciudadanía cívica y respeto por la diversidad.* En el Consejo de Tampere se planteó que los residentes legales de larga duración pudieran obtener la nacionalidad, un elemento que contribuye eficazmente a la integración. Posteriormente, se han planteado otros aspectos, como el concepto de ciudadanía cívica –definida como un núcleo de derechos y obligaciones que los inmigrantes adquieren con el tiempo– o la posibilidad de potenciar la participación política de los inmigrantes que tengan una residencia legal permanente, reconociéndoles el derecho al voto en los comicios locales.

Finalmente, cabe señalar que desde la comunicación se enfatiza la necesidad de reforzar la coherencia y coordinación entre las medidas relacionadas con la inmigración, la integración y las políticas de empleo a todos los niveles, así como potenciar la formación de “partenariados” entre las autoridades públicas –en los distintos niveles territoriales– y otros actores como los agentes sociales, ONG o asociaciones de los propios inmigrantes.

En el marco de referencia de las conclusiones alcanzadas en Tampere, y recogiendo el planteamiento de la comunicación de la Comisión, el Consejo Europeo de Salónica, celebrado en junio de 2003, considera que es necesario elaborar una política global y multidimensional sobre la integración de los inmigrantes. Dicha política tendría que partir de la base de considerar a la integración como un proceso continuo y en dos sentidos, como se ha mencionado anteriormente, basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los nacionales de terceros países con residencia legal y de las sociedades de acogida. Una política de este tipo debería cubrir factores como el empleo, la educación y la enseñanza de la lengua, servicios sociales y de salud, vivienda y asuntos urbanos, así como la cultura y la participación en la vida social.

En cuanto al desarrollo concreto de las medidas, aunque la responsabilidad principal de su elaboración sigue incumbiendo a los Estados miembros, se considera que las mismas medidas deberían articularse dentro de un marco comunitario coherente, que contemple al mismo tiempo la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural de la Unión Europea. Para facilitar la puesta a punto de este marco, se plantea la conveniencia de definir principios básicos comunes en esta materia.

Con el objetivo de avanzar en la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y de la Unión Europea, se subraya la importancia de impulsar la cooperación y el intercambio de información en el grupo recientemente creado de puntos nacionales de contacto sobre la integración. A este respecto, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente un informe anual sobre migración e integración en Europa para ordenar a escala de la Unión Europea los datos sobre migración y las prácticas y políticas

de inmigración e integración. Se considera que este informe –que debería incluir un análisis preciso y objetivo de los temas mencionados– ayudará a desarrollar y fomentar iniciativas políticas para una gestión más eficaz de la migración en Europa.

Asimismo, teniendo en cuenta la importancia de observar y analizar el fenómeno multidimensional de la migración, el Consejo Europeo considera relevante la creación de una Red Europea de Migración y estudiará la posibilidad de establecer en el futuro una estructura permanente. Finalmente, el Consejo considera que el éxito de esta política de integración depende de la participación eficiente de todos los posibles agentes. Desde esta perspectiva, se anima a los organismos competentes de la Unión Europea, a las autoridades nacionales y locales, a los sindicatos, a las agrupaciones de empresarios, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones de migrantes y a las organizaciones con fines culturales, sociales y deportivos, a participar en el esfuerzo común tanto a nivel nacional como de la Unión.

Vinculando la actividad de la Comisión con la de los gobiernos de los Estados miembro, puede apuntarse como tendencia la diferencia existente entre el enfoque de la primera, que ha venido orientándose hacia políticas más abiertas de inmigración, y los planteamientos de los Estados, en general centrados en políticas restrictivas y en la lucha contra la inmigración ilegal¹⁰.

II.2. LAS POLÍTICAS ESTATALES EN ESPAÑA

En relación con las políticas, a nivel estatal, para integración social de las personas inmigrantes en España, puede hacerse mención, en primer lugar, del Plan para la Integración de las Personas Inmigrantes de 1994, planteado en el marco de la orientación de la Comisión Europea sobre la necesidad de dar “una respuesta integrada y coherente, que combine realismo y solidaridad, a los desafíos que plantean a la Unión en su conjunto las presiones migratorias y la integración de los inmigrantes legales” recogida en la mencionada comunicación de la Comisión del mismo año.

Además de adoptar un total de veintiséis medidas en los ámbitos normativo, sociolaboral, educativo cultural, de convivencia territorial y de participación social, el plan estableció como instrumentos para la integración el Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Sólo algunos de los elementos del plan fueron puestos en práctica, entre ellos, los dos instrumentos. A mediados de 1998 se fijaron nuevas directrices para el bienio 1999-2000.

Atendiendo al enfoque sobre la integración social de este plan, puede citarse la consideración que en él se da a la misma: “La integración representa un largo proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida

¹⁰ Pajares, M. (2002): “La política europea de inmigración”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 20 nº I (2002).

económica y social del país de acogida, en un clima de respeto y aceptación mutuas”, perspectiva que no siempre va a ser reproducida en las políticas de integración.

Para el período 2001-2004 se aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Programa GRECO), que contiene cuatro líneas básicas de intervención, entre las cuales una se refiere a la integración de los inmigrantes en relación con los ámbitos mencionados más arriba, estableciendo siete objetivos acompañados de una serie de actuaciones. El apartado al respecto se titula “Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España” y estipula como objetivos:

- Alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes.
- Mejora de los procedimientos para la adquisición de la nacionalidad, mediante la reducción de los plazos de tramitación, considerando que representa un claro exponente de la integración en nuestra sociedad.
- Incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles.
- Acogida y atención de extranjeros que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.
- Actuación concertada para la ejecución de medidas de integración con Administraciones públicas y organizaciones no gubernamentales.
- Revisión de la estructura administrativa existente para atender a la tramitación de las autorizaciones y permisos que son solicitados por los inmigrantes.
- Lucha contra el racismo y la xenofobia.

Las críticas al Programa GRECO han sido múltiples, pudiéndose destacar los siguientes aspectos¹¹: En primer lugar, retomando el concepto de integración social, puede decirse que el manejo por este programa tiene un planteamiento unidireccional relacionado con la asimilación. Así, en el mismo se dice que “un objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración debe ser la adaptación de los nuevos inmigrantes y extranjeros en España, en la sociedad a la que van a pertenecer, a la que sumarán su esfuerzo personal, en la que cotizarán al Sistema de Seguridad Social y en la que pagarán impuestos cuando así lo exija su nivel retributivo (...). El marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo, dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar, en

¹¹ Se trata de aspectos que han sido señalados, entre otros lugares, en la valoración del programa por parte de la comisión ad hoc del Foro para la inmigración a finales de 2000, así como por parte de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son valores en los que creemos firmemente (...).”

Como puede verse, la bidireccionalidad del proceso de integración está ausente en esta perspectiva, entendiéndose exclusivamente como una dinámica *desde* las personas inmigrantes *hacia* la sociedad de acogida. En otro momento, al abordar las acciones de integración vinculadas al área de la educación, se afirma que “para que la educación se convierta en un mecanismo para la integración social de los inmigrantes en nuestra sociedad, se realizarán programas educativos específicos para los segmentos de población inmigrante para quienes el proceso de culturización resulte más difícil de llevar a cabo”. Este concepto de “culturización” poco tiene que ver con un proceso bidireccional de integración, potenciado, entre otros, por la comunicación de la Comisión Europea de noviembre de 2000.

El Consejo Económico y Social de España realizó una valoración del Programa GRECO¹² que apunta en este sentido, teniendo en cuenta, además, una serie de datos sobre la percepción de la inmigración¹³ por parte de la sociedad autóctona que, según este organismo, revelan la “necesidad de acciones dirigidas tanto hacia la sociedad de acogida como hacia los inmigrantes”. Así, el CES señala que “no se consideró en el plan el hecho de que la sociedad española tuviera que adaptarse a la nueva situación, sino que serían sólo los inmigrantes los que habrían de ajustarse a ella. Nada menos cierto si se tiene en cuenta (...) el escaso grado de contacto cotidiano con extranjeros por parte de los españoles, los arraigados prejuicios en torno a determinadas nacionalidades y la presencia de actitudes que, si no xenófobas, cabría calificar como denotadoras de cierto recelo hacia otras culturas o hacia la idea de compartir sociedad y, sobre todo, trabajo con los extranjeros”.

Otras críticas al Programa GRECO giran en torno a la ausencia de asignación presupuestaria y de especificación del origen de los recursos y su gestión; la falta de medidas concretas para fomentar la integración, así como para la implicación de las Administraciones autonómicas y locales; la no incorporación de la participación activa de los agentes sociales; la reproducción de algunos estereotipos negativos sobre inmigración y la utilización del término “ilegal” para referirse a los inmigrantes en situación irregular o indocumentados; el enfoque reduccionista en el tratamiento de los derechos sociales de las personas inmigrantes y la invisibilidad de la inmigración en situación irregular; la vinculación entre inmigración y delincuencia; la falta de un planteamiento que refleje la colaboración de España en el desarrollo de la política europea en materia de inmigración; y la marginalización de la función del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

La elaboración del Programa GRECO tuvo lugar en el contexto de la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en

¹² En *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000*, Consejo Económico y Social.

¹³ CIS, Estudio 2383, Barómetro febrero de 2000; CIS Estudio 2409, Barómetro febrero 2001.

España y su integración social, por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de febrero, que supuso el recorte de algunos derechos que habían sido introducidos por la normativa anterior, perjudicando especialmente a los inmigrantes en situación irregular.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han ido desarrollando medidas relacionadas con la integración de los inmigrantes en terrenos como la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad o la juventud, entre otros, a través de planes generales o incluso de algunos programas específicos. Con el objetivo de integrar, coordinar y sistematizar las medidas de integración para las personas inmigrantes, y en el marco de la descentralización de competencias, algunas Comunidades Autónomas han elaborado y aprobado planes regionales para la inmigración (o planes para la integración social de las personas inmigrantes, según la denominación en cada caso), acompañados de diferentes diseños institucionales para su implementación. La primera experiencia de establecimiento de este tipo de planes se sitúa a principios de la década de los noventa: es el caso de Cataluña, con un plan que comienza en 1993, con anterioridad a la aprobación del primer plan estatal. En la actualidad, otras regiones han elaborado este tipo de planes, que constituyen el objeto de la presente investigación.

Finalmente, a nivel local, se han desarrollado también actuaciones encaminadas a fomentar la integración social de las personas inmigrantes, existiendo incluso algunas experiencias de planes locales para la inmigración, como el es caso de Huesca o Lérida, por poner algunos ejemplos. Además, en el contexto de la “segunda descentralización”, el nivel local puede cobrar una mayor importancia como futuro objeto de estudio en relación con las políticas de integración de inmigrantes.

A partir de este panorama descrito de modo resumido, surge la necesidad de ahondar en el estudio comparado a nivel territorial del desarrollo por parte de las Administraciones públicas de políticas para la integración de los inmigrantes, con el objetivo de profundizar en el conocimiento de la naturaleza y estructura de las mismas, en concreto de los planes autonómicos de integración social para las personas inmigrantes.

III. LOS PLANES AUTONÓMICOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

III.1. INTRODUCCIÓN

La presencia de las personas inmigrantes en España. Una aproximación cuantitativa

Desde mediados de la década de los ochenta se ha producido en España una creciente llegada de inmigrantes, cambiando el papel que históricamente ha tenido como país emisor y pasando a ser un importante foco de recepción. Un cambio especialmente intenso en los últimos años que explica la importancia del fenómeno migratorio en nuestro país, a pesar de que las personas inmigrantes en relación a la población total se sitúan en el 3,8%¹⁴ si se consideran a todos los residentes extranjeros censados, o ligeramente por debajo del 3% si se consideran los extranjeros que provienen de países no industrializados. Cifras inferiores a las que mantienen la mayoría de los países de la Unión Europea.

Con el objetivo de poder tener una visión general de la presencia de inmigrantes en las distintas Comunidades Autónomas, se ofrece en estas páginas una aproximación cuantitativa que busca únicamente apoyar un mejor encuadrando de los planes de integración social de los inmigrantes a nivel regional, sin profundizar en las fuertes limitaciones estadísticas de las distintas fuentes.

Así, tomando como fuente las estadísticas del Ministerio del Interior y del de Trabajo y Asuntos Sociales -sin olvidar, en este caso, las limitaciones que presentan en relación al registro del volumen importante de inmigración irregular- se constata que de un total de 360.655 *residentes extranjeros*¹⁵ en 1991, se ha pasado a 1.109.060 en 2001 (Tabla III.1.1). La presencia de los mismos se ha triplicado en diez años y, entre 1999 y 2001, ha crecido casi en un 40%, representando en este último año un 2,74% del total de la población residente en España¹⁶.

El crecimiento se ha producido en todas las Comunidades Autónomas, especialmente en algunas regiones que partían de niveles bajos en 1991, como La Rioja y Castilla-La Mancha, cuyos extranjeros residentes crecieron en más de seis veces hasta 2001, o Aragón, donde se multiplicaron por más de cuatro. Un caso extremo es el de Melilla, donde los residentes extranjeros crecieron en más de once veces. En ritmo de crecimiento entre 1991 y 2001 le siguen, por este orden, Cataluña, que sí partía con niveles altos de presencia de residentes extranjeros al principio de este período, Murcia, Ceuta, Extremadura, Cantabria, Navarra, Andalucía, Castilla y León, Madrid, Canarias, Baleares,

¹⁴ Una cifra que asciende al 4,7% si se consideran los datos provisionales del Padrón revisado, a enero de 2002. Ver INE (2003).

¹⁵ Extranjeros con permiso de residencia en vigor.

¹⁶ A 31 de diciembre de 2001, según estimaciones del INE.

Tabla III.1.1.1. Residentes extranjeros en España por CC.AA. 1991-2001

(Números absolutos anuales, variación porcentual 1991-2001 y 1999-2001, y proporción en el total de la población residente en 2001)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	V % 91-01	V % 99-01	% 2001 en pobl.
TOTAL	360.655	393.100	430.422	461.364	499.773	538.450	609.813	719.647	801.329	895.720	1.109.060	207,75	38,40	2,74
Andalucía	48.722	54.029	56.298	61.437	67.127	70.725	83.943	95.970	109.129	132.428	157.157	222,56	44,01	2,15
Aragón	4.702	5.210	6.160	6.305	6.877	6.290	9.747	11.877	15.449	17.590	25.001	431,71	61,83	2,14
Asturias	5.774	6.030	6.080	6.282	6.562	6.515	7.483	8.682	9.522	9.519	10.398	80,08	9,20	0,99
Baleares	20.631	20.947	24.025	25.895	28.111	30.709	32.051	40.399	38.959	45.772	47.599	130,67	22,15	5,81
Canarias	34.911	38.949	44.286	47.427	53.188	56.233	58.890	68.848	68.347	77.594	87.483	150,59	28,00	4,98
Cantabria	1.749	1.960	2.395	2.650	2.864	3.078	3.469	3.910	4.546	5.388	6.840	291,08	50,46	1,22
C-La Mancha	2.980	3.696	4.732	5.573	6.516	6.670	9.347	11.374	12.739	15.835	22.451	653,39	76,24	1,30
CyLeón	10.547	11.895	13.030	13.864	14.628	15.011	17.422	20.113	22.908	24.338	30.262	186,93	32,10	1,23
Cataluña	60.800	72.291	76.244	83.296	106.809	114.264	124.550	148.803	183.736	214.996	280.167	360,80	52,48	4,49
C. Valenciana	47.458	50.210	53.489	56.163	57.790	59.952	64.821	69.972	80.594	86.994	101.368	113,60	25,78	2,46
Extremadura	3.071	3.472	3.951	4.516	5.060	4.516	7.266	9.063	9.784	10.508	12.535	308,17	28,12	1,16
Galicia	12.598	14.087	15.392	16.431	16.833	17.615	19.241	21.140	22.523	24.141	26.612	111,24	18,15	0,98
Madrid	81.164	83.286	89.031	93.610	93.031	111.116	115.983	148.070	158.885	162.985	231.295	184,97	45,57	4,41
Murcia	6.286	5.581	4.550	6.549	7.390	7.939	9.643	15.731	16.319	22.823	27.512	337,67	68,59	2,40
Navarra	2.565	2.882	3.564	3.784	4.202	4.693	4.850	6.385	8.131	11.002	9.560	272,71	17,57	1,76
P. Vasco	9.412	10.935	12.304	12.262	13.569	13.135	15.647	16.995	18.622	18.822	19.515	107,34	4,80	0,94
La Rioja	984	1.131	1.266	1.348	1.659	1.893	2.530	3.253	4.768	5.915	7.488	660,98	57,05	2,79
Ceuta	472	562	577	628	776	548	903	1.196	3.439	2.150	2.025	329,03	-41,12	2,68
Mellilla	313	334	502	847	1083	747	594	1.054	3.038	3.424	3.618	1055,91	19,09	5,39
Otros (NC)	5.516	6.068	9.546	12.497	5.698	6.801	21.433	16.812	9.891	3.496	544	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario de Migraciones 2002, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; y Anuario Estadístico de Extranjería 2001, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Ministerio del Interior.

C. Valenciana, Galicia, País Vasco y Asturias. Si se toma el período 1991-1999, el panorama es algo distinto, destacando por su ritmo de crecimiento (entre el 50 y el 75% aproximadamente), por este orden, Castilla – La Mancha, Murcia, Aragón, La Rioja, Cataluña y Cantabria.

Los datos de 2001 indican que las regiones con mayor presencia de residentes extranjeros son Cataluña (280.167), Madrid (231.295), Andalucía (157.157), Comunidad Valenciana (101.368) y Canarias (87.483), panorama que tenía ya lugar en 1991, aunque con algún cambio en el orden de las regiones: a la cabeza estaba Madrid en vez de Cataluña. Como puede verse, las Comunidades que más residentes extranjeros tenían en 2001 no son las que han crecido a un mayor ritmo desde 1991, a excepción de Cataluña que partía con niveles altos de presencia de residentes extranjeros y además creció a un ritmo también alto, en comparación con otras regiones.

Desde otra perspectiva, si se analiza la presencia de residentes extranjeros en relación al total de la población residente en 2001 se observa un panorama diferente, destacando, además de Melilla (con más de un 5% de residentes extranjeros), Baleares y Canarias, con tradicional presencia de residentes de países de la Unión Europea (con un 5,81% y 4,98% respectivamente), seguidas de Cataluña y Madrid (con un 4,49% y 4,41% respectivamente).

A nivel provincial, destacan algunas provincias pertenecientes a aquellas Comunidades con mayor presencia de residentes extranjeros, lo que indica aún más la tendencia a la concentración: además de Madrid, que ocuparía el primer lugar, destacan Barcelona, con 206.395 residentes extranjeros; Málaga, con 62.957; Alicante, con 62.664, y Las Palmas, con 51.219¹⁷.

Pese a la utilidad del conocimiento de estos datos, la diferenciación de los residentes extranjeros según su origen de procedencia resulta la información verdaderamente relevante para el análisis de la realidad de la inmigración y como contexto para las políticas de integración que a ella se refieren (recordando nuevamente la limitación de las fuentes aquí utilizadas), sabida la diferencia en el uso social de los conceptos “extranjero” e “inmigrante”. Así, los datos ahora comentados dan un panorama sobre la presencia de aquellos “residentes extranjeros de países menos desarrollados o más pobres, emisores de población”, es decir, en términos de las estadísticas aquí utilizadas, lo que podría entenderse como “inmigrantes”.

Los datos recogidos en la Tabla III.1.2 aportan información sobre el origen de los residentes extranjeros por áreas geográficas, según las categorías utilizadas por el Anuario de Extranjería, y reflejan que la tercera parte de los residentes extranjeros en España provenían en 2001 del Espacio Económico Europeo y que no pueden ser considerados inmigrantes en el sentido que se utiliza en este análisis¹⁸. Le siguen muy de cerca los

¹⁷ Los datos a nivel local no se han reflejado en una tabla, pero también están recogidos en el Anuario Estadístico de Extranjería 2001.

¹⁸ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

residentes extranjeros provenientes de África e Iberoamérica, que suponen respectivamente un 27,42% y un 25,59%. Entre ambos sumaban algo más de la mitad del total de residentes extranjeros en España.

Por países, y excluyendo aquellos que pertenecen al Espacio Económico Europeo así como a América del Norte, en 2001 eran mayoritarios en España los residentes que provienen de Marruecos (234.937), seguidos de los procedentes de Ecuador (84.699) y Colombia (48.710), que sumaban en conjunto el 33,21% del total de residentes extranjeros. Le siguen en importancia China, Perú y República Dominicana, con cifras entre 36.000 y 29.000 residentes. Los residentes extranjeros de los seis países mencionados hasta ahora suponían en 2001 el 42,16% de los residentes extranjeros en España. Como otros países de origen de importancia entre los residentes extranjeros que podrían entenderse como “inmigrantes” puede destacarse, tras los anteriores y en este orden, Rumanía, Cuba y Argentina (con más de 20.000 residentes en España), Argelia, Filipinas y Paquistán (con cifras entre 15.000 y 14.000 residentes aproximadamente) y, finalmente, Senegal y Polonia (con algo más de 11.000 residentes extranjeros cada uno). Los residentes extranjeros del conjunto de los países señalados representan el 54,23% del total de los residentes extranjeros en España.

Finalmente, cabe hacer un breve comentario sobre la distribución de los inmigrantes por Comunidades Autónomas. En este caso, puede tomarse como dato orientativo a los residentes pertenecientes al Régimen General¹⁹, que suponían en 2001 el 59,44% de los residentes extranjeros en España. Los residentes del Régimen Comunitario eran superior en número a los del Régimen General en siete regiones: Baleares, Canarias, Asturias, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco y Ceuta. En Andalucía, Cantabria, Navarra y Melilla las cantidades de ambos tipos de residentes extranjeros se aproximaban. En el resto de Comunidades Autónomas eran mayoría los residentes del Régimen General: en Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas con mayor número de residentes extranjeros del Régimen General eran en 2001, por este orden: Cataluña (206.442), Madrid (165.426), Andalucía (80.713), Comunidad Valenciana (43.540) y Canarias (31.722). Le siguen Murcia, Aragón y las dos Castillas (con entre aproximadamente 19.000 y 17.000 residentes extranjeros de Régimen General), y Baleares, Extremadura, Galicia y País Vasco (con entre 9.500 y 7.500). Finalmente se encuentran, por este orden, La Rioja, Navarra, Asturias, Cantabria, Melilla y Ceuta.

¹⁹ Los dos regímenes principales de los permisos de residencia son el Régimen Comunitario y el Régimen General. Al Régimen Comunitario pertenecen los extranjeros residentes en España que provienen de países del Espacio Económico Europeo, así como sus familiares y los familiares de españoles (lo que incide en explicar que en 2001 hubiese un 26,36% de extranjeros de terceros países incluidos en este régimen, fundamentalmente procedentes de Iberoamérica y, en segundo lugar, de África). Al Régimen General pertenecen los residentes del resto de los países (que por falta de vinculación con residentes del Espacio Económico Europeo o familiares de los mismos o de españoles quedan fuera del Régimen Comunitario). Cabe aclarar, a este respecto, que los residentes extranjeros originarios de Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza y Japón, que pertenecerían al Régimen General (si no tienen la mencionada vinculación), suponían en 2001 15.132, es decir, un 2,29% de los residentes del Régimen General, lo que permite utilizar de forma aproximativa a los residentes extranjeros bajo dicho régimen como factor indicativo de la inmigración regular.

Por otra parte, si se considera el peso de los residentes extranjeros del Régimen General en relación a la población total (Tabla III.1.3), que ofrece un resultado del 1,63% a nivel nacional, se puede observar un grupo de Comunidades Autónomas que concentran una mayor nivel relativo, formado por Cataluña (3,31%), Madrid (3,15), Melilla (2,79), Navarra (2,07). Un segundo grupo en torno a la media estaría compuesto por Murcia (1,86%), Canarias (1,81%), Aragón (1,65%), Baleares (1,16%), Andalucía (1,10%) y Comunidad Valenciana (1,06%), quedando el resto a niveles significativamente inferiores a la media nacional.

Tabla III.1.2. Porcentaje de residentes extranjeros según origen, a 31 de diciembre de 2001

Origen	Residentes extranjeros	% sobre el total de residentes extranjeros
TOTAL	1.109.060	100
Continente		
Espacio Económico Europeo (1)	331.352	29,88
Países europeos no pertenecientes al EEE	81.170	7,32
Estados Unidos y Canadá	15.020	1,35
África	304.149	27,42
Iberoamérica	283.778	25,59
Asia	91.552	8,25
Oceanía	944	0,09
Apátridas	466	0,04
No consta	629	0,06
Países mayoritarios (excepto países del EEE y Norteamérica)		
Marruecos	234.937	21,1
Ecuador	84.699	7,64
Colombia	48.710	4,39
Sumas anteriores	368.346	33,21
China	36.143	3,26
Perú	33.758	3,04
Rep. Dominicana	29.314	2,64
Sumas anteriores	467.561	42,16
Rumanía	24.856	2,24
Cuba	21.467	1,94
Argentina	20.412	1,84
Argelia	15.240	1,37
Filipinas	14.716	1,33
Pakistán	14.332	1,29
Senegal	11.553	1,04
Polonia	11.342	1,02
Suma total	601.479	54,23

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Extranjería 2001.

(1) Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Esta aproximación al mapa de la distribución de la población inmigrante en relación a la población total, desde una perspectiva regional, aunque aporta una información útil para el objetivo de contextualizar los planes autonómicos, queda relativizada si se acude a otras fuentes. Así, si se utiliza el Censo de la Población de 2001 (Tabla III.1.4) y se excluye de la población extranjera censada a los provenientes de países integrados en la Unión Europea y América del Norte, como aproximación al fenómeno propiamente migratorio²⁰, su cifra se sitúa en torno a 1,2 millones de personas, que significan un 2,9% de la población total.

También sufre algún cambio significativo la diferente posición de las CC.AA. en cuanto al peso de la población inmigrante sobre la población total. Así, Madrid pasa a ocupar

Tabla III.1.3. Residentes extranjeros de Régimen General en 2001 por CC.AA.
(Porcentaje de extranjeros de R.G. en el total de residentes extranjeros, distribución de los residentes extranjeros de R.G. –números absolutos y %- y porcentaje de residentes extranjeros de R.G. en el total de la población residente)

	% extranjeros de R.G. en total residentes extranjeros	Extranjeros Régimen General		% extranjeros de R.G. en total población residente
		N	%	
Cataluña	73,69	206.442	31,32	3,31
Madrid	71,52	165.426	25,10	3,15
Andalucía	51,36	80.713	12,24	1,10
C. Valenciana	42,95	43.540	6,61	1,06
Canarias	36,26	31.722	4,81	1,81
Murcia	77,67	21.369	3,24	1,86
Aragón	76,99	19.248	2,92	1,65
Castilla - La Mancha	79,74	17.903	2,72	1,04
Castilla y León	56,38	17.061	2,59	0,69
Baleares	19,92	9.479	1,44	1,16
Extremadura	72,33	9.066	1,38	0,84
Galicia	32,24	8.581	1,30	0,32
País Vasco	38,21	7.457	1,13	0,36
La Rioja	74,07	5.546	0,84	2,07
Navarra	54,33	5.194	0,79	0,96
Asturias	43,17	4.489	0,68	0,43
Cantabria	52,18	3.381	0,51	0,64
Melilla	51,80	1.874	0,28	2,79
Ceuta	31,31	634	0,10	0,84
No consta	9,93	54	0,01	-
Total	59,44	659.179	100	1,63

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Extranjería 2001.

²⁰ Delimitación que requiere una mayor depuración, en la medida que incluye extranjeros provenientes de países como Noruega, Suiza, Japón o Australia.

el primer puesto, con un 6% de población inmigrante, seguida de Murcia (5,3%), Baleares (4,4%), La Rioja (4,2%), Cataluña (4,1%), Navarra (3,8%), Comunidad Valenciana (3,3%) y Canarias (3,1%). Aragón se sitúa en la media nacional, con el 2,9%, seguida de Castilla-La Mancha, Andalucía, Cantabria y el resto de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, y recordando las limitaciones de las diferentes fuentes utilizadas -y su enseñanza de las dificultades para un conocimiento preciso del fenómeno migratorio en España, que será necesario desarrollar en el futuro-, cabe señalar que las distintas Comunidades Autónomas en las que la población inmigrante tiene un mayor peso relativo cuentan con planes específicos para la integración social de los inmigrantes, con la excepción de la Comunidad Valenciana y de La Rioja, que están en fase de elaboración, lo que viene a apuntar la mayor sensibilidad política y social hacia los problemas de la inmigración en aquellas Comunidades en las que ésta tiene una mayor presencia.

Tabla III.1.4. Población total, población extranjera y población inmigrante censada en 2001 (Unidad: personas y %)

	Población total (PT)	Población extranj. censada (PC)	Población inmigrante (PI)	PC/PT %	PI/PT %	PI % s/total
TOTAL NACIONAL	40.847.371	1.572.017	1.185.779	3,8	2,9	100,0
Madrid	5.423.384	366.099	324.483	6,8	6,0	27,4
Murcia	1.197.646	69.556	63.587	5,8	5,3	5,4
Baleares	841.669	68.826	36.736	8,2	4,4	3,1
La Rioja	276.702	12.865	11.654	4,6	4,2	1,0
Cataluña	6.343.110	310.307	257.141	4,9	4,1	21,7
Navarra	555.829	24.274	20.859	4,4	3,8	1,8
Comunidad Valenciana	4.162.776	217.673	136.382	5,2	3,3	11,5
Canarias	1.694.477	97.950	52.623	5,8	3,1	4,4
Aragón	1.204.215	38.314	34.586	3,2	2,9	2,9
Castilla-La Mancha	1.760.516	40.668	37.796	2,3	2,1	3,2
Andalucía	7.357.558	178.130	101.730	2,4	1,4	8,6
Cantabria	535.131	8.661	6.807	1,6	1,3	0,6
Castilla y León	2.456.474	37.674	28.827	1,5	1,2	2,4
País Vasco	2.082.587	31.168	22.381	1,5	1,1	1,9
Asturias	1.062.998	13.254	9.430	1,2	0,9	0,8
Extremadura	1.058.503	11.271	8.883	1,1	0,8	0,7
Galicia	2.695.880	35.152	21.968	1,3	0,8	1,9

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo de Población 2001, INE.

* Se ha excluido de la clasificación por CC.AA. a las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla, por sus características específicas.

** La población considerada como inmigrante en esta tabla expresa la exclusión de los residentes extranjeros que provienen de la Unión Europea y de América del Norte.

Las comunidades con planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes

Un primer paso en la presente investigación consistió en recopilar información sobre aquellas Comunidades Autónomas que disponen de planes aprobados para la integración de los inmigrantes. El resultado, en el primer semestre de 2003, es de ocho regiones con planes plurianuales que comienzan entre 2001 y 2002, concluyendo la mayoría en 2004. Se trata de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra. La mayor parte de ellos se titulan planes “para la inmigración” (“de inmigración”, en el caso de Cataluña), excepto dos, los de Murcia y Navarra, que incluyen en el título el concepto de integración social. Por su parte, el plan de Baleares se refiere a la “atención” de los inmigrantes²¹.

Los ámbitos institucionales responsables de los planes varía, pudiéndose mencionar dos grupos principales: los liderados por la Consejería de Gobernación o Departamento de Presidencia (como es el caso de los planes de Andalucía y Cataluña) y los que dependen de las estructuras vinculadas a los asuntos sociales, servicios sociales, bienestar social o política social, que constituyen el resto.

Cuadro III.1.1. Comunidades con planes autonómicos para la inmigración

CC AA	Nombre del plan Ámbito institucional	Vigencia
Andalucía	<i>I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía</i> Consejería de la Gobernación. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias	2001-2004
Aragón	<i>Plan Integral para la Inmigración en Aragón</i> Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. Oficina para la Inmigración	2002-2004
Baleares	<i>Plan de Atención a la Inmigración en Illes Balears</i> Conselleria de Bienestar Social	2001-2004
Canarias	<i>Plan Canario para la Inmigración</i> Consejería de Empleo y Asuntos Sociales	2002-2004
Cataluña	<i>Plan Interdepartamental de Inmigración</i> Departament de la Presidència. Secretaria per a la Inmigració	2001-2004 (2º plan)
Madrid	<i>Plan Regional para la Inmigración</i> Consejería de Servicios Sociales	2001-2003
Murcia	<i>Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia</i> Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social	2002-2004
Navarra	<i>Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante</i> Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud	2002-2006

²¹ Dado que el contenido de los planes en cuanto a las áreas de intervención no es sustancialmente diferente, a lo largo de este documento se utiliza indistintamente “planes para la inmigración” y “planes para la integración social de las personas inmigrantes”, si bien la diferencia conceptual merecía la reflexión realizada.

Además de estos ocho planes, en el marco del segundo gran objetivo de la investigación -el análisis de las medidas de integración- y, dentro de él, en relación con el ámbito del empleo y la formación, se ha tenido en cuenta el *Acuerdo para la integración social y laboral de la población inmigrante en Castilla y León*, desarrollado en el marco del Acuerdo para el Impulso del Diálogo Social en dicha Comunidad, con una vigencia de 2003 a 2005.

Cabe señalar que, en el período de realización de la investigación, otras Comunidades Autónomas se encontraban en fases próximas a la aprobación de planes para la integración social de los inmigrantes, como es el caso de la Comunidad Valenciana, el País Vasco o La Rioja.

Los planes objeto de análisis comparten, en la mayoría de los casos, una estructura general común caracterizada por: una introducción y presentación del plan, la aportación de datos estadísticos que dan una panorámica de la inmigración en la región, una descripción del marco normativo (en la mayor parte de los casos se hace referencia a los niveles europeo, estatal y autonómico), la formulación de los objetivos y filosofía general del plan, un gran apartado constituido por las medidas a desarrollar, estructuradas por áreas de intervención y, finalmente, algunas referencias a la coordinación, evaluación y seguimiento y, en su caso, al presupuesto.

Existen, no obstante, algunas particularidades en relación con esta estructura general. Por ejemplo, el plan de Baleares no incluye un apartado específico sobre el marco normativo, sino que se refiere brevemente a él al principio de cada una de las áreas de intervención; el plan de Murcia no aborda este aspecto; y el plan de Cataluña incorpora, en relación con la legislación, un segundo documento titulado “Informe sobre derecho comparado de la inmigración”²² que aborda los casos de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, así como el marco de la Unión Europea.

Para profundizar en el análisis de los planes desde una perspectiva global y comparativa, se han tenido en cuenta una serie de factores relevantes en la valoración de los mismos que constituyen el objeto de las siguientes páginas. Se trata de ver la naturaleza de los planes ante:

- El enfoque sobre la integración social de las personas inmigrantes.
- El diagnóstico de la situación de partida.
- Las áreas de intervención.
- Factores complementarios en la formulación de las actuaciones.
- Presupuesto.
- Seguimiento y evaluación.
- Coordinación.
- Participación.

²² Este informe aborda seis aspectos: entrada y denegación; permisos de trabajo y residencia y adquisición de nacionalidad; infracciones y sanciones, tratamiento de la irregularidad y garantías de los derechos de los extranjeros; los derechos y las políticas sociales y culturales; educación, religión y cultura, con especial consideración del islamismo; organización político-administrativa y convenios internacionales.

A efectos de enmarcar el tipo de análisis realizado, cabe recordar que el objetivo de la presente investigación es el estudio de los planteamientos recogidos en los planes, tanto en relación con los aspectos señalados como con las medidas de integración, y no de su desarrollo y ejecución, lo que correspondería a otra fase de trabajo. Por este motivo, son los textos de los planes las principales fuentes de información, si bien la realización de entrevistas a responsables sindicales del ámbito autonómico ha permitido aportar algunos matices que serán incorporados en el informe, y que tienen que ver fundamentalmente con el diagnóstico de partida, el presupuesto, la evaluación, la coordinación y la participación, además de haber transmitido una valoración general sobre el contenido y actuaciones previstas.

III.2. ENFOQUE SOBRE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

A través sus textos, principalmente en apartados destinados a definir la filosofía y objetivos generales, los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes analizados expresan cuál es su enfoque sobre la integración. Este enfoque constituye el objeto del presente epígrafe, si bien el análisis de las medidas concretas, realizado en el capítulo IV, constituye el espacio en donde observar las perspectivas adoptadas en relación con cada área de intervención.

III.2.1. El carácter bidireccional del proceso de integración social

Todos los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes realizan algún tipo de referencia a la naturaleza bidireccional del proceso de integración, reconociendo la necesidad de la actuación sobre la sociedad de acogida. Como ejemplos, cabe destacar algunas citas:

“(...) una auténtica integración entre población inmigrante y población receptora (...) se basa en el criterio de la reciprocidad, que está tan lejos de la mera inserción pasiva que niega la identidad cultural del inmigrante, como de la segregación que aísla y empobrece el pluralismo cultural; este enfoque es el que, por medio de una integración voluntaria y racional, suma valores en lugar de fraccionar y fragmentarlos” (*Plan de Andalucía*).

“La consideración de la inmigración exige tener en cuenta también a la sociedad de acogida y trabajar simultáneamente con ambas poblaciones. Se trata de un proceso de interacción que sólo tendrá éxito si se da adaptación y negociación de identidad por ambas partes. De esta forma, se evitará el reduccionismo de considerar la inmigración como problema social, negando la contribución de ésta al enriquecimiento cultural y social (no sólo económico) del conjunto de la sociedad. La sensibilización social sobre la inmigración, el rechazo al racismo y xenofobia, y la interculturalidad como valor intrínseco son elementos que han inspirado la elaboración del plan y que presiden todas y cada una de las medidas que se vayan a desarrollar” (*Plan de Aragón*).

“(…) la integración social no puede entenderse únicamente referida a los inmigrantes, en cuanto esfuerzo que deben hacer para asimilar²³ la cultura del país y región de acogida y adaptarse, aún sin perder su identidad diferencial, a las características y funcionamiento de sus instituciones. Hace referencia también a la población autóctona. La sociedad de acogida, cualquiera que sea, puede pretender de quien desea integrarse en ella que se adapte a su entramado socioinstitucional, pero, a la vez, está obligada a corresponder con la misma apertura y adaptación a modos diferentes de ser y comportarse. A la larga, la integración social así entendida se traducirá en un progreso social” (*Plan de Madrid*).

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 hacia ellos, la integración es imposible. 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 proyecto 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” (*Plan de Murcia*).

La sensibilización a la sociedad de acogida ocupa un lugar importante entre las acciones previstas por los planes. Todos ellos contemplan un apartado a este respecto. Los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra incluyen un área de intervención titulada “Sensibilización social”. En otros casos, esta cuestión está presente dentro de otras áreas principales de intervención. El plan de Canarias, dentro de las “Medidas de carácter general”, contempla dos objetivos titulados “Promoción de las actitudes sociales de tolerancia y solidaridad, así como de la interculturalidad” y “Promoción de la tolerancia de los y las jóvenes”; el plan de Baleares se refiere a “favorecer el respeto a la diversidad cultural”, dentro del área de intervención de “Cultura y convivencia”; el plan de Murcia plantea el objetivo de “Realizar acciones de sensibilización y aprecio de la cultura e historia propias de los países de origen de los flujos, poniendo de relieve la diversidad cultural y el desarrollo de nuevas formas de expresión cultural” dentro del área de intervención “Cultural y Turística”; y el plan de Madrid aborda la sensibilización social dentro de “Otros programas”.

²³ La utilización del concepto de asimilación resultaría, no obstante, contradictorio con el enfoque bidireccional defendido.

Si bien la sensibilización social es concebida en los planes como un aspecto central en la intervención en la sociedad de acogida, los mismos también contemplan, en diferente grado y según las distintas áreas de intervención, como se verá en el Capítulo IV, medidas concretas que apuntan qué aspectos nuevos o qué cambios concretos la sociedad de acogida va a asumir en su funcionamiento (en la educación, servicios sociales, sanidad, etc.) en respuesta a la bidireccionalidad del proceso de integración.

III.2.2. Los “principios” de la integración social

El enfoque acerca de la integración social de las personas inmigrantes, además de a través del análisis concreto de las medidas –lo que constituye, como se ha dicho, el objeto de la segunda parte de esta investigación– puede observarse en lo que varios de los planes denominan “principios”. Gran parte de ellos son comunes a todos los planes, y se reflejan bien de manera estructurada (en forma de lista, bajo el título “principios”²⁴) o de modo más disperso en las reflexiones introductorias del plan²⁵.

Entre estos principios pueden distinguirse aquellos que se refieren al *concepto de integración social* y aquellos que tienen que ver con el desarrollo de la *acción para la consecución de la integración social*. Así, cabría hablar de principios generales y principios operativos en relación con la integración social.

A) Los principios generales

Los principios generales que fundamentan los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes son: *normalización, igualdad, integralidad-transversalidad, globalidad e interculturalidad*, cuya definición se refleja a continuación²⁶.

- *Normalización*: integración de la población inmigrante en los sistemas generales de prestación de servicios, desarrollando las adaptaciones necesarias para su adecuada atención.

Si bien desde los planes se señala que ésta debe ser la dirección a seguir y varias de las medidas concretas reflejan esta concepción, también se contempla la atención especializada para dar respuesta a demandas concretas de la población inmigrante, existiendo igualmente medidas de este tipo. En la propia definición que realizan del concepto de “normalización”, el plan de Aragón y el de Cataluña, por ejemplo, recogen esta idea:

²⁴ Es el caso de los planes de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid y Navarra. La formulación estructurada de los principios por parte de estos planes es el motivo por el que se utilizarán en mayor medida citas provenientes de los mismos. Por otro lado, cabe señalar la formulación prácticamente idéntica de estos principios por parte de los dos primeros planes.

²⁵ Es el caso de los planes de Baleares y Murcia.

²⁶ Además, el plan de Madrid contiene un principio sobre “la familia como institución básica para la integración”, que será abordado después de los otros principios.

“La atención a la población inmigrante se realizará, de forma general, en el ámbito de los servicios existentes para el conjunto de la población evitando la creación de estructuras paralelas. El derecho a la diferencia y el respeto a la identidad merecen especial atención, implicando la necesidad de articular servicios específicos que faciliten el acceso de este colectivo a los sistemas normalizados en condiciones de igualdad con los nacionales. Esto significa que la intervención con este colectivo debe establecer un equilibrio entre el principio de normalización, como criterio general, y los servicios especializados cuando sea necesario” (*Plan de Aragón*).

“La actuación administrativa tiene que asegurar que el inmigrante recibe, en condiciones de igualdad con la población autóctona, las prestaciones sociales necesarias. Se trata de evitar estructuras paralelas que provoquen la segregación del extranjero y que perjudiquen su integración. Esta normalización viene matizada por el llamado ‘derecho a la diferencia’ que tiene en cuenta determinadas particularidades del colectivo de inmigrantes estableciendo programas departamentales específicos para inmigrantes, que se justifican precisamente por el carácter de ‘recién llegados’ de los destinatarios, que llegan a un medio social, económico y cultural desconocido” (*Plan de Cataluña*).

Pueden citarse otras definiciones del principio de normalización:

“Las actuaciones y medidas que el plan contemple no pueden ser excepcionales y/o distintas a las que desarrollan los poderes públicos ordinariamente: no se trata de crear una red paralela para la prestación de los servicios o la dotación de equipamientos, sino de dotar a esas redes de medios y estrategias adecuadas para responder al fenómeno de la inmigración” (*Plan de Andalucía*).

“Priorización en el uso, siempre que sea posible, de las pautas, procedimientos y recursos establecidos con carácter general para toda la población, tanto en el ámbito comunitario como en los servicios especializados. Normativizar la no discriminación real de personas inmigrantes y garantizar la eliminación efectiva de obstáculos a la integración social” (*Plan de Canarias*).

“El respeto a los derechos y la protección social de las personas inmigrantes se ha de garantizar mediante la integración en los sistemas de protección social y recursos previstos para el resto de la población. La no discriminación por razón de género, etnia, cultura o religión debe ser, sin embargo, compatible con el respeto a la diferencia, lo que exigirá, en algunas situaciones, adaptar los recursos generales a las peculiaridades derivadas de estas diferencias, precisamente para garantizar el mejor acceso a aquéllos” (*Plan de Navarra*).

“El principio de normalización, consagrado ya plenamente en la atención de otros sectores objeto de protección social, significa que la atención a inmigrantes debe realizarse de forma prioritaria en el marco de las instituciones, servicios y programas ya existentes para el conjunto de la población nacional. Es decir, se trata de no crear estructuras paralelas, y evitar la segregación de sectores y gru-

pos poblacionales con etnia y culturas diversas. Pero este principio debe combinarse necesariamente con el derecho a la diferencia que tiene toda persona a que la comunidad de acogida respete su propia identidad (...)” (*Plan de Madrid*).

- *Igualdad*: equiparación de derechos, deberes y oportunidades de la población inmigrante en relación con la autóctona.

El desarrollo de este principio viene condicionado por la política estatal en materia de extranjería, que define quiénes son los sujetos de derecho y en qué aspectos, en primer lugar, a través de la normativa sobre permiso de residencia y trabajo. Esta limitación es reconocida, como no puede ser de otra manera, por los planes analizados. Por ejemplo, el plan de Murcia afirma en su introducción que “conviene dejar claro los límites que nos impone nuestro marco competencial y territorial. En este sentido, son las decisiones del Estado las que nos marcan las fronteras en aspectos tan importantes como la legislación sobre los derechos básicos de los inmigrantes, las condiciones para el acceso a la situación de regularidad, las directrices para la vigilancia de las condiciones de trabajo, el establecimiento de convenios internacionales, etc.”.

Otro ejemplo es el plan de Navarra, que recoge que: “Tanto el diseño y aprobación del plan como su implementación posterior se enfrentan a un condicionante importante que habrá que saber superar: se asume la responsabilidad de la integración de las y los inmigrantes, pero se carece de competencias en la regulación de las condiciones administrativas de su estancia entre nosotros. Podríamos decir que si la Administración central ha asumido la responsabilidad de delimitar la capacidad de acogida de la sociedad española, las Comunidades Autónomas son las responsables de conseguir la integración social y laboral de las personas que llegan. Se impone, por tanto, la necesidad de contar con mecanismos de coordinación y de articulación de las políticas autonómicas con las estrategias estatales en esta materia”. Cabe señalar, además, que en el desarrollo de las medidas de actuación, este plan enfatiza especialmente la necesidad de modificar ciertos aspectos de regulación de flujos para favorecer la integración social de las personas inmigrantes²⁷.

El plan de Cataluña, en relación con este principio, apunta que “a pesar de que esta equiparación (la de los inmigrantes con los autóctonos) exige a menudo el cumplimiento de determinados requisitos administrativos (básicamente estancia o permanencia regular), no puede perderse de vista esta equiparación, coherente con el objetivo último de integración social plena”.

Finalmente, en relación con el principio de igualdad, algunos planes, como el de Andalucía, Canarias y Madrid, hacen referencia también a la igualdad entre mujeres y hombres.

²⁷ Aspecto abordado con más detalle en el apartado “Gestión de flujos y regularización” del capítulo IV.

- *Integralidad y transversalidad*: los planes autonómicos analizados adoptan un enfoque multidimensional de la integración social de las personas inmigrantes, planteando la actuación desde diversos ámbitos, como son: empleo, formación, salud, vivienda, educación, atención jurídica, servicios sociales, cultura, sensibilización social, participación ciudadana, cooperación al desarrollo, etc., si bien la cantidad, estructura y la denominación de las áreas de intervención no son exactamente las mismas para todos los ellos, como podrá verse más adelante. Se trata de una concepción integrada de las necesidades de las personas inmigrantes que implican de una manera transversal a los diferentes ámbitos de intervención y, en consecuencia, también a las diferentes consejerías y departamentos de las Administraciones autonómicas. Algunas definiciones de este principio dadas por los planes son:

“El Plan debe contener aspectos de prevención, atención y promoción, y debe contemplar integradamente las diferentes áreas de actuación, porque sólo así se garantiza la no fragmentación del sujeto destinatario del mismo, que es el ser humano, inmigrante o no” (*Plan de Andalucía*).

“La intervención debe acometerse desde todas las áreas de actuación generando sinergias que favorezcan la integración plena del colectivo en la sociedad de acogida. Es preciso, por tanto, considerar al inmigrante en todas sus facetas como persona, no sólo en el terreno laboral o administrativo”. “En materia de inmigración existen actuaciones y principios como el de igualdad de derechos y obligaciones que impregnan todas las áreas definidas y que han de tenerse en cuenta a la hora de plantear medidas específicas desde el área de vivienda, sanidad, trabajo, etc.” (*Plan de Aragón*).

- *Globalidad*: el fomento de la integración implica el desarrollo de acciones orientadas tanto a la población inmigrante como a la sociedad de acogida en su conjunto, teniendo en cuenta sus diversos sectores, como los profesionales, agentes y organizaciones sociales o medios de comunicación. Este principio se deriva de la concepción bidireccional del proceso de integración social.
- *Interculturalidad*: los planes analizados se refieren a la interculturalidad a través de diversas medidas en diferentes áreas de intervención (de manera especial en el ámbito educativo). Algunos, como los de Andalucía, Aragón y Madrid, incorporan este aspecto en su “lista” de principios.

La interculturalidad como principio guarda estrecha relación con el de “globalidad” y, por tanto, nuevamente con la perspectiva bidireccional de la integración social. Dichos planes definen así el principio de interculturalidad:

“La pluralidad cultural que el fenómeno de la inmigración conlleva sólo puede contribuir a un proceso real y dinámico de integración, si se tiene en cuenta la interacción entre la sociedad de acogida y la población inmigrante, así como los contextos ecológicos y espacios sociales donde ésta se produce, desde el respeto a las respectivas culturas propias y sus peculiaridades, todo ello en el marco de los derechos humanos” (*Plan de Andalucía*).

“La diversidad cultural debe valorarse como fuente de enriquecimiento mutuo y de progreso para la sociedad. La convivencia interétnica en una sociedad democrática sólo es posible desde el respeto a las diferencias culturales y el reconocimiento de la diversidad, estableciendo como límite aquellos valores comunes compartidos por la sociedad acogedora como son el respeto a los derechos humanos, la vida en democracia y la igualdad entre hombres y mujeres. Como instrumento de integración social, el principio de interculturalidad debe compartirse por mayorías y minorías, aprendiendo a convivir con la diferencia y situando el valor de la tolerancia como axioma fundamental de este proceso de integración” (*Plan de Aragón*).

“(…) la interrelación entre lenguas, culturas y modos de ser de los pueblos ha sido una de las principales causas de su desarrollo y progreso. De conformidad con este principio, que reconoce el beneficio y la riqueza del intercambio entre etnias y culturas diversas, las medidas contempladas en este plan tienen por finalidad conseguir la participación de los inmigrantes y refugiados en una sociedad democrática y plural que sepa convivir en la diferencia, sin discriminaciones motivadas por raza, cultura, nacionalidad, lengua, religión o sexo. Comporta, indudablemente, otro principio inseparable de él, el de tolerancia, respeto y adaptación mutuas” (*Plan de Madrid*).

- En último lugar, cabe mencionar un “principio rector” presente en el plan de Madrid, denominado “la familia como institución básica para la integración”. Este principio se basa en la idea de que “la familia inmigrante cumple un papel esencial en el proceso de integración del extranjero: su presencia ayudará al emigrante a vivir su adaptación e integración en la sociedad de acogida como un proyecto a largo plazo y no estereotipado. (...) es preciso que le sean reconocidos los mismos derechos que al resto de las familias madrileñas, sin perjuicio de prestar la atención debida a las dificultades específicas que puedan surgir en el caso de las familias inmigrantes”.

B) Principios operativos

El segundo tipo de principio que, de modo más o menos explícito, reflejan los planes autonómicos para la integración de las personas inmigrantes tiene que ver con cómo deben desarrollarse las actuaciones en favor de la integración para que ésta sea efectiva. Estos principios son: *participación, corresponsabilidad pública y social, descentralización y coordinación*²⁸.

- *Participación*: los planes afirman que el fomento de la integración social requiere de un proceso participativo, tanto en el diseño como en el desarrollo de las acciones, que implica a los agentes y organizaciones sociales, a las instituciones y, de

²⁸ La participación y la coordinación son abordados más específicamente, destinándose a cada una un apartado específico, el III.7 y el III.8.

modo imprescindible, al colectivo inmigrante. Todos los planes reconocen la necesidad de consenso para la generación y viabilidad de una política de integración.

- *Responsabilidad pública y corresponsabilidad social*: los planes analizados reflejan la concepción de que la integración social constituye una responsabilidad de la Administración pública, afirmando de manera más o menos explícita que debe de ser asumida también por el conjunto de la sociedad.

El plan de Navarra, por ejemplo, contiene la siguiente definición de este principio: “A los poderes públicos compete asegurar las condiciones que garanticen el derecho de las personas a unas condiciones de vida dignas y a participar plenamente en la sociedad. Por otro lado, la sociedad es la protagonista de la integración de los recién llegados. Debemos aceptar que nuevos miembros participen en un proyecto común de sociedad en la que todos y todas seamos necesarios. La sociedad debe colaborar con los poderes públicos favoreciendo la integración de las familias e individuos inmigrantes”.

- *Descentralización*: si bien a través de distintas referencias, así como en el planteamiento de las propias medidas, los planes asignan un papel importante a la Administración local, algunos de ellos recogen la descentralización explícitamente como uno de los principios operativos de la integración social, como es el caso de los planes de Andalucía, Aragón y Madrid, que plantean:

“El plan tiene que establecer unas líneas de actuación y unos instrumentos para su ejecución, pero es consustancial al mismo que su concreción final, así como su gestión efectiva, se hagan en un nivel profundamente descentralizado, mediante la firma de convenios singulares de la Junta de Andalucía con cada ayuntamiento en cuestión” (*Plan de Andalucía*).

“El plan pretende establecer el marco global por el que se deben regir y del que deben participar todas las actuaciones que en el ámbito de la inmigración se realicen en el territorio aragonés. La puesta en práctica de las medidas aconsejan una gestión descentralizada desde la Administración local (municipios y comarcas), por ser la más próxima y conocedora de las necesidades de este colectivo” (*Plan de Aragón*).

“(…) merece especial atención el papel decisivo y clave de los municipios en todo lo que concierne a los procesos de integración social, debido especialmente a su proximidad para detectar y solucionar los problemas de los ciudadanos naturales o residentes en ellos (...)” (*Plan de Madrid*).

- *Coordinación*: de todo lo anterior surge la coordinación como un principio necesario para la integración social y los planes analizados apuntan su carácter indispensable. Por un lado, se trata de la coordinación interna entre las diversas consejerías y / o departamentos, así como con otros organismos de la Administración autonómica responsable del plan. Por otro lado, se apunta la necesidad de

coordinación con las organizaciones y entidades implicadas en el desarrollo del plan (presentes a través de los principios de participación y corresponsabilidad) y, en tercer lugar, con la Administración central y la Administración local.

III.3. EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA

Todos los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes contienen un apartado en el que se reflejan datos sobre su presencia en la región, así como, en varios casos y en diferente grado, sobre su situación en relación con ámbitos como el mercado de trabajo, el sistema educativo o el sanitario. Además de la información que recoge el propio texto de los planes, las entrevistas realizadas a los responsables sindicales han permitido constatar la existencia de análisis previos llevados a cabo o encargados por la Administración autonómica en el marco de la elaboración de la mayor parte de los planes. No obstante, el grado de satisfacción transmitido en las entrevistas con la información aportada por dichos análisis como base para definir las necesidades a atender es, en varios casos, baja, lo que plantea la pregunta acerca del nivel de adecuación de las actuaciones desarrolladas en relación con las necesidades reales, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.

Considerando que en la mayoría de los planes las fuentes utilizadas para aportar información sobre la presencia y situación de las personas inmigrantes son de naturaleza secundaria -es decir, se trata de estadísticas o datos ya elaborados que se recogen en el plan-, cabe destacar el trabajo previo realizado en el plan de Navarra, que aporta una gran cantidad de datos relevantes que provienen de una encuesta realizada a efectos del desarrollo del plan, tratándose en este sentido de una fuente de información primaria. Éste es un plan que destaca por la información de base que maneja para la definición de las necesidades, información que, además, ya se encuentra en un proceso de actualización.

En segundo lugar, puede mencionarse el estudio de base del plan de Baleares, que realiza una revisión de las memorias de diversos organismos que prestan servicios en el ámbito de la inmigración, y el plan de Aragón, que basa sus datos en los resultados de un estudio fundamentado en una encuesta que aporta información sobre diversos aspectos, entre ellos los trabajadores temporeros, colectivo al que el plan presta especial atención.

Si bien con este panorama general se torna necesario afinar en los diagnósticos de la situación de partida a través de labores de investigación -a lo que los propios planes apuntan a través de medidas que pretenden profundizar el conocimiento sobre el fenómeno migratorio-, se debe señalar que existe un importante proceso de carácter más informal basado en el intercambio de información a través de los espacios de participación en la elaboración de los planes en el que toman parte, además de la Administración, los agentes y las organizaciones sociales en contacto con la población inmigrante, que cumplen un importante papel en la transmisión de las necesidades observadas. El plan de Baleares, por ejemplo, se refiere expresamente a esta cuestión afirmando que “para el diseño de los objetivos y las líneas de actuación del plan nos hemos basado fundamentalmente en la información,

en la mayoría de los casos cualitativa sobre el diagnóstico de la situación y las necesidades concretas que nos han puesto de manifiesto las entidades e instituciones que trabajan con el colectivo de inmigrantes. Su visión de la problemática asociada a la situación que viven los inmigrantes es la más objetiva que podemos disponer y por ello es el elemento básico a partir del cual se han diseñado las acciones que el plan tiene que desarrollar”.

Hechas estas reflexiones generales, las cuestiones principales a señalar en relación con la información concreta reflejada en el texto de los planes son las siguientes:

- Algunos de los planes analizados aportan una amplia *información de contexto*. Se trata, principalmente, del caso del plan de Baleares y el de Cataluña.
 - El primero realiza una revisión de los movimientos migratorios en Europa, distinguiendo entre los países de Europa occidental y central y los países del arco mediterráneo. En este marco aporta, por un lado, algunos datos sobre asilo y refugio y, por otro, información sobre las actitudes hacia los inmigrantes sobre la base del informe anual del Observatorio europeo de los fenómenos racistas y xenófobos (informe de 1998). Posteriormente, el plan realiza un análisis de la evolución de los flujos migratorios en España y Baleares utilizando indicadores como la tasa y el saldo migratorio.
 - Con un amplio manejo de fuentes, el plan de Cataluña analiza los cambios de población más relevantes en Europa y en España, señalando algunos aspectos como el descenso de la fecundidad, el envejecimiento de la población y la disminución relativa de las personas en edad de trabajar de la que dependen jóvenes y mayores. En este marco, plantea el debate sobre la inmigración como solución o no a esta situación, recogiendo el planteamiento de la comunicación de la Comisión Europea sobre una política de inmigración²⁹, sobre su ineficacia como solución única en la medida en la que la población inmigrante tiende, con el tiempo, a adoptar el modelo de fecundidad del país de llegada. Por otro lado, el plan catalán aporta datos sobre la inmigración a nivel mundial, en el ámbito de la OCDE, así como en el de la Unión Europea.
- En cuanto a la *presencia y características de la población inmigrante* en la diferentes Comunidades Autónomas, los planes se refieren a la inmigración “residente” en términos de las estadísticas de extranjería del Ministerio del Interior (o las Delegaciones de Gobierno autonómicas), con los respectivos reconocimientos acerca de la limitación de estas estadísticas. Por este motivo se utiliza también el padrón como fuente de información, señalándose también, en algún caso como el plan de Canarias, las limitaciones propias de esta fuente.

A este respecto, es común a los planes reflejar, si bien con distinto nivel de detalle, aspectos como la cantidad de inmigrantes en la Comunidad en relación con la que

²⁹ COM (2000) 757 final, Bruselas, 22 noviembre, 2000.

tienen las otras regiones españolas, la distribución por provincias, comarcas y municipios, y la distribución por origen de los inmigrantes. Varios de los planes no sólo aportan información sobre la distribución geográfica, sino que se refieren al peso relativo de los inmigrantes en el conjunto de la población a distintos niveles, provincial (plan de Aragón), comarcal (plan de Cataluña) y municipal (plan de Baleares, Canarias³⁰, Madrid³¹ y Murcia). El plan de Navarra aporta información específicamente sobre la distribución de los inmigrantes y el peso de éstos sobre el total de la población en relación con las áreas de servicios sociales y zonas básicas, plan que cabe asimismo destacar en cuanto al panorama que aporta sobre la evolución de la presencia de inmigrantes en esta Comunidad, teniendo en cuenta variables como el origen y el momento de llegada.

El sexo y la edad de los inmigrantes de la región son datos que la mayor parte de los planes aportan: Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid y Navarra. Los planes de Canarias, Madrid y Navarra incluyen, además, algunos datos específicos sobre los menores de dieciséis años.

Algunos planes también aportan información respecto a otras variables, como el nivel de educación de la población inmigrante (Cataluña y Navarra) o la natalidad (Cataluña).

- En relación con la *población inmigrante irregular*, hay un tratamiento diverso por parte de los planes. Los planes de Andalucía, Murcia y Cataluña presentan datos sobre el proceso de regularización de 2000. Este último plan presenta, además, algunas estimaciones a nivel nacional realizadas por otras organizaciones³². El plan de Baleares no aporta información sobre la inmigración irregular y el plan de Aragón proporciona una estimación general del conjunto de inmigrantes (contando con los que se encuentran en situación irregular). Finalmente, cabe destacar el abordaje de este colectivo por parte del plan de Canarias, que dedica un extenso apartado al respecto. La fuente fundamental es el proceso de regularización de 2000, haciéndose un análisis detallado del mismo y teniendo en cuenta variables como el país de origen, situación legal anterior o sector de actividad del permiso solicitado. Además, este plan hace un análisis de la entrada irregular, prestando especial atención a las “pateras”, así como a los procesos de devolución y expulsión. También hay que resaltar al plan de Navarra, que proporciona datos sobre la situación documental al entrar en España, así como la situación jurídica en el momento de recogida de los datos, presentando estimaciones numéricas que parten de fuentes secundarias, así como de la encuesta realizada.
- Cabe destacar la referencia por parte del plan de Aragón a los *inmigrantes temporeros*, presentando una estimación sobre su presencia en la región y aportando algunos datos sobre su perfil sociodemográfico y distribución, a partir de

³⁰ Los planes de Canarias y Baleares también se refieren a las distintas islas.

³¹ También se refiere a los distritos dentro del municipio de Madrid capital.

³² Como la Organización Internacional para las Migraciones o la Fundación Encuentro.

la información de un estudio realizado en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

- Un aspecto que abordan varios de los planes es la presencia de los inmigrantes en el *mercado de trabajo*. Este tipo de información es recogida en los planes de Andalucía, Aragón, Canarias, Madrid y Navarra³³.
 - El plan de Andalucía se refiere a los trabajadores inmigrantes en alta laboral en la Seguridad Social, considerando variables como la distribución provincial, el sexo, el origen, el tipo de régimen de la Seguridad Social.
 - El plan de Aragón aborda a los extranjeros con permiso de trabajo, considerando también las variables anteriores, y distinguiendo el tipo de permiso de trabajo (por cuenta propia o ajena) y la distribución por sectores de actividad, realizando una comparación a este respecto con la población autóctona.
 - El plan de Madrid presenta datos sobre actividad, paro, eventualidad, ocupación por sectores, considerando el origen y sexo de la población inmigrante.
 - El plan de Canarias contiene información sobre los permisos de trabajo y las altas en la Seguridad Social, aportando una perspectiva evolutiva en los últimos años e incluyendo las variables de sexo, edad y origen. Esta información se complementa con la proveniente de un estudio sobre la movilidad laboral en Canarias (en base a los contratos realizados), que aporta información detallada sobre la presencia sectorial y por ocupaciones, teniendo en cuenta el origen de los inmigrantes.
 - El plan de Navarra expone datos basados en fuentes secundarias, así como en la encuesta realizada, sobre actividad, ocupación y desempleo, a partir de las variables sexo, edad, origen, sector de actividad y área de residencia. Además, se proporciona información sobre las condiciones de trabajo, como la regularidad del empleo por sectores de actividad, la jornada realizada y la “incidencia de sobreexplotación”, que se define como la remuneración por hora inferior al mínimo establecido, contemplando las variables de origen, sector, sexo y situación regular e irregular de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes.
- Son menos los planes que reflejan datos relativos a la presencia de los inmigrantes en el *sistema educativo y sanitario*. Lo hacen el plan de Andalucía, el de Aragón,

³³ El plan de Murcia describe, sin apenas datos cuantitativos, unas tendencias generales sobre la presencia sectorial y la precariedad de su situación. Contiene información sobre la participación en la formación, afirmando la práctica ausencia de los inmigrantes en la misma. Los planes de Cataluña y Baleares no contienen información a este respecto, lo que contrasta con la exhaustiva información de contexto aportada por los mismos.

el de Madrid (sólo sobre educación) y, nuevamente de modo especial, el de Navarra³⁴.

- En relación con el sistema educativo, el plan de Andalucía se refiere a los alumnos inmigrantes matriculados en enseñanza primaria y secundaria, considerando el sexo y la distribución por provincias. El plan de Aragón aporta datos evolutivos y, además de contemplar el sexo y la distribución provincial como variable, distingue la presencia de alumnos inmigrantes por origen, si bien no presenta datos diferenciados por períodos educativos (sino que considera conjuntamente a los alumnos desde infantil hasta secundaria obligatoria). El plan de Madrid aporta datos sobre presencia en los centros públicos y concertados, y en los niveles infantil, primaria y secundaria, teniendo en cuenta la distribución territorial. El plan de Navarra, además de dar información sobre los índices de escolarización, concretando su peso en los centros públicos y en los centros concertados, aborda, a través de los datos de la encuesta realizada, el nivel de castellano en inmigrantes procedentes de países de habla no hispana, los problemas de escolarización por dificultades con el idioma y el interés por estudiar la lengua del país de origen.
- En cuanto al sistema sanitario, el plan de Andalucía se refiere a los datos de atención primaria y hospitalaria (ingresos y urgencias) a inmigrantes por provincias. El plan de Aragón refleja el número de extranjeros que cuentan con tarjeta sanitaria, especificando los que la han obtenido por la vía de personas sin recursos económicos suficientes. El plan de Navarra destaca nuevamente, aportando información sobre la adquisición de la tarjeta sanitaria en relación con el origen, la edad y especifica las características de los inmigrantes que no la tienen (que lo vincula al momento de su llegada), el uso de los servicios sanitarios y la autopercepción del estado de salud en comparación con la de la población autóctona.
- Pocos planes aportan información sobre la situación en relación con la *vivienda*. El plan de Madrid se remite a un estudio para señalar los principales problemas; el plan de Murcia aporta algunos datos del Observatorio Permanente de la Inmigración acerca de la ubicación y condiciones de las viviendas que habitan los inmigrantes; y el plan de Navarra refleja varios datos procedentes de la encuesta mencionada sobre aspectos como el modo de convivencia en España y en su país de origen, el hacinamiento, o los planes de traer a otros familiares.
- Cabe destacar otros datos aportados por el plan de Navarra acerca de la situación de las personas inmigrantes vinculados a las perspectivas de reagrupación familiar, los recursos sociales, el asociacionismo, la percepción de discriminación... Asimismo, la encuesta trata el proceso migratorio, abordando las causas

³⁴ El plan de Murcia sólo se refiere al aumento general del alumnado inmigrante sin hacer referencia a otras variables como el período educativo, el sexo o el origen, al que se refieren los planes anteriores y no aporta información cuantitativa sobre salud (a excepción del porcentaje que suponen los inmigrantes en los nuevos casos detectados de tuberculosis).

y motivaciones para emigrar (a lo que se refiere de forma muy breve el plan de Aragón), así como los proyectos de permanencia en España.

- El plan de Madrid, por su parte, contempla un apartado que realiza un análisis sobre la distribución -por municipios y distritos- de los recursos de atención a la población inmigrante, teniendo en cuenta el tipo de prestación³⁵.
- Finalmente, puede señalarse el tratamiento por parte del plan de Canarias de información sobre la sociedad de acogida y sus actitudes hacia la inmigración a partir de los datos de diversas fuentes como el CIS, el IMSERSO y otros estudios específicos.

Como reflexión final en relación con los datos aportados por los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes, puede apuntarse la gran heterogeneidad en el tratamiento de la información, a pesar de que existan puntos en común en cuanto a los temas abordados.

III.4. LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN

En este apartado el objetivo es, por un lado, abordar la estructura de los planes teniendo en cuenta las áreas de intervención en la que ordenan su contenido y, por otro, realizar un análisis sobre el peso que tiene cada una de las áreas en el conjunto de cada plan, desde una perspectiva comparativa.

III.4.1. La estructura general

En relación con la concepción integral o multidimensional de la integración abordada en el epígrafe III.2, los planes comparten una estructura temática similar, si bien el número de áreas en cada plan difiere y existen entre ellos algunas particularidades.

Una de ellas tiene que ver con que, si bien todos los planes analizados abordan de alguna forma las *particularidades de ciertos colectivos* que pueden encontrarse en mayor desventaja social, como las mujeres, los jóvenes o los menores, existen tres de ellos en los que estos colectivos se conciben como áreas de intervención en sí mismas en sus índices temáticos. Es el caso del plan de Murcia, con un área de intervención titulada “Mujer”, otra “Juventud” y otra “Menor y Familia”; el plan de Cataluña, que contempla un área titulada “Género” y otra “Menores desamparados”; y el de Canarias, que incluye un área de intervención relacionada con este último colectivo, titulada “Menores extranjeros no acompañados”. Es decir, de estos tres planes, dos contienen un área específica de intervención referida a las mujeres (Cataluña y Murcia), uno a la juven-

³⁵ La información se basa principalmente en la *Guía 2000 de Recursos para la Inmigración* de la Oficina Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid.

tud (Murcia) y tres a los menores (Murcia, Canarias y Cataluña)³⁶. En definitiva, el panorama descrito indica que todos los planes autonómicos contienen un planteamiento transversal en el desarrollo de sus actuaciones y un grupo menor combina este planteamiento con un enfoque específico sobre determinados colectivos que se convierten en sí mismos en áreas de intervención.

En el Cuadro III.4.1 vienen reflejados los planes con sus áreas de intervención. En relación con él, además de lo anterior, puede observarse lo siguiente:

- Las áreas de *empleo y formación, educación, vivienda y salud* son comunes a todos los planes analizados. No obstante, dentro de este tronco común pueden comentarse algunas diferencias que tienen que ver fundamentalmente con el plan de Cataluña: en relación con la educación, este plan contempla dos áreas diferenciadas: una titulada “Escuela” y otra “Educación para adultos”, ámbitos que el resto de los planes tratan en el marco de una única área educativa. Además, dentro de lo que el plan catalán titula “Salud y calidad de vida”, se contemplan también medidas relativas a la salud laboral, abordadas en otros planes desde el ámbito del empleo.
- Otro área prácticamente común es la de *servicios o recursos sociales*. La excepción es el plan de Cataluña que no contempla un área con este título, si bien incluye medidas al respecto dispersas por otras áreas como la de “Participación ciudadana” y “Colaboración institucional”. El plan de Murcia, por su parte, contempla un “Área social” que aborda una diversidad de cuestiones y, entre ellas, a los servicios y recursos sociales.
- Varios de los planes tienen áreas específicas de *sensibilización*. Es el caso de los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra. En el caso de Canarias, se contemplan apartados al respecto dentro de las “Medidas de carácter general”, en el caso de Madrid, dentro de “Otros programas”, en el de Murcia, dentro del “Área social”, y en el de Baleares, dentro del área de “Cultura y convivencia”.
- Algunos planes contienen un área específica sobre *cultura*, como el plan de Andalucía, Baleares, Madrid y Murcia. En este ámbito, el plan de Cataluña contiene un área de “Lengua e identidad catalanas” y “Deporte y ocio”.
- No existe un área específica de *atención jurídica* en todos los planes. La misma está presente en los planes de Andalucía, Aragón y Canarias.
- Algo parecido ocurre con el área de *cooperación al desarrollo*, existente en los planes de Andalucía, Baleares, Cataluña y Murcia. El plan de Canarias contempla un apartado al respecto dentro de las “Medidas de carácter general”.

³⁶ El tema de los menores no acompañados suele ser abordado por parte del resto de los planes en las áreas de Servicios Sociales.

- Mientras algunos planes desarrollan medidas de *formación a los profesionales* en el marco de distintas áreas de intervención, otros contemplan un área específica al respecto, como es el caso del plan de Andalucía, Baleares y Cataluña.
- Algunos planes consideran igualmente áreas específicas de *conocimiento del fenómeno migratorio*, como es el caso de Andalucía³⁷, Cataluña y Madrid. Los planes de Canarias y Murcia incluyen medidas relativas a este tema, en las áreas de “Medidas de carácter general” y “Área social”.
- Algunos planes contemplan áreas específicas relacionadas con *medidas de tipo institucional* referentes, entre otras cosas, a la coordinación y al diseño de las políticas de inmigración, como es el caso del plan de Baleares³⁸ y Cataluña³⁹. El plan de Canarias tiene apartados al respecto en su área de “Medidas de carácter general” y el plan de Murcia en el de “Área social”⁴⁰.
- Además, existen otras áreas como “Derechos y libertades democráticas” en el plan de Baleares y “Participación ciudadana” en el plan de Cataluña. En el primer caso, se trata de un área que se refiere al empadronamiento, así como al conocimiento de la normativa de inmigración, y, en el segundo, se trata de un conjunto de medidas diversas relativas a los recursos sociales y algunos otros aspectos.

Cuadro III.4.1. Estructura por áreas de intervención y número de medidas de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes

PLAN ANDALUCÍA

Áreas	Cantidad de medidas
Socio-educativa	23
Socio-laboral	21
Socio-sanitaria	11
Recursos sociales	42
Vivienda	8
Socio-cultural	20
Atención jurídica	4
Formación e investigación	25
Sensibilización social	15
Cooperación al desarrollo	3
TOTAL	10 áreas, 172 medidas

³⁷ Que contempla un área conjunta para este aspecto y para la formación de los profesionales, titulada “Formación e investigación”.

³⁸ Áreas tituladas “Diseñar una política global en materia de inmigración” y “Vía de diálogo y participación”.

³⁹ Área de “Colaboración institucional”.

⁴⁰ Cabe destacar la gran diversidad de medidas en estas dos áreas.

PLAN ARAGÓN

Áreas	Cantidad de medidas
Empleo y formación	33
Atención jurídica	7
Educación	37
Servicios Sociales	39
Vivienda	9
Salud	12
Sensibilización	35
TOTAL	7 áreas, 172 medidas

PLAN BALEARES

Áreas	Cantidad de medidas
Derechos y libertades democráticas	4
Diseñar una política global en materia de inmigración	5
Vía de diálogo y participación	2
Acceso a la red pública de servicios sociales	7
Vivienda	8
Formación	6
Formación a los profesionales	3
Trabajo	7
Educación	22
Sanidad	11
Cultura y convivencia	10
Cooperación	3
TOTAL	12 áreas, 88 medidas

PLAN CANARIAS

Áreas	Cantidad de medidas
Medidas de carácter general*	49
• Mejora de las actuaciones en la política de cooperación al desarrollo	14
• Promoción de las actitudes sociales de tolerancia y solidaridad, así como de la interculturalidad	8
• Promoción de la tolerancia en los y las jóvenes	3
• Apoyo a la participación social en el diseño y ejecución de las políticas de atención e integración social de las personas inmigrantes	4
• Mejor conocimiento de los flujos migratorios y los/as extranjeros/as residentes en Canarias, así como sobre las actitudes y comportamientos de discriminación	5
• Participación en la regulación y determinación de los flujos migratorios	2
• Favorecer el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes y el acceso a los recursos en el sistema público de bienestar	6
• Potenciar la información y formación de las policías locales	3
• Impulsar la participación social y ciudadana de las personas inmigrantes	3
• Coordinación de las actuaciones del gobierno de Canarias en materia de inmigración e integración de las personas inmigrantes	1

Servicios Sociales	28
Educación	42
Formación y empleo	21
Atención sanitaria	15
Menores extranjeros no acompañados	15
Asistencia jurídica	9
Vivienda	17
TOTAL	8 áreas, 196 medidas
<i>* Dada la diversidad de medidas contenida en este área, se ha considerado oportuno reflejar los apartados que la componen.</i>	
PLAN CATALUÑA	
Áreas	Cantidad de medidas
Codesarrollo	4
Colaboración institucional	13
Conocimiento del hecho migratorio	4
Escuela	4
Deporte y ocio	5
Formación de adultos	5
Formación de profesionales	17
Género	7
Vivienda	4*
Incorporación al mercado laboral	17
Lengua e identidad catalanas	10
Menores desamparados	15
Participación ciudadana	7
Salud y calidad de vida	4*
Sensibilización	19
TOTAL	15 áreas, 135 medidas
<i>* Pese al número reducido de medidas, se trata de áreas extensas ya que, en el caso de la vivienda, una de ellas es el resumen del plan de vivienda catalán y, en el caso de la salud, una de las medidas es el programa de salud para la población inmigrante que incluye diversas actuaciones.</i>	
PLAN MADRID	
Áreas	Cantidad de medidas
Servicios Sociales	18*
Sanidad	16
Educación	28
Vivienda	4
Formación y empleo	22
Cultura	8
Otros	7
• Formación de las policías locales	3
• Sensibilización social	3
• Áreas de descanso en carretera	1
Prospectiva e investigación	4
TOTAL	8 áreas, 107 medidas
<i>* Se trata de programas desarrollados en subpuntos que convierten a los Servicios Sociales en el área más extensa del plan.</i>	

PLAN MURCIA	
Áreas	Cantidad de medidas
Social*	49
• Impulsar políticas regionales de inmigración	3
• Intensificar la colaboración institucional	4
• Tender a la complementariedad de acciones y evitar la duplicidad de recursos en materia de inmigración	2
• Disponer de un conocimiento lo más real y actual posible del perfil de inmigrante que reside en la región	3
• Resto de medidas del área social (sensibilización y otros)	37
Mujer	8
Menor y familia	14
Juventud	14
Educación	43
Salud	17
Vivienda	4
Empleo y formación ocupacional	23
Área cultural y turística	10
Cooperación al desarrollo	2
TOTAL	10 áreas, 184 medidas
* Dada la diversidad de medidas contenida en este área, se ha considerado oportuno reflejar los apartados que la componen.	
PLAN NAVARRA	
Áreas	Cantidad de medidas
Inserción laboral, regularización y formación	27
Vivienda	8
Salud	12
Educación	34
Acogida, promoción comunitaria, sensibilización social y atención de los servicios sociales	28
• Atender las problemáticas sociales de los y las inmigrantes	13
• Promover la presencia de los colectivos de inmigrantes en la Comunidad	9
• Sensibilizar a la sociedad de acogida fomentando una visión positiva de la inmigración	6
TOTAL	5 áreas, 109 medidas

III.4.2. El peso de las diferentes áreas de intervención

Si se presta atención al número de medidas contempladas en las diferentes áreas de intervención de los planes autonómicos analizados, pueden resaltarse algunas tendencias y particularidades en cuanto al peso que dichas áreas tienen en el conjunto.

- De modo general, como se observa en el Cuadro III.4.1, puede decirse que las áreas con mayor peso en los planes son las de recursos y servicios sociales y las de educación, a las que le sigue las de empleo y formación. El plan de Cataluña tiene una realidad algo distinta, ya que el área de mayor peso es la de “Sensibili-

zación” (que se refiere a diferentes ámbitos como el laboral o el educativo), a la que le sigue el área de empleo. Las áreas de “Escuela” y “Formación de adultos” de este plan (que equivaldrían a la de educación del resto de los planes) tienen un peso relativamente menor en comparación con otros planes.

- El área de vivienda tiene en los planes un peso relativamente pequeño en el conjunto de las medidas. El área de salud tiene una importancia algo mayor, aunque menor que las áreas de anteriores.
- Cabe señalar, en último lugar, algunas particularidades de ciertos planes, como:
 - El peso cuantitativo del área de “Formación e investigación” en el plan de Andalucía, que ocupa el segundo lugar, tras la de “Recursos sociales”.
 - El peso del área de “Sensibilización” en el plan de Aragón, que ocupa el tercer lugar tras las referidas a educación y servicios sociales.
 - El peso del área sanitaria en el plan de Baleares, área que ocupa el tercer lugar.
 - El peso del apartado sobre cooperación al desarrollo en el plan de Canarias (dentro de medidas de carácter general) en comparación con otros planes.
 - El peso del área de “Formación de profesionales” en el plan de Cataluña, que ocupa el segundo lugar junto con el área de empleo, tras la de sensibilización. En tercer lugar estaría el área de “Menores desamparados”⁴¹.

III.5. FACTORES COMPLEMENTARIOS EN LA FORMULACIÓN DE LAS ACTUACIONES

Otra variable a tener en cuenta en el estudio global y comparativo de los planes de integración para las personas inmigrantes son los factores con los que los mismos complementan la formulación de sus actuaciones, aportando una mayor o menor concreción en relación con su puesta en práctica. Se trata de los organismos y entidades responsables en el desarrollo de las medidas de actuación, la inclusión de un calendario de ejecución de las mismas, así como de indicadores de evaluación, la definición de la población objetivo y otros aspectos como los recursos necesarios para el desarrollo de las medidas, los objetivos de cobertura y la prioridad y grado de realización de las mismas. En relación con estos elementos, el panorama que presentan los planes para la integración social de las personas inmigrantes es el objeto de las siguientes líneas, cuyo resumen refleja el Cuadro III.5.1.

Como observación previa, cabe señalar que el número de niveles considerados dentro de cada área de intervención de los planes es diferente. Así, la mayor parte de los planes consideran dos niveles: “objetivos” o “programas” y, dentro de ellos, “medidas” o

⁴¹ Ámbito, como se ha dicho, abordado en varios de los planes a través del área de Servicios Sociales.

“acciones”. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid y Navarra. El plan de Baleares y el plan de Murcia contienen un nivel intermedio, considerando, dentro de cada área de intervención, “objetivos generales”, “objetivos específicos” y “acciones”, que serían equivalentes a las “medidas” de los otros planes. No obstante, pese a estas diferencias, hay que señalar que los niveles más específicos (medidas o acciones) resultan similares en cuanto al tipo de planteamiento, sin resultar necesariamente más concretos en unos casos que en otros.

- Los *organismos responsables* de las actuaciones a realizar son un elemento contemplado en todos los planes⁴² y varían por áreas de intervención, objetivos y medidas, respondiendo a la estructura más o menos común de los gobiernos regionales por Consejerías y Direcciones Generales, e incorporando, en su caso, a los agentes sociales, la Administración local, las entidades de iniciativa social y a las asociaciones de inmigrantes. Algunos de los planes diferencian entre organismos responsables y colaboradores, como es el caso de los planes de Andalucía⁴³, Aragón, Canarias y Cataluña.
- *El calendario de ejecución* está presente en la mayor parte de los planes: Andalucía, Baleares, Canarias⁴⁴, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra. Entre ellos, los planes de Andalucía, Canarias y Murcia desarrollan la planificación del calendario mediante el desglose del presupuesto de las distintas áreas de intervención por años de ejecución.
- La definición de *indicadores de evaluación* en la formulación de las medidas está incluida en la mitad de los planes (Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña), con alguna diferencia en cuanto al nivel de concreción en el sentido de si se refieren al primer nivel dentro de las áreas de intervención -los objetivos- o si individualizan los indicadores de evaluación para cada una de las medidas (este es el caso de los planes de Aragón y Andalucía).
- La concreción sistemática de la *población objetivo* es una cuestión minoritaria, sólo tratada en dos planes:⁴⁵ Canarias⁴⁶ y Cataluña. Pese a que se trata de planes para la integración social de las personas inmigrantes, no siempre son los inmigrantes exclusivamente la población objetivo de las medidas, ya que muchas de las actuaciones son de carácter general para las que se pretende fomentar su participación (por ejemplo, en empleo y formación, vivienda o salud, desde la mencionada perspectiva de la normalización). Por otro lado, a veces las actuaciones van referidas a grupos específicos dentro del colectivo de inmigrantes, como

⁴² En el caso del plan de Madrid se especifican los organismos responsables sólo para algunas áreas de intervención. En su área de Servicios Sociales, más desarrollada que el resto de las áreas del plan, se especifican otros organismos implicados en el desarrollo de las medidas.

⁴³ En el caso del plan de Andalucía, se habla de “organismos gestores”.

⁴⁴ En el caso de este plan, se concreta sólo para algunas acciones y el plan utiliza el término “Temporalización”.

⁴⁵ El plan de Madrid sólo especifica este factor para una de sus áreas, la de Servicios Sociales, por lo que este aspecto no se ve recogido en el Cuadro III.5.1.

⁴⁶ En el caso del plan de Canarias este factor se denomina “perfil de los usuarios”.

pueden ser las mujeres inmigrantes, los menores inmigrantes o los jóvenes inmigrantes. Hay que señalar a este respecto que, aunque la mayor parte de los planes no expongan de manera sistemática un epígrafe para cada medida definiendo la población objetivo, realizan una referencia a la misma en la descripción de las actuaciones. Cabe señalar, no obstante, el carácter positivo de la sistematización de este elemento en la formulación de las medidas.

- Factores que por su presencia cuantitativa en los planes tienen un carácter excepcional, pese a ser muy relevantes, son la concreción de los *recursos económicos, materiales y humanos* necesarios para el desarrollo de las medidas de actuación. Sólo un plan, el de Andalucía, menciona estos elementos⁴⁷.
- En lo que respecta a los *objetivos de cobertura*, expresados de modo cuantitativo, sólo se recogen en el plan de Canarias y no para todas las medidas. Al igual que en el caso de la población objetivo, el plan de Madrid se refiere a este aspecto sólo en relación con una de las áreas de intervención, la de Servicios Sociales.
- Resulta igualmente excepcional la definición del nivel de *prioridad* de las medidas que se plantean, así como su *grado de realización* en el momento de elaboración del plan, aspecto especialmente importante si se tiene en cuenta que este tipo de planes incorporan en gran parte medidas ya existentes. La consideración de este factor resulta relevante para dar un panorama de cuáles son las acciones realmente novedosas del plan y cuáles son aquellas que ya se están realizando y se incluyen en él desde la perspectiva de la coordinación de las actuaciones para la integración social de las personas inmigrantes. Sólo un plan, el de Murcia, incluye la cuestión de la prioridad de las medidas, distinguiendo entre “baja”, “media” y “alta”. Es también este plan el único que se refiere al grado de realización de las mismas, para lo que utiliza unas “claves” que van de 1 a 4 indicando, respectivamente, si la actividad se realiza actualmente y debe mantenerse, si se realiza actualmente pero se considera necesario mejorarla y/o incrementarla, si la actividad no se realiza pero se considera conveniente su ejecución y, finalmente, si la actividad no se realiza pero se considera imprescindible su ejecución.

⁴⁷ El tema específico del presupuesto será abordado más adelante.

Cuadro III.5.1. Factores complementarios en la formulación de las actuaciones por parte de los planes autonómicos para la inmigración

Niveles considerados en cada área de intervención (número y denominación ⁴⁸)	Andalucía Nº 2 •Objetivo •Medida	Aragón Nº 2 •Programa •Medida	Baleares Nº 3 •Obj. Gen. •Obj. Esp. •Acción	Canarias Nº 2 •Objetivo •Acción	Cataluña Nº 2 • Programa •Medida	Madrid Nº 2 •Objetivos •Medida	Murcia Nº 3 •Obj. Gen. •Obj. Esp. •Acción	Navarra Nº 2 •Objetivo •Medida
Organismos responsables	● (1) ⁴⁹	● (1)	● (3)	● (1)	● (1)	● (2)	● (3)	● (2)
Calendario de ejecución	● (1)	—	● (3)	● (2)	● (1)	● (2)	● (3)	● (2)
Indicadores de evaluación	● (2)	● (2)	—	● (1)	● (1)	—	—	—
Recursos	● (1)	—	—	—	—	—	—	—
Población objetivo	—	—	—	● (1)	● (2)	—	—	—
Objetivos de cobertura	—	—	—	● (2)	—	—	—	—
Prioridad	—	—	—	—	—	—	● (3)	—
Grado de realización	—	—	—	—	—	—	● (3)	—

⁴⁸ Siguiendo la denominación exacta que utiliza cada plan.

⁴⁹ Este número entre paréntesis indica al nivel al que están referidos los distintos elementos considerados. Por ejemplo, en el caso del plan de Andalucía, se concretan los organismos responsables, las entidades colaboradoras y el calendario de ejecución para el primer nivel en cada área de intervención, es decir, para los objetivos. Sin embargo, en el caso de los indicadores de evaluación, la unidad de referencia son las medidas dentro de los objetivos.

III.6. PRESUPUESTO

Como puede apreciarse en el Cuadro III.6.1, no todos los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes incluyen presupuesto, siendo éste, no obstante, un aspecto esencial para su puesta en práctica: se trata de los planes de Andalucía, Baleares, Canarias y Murcia.

Cuadro III.6.1. Existencia de dotación presupuestaria en los planes autonómicos para la integración de las personas inmigrantes	
Plan	Presupuesto
Andalucía	●
Aragón	—
Baleares	●
Canarias	●
Cataluña	—
Madrid	—
Murcia	●
Navarra	—

En relación con la dotaciones presupuestarias cabe realizar las siguientes observaciones:

- Todos los planes que incluyen presupuesto lo estructuran por áreas de intervención.
- Los planes de Andalucía, Canarias y Murcia desglosan su presupuesto por años de ejecución, mientras el plan de Baleares aporta una cuantía conjunta para su cuatro años de vigencia⁵⁰.
- En los planes de Andalucía, Canarias y Murcia se especifican, para cada año, las dotaciones en función de los objetivos contemplados en cada área y se definen también las competencias presupuestarias (las diferentes Consejerías y / o Direcciones Generales de la Administración autonómica). El plan de Murcia baja a un nivel mayor de concreción, definiendo el presupuesto para gran parte de las medidas.
- Los planes de Canarias y Murcia especifican el código de la partida presupuestaria asignada a las actuaciones que estipulan.

⁵⁰ En el caso de este plan se trata, como el mismo lo denomina, de una “propuesta de presupuesto”.

- Algunas de las críticas recogidas en las entrevistas apuntan a la falta de compromiso real para la ejecución del presupuesto, ya que las cuantías que aparecen en los planes dependen de su aprobación anual. Además, se señala la inexistencia de partidas presupuestarias extraordinarias para el desarrollo de las medidas, cargándose éstas a los presupuestos generales de la Administración, lo que se relaciona con la falta de claridad a la hora de evaluar el montante ejecutado realmente en favor de la integración social de las personas inmigrantes.

En relación con la disposición de un presupuesto extraordinario, el plan de Cataluña realiza una reflexión sobre la necesidad de que la Administración central apoye económicamente, a través de una financiación específica, a las regiones con mayor presencia de inmigrantes, algo que ha reconocido la Subcomisión de las Cortes españolas⁵¹ y que afecta al Programa estatal GRECO que no preveía esta cuestión. No obstante, el plan catalán en sí mismo no incluye un presupuesto.

- Finalmente, pueden apuntarse algunas tendencias en la distribución presupuestaria por áreas de intervención en los planes que incorporan presupuesto, que se ven reflejadas en el Cuadro III.6.2 (que se refiere al presupuesto para el conjunto de los años de ejecución).
 - En primer lugar, como observación general, puede señalarse la diferencia de la cuantía total del presupuesto entre los planes que lo contemplan, siendo muy superior en Andalucía, al que le siguen, por este orden, el plan de Canarias y el de Murcia y, a distancia, el de Baleares.
 - Se ha ordenado la distribución del presupuesto por áreas de intervención de mayor a menor peso de las mismas. La estructura presupuestaria del plan de Canarias, que diferencia entre actuaciones con destino exclusivo a los inmigrantes o no, no permite hacer una comparación rigurosa entre los cuatro planes, dado que el resto no introducen esta distinción. No obstante, pueden destacarse entre los mismos algunas diferencias importantes en la distribución presupuestaria.
 - En el presupuesto de los planes de Andalucía y Murcia, el área de “Recursos sociales” o “Área social” y la relativa a la educación constituyen los ámbitos de mayor peso. En el caso de la primera, ambos planes destinan una cuantía que supone cerca del 40% del presupuesto total. Para la educación, el plan de Andalucía destina el 30,1% de su presupuesto y el plan de Murcia destina el 20,1%.
 - El plan de Baleares destina un porcentaje inferior a los servicios sociales (7,1%)⁵² y similar al plan de Murcia en educación (21,4%), aunque este área

⁵¹ Informe 154/5, de 28 de diciembre de 2000.

⁵² Por otro lado, es de prever que el porcentaje tan reducido que representa el área de Servicios Sociales en el plan de Canarias se deba a la consideración aparte de las actuaciones exclusivas para el colectivo de inmigrantes.

ocupa un segundo lugar tras la de vivienda, que supone el 41,8% del presupuesto, panorama muy distinto al resto de los planes: en los planes de Andalucía y Canarias este porcentaje no llega al 3% y en el plan de Murcia asciende al 13,9%.

- Otro aspecto que se puede señalar es la diferencia en la proporción del presupuesto destinado a salud entre los planes de Andalucía, Canarias y Murcia por un lado (que ronda entre el 11% y 14% del presupuesto) y el de Baleares por otro (que no llega al 2,5%).
- Finalmente, cabe apuntar las diferencias en cuanto a la cooperación al desarrollo, destinando, por un lado, el plan de Canarias un 12,1%, el de Andalucía un 8,0% y, por otro, el de Baleares y Murcia, respectivamente, el 0,3% y el 0,1%.

Cuadro III.6.2. Distribución del presupuesto por áreas de intervención en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes

ANDALUCÍA

Área	Cuantía (euros)	Distribución porcentual
Socio-educativa	117.927.600	38,5%
Recursos sociales	92.148.157	30,1%
Socio-sanitaria	39.521.097	12,9%
Cooperación al desarrollo	24.543.760	8,0%
Atención jurídica	11.063.509	3,6%
Vivienda	8.167.923	2,7%
Socio-laboral	4.910.859	1,6%
Sensibilización social	4.146.447	1,4%
Formación e investigación	3.528.539	1,2%
Socio-cultural	357.602	0,1%
TOTAL	306.315.493	100,0%

BALEARES

Área	Cuantía (euros)	Distribución porcentual
Vivienda	3.562.800	41,8%
Educación	1.826.308	21,4%
Cultura y convivencia	1.108.258	13,0%
Acceso a la red pública de servicios sociales	608.224	7,1%
Formación	360.607	4,2%
Formación a los profesionales	360.607	4,2%
Trabajo	360.607	4,2%
Diseñar una política global en materia de inmigración	198.334	2,3%
Sanidad	89.671	1,1%
Derechos y libertades democráticas	26.445	0,3%
Cooperación	24.040	0,3%
Vía de diálogo y participación	-	0,0%
TOTAL	8.525.901	100,0%

CANARIAS		
Área	Cuantía (euros)	Distribución porcentual
<i>Actuaciones exclusivas</i>		
Acogida y programas de integración	5.646.141	16,2%
Acogida menores	3.606.078	10,4%
<i>Actuaciones no exclusivas</i>		
Formación y empleo	8.523.268	24,5%
Medidas generales*	6.179.735	17,8%
Sanidad	4.813.971	13,9%
Educación	2.929.934	8,4%
Asistencia jurídica	2.354.341	6,8%
Vivienda	603.166	1,7%
Servicios Sociales	95.000	0,3%
TOTAL	34.751.634	100,0%
<i>*Dentro de este área se destinan 4.210.903 euros a proyectos de cooperación, lo que supone el 12,1% del presupuesto.</i>		
MURCIA		
Área	Cuantía (euros)	Distribución porcentual
Social	10.122.623	39,1%
Educación	5.207.382	20,1%
Vivienda	3.606.073	13,9%
Empleo y formación	3.023.091	11,7%
Salud	2.927.743	11,3%
Mujer	420.708	1,6%
Menor y familia	262.237	1,0%
Cultural y turística	245.513	0,9%
Juventud	48.081	0,2%
Cooperación al desarrollo	30.652	0,1%
TOTAL	25.894.103	100,0%

III.7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En este capítulo, el objeto de análisis son los mecanismos de seguimiento y evaluación previstos por los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes. Todos los planes se refieren a esta cuestión, en distinta medida, a través de apartados específicos, que señalan la importancia de este proceso para introducir las mejoras necesarias, a partir de los cuales puede comentarse lo siguiente:

- En primer lugar, cabe recordar que, pese a su referencia al seguimiento y evaluación, no todos los planes prevén *indicadores* para ello, lo que resulta indispensable para el desarrollo de estos procesos. Los planes que sí incluyen indicadores en la formulación de las medidas son los de Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña. Los planes de Baleares, Murcia y Navarra se refieren a su futura elaboración. En este último caso, en las entrevistas realizadas se ha resaltado el proceso participativo desarrollado con posterioridad para la elaboración conjunta

de dichos indicadores por parte de la Administración autonómica y las organizaciones y entidades que toman parte en el desarrollo del presente plan.

- Si bien todos los planes hacen referencia a la forma en la que llevar a cabo la evaluación y el seguimiento, algunos también concretan en mayor medida el *contenido* de dichos procesos, como es el caso de los planes de Andalucía y Murcia, si bien, como se ha señalado, este último no define los indicadores de evaluación de las actuaciones previstas.
 - El plan de Andalucía plantea que la evaluación se centrará en dos aspectos fundamentales. Por un lado, las diferentes áreas de intervención y sus objetivos, mediante la valoración de los componentes de estructura, proceso y/o resultados, utilizando para ello los indicadores formulados para cada objetivo específico establecido. Por otro, el estado de la cuestión sobre la opinión, actitudes, valores y conocimientos de la propia población inmigrante “como destinataria primera, y de la población receptora respecto a las políticas realizadas y a sus propias expectativas ante la inmigración”. Para dar cuenta de ambos aspectos, la evaluación deberá comportar actividades tanto de realización de encuestas de opinión y actitudes de los propios inmigrantes y de la población en general como de auditoría anual en el que se recopilará, validará y analizará toda la información acerca de los indicadores y objetivos del plan.
 - El plan de Murcia apunta los principales aspectos que deberían abordarse en la evaluación: grado de cumplimiento de cada una de las actuaciones previstas en el plan, agrupándolas según las áreas del mismo, de tal manera que pueda establecerse una gradación de los distintos ámbitos de actuación según su nivel de consecución de objetivos; análisis de las dificultades u obstáculos que han provocado el incumplimiento, en su caso, de los objetivos del plan, tratando de identificarlos de un modo exhaustivo y prestando especial interés a las carencias organizativas y presupuestarias; balance de las experiencias positivas de forma que puedan utilizarse para mejorar las actuaciones pendientes de ejecución o corregir las que ya se encuentren en marcha; conocimiento de la implicación de los distintos organismos y profesionales que deben intervenir en la puesta en práctica de las medidas del plan.
- Los planes de Cataluña y Murcia se refieren a la elaboración de un *protocolo* de seguimiento y evaluación de los planes. En el primer caso, se apunta que el protocolo debe ir encaminado a implantar un sistema para la obtención de datos de los distintos departamentos implicados, tanto cualitativos como cuantitativos, así como establecer una red de comunicación permanente entre los responsables técnicos departamentales, sin realizar concreciones mucho más allá de este planteamiento. En el caso del plan de Murcia, se especifica la estructura general del protocolo “distinguiendo, cuando el nivel de detalle lo permita, entre lo previsto y lo realizado” en relación con: las previsiones económicas de cada una de las medidas, diferenciando por períodos anuales; descripción de las actuaciones que se han llevado a cabo para poner en marcha esa medida concreta, tratando de establecer parámetros cuantitativos de medición; colectivo al que se ha diri-

gido y descripción cuantitativa (número) y cualitativa (características sociales) del mismo; periodo de ejecución real de las medidas; valoración de la coordinación entre los distintos organismos implicados; resultados, previstos e imprevistos, de la actuación desde el punto de vista del impacto en el colectivo; y deficiencias más destacables detectadas en la puesta en marcha de las medidas.

- En cuanto a los *organismos implicados* en el seguimiento y evaluación, cabe señalar lo siguiente:
 - Pueden distinguirse, en primer lugar, algunos planes que plantean una participación que va más allá de la Administración autonómica y sus diversos departamentos o consejerías (generalmente a través de Comisiones Interdepartamentales) dejando, de momento, a un lado, el papel asignado a los Foros regionales para la inmigración, cuestión que se abordará en el siguiente punto. Es el caso de Aragón, Baleares, Canarias y Navarra.
 - El plan de Aragón, además de referirse a la Comisión Interdepartamental, estipula el seguimiento y la evaluación del plan como tarea de la Comisión de Seguimiento creada en el marco del Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón, donde participan la Administración autonómica, patronal y sindicatos.
 - El plan de Baleares también asigna a la Comisión Interdepartamental la tarea de evaluación y seguimiento y, además, incluye en esta actividad a la Comisión Sectorial de Inmigración, compuesta por diferentes niveles de la Administración: periférica, autonómica y municipal. Este plan prevé, por un lado, una evaluación general, así como otras específicas por parte de las entidades que realizan servicios o actividades, debiéndose concretar el carácter de la evaluación a realizar en los anexos de los convenios con las entidades colaboradoras.
 - El plan de Canarias estipula una Comisión compuesta por “las representaciones de los participantes con responsabilidad en la ejecución del plan”, que llevará a cabo una evaluación general. Además, cada uno de los “órganos o agentes responsables” realizará una evaluación específica de sus tareas.
 - El plan de Madrid prevé una Comisión de Coordinación, de carácter intersectorial, encargada de la evaluación del plan, compuesta por diferentes consejerías implicadas en el plan (presidida por la Consejería de Servicios Sociales), la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y la Federación Madrileña de Municipios.
 - Finalmente, el plan de Navarra se refiere a la constitución de una única Comisión de seguimiento en el marco del Consejo de Coordinación de Política de Inmigración de la Comunidad Foral que el plan prevé crear. Dicha Comisión estaría constituida por los diferentes departamentos de la

Administración autonómica implicados, así como por la Federación Navarra de Municipios y Consejos, las organizaciones empresariales y sindicales, las entidades de iniciativa social y las asociaciones de inmigrantes.

- En segundo lugar, varios de los planes plantean que los Foros regionales para la inmigración también deberían estar implicados en los procesos de evaluación y seguimiento. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Baleares y Canarias. Los planes de Aragón y Canarias concretan algo más la naturaleza de esta participación, planteando, el primero, que el Foro debe incluir una evaluación del cumplimiento del plan en el marco del informe anual en el que se analice “la situación de los inmigrantes y las repercusiones de la realidad de la inmigración en la sociedad aragonesa” y, el segundo, asignando al Foro la evaluación “externa” del plan, para lo que pondrá a disposición, como grupo de apoyo al equipo interdepartamental, para cumplimentar la batería de indicadores y preparar la información pertinente.
- Finalmente, cabe señalar la participación en el seguimiento y evaluación de otros organismos como el Observatorio Permanente de la Inmigración (Andalucía y Baleares⁵³), o el Servicio de Análisis y Atención a la Inmigración (Aragón). Para apoyar la tarea de la Comisión y ampliar los datos recogidos en el estudio sobre el que se ha basado el plan de Navarra, éste prevé la elaboración de un informe anual sobre la situación de la población inmigrante y sobre el estado de ejecución del plan, que contará con dotación económica precisa por parte del Departamento de Bienestar Social. Además, el plan de Apoyo a la Familia de esta región propone la creación de un Observatorio de la Familia que incluiría el estudio de la integración social de las familias inmigrantes, información con la que también debería contar la Comisión.

En el Cuadro III.7.1 se refleja de manera resumida el planteamiento de cada uno de los planes autonómicos analizados en relación con la participación de diversos organismos en el proceso de seguimiento y evaluación, pudiéndose establecer tres tipos de planes:

- A) Planes que asignan la tarea de evaluación y seguimiento de modo exclusivo a la Administración. Dentro de este tipo, cabría distinguir los que se refieren solamente a la Administración autonómica, como es el caso del plan de Cataluña y el de Murcia⁵⁴, y los que plantean una participación al respecto de otros niveles

⁵³ Este plan, además, prevé la creación de la figura del Coordinador del Plan en el marco del Observatorio Social, con la función de coordinar todas las tareas que se deriven del seguimiento y evaluación del mismo.

⁵⁴ El plan de Murcia, dentro del “Área social”, contiene medidas que hacen referencia al impulso y mantenimiento de Comisiones de Seguimiento, por un lado, de los convenios suscritos en materia de inmigración con las Corporaciones Locales y, por otro, con el IMSERSO. Asimismo, a través de una medida de la mencionada área, el plan se refiere al seguimiento y evaluación conjunto por parte de la Administración autonómica, central, local, agentes sociales y ONG de programas gestionados por la Administración y las instituciones sin fines de lucro. No obstante, en el apartado específico sobre seguimiento y evaluación del conjunto del plan, no se concretan mecanismos de participación globales, asignando dicha tarea exclusivamente a una Comisión de Seguimiento compuesta por las Consejerías de la Administración autonómica implicadas.

de la Administración (local, fundamentalmente), como es el caso del plan de Madrid.

- B) Planes que dan cauce de participación en el seguimiento y evaluación a las organizaciones sociales a través del Foro regional para la inmigración, como es el caso del plan de Andalucía y Baleares⁵⁵.
- C) Planes que prevén una Comisión de Seguimiento del plan con la participación de las organizaciones implicadas, como es el caso del plan de Aragón, el de Canarias y el de Navarra. De este grupo, los primeros dos también implican al Foro para la inmigración, siendo en el caso de Aragón la vía de participación de las organizaciones sociales distintas de la patronal y sindicatos, ya que sólo éstas están incluidas en la Comisión de Seguimiento, constituyendo éste un plan que se enmarca, como se ha señalado, en un acuerdo tripartito. El plan de Navarra estipula igualmente una Comisión de Seguimiento amplia que incluye a todas las partes implicadas.

Cuadro III.7.1. Resumen de las estructuras a las que se refieren los planes autonómicos para su seguimiento y evaluación

	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
Administración	●	●	●	—	●	●	●	—
Foro para la inmigración	●	●	●	●	—	—	—	—
Comisiones plurales de seguimiento y evaluación	—	●	—	●	—	—	—	●
Observatorio permanente y otros	●	●	●	—	—	—	—	—

- Es frecuente que los planes, además de lo anterior, concreten la *periodicidad* de las actividades de seguimiento y evaluación:
 - El plan de Andalucía estipula la elaboración de informes internos de carácter semestral por parte del consejero de Gobernación -como presidente de la Comisión Interdepartamental, que recabaría los resultados de la evaluación de cada centro directivo- así como una evaluación anual “que será sometida a la consideración de organismos e instituciones pertinentes, tales como el Foro, el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía”.

⁵⁵ En cuanto al ámbito administrativo, este plan, a través de la implicación de la Comisión Sectorial de Inmigración, da espacio de participación a otros niveles de la Administración (periférica y local).

- El plan de Aragón, teniendo en cuenta las diversas estructuras que participan en el proceso de seguimiento y evaluación, plantea que la Comisión de Seguimiento, creada en el marco del Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón, se reúna trimestralmente y prepare un informe “con el fin de orientar a la Administración autonómica en la elaboración de medidas dirigidas a la integración de los inmigrantes”. Además, se estipula que el Servicio de Análisis y Atención a la Inmigración debe realizar una evaluación trimestral, que remitirá a la Comisión Interdepartamental y al Foro, entidades que llevarán a cabo una evaluación semestral.
 - El plan de Canarias plantea una evaluación tanto “interna” (de la Comisión de Seguimiento) como “externa” (por parte del Foro) al final de cada ejercicio económico, así como de la vigencia del plan.
 - El plan de Madrid prevé una evaluación anual de los objetivos establecidos, a realizar por la Comisión de Coordinación establecida, que deberá ser presentada al Consejo de Gobierno.
 - El plan de Murcia se refiere a una evaluación de carácter anual por parte de la Comisión de Seguimiento, compuesta por las diferentes Consejerías, y a un balance final.
 - El plan de Navarra estipula una informe de carácter anual para evaluar su estado de ejecución a realizar por la Comisión de Seguimiento en la que, como se ha dicho, intervienen todas las entidades y organismos implicados.
 - Los documentos de los planes de Baleares y Cataluña no concretan la periodicidad para su seguimiento y evaluación, aunque es de prever que al menos sea de carácter anual y final.
- Cabe concluir este apartado recogiendo la impresión general transmitida en las entrevistas realizadas acerca de la poca sistematización de los procesos de seguimiento, que encuentra su primera limitación en la inexistencia en muchos casos de asignación presupuestaria que permita tener parámetros de ejecución. Se ha trasladado también la preocupación por el retraso en la celebración de las reuniones pertinentes como, por ejemplo, el hecho de que en el plan de Aragón todavía no han sido convocados los agentes sociales por parte de la Comisión de Seguimiento. No obstante, se han apuntado algunas experiencias positivas, como la mencionada sobre la elaboración conjunta de indicadores de seguimiento y evaluación en el plan de Navarra.

III.8. COORDINACIÓN

En un tipo de plan que implica a tantos ámbitos distintos, tanto de la Administración autonómica como de fuera de ella, los mecanismos de coordinación resultan un elemento fundamental. Todos los planes se refieren a este aspecto, pudiéndose distinguir, a efectos de este análisis, entre coordinación interna y externa:

- La coordinación interna sería aquella que se refiere a la Administración autonómica, como responsable de los planes, en relación con los diferentes Departamentos, Consejerías y organismos implicados.
- La coordinación externa incluiría la que se establece con otros niveles de la Administración (estatal y local), así como con los agentes sociales, las entidades de iniciativa social y el tejido asociativo. Además, estaría aquí la coordinación con otras políticas autonómicas.

Teniendo en cuenta este esquema, los planes plantean las siguientes cuestiones en relación con la coordinación:

- El plan de *Andalucía* establece que la coordinación entre las distintas Consejerías la llevará a cabo la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, debiéndose prever la constitución de Subcomisiones Técnicas de ámbito regional para abordar temas específicos. En el ámbito provincial, el plan afirma que la coordinación corresponderá a los delegados del Gobierno de la Junta, que constituirán Comisiones Provinciales, en relación a sus competencias, y con la participación de las delegaciones de otras Consejerías y Direcciones de Organismos Autónomos.

Además, este plan plantea que “en lo referente a la coordinación externa, con otras instituciones, bien sea la Administración del Estado, bien sean los ayuntamientos, el mecanismo concreto –Comisión Mixta, Comisión Local, etc.- vendrá determinado por lo previsto en cada instrumento correspondiente –convenio, protocolo, etc.- entre ambas partes. En cualquier caso, deberán garantizarse tanto la unidad de dirección en la ejecución del plan para preservar la congruencia con los objetivos del mismo, como la participación de las organizaciones sociales implicadas”. Respecto a este último aspecto, puede señalarse la indefinición de procedimientos específicos.

En lo que respecta al ámbito local, desde su área de “Formación e investigación”, este plan se refiere al desarrollo del Observatorio del Mundo Local destinado a generar ideas que puedan servir a los responsables públicos locales en el tema de inmigración. “El Observatorio, ofreciendo soporte informático y técnico a la Dirección General de Administración Local, constituye un punto de encuentro de toda la información necesaria para poder evaluar el nivel de infraestructura y equipamiento locales existentes y sus características cualitativas y cuantitativas y toda aquella información relevante sobre la realidad de las Administraciones locales y de utilidad para la gestión local”.

- El plan de *Aragón* también sitúa a la Comisión Interdepartamental para la inmigración como ámbito fundamental de coordinación interna, mencionando asimismo para esta labor a la Oficina para la Inmigración del Gobierno de Aragón.

En el plano de la coordinación externa, el plan se refiere, por un lado, a diversos órganos de carácter estatal, como el Consejo Superior de Política de Inmigración, creado para coordinar las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias; el Foro estatal para la Integración Social de los Inmigrantes; la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM, integrada por las organizaciones empresariales, sindicales, la Administración central y la autonómica; considerando también el papel informativo y de análisis de la realidad social del Observatorio Permanente de la Inmigración a nivel estatal. Por otro lado, el plan se refiere a la coordinación con la Administración local a través de convenios con el objetivo de evitar “interferencias y duplicidades”. Lo que no se explicita en este plan son los mecanismos de coordinación con el resto de organizaciones sociales implicadas en el mismo.

- El plan de *Baleares*, en lo que respecta a la coordinación interna, plantea la creación de una Comisión Interdepartamental de todas las Consejerías. A nivel externo estipula la creación de otra comisión de este tipo que coordine las actuaciones de la Administración periférica del Estado, la Administración autonómica (Consejería de Bienestar Social y Consejos Insulares) y la local. Igual que en el caso anterior, no parecen concretarse los procedimientos para la coordinación con el resto de organizaciones que toman parte en el plan.
- El plan de *Canarias*, en el plano de la coordinación interna, se refiere a la creación de una Comisión Interdepartamental de carácter permanente “donde estén representados los Departamentos más relevantes en materia de inmigración”. En lo que respecta a la coordinación externa plantea, al igual que el plan de Aragón, su participación en el Consejo Superior de Política de Inmigración. Además, este plan incorpora un apartado en el que se especifica la coordinación con otros planes de ámbito autonómico como el Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006, el Plan de Integración contra la Pobreza y la Exclusión Social, el Plan Integral del Menor, el Plan General de Servicios Sociales, el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Plan Integral de Empleo, el Pacto Social por la Educación o el Plan de Salud de la Comunidad Canaria.
- El plan de *Cataluña* contiene como un área de intervención un apartado denominado “Colaboración institucional” en el que se recogen diversas medidas encaminadas a reforzar la coordinación, especialmente en lo que respecta a la coordinación externa con la Administración local. No obstante, no existe un abordaje sistematizado de la coordinación en donde se expliciten los mecanismos generales y los actores implicados.

Entre las medidas del citado apartado de “Colaboración institucional”, se pueden mencionar algunas como: elaboración de un modelo tipo de ordenanza municipal de participación ciudadana con el objetivo de regular los aspectos de integración social de los inmigrantes en el municipio donde residan, la partici-

pación en los órganos municipales y la representación de sus intereses cuando no disfruten de derecho de voto en las elecciones locales; la implantación de planes comarcales de integración de los inmigrantes (de los que el plan autonómico señala sus líneas de actuación fundamentales⁵⁶) con el objetivo de continuar y ampliar la coordinación interinstitucional; desarrollo de la “Mesa sobre política social en el ámbito de la inmigración”, para promover la coordinación entre las Administraciones locales y la autonómica con el fin de unificar modelos y estrategias para promover la integración de los inmigrantes; y finalmente, el establecimiento de un sistema de relaciones permanentes entre los diferentes departamentos de la Administración autonómica, la Administración local, la Administración central, unidades administrativas de la Unión Europea, el Consejo Asesor para la Inmigración de Cataluña⁵⁷ y agentes y organizaciones sociales, que “permita a la Secretaría para la Inmigración (responsable del plan) conocer el papel, las demandas y las responsabilidades de los diversos actores”.

- El plan de *Madrid* estipula la conformación de una Comisión de Coordinación (encargada de la evaluación y seguimiento, como se ha visto en el apartado al respecto) en la que toman parte las Consejerías de la Administración autonómica implicadas (coordinación interna), y la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y la Federación Madrileña de Municipios (coordinación externa). En el plano de este último tipo de coordinación, en el plan no se hace referencia a las diferentes organizaciones y entidades sociales implicadas en el desarrollo del plan. El plan plantea que la Comisión de Coordinación se reunirá con carácter ordinario semestralmente.
- El plan de *Murcia* no incluye un apartado específico sobre coordinación que establezca los mecanismos generales y defina los actores implicados, aunque contiene algunas medidas al respecto dentro de su “Área social”. Dichas medidas son las siguientes: en lo que respecta a la coordinación interna, se plantea la consolidación del funcionamiento de la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración social de los inmigrantes (compuesta por las Consejerías de Trabajo y Política Social, Sanidad y Consumo, Educación, Obras Públicas y Presidencia); en relación con la coordinación externa, el plan de Murcia se refiere a la creación de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), así como al impulso y mantenimiento de las vías de colaboración establecidas entre la Administración periférica del Estado y la CARM⁵⁸. Además, este plan contempla otras medidas que hacen referencia a la coordinación con el Plan Estratégico

⁵⁶ Tras la necesidad de elaborar un estudio de diagnóstico, dichos planes estarían referidos a los ámbitos de: mediación intercultural, acogida, formación e inserción laboral, promoción de la mujer inmigrante, salud y participación y diversidad cultural.

⁵⁷ En el que toman parte los sindicatos, patronal, Administración autonómica, Federación de Municipios, ONG y asociaciones de inmigrantes.

⁵⁸ Cabe recordar, además, la constitución de Comisiones de Seguimiento para los convenios suscritos con la Administración central y local.

de la Región de Murcia. Finalmente, bajo el objetivo de “tender a la complementariedad de las acciones y evitar la duplicidad de los recursos en materia de inmigración”, el plan prevé, por un lado, la elaboración conjunta de un mapa regional de recursos para inmigrantes, con la participación de la Administración autonómica, central, las Corporaciones Locales, las instituciones sin fines de lucro y los agentes sociales y, por otro, la planificación conjunta por parte de la Administración central, autonómica y local, los agentes sociales y ONG de programas gestionados por la Administración y las instituciones sin fines de lucro.

- El plan de *Navarra* se refiere a la constitución del Consejo de Coordinación de Política de Inmigración de la Comunidad Foral, con la dotación necesaria de los “instrumentos jurídicos, medios humanos y técnicos”, integrado por todas las entidades y organizaciones implicadas en el desarrollo del plan (dentro del cual surgiría la Comisión de Seguimiento a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior).

El panorama descrito lleva a la conclusión de la existencia, de modo general, de un mayor énfasis por parte de los planes en la coordinación interna que en la externa, constituyendo las Comisiones Interdepartamentales un mecanismo fundamental. En lo que respecta a la coordinación externa no siempre se definen los mecanismos concretos en relación a la Administración central y local y, sobre todo, en lo que tiene que ver con la coordinación con otros agentes, organizaciones y entidades que toman parte en el plan. Existen, no obstante, referencias a mecanismos concretos que se pueden destacar, como el Observatorio del Mundo Local en el plan de Andalucía; la creación de una comisión con todos los niveles de la Administración en el plan de Baleares; la Mesa sobre política social en el ámbito de la inmigración, con la participación de la Administración autonómica y local, en el plan de Cataluña; la elaboración conjunta entre los actores implicados de un mapa regional de recursos para inmigrantes en el plan de Murcia; o la creación del Consejo de Coordinación de Política de Inmigración con una amplia participación en el plan de Navarra. La referencia a la coordinación con otras políticas autonómicas tiene un carácter minoritario, realizada en el plan de Canarias y, en menor medida, en el plan de Murcia.

III.9. PARTICIPACIÓN

A través del apartado de “Seguimiento y evaluación” se ha podido observar la participación de los diversos organismos implicados en el plan en esta tarea, abordando así una vertiente de la participación. En este apartado, el objetivo es el acercamiento a la participación de los agentes y organizaciones sociales en la fase de elaboración de los planes.

El estudio de los procesos de participación en la elaboración de los planes se basa tanto en la información aportada por los mismos como en las entrevistas realizadas a los responsables sindicales, pudiéndose señalar lo siguiente en relación con cada plan:

- El plan de *Andalucía* hace una referencia en su introducción al proceso de elaboración, teniendo la participación en el mismo las siguientes características: una vez aprobado el borrador del plan por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía, se abrió, por un lado, un proceso de consulta con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, las centrales sindicales y las organizaciones empresariales más representativas y, por otro, un proceso de diálogo con las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Posteriormente, el plan fue objeto de debate en el Foro Andaluz de la Inmigración, donde participan las organizaciones sindicales y empresariales, ONG y asociaciones de inmigrantes.
- El plan de *Aragón* es el resultado de un trabajo conjunto de la Administración autonómica y los agentes sociales firmantes del Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón, dándose un importante proceso de participación activa y coordinada por parte de éstos en la elaboración de propuestas y habiéndose recogido las demandas principales. Tras su aprobación en el marco del mencionado acuerdo, el plan fue sometido a la valoración del Foro de la Inmigración de Aragón, aunque no se produjeron modificaciones significativas del documento original. Uno de los principales problemas del plan señalado en las entrevistas realizadas es que el mismo no ha sido debatido en las Cortes, no habiendo existido, por tanto, un proceso que abra espacio a las aportaciones de los partidos políticos.
- Tras la elaboración de un anteproyecto de plan para la integración social de los inmigrantes en *Baleares*, se llevaron a cabo reuniones bilaterales entre la Administración autonómica y los organismos implicados para discutir el documento y dar lugar a un borrador: Consejerías, Consejos Insulares, sindicatos, asociaciones de inmigrantes, ONG y organizaciones empresariales. El propio plan recoge en su introducción que dicho borrador fue presentado en la sesión constitutiva del Foro de la Inmigración de las Islas Baleares con la intención de que los miembros realizaran aportaciones y valoraciones, bajo “la firme voluntad de dar participación a los sectores sociales e institucionales más directamente relacionados con el objeto del plan”.
- El plan de *Canarias* recoge, al final del documento, las organizaciones sindicales y ONG que han colaborado en la elaboración del plan, con la referencia a las personas implicadas. En el marco de la elaboración del plan se han celebrado reuniones sectoriales con ONG, asociaciones de inmigrantes, sindicatos y patronal –pudiéndose destacar la implicación de las comisiones de temporada- y Administración.
- El plan de *Cataluña* no contiene información específica sobre su proceso de elaboración. Sí se ha obtenido, no obstante, una valoración positiva en cuanto a la participación en lo que respecta a la parte teórica del plan, de gran importancia en el conjunto del texto. En este ámbito, ha sido relevante el papel del Consejo Asesor de la Inmigración, compuesto por sindicatos, patronal, Administración autonómica y local, ONG y asociaciones de inmigrantes.

- El plan de *Madrid* contiene un apartado titulado “Justificación y antecedentes” donde se realizan algunas referencias al proceso de elaboración del mismo: en 1997, la Dirección General de Servicios Sociales llevó a cabo una primera propuesta de plan, que fue discutida en el Consejo Económico y Social, emitiendo éste un informe en mayo de 1999. Tras la aprobación de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se decide revisar el documento, celebrándose ese año unas jornadas de trabajo con las asociaciones de inmigrantes, y de estudio y consulta con diferentes entidades y profesionales. Por su parte, el Foro Regional para la Inmigración también realizó una serie de propuestas. El borrador redactado fue sometido a informe del Consejo Económico y Social, el Foro, el Consejo Asesor de Bienestar Social y a las asociaciones cuyo objeto es la integración de los inmigrantes. La entrevista realizada en el ámbito sindical refleja cierta insatisfacción respecto a la participación en el proceso de elaboración del plan, sobre todo por la falta de un mecanismo estructurado de participación de sindicatos y patronal.
- El plan de *Murcia* recoge en un anexo los órganos de participación consultados, siendo éstos las comisiones permanentes de trabajo de integración social, vivienda, empleo, sanidad y educación del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia, el Consejo Regional de Servicios Sociales, el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Regional, en un proceso que ha implicado de forma amplia a los agentes sociales.
- El plan de *Navarra*, en último lugar, al igual que el plan de Canarias, recoge los “organismos y entidades consultadas”, entre los que se encuentran las asociaciones de empresarios, las organizaciones sindicales, la Federación Navarra de Municipios y Consejos, ONG y asociaciones de inmigrantes, con un amplio nivel de participación.

IV. LAS MEDIDAS DE INTEGRACIÓN

IV.1. INTRODUCCIÓN

El segundo de los objetivos de análisis de la presente investigación lo constituyen las medidas de actuación contempladas en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes. Teniendo en cuenta la terminología de “áreas de intervención”, “objetivos” y “medidas” a la que se ha hecho referencia en la introducción, cabe señalar que el estudio de estas “medidas” de integración significa que en el análisis se ha bajado al máximo nivel de concreción contemplado en los planes.

El primer paso para el estudio de estas medidas fue la elaboración de un esquema común de áreas de intervención a partir del cual realizar el tratamiento concreto de las medidas incluidas en los planes. Así, se tratarán, por capítulos, las medidas relativas a:

- *Empleo y formación.*
- *Salud.*
- *Vivienda.*
- *Educación.*
- *Recursos y servicios sociales.*
- *Sensibilización, cultura y participación ciudadana.*
- *Atención jurídica y empadronamiento.*
- *Cooperación al desarrollo.*

Si bien este esquema de áreas o capítulos parte de una combinación de los considerados por los propios planes, cabe señalar que la correlación no es perfecta: ni entre las áreas de los diferentes planes ni, por tanto, entre la estructura de cada plan y el esquema general de capítulos planteado en este informe. En ocasiones, los planes contemplan, bajo una determinada área de intervención, medidas que guardan relación estrecha con otros ámbitos de actuación. En otros casos, una medida similar está contemplada en dos planes en áreas diferentes. Por poner algún ejemplo, el plan de Cataluña, bajo su área de “Salud y calidad de vida”, contempla medidas relativas a la salud laboral, que en este trabajo son analizadas en el marco del capítulo de “Empleo y formación” y no en el de “Salud”. Otro ejemplo sería la cuestión de la obtención del carnet de conducir, elemento de gran importancia para la inserción laboral y contemplado en este informe en el capítulo sobre “Empleo y formación”; mientras el acceso al carnet de conducir es tratado en el plan de Navarra en el área de inserción laboral, el plan de Aragón aborda esta cuestión desde el área de Educación.

Por otro lado, existen algunos planes que contemplan áreas de intervención específicas en relación con determinados colectivos y, a este respecto, el análisis de las medidas se ha realizado de la siguiente manera. En primer lugar, las medidas pertenecientes a las áreas de “Género” y “Mujer” de los planes de Cataluña y Murcia serán consideradas en el marco de cada uno de los apartados de este capítulo IV, según el contenido de las mismas. Respecto a las medidas sobre jóvenes, área de intervención con-

templada en el plan de Murcia, el análisis se llevará a cabo del mismo modo. Finalmente, en relación a los menores inmigrantes no acompañados, considerados como área de intervención en los dos planes mencionados, así como en el de Canarias, las medidas al respecto se abordarán de manera conjunta dentro del capítulo sobre “Recursos y servicios sociales”, ya que el resto de los planes se refieren a los menores desde este ámbito.

A partir de estas consideraciones, al comienzo de cada uno de los capítulos se reflejará cuáles son las áreas principales de los planes que se han tomado como objeto de análisis y, además, a qué otras áreas de los mismos pertenecen algunas otras medidas también comentadas.

En definitiva, asumiendo la claridad de la pertenencia de algunas medidas a determinadas áreas de intervención y, por el contrario, la relatividad de situar otras en unos ámbitos u otros, lo que pretende este análisis es conocer lo que plantean los planes en relación con el empleo y la formación, la salud, la vivienda, la educación, etc. En este sentido, y teniendo en cuenta la diferente estructura de los planes, se trata de analizar no sólo qué plantean los planes en áreas de intervención nominalmente equivalentes, sino observar qué dicen los planes en relación a un determinado tema (los del esquema asumido por la investigación), lo que implica considerar medidas que pueden aparecer dispersas en otras áreas de los planes. Los ejemplos aportados ilustran esta cuestión.

Una vez realizadas las anteriores aclaraciones, para cada área de intervención del esquema utilizado en esta investigación, el objetivo es elaborar una tipología de medidas que permita, por un lado, sistematizar según diversos criterios las medidas existentes en los planes, de modo que se pueda disponer de un repertorio ordenado de las mismas que resulte útil para la actuación de los agentes sociales en el ámbito de las políticas de integración. Por otro lado, la sistematización de las medidas permite valorar cualitativamente las aportaciones y carencias de los planes. Las tipologías de medidas están compuestas por una serie de categorías principales, incluyendo, en varios casos, una serie de subcategorías que concretan y discriminan, con mayor nivel de detalle, el contenido de las medidas. Tras la presentación de la tipología en un cuadro al principio de cada uno de los apartados, el texto aborda con mayor especificidad el contenido de las medidas clasificadas.

Finalmente, se han considerado otras medidas relacionadas con la gestión de flujos y los planteamientos de otros planes autonómicos hacia la política estatal (ámbito competencial de la gestión de flujos), así como sobre algunos aspectos fundamentalmente relacionados con la tramitación de permisos. Dicho capítulo se titula “*Gestión de flujos y regularización*”. Por otro lado, bajo el título de “*Otros temas*” se ha contemplado un apartado sobre algunas medidas relativas a la investigación y conocimiento del fenómeno migratorio, así como sobre la formación y sensibilización de los cuerpos de policía, algo a lo que varios planes hacen referencia.

IV.2. EMPLEO Y FORMACIÓN

Todos los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes contienen un área de intervención relativa al empleo y a la formación profesional. Las medidas al respecto ocupan cuantitativamente un espacio muy importante entre las actuaciones contempladas siendo, junto con las áreas de educación, y recursos y servicios sociales, las que, de modo general, tienen un mayor peso en los planes analizados. En el estudio de las medidas relativas al empleo han sido considerados los ocho planes autonómicos abordados en esta investigación, así como el Acuerdo para la Integración Social y Laboral de la población inmigrante en Castilla y León, cuyo contenido gira en torno al empleo y la formación.

En el Cuadro IV.2.1 se reflejan las áreas de intervención de los planes de donde proceden las medidas analizadas en este capítulo, apareciendo, en primer lugar, el área principal de referencia, pauta que se reproducirá en el resto de apartados.

Cuadro IV.2.1. Distribución de las medidas relativas al empleo y la formación	
Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Andalucía	• “Área Socio-Laboral” • “Vivienda” • “Área de Formación e Investigación”
Aragón	• “Empleo y Formación” • “Educación” • “Sensibilización”
Baleares	• “Área de Formación” • “Área de Trabajo”
Canarias	• “Formación y empleo”
Cataluña	• “Incorporación al mercado laboral” • “Salud y calidad de vida” • “Formación de adultos” • “Género” • “Vivienda” • “Formación de profesionales”
Madrid	• “Formación y empleo” • “Prospectiva e investigación”
Murcia	• “Área de empleo y formación ocupacional” • “Área de la Mujer” • “Área de Juventud”
Navarra	• “Inserción laboral, regulación y formación”
Castilla y León	• Totalidad del Acuerdo para la Integración Social y Laboral de la población inmigrante en Castilla y León

A partir del análisis de las medidas existentes en los planes que abordan la integración laboral de la población inmigrante, se ha elaborado una tipología que se refleja, de modo esquemático, en el Cuadro IV.2.2, en el que, además, se registra la presencia o ausencia de las categorías de la tipología en cada uno de los planes. En las páginas que siguen a continuación, se lleva a cabo una descripción más detallada del contenido de las medidas existentes.

Cuadro IV.2.2. Tipología de medidas en relación con el empleo y su presencia en los planes autonómicos de integración para inmigrantes									
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.	CyL.
1. Promoción del autoempleo, economía social y otras medidas de apoyo a la empresa	•	•			•	•	•	•	•
1.1. Apoyo económico a la constitución de un proyecto de autoempleo o de empresa	•	•					•	•	
1.2. Ayudas para la admisión de socios y para la contratación							•		
1.3. Información y/o asesoramiento y formación para el autoempleo		•			•			•	
1.4. Otros						•			•
2. Apoyo a la contratación					•	•	•	•	•
2.1. Fomento de la contratación estable						•	•	•	•
2.2. Fomento de la contratación (sin especificar tipo)					•	•			•
2.3. Acceso al empleo público								•	
3. Actuación sobre el empresariado		•	•	•	•			•	•
4. Información a los trabajadores inmigrantes sobre sus derechos y obligaciones			•	•		•		•	•
5. Control y mejora de las condiciones de trabajo	•	•	•	•	•	•	•	•	•
5.1. Actuación de la Inspección de Trabajo		•	•	•			•	•	•
5.2. Otras medidas de regulación de las condiciones de trabajo y la economía sumergida	•	•		•				•	•
5.3. Salud y seguridad en el trabajo		•	•	•	•	•	•		
6. Regulación de las campañas agrícolas	•	•			•			•	
7. Formación profesional	•	•	•	•	•	•	•	•	•
7.1. Formación prelaboral	•		•	•				•	•
7.2. Promoción de formación profesional en general	•	•	•	•	•	•	•	•	•
7.3. Formación profesional desde una perspectiva sectorial	•				•	•	•		•
7.4. Formación-empleo					•	•			
7.5. Seguimiento de la participación y estudio de las necesidades formativas	•				•	•			•

Cuadro IV.2.2. Tipología de medidas en relación con el empleo y su presencia en los planes autonómicos de integración para inmigrantes (cont.)

Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.	CyL.
8. Referencia al Servicio Público de Empleo	•			•			•	•	•
8.1. Información y difusión del SPE	•			•			•	•	•
8.2. Mejora de la atención a la población inmigrante	•			•					•
9. Mediación intercultural en el ámbito del empleo	•	•	•	•			•	•	
10. Otras medidas de inserción laboral	•	•	•	•	•	•	•	•	•
10.1. Apoyo a proyectos de inserción laboral	•	•	•	•		•	•		•
10.2. Inclusión del colectivo inmigrante en otros programas relacionados con la integración laboral o en las políticas activas de empleo				•	•				•
10.3. Otras medidas de orientación e intermediación laboral	•	•		•	•			•	•
11. Reconocimiento de la cualificación o titulación de origen				•	•			•	
12. Acceso al permiso de conducir		•			•			•	
13. Participación sindical				•					
14. Estudios	•	•			•	•	•	•	•
14.1. Situación en el empleo y condiciones de trabajo de los inmigrantes	•	•			•		•	•	•
14.2. Oferta y demanda del mercado de trabajo	•	•				•			•

1. Promoción del autoempleo, economía social y otras medidas de apoyo a la empresa

Se han identificado en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes una serie de medidas relativas a la promoción del autoempleo, la economía social y otras medidas de apoyo a la empresa. Dichas medidas están presentes en la mayor parte de los planes: Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León. Las medidas planteadas tienen que ver con los aspectos que se mencionan a continuación.

1.1. Apoyo económico a la constitución de un proyecto de autoempleo o de empresa

Los planes de Andalucía, Aragón, Murcia y Navarra especifican el carácter económico de las medidas para fomentar los proyectos de autoempleo o de economía social. Éstas se refieren específicamente a las “ayudas al autoempleo” (Andalucía y Murcia), a “facilitar el acceso a la financiación para el empleo autónomo estimulando la creación de empresas por parte de la población inmigrante asentada” (Navarra). En el caso del Aragón, se plantea establecer acuerdos con entidades para financiar proyectos de cooperativas.

1.2. Ayudas para la admisión de socios y para la contratación

Se trata de un tipo de medida minoritaria, presente en el plan de Murcia, que hace referencia al programa de empleo en cooperativas y sociedades laborales, planteando “incrementar la contratación de trabajadores inmigrantes en las empresas de economía social” y “potenciar las ayudas a la incorporación o admisión de socios trabajadores en las empresas de economía social”.

1.3. Información y/o asesoramiento y formación para el autoempleo...

Tres planes contienen medidas orientadas a la información para el autoempleo y la constitución de empresas, si bien sólo uno de ellos se refiere específicamente al asesoramiento y la formación al respecto. Se trata de los planes de Aragón, Cataluña y Navarra.

Las medidas identificadas plantean: informar sobre ayudas a cooperativas (Aragón); edición y difusión de un folleto informativo dirigido a la población inmigrante sobre las posibilidades de autoempleo mediante las cooperativas de trabajo asociado, las sociedades laborales, el trabajo autónomo y todas las variantes de autoempresa (Cataluña); y facilitar el asesoramiento y la formación para el empleo autónomo (Navarra).

1.4. Otros

El plan de Madrid plantea impulsar la constitución de cooperativas de iniciativa social a través de la promoción de la aplicación de lo previsto en el artículo 107 de la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de cooperativas de la Comunidad de Madrid.

El Acuerdo de Castilla y León prevé una medida sobre formación de formadores, relativa a los incentivos y subvenciones en la creación de empleo y autempleo.

2. Apoyo a la contratación

Las medidas de apoyo a la contratación no resultan del todo frecuentes en los planes analizados; sólo la mitad de ellos incluyen medidas de este tipo: Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León. Entre las mismas, cabe hacer las distinciones reflejadas a través de los siguientes epígrafes.

2.1. Fomento de la contratación estable

Uno de los tipos de medidas sobre fomento a la contratación es el que se refiere específicamente a la contratación estable, presente en los planes de Murcia, Madrid, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León. Dichas medidas plantean: dar continuidad a las líneas de ayudas ya existentes, para el fomento del empleo estable de mujeres y mayores de cuarenta y cinco años (Madrid); el “incremento de la contratación estable de los trabajadores inmigrantes”, a través de los programas de Fomento del Empleo y, en concreto, sobre la base de las ayudas a la contratación estable de mayores, mujeres y jóvenes (Murcia); la “equiparación de la población inmigrante desempleada y regis-

trada en las bolsas de trabajo y servicios integrados con otros colectivos desfavorecidos, en el acceso a las ayudas para la contratación estable” (Navarra); y la inclusión expresa del colectivo inmigrante como destinatario de ayudas del Plan de Empleo Estable (Acuerdo de Castilla y León).

2.2. Fomento de la contratación (sin especificar tipo)

Se han detectado algunas otras medidas en los planes que hacen referencia al fomento de la contratación pero, a diferencia del caso anterior, no se concreta el tipo. No obstante, se realizan algunas referencias a colectivos o ámbitos específicos que se detallan a continuación. Esta clase de medidas se halla presente en el plan de Cataluña, en el de Madrid y en el Acuerdo de Castilla y León. Las medidas se refieren a dar continuidad a los programas de nuevos yacimientos de empleo y a las subvenciones en el ámbito de colaboración con las Corporaciones Locales (Madrid); a “la inclusión expresa del colectivo de inmigrantes” en el Plan de Empleo de Entidades Locales, en el marco de las ayudas a la contratación de colectivos en riesgo de exclusión social (A. Castilla y León)⁵⁹; o al “impulso de la participación de las personas inmigrantes extracomunitarias en planes de empleo mediante la contratación laboral subvencionada” (Cataluña).

2.3. Acceso al empleo público

Un solo plan, el de Navarra, hace referencia al acceso de las personas inmigrantes al empleo público, planteando que “se establecerá un objetivo de acceso de la población inmigrante al empleo público o social subvencionado en las mismas condiciones que la población autóctona”.

3. Actuación sobre el empresariado

Entre las medidas relacionadas con la integración laboral de los inmigrantes, se ha considerado oportuno destacar, a través de esta categoría, aquellas que abordan al empresariado a través de la información, la sensibilización y otras cuestiones que se comentan a continuación y que están presentes en los planes de Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León, si bien no siempre contempladas en las áreas de empleo.

Por un lado, pueden señalarse una serie de medidas orientadas a fomentar el respeto a la legalidad en la relación laboral, como: “Diseñar una campaña de sensibilización y formación dirigida a la sociedad en general y al tejido empresarial de forma particular sobre las condiciones de trabajo exigibles” (Aragón); “elaboración de campañas de información y sensibilización dirigidas a empresarios sobre la aplicación de la normativa vigente en materia de contrataciones laborales, condiciones laborales, prevención de riesgos y otros” (Baleares); “campañas de sensibilización a empleadores/as sobre obligaciones en la relación laboral” (Canarias); y “realización de campañas de infor-

⁵⁹ Es de suponer que se trate de obras de interés social o general.

mación a los empleadores de su responsabilidad en materia de contratación, de la legalidad en la contratación y de las condiciones de trabajo de los inmigrantes”, desarrollando acciones de “apoyo a los servicios de las organizaciones empresariales para el cumplimiento de las obligaciones legales de las empresas en relación con la inmigración” (Acuerdo de Castilla y León).

Por otro lado, existen algunas medidas de carácter minoritario más relacionadas con la sensibilización al empresariado para evitar la discriminación, más allá del respeto a la legalidad en la relación laboral. En este sentido, el Acuerdo de Castilla y León incluye entre sus medidas (si bien refiriéndose a más destinatarios que el empresariado) la “realización de campañas de sensibilización y divulgación a la sociedad con especial atención a la juventud, trabajadores, empresas y Administraciones públicas para combatir actitudes racistas y xenófobas en relación con el mercado de trabajo y la discriminación en el acceso al empleo”; el plan de Aragón plantea “desarrollar seminarios dirigidos a empresarios y agricultores cuyos contenidos aborden aspectos relacionados con la situación y la convivencia con población inmigrante tanto en el medio rural como urbano”; el plan de Cataluña contiene una medida referida a la “formación intercultural para empresarios”, contemplando las siguientes actuaciones: “Elaboración de un módulo de formación para mandos intermedios y gerentes de empresas sobre competencias multiculturales; dar elementos para comprender los valores y las costumbres de los trabajadores procedentes de otras culturas; dotar de herramientas con el fin de identificar las competencias de los trabajadores inmigrantes y facilitar la adaptación de éstos a las empresas; y dar pautas para coordinar las tareas en una empresa con trabajadores de culturas diferentes”.

En tercer y último lugar, se encontrarían las medidas que hacen referencia a políticas de igualdad y acciones positivas. Dos planes estipulan este tipo de actuaciones, previendo la “realización de medidas de sensibilización y acción positiva para evitar situaciones irregulares o ilícitas” (Acuerdo de Castilla y León), o estimulando “políticas empresariales de igualdad de oportunidades en el empleo, mejorando las posibilidades de las minorías étnicas desfavorecidas” (Navarra).

Además de estas medidas comentadas existen, en el plan de Aragón, algunas otras vinculadas a la actuación del empresariado en relación con la salud y seguridad en el trabajo, que serán comentadas en el epígrafe 5.3 de este capítulo.

4. Información a los trabajadores inmigrantes sobre sus derechos y obligaciones

Varios de los planes analizados contemplan medidas orientadas a los inmigrantes para aportarles información relativa al funcionamiento del mundo laboral en España en lo que respecta a sus derechos y obligaciones. Se trata de los planes de Aragón, Baleares, Madrid, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León.

Las medidas de este tipo plantean, en concreto, la elaboración de material informativo en diferentes idiomas sobre los derechos laborales (Aragón), así como sobre las “obligaciones” (Baleares y Canarias), y sobre “qué es una ETT” y “los sistemas de reclama-

ciones laborales” (Madrid). También se plantea la información y orientación sobre “derechos y deberes civiles”, así como sobre las condiciones laborales y las formas de participación en la sociedad (Acuerdo de Castilla y León).

El plan de Navarra hace referencia a la “información general sobre la situación y los derechos que protegen a los trabajadores y trabajadoras inmigrantes” en el marco de la primera acogida. Dado el carácter excepcional del planteamiento de este plan sobre la primera acogida desde la perspectiva de lo laboral, se ha considerado oportuno citar la medida completa:

“Se garantizará una primera acogida a toda la población trabajadora inmigrante que llegue a Navarra, en tres momentos y situaciones diferentes:

- En los contingentes, en el momento de la llegada a Navarra.
- Las y los inmigrantes con una solicitud de regularización en trámite (por diversas vías) a partir del momento de su presentación.
- Las y los inmigrantes en situación irregular para iniciar el proceso de regularización.

La primera acogida deberá ofrecer:

- Información general sobre la situación y los derechos que protegen a los trabajadores y trabajadoras inmigrantes.
- Orientación para la búsqueda de empleo.
- Estudio de su nivel de cualificación, potencialidades y necesidades formativas.
- Derivación hacia otros servicios públicos y de iniciativa social, según las necesidades detectadas.
- Seguimiento de su proceso de inserción laboral en Navarra”.

5. Control y mejora de las condiciones de trabajo

Todos los planes analizados incorporan medidas relativas al control y mejora de las condiciones de trabajo de los inmigrantes que tienen que ver con la actuación de la Inspección de Trabajo, así como con otros mecanismos de control y mejora y con la salud laboral, aspectos que se abordan de modo más detallado en los epígrafes siguientes.

5.1. Actuación de la Inspección de Trabajo

Seis documentos realizan una referencia específica al control de las condiciones de trabajo a través de la Inspección de Trabajo: Aragón, Baleares, Canarias, Murcia, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León. Las medidas, identificadas, ordenadas por planes, abordan los aspectos que se mencionan a continuación:

- Aragón: Adopción de medidas administrativas de control y seguimiento por parte de la Inspección de Trabajo en sectores en los que se emplea la mayor parte del colectivo de inmigrantes, como construcción, hostelería, limpieza, servicio doméstico, así como el refuerzo de la actuación de la Inspección de Trabajo en el marco de las campañas agrícolas, “para lo cual se estudiará con la Dirección General de la Inspección de Trabajo la dedicación exclusiva de algún inspector o subinspector a

cuestiones de inmigración”. Cabe destacar esta última medida por su naturaleza concreta en cuanto a cómo se desarrollará la actuación de la Inspección de Trabajo frente a la naturaleza bastante general en este sentido del resto de las medidas.

- Baleares: “Solicitud por elevación a la Administración competente para que lleve a cabo inspecciones laborales y las promueva, en aquellos sectores y empresas que contraten a trabajadores inmigrantes, velando para que se cumpla la normativa vigente”.
- Canarias: “Intensificación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en el control de las condiciones de trabajo, salarios y Seguridad Social de los/las trabajadores/as extranjeros/as y la lucha contra el empleo ilegal y explotación de los mismos, especialmente en las zonas y sectores en los que sea mayor su presencia”, así como promoción de la actuación de la Inspección de Seguridad e Higiene en el control de las condiciones de seguridad y salud también especialmente en las zonas y sectores en los que su presencia sea mayor.
- Murcia: Impulsar la Comisión Territorial en materia de Inspección Laboral.
- Navarra: “Establecer, mediante los instrumentos jurídicos oportunos, mecanismos de cooperación entre la Administración foral y la estatal para lograr una efectiva colaboración en: coordinación con las autoridades responsables de las medidas de inspección y control, especialmente en los sectores del mercado de trabajo con mayor presencia de inmigrantes, tanto del Ministerio de Trabajo como de Interior”.
- Castilla y León: “Cooperación con la Inspección de Trabajo y el Servicio Público de Empleo para evitar el empleo irregular”.

5.2. Otras medidas de regulación de las condiciones de trabajo y la economía sumergida

Varios de los planes analizados incluyen medidas orientadas a la regulación y control de las condiciones de trabajo y de la economía sumergida basadas en mecanismos diferentes de la Inspección de Trabajo y de ahí que sean consideradas en un epígrafe aparte: Andalucía, Aragón, Canarias, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León. Las medidas identificadas plantean las siguientes cuestiones que hacen especial mención a los sectores del servicio doméstico y agrícola.

El plan de Andalucía se refiere a la creación de una Comisión de Migraciones en el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y, dentro de ella, una Subcomisión de Condiciones de Trabajo. El Acuerdo de Castilla y León estipula la “realización de campañas de difusión dirigidas a empresarios, trabajadores y sociedad en general cuyo objeto sea evitar la economía sumergida, favoreciendo la afiliación al correspondiente régimen de la Seguridad Social, con especial incidencia respecto a las mujeres inmigrantes”, y el plan de Canarias plantea potenciar la coordinación en la detección de las trabajadoras extranjeras, por su inserción en sectores que las hacen especialmente vulnerables a la explotación.

Dos planes, los de Navarra y Aragón, contienen medidas que se refieren a cambios en los regímenes de la Seguridad Social, con el objetivo de contribuir a la regulación de los sectores de agricultura y servicio doméstico. Así, se plantea “proponer una reforma del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y del Régimen Especial de Empleadas de Hogar, como base para la modernización y normalización de las relaciones laborales en ambos sectores” (Navarra) o “instar a la Administración central a que se realicen las modificaciones precisas en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social para lograr una actualización que redundará no sólo en su función protectora de contingencias, sino en la integración social del inmigrante” (Aragón).

El plan de Navarra destaca por el desarrollo de medidas sobre reducción de la economía sumergida y promoción de la regularidad en el empleo, planteando el impulso de la concertación de los agentes sociales y los servicios públicos en la elaboración de una política al respecto, así como la colaboración activa, mediante acuerdos y convenios, con las entidades locales, “al menos en las cabeceras de comarca y merindades”, para el establecimiento de bolsas de trabajo y servicios integrados. Además, el plan estipula las siguientes actuaciones que se ha considerado oportuno reproducir:

- Diseño de medidas para frenar (y reducir) la expansión de la irregularidad en dos sectores del mercado de trabajo en expansión (el servicio doméstico y la agricultura) creando sendas bolsas de trabajo y servicios integrados para los trabajadores y trabajadoras de estos sectores que: garanticen apoyo técnico y profesional para las empleadas de hogar que realizan tareas de cuidado de personas con problemas de autovalimiento, y faciliten un mayor nivel de empleo a lo largo del año y la oferta de otras oportunidades de empleo en periodos de inactividad que puedan compensar el desempleo estacional, así como una oferta de formación en los periodos de inactividad o en horarios compatibles con el trabajo. Como medida de protección social, la asistencia a los cursos podrá ser becada. La incorporación a estas bolsas de trabajo será voluntaria para los trabajadores (inmigrantes o autóctonos) y en la gestión y control de su funcionamiento participarán los servicios públicos de empleo, las organizaciones sindicales y patronales, y las entidades de iniciativa social.
- Regulación en el servicio doméstico de “un sistema de incentivos fiscales para la contratación regular y con alta en la Seguridad Social, que será más beneficioso cuando haya personas ancianas, enfermas, minusválidas o menores en el hogar, y que primará especialmente cuando la contratación se haga a través de una empresa de servicios con alta en el Régimen General de la Seguridad Social”.
- Intensificación de la vigilancia por parte de los agentes sociales y los servicios públicos del “respeto a la legalidad en las relaciones laborales, prestando especial atención a la situación de las mujeres en el empleo, sobre todo en las situaciones de explotación sexual y en el servicio doméstico”.

5.3. Salud y seguridad en el trabajo

En la mayor parte de los planes se han identificado algunas medidas que abordan específicamente la salud y seguridad en el trabajo. Se trata de los planes de Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y, especialmente, el de Aragón.

Un primer tipo de medidas relacionado con la salud y la seguridad en el trabajo tiene que ver con la información y la sensibilización de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes en materia de prevención de riesgos laborales. Así, las medidas detectadas plantean: desarrollar campañas de información y sensibilización entre estos trabajadores para que conozcan sus derechos y la normativa vigente en España en materia de prevención de riesgos laborales (Aragón); la edición y difusión de folletos informativos al respecto (Cataluña); así como la “elaboración, por parte de un grupo de trabajo, con presencia de los distintos agentes sociales, de unas fichas en materia de seguridad laboral que serán intercambiables y se traducirán a distintos idiomas” (Madrid).

En segundo lugar, pueden destacarse las medidas basadas en la formación en salud y seguridad, con los siguientes planteamientos:

- “En las acciones formativas que se programen se prestará especial interés en los medios didácticos y los contenidos impartidos para garantizar el nivel de comprensión correcto, en especial con las acciones formativas en prevención de riesgos laborales para grupos específicos de riesgo (aplicación de fitosanitarios, manipulación de equipos, emergencias, etc.)” (Aragón).
- Promoción de acciones de formación profesional en los diferentes sectores laborales, incluyendo en el diseño de estas acciones módulos de prevención de riesgos laborales (Baleares).
- “Programar, coordinar y apoyar acciones formativas sobre seguridad y salud en el trabajo, con especial atención a los colectivos de trabajadores en situación de mayor riesgo, desde el Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo” (Madrid).
- Abordar los riesgos laborales específicos en las distintas tareas agrarias en la formación continua (Murcia).

En tercer lugar, pueden mencionarse las medidas orientadas a la acción en esta materia en el marco de las empresas. Así, se plantea por ejemplo “elaborar y difundir documentos básicos que contengan las normas y conductas más importantes a seguir en materia de prevención de riesgos laborales en los sectores agrícolas y construcción, habida cuenta de los índices de siniestralidad actual” o insistir especialmente en la adecuación de las normas de señalización en las “empresas en cuyas plantillas figuren inmigrantes” (Aragón).

En cuarto lugar, puede mencionarse una medida que hace referencia al diseño de campañas sanitarias preventivas como “la inmunización de todos los trabajadores inmi-

grantes frente al tétanos (especialmente importante en el caso de los trabajadores de la construcción y agrícolas), y frente a la hepatitis A y B en trabajadores y trabajadoras de la limpieza y cuidados personales en los que estuviera indicado, etc.” (Aragón).

Además, puede destacarse otra medida que estipula la realización de estudios “para conocer las condiciones de trabajo en relación a los riesgos para la seguridad y salud de estos trabajadores, los sectores laborales implicados, etc.” (Aragón).

Finalmente, cabe hacer una remisión a la medida identificada en el plan de Canarias y tratada en el epígrafe 5.1 que se refiere específicamente a la actuación de la Inspección de Seguridad e Higiene en el control de las condiciones de seguridad y salud, de manera especial en las zonas y sectores en los que sea mayor la presencia de trabajadores y trabajadoras inmigrantes.

6. Regulación de las campañas agrícolas

Cuatro planes realizan un tratamiento específico de las campañas agrícolas, por lo que se ha considerado oportuno crear, en la tipología de medidas, una categoría particular al respecto. Se trata de los planes de las regiones de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra, todas ellas con una actividad agrícola importante⁶⁰. De las medidas identificadas, pertenecientes de forma mayoritaria al plan de Aragón, puede comentarse lo siguiente:

El plan de Aragón establece como uno de los objetivos “potenciar la contratación en origen de los trabajadores temporeros como fórmula que contribuya a la ordenación del mercado de trabajo”, y en este marco establece una serie de medidas como: promover campañas de información con el fin de potenciar entre los empresarios agrícolas la utilización de la Comisión de Seguimiento para la Ordenación de las Migraciones Interiores entre las distintas regiones⁶¹, solicitando ante la misma, con antelación suficiente, la cobertura de sus necesidades de mano de obra; mantener un grupo de trabajo de carácter provincial (INEM, INSS, Tesorería, Gobierno de Aragón) que estudie y planifique las medidas necesarias de colaboración con los empresarios en el medio rural para facilitar la información y el cumplimiento de los trámites administrativos que exige la contratación; y establecer oficinas comarcales de las Administraciones para facilitar la gestión y el cumplimiento de dichos trámites. Además, se plantea impulsar campañas de información y sensibilización dirigidas al tejido empresarial sobre la prohibición de contratar a través de intermediarios, así como acciones que favorezcan la información de los trabajadores en los países de origen.

Este planteamiento puede contrastar con el detectado en el plan de Navarra que se refiere a la creación de una bolsa de trabajo para la agricultura a partir de la experien-

⁶⁰ En este sentido, se echa en falta el abordaje de este aspecto en el plan de Murcia que, si bien realiza un tratamiento pormenorizado de la formación en el sector de la agricultura, no contempla medidas de regulación de las campañas agrícolas, siendo también importantes en esta región.

⁶¹ Previéndose su creación y participación activa en la misma por parte de la Administración aragonesa.

cia de mediación para temporeros, adaptándola y orientándola, prioritariamente, a la colocación de trabajadores y trabajadoras del campo residentes.

Otras medidas presentes en los planes abordan las cuestiones que se presentan a continuación:

- “Consolidar y, en su caso, reordenar la cobertura de las oficinas de información sociolaboral a empresarios y trabajadores que funcionan en las comarcas durante la campaña agrícola” (Aragón).
- “Acordar convenios de colaboración con cooperativas y organizaciones agrarias con la finalidad de regular la gestión de la contratación de trabajadores de forma que se consiga la prolongación de los contratos con procesos de recolección sucesivos estabilizando la temporalidad” (Aragón), así como extender la actividad de colocación de las bolsas de trabajo a lo largo de todo el año (Navarra).
- “Acciones de acompañamiento a las campañas anuales de recogida de fruta y otras producciones agrícolas con el doble objetivo de canalizar ordenadamente la contratación de temporeros que se concentran en las localidades que empiezan las cosechas y de garantizar que los temporeros tengan unas condiciones de trabajo ajustadas a la legalidad” (Cataluña).
- “Instar a la Administración central a que se realicen las modificaciones precisas en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social para lograr una actualización que redundará no sólo en su función protectora de contingencias, sino en la integración social del inmigrante” (Aragón).

Finalmente, cabe recordar aquella medida del plan de Aragón mencionada en el epígrafe 5.1 sobre la actuación de la Inspección de Trabajo⁶², así como considerar aquellas otras que abordan la cuestión del alojamiento de los trabajadores en las campañas agrícolas, presentes en los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra⁶³, y que se tratarán con mayor detenimiento en el capítulo sobre “Vivienda”.

7. Formación profesional

Todos los planes analizados contemplan medidas relativas a la formación de la población inmigrante en relación con su integración sociolaboral, pudiéndose distinguir los siguientes tipos.

⁶² El plan se refiere al refuerzo de la actuación de la Inspección de Trabajo en el marco de las campañas agrícolas, “para lo cual se estudiará con la Dirección General de la Inspección de Trabajo la dedicación exclusiva de algún inspector o subinspector a cuestiones de inmigración”.

⁶³ La cuestión del alojamiento en las campañas agrícolas es abordado desde áreas diversas por parte de los distintos planes: El plan de Andalucía lo hace desde el área de “Vivienda”, el plan de Aragón desde “Formación y empleo”, el plan de Cataluña desde el área de “Vivienda”, “Incorporación al mercado laboral” y “Salud y calidad de vida”, y el plan de Navarra desde el área de “Inserción laboral, regularización y formación”.

7.1. Formación prelaboral

Algunos planes estipulan, desde su área de empleo / formación, medidas sobre formación prelaboral que tienen que ver con aspectos como el idioma o las habilidades sociales. Se trata de los planes de Andalucía, Baleares, Canarias, Navarra y Castilla y León⁶⁴. Los planes plantean las siguientes cuestiones:

- El plan de Andalucía se refiere a la enseñanza de idioma, como es el caso de la “promoción de cursos de enseñanza de español”.
- El plan de Baleares plantea promover “acciones de formación profesional en los diferentes sectores laborales, incluyendo en el diseño de estas acciones módulos de refuerzo de los idiomas oficiales, de aprendizajes básicos (preformación), de habilidades sociales”. Además, este plan incorpora medidas específicas para las mujeres inmigrantes sobre “elaboración de programas de atención a la mujer, encaminados a la formación básica y a las habilidades sociales”, así como “dirigidos a la mujer para motivar su participación en talleres laborales o de capacitación laboral”.
- El plan de Canarias contempla una medida novedosa referida a la incorporación del “español para extranjeros/as en la Formación Profesional Ocupacional, adaptada al lenguaje propio de las familias profesionales”, y además reproduce de modo idéntico las medidas destinadas a las mujeres inmigrantes que se han mencionado en relación con el plan de Baleares.
- El plan de Navarra se refiere a la garantía del “acceso a cursos gratuitos de las lenguas oficiales, de acuerdo con la normativa vigente, de toda la población inmigrante que no las domine adecuadamente”. Además, plantea facilitar la formación prelaboral a “la población inmigrante con mayores dificultades o que no reúna los requisitos para acceder a la oferta formativa general”, así como a asegurar el acceso a la misma a “la población inmigrante sin recursos perceptora de renta básica”, medidas de importancia de cara a favorecer el acceso de la población inmigrante en sus diversas situaciones.
- El Acuerdo de Castilla y León estipula una medida de “formación previa en competencias lingüísticas, personales y sociales”.

7.2. Promoción de la formación profesional en general

En relación con la formación profesional, los planes incorporan toda una serie de medidas vinculadas a la promoción del acceso a la misma por parte de las personas inmigrantes sin una perspectiva sectorial concreta, como reflejarán las medidas tratadas en el punto siguiente, si bien varias de ellas hacen referencia de modo genérico a

⁶⁴ No obstante, otros planes incluyen medidas al respecto, sobre todo en relación con el idioma, en las áreas sobre educación. Lo que se aborda en este apartado son aquellas medidas de formación que los planes explícitamente relacionan con la incorporación al mercado de trabajo.

la existencia de una demanda laboral sectorializada. Todos los planes incorporan medidas a este respecto, entre las que pueden diferenciarse tres tipos.

Por un lado se encontrarían las medidas encaminadas a favorecer la participación de los y las inmigrantes en las acciones de formación para toda la población. Siguiendo el contenido de cada uno de los planes, las medidas identificadas estipulan lo siguiente:

- Bajo la motivación de “favorecer el acceso de la población inmigrante a las acciones de la formación profesional ocupacional”, el plan de Andalucía plantea la realización de acciones formativas en zonas con población inmigrante y la difusión específica de los cursos entre la misma.
- El plan de Aragón, con el objetivo de “fomentar la participación de la población inmigrante en acciones de formación ocupacional ordinarias, posibilitando la mejora de su cualificación profesional”, prevé “realizar ofertas formativas de mejora de cualificación adecuada a los perfiles profesionales que precisan los diferentes sectores y facilitar el acceso de las personas extranjeras que residen en la Comunidad Autónoma a estas acciones formativas”.
- Con la finalidad de “informar a la población inmigrante de los cursos y acciones formativas que se lleven a cabo”, el plan de Baleares plantea organizar “actos divulgativos dirigidos a la población inmigrante sobre los cursos de formación ocupacional, Plan FIP y Plan Enllaç”, y, complementariamente, con la intención de facilitar el acceso de los y las inmigrantes a los cursos de formación, se estipula la promoción de la asistencia de los mismos a los cursos de formación ocupacionales (Plan FIP, Plan Enllaç y otros), agregando otra medida con formulación idéntica pero referida específicamente a la mujer inmigrante.
- Difusión de los programas de formación ocupacional existentes, tanto públicos como privados, a través de los organismos de empleo públicos y entidades privadas (Canarias).
- Fomentar la “participación de inmigrantes extracomunitarios en acciones de formación ocupacional ordinarias. En principio, se orienta la formación hacia sectores donde no haya mano de obra autóctona, como servicios, construcción, textil-confección⁶⁵, o bien formación de carácter transversal, como informática y ofimática para usuarios, si bien no se descarta ningún otro tipo de formación” (Cataluña).
- El plan de Madrid estipula dar continuidad a las líneas de ayudas existentes para la formación ocupacional. En lo que se refiere a las empresas privadas o asocia-

⁶⁵ Esta parte de la medida ha sido considerada a efectos del enfoque sectorial de la formación, abordado en el siguiente punto.

ciones empresariales, se plantean las ayudas a la formación con compromiso de contratación.

- Con el objetivo de “impartir acciones formativas en las especialidades que demandan los sectores productivos, en los puntos de ubicación del colectivo de inmigrantes, para su cualificación”, el plan de Murcia plantea favorecer la participación de los inmigrantes en los cursos de formación ocupacional del Plan FIP.
- El plan de Navarra se refiere a que “se garantizará el acceso a la formación ocupacional y/o a dispositivos de inserción profesional de la población inmigrante desempleada” y que “se potenciará el acceso a la formación para adaptar y elevar las cualificaciones de partida de la población inmigrante, en el marco del objetivo de mejorar las condiciones de trabajo de la misma”.
- Finalmente, el Acuerdo de Castilla y León contiene una serie de medidas de fomento del acceso a la formación en general: planificación de “itinerarios formativos singularizados que permitan el acceso de la población inmigrante al mercado laboral” y que “tengan en cuenta el perfil y la potencialidad del trabajador”; programación de acciones formativas “en áreas de actividad en las que puedan participar alumnos nacionales e inmigrantes para facilitar la integración”; promoción de “planes de formación que contemplen la posibilidad de acceso de la población inmigrante”; “integración de inmigrantes como destinatarios de las acciones formativas de planes de formación incluidos en el Plan Regional de Empleo en cursos destinados a aquellas áreas de actividad que mejor se adaptan al colectivo de inmigrantes. El fin es facilitar la integración real y evitar focos o guetos cuyo tratamiento diferencial tenga como consecuencia un tipo de formación incompleta o demasiado ajustada que obstaculice el pleno desarrollo de las potencialidades y competencias del trabajador inmigrante”.

El segundo tipo de medidas tiene que ver con la formación específica para el colectivo de inmigrantes. Las medidas al respecto están presentes en los planes de Andalucía, Madrid, Murcia, Cataluña y Navarra:

- El plan de Andalucía estipula la realización de cursos de formación profesional en el marco de uno de sus objetivos específicos, titulado “Desarrollo de actuaciones específicas de formación”.
- El plan de Madrid plantea valorar la “posibilidad de establecer alguna línea formativo, dirigida especialmente a esta población inmigrante”.
- Por su parte, el plan de Murcia prevé “cursos de formación ocupacional para el colectivo de inmigrantes que así lo precisen”, formulación que también parece hablar de una actuación específica para dicho colectivo.
- El plan de Cataluña se refiere a la realización de cursos de formación ocupacional dirigidos a mujeres inmigrantes, con el objetivo de su inserción socioeconómica.

- El plan de Navarra plantea facilitar la formación de acceso al empleo “a la población inmigrante con mayores dificultades o que no reúna los requisitos para acceder a la oferta formativa general”, lo que podría abordar la cuestión de la formación de los inmigrantes irregulares.

Finalmente, pueden destacarse las medidas de apoyo a la formación, cuya presencia resulta muy minoritaria en los planes analizados:

- El plan de Aragón plantea el desarrollo de medidas de acompañamiento a los procesos de formación ocupacional como “becas, servicios de proximidad o edición de materiales específicos, entre otras”, y el de Navarra se refiere a la adecuación de la oferta formativa “a las necesidades de las y los inmigrantes ocupados, especialmente respecto a contenidos y actividades, accesibilidad y cercanía al domicilio, compatibilidad de horarios, etc.”.

7.3. Formación profesional desde una perspectiva sectorial

Varios de los planes analizados contemplan, además de las medidas de formación de carácter general tratadas en el punto anterior, medidas formativas desde una perspectiva sectorial, especificando hacia qué sectores o actividades debe ir dirigida la formación que se quiere promocionar para los trabajadores y trabajadoras inmigrantes. Se trata de los planes de Andalucía, Cataluña, Madrid, Murcia y el Acuerdo de Castilla y León. Estos planes contemplan las medidas que se abordarán en este punto desde la perspectiva de responder a la demanda del mercado laboral en determinados sectores donde hay falta de población autóctona. Así, el plan de Murcia enmarca sus medidas formativas en el objetivo de la “formación profesional adecuada a la demanda laboral”; el plan de Madrid hace referencia a la “incorporación como líneas preferentes a la formación en la siguientes áreas de los distintos sectores en los que hay mayor demanda de mano de obra sin especial cualificación”; el plan de Cataluña orienta sus medidas a la “promoción y organización de la participación de las personas inmigrantes en acciones de formación ocupacional de carácter específico e integrado para diferentes colectivos de inmigrantes, buscando especialidades formativas adecuadas a los diversos colectivos y que al mismo tiempo correspondan a sectores donde no haya suficiente mano de obra autóctona”; el Acuerdo de Castilla y León se refiere al “diseño de planes formativos que se ajusten a las necesidades y demandas del mercado laboral de Castilla y León”; y el plan de Andalucía plantea, como objetivo de este tipo de medidas formativas, “mejorar la cualificación profesional de los inmigrantes en los perfiles profesionales que necesita el sector agrario”.

Los sectores a los que está referida la formación son principalmente agricultura y agroalimentación (cinco planes), hostelería (cinco planes), comercio (cuatro planes), construcción (tres planes) y, en menor medida, industria y energía (dos planes), mecánica, servicios de proximidad, textil-confección y jardinería (un plan). Es de señalar la particularidad del plan de Murcia por la concreción con la que define el contenido de la formación a impartir y la perspectiva común del plan de Madrid y del Acuerdo de Castilla y León que explicitan las ocupaciones a las que debe estar orientada la formación.

A continuación, cabe hacer una referencia detallada a las medidas estipuladas en cada uno de los planes:

Agricultura y agroalimentación, actividades contempladas en los planes de: Andalucía, Cataluña, Madrid, Castilla y León y Murcia, con los siguientes planteamientos:

- Andalucía: impartición de cursos de formación agraria, realización de jornadas y seminarios y elaboración de material didáctico y divulgativo.
- Cataluña: programa de formación continua de los trabajadores inmigrantes del sector agrario con contratación fija o temporeros; y promoción y organización de la participación de las personas inmigrantes en acciones de formación ocupacional de carácter específico e integrado para diferentes colectivos de inmigrantes en técnicas agrícolas.
- Madrid: formación en el área de alimentación (“en las profesiones de matarifes y despiezadores”).
- Acuerdo de Castilla y León: mejora de “los perfiles profesionales que precisa el sector agrario y el área de alimentación (matarifes, despiezadores...)”; llevar las acciones formativas al medio rural, a zonas en las que se detecte un número elevado de población inmigrante, “con necesidades formativas específicas provenientes tanto de la oferta como de la demanda”.
- Murcia: formación ocupacional y continua en aplicación de productos fitosanitarios, manejo de sistemas de riego, poda de frutales, extensión y control de goteos, manejo de tractores y maquinaria, aclareo de frutos, instalaciones y alojamientos ganaderos y trabajo con animales; formación profesional específica en ciclos formativos de grado medio y superior de las Familias Profesionales Agrarias e Industria Alimentaria, como Ganadería, Agricultura Intensiva y Conservaría Vegetal.

Hostelería, actividad considerada en la formación por los planes de Andalucía, Cataluña, Madrid y Castilla y León, planteando las siguientes cuestiones:

- Andalucía: concesión de subvenciones a entidades que organicen acciones formativas en el sector de la hostelería, relacionadas con “cursos de camareros/as, ayudantes de cocina, etc.”.
- Cataluña: promoción y organización de la participación de las personas inmigrantes en acciones de formación ocupacional de carácter específico e integrado en hostelería.

- Madrid: incorporación de modo preferente a la formación en el turismo: “conserje, portero, recepcionista, telefonista, lavadero, botones”.
- Murcia: realización de cursos de formación turística dirigidos a los inmigrantes.
- Castilla y León: diseño de planes formativos en el área de hostelería y turismo, en relación con las ocupaciones de “conserje, portero, botones, limpiador, almacenero, ayudante de camarero de cocina”.

Comercio, actividad considerada para la formación en los planes de Madrid y Castilla y León:

- Madrid: incorporación de modo preferente a la formación en el comercio, “en distribución, como reponedores, almacenes o conductores”.
- Castilla y León: diseño de planes formativos en el área de comercio: “cadenas de distribución: reponedores, almacenes o conductores”.

Construcción, como ámbito de formación presente en los planes de Cataluña, Madrid y Castilla y León, en los que se estipulan las siguientes medidas:

- Cataluña: promoción y organización de la participación de las personas inmigrantes en acciones de formación ocupacional de carácter específico e integrado en la construcción.
- Madrid: incorporación de modo preferente a la formación en la construcción: “jefe de obra, encargado de edificación civil, encofradores, ferrallas, albañiles”.
- Castilla y León: diseño de planes formativos en el área de construcción, en relación con las ocupaciones de “encofradores, soldadura, ferrallas, albañiles”.

Industria y energía, consideradas para la formación de las trabajadoras y trabajadores inmigrantes en los planes de Madrid y Castilla y León. Las medidas al respecto se refieren a:

- Madrid: incorporación de modo preferente a la formación en el área de industria y energía en las profesiones de “instaladores de gas, calefacción, electricista”.
- Castilla y León: diseño de planes formativos en el área de industria y energía (“calefacción, electricista”).

Otras actividades consideradas son: **mecánica, servicios de proximidad y textil-confección**, a las que hace referencia el de Cataluña. Por otro lado, la **jardinería** es contemplada en el plan de Murcia, que estipula la formación profesional específica en ciclos formativos de grado medio y superior en dicha actividad.

7.4. Formación - empleo

Otra de las referencias a la formación tiene que ver con la formación-empleo, presente de forma muy minoritaria en los planes, solamente en el plan de Cataluña y en el de Madrid. El primero plantea el “fomento de la participación de las personas inmigrantes extracomunitarias en escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo⁶⁶”, con el objetivo de “evitar que la población inmigrante esté en situación de desempleo, y favorecer la integración mediante el trabajo, realizado en contacto con la población autóctona”. El plan de Madrid plantea dar continuidad a las líneas de ayudas existentes para los programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.

7.5. Seguimiento de la participación y estudio de las necesidades formativas

Se han identificado unas pocas medidas relativas al seguimiento de la participación de los inmigrantes en las acciones formativas, así como vinculadas al estudio de sus necesidades de formación en relación con las ofertas del mercado de trabajo. Este tipo de medidas está presente en los planes de Andalucía, Cataluña, Madrid y el Acuerdo de Castilla y León.

Las medidas aludidas se refieren a la elaboración y aplicación de instrumentos de evaluación que permitan medir cualitativamente el impacto de los programas de formación (Cataluña) y la evaluación de “las líneas que han tenido una mayor demanda entre la población inmigrante” para valorar la posibilidad de desarrollar líneas específicas de formación para inmigrantes (Madrid). Por su parte, el Acuerdo de Castilla y León plantea la realización de “estudios prospectivos que sirvan de base para la planificación y programación de itinerarios formativos singularizados que permitan el acceso de la población inmigrante al mercado laboral”, afirmando más adelante que “las necesidades formativas se fijarán a través de estudios prospectivos de este colectivo atendiendo a su procedencia, cultura, entorno social, habilidades y aptitudes, carencias personales y profesionales”. El plan de Andalucía, desde un enfoque de género, estipula la “determinación de unos perfiles o tipologías de mujeres inmigrantes en Andalucía, para detectar sus situaciones familiares y sus ocupaciones principales y a partir de ahí detectar unas necesidades básicas de formación que permitan la integración”.

8. Referencia al Servicio Público de Empleo

En el análisis de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes, se ha observado que varios de ellos realizan una referencia explícita al Servicio Público de Empleo (SPE) en el proceso de inserción laboral. Por este motivo, se ha considerado pertinente reflejar estas medidas en una categoría específica. Se trata de los planes de Andalucía, Murcia, Navarra, y especialmente el plan de Canarias y el

⁶⁶ En el plan de Cataluña, las escuelas taller y las casas de oficio están referidas al patrimonio arqueológico y los talleres de empleo a los servicios de proximidad y a las nuevas tecnologías.

Acuerdo de Castilla y León. Las medidas identificadas tienen que ver con los siguientes aspectos:

8.1. Información y difusión del SPE

Varias de las medidas que abordan el SPE en los planes autonómicos se refieren a la información y difusión de este servicio, con el objetivo de favorecer el acceso al mismo por parte de la población inmigrante. Se trata de los planes de Andalucía, Canarias, Murcia, Navarra y Castilla y León, con los siguientes planteamientos:

- Los planes de Andalucía y el Acuerdo de Castilla y León se refieren a la elaboración de materiales de difusión en varios idiomas en relación con los SPE.
- El plan de Canarias plantea el diseño y desarrollo de un “plan de información básica en diferentes idiomas, por parte del Servicio Público de Empleo, coordinado con los demás organismos públicos con competencias, sobre los aspectos básicos que debe conocer una persona inmigrante cuando accede al Servicio Público de Empleo o desee beneficiarse de las políticas activas de empleo”. Además, este plan prevé la coordinación entre Organizaciones No Gubernamentales que atienden a personas inmigrantes, servicios sociales municipales y Servicio Público de Empleo “para posibilitar el acceso al Servicio Público de Empleo y a las políticas públicas de empleo”, y contiene una medida específica orientada a “favorecer el acceso de la mujer inmigrante al Servicio Público de Empleo, al empleo y a las políticas públicas de empleo”.
- El plan de Navarra se refiere al establecimiento de “mecanismos de colaboración con la Delegación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para informar a la población inmigrante del contingente y a la que tiene la solicitud de regularización en trámite sobre la conveniencia de ponerse en contacto inmediatamente con los servicios de empleo, de su localización y modos de acceso”.
- Finalmente, el plan de Murcia, con un enfoque por colectivos sociales, plantea la “difusión de los Centros Locales de Empleo para Jóvenes” y la “realización de campañas informativas sobre los Centros Locales de Empleo entre la población femenina inmigrante”.

8.2. Mejora de la atención a la población inmigrante

Se han identificado otras medidas que inciden en mejorar la atención a los inmigrantes por parte del SPE, así como en el funcionamiento del servicio de cara a la colocación de estas personas. Este tipo de medidas, de carácter diverso, están presentes en los planes de Andalucía, Canarias y el Acuerdo de Castilla y León.

- El plan de Andalucía plantea la dotación de traductores a los centros del Servicio Andaluz de Empleo ubicados en zonas con población inmigrante “para facilitar la información y la mediación cultural”.

- El plan de Canarias estipula el establecimiento de “protocolos en la atención a las personas inmigrantes para procurar un tratamiento uniforme a los problemas que se planteen”; la inclusión, en los centros colaboradores, de “acciones específicas del servicio de orientación, información e intermediación para el empleo hacia el colectivo de extranjeros/as”; y se refiere a la tramitación del permiso de residencia y de trabajo a los menores extranjeros no acompañados. Además, en este plan existe una medida que podría abordar las limitaciones del acceso de la población inmigrante no regularizada al SPE, planteando establecer una “negociación específica con el Estado, tanto para solucionar la problemática respecto a la atención de las personas inmigrantes que buscan empleo desde el Servicio Público de Empleo como para poder atender a determinados colectivos de personas inmigrantes que actualmente no pueden beneficiarse de los programas estatales en materia de políticas activas de empleo”.
- El Acuerdo de Castilla y León plantea “dotar de recursos materiales y humanos a las oficinas administrativas del SPE para la prestación de un servicio de calidad y eficaz”, reforzando el SPE en zonas con elevado número de población inmigrante, con especial atención en el medio rural. Por otro lado, se refiere a la orientación y asesoramiento laboral, “derivando a los trabajadores inmigrantes, a todos los servicios integrados conforme a las necesidades que presente según el perfil y la potencialidad del individuo”. Finalmente, este acuerdo contempla toda una serie de medidas relacionadas con el proceso de intermediación y colocación de la población inmigrante usuaria: se promueven “acuerdos sectoriales y empresariales para determinar la necesidad de puestos de trabajo para trabajadores extranjeros residentes en España”, definiendo los puestos de trabajo “demandados por el mercado laboral y perfiles requeridos optimizando los procesos de selección entre los candidatos y las ofertas”, proporcionando “asistencia a las empresas y organizaciones empresariales para definir puestos y perfiles”, realizando una “validación e intermediación ágil y eficaz”, elaborando “una base de datos con ofertas de empleo a ciudadanos extranjeros con permiso de trabajo”, y llevando a cabo “una búsqueda activa de captación de ofertas de trabajo para la población inmigrante” (o, en otro lugar, una “prospección y captación activa de ofertas adecuadas a este colectivo”).

9. Mediación intercultural en el ámbito del empleo

Se han identificado algunas medidas cuyo objetivo es fomentar la mediación intercultural en el ámbito del empleo. Varios planes, los de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Murcia y Navarra, contienen este tipo de medidas, cuyos planteamientos concretos se reflejan a continuación:

- El plan de Andalucía prevé la posibilidad de subvencionar la contratación de mediadores culturales a través de las ayudas de apoyo al empleo en proyectos de interés social desarrollados por instituciones sin ánimo de lucro.

- El plan de Aragón contiene, en su área de sensibilización, un programa de mediación intercultural que se refiere a diversos ámbitos, entre ellos el laboral.
- Los planes de Baleares y Canarias, con una formulación idéntica, se refieren al fomento de acciones formativas de mediadores sociales para la intermediación sociolaboral de los inmigrantes.
- El plan de Murcia contiene una medida orientada a los jóvenes que estipula la formación de mediadores juveniles para jóvenes inmigrantes, como medida para “lograr la formación y la orientación profesional para la inserción sociolaboral del colectivo de jóvenes inmigrantes”.
- Finalmente, el plan de Navarra plantea que se establecerán protocolos de mediación y resolución de conflictos de convivencia en las empresas con la intervención de mediadores especializados en interculturalidad.

10. Otras medidas de inserción laboral

En este apartado se han considerado una serie de medidas diversas relacionadas con la inserción laboral de la población inmigrante que no han sido comentadas hasta el momento. Dichas medidas tienen que ver con los aspectos que se detallan a continuación.

10.1. Apoyo a proyectos de inserción laboral

Existen en la mayor parte de los planes medidas que hacen referencia al apoyo a proyectos de inserción laboral a realizar por organizaciones y agentes sociales: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Madrid, Murcia y el Acuerdo de Castilla y León.

Así, las medidas identificadas se refieren a promocionar ayudas para proyectos de inserción sociolaboral para colectivos con dificultades de inserción (Baleares), o apoyar y mantener “experiencias innovadoras de integración sociolaboral” y difundir “buenas prácticas” en la integración sociolaboral de personas inmigrantes, mediante la “coedición de publicaciones y cofinanciación de encuentros” (Canarias). Una medida del plan de Aragón se refiere específicamente al apoyo de “aquellas iniciativas de inserción laboral que se promueva desde el colectivo de inmigrantes”.

El plan de Murcia contiene medidas sobre inserción laboral orientadas a colectivos específicos de inmigrantes, como los jóvenes, las mujeres (en concreto, las que se encuentran en situación de alto riesgo o las que ejercen la prostitución), planteando, respectivamente, “ayudas técnico económicas para ONG que intervengan en los colectivos de jóvenes con riesgo de exclusión social”, “apoyo a proyectos y programas específicos para mujeres inmigrantes que faciliten la integración en los casos en que éstas se encuentren en situación de alto riesgo, madres solteras, embarazadas con menores a su cargo, etc.” y “colaboración con ONG y otras instituciones para el desarrollo de programas destinados a la reinserción de la mujer prostituta”.

También se han identificado, en el Acuerdo de Castilla y León, medidas que abordan la implicación de los agentes sociales, planteando la “cooperación entre todos los agentes implicados encaminada a la integración social y laboral de la población inmigrante”, así como promoviendo el apoyo a centros de asesoramiento sociolaboral para la población inmigrante por parte de las organizaciones sindicales, “a fin de que cada sindicato disponga de dichos servicios en todas las provincias de la Comunidad”.

En este apartado se han incluido finalmente aquellas medidas que hacen referencia a la Iniciativa Europea Equal, como es el caso del plan de Andalucía (que habla de servicios de recepción, formación intercultural, incluyendo la formación en orientación laboral, sensibilización para la prevención del racismo y la xenofobia, observatorio del racismo y la xenofobia en el ámbito laboral, difusión, asistencia técnica, evaluación externa, transregionalidad, transnacionalidad) o el plan de Madrid que plantea desarrollar dicha iniciativa “que tendrá una incidencia directa en los colectivos más desfavorecidos, entre los que se incluye a los inmigrantes”.

10.2. Inclusión del colectivo inmigrante en otros programas relacionados con la integración laboral o en las políticas activas de empleo

Se ha creado una categoría con este nombre, dentro del grupo de medidas orientadas a la inserción laboral, dado que algunas de ellas abordan la inclusión de las personas inmigrantes en programas diversos, así como en las políticas activas de empleo. Se trata de los planes de Baleares, Canarias y el Acuerdo de Castilla y León. Dentro de las medidas aquí abordadas, pueden distinguirse aquellas que se refieren a la consideración de los inmigrantes como un colectivo específico de beneficiarios en otras actuaciones y aquellas medidas que plantean el fomento de la participación de los mismos sin un tratamiento específico. Ejemplos del primer caso son las siguientes medidas:

- “Inclusión en los Planes territoriales de Ocupación de acciones dirigidas a los inmigrantes en situación de vulnerabilidad” (Baleares).
- El Acuerdo de Castilla y León contiene una serie de medidas referidas a la “inclusión expresa del colectivo de inmigrantes” en otros planes de empleo: en el Plan de Empleo Joven, como destinatario o beneficiario de las ayudas estipuladas, o en el Plan Regional de Empleo “para paliar el desempleo con carácter preventivo, fundamentalmente en las acciones referidas a los nuevos yacimientos de empleo”. Además, otra medida aborda la “adopción de medidas en el Plan Regional de Empleo que otorguen un tratamiento específico a la inmigración en el medio rural”.

Las medidas que responden al segundo tipo señalado, pertenecientes al plan de Canarias, plantean: “Favorecer la accesibilidad de los distintos colectivos de personas inmigrantes a las políticas activas de empleo (como en la atención individualizada, la orientación profesional, la formación ocupacional o el apoyo en la búsqueda de empleo) que tengan cabida en el Programa Operativo Integrado de Canarias 2000-2006, estableciendo acciones concretas sectorializadas y/o territorializadas” o “realizar especial esfuerzo para el acceso de las mujeres inmigrantes a las políticas activas de empleo”.

Caben señalar, de modo individual, una medida de este plan que hace referencia a la “coordinación con aquellos programas que impliquen de forma complementaria acciones de apoyo a la inserción laboral de las personas inmigrantes”.

10.3. Otras medidas de orientación e intermediación laboral

En tercer lugar, dentro de las medidas relativas a la inserción laboral, se ha considerado un último epígrafe que contiene otras medidas no incluidas en apartados anteriores, ya que no hacen referencia explícita a los elementos que los caracterizan, pero abordan cuestiones relativas a la orientación y a la intermediación. Estas medidas están presentes en los planes de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León.

Al igual que en el caso de la formación profesional, pueden diferenciarse, de modo general, dos tipos de medidas: las que se orientan a favorecer la participación de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes en las acciones de orientación e intermediación para toda la población, por un lado, y las que plantean actuaciones específicas dirigidas a ellos a este respecto, por otro. Las medidas de carácter general abordan las siguientes cuestiones:

- Difundir entre la población inmigrante la existencia de recursos de orientación e inserción laboral (Andalucía, Aragón⁶⁷ y Castilla y León).
- Ubicar Servicios de Orientación, así como desarrollar acciones al respecto, “en zonas con elevado número de población inmigrante”, con el objeto de favorecer el acceso de la misma a la orientación laboral (Andalucía).
- Favorecer la participación de los inmigrantes en acciones de orientación profesional ocupacional (gabinetes de orientación) y en el Programa IORO (Información y Orientación para la Búsqueda de Empleo) (Cataluña).
- Garantizar el acceso a los dispositivos de inserción profesional de la población inmigrante desempleada (Navarra).
- Mantener estructuras de intermediación laboral y de información y tramitación de la documentación para el acceso al trabajo (Aragón).

Por su parte, las medidas específicas tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Promoción de cursos de orientación sociolaboral para inmigrantes (Andalucía) y de “programas específicos de orientación e inserción laboral” (Castilla y León).
- Otras medidas se refieren, además, a determinados grupos específicos dentro del colectivo de inmigrantes, como es nuevamente el caso de las mujeres o los jóve-

⁶⁷ Aragón prevé la elaboración de una página web de recursos para el empleo, tanto orientada a los inmigrantes como a los profesionales.

nes. Así, se estipula la “realización de cursos de orientación y formación ocupacional dirigidos a mujeres inmigrantes” (Cataluña), o “promover el seguimiento y supervisión de la actividad laboral de los/as menores para controlar su adecuación al objetivo de integración social, como un medio para mejorar mecanismos de lucha contra la explotación” (Canarias).

Caben destacar dos medidas contempladas en los planes de Andalucía y Aragón que abordan las herramientas utilizadas para la inserción laboral desde un punto de vista adaptativo, planteando el “estudio sobre la viabilidad de establecer un dispositivo de intermediación laboral, adaptado a las necesidades del mercado de trabajo y a las características específicas de los inmigrantes, creando la posibilidad de facilitar los contratos de trabajo en origen” (Andalucía) y “adecuar la metodología de los itinerarios de inserción a las nuevas necesidades de este colectivo, promoviendo sistemas de acompañamiento personalizados durante todo su proceso de inserción” (Aragón).

En último lugar, pueden mencionarse algunas medidas del Acuerdo de Castilla y León orientadas al diseño de un sistema de medios y recursos de coordinación y comunicación, así como a “disponer de canales ágiles de información, basados en las nuevas tecnologías, que permitan una buena coordinación de los actores implicados”, como es el desarrollo de una web con información sobre recursos existentes (estudios, cursos, inserciones, ofertas de empleo, conexión con los SPE). Además, se plantea la realización de material informativo, campañas y jornadas.

11. Reconocimiento de la cualificación o titulación de origen

Pese a que favorecer el reconocimiento de la cualificación o titulación de origen resulta de gran importancia para la inserción laboral de las personas inmigrantes (y aunque se trata de una cuestión de competencia estatal), sólo tres de los planes analizados abordan este aspecto. Se trata de los planes de Canarias, Cataluña y Navarra. Las medidas identificadas plantean lo siguiente:

- Canarias: “Instar al negociado de títulos a que dé mayor celeridad a la homologación de las titulaciones extranjeras”.
- Cataluña: “Estudio sobre procesos de evaluación de conocimientos, aptitudes y experiencias profesionales de extranjeros cuando no es posible aportar documentos acreditativos. Se trata de unos procesos que la misma legislación hará necesarios, por ejemplo, mediante el artículo 11.2 a) del Estatuto de los Trabajadores (redacción de la Ley 12/2001)”.
- Navarra: “Se agilizará el reconocimiento de titulaciones y cualificaciones educativas y profesionales para los títulos de primaria y secundaria y para los títulos universitarios. Para ello, se contará con personal especializado, conocedor de los distintos sistemas educativos, que se encargue de todas las gestiones necesarias con la Administración central del Estado y con los países de origen”.

12. Acceso al permiso de conducir

Igualmente minoritario resulta en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes el tema del acceso al permiso de conducir (aunque también es de competencia estatal), elemento central para la inserción laboral en determinados sectores. Este aspecto es tratado en los planes de Aragón, Cataluña y Navarra. En el caso de este último, se hace referencia no sólo a la obtención del carnet en España, sino a la agilización de la homologación de la documentación adquirida en los países de origen.

- Aragón: “Diseño de cursos provinciales de alfabetización básica para inmigrantes adultos con la consiguiente elaboración y publicación de materiales para la obtención del carnet de conducir”.
- Cataluña: preparación para el examen teórico del carnet de conducir “para inmigrantes sin conocimiento de la lengua, y con carnet de conducir no homologado”.
- Navarra: “Se favorecerá, a través de un acuerdo, la movilidad de las y los inmigrantes promoviendo su acceso al permiso de conducción. Para las personas que ya tenían permiso de conducción en sus países de origen, el procedimiento deberá ser rápido y asequible”.

13. Participación sindical

Sólo un plan, el de Canarias, se refiere explícitamente a la cuestión de la vinculación de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes a las organizaciones sindicales, estipulando “informar sobre las posibilidades de participación sindical, con el fin de garantizar unas relaciones laborales normalizadas”.

14. Estudios

Entre las medidas relativas al empleo y la formación, se han identificado en la mayor parte de los planes algunas referidas al estudio específico de la inmigración y el mercado de trabajo. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León. En el planteamiento de las medidas pueden diferenciarse distintos objetivos de estudio.

14.1. Situación en el empleo y condiciones de trabajo de los inmigrantes

Varios de los planes conciben la realización de estudios relativos a la situación en el empleo y las condiciones de trabajo en general. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid y Navarra. Las medidas son las siguientes:

- Creación de un grupo de análisis y estudio de la “situación del empleo en inmigrantes y las posibles actuaciones en materia laboral y de seguridad social” y

“actualización continua de los datos cuantitativos y cualitativos del área laboral del Observatorio Aragonés de la Inmigración” (Aragón).

- Estudio sobre los “inmigrantes cuidadores de niños y de personas mayores”, centrandó la atención en factores como la incidencia en la población atendida, las condiciones de trabajo, la integración del inmigrante en la familia o la calidad de la atención que se presta (Madrid).
- “Se estudiarán medidas que eliminen barreras estructurales que impiden acceder en condiciones de igualdad al mercado de trabajo” (Navarra).
- “Realización de estudios dentro del Observatorio Regional de Castilla y León sobre situación, evolución y tendencia del mercado laboral y sobre la realidad sociolaboral de la población inmigrante en nuestra región. Se concederá una especial atención a la realización de estudios de la población inmigrante en cuencas mineras y en el medio rural” y “constitución en el seno de la Comisión Regional de Empleo y Formación, u órgano que la sustituya, de una ponencia de trabajo donde se aborde la problemática derivada de la incorporación de los trabajadores inmigrantes al mercado laboral. Esta ponencia tendrá como funciones el seguimiento y evaluación de actuaciones acordadas en el Plan de Acción para la integración social y laboral de la población inmigrante” (Castilla y León).

Además, el plan de Aragón, así como el de Andalucía y Cataluña, plantean el estudio del empleo y condiciones de trabajo desde la perspectiva de género, centrándose en las mujeres inmigrantes. Estos planes se refieren a:

- “Realización de estudios sobre las condiciones laborales de las mujeres inmigrantes con especial atención al empleo sumergido, atención en el hogar y servicios de proximidad” (Aragón).
- “Acercamiento a la situación social de las mujeres inmigrantes dedicadas al trabajo doméstico en Andalucía, tanto en la legalidad como en situación irregular” (Andalucía).
- Impulsar “estudios comparativos para buscar soluciones a la problemática de la prostitución, en los cuales se tendrá en cuenta la especificidad del colectivo de mujeres inmigrantes” (Cataluña).

14.2. Oferta y demanda del mercado de trabajo

Cuatro planes plantean el análisis de la oferta o la demanda de mano de obra inmigrante en el mercado de trabajo. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Madrid y el Acuerdo de Castilla y León. Más concretamente, la demanda de mano de obra inmigrante es abordada por el plan de Madrid y el Acuerdo de Castilla y León, que plantean:

- “Realización de un estudio para la detección de necesidades de mano de obra por sectores y ramas de actividad, con el fin de poner en marcha medidas específicas en aquellos que presenten mayor potencialidad de empleo para los inmigrantes. Con los resultados obtenidos, se establecerá el conjunto de posibles sectores que pueden generar oportunidades de trabajo para los inmigrantes y las propuestas de diferentes actuaciones para poner en marcha” (Madrid).
- El Acuerdo de Castilla y León hace una referencia escueta a la “identificación yacimientos de empleo” que puede considerarse en este epígrafe (Castilla y León).

El estudio de la oferta de mano de obra es abordado por otros dos planes, el de Andalucía y el de Aragón, que estipulan:

- “Estudio sobre empleabilidad de la población inmigrante para elaborar estrategias de inserción laboral” (Andalucía).
- “Estudiar las nuevas posibilidades de empleo generadas a través de las potencialidades endógenas de la cultura” (Aragón).

IV.3. SALUD

Las áreas de intervención de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes a partir de las cuales se ha realizado la tipología aquí presentada son, de modo principal, las denominadas “Salud” o similar, presentes en todos los planes analizados. Sin embargo, se han tenido en cuenta asimismo algunas medidas relacionadas con la salud que aparecen contempladas en los planes en otras áreas de intervención, información que viene recogida en el Cuadro IV.3.1

En lo que respecta a la salud laboral, ésta es abordada por parte de los planes desde el ámbito del empleo⁶⁸, lo que se ha respetado en la elaboración de la tipología y, por tanto, dichas medidas se han recogido en este informe en el capítulo IV.2. “Empleo y formación”.

Cuadro IV.3.1. Distribución de las medidas relativas a la salud	
Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Andalucía	• “Área socio-sanitaria” • “Formación e investigación”
Aragón	• “Salud”
Baleares	• “Sanidad”
Canarias	• “Atención Sanitaria”
Cataluña	• “Salud y Calidad de Vida” • “Género”
Madrid	• “Sanidad”
Murcia	• “Salud” • “Área de la mujer”
Navarra	• “Salud”

A partir del análisis de las medidas existentes en los planes que abordan la salud de la población inmigrante, se ha elaborado una tipología que se refleja, de modo esquemático, en el Cuadro IV.3.2 en el que, además, como en el capítulo anterior y en los siguientes, se registra la presencia o ausencia de las categorías de la tipología en cada uno de los planes. En las siguientes páginas se lleva a cabo una descripción más detallada de las medidas detectadas.

⁶⁸ La excepción es el plan de Cataluña, que en el área “Salud y Calidad de Vida” presenta medidas relativas a la salud laboral. Por guardar la línea de la mayoría de los planes, estas medidas del plan de Cataluña han sido analizadas en el capítulo sobre “Empleo y formación” de este informe.

Cuadro IV.3.2. Tipología de medidas en relación con la salud y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes								
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
1. Fomento del acceso de la población inmigrante a los servicios públicos de salud	•	•	•	•	•	•	•	•
1.1. Captación y difusión de los circuitos de entrada al sistema sanitario	•	•	•	•	•	•	•	•
1.2. Referencia a situaciones específicas de potencial exclusión del sistema sanitario			•	•		•		
2. Herramientas y conocimientos orientados a los profesionales para mejorar la atención sanitaria de la población inmigrante	•	•	•	•	•	•	•	•
2.1. Servicio de traducción/interpretación	•							•
2.2. Mediación en el ámbito sanitario		•				•		
2.3. Elaboración de materiales orientativos para la atención sanitaria	•	•		•				•
2.4. Formación a los profesionales de los servicios de salud	•	•	•	•	•	•	•	•
2.5. Ampliación de la plantilla				•				
3. Información y educación sobre salud para las personas inmigrantes	•	•	•	•	•	•	•	•
3.1. Elaboración de material informativo	•	•		•	•			•
3.2. Programas de educación para la salud		•	•	•		•	•	
4. Actividades de estudio e investigación sobre la situación de las personas inmigrantes en relación con la salud		•	•	•		•	•	•
4.1. Conocimiento del estado de salud de la población inmigrante		•	•	•			•	
4.2. Seguimiento del acceso al sistema sanitario y a los programas y acciones de salud y detección de necesidades		•		•		•		•
5. Apoyo a proyectos sobre inmigración y salud desarrollados por otras entidades		•		•		•	•	
6. Tratamiento de colectivos específicos	•	•	•	•	•		•	•
6.1. Salud de las mujeres	•	•	•	•	•		•	•
6.2. Salud infantil		•	•		•			
6.3. Salud de los jóvenes					•			

Cuadro IV.3.2. Tipología de medidas en relación con la salud y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes (cont)

Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
7. Enfermedades y tratamientos específicos	•	•	•		•		•	•
7.1. Drogodependencias	•							
7.2. Sida y otras enfermedades de transmisión sexual		•			•		•	
7.3. Enfermedades tropicales, parasitarias y tuberculosis					•		•	•
7.4. Vacunación	•	•			•		•	
7.5. Salud mental			•		•			•

1. Fomento del acceso de la población inmigrante a los servicios públicos de salud

Estas medidas, presentes en todos los planes, tienen que ver con los siguientes aspectos:

1.1. Captación activa y difusión de los circuitos de entrada al sistema sanitario, aspecto abordado por todos los planes revisados. Entre las medidas detectadas a este respecto, cabe señalar algunas que puntualizan las siguientes cuestiones:

- Fomento de la coordinación entre Administración y organizaciones sociales para la consecución de dicho objetivo (Andalucía y Baleares).
- Acciones de difusión de los circuitos de entrada al sistema sanitario, sobre la base de la formación a los profesionales del mismo para poder informar a los inmigrantes al respecto (Aragón, Canarias, Madrid).

1.2. Referencia a situaciones específicas de potencial exclusión del sistema sanitario, como:

Algunas de las medidas de fomento del acceso de la población inmigrante a la asistencia sanitaria hacen referencia a situaciones de especial riesgo de quedar excluidas, presentes en tres de los planes analizados:

- La población inmigrante sin recursos económicos suficientes (Baleares): “Validación de los informes sociales emitidos por las redes de atención primaria de servicios sociales y sanitaria, primaria y hospitalaria, para posibilitar el acceso de la población inmigrada, sin recursos económicos suficientes, a la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social”.
- La población inmigrante en situación irregular (Canarias y Madrid).

- Plan de Canarias: “Puesta en marcha de una tarjeta sanitaria temporal (o tarjeta solidaria) para aquellas personas inmigrantes extranjeras, independientemente de su situación legal, y que carezcan de derechos a prestaciones sanitarias” y desarrollo de “compromisos de acción y/o acuerdos de colaboración intrainstitucionales con las Universidades y servicios de los hospitales para la atención de inmigrantes llegados de forma irregular”.
- Madrid: “Identificar a los residentes extranjeros que carecen de derechos a prestaciones sanitarias, con una tarjeta sanitaria específica, que permita la gestión de la asistencia sanitaria, no repercuta y sea independiente de su situación legal en el Estado”.

2. Herramientas y conocimientos orientados a los profesionales para mejorar la atención sanitaria de la población inmigrante

Se trata de un tipo de medidas presente en todos los planes, aunque con enfoques diferentes, según la siguiente clasificación:

2.1. Servicio de traducción/interpretación basado en la colaboración con entidades y organizaciones sociales. Se trata de una medida minoritaria, contemplada sólo en dos planes: Andalucía y Navarra.

2.2. Mediación en el ámbito sanitario, aspecto al que se hace referencia en los planes de Aragón (dentro de su programa de mediación intercultural) y Madrid, proponiendo la figura y la formación de agentes sociosanitarios.

2.3. Elaboración de materiales orientativos para la atención sanitaria, presente en cuatro de los planes analizados (Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra). Los materiales orientativos estipulados por las medidas aquí tratadas son de la siguiente naturaleza:

- Guías (Andalucía).
- Protocolos de acogida en salud (Aragón) o en detección precoz de enfermedades según lugares de origen (Navarra).
- Página web sobre salud e inmigración, con información específica para los profesionales (el plan de Cataluña incluye la elaboración de una página web, con un apartado específico dedicado a “Els professionals i la immigració”).

2.4. Formación a los profesionales de los servicios de salud, aspecto presente en todos los planes, si bien con matices diferentes. Así, dentro de dichas medidas pueden realizarse las siguientes apreciaciones:

- Algunas medidas hacen referencias específicas también al personal no sanitario de los servicios de salud (Andalucía, Canarias, Murcia, Navarra).

- Otras concretan el contenido de la formación a impartir a los profesionales, refiriéndose fundamentalmente a la formación intercultural (Aragón, Baleares, Canarias, Navarra,) o a conocimientos sobre salud en relación con los distintos colectivos de inmigrantes (Aragón, Baleares, Canarias, Madrid y Navarra). Cabe señalar que, en relación con el primero de los temas, el plan de Canarias habla de “sensibilizar al personal sanitario para una discriminación positiva de la población socialmente excluida y en particular de la inmigrante (...)”. En relación con ambos aspectos, el plan de Navarra concibe el intercambio de información entre el personal que esté en España y el que haya prestado servicio en los países de origen.
- En algún caso, como el del plan de Madrid, se prevé la “información a los profesionales sanitarios sobre condiciones y derechos de acceso” por parte de los inmigrantes al sistema de salud.

2.5. Ampliación de la plantilla de personal (sanitario y administrativo) en los equipos de atención primaria de aquellas zonas que concentran mayor población inmigrante, medida que se contempla sólo en el plan de Canarias.

3. Información y educación sobre salud para las personas inmigrantes

Al igual que en los casos anteriores, todos los planes contemplan medidas destinadas a la información y educación sobre salud para la población inmigrante, pudiéndose caracterizar dichas medidas de la siguiente forma:

3.1. Elaboración de material informativo sobre salud dirigido a las personas inmigrantes, presente en cinco planes (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña y Navarra). Más en concreto, este tipo de medidas abordan:

- Temas como vacunaciones y medidas preventivas (Andalucía).
- “Salud y multiculturalidad” (Aragón).
- “Salud materno infantil”, “planificación familiar”, “patologías de riesgo”, “habilidades sanitarias en el manejo y cuidado de personas con problemas de salud, ancianos, niños, etc.”, “aspectos psicosociales derivados del fenómeno de la migración”, información sobre recursos y servicios o guías orientadas según el lugar de procedencia, todo ello considerando la diversidad lingüística (Navarra).
- Creación de una página web con información que trata diversos problemas de salud, así como sobre recursos (Cataluña).
- “Adecuar la información sobre prevención y control de enfermedades de transmisión sexual, planificación familiar, educación sexual e interrupción voluntaria del embarazo” (Canarias).

3.2. Desarrollo de programas de educación para la salud, presente en cinco planes (Aragón, Baleares, Canarias, Madrid y Murcia). Entre estas medidas, cabe comentar las que abordan las siguientes cuestiones:

- Mención explícita a la inclusión de la perspectiva intercultural (Aragón) contando para ello, además, con la participación de las asociaciones de inmigrantes (Baleares).
- Otras medidas sobre educación para la salud están orientadas a fomentar “hábitos y estilos de vida saludables” (Aragón y Canarias), haciendo referencia, desde la perspectiva preventiva, a elementos como “las enfermedades transmisibles, la alimentación y la salud mental” (Baleares).
- Trabajar desde la escuela sobre “prácticas culturales que fomentan la salud” (Aragón).
- Educación sobre “la conceptualización que sobre la enfermedad se hace en la sociedad de acogida” (Canarias y Madrid).

4. Actividades de estudio e investigación sobre la situación de las personas inmigrantes en relación con la salud

Algunas medidas plantean explícitamente la realización de actividades vinculadas con el conocimiento de aspectos diversos sobre la salud y la población inmigrante. Se trata de un tipo de medidas presentes en seis planes (Aragón, Baleares, Canarias, Madrid, Murcia y Navarra). Sobre dichas medidas puede realizarse la siguiente distinción:

4.1. Conocimiento del estado de salud de la población inmigrante, presente en cuatro de los ocho planes (Aragón, Baleares, Canarias y Murcia). Entre las medidas al respecto, cabe identificar aquellas que se refieren a:

- Un sistema de indicadores en relación con enfermedades como TBC, antropozoonosis, patología mental o parasitosis (Aragón).
- El “control de las condiciones higiénicas sanitarias en el tema del trabajo, sino también en el alquiler de las viviendas” (Baleares) o el estudio de “las condiciones de vida” (Murcia).
- El plan de Canarias hace específicamente referencia al conocimiento de la “situación de salud” de la población inmigrante en situación irregular (además de su lengua y cultura en el marco de los servicios sanitarios).

4.2. Seguimiento del acceso al sistema sanitario y a los programas y acciones de salud, y detección de necesidades, presente en cuatro planes (Aragón, Canarias, Madrid y Navarra). Entre este tipo de medidas puede señalarse, de modo más específico, el estudio de los siguientes aspectos:

- La cobertura de ciertas acciones como las vacunaciones (Aragón).
- El seguimiento de los programas de salud a través de la creación de un grupo de trabajo (Aragón), con vías a la detección de necesidades (Canarias).
- “Reforzar los mecanismos internos de información que permitan el conocimiento de la asistencia prestada a los inmigrantes en situación irregular en todos los centros sanitarios dependientes del Servicios Canario de Salud” (Canarias).
- “Identificar contextos en los que las diferentes etnias y culturas dan lugar a dificultades específicas de trato e incomprensión con un seguimiento de los riesgos específicos de discriminación estructural en el sector sanitario”; conocer las actuaciones desarrolladas por las distintas Administraciones para determinar las necesidades existentes y poner en marcha programas y acciones integrales y complementarios; y trabajar con redes europeas para fomentar un intercambio de las políticas planteadas sobre salud e inmigración (Madrid).
- La detección de necesidades a partir de mecanismos de información e intercambio con asociaciones de inmigrantes y entidades de iniciativa social (Navarra).

5. Apoyo a proyectos sobre inmigración y salud desarrollados por otras entidades

Este tipo de medidas, en las que se explicita el apoyo al desarrollo de proyectos relacionados con la salud de la población inmigrante por parte de ONG y otras organizaciones, aparece en cuatro de los ocho planes (Aragón, Canarias, Madrid y Murcia).

6. Tratamiento de colectivos específicos

Prácticamente todos los planes abordan la salud de grupos específicos dentro del colectivo de inmigrantes, fundamentalmente la salud de las mujeres y, en menor medida, la salud de la infancia y de los jóvenes.

6.1. Salud de las mujeres

Siete de los planes analizados contienen medidas específicas relativas a la salud de las mujeres inmigrantes (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Murcia y Navarra)⁶⁹. Las medidas tratadas en este punto se refieren a las siguientes cuestiones:

⁶⁹ Cabe recordar que hay planes, como el de Cataluña y Murcia, que contemplan un área de intervención específica desde la perspectiva de género (Área de Género y Mujer respectivamente) y los mismos incluyen medidas sobre salud también en estas áreas (en el caso de Murcia, de modo exclusivo, ya que el área de Salud no estipula medidas dirigidas hacia las mujeres inmigrantes).

- Información sobre derechos sexuales y reproductivos, y sobre los servicios de planificación familiar, a través de la elaboración de guías de información socio-sanitaria y de campañas de información (Andalucía y Navarra, para el caso de planificación familiar, medida también considerada en el punto 3.1).
- Acciones dirigidas a la población femenina inmigrante que ejerce la prostitución, con el objetivo de evitar enfermedades de transmisión sexual (Aragón).
- “Programas específicos de salud de la mujer, procurando que el personal que las atienda sea femenino” (Balears).
- “Facilitar el acceso de las mujeres inmigrantes a los programas de atención primaria” (Canarias).
- “Se adaptarán las acciones específicas de atención a la mujer a las nuevas condiciones de vida derivadas de la nueva población femenina que se incorpora” (Navarra).
- Guías informativas-divulgativas sobre salud materno-infantil (Navarra) y atención a la salud materno-infantil, elaborando protocolos de seguimiento del embarazo, parto y puerperio, y salud de niños / as de 0 a 4 años, considerando las particularidades que pueden darse en las mujeres inmigrantes y apoyándose en la elaboración de “material de educación sanitaria para padres y embarazadas en los idiomas de los grupos de inmigrantes más comunes” (Cataluña).
- Prevención de la mutilación genital femenina a través de materiales de difusión, sesiones y campañas informativas (Andalucía y Cataluña), así como a través de un protocolo de seguimiento de la salud de los niños / as inmigrantes que tenga en consideración temas específicos, como la mutilación genital femenina (Cataluña).

6.2. Salud infantil

Tres de los planes abordan de modo específico la salud infantil (Aragón, Balears y Cataluña)

- Algunas medidas referidas a la salud infantil están enmarcadas en el abordaje conjunto de la salud “materno-infantil”, donde se plantea el seguimiento de niños / as de 0 a 4 años a través de un “protocolo del niño sano que desarrolle aspectos que hay que tener en cuenta en el seguimiento de los niños inmigrantes” (Cataluña: uno de los temas es la mutilación femenina, medida comentada anteriormente).
- En otros casos, el enfoque de la salud infantil es más independiente de la salud materna, planteando el “funcionamiento de programas específicos de salud infantil” (Balears) o bien “desarrollar un programa piloto de acogida a niños inmigrantes en centros educativos priorizados en función de la población inmigrante a la que atiende” (Aragón).

6.3. Salud de los jóvenes

Solamente un plan se refiere específicamente a la salud de los jóvenes inmigrantes y, además, no de modo específico sino en relación con una acción general sobre la salud juvenil incluida en el plan de integración de inmigrantes. Se trata del “Punto Joven de Salud”, orientado a facilitar el acceso de los “jóvenes y colectivos de riesgo” a los recursos sanitarios existentes (Cataluña).

7. Enfermedades y tratamientos específicos

Algunas de las medidas detectadas en los planes analizados realizan una referencia concreta a determinadas enfermedades y tratamientos. Se trata de seis de los planes analizados (Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Murcia y Navarra). Las medidas tratadas en este punto tienen que ver con los siguientes aspectos:

7.1. Drogodependencias

Un plan, el de Andalucía, contempla medidas sobre drogodependencias de la población inmigrante, planteando la “elaboración de un protocolo específico adaptado a la necesidad de los drogodependientes inmigrantes” y la “distribución de jeringuillas y preservativos en los albergues para inmigrantes, Centros de Primera Acogida, ONG específicas y en los que se detecte que existe consumo por vía intravenosa”.

7.2. Sida y otras enfermedades de transmisión sexual

Tres planes (Aragón, Cataluña y Murcia) abordan este tipo de enfermedades, con los siguientes planteamientos:

- Prevención de estas enfermedades actuando sobre la población inmigrante femenina que ejerce la prostitución, dentro de las líneas de trabajo del programa de prevención del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual (Aragón).
- “Elaboración de un protocolo de prevención y control de las enfermedades de la población inmigrante, con el fin de dar orientación y criterios definidos a los profesionales de atención primaria de salud” (Cataluña).
- Facilitar el acceso de los inmigrantes a la prevención y promoción de la salud, dentro del Plan Regional del SIDA (Murcia).
- Elaboración de materiales educativos en varias lenguas (Cataluña).
- “Investigación de la epidemiología de las enfermedades de transmisión sexual en la población inmigrante, para conocer su frecuencia y distribución” (Cataluña).
- “Proporcionar atención a pacientes inmigrantes con SIDA en casas de acogida” a través de la ampliación de los convenios que las rigen (Murcia).

7.3. *Enfermedades tropicales, parasitarias y tuberculosis*

Algunas de las medidas detectadas en los planes analizados hacen referencia específica a este tipo de enfermedades. Dichas medidas se hallan presentes en los planes de Cataluña, Murcia y Navarra.

- En relación con la tuberculosis, las medidas van orientadas a la prevención y el control de la misma a través de la elaboración de protocolos y la elaboración de material educativo en varias lenguas así como la creación de un centro de referencia (Cataluña); y a la elaboración de material, también informativo, dirigido a los profesionales, la realización de pruebas específicas de detección (como el cribaje tuberculínico y la radiografía torácica) y el seguimiento hasta la curación, la localización, captación, estudio y control de los contactos y convivientes de la persona enferma (Murcia, medida).
- Respecto a las enfermedades parasitarias, las medidas identificadas hacen referencia a la elaboración de un protocolo de prevención y control, el estudio de la prevalencia de las enfermedades parasitarias para conocer la frecuencia y distribución según los países de origen de los inmigrantes, el establecimiento de centros de referencia (Cataluña), así como de la promoción del conocimiento al respecto entre los profesionales (Baleares).
- El Plan de Murcia, por su parte, se refiere a las “enfermedades tropicales”, planteando la creación de un Centro de Atención de Enfermedades Tropicales, con consultorios especialmente preparados (tres, en Murcia, Cartagena y Lorca), así como la coordinación con los centros de atención primaria a este respecto.
- El plan de Navarra contempla medidas relacionadas con la formación al personal sanitario y la elaboración de protocolos de detección precoz de enfermedades específicas según lugares de origen, lo que puede entenderse probablemente como referencia a alguna de estas enfermedades. El plan de Madrid plantea la “promoción de acciones de prevención de enfermedades, acomodándolas a las necesidades y características peculiares de la población inmigrante”, lo que podría interpretarse en el mismo sentido⁷⁰.

7.4. *Vacunación*

Algunos planes hacen referencia explícita a la vacunación. Es el caso de los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Murcia.

Las medidas identificadas plantean la “promoción de la vacunación entre la población inmigrante” (Murcia), a través de la elaboración de materiales informativos sobre

⁷⁰ No obstante, dado que dicha medida habla de modo muy indirecto sobre las enfermedades aquí tratadas, el plan de Madrid no es señalado en el Cuadro IV.3.2 a este respecto.

vacunaciones (Andalucía), sobre todo para su fomento entre la población infantil (Cataluña). Además, se estipula la realización de estudios sobre las coberturas de vacunación y el establecimiento de centros de referencia (Aragón y Cataluña).

Cabe agregar que, en el caso del plan de Madrid, se realiza una referencia a la vacunación en el marco de la promoción de las acciones de las asociaciones y ONG dedicadas a la atención sanitaria, mediante la dotación de material como las vacunas⁷¹.

7.5. Salud mental

Finalmente, se ha considerado oportuno tomar nota de las medidas que hacen referencia a la salud mental, presentes en los planes de Baleares, Cataluña y Navarra.

Las medidas sobre este tema se orientan a desarrollar programas de prevención y educación para la salud tratando, entre otros contenidos, la salud mental (Baleares), elaboración de materiales informativos (Cataluña) y guías divulgativas sobre “aspectos psicosociales derivados del fenómeno de la inmigración” (Navarra), formación específica para los profesionales en la detección precoz de problemas de salud mental desde la atención primaria y el establecimiento de centros de referencia (Cataluña).

⁷¹ La referencia más indirecta al tema de la vacunación ha hecho que esta medida del plan de Madrid no sea reflejada en el Cuadro IV.3.2.

IV.4. VIVIENDA

Las áreas de intervención de los planes a partir de las cuales se ha realizado el análisis de medidas relacionadas con la vivienda son, de modo principal, las denominadas “Vivienda”, presentes en todos los planes analizados. No obstante, se han considerado también algunas medidas relacionadas con la vivienda que vienen contempladas en otras áreas de intervención, como son las relativas al empleo, lo que viene reflejado en el Cuadro IV.4.1.

Cuadro IV.4.1. Distribución de las medidas relativas a la vivienda	
Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Andalucía	• “Vivienda”
Aragón	• “Vivienda” • “Empleo y Formación”
Baleares	• “Vivienda”
Canarias	• “Vivienda”
Cataluña	• “Vivienda” • “Incorporación al mercado laboral” • “Coordinación Institucional” • “Salud y Calidad de Vida”
Madrid	• “Vivienda” • “Servicios Sociales”
Murcia	• “Vivienda” • “Juventud”
Navarra	• “Vivienda” • “Inserción laboral, regulación y formación”

A partir del análisis de las medidas existentes en los planes relativos a la vivienda, se ha elaborado una tipología que se expone, de modo esquemático, en el Cuadro IV.4.2. Seguidamente, se realiza un comentario con mayor detalle de las medidas identificadas.

Cuadro IV.4.2. Tipología de medidas en relación con la vivienda y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes								
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
1. Vivienda para trabajadores/as de temporada	•	•	•	•	•			•
1.1. Promoción de la vivienda para trabajadores y trabajadoras de temporada	•		•	•				
1.2. Establecimiento de garantías por parte del empresario				•	•			

Cuadro IV.4.2. Tipología de medidas en relación con la vivienda y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes (cont)								
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
1.3. Alojamiento de los trabajadores de campañas agrícolas	•	•			•			•
2. Otras medidas orientadas a la vivienda/ alojamiento temporal (no necesariamente vinculadas al trabajo de temporada)	•			•				•
2.1. Vivienda social, de integración, pisos tutelados y compartidos	•			•				•
3. Alojamiento normalizado en vivienda de alquiler	•	•	•	•	•	•	•	•
3.1. Intermediación en el acceso	•	•	•	•		•	•	•
3.2. Apoyo a la construcción, rehabilitación y al uso del parque público para la vivienda de alquiler		•	•	•	•		•	
3.3. Estudios relacionados con la vivienda de alquiler y la población inmigrante		•			•			•
3.4. Control de las condiciones de habitabilidad					•	•		•
4. Acceso a la vivienda pública y ayudas específicas		•	•	•	•	•	•	•
4.1. Fomento del acceso de las personas inmigrantes a la vivienda pública		•	•	•	•			•
4.2. Información para el acceso a la vivienda pública		•		•		•	•	
4.3. Estudios relacionados con la vivienda pública y la población inmigrante				•				•
5. Ayudas específicas a la construcción, rehabilitación y adquisición de vivienda	•	•			•	•	•	
6. Medidas generales de información/formación en materia de vivienda				•		•		
6.1. Actuación sobre los profesionales				•				
6.2. Información y orientación general a los inmigrantes en materia de vivienda				•		•		

1. Vivienda para trabajadores/as de temporada

En este primer apartado se abordan las medidas contempladas en los planes autonómicos para la inmigración que hacen referencia explícita a la vivienda para los trabajadores y trabajadoras de temporada. La mayor parte de los planes incorporan acciones al respecto. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña y Navarra.

No obstante, la cuestión de la vivienda en relación con el trabajo de temporada de las personas inmigrantes es planteado de diferentes formas que se distinguen y detallan a continuación.

1.1. Promoción de la vivienda para trabajadores y trabajadoras de temporada

En esta categoría se consideran las medidas orientadas a facilitar la vivienda de trabajadores y trabajadoras de temporada que no hacen referencia explícita a un sector económico determinado, sino que están planteados para el trabajo de temporada en general. Esta aclaración proviene de que en el epígrafe 1.3 se tratan específicamente las medidas destinadas al trabajo de temporada en el sector agrícola.

Algunos de los planes revisados contienen medidas que abordan el trabajo de temporada sin dicha referencia sectorial, como es el caso de los planes de Andalucía, Baleares y Canarias. De modo más específico, las medidas al respecto abordan las siguientes cuestiones:

- “Ayudas a la promoción de viviendas y unidades habitacionales de alquiler para trabajadores temporeros” (Andalucía⁷²).
- Desarrollo de programas de vivienda social basados en “la reconversión y rehabilitación de hoteles obsoletos, desamortización de edificios destinados a usos colectivos, en pequeños apartamentos que se pondrían al alcance de la población inmigrante para estancias temporales, mediante programas de fomento y diseño de nuevas tipologías de vivienda social”, así como la “elaboración de programas específicos de acceso a la vivienda social para los colectivos de inmigrantes más desfavorecidos”, también con el objetivo de facilitar viviendas temporales (Baleares⁷³).
- “Refuerzo del control de las condiciones de alojamiento de los trabajadores/as temporales, a través de los programas de erradicación del chabolismo” (Canarias).

1.2. Establecimiento de garantías por parte del empresariado

Se han detectado, en los planes estudiados, medidas orientadas a que los empresarios establezcan compromisos en relación con la vivienda de los trabajadores y trabajadoras que contratan⁷⁴. Se trata de un tipo de medidas establecidas por una minoría de planes: Baleares y Canarias. Las mismas apuntan a:

- “Impulsar la adopción de medidas para que los empresarios cubran las necesidades de vivienda de los trabajadores no residentes, con alojamientos que reú-

⁷² La medida plantea “Ayudas a fondo perdido por un valor equivalente al 30% del valor de ejecución de la promoción, así como la subsidiación del 50% del préstamo hipotecario”.

⁷³ Si bien el redactado de las medidas del plan de Baleares podría dar a entender que se trata de viviendas temporales no necesariamente vinculadas al hecho del trabajo de temporada, dichas medidas sí se han incorporado aquí al estar desarrolladas bajo un objetivo del plan que se titula “Facilitar a los inmigrantes viviendas temporales, para cubrir la gran demanda de vivienda de la inmigración estructural, ligada a la oferta de trabajo”. En la introducción del plan al área de vivienda, dicha oferta se caracteriza en relación con el trabajo en la temporada de verano en el sector turístico.

⁷⁴ Al igual que en el punto anterior, sin un planteamiento sectorial explícito.

nan las condiciones mínimas establecidas en la normativa de habitabilidad” (Canarias), por ejemplo, estipulando la “previsión en las plicas de contratación de las obras públicas de una cláusula en que se obligue a los empresarios a cubrir la vivienda de los trabajadores inmigrantes” (Baleares).

- Inclusión en los convenios colectivos sectoriales de garantías por parte de los empresarios de cobertura de las necesidades básicas y de alojamiento de los trabajadores inmigrantes de temporada (Baleares), incidiendo en la sensibilización de los agentes sociales y actuando con el apoyo de las Administraciones públicas (Canarias).

1.3. Alojamiento de los trabajadores de campañas agrícolas

Dado que varios planes realizan un referencia explícita al trabajo de temporada en el sector agrícola, se ha considerado oportuno crear una categoría específica en la tipología elaborada que agrupe las medidas al respecto. En este caso, cabe mencionar que algunas de las medidas pertenecen a áreas de intervención de los planes diferentes a las específicamente destinadas a la vivienda, como puede ser el ámbito del empleo. Cuatro de los planes analizados contienen medidas en relación el trabajo agrícola de temporada, repartidas entre las áreas de vivienda y empleo: Andalucía (área de Vivienda), Aragón (área de Formación y empleo), Cataluña (áreas de Vivienda, Incorporación al mercado laboral y Salud y Calidad de Vida) y Navarra (área de Inserción laboral, regularización y formación).

Las medidas encontradas hacen referencia a:

- El “refuerzo del alojamiento temporal en aquellas zonas donde se desarrollan campañas agrícolas de temporada, planteando la construcción de albergues”⁷⁵ (Andalucía).
- Ayudas para la construcción y la habilitación de alojamientos para trabajadores agrícolas, bien destinadas a empresarios (Aragón, Cataluña, Navarra) o a entidades locales, asociaciones, mutualidades o cooperativas (Cataluña).
- Análisis de las necesidades de alojamiento en el sector agrícola, especialmente en relación con las campañas de temporada, para facilitar la planificación de las acciones al respecto (Cataluña).
- “Vigilar, a través del órgano competente, las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporales del sector agrícola” (Aragón) o “garantizar que los temporeros tengan unas condiciones de trabajo ajustadas a la legalidad, una aten-

⁷⁵ Estas medidas proponen, respectivamente, “terminar la construcción de un albergue para temporeros en Zafarraya (Granada) de 80 plazas” y “construcción de un albergue de temporeros en Jaén capital de 50 plazas”.

ción social adecuada y un alojamiento digno” a través de acciones de coordinación con los agentes implicados, así como del seguimiento e impulso de las solicitudes de subvención en los planes de empleo que permiten contratar al personal que colabora en las tareas de canalización de la contratación, atención social y gestión de los albergues (Cataluña, medida).

2. Otras medidas orientadas a la vivienda/alojamiento temporal (no necesariamente vinculadas al trabajo de temporada)

Al analizar las medidas sobre vivienda, se han detectado algunas que hacen referencia al uso temporal de la misma, pero no desde una perspectiva necesariamente ligada al trabajo de temporada, como en el caso anterior, sino a cuestiones que pueden estar más vinculadas con diversas situaciones de vulnerabilidad social como la vivienda social, de integración, los pisos tutelados o compartidos. Este tipo de medidas están presentes en tres de los planes: Andalucía, Canarias y Navarra.

2.1. Vivienda social, de integración, pisos tutelados y compartidos

En la medida en la que los planes están específicamente destinados a la integración de las personas inmigrantes, éstas constituyen las beneficiarias de las acciones contempladas en los mismos. No obstante, las medidas tratadas en este punto parecen fundarse en la situación de vulnerabilidad social y no en el hecho de la inmigración, ya que se trata de acciones existentes para colectivos en situación de desventaja social que han sido incluidas en los planes para la integración de inmigrantes explicitando, de esta manera, la consideración de los inmigrantes en dichas acciones.

Así, estas medidas plantean:

- Desarrollar programas de vivienda social basados en el “estudio sobre las posibilidades de la reconversión y rehabilitación de hoteles obsoletos, desamortización de edificios destinados a usos colectivos, en pequeños apartamentos que se pondrían al alcance de la población con dificultades de inserción, mediante programas de fomento y diseño de nuevas tipologías de vivienda” (Canarias⁷⁶).
- “Apoyo al alojamiento en pisos tutelados por entidades colaboradoras o corporaciones locales” (Andalucía) y también compartidos (Canarias⁷⁷), previendo la utilización de determinadas viviendas del parque público no ocupadas por los adjudicatarios en los programas destinados a tal fin (Canarias).

⁷⁶ Esta medida tiene una formulación prácticamente idéntica a una desarrollada por el plan de Baleares y tratada en relación a los trabajadores y trabajadoras de temporada, en el punto 1.1. No obstante, la medida perteneciente al plan de Canarias no aparece vinculada explícitamente al trabajo de temporada, ya que en el mismo existe un objetivo específico al respecto al que esta medida no pertenece.

⁷⁷ En el caso del plan canario se habla de “apoyo técnico”, mientras en el de Andalucía no se concreta qué tipo de apoyo, pero por los recursos asignados a la medida se prevé que sea tanto técnico como económico.

- Incorporación al Programa de Viviendas de Integración “sin distinciones entre la población inmigrante y autóctona, a personas en situación o riesgo grave de exclusión social y enmarcadas en procesos de incorporación social (...)” (Navarra).

3. Alojamiento normalizado en vivienda de alquiler

Todos los planes analizados contemplan medidas relativas al acceso a la vivienda de alquiler. Algunos planes destinan, dentro del área de vivienda, un capítulo específico sobre alquiler. Otros, aunque no contemplan un apartado específico sobre el alquiler, sí plantean medidas exclusivamente relacionadas con el mismo. De aquí que esta especificidad en el tratamiento por parte de los planes de la vivienda en alquiler se vea reflejada en la tipología de medidas.

Los planes que, dentro del área de vivienda, destinan un capítulo exclusivo al alquiler son: Aragón (Programa de Vivienda de Alquiler), Baleares (Objetivo: “Favorecer el acceso del inmigrante a una vivienda de alquiler normalizado”), Canarias (Objetivo: “Desarrollar programas de mediación para el acceso de las personas inmigrantes a la vivienda de alquiler”), Cataluña (Programa: “Acceso a la vivienda de alquiler”⁷⁸) y Navarra (Objetivo: “Acceso a la vivienda privada de alquiler”).

Otros planes no contemplan un apartado específico sobre alquiler en el área de vivienda, pero sí plantean medidas al respecto. Es el caso de Andalucía, Madrid y Murcia.

El planteamiento de medidas relacionadas con el alquiler tiene que ver con los aspectos que se detallan a continuación.

3.1. Intermediación en el acceso

Se han detectado en los planes medidas cuyo objetivo es mediar en el proceso de acceso a una vivienda de alquiler por parte de las personas inmigrantes. Se trata de medidas contempladas en la mayoría de los casos: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Madrid, Murcia y Navarra.

Entre las medidas detectadas cabe destacar los siguientes aspectos:

- Estipulación de sistemas de garantías para los propietarios, como los seguros multirriesgo (Aragón, Madrid y Navarra) o de pago de la renta (Madrid).
- Fomento de la implicación de las asociaciones de vecinos para que colaboren en la búsqueda de viviendas de alquiler (Baleares y Canarias, que plantea una cam-

⁷⁸ Se trata de las medidas del plan de vivienda de Cataluña.

paña de sensibilización con un redactado prácticamente igual al de Baleares) e incluso alguna medida plantea la “sensibilización a los propietarios de viviendas sin usar” (Navarra).

- Cabe mencionar el plan de Madrid que, además de las señaladas, incorpora varias medidas específicas relativas a la intermediación dentro del área de intervención de “Servicios Sociales”. Dichas medidas se refieren a: captación de pisos para ser alquilados, visitas a viviendas susceptibles de alquiler, recepción de demandas de alojamiento, selección de usuarios en relación con las viviendas disponibles y sus características; acompañamiento y asesoramiento a inquilinos en la visita a la vivienda; asesoramiento en la negociación oferta-demanda; y elaboración de contratos y presencia en la firma.

3.2. Apoyo a la construcción, rehabilitación y al uso del parque público para la vivienda de alquiler

Cinco de los planes analizados contemplan medidas al respecto: Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña y Murcia.

Las medidas tratadas en este punto se refieren a lo siguiente:

- Promoción de líneas y programas de subvención o ayudas a los propietarios para la rehabilitación de viviendas para el alquiler a inmigrantes, planteadas explícitamente en relación con los mismos (“a cambio del compromiso de contrato para alquiler a la población inmigrante”, Baleares, o “con destino a alquiler para inmigrantes”, Murcia) o enfocado a colectivos con dificultades en general (“destinadas a alquiler para personas, familias o colectivos con dificultades socio-económicas” en Aragón, o viviendas destinadas a “personas que no pueden acceder a una vivienda en propiedad” en Cataluña).
- Ayudas para la construcción de viviendas destinadas al alquiler de renta baja, para personas con dificultades de acceder a una vivienda en propiedad, así como destinadas específicamente al alquiler por parte de los jóvenes (Cataluña, pero ninguna medida está orientada específicamente a inmigrantes).
- “Arbitrar los instrumentos normativos que permitan que determinadas viviendas del parque público que no sean utilizadas por sus adjudicatarios (...) puedan ser captadas para programas de alquiler de viviendas” (Canarias).

3.3. Estudios relacionados con la vivienda de alquiler y la población inmigrante

Se han detectado algunas medidas orientadas al conocimiento y la planificación del alquiler de la vivienda por parte de las personas inmigrantes. Las mismas están presentes en tres de los planes: Aragón, Cataluña y Navarra.

Las medidas identificadas tratan las siguientes cuestiones:

- “Establecer un sistema de información que permita conocer las necesidades de la población inmigrante en relación con la vivienda de alquiler” (Aragón).
- “Trabajar en coordinación con los entes locales, y también abrir puertas a los agentes privados para poder identificar el parque de vivienda que hay en el mercado y poder ofrecerlas en unas condiciones favorables a aquellas personas y / o colectivos que, por sus carencias socioeconómicas, tienen dificultad para acceder a una vivienda” (Cataluña).
- Intensificar “por parte de las entidades locales la detección de viviendas desocupadas para ofrecerlas para alquiler” y estudiar “incentivos económicos y fiscales al alquiler en la línea con lo establecido en el Plan de Apoyo a la Familia” (Navarra).

3.4. Control de las condiciones de habitabilidad

Los planes de integración también contemplan algunas medidas orientadas a controlar las condiciones de habitabilidad de las viviendas destinadas a alquiler en el marco de la acción sobre vivienda orientada a las personas inmigrantes. Tres planes incluyen este tipo de medidas: Madrid, Cataluña y Navarra.

Las mismas apuntan lo siguiente:

- “Promover la elaboración, por los ayuntamientos, de ordenanzas que impidan el alquiler de viviendas declaradas en malas condiciones de habitabilidad por los propios servicios técnicos municipales” (Madrid).
- Establecimiento de un sistema de acreditación por el cual, a través de una cédula solicitada por el propietario, se certifica las condiciones de habitabilidad de la vivienda (Cataluña).
- “Seguimiento familiar de las condiciones de alojamiento (...) y control de sobre-alojamiento” (Navarra).

4. Acceso a la vivienda pública y ayudas específicas

En este cuarto apartado han sido incluidas aquellas medidas relativas al acceso a la vivienda pública, así como a ayudas específicas para la vivienda no consideradas hasta el momento. La gran mayoría de los planes realizan una referencia explícita al acceso a la vivienda pública. Al igual que en el caso de la vivienda de alquiler, algunos planes de integración contemplan un capítulo específico sobre el acceso a la vivienda pública. Es el caso de: Aragón (Programa: “Acceso a la vivienda de promoción pública”), Canarias (Objetivo: “Acceso a la vivienda de promoción pública”), Cataluña (Programa: “Acceso a la vivienda pública”) y Navarra (Objetivo: “Ampliar la oferta de vivienda de protección oficial de régimen especial”).

El resto de los planes, si bien no destinan un capítulo en su área de vivienda, sí contemplan medidas específicas al respecto (Baleares, Madrid y Murcia). De aquí que dicha referencia explícita a la vivienda pública haya querido ser recogida en la tipología de medidas.

4.1. Fomento del acceso de las personas inmigrantes a la vivienda pública

Se trata de medidas genéricas sobre la intención de fomentar el acceso de las personas inmigrantes al sistema público de vivienda, presentes en cinco planes: Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña y Navarra. Los planteamientos al respecto tienen que ver con lo siguiente:

- Varias de las medidas detectadas sobre el fomento del acceso a la vivienda de alquiler están planteadas de forma como “acceso a la vivienda de promoción pública para extranjeros residentes en el área geográfica de promoción”, vinculado al objetivo de favorecer los procesos de reagrupación familiar (Aragón), o “acceso por parte de los inmigrantes a las ofertas del sistema público de viviendas tanto en régimen de adquisición como de alquiler, en primera y segunda ocupación” (Baleares), o “normalización del acceso de las personas inmigrantes extranjeras a las viviendas de promoción pública” (Canarias), o “garantizar el acceso a la vivienda a los inmigrantes de origen extranjero que no pueden hacerlo en las condiciones que establece el mercado libre mediante una tipología protegida y unos instrumentos de financiación, subvenciones y subsidios de intereses que permitan hacer más accesible la adquisición y la rehabilitación de las viviendas” (Cataluña).
- Otras medidas se refieren específicamente a la Vivienda de Protección Oficial, planteando que “se preverá la demanda de VPO de régimen especial en los planes de vivienda teniendo en cuenta a la población inmigrante asentada y el proceso de reagrupación familiar y de llegada futura” (Navarra, medida 1.1) o que “se facilitará el proceso de acceso a las VPO de régimen especial de alquiler, flexibilizando los requisitos de acceso tanto para la población inmigrante como autóctona” (Navarra).

4.2. Información para el acceso a la vivienda pública

Algunas medidas se refieren específicamente a la información al colectivo de inmigrantes sobre las posibilidades en el ámbito del sistema público de vivienda. Se trata de cuatro planes: Aragón, Canarias, Madrid y Murcia.

Las medidas plantean las siguientes cuestiones:

- “Información y asesoramiento sobre mecanismos de solicitud y requisitos de acceso a una vivienda de promoción pública” (Aragón), por ejemplo, editando información en distintos idiomas (Canarias) o difundiendo, entre la población joven, la Red Regional de Oficinas de Vivienda Joven (Murcia, en el área de Juventud).

- “Impartir ciclos de formación, dirigidos a asociaciones de inmigrantes para la gestión de solicitudes de vivienda pública” (Madrid).
- “Utilización de mediadores y / o traductores para la información a los / as extranjeros / as” (Canarias).

4.3. Estudios relacionados con la vivienda pública y la población inmigrante

Dos planes analizados plantean medidas vinculadas al conocimiento de ciertos aspectos de la relación entre la vivienda pública y los inmigrantes: Canarias y Navarra. Dichas medidas plantean lo siguiente:

- Estudiar “el incremento de la demanda potencial tras la ampliación del derecho a la vivienda a determinados sectores de extranjeros / as, con vistas al IV Plan Canario de Vivienda” (Canarias).
- Analizar “fórmulas que orienten a la población inmigrante hacia la Vivienda de Protección Oficial de régimen especial de alquiler posibilitando en un futuro su acceso a la propiedad, con el fin de combinar la flexibilidad necesaria mientras se decide su proyecto a largo plazo” (Navarra).

5. Ayudas específicas a la construcción, rehabilitación y adquisición de vivienda

Las medidas contempladas en esta categoría están presentes en cinco planes: Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid y Murcia.

Dichas medidas se refieren a:

- La promoción de la construcción de viviendas de promoción pública para la adquisición o el alquiler (Cataluña) o “promover que las empresas municipales de vivienda, al igual que actualmente está haciendo el IVIMA, construyan al menos un 40% de pisos, con 3, 4 y 5 dormitorios en todos los edificios de viviendas de promoción pública, con el objeto de facilitar a las familias numerosas el acceso a dichas viviendas” (Madrid).
- Acciones encaminadas a la recuperación y rehabilitación de viviendas para uso diverso -adquisición y alquiler- (Aragón y Cataluña), fundamentalmente a través de ayudas o subvenciones públicas. Algunas de las medidas están planteadas con el doble objetivo de facilitar el acceso a la vivienda, así como generar puestos de trabajo, planteando acciones como “la coordinación con los ayuntamientos y con la población inmigrante para promover programas conjuntos de rehabilitación de viviendas” y “programa para el acondicionamiento de viviendas desocupadas propiedad del municipio o de las Administraciones (viviendas de maestros, cuarteles)” (Aragón).
- Medidas específicamente destinadas a la adquisición de viviendas, como ayudas públicas al respecto “para personas con ingresos ponderados de menos de

5,5 millones de pesetas”, reforzada en el caso de jóvenes, familias numerosas, familias monoparentales o que tengan algún miembro con discapacidad o créditos para la adquisición de viviendas (Cataluña), por ejemplo promoviendo “convenios de colaboración entre entidades financieras, corporaciones locales y ONG para facilitar el acceso de los inmigrantes a los créditos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas” (Andalucía).

- “Subvenciones o subsidiaciones para la promoción de alojamientos destinados a inmigrantes” (Murcia).

6. Medidas generales de información/formación en materia de vivienda

6.1. Actuación sobre los profesionales

Se ha detectado alguna medida, en un solo plan, específicamente de sensibilización y formación en materia de vivienda a los profesionales y organizaciones que trabajan con personas inmigrantes, como los agentes sociales o “los trabajadores de la red delegada sobre la inmigración y los derechos de los / as extranjeros / as, mediante la inclusión en los programas de formación permanente del ICAP” (Canarias).

6.2. Información y orientación general a los inmigrantes en materia de vivienda

En el análisis de los planes se han identificado, por último, una serie de medidas orientadas a la información a la población inmigrante de cuestiones relativas a la vivienda que, por su carácter de información u orientación general, no han sido incluidas en los apartados sobre alquiler o vivienda pública considerados anteriormente. Se trata de dos planes: Canarias y Madrid.

Las medidas detectadas apuntan a lo siguiente:

- Elaboración de material informativo: “Edición de información básica sobre los recursos para el acceso a la vivienda en diferentes idiomas” (Canarias) o “elaboración de folletos informativos en otros idiomas (árabe, francés e inglés), en página web en Internet, anuncios en medios de comunicación social, información sobre vivienda en boletines de asociaciones de inmigrantes, centros de servicios sociales y centros de atención a inmigrantes y similares” (Madrid).
- “Utilización de mediadores y / o traductores para la información” (Canarias).

IV.5. EDUCACIÓN

Junto con empleo y formación y los recursos y servicios sociales, la educación es una de las áreas de intervención de los planes más amplias en cuanto a la cantidad de medidas previstas. Todos los planes analizados contienen área al respecto, como puede observarse en el Cuadro IV.5.1, a partir de las que se ha desarrollado el análisis de medidas. No obstante, en algún caso, como el del plan de Cataluña, existe un área específica sobre “Formación de adultos”, separada del área “Escuela”, cuyas medidas son también tomadas en consideración. Este plan incluye, además, otro área titulada “Lengua e identidad catalanas” cuyas medidas sobre aprendizaje del catalán han sido asimismo incluidas en este apartado⁷⁹.

Cuadro IV.5.1. Distribución de las medidas relativas a la educación	
Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Andalucía	• “Área socio-educativa” ⁸⁰
Aragón	• “Educación”
Baleares	• “Educación”
Canarias	• “Educación”
Cataluña	• “Escuela” • “Formación de adultos” • “Lengua e identidad catalanas”
Madrid	• “Educación” • “Prospectiva a investigación”
Murcia	• “Educación”
Navarra	• “Educación”

La tipología que se presenta a continuación en el Cuadro IV.5.2 pretende sistematizar esta diversidad, aportando un panorama sobre cómo abordan los planes el tema de la educación en relación con la integración social de las personas inmigrantes.

⁷⁹ Aquellas medidas de dicha área relativas al acercamiento cultural son consideradas en el capítulo “Sensibilización, cultura y participación ciudadana” de este informe.

⁸⁰ Se ha considerado puntualmente una medida del área de “Sensibilización social” de este plan que se refiere al estudio del tratamiento de la inmigración en los medios educativos, abordada en el apartado sobre “Estudios específicos en el ámbito educativo de este informe”.

Cuadro IV.5.2. Tipología de medidas sobre educación y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes								
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
1. Acceso a la educación	•	•	•	•	•	•	•	•
1.1. Información sobre proceso de escolarización y el sistema educativo	•	•	•	•	•	•	•	•
1.2. El ingreso a lo largo de todo el año	•	•	•			•	•	•
1.3. Acogida educativa		•						•
1.4. Escolarización de colectivos específicos		•	•	•				•
2. Aprendizaje del idioma	•	•	•	•	•	•	•	•
2.1. Enseñanza	•	•	•	•	•	•	•	•
2.2. Cualificación del profesorado		•		•				•
3. Otras medidas para la integración educativa	•	•	•	•	•	•	•	•
3.1. Apoyo en la enseñanza			•			•		•
3.2. Mediación	•	•	•			•		•
3.3. Traducción				•	•	•	•	•
3.4. La participación de los padres y madres	•	•	•			•	•	
3.5. Participación en las asociaciones de alumnos	•							
3.6. Adaptación de procedimientos diversos		•		•				
4. La distribución del alumnado inmigrante	•		•	•		•	•	•
4.1. Concentración/Dispersión			•	•		•	•	•
4.2. Ratio	•			•		•	•	
4.3. Refuerzo de recursos	•			•			•	•
5. La educación intercultural	•	•	•	•	•	•	•	•
6. Lengua y cultura del país de origen	•	•	•	•	•	•	•	•
6.1. Aprendizaje/Mantenimiento	•	•			•	•	•	•
6.2. El comedor			•	•				
7. Sensibilización de la comunidad educativa	•	•	•		•		•	•
8. La educación infantil	•	•				•	•	•
9. La inserción laboral	•			•		•	•	•
10. La educación no obligatoria	•	•						•
11. La educación de personas adultas	•	•	•	•	•	•	•	•
12. Educación en igualdad de género				•				
13. Estudios específicos del ámbito educativo	•	•		•		•		

1. Acceso a la educación

Un objetivo fundamental de los planes en sus áreas sobre educación es fomentar el acceso de la población inmigrante al sistema educativo, especialmente en relación con la enseñanza obligatoria. Todos los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes contienen medidas a este respecto. Dichas medidas tienen un carácter diverso, que se presenta a continuación.

1.1. Información sobre el proceso de escolarización y el sistema educativo

Todos los planes analizados contemplan medidas orientadas a informar, por lo general a través de material divulgativo en diversos idiomas, a las personas, familias y colectivos inmigrantes sobre los aspectos básicos del proceso de escolarización, el sistema educativo, los recursos existentes, la normativa (obligatoriedad de la educación, derecho a la elección de centro), así como las becas y ayudas disponibles.

Cabe mencionar al plan de Aragón que, además de lo anterior, plantea “designar profesionales de referencia en cada Servicio Provincial que, formados en materia de extranjería, contribuyan a una mejora de la información y derivación ante las necesidades específicas de la población inmigrante”.

1.2. El ingreso a lo largo de todo el año

La mayor parte de los planes contienen medidas que hacen referencia al hecho de que la incorporación de los alumnos inmigrantes no siempre ocurre de forma coincidente con el comienzo del curso escolar, siendo necesario dar respuesta a esta situación. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Baleares, Madrid, Murcia y Navarra, con los siguientes planteamientos:

- Andalucía: “El sistema educativo debe estar en disposición de incorporar alumnos en distintas épocas del año”.
- Baleares: “Diseño y desarrollo de programas específicos para las incorporaciones tardías de los hijos de inmigrantes en las escuelas”.
- Madrid y Murcia se refieren a la necesidad de flexibilización de plazos de solicitud y de adaptación de la convocatoria para dar respuesta a situaciones de escolarización extraordinaria (en el caso de Murcia se plantea adecuar la normativa). Además, el plan de Madrid estipula la puesta en marcha de un servicio de apoyo y asesoramiento a centros con un número significativo de alumnado inmigrante derivado de incorporaciones a lo largo del curso escolar para facilitar su acogida.
- Navarra: “Se agilizará el proceso de escolarización en el caso de alumnos y alumnas inmigrantes que se incorporan una vez que ya se ha iniciado el curso académico”.

Algunos planes, como es el caso del de Aragón, Madrid y Murcia, abordan explícitamente la cuestión del acceso a las becas y ayudas a lo largo del curso escolar como parte de las

medidas de fomento del acceso, teniendo en cuenta los distintos momentos del curso en los que se pueden incorporar los alumnos inmigrantes. Así, estos planes plantean:

- Aragón: “Facilitar que las ayudas a comedor escolar, libros, materiales y transporte en la enseñanza obligatoria sean de tramitación ágil y en cualquier momento del curso escolar”.
- Desde el enfoque de la flexibilización, los planes de Madrid y Murcia plantean, además, la ampliación presupuestaria para becas de comedor.

1.3. Acogida educativa

En este apartado, se ha considerado oportuno destacar algunas medidas de determinados planes que parecen reflejar un enfoque más general de la acogida. Es el caso de los planes de Aragón y Navarra, que plantean lo siguiente:

- El plan de Aragón, con una perspectiva amplia, plantea “desarrollar planes de acogida que contemplen las necesidades especiales del alumno en esta etapa abordando desde los centros no sólo los aspectos educativos, sino también nutricionales, sanitarios y psicológicos”. Además, estipula medidas de formación al profesorado sobre dichos planes.
- El plan de Navarra realiza un mayor desarrollo de medidas relativas a la acogida educativa estipulando lo siguiente: “Se diseñará y desarrollará un protocolo de acogida en los centros y en la comisión de escolarización, considerando de modo particular la adecuada comunicación de la familia y de los menores con el centro educativo en el momento de su incorporación, elaborando guías informativas sobre el sistema escolar, los modelos lingüísticos y otras cuestiones de interés, ayudando a la familia en los trámites de solicitud de matrícula, y en la confección del historial de escolarización del alumnado. Los protocolos de acogida deben diseñarse a dos niveles:

a) Protocolo de acogida de la comisión de escolarización.

b) Protocolo de acogida del centro.

Estos protocolos contendrán información completa sobre los dispositivos y opciones de escolarización como los diferentes modelos lingüísticos, el plan individualizado de acogida y las medidas que se proponen en la escolarización de cada menor inmigrante. Así mismo tendrán que reflejarse en todas las zonas y centros, tengan o no en este momento alumnado inmigrante, y tendrán que determinar las medidas respecto a matriculación, acogida inicial, criterios de escolarización (teniendo en cuenta también al alumnado de incorporación tardía) y seguimiento de esa escolarización. Tendrá asimismo que prever los recursos para llevar a cabo estos protocolos. El objetivo final de estos protocolos será la elaboración de un plan individualizado de acogida por alumno/a donde se recoja la información básica del alumno/a y las medidas que se proponen para su escolarización”.

1.4. Escolarización de colectivos específicos

Varios planes abordan la cuestión de la escolarización de ciertos colectivos más susceptibles de quedar excluidos, como son los hijos de trabajadores temporeros y las niñas que pueden verse asumiendo responsabilidades del hogar y familiares.

Tres planes, el de Aragón, el de Baleares y el de Navarra, hacen referencia al primer colectivo, con los siguientes planteamientos:

- Aragón: “Garantizar la escolarización de hijos menores que acompañan a los temporeros durante las épocas de campaña agrícola”.
- Baleares: “Identificar obstáculos para la escolarización de trabajadores temporeros”.
- Navarra: “Las Comisiones de Escolarización elaborarán los criterios y distribuirán los recursos para abordar las necesidades del alumnado ‘temporero’. Se les proporcionará acogida en los centros de la zona y se reclamará la colaboración de las instituciones locales y de quienes contratan personal temporero para conseguir los recursos necesarios: educadoras / es auxiliares, intérpretes, educadores / as socioculturales, cuidadores / as de comedor, etc. Se valorarán sus necesidades educativas así como sus condiciones de vida y de integración social”.

Los planes de Canarias y Baleares se refieren a las dificultades de determinadas niñas (y en el caso de Canarias también se refiere a las mujeres adultas) para el acceso a la educación. Las medidas de estos planes son:

- Baleares: “Prevención del absentismo escolar en general y actuaciones específicas en el caso de niñas en la franja de 12 a 16 años y que proceden de países donde culturalmente no hay una tradición de escolarización en estos colectivos del alumnado”.
- Canarias: “Estudio sobre las creencias y valores que dificultan la escolarización de las niñas y la educación de las mujeres adultas, con la formulación de propuestas que permitan asegurar la escolarización de las niñas inmigrantes en la educación obligatoria y adoptar medidas que favorezcan la integración de las mujeres adultas inmigrantes en cualquiera de los niveles educativos”.

Cabe comentar una medida presente en el plan de Baleares que se refiere específicamente a los hijos de inmigrantes gitanos, planteando la identificación de los obstáculos para su escolarización.

Además del tratamiento de estos colectivos, en varios planes se trata la escolarización de los menores no acompañados, grupo al que los planes se refieren desde las áreas de servicios sociales o, en su caso, a través de las áreas de intervención específicas sobre menores no acompañados.

No obstante, algunos planes desarrollan medidas sobre los menores desde el área de educación. Se trata del plan de Navarra, que se refiere a que “los menores tutelados deberán ser incorporados al sistema educativo en las mismas condiciones que el resto de menores inmigrantes, con todos los recursos adicionales necesarios, dada su compleja situación personal y social”.

El plan de Canarias, aunque es uno de los planes que contienen un área de intervención específica sobre menores acompañados, en su área de educación incorpora medidas específicas para la atención educativa de este colectivo. Así, este plan plantea: “Iniciar, de forma experimental, en la isla de Fuerteventura, un programa con el doble objetivo de ofertar una alternativa de escolarización inmediata y de carácter transitorio, al tiempo que se facilite la posterior integración en un centro ordinario o en otra oferta formativa. Esta propuesta se concretaría, por una parte, en la creación de aulas-puente, de transición a la enseñanza en centros ordinarios, combinando con ratios reducidas en dichos centros receptores. Por otra, en la promoción o refuerzo de *Tutoría de jóvenes* o *Programas de Garantía Social*, como alternativa de escolarización para la franja 16-18 años”.

Además, el plan prevé la “realización de un estudio jurídico que permita resolver la problemática originada con aquellos / aquellas jóvenes cuya situación es confusa por carecer de documentación acreditativa de su identificación, en relación con las cuestiones de cómo titularlos al acabar sus respectivos estudios y cómo pueden acceder a la oferta de cursos de Formación Profesional Ocupacional”.

2. Aprendizaje del idioma

Todos los planes incluyen medidas sobre el aprendizaje del idioma de la sociedad de acogida en el ámbito educativo. Las medidas identificadas tienen que ver con la enseñanza a los alumnos inmigrantes (presente en todos los planes que abordan el aprendizaje del idioma) y con la cualificación del profesorado a este respecto (aspecto tratado por algunos de ellos).

2.1. Enseñanza

Los planes analizados desarrollan las medidas siguientes en relación con la enseñanza del idioma de la sociedad de llegada al alumnado inmigrante:

- Andalucía: “Implantación progresiva de aulas de adaptación lingüística en función de las necesidades de cada una de las zonas y centros que escolarizan alumnado inmigrante con su equipamiento y profesorado correspondiente; formalización de convenios con entidades sin ánimo de lucro para apoyar el aprendizaje de la lengua de acogida, con personal cualificado que conozca la lengua propia del alumnado”.
- Aragón: “Poner en marcha nuevas aulas de español para alumnos inmigrantes y mantenimiento de las ya existentes en aquellos centros de secundaria en los que la existencia de nuevos alumnos inmigrantes lo demande; estudiar y evaluar la conveniencia de creación de medidas de apoyo de la enseñanza de español para

alumnos inmigrantes en los últimos cursos de primaria; apoyar con horas de tutoría las necesidades educativas de los alumnos”.

- Canarias: “Implantación de oferta de español para extranjeros/as, impartida por quienes realicen los cursos modulares de didáctica del español como lengua extranjera o en el marco del cuarto supuesto de atención a la diversidad”.
- Madrid: “Desarrollo de acciones destinadas a la adquisición del español, con ampliación de la dotación de recursos de apoyo del Programa de Educación Compensatoria a los centros que escolaricen alumnado inmigrante con necesidades de compensación educativa”.
- Murcia: “Desarrollo de acciones destinadas a la adquisición del español, con ampliación de la dotación de recursos de apoyo a los centros que escolaricen alumnado inmigrante con necesidades de compensación educativa”. También se refiere a la elaboración de materiales para la enseñanza.
- En relación con el refuerzo educativo para el aprendizaje de la lengua, el plan de Navarra, que incide en el enfoque de la normalización, plantea las siguientes medidas: “Se crearán en los respectivos centros, según la demanda existente en cada caso, aulas de inmersión lingüística, en el marco de dichos planes; en el apartado de refuerzo educativo para el aprendizaje se primará el refuerzo individual y no la creación de grupos específicos alternativos. Dicho refuerzo está imbricado con atención a la diversidad y contemplará refuerzo pedagógico individual y complementario, dentro o fuera del horario escolar, sin que ello conlleve la reducción de materias troncales; se evitará la concentración de alumnado inmigrante o en condiciones desfavorecidas, así como la creación de centros y aulas específicos. En ningún centro público o concertado se podrá ir a más del 20% de alumnado con necesidades de atención a la diversidad, ya sea alumnado inmigrante o en condiciones desfavorecidas social o culturalmente; se facilitará a los centros bibliografía específica para la enseñanza de español para extranjeros, y otros materiales curriculares. Se dotará asimismo a los CAPs (Centros de Apoyo al Profesorado) de material específico; se facilitará que el profesorado ordinario disponga de tiempo lectivo para atender al alumnado inmigrante, de acuerdo con los Planes de Atención a la Diversidad que cada centro elaborará anualmente”.

Cabe señalar que los planes de Cataluña y Baleares se refieren al aprendizaje respectivamente del catalán y de la “lengua propia de las Illes Balears”. En el caso del plan de Cataluña se prevé la medida para los alumnos inmigrantes de primaria y secundaria (con apoyo didáctico para los profesores)⁸¹ y en el caso del plan de Baleares se habla de la realización de talleres en la enseñanza primaria.

⁸¹ Medida que pertenece al área de “Lengua e identidad catalanas” del plan.

2.2. Cualificación del profesorado

De los planes que abordan la enseñanza del idioma de la sociedad de acogida, algunos contienen también medidas relacionadas con la cualificación del profesorado a este respecto. Es el caso de Aragón, Canarias y Navarra, que estipulan las siguientes medidas:

- Aragón: Creación de un Seminario Regional Permanente de atención educativa para el profesorado que se ocupa de la lengua de acogida a los inmigrantes en los centros de primaria y secundaria; e incluir en la formación de pre y posgrado del personal docente materias como la educación intercultural y el castellano para inmigrantes.
- Canarias: “Realización de cursos modulares de didáctica del español como lengua extranjera, dirigido prioritariamente a profesorado de Secundaria, Educación de Adultos y Escuelas Oficiales de Idiomas, sin olvidar al de Infantil-Primaria, con el fin de contar con profesorado cualificado en el tema entre las actuales plantillas de centros con mayor presencia de alumnado no hispanohablante; adopción de las medidas necesarias para incentivar e impulsar la titulación de español como lengua extranjera en ambas Universidades canarias; y elaboración y firma de anexos para desarrollar los actuales convenios entre la Consejería y ambas Universidades canarias para concretar la realización de prácticas, en centros públicos, de traducción e interpretación españolas como lengua extranjera”.
- Navarra: “Se incluirán en los Planes de Perfeccionamiento del Profesorado actividades específicas de formación permanente para facilitar la impartición del castellano como segunda lengua”.

3. Otras medidas para la integración educativa

En las áreas de intervención sobre educación de los planes autonómicos analizados existen, además de la enseñanza del idioma de acogida, otra serie de medidas cuyo objetivo es fomentar la integración del alumnado inmigrante. Las medidas tienen que ver con los aspectos que se abordan a continuación.

3.1. Apoyo en la enseñanza

Tres planes, Baleares, Madrid y Navarra, contienen medidas orientadas al apoyo en la enseñanza. En los dos primeros casos, se trata de una referencia más bien genérica a los planes de compensación educativa. En el caso de Navarra, se realiza una referencia más extensa sobre la atención a la diversidad y los retrasos escolares que merece la pena citar:

“Se arbitrarán en el sistema educativo navarro medidas de atención a la diversidad que permitan la adaptación del currículo a las necesidades y al nivel de competencia que presente el alumnado procedente de la inmigración. Estas medidas de atención a la diversidad en los respectivos centros harán posible que el alumnado se integre normalmente en grupos ordinarios, procurando que no se dé una excesiva distancia entre el nivel de competencias curriculares del grupo de referencia y el que los alumnos nuevos presentan, y

que a la vez tampoco exista una diferencia de edades excesiva, lo cual dificultaría la integración; se atenderá en el marco del Plan de Atención a la Diversidad de cada centro a que los desdobles que se realizan en primer ciclo en áreas troncales contemplen la elaboración de adaptaciones curriculares individuales o de grupo más específicas. Y también se contemplará la posibilidad de diseñar un currículo adaptado de orientación eminentemente práctica para el segundo ciclo, conducente al título de Secundaria”.

Además, este plan plantea que “se contemplará anualmente la concesión de ayudas para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales o en situaciones sociales o culturales desfavorecidas en centros escolares, y para libros y material escolar, así como ayudas para alumnos desfavorecidos en el marco de la educación compensatoria, de acuerdo con las peticiones que puedan realizar los centros escolares”.

También, plantea las actividades extraescolares como espacio complementario para dar respuesta a este tipo de necesidades: “Se facilitará en los centros, a través de las APYMAS, de entidades colaboradoras u otras instancias la realización de actividades extraescolares en que se refuerce el aprendizaje de la lengua, la normalización curricular y el conocimiento de la cultura de acogida, de forma complementaria a las actuaciones ordinarias de refuerzo que los centros lleven a cabo”.

3.2. Mediación

Se han identificado medidas en algunos planes destinadas a fomentar la intermediación en el ámbito educativo. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Baleares, Madrid y Navarra, que estipulan lo siguiente:

- Andalucía: “Establecimiento de la figura del mediador o mediadora intercultural a través de convenios con entidades sin ánimo de lucro”.
- Aragón se refiere a este aspecto a través de su programa de mediación cultural en diversos ámbitos, entre ellos el educativo.
- Baleares: “Inclusión de la figura del mediador cultural en el sistema educativo para favorecer la inserción y prevenir el absentismo escolar”.
- Madrid: “Programas de mediación y acompañamiento familiar”.
- Navarra: “Se desarrollará la función de mediación para determinados colectivos y en zonas concretas, que permita establecer un cauce de comunicación directa entre los centros escolares y las familias afectadas, para el alumnado que pueda presentar mayores dificultades de integración”.

3.3. Traducción

Existen en los planes algunas medidas sobre el servicio de traducción a los alumnos inmigrantes y, fundamentalmente, a los padres y madres de los mismos. Se trata de los

planes de Madrid, Murcia, Navarra y Cataluña. Este último, por ejemplo, plantea “proporcionar presencia de un intérprete, cuando sea conveniente, como por ejemplo para hacer informes y valoraciones, cuando los padres necesiten asistir a entrevistas convocadas por el centro”.

3.4. La participación de los padres y madres

Se han identificado en algunos planes medidas que hacen referencia a la participación de los padres y madres del alumnado inmigrante en el proceso educativo y en los centros docentes. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Baleares, Madrid y Murcia. Los planes de Andalucía, Madrid y Murcia plantean medidas de formación a los padres y madres para mejorar el seguimiento de sus hijos. Las medidas son, respectivamente, las siguientes:

“Fomento de la participación de las madres y los padres del alumnado inmigrante en las escuelas de madres y padres para garantizar la integración y prevenir el fracaso y el absentismo escolar” (Baleares), y en los planes de Madrid y Murcia se plantea, en términos muy similares, el apoyo y formación a madres y padres a través de programas integrados en los planes de acción tutorial de los centros docentes, en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

3.5. Participación en las asociaciones de alumnos

Sólo un plan, el de Andalucía, se refiere al fomento de la participación de los alumnos inmigrantes en las asociaciones de alumnos.

3.6. Adaptación de procedimientos diversos

Finalmente, cabe comentar algunas medidas presentes en los planes de Aragón y Canarias que se refieren a la adaptación de ciertos procedimientos a partir de la consideración de las particularidades que puede implicar la presencia de alumnado inmigrante en el sistema educativo. Las medidas son las siguientes:

- Aragón: “Adecuar los diferentes formularios de solicitud necesarios para la escolarización; garantizar, mediante la intervención de la comisión de escolarización, el control y seguimiento de la escolarización de acuerdo con los criterios establecidos en las normas creadas al efecto, en especial cuando ésta se produzca fuera del período ordinario”.
- Canarias: “Crear un equipo asesor interdepartamental para realizar la elaboración y remisión de instrucciones y recomendaciones a centros e inspección, aclarando las dudas más frecuentes en el tema de la inmigración; adaptación de documentos de evaluación y estadísticas de resultados a las situaciones de excepcionalidad derivadas de escolarización tardía, período de adaptación y

aprendizaje inicial del español como segunda lengua, etc.; modificación de estadillos a fin de poder registrar situaciones de doble nacionalidad y movilidad de la matrícula a lo largo del curso; edición de una guía general de medidas organizativas y criterios metodológicos, dirigida a los centros receptores de alumnado inmigrante; y búsqueda de fórmulas que faciliten la matriculación de personas inmigrantes, independientemente de su situación administrativa y el consiguiente derecho a titulación”.

4. La distribución del alumnado inmigrante

Las medidas referentes a la distribución del alumnado inmigrante en los centros educativos están presentes en la mayoría de los planes. Las medidas identificadas tienen que ver con la concentración / dispersión del alumnado inmigrante, los ratios en los centros y el refuerzo de recursos en aquellos que escolarizan a una mayor proporción de alumnos inmigrantes. A continuación se abordan más específicamente las medidas relacionadas con cada uno de estos aspectos.

4.1. Concentración/dispersión

Varios planes contienen medidas referidas a evitar la concentración del alumnado inmigrante en determinados centros. Se trata de los planes de Baleares, Canarias, Navarra, Madrid y Murcia. Las medidas identificadas son las siguientes:

- Baleares: “Fomento de la escolarización equitativa en todos los centros escolares públicos y concertados, mediante las comisiones de escolarización zonales”.
- Canarias: “Establecimiento de criterios para evitar la excesiva concentración de alumnado extranjero en determinados centros; revisión de la regulación de la normativa que afecte a la admisión o distribución de alumnado inmigrante”.
- Los planes de Madrid y Murcia plantean, en los mismos términos: “Arbitrar los mecanismos que posibiliten una escolarización equilibrada de este alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos, para prevenir procesos de dispersión que puedan conducir a la desescolarización de determinados grupos, así como los de concentración que puedan conducir a consideración social de centros de carácter segregador”. Para ello, estos planes proponen la adaptación de la normativa en materia de escolarización, en relación con los procesos de escolarización de minorías étnicas y culturales y de la población en desventaja socioeducativa. Además, el plan de Madrid prevé la “determinación de una reserva de plazas en centros sostenidos con fondos públicos, con anterioridad al proceso ordinario de matriculación, que sirva de instrumento para la distribución equilibrada en la escolarización de alumnos con necesidades de compensación educativa”.
- Navarra: Se refiere igualmente a la “evitación de la concentración del alumnado”, estableciendo que “se contemplará en el proceso de escolarización la

reserva de plazas para el alumnado procedente de la inmigración en la totalidad de los centros escolares de Navarra sostenidos con fondos públicos. La Administración educativa velará para que no se produzca una concentración en determinados centros de forma que se vea lesionada la calidad de la respuesta educativa que proporcionan. La distribución del alumnado, no obstante, no deberá lesionar el derecho de elección de centro por parte de las familias”.

4.2. Ratios

Se han identificado en algunos planes medidas que se refieren a la adecuación de los ratios en relación con la presencia de alumnado inmigrante en los centros. Se trata de los planes de Andalucía, Canarias, Madrid y Murcia, que plantean:

- Andalucía: “Autorización por parte de la Consejería de Educación y Ciencia de la disminución de la ratio establecida con carácter general en los centros que escolaricen alumnado inmigrante, en función del número de alumnos/as, características del centro y plantillas, de acuerdo con el artículo 14.2 de la Ley 9/1999, de Solidaridad en la Educación”.
- Canarias: “Establecimiento de criterios para evitar la excesiva concentración de alumnado extranjero en determinados centros, así como para tener en cuenta la posibilidad de incidencia de esos datos en las ratios; acciones de compensación en horarios y/o ratios de centros receptores de inmigración con un compromiso concreto de trabajo”.
- Madrid: “Autorización del aumento de ratio, cuando la excepcionalidad en determinados casos así lo requiera, para conseguir que la escolarización equilibrada del alumnado inmigrante pueda producirse a lo largo de todo el curso escolar”.
- Murcia: “Adecuación de ratios en centros sostenidos con fondos públicos que escolaricen alumnado de minorías étnicas y culturales”.

4.3. Refuerzo de los recursos

Finalmente, varios planes estipulan medidas destinadas a reforzar los recursos de aquellos centros que escolarizan a más inmigrantes. Se trata de los planes de Andalucía, Canarias, Murcia y Navarra, que contienen las siguientes medidas:

- Andalucía: “Dotación de recursos materiales y humanos extraordinarios a los centros que escolaricen a un número significativo de inmigrantes”.
- Canarias: “Aumento del equipo técnico en el Programa de Pluralidad Cultural; oferta de becas a monitores para la realización de actividades extraescolares y complementarias de enseñanza del español como segunda lengua, o facilitadoras de la integración del alumnado recién incorporado a los centros; diseño de un módulo de equipamiento específico destinado a centros que, por porcentaje o

por número significativo de matrícula, tengan una realidad multicultural constante o en crecimiento constatable”.

- Murcia: “Ampliación de la dotación de recursos de apoyo a los centros que escolaricen alumnado inmigrante con necesidades de compensación educativa”.
- Navarra: “Los centros públicos de educación obligatoria que acojan a alumnado inmigrante o en condiciones desfavorecidas que suponga más del 5% del total del centro contarán, además de los soportes oportunos psicopedagógicos, con trabajadoras / es sociales y / o educadores / as sociales que se coordinarán con los demás servicios comunitarios y con las familias”.

Además, este plan prevé la coordinación entre los centros educativos, servicios sociales y entidades que intervienen con el colectivo de inmigrantes en relación con el seguimiento de los alumnos y alumnas y su adaptación en el centro, estableciendo las siguientes medidas: “Se contará en los centros educativos con profesionales de orientación para contribuir a la adecuada interacción entre los distintos integrantes de la comunidad educativa, profesores, alumnos y padres, así como entre la comunidad educativa y el entorno social; se atenderá en el marco de acuerdos establecidos entre las distintas Administraciones y entidades dedicadas a los colectivos de inmigrantes, otras acciones de acogida o de integración en el aspecto socioeducativo, de carácter general o que rebasen el ámbito del centro escolar; el Departamento de Educación aportará a los centros los recursos suficientes para abordar la acogida inicial, el seguimiento de la escolarización y la relación con las familias (traductores, trabajadores / as sociales, etc.). Para ello establecerá los acuerdos pertinentes con otras entidades o instancias de la Administración”.

5. La educación intercultural

La educación intercultural ocupa un lugar importante entre las medidas del ámbito educativo contempladas en los planes. Todos ellos realizan alguna referencia, que tienen que ver con la inclusión de la interculturalidad en el diseño curricular, la formación del profesorado y la elaboración de materiales de apoyo. Entre las medidas existentes, pueden destacarse algunas como:

“Designar en los Centros de Profesores y Recursos un asesor / a de referencia que dinamice y coordine los programas de formación sobre interculturalidad que se desarrollen en los mismos” (Aragón).

“Realización de acciones de formación y asesoramiento dirigidas al personal no docente de los centros educativos, especialmente al que tenga trato directo con el alumnado” (Canarias).

El plan de Aragón se refiere a la constitución de un Centro de Recursos para la Educación Intercultural; el plan de Madrid a la creación del Instituto Madrileño de Apoyo y

Documentación Intercultural, y el plan de Murcia plantea continuar con el equipamiento y desarrollo del Centro de Animación y Documentación Intercultural como órgano dinamizador de iniciativas de formación y investigación en el ámbito de la educación intercultural. Este plan, además, realiza una referencia específica a la cultura gitana, estipulando que en la educación intercultural deben estar presentes contenidos referentes a la misma.

Los planes de Andalucía y Aragón se refieren a incorporar la dimensión intercultural también en las actividades extraescolares.

El plan de Madrid plantea promover la investigación en el ámbito de la educación intercultural y la atención educativa a minorías étnicas y culturales.

Finamente, cabe mencionar algunas medidas incluidas en el plan de Navarra sobre la incorporación de la educación intercultural y la formación del profesorado:

“En los proyectos de centro se incluirá un apartado específico sobre interculturalidad, entroncado en las líneas estratégicas de la educación para la igualdad, que impregne todo el currículo y que se base fundamentalmente en los siguientes criterios:

- Todos/as somos sujetos de educación intercultural, tanto quienes ya estamos aquí como quienes llegan.
- El eje de la educación intercultural es educar en la igualdad de las personas por encima de las diferencias, iguales en dignidad y derecho”.

“Se incluirán anualmente en las actividades y programas de perfeccionamiento del profesorado actividades dirigidas a la adquisición de habilidades y criterios para la atención a la diversidad cultural; se instará a las Universidades para que incluyan en sus planes de estudios la formación de profesionales de la docencia con capacidad para responder a las demandas de la diversidad cultural, y personal formado para la traducción y la interpretación de lenguas propias de la población inmigrante que llega a nuestro territorio, poniendo en marcha, a la vez, proyectos de investigación y desarrollo en colaboración con las Administraciones; la formación del profesorado se hará por fases: la primera fase con carácter urgente para el profesorado implicado en los procesos de acogida o de apoyo a la integración. La segunda fase, para todos los niveles educativos al conjunto del profesorado en la comprensión de la problemática sociocultural de la inmigración y en metodologías de enseñanza”.

6. Lengua y cultura del país de origen

Todos los planes autonómicos analizados contemplan alguna medida desde el ámbito educativo vinculada al mantenimiento de la lengua y/o cultura del país de origen. Dichas medidas son del siguiente tipo:

6.1. Aprendizaje

Los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid y Murcia se refieren al aprendizaje y mantenimiento tanto de la lengua como cultura de origen, mientras que el plan de Navarra se refiere exclusivamente al aspecto lingüístico. Los planes de Cataluña, Madrid y Murcia se refieren, en concreto, a la “lengua y cultura árabes”. Los dos últimos abordan, además, específicamente la “cultura marroquí”⁸². Además, el plan de Madrid contempla un programa de “lengua y cultura portuguesas”.

El plan de Aragón, por su parte, plantea “solicitar al Gobierno central la firma de acuerdos con los países de origen desde los que existen flujos importantes de personas que emigran a nuestro país con objeto de que los gobiernos envíen profesores a los centros educativos”⁸³ y que en el centro se conozcan las costumbres y la cultura de los alumnos inmigrantes.

6.2. El comedor

Se ha identificado una medida minoritaria en los planes que tiene que ver con dar respuesta a las costumbres alimenticias diferentes que puedan tener los alumnos inmigrantes. Los planes de Baleares y Canarias se refieren a esta cuestión:

- Baleares: “Inclusión en los comedores escolares de dietas derivadas de las creencias religiosas de los inmigrantes”.
- Canarias: “Elaboración de directrices precisas para que, en el diseño de las dietas de los comedores escolares, se tenga en cuenta la oferta de menús alternativos cuando el respeto a la diversidad cultural lo requiera”.

7. Sensibilización de la comunidad educativa

Varios de los planes incluyen medidas relativas a la sensibilización de la comunidad educativa, teniendo en cuenta el efecto tanto dentro como fuera de los centros educativos. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña, Murcia y Navarra. Las medidas al respecto son las siguientes:

- Andalucía: “Apoyo a los centros para que pongan en marcha procesos de reflexión y contraste sobre la perspectiva intercultural que impliquen a todos los sectores del barrio, pueblo o zona educativa en la que se encuentra el centro”.

⁸² El plan de Murcia contempla este tipo de medidas desde el enfoque de “mantener la lengua y cultura de otros grupos que contribuyan al desarrollo intercultural del centro educativo”.

⁸³ Esta propuesta surge de la valoración positiva por parte del plan de un programa existente: “Existe, en el momento actual, un acuerdo desde el Ministerio de Asuntos Exteriores entre las embajadas de España y Portugal por el que el Gobierno portugués envía profesores de lengua portuguesa a los centros educativos con importante afluencia de alumnado portugués. Esta experiencia ha demostrado ser muy positiva y estimulante por lo que la existencia de un programa similar con otros países, y en particular con el Magreb y el Este de Europa, favorecería los procesos de adaptación de alumnos de otras nacionalidades”.

- Aragón: “El conocimiento de las manifestaciones culturales de los pueblos es sin discusión una de las actividades más enriquecedoras e integradoras a su vez. Compartir las diferentes tradiciones puede aportar tanto a alumnos como a padres y profesores claves culturales para explicar determinadas actitudes y comportamientos. Por ello, el centro docente puede ser un foro en el que se reúnan a padres, alumnos y profesores para compartir y comprender tradiciones y culturas”. Para ello, el plan fomenta los programas de intercambio cultural en los centros, en los que participen conjuntamente distintos sectores de la comunidad educativa.
- Cataluña: “Dar a conocer a padres / madres, alumnado y profesorado las características culturales de otros países y su realidad, contando con el apoyo de los profesionales del programa de educación compensatoria; fomentar en las escuelas de enseñanza primaria que lo deseen el encuentro entre padres y madres que quieran relacionarse con otros de origen extranjero”.
- Murcia: “Creación de contextos educativos interculturales, mediante planes integrales de los centros docentes que impliquen al entorno, potenciando la participación de los recursos sociales de las zonas”.
- Navarra: “Acciones educativas y de sensibilización acerca de la diversidad: Se llevará a cabo una actividad planificada y permanente de sensibilización enfocada hacia la sociedad de acogida; se realizarán acciones de sensibilización dirigidas a toda la comunidad educativa en cada centro, en las que la diversidad se considere como un valor potencialmente positivo, tratando de establecer actitudes favorables a la acogida e integración sociocultural de las personas inmigrantes y al respeto incondicional a toda persona en razón de su dignidad y de sus derechos fundamentales”.

El plan de Baleares parece referirse sólo a la sensibilización del alumnado a través de algunas medidas como “sensibilización al alumnado sobre temas de inmigración, de integración y de superación de conflictos y promover la comprensión lingüística y cultural; consecución de una actitud positiva y tolerante hacia personas con culturas y costumbres diferentes a las nuestras y que sean conscientes que todos juntos somos parte de Europa”.

El plan de Cataluña contiene también una medida específica de sensibilización del alumnado que plantea: “Charlas a estudiantes de secundaria para ‘sensibilizar sobre temas relacionados con el tercer mundo’ y talleres educativos interculturales: se trata de que la diversidad cultural se viva como un elemento enriquecedor y no como una fuente de problemas. Iniciar reflexiones sobre interculturalidad, para exteriorizar los prejuicios y las actitudes xenófobas asumidas y cuestionarlas; contribuir a crear una base socioafectiva de relación con las personas procedentes de otros ámbitos culturales”.

8. La educación infantil

Existen en algunos planes medidas que abordan la educación infantil de los niños y niñas inmigrantes, si bien tienen un carácter minoritario. Son los planes de Andalucía, Aragón, Madrid, Murcia y Navarra los que hacen este tipo de referencias.

El plan de Andalucía se refiere a la sensibilización para la escolarización infantil y el plan de Aragón plantea “potenciar y favorecer la implantación de experiencias piloto que contemplen nuevas alternativas educativas como respuesta a necesidades específicas de la población infantil en su proceso de escolarización del tipo de aulas de acogida de carácter temporal u otros que puedan surgir”.

El plan de Madrid plantea la “concertación de unidades de educación infantil en los centros en los que los índices de escolarización del alumnado con necesidades de compensación educativa sean equivalentes a los del entorno, con objeto de favorecer la incorporación temprana del alumnado inmigrante, así como su escolarización equilibrada entre todos los centros sostenidos con fondos públicos”. Además, este plan contempla una medida que se refiere a la prestación del transporte escolar al alumnado de educación infantil.

El plan de Murcia contiene una medida de “atención especial a la escolarización e integración temprana y al trabajo de apoyo al entorno familiar y social desde la escuela con el apoyo de los profesionales específicos”.

El plan de Navarra estipula una medida en la que se afirma que “se reservará al menos un 8% de las plazas en cada unidad de 1º de Infantil para alumnos y alumnas procedentes de la inmigración en todos los centros sostenidos con fondos públicos”.

Además, en los planes de Andalucía y Navarra se aborda específicamente la educación de 0 a 3 años (lo que mantiene relación con la conciliación de la vida laboral y familiar), con las siguientes medidas:

- Andalucía: “A través de la red de guarderías y centros infantiles, la Junta de Andalucía ofrece servicios de atención socioeducativa a los niños de 0 a 3 años que residen en Andalucía. El sistema de ingreso en los centros en función de indicadores que registran los principios de equidad y solidaridad beneficia especialmente a las familias más desfavorecidas y, entre ellas, a las familias de los inmigrantes”. En este marco, el plan prevé: Atención de los menores de 0 a 3 años en horario continuado hasta las 5 de la tarde; desarrollo de programas educativos para niños de 0 a 3 años; programa de integración social para hijos de inmigrantes.
- Navarra: “Se reservará en los centros un número concreto de plazas para favorecer el acceso de menores de 3 años”.

9. La inserción laboral

Algunos planes analizados contemplan medidas, desde el ámbito educativo, vinculadas a la inserción laboral del alumnado inmigrante, fundamentalmente aportando alternativas en los casos en los que se produce fracaso en la enseñanza secundaria. Se trata de los planes de Andalucía, Canarias, Madrid, Murcia y Navarra. Las medidas al respecto son las siguientes:

- Andalucía: “Incremento de la oferta de Programas de Garantía Social tanto en institutos de educación secundaria como a través de convenios con ayuntamientos y asociaciones con objeto de favorecer la integración social y laboral del alumnado inmigrante”.
- Madrid: “Incremento de la oferta de Programas de Garantía Social, previo establecimiento de un mapa regional de necesidades, y establecimiento de cauces formales con las autoridades laborales con competencias en tramitación de permisos de trabajo, al objeto de favorecer la igualdad de oportunidades de los menores de edad laboral beneficiarios de los mencionados programas”.
- Murcia: “Desarrollo de aspectos curriculares, metodológicos y organizativos que se adapten a las necesidades del alumnado en la Educación Secundaria Obligatoria, con estrategias para prevenir el abandono prematuro y garantizar la continuidad y carácter integrador de su escolarización (aulas taller y ocupacionales); inclusión en la oferta formativa que se desarrolla en los Programas de Garantía Social de otras acciones encaminadas a favorecer la integración social del alumnado”.
- Navarra: “Seguimiento de la escolarización tras la enseñanza obligatoria: Se ofrecerá la posibilidad de cursar Programas de Iniciación Profesional u otros análogos antes de incorporarse a la vida activa a los alumnos que no obtengan el título de graduado en Secundaria”.
- El plan de Canarias contiene una medida novedosa, consistente en el “impulso a la ampliación de oferta de lenguas extranjeras en nuestro sistema educativo (inglés, alemán, árabe, francés...), dando prioridad a aquellas zonas educativas en las que se están detectando dificultades de acceso al mercado laboral”⁸⁴.

10. Educación no obligatoria

Constituyen una minoría los planes que hacen referencia a la enseñanza no obligatoria posterior. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón y Navarra, que plantean el apoyo con becas y ayudas para fomentar la continuidad tras la escolarización obligatoria:

- Andalucía: “Acceso a los servicios complementarios de comedores, transporte escolar, así como el de residencias escolares para que el alumnado inmigrante pueda continuar sus estudios después de cursar las enseñanzas obligatorias”.
- Aragón: “Promover becas y ayudas”.

⁸⁴ El plan de Canarias contiene en el ámbito educativo una medida que se refiere a la homologación de las titulaciones de origen, que ha sido abordado en el ámbito del empleo.

- Navarra: “Seguimiento de la escolarización tras la enseñanza obligatoria: Se atenderá, de forma ordinaria al alumnado, en los tramos no obligatorios del sistema, a través de los órganos de orientación y de acción tutorial, por medio de los cuales se procurará prevenir el abandono de personas a las que se considere en condiciones de proseguir estudios en etapas ulteriores. Se concederán becas o ayudas de tipo material aplicables a estos casos cuando sea preciso”.

11. La educación de inmigrantes adultos

Todos los planes contienen medidas referidas a la educación de las personas inmigrantes adultas. Las medidas son de tipo diverso: conocimiento del idioma y la cultura de la sociedad de acogida, habilidades sociales, educación básica, desarrollo profesional, etc.⁸⁵

Cabe destacar alguna medida, como una incluida en el plan de Madrid, que explicita la necesidad de establecer bandas horarias diversas “a través de la necesaria flexibilidad organizativa de los centros de educación de personas adultas” para ampliar el acceso de la población inmigrante adulta a los procesos de formación.

12. La educación en igualdad de género

Se ha identificado una medida en el plan de Canarias referida a la educación en igualdad de género a las personas inmigrantes. Dicha medida estipula: “Diseñar e impartir un módulo de igualdad de oportunidades, dirigido a personas inmigrantes y al personal que trabaje con estas personas; aplicar la perspectiva de género al módulo *La educación en valores democráticos y valores universales*, con especial énfasis en los derechos y libertades fundamentales, de niñas y mujeres, y la universalidad del valor del ser humano, independientemente de la tradición cultural; incorporar al Programa Educativo para la Igualdad de Oportunidades entre ambos sexos (PECIOAS), de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, acciones específicas para niñas y adolescentes inmigrantes y para el profesorado”.

13. Estudios específicos del ámbito educativo

Finalmente, cabe señalar la existencia en algunos planes de medidas que hacen referencia a la realización de estudios en el ámbito educativo en relación con la inmigración. Se trata, por ejemplo, de los planes de Andalucía, Aragón, Canarias y Madrid, que plantean las siguientes medidas:

“Realización de estudios sobre el tratamiento del fenómeno migratorio en medios educativos” (medida presente en el área de “Sensibilización social” del plan de Andalu-

⁸⁵ El plan de Aragón y el de Cataluña contienen dentro de la educación de adultos el tema del carnet de conducir, que ha sido mencionado en el capítulo sobre empleo y formación.

cía); “elaboración de estudios para investigar la realidad que vive la población inmigrante en el sistema educativo, conociendo tanto su dimensión cuantitativa como cualitativa” (Aragón); “elaboración de un protocolo de coordinación con el Observatorio Canario de Inmigración para el desarrollo de un sistema de indicadores estadísticos en materia de atención a la diversidad cultural en el sistema educativo” (Canarias); el plan de Madrid, en su capítulo sobre “Prospectiva e investigación”, plantea un estudio sobre la integración social de los inmigrantes en el medio escolar “cuyo objeto, ámbito de aplicación, características muestrales y diseño deberán ser perfiladas contando con la colaboración de los agentes implicados, a fin de conocer si la política de integración escolar seguida con menores inmigrantes se encuentra debidamente orientada o ha de modificarse de cara al futuro”.

IV.6. RECURSOS Y SERVICIOS SOCIALES

La mayor parte de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes contienen un área de intervención específica que hace referencia a los servicios y recursos sociales a los que pueden acceder los inmigrantes para apoyar su proceso de integración social. Junto a educación, los recursos y servicios sociales son una de las áreas cuantitativamente más extensas de los planes en cuanto a las medidas estimuladas.

Como se ha comentado en el análisis global y comparativo de los planes, existen algunos de ellos que contemplan a colectivos específicos (mujeres, menores y/o jóvenes) como áreas de intervención en sí mismas. Se trata de los planes de Canarias, con un área específica de “Menores extranjeros no acompañados”; Cataluña, con dos áreas tituladas “Género” y “Menores desamparados”; y el plan de Murcia que contempla tres áreas de este tipo: “Mujer”, “Juventud” y “Menor y familia”. Además de la áreas de recursos o servicios sociales, en el caso de estos planes, también han sido tenidas en cuenta medidas correspondientes a las áreas que se refieren a estos colectivos específicos⁸⁶. En el caso de los planes que no contemplan áreas de intervención orientadas a los mismos, dentro de sus áreas de recursos y servicios sociales puede encontrarse, no obstante, la referencia a ciertas problemáticas sociales sufridas por las mujeres (como el maltrato, la violencia de género o la explotación sexual), así como por los menores inmigrantes no acompañados.

La denominación exacta que dan los planes a las áreas de intervención objeto de análisis de este apartado puede observarse en el Cuadro IV.6.1.

Cuadro IV.6.1. Distribución de las medidas relativas a los recursos y servicios sociales	
Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Andalucía	• “Recursos Sociales”
Aragón	• “Servicios Sociales”
Baleares	• “Servicios Sociales”
Canarias	• “Servicios Sociales”, • “Medidas Generales”, • “Menores extranjeros acompañados”
Cataluña	• “Colaboración institucional”, • “Género”, • “Menores desamparados”, • “Participación ciudadana”
Madrid	• “Servicios Sociales”
Murcia	• “Área Social”, • “Mujer”, • “Juventud” y • “Menor y familia”.
Navarra	• “Atención de los servicios sociales”

⁸⁶ La excepción es el plan de Cataluña, que no contiene un área de intervención sobre recursos y servicios sociales, estando las medidas al respecto dispersas en varias áreas, entre ellas, las que abordan a los colectivos específicos.

El análisis de las medidas sobre recursos y servicios sociales ha dado lugar a la elaboración de la tipología que se refleja en el Cuadro IV.6.2, y que se comenta en las siguientes páginas.

Cuadro IV.6.2. Tipología de medidas sobre recursos y servicios sociales y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes								
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
1. Difusión de los recursos existentes	•	•	•	•	•	•	•	•
2. Primera acogida	•		•	•	•	•	•	•
Alojamiento temporal ⁸⁷	•			•	•	•	•	•
Otras necesidades			•	•	•	•		•
3. Acceso a la atención social	•	•	•	•	•	•	•	•
3.1. Dispositivos específicos para la atención social de inmigrantes	•		•	•		•	•	•
3.2. Acceso normalizado a los Servicios Sociales		•	•	•	•	•	•	•
4. Conciliación de la vida laboral y familiar							•	•
5. Mediación intercultural	•	•		•	•	•		•
6. Atención social a las mujeres	•	•		•	•	•	•	
6.1. Violencia de género	•	•		•	•	•	•	
6.2. Prostitución y víctimas de explotación sexual	•	•		•	•	•	•	
6.3. Información, orientación y asesoramiento y otras medidas de integración	•	•			•	•		
7. Menores	•	•		•	•	•	•	•
7.1. Menores no acompañados	•	•		•	•	•	•	
7.2. Menores hijos de temporeros		•						
7.3. Otros casos						•		•

1. Difusión de los recursos existentes

Todos los planes autonómicos analizados contienen medidas relativas a dar a conocer entre la población inmigrante los recursos sociales existentes, en gran parte de los casos a través de material divulgativo escrito en diferentes idiomas. El contenido de la información, según plantean las medidas, se refiere a los derechos y deberes, al conocimiento del funcionamiento de la red de servicios sociales y sus prestaciones, así

⁸⁷ Además de las medidas que hacen referencia al alojamiento temporal relacionado con la situación de recién llegado, se debe recordar que existen planes que contemplan medidas específicas de alojamiento para los trabajadores temporeros de las campañas agrícolas, comentadas en el capítulo de Vivienda. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra.

como de las organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la inmigración, además de otros recursos sobre salud o educación.

Dentro de estas medidas, pueden comentarse la siguientes particularidades. Los planes de Aragón y Murcia hacen referencia a la actualización permanente de la información sobre recursos sociales a través de Internet. El plan de Cataluña, en su área sobre “Colaboración institucional”, plantea promover que las Administraciones locales lleven a cabo “actuaciones de información y acogida a los inmigrantes recién llegados a través de los servicios de atención a los ciudadanos” y, en su área de “Participación ciudadana”, estipula la elaboración de un vídeo informativo⁸⁸.

2. Primera acogida

La mayoría de los planes autonómicos hacen referencia al concepto de la primera acogida de las personas inmigrantes. No obstante, el planteamiento es diverso, existiendo planes cuyas medidas se centran en la acogida desde el plano del alojamiento temporal y otros que contemplan medidas sobre primera acogida atendiendo, además, a otras necesidades desde la perspectiva más global. Lo que es común, sin embargo, a la mayoría de las medidas referentes a la primera acogida es el reconocimiento del papel central de las Administraciones locales en este terreno.

2.1. Alojamiento temporal

La mayor parte de los planes contienen medidas referentes al alojamiento temporal: Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra. Los planes plantean las siguientes medidas:

- Andalucía: “Primera acogida en zonas fronterizas”.
- Canarias: “Creación y mantenimiento de centros y plazas de primera acogida para las personas inmigrantes en situación de emergencia social, ampliando la actual oferta y diversificando su emplazamiento territorial; coordinación para el impulso a la creación de Centros de Estancia Temporal para Personas inmigrantes (CETI) en Canarias”.
- Cataluña: “Promover conjuntamente con las Administraciones locales que los inmigrantes sin domicilio fijo y que llegan a una población buscando un empleo puedan disponer de un alojamiento temporal y de alimentación en caso de necesidad” (en su área de “Colaboración institucional”).

⁸⁸ La medida plantea que el vídeo “dé información a los recién llegados sobre: Cataluña, Estado español, UE; Cataluña: lengua, usos y costumbres, sistema político, historia, geografía, clima; derechos y deberes; explicación legal sobre vivienda, educación, servicios, prestaciones y ayudas; lista de recursos sociales (entre ellos ONG y sindicatos); se valora en el vídeo incorporar un apartado por ciudades y comarcas”.

- Madrid: “Acogida temporal con alojamiento y manutención por un máximo de tres meses para situaciones de emergencia” y “acogimiento inicial y en módulos prefabricados agrupados de las familias del Este europeo”⁸⁹.
- Murcia: “Reforzar los centros de primera acogida y alojamientos de inmigrantes. Regulación de las condiciones materiales y funcionales mínimas que deben cumplir los alojamientos de inmigrantes”⁹⁰.
- Navarra: “Se desarrollará un programa de apoyo temporal para el alojamiento de trabajadores recién llegados y para inmigrantes en situaciones de vulnerabilidad”.

2.2. Atención de otras necesidades en la primera acogida

Menos son los planes que contienen medidas referidas a la primera acogida desde un enfoque más amplio. Los planteamientos identificados son los siguientes:

- El plan de Canarias se refiere al “desarrollo de protocolos de actuación para la atención de primera acogida, incluyendo criterios de priorización para el acceso, y coordinación con los centros de servicios sociales”, así como a la formación de los profesionales y voluntarios de los programas de primera acogida. También se refiere al “apoyo y mantenimiento de las entidades y centros que prestan servicios de atención básica y acogida a los / as solicitantes de asilo y refugiados / as”.
- El plan de Cataluña plantea la elaboración de líneas de actuación básicas para un plan general de acogida en Cataluña relacionado con las siguientes medidas: “Promover mediante actuaciones concretas y de los servicios básicos generales la plena integración en el país; facilitar asesoramiento e información sobre la residencia regular en el país, ayudar y asesorar sobre los diferentes trámites administrativos en el país: empadronamiento, etc.; asesoramiento sobre temas médicos, lingüísticos, educativos, validación de estudios, reagrupación familiar, vivienda...; apoyo social específico, si es necesario, con cursos de aprendizaje de idioma y apoyo para la inserción social y laboral”.
- El plan de Madrid se refiere a “ofrecer la primera acogida” desde los centros de servicios sociales municipales, destacando, entre los contenidos de la información a facilitar, lo siguiente: “conocimiento adecuado sobre su situación en España y en la Comunidad de Madrid”, empadronamiento, derechos y obligaciones, recursos sociales; entre ellos, servicios sociales básicos y específicos y prestaciones económicas.
- El plan de Baleares prevé la “elaboración y despliegue de un programa específico de acogida temporal a los inmigrantes recién llegados y cobertura de las necesidades básicas”, sin concretar las actuaciones a llevar a cabo.

⁸⁹ El plan habla del “carácter nómada de su cultura”.

⁹⁰ Además, este plan se refiere, por un lado, al mantenimiento del convenio con la Administración central sobre “Acogida básica” y al establecimiento de convenios con corporaciones locales al respecto y, por otro, a la “creación de centros de acogida básica a personas inmigrantes en grave riesgo de exclusión social”.

- Finalmente, el plan de Navarra, en relación con el papel de los Servicios Sociales, fundamentalmente los de base, se refiere al asesoramiento en el proceso de documentación y regularización administrativa; a una primera información general sobre el acceso a instituciones educativas, sanitarias y a distintos programas sociales; y a la formación general sobre la sociedad de acogida, su cultura, sus normas y sus instituciones. Además, este plan aborda la primera acogida desde la perspectiva laboral, en su capítulo sobre empleo y formación. Se trata de una medida que cabe recordar por su enfoque y concreción, y que plantea lo siguiente:

“Se garantizará una primera acogida a toda la población trabajadora inmigrante que llegue a Navarra, en tres momentos y situaciones diferentes:

- En los contingentes, en el momento de la llegada a Navarra.
- Las y los inmigrantes con una solicitud de regularización en trámite (por diversas vías) a partir del momento de su presentación.
- Las y los inmigrantes en situación irregular, para iniciar el proceso de regularización.

La primera acogida deberá ofrecer:

- Información general sobre la situación y los derechos que protegen a los trabajadores y trabajadoras inmigrantes.
- Orientación para la búsqueda de empleo.
- Estudio de su nivel de cualificación, potencialidades y necesidades formativas.
- Derivación hacia otros servicios públicos y de iniciativa social, según las necesidades detectadas.
- Seguimiento de su proceso de inserción laboral en Navarra”.

3. Acceso a la atención social

3.1. Dispositivos específicos para la atención social de inmigrantes

Como tendencia general, los planes autonómicos hacen referencia al mantenimiento y desarrollo de los dispositivos específicos de atención, como la Red de Información, Orientación y Asesoramiento sociolaboral a inmigrantes o los Centros de Atención Social a Inmigrantes, promoviendo la actividad de las corporaciones locales y las organizaciones sociales en este terreno. Estos dispositivos, en gran parte implementados por entidades y organizaciones sociales diversas, son entendidos como recursos complementarios o estructuras de apoyo a la atención de los Servicios Sociales. El planteamiento de los planes a este respecto es el siguiente:

- Andalucía: “Información, orientación y asesoramiento sociolaboral. Mantenimiento y potenciación de la red a partir de programas gestionados por corporaciones locales y entidades sin ánimo de lucro y convenios con sindicatos”.
- Baleares: “Promoción de la información y orientación desde los centros de Servicios Sociales y creación de las oficinas de información y orientación priorizando zonas con mayor inmigración y sin este servicio, como apoyo técnico especializado en la Red de Atención Primaria Municipal”.

- Canarias: “Consolidación, mediante subvenciones y convenios, de una red de dispositivos de capacitación social básica en coordinación con ONG, asociaciones de personas inmigrantes y otras instituciones sociales y educativas, en zonas con mayor incidencia de inmigrantes extracomunitarios / as; consolidación, mediante subvenciones y convenios, de una red insular de asesoramiento sociojurídico, en zonas con mayor incidencia de extranjeros / as no comunitarios / as; subvenciones y convenios para el desarrollo de otras actuaciones de atención social específica; refuerzo del papel de las ONG, asociaciones de personas inmigrantes y otras instituciones sociales y educativas en la información y orientación sobre recursos; elaboración de protocolos de actuación de los programas de atención social específica a personas inmigrantes, así como de coordinación con otros recursos; regulación de la tipología de centros y servicios de atención social a personas inmigrantes en la ordenación de servicios sociales de Canarias, así como los servicios y prestaciones mínimas que han de desarrollar; establecer criterios de calidad y sistemas de evaluación en los centros y servicios de atención a personas inmigrantes”⁹¹.
- Madrid: realiza una referencia a los Centros de Atención Social a Inmigrantes como “recurso que complementa las intervenciones de los centros municipales, dando respuesta a situaciones de especial complejidad que exigen mayor dedicación y concentración”.
- Murcia: menciona la coordinación de la Red de Información, Orientación y Asesoramiento sociolaboral a inmigrantes y plantea mantener el convenio existente en materia de integración social de inmigrantes con la Administración central, así como los que tienen lugar con las corporaciones locales y entidades no lucrativas; en este último caso, en relación con la atención básica. Además, menciona las subvenciones a las corporaciones locales y a dichas entidades para programas y servicios de integración social y para adquisición, remodelación y equipamiento de centros que presten servicios sociales.
- Navarra: “Se continuará potenciando la red de centros de la iniciativa social específicamente orientados a la atención a las y los inmigrantes; se avanzará en el establecimiento de sistemas de coordinación entre las entidades sociales, los servicios sociales de base y los servicios de empleo, especialmente en el período de acogida y adaptación”. Además, el plan plantea “propiciar la máxima implicación y coordinación de esfuerzos” de ambas Administraciones, local y foral, así como las entidades sociales.

El plan de Aragón no se refiere explícitamente a los dispositivos específicos, pero contiene una medida que plantea “dotar de estructuras de apoyo a la red de servicios

⁹¹ En la fundamentación de las medidas relacionadas con el apoyo a dispositivos específicos, el plan de Canarias realiza la siguiente reflexión: “En ocasiones, las personas inmigrantes extranjeras presentan una serie de necesidades o problemas muy específicos que no pueden ser resueltos desde el ámbito de los Centros de Servicios Sociales. En la actualidad, muchas de esas funciones son desarrolladas ya por diversas Organizaciones No Gubernamentales, pero sin la adecuada coordinación con los servicios sociales de base y con otros recursos educativos y formativos, laborales o sanitarios. Por tanto, puede y debe aprovecharse esa experiencia acumulada, así como los recursos materiales y humanos con los que cuentan, para articular estos dispositivos de apoyo específico”.

sociales, que permitan un mejor desarrollo de su actividad”, pudiendo tener alguna relación con el tema aquí abordado. El plan de Cataluña, por su parte, no realiza una referencia a esta cuestión.

Dada la dispersión de actuaciones que puede suponer el desarrollo de dispositivos específicos de atención a inmigrantes por parte de entidades y organizaciones sociales, el esfuerzo para la coordinación con los servicios sociales y de empleo resulta fundamental.

3.2. Acceso normalizado a los Servicios Sociales

Si bien los planes, como se acaba de ver, abordan los dispositivos específicos para la atención social de las personas inmigrantes, la mayor parte de ellos, de distintas maneras, también hacen referencia al acceso a la red general de Servicios Sociales.

- Cabe desatacar a este respecto al plan de Navarra, por el énfasis en el fomento del acceso a dicha red planteando, en la introducción a sus medidas sobre Servicios Sociales, que “la atención de los servicios sociales a los inmigrantes debe plantearse bajo el principio de normalidad, evitando procesos de asistencialización y dependencia que no se corresponden ni con sus motivaciones e intereses ni con sus potencialidades. Es necesario reconocer, sin embargo, que el proceso migratorio, los elementos de ruptura de las redes básicas que puede suponer y las tensiones que lleva implícito, harán necesaria una atención a estos colectivos que será superior a la media de la población de acogida, aunque inferior a la que se plantea para los sectores excluidos. La atención a inmigrantes, su acogida y las respuestas que se den desde las Administraciones públicas se harán dentro de un marco normalizado de relaciones y recursos ordinarios para toda la población, en las mismas condiciones y espacios habilitados para el resto de la población”.
- El plan de Aragón se refiere a “garantizar el acceso y el nivel de cobertura de los inmigrantes a la cartera de servicios” a través de las siguientes medidas: “Analizar las condiciones de acceso y la adecuación del conjunto de servicios y recursos a las necesidades del colectivo inmigrante; adecuar las estructuras de los Servicios Sociales con la finalidad de responder a la demanda específica y ejercer una labor de intermediación; dotar de estructuras de apoyo a la red de servicios sociales que permitan un mejor desarrollo de su actividad; reforzar los servicios sociales de base en épocas de campaña en aquellas zonas con mayor demanda”. Además, el plan se refiere al apoyo desde los Servicios Sociales de base para el acceso a los servicios de salud, empleo, vivienda y educación, a través de medidas como: “Designar profesionales de referencia en el sistema sanitario, educativo, en el ámbito de la vivienda y el empleo”, y fomentar la coordinación con los Servicios Sociales de base al respecto.
- El plan de Baleares incluye una medida sobre “promoción del acceso de la población inmigrante a la prestaciones y servicios: soporte transitorio comunitario, otros”.
- El plan de Canarias contiene una medida que estipula “dictar las órdenes o circulares explicativas oportunas que garantizan los derechos de los/as extranjeros/as, en igualdad de condiciones que los/as españoles/as en el acceso o dis-

frute de los demás servicios o dispositivos de la red de servicios sociales (en áreas de mayores, personas con discapacidad, prestaciones económicas, etc.).”

- El plan de Cataluña se refiere a “fomentar el acceso de manera normalizada a los servicios y recursos sociales, tanto a los propios del Departamento de Bienestar Social (renta mínima de inserción, ayudas para alojamiento, oficinas de Bienestar Social, centros residenciales, centros de atención a disminuidos, centros de formación de adultos, casas de acogida de violencia doméstica), como a los demás del Sistema de Servicios Sociales (atención primaria y servicios especializados)”.
- El plan de Madrid se limita a constatar el que “los inmigrantes con permiso de residencia tendrán derecho a las prestaciones de los servicios especializados en relación con las personas con discapacidad, mayores e Ingreso Madrileño de Integración”.
- El plan de Murcia plantea favorecer el acceso de la población inmigrante a las ayudas económicas, como las periódicas y no periódicas de inserción y protección social, las destinadas a las personas con discapacidad, y las de urgente necesidad.

Dentro de las medidas de acceso a la red de Servicios Sociales se han identificado algunas que contemplan la necesidad de ciertos cambios para dar mejor respuesta a las necesidades de las personas inmigrantes. Es el caso de los siguientes planteamientos:

- Baleares: “Adaptar la normativa vigente en materia de servicios sociales a la problemática específica de la población inmigrante”, medida que apunta al cambio, aunque de manera nada concreta.
- Navarra: “Se habilitarán mecanismos para proporcionar ayudas económicas de manera extraordinaria a inmigrantes sin recursos, al margen de su situación administrativa, por motivos humanitarios; se agilizarán los procesos y se aportarán ayudas específicas para la población inmigrante en las situaciones y casos que ello sea necesario”.

4. Conciliación de la vida laboral y familiar

Las medidas sobre conciliación de la vida laboral y familiar tienen un carácter muy minoritario en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes. Solamente los planes de Murcia y Navarra incluyen medidas a este respecto. En el primer caso, se trata de una medida perteneciente al “Área de la Mujer” del plan que plantea la “habilitación en los Centros de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar de plazas para los hijos / as de los inmigrantes que tienen trabajo”. El plan de Navarra, por su parte, contiene una medida orientada a la atención de los menores que aborda, entre otras cuestiones, la conciliación de la vida laboral. Dicha medida dice que: “Se atenderá en los centros que se implanten de atención diurna, en horario extra-escolar y períodos vacacionales, a menores pertenecientes a familias inmigrantes que

se encuentren en riesgo de desprotección por diversas causas (falta de habilidades parentales, dificultades de horarios laborales, familias sin apoyo ...)»⁹².

5. Mediación intercultural

En las áreas de servicios o recursos sociales de varios de los planes autonómicos aparecen medidas relativas a la mediación intercultural. A este respecto, los planes plantean lo siguiente:

- Andalucía: “Mantenimiento y potenciación de la red a partir de programas gestionados por corporaciones locales y entidades sin ánimo de lucro y convenios con sindicatos”.
- Aragón: “Proporcionar a las entidades y centros que atienden a la población inmigrante servicios de mediación intercultural”.
- Canarias: “Incluir la contratación de mediadores interculturales en los centros de servicios sociales de atención primaria de aquellas zonas con presencia significativa de colectivos extranjeros”.
- Cataluña: “Apoyo económico en proyectos locales de mediación cultural previstos en los planes comarcales de integración de los inmigrantes”.
- El plan de Madrid se refiere a la labor de los mediadores interculturales, las acciones de atención e información de los centros de Servicios Sociales y, además, aborda la formación de esta figura a través de la Escuela de Mediadores Sociales.
- Navarra, con una definición algo más precisa de la labor de mediación intercultural: “Se potenciará el desarrollo de la función de mediación, que puede abarcar diversos aspectos como acompañamiento, relaciones interculturales, resolución de conflictos, análisis de la discriminación, traducción adaptada al ámbito de la inmigración, mediante distintas fórmulas de colaboración”.

Además, existen en varios de los planes medidas sobre formación a los profesionales en mediación intercultural.

6. Atención social a las mujeres

La mayor parte de los planes autonómicos aquí estudiados incorporan medidas de atención social específicas para las mujeres. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid y Murcia. Dichas medidas tienen que ver con los aspectos que se tratan a continuación.

⁹² A este respecto, cabe recordar, además, las medidas sobre educación infantil de 0 a 3 años contempladas por los planes de Navarra y Andalucía.

6.1. Violencia de género

La atención a las mujeres que sufren maltrato es un tema abordado por la mayor parte de los planes: Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid y Murcia. Las medidas tienen que ver con diferentes aspectos como la información y asesoramiento, acogida⁹³, habilidades sociales o formación e inserción laboral.

Además, existen algunas otras medidas como: “Ayudas económicas para facilitar la integración social posterior” (Andalucía); “adecuar los programas de violencia de género a la realidad de las mujeres extranjeras” (Aragón); “garantizar que las acciones de información y sensibilización en el marco del plan integral contra la violencia lleguen al colectivo de inmigrantes” (Cataluña); e “impulsar la participación de las mujeres inmigrantes en foros y plataformas que faciliten su integración en todos los ámbitos, social, cultural, etc.” (Murcia)⁹⁴.

6.2. Víctimas de explotación sexual

La atención a las víctimas de explotación sexual es un aspecto tratado por varios planes, con los siguientes planteamientos, que resultan más o menos amplios:

- Andalucía: “Atender a mujeres extranjeras víctimas del tráfico de personas para ser prostituidas; promover desde el Instituto Andaluz de la Mujer y la Dirección General de Políticas Migratorias medidas transversales que impliquen al Gobierno de la nación y a la Junta de Andalucía en la persecución de los traficantes y proxenetas y en la protección a las víctimas con ayudas a la repatriación, cuando sea conveniente y la mujer lo desee, o con ayuda para la integración social; formación a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado; colaboración con ONG que realicen programas dirigidos a la eliminación de este grave problema; campaña de sensibilización social”.
- Aragón: “Apoyo a las entidades dedicadas a la reinserción de mujeres víctimas de explotación sexual”.
- Canarias: “Actuaciones de información a los profesionales de los Centros de Servicios Sociales sobre la problemática (celebración de seminarios); elaboración de una guía de información; elaborar protocolos de actuación; poner en marcha programas de apoyo (información, alojamiento, formación en habilidades sociales, formación para el empleo y educación sociosanitaria); facilitar la atención y el alojamiento de las mujeres inmigrantes”.
- Madrid: “Sensibilización a la población y medidas para el abandono de la prostitución: convocatoria anual de ayudas para la rehabilitación psicosocial, reali-

⁹³ El plan de Murcia plantea la creación de un casa de acogida para mujeres inmigrantes.

⁹⁴ Esta medida está bajo el objetivo de “adoptar y ampliar los recursos existentes para proporcionar asistencia a las mujeres inmigrantes que sufren malos tratos”, si bien parece referida al conjunto de las mujeres inmigrantes.

zación de un estudio específico que dimensione el problema, ciclos formativos a profesionales en contacto con víctimas de explotación sexual”.

El plan de Murcia, por su parte, no se refiere a la explotación sexual, aunque sí a la prostitución, incorporando una medida sobre la “colaboración con ONG y otras instituciones para el desarrollo de programas destinados a la reinserción de la mujer prostituta”. El plan de Cataluña estipula “la realización de estudios comparativos con el fin de buscar solución a la problemática de la prostitución”.

6.3. Información, orientación y asesoramiento y otras medidas de integración

La mitad de los planes, los de Andalucía, Aragón, Cataluña y Madrid, establecen medidas de información, orientación, asesoramiento y formación a los inmigrantes sobre aspectos diversos, planteando lo siguiente:

- Andalucía: “Facilitar información y asesoramiento psicológico, jurídico, de recursos sociales, de promoción y de orientación laboral y formación para el empleo; subvenciones a ONG con programas de ayuda a las mujeres inmigrantes; elaboración de folletos informativos para dar a conocer a las mujeres inmigrantes los recursos existentes; formación de mediadoras”.
- Aragón: “Establecer una red de servicios de proximidad que faciliten el aprendizaje del idioma, el acceso a cursos de formación y su inclusión en el mundo laboral; información y coordinación con entidades e instituciones que posibilitan la integración de la mujer inmigrante”.
- Cataluña: “Programas de crecimiento personal para mujeres inmigrantes”; “en los ámbitos rurales, facilitar información específica relacionada con el entorno”.
- El plan de Madrid se refiere a centros de día para la formación, apoyo y asesoramiento a las mujeres inmigrantes.

Además, existen otras medidas que tienen que ver con la atención a mujeres con problemáticas diversas. Es el caso de los planes de Murcia y de Madrid. En el primer caso se habla de la ampliación de residencias maternas y de mujeres con dificultades de integración social. En el caso del plan de Murcia, se incluye una medida que estipula el apoyo a “proyectos y programas específicos para mujeres inmigrantes, que faciliten la integración en los casos en que éstas se encuentren en situación de alto riesgo, madres solteras, embarazadas con menores a su cargo, etc.”

7. Atención a menores

Prácticamente todos los planes contienen medidas sobre atención los menores inmigrantes, especialmente los no acompañados, referidas a la acogida, educación, etc. El tema es abordado en mayor medida por los planes de Canarias, Cataluña y Murcia a través de las áreas de intervención específicas que tienen al respecto.

IV.7. SENSIBILIZACIÓN SOCIAL, CULTURA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este capítulo son analizadas una diversidad de medidas relacionadas con la sensibilización social, el ámbito cultural y la participación ciudadana. Todos los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes incluyen medidas a este respecto, presentes en las áreas de intervención que indica el Cuadro IV.7.1.

Cuadro IV.7.1. Distribución de las medidas relativas a la sensibilización social, cultura y participación ciudadana	
Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Andalucía	• “Sensibilización social” • “Área socio-cultural”
Aragón	• “Sensibilización”
Baleares	• “Cultura y convivencia”
Canarias	• “Medidas generales: promoción de las actitudes sociales de tolerancia y solidaridad así como de la interculturalidad; promoción de la tolerancia de los y las jóvenes; impulsar la participación ciudadana de las personas inmigrantes”.
Cataluña	• “Sensibilización” • “Lengua e identidad catalanas” • “Participación ciudadana” • “Deporte y ocio”
Madrid	• “Sensibilización social” • “Cultura” • “Servicios Sociales”
Murcia	• “Área social” • “Área cultural y turística”
Navarra	• “Sensibilización” • “Promoción comunitaria”

La tipología de medidas elaborada en relación con los ámbitos de sensibilización social, cultura y participación ciudadana se refleja en el Cuadro IV.7.2, realizando posteriormente un análisis más detallado de las medidas incluidas en las categorías y subcategorías de la misma.

Cuadro IV.7.2. Tipología de medidas sobre sensibilización social, cultura y participación ciudadana y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes								
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
1. Sensibilización a la sociedad de acogida	•	•	•	•	•	•	•	•
1.1. Conocimiento e información	•	•	•	•	•	•	•	•
1.2. Actuación sobre los medios de comunicación	•	•		•	•	•	•	•
2. Acercamiento de los inmigrantes a la sociedad de acogida		•	•		•		•	
3. Incorporación de la dimensión intercultural en las actividades culturales	•	•	•	•	•	•	•	•
3.1. La interculturalidad en las bibliotecas	•				•			
3.2. La interculturalidad en las programaciones culturales	•	•	•	•		•	•	•
4. Participación de los inmigrantes en actividades socioculturales existentes	•	•	•		•	•	•	
5. Promoción del movimiento asociativo	•	•	•	•	•	•	•	•
5.1. Incorporación de los inmigrantes al tejido asociativo	•	•	•			•		•
5.2. Apoyo a las asociaciones de inmigrantes	•	•	•	•	•	•	•	•
6. Participación ciudadana		•	•	•	•		•	•

1. Sensibilización a la sociedad de acogida en relación con el fenómeno migratorio

1.1. Conocimiento e información

Todos planes para la integración social de las personas inmigrantes incorporan medidas destinadas a que la población de la sociedad de acogida conozca en mayor medida el fenómeno migratorio y a las personas inmigrantes y su contexto, como mecanismo para combatir actitudes adversas encarnadas en prejuicios, estereotipos, racismo o xenofobia que obstaculizan la integración. Las medidas tienen que ver con el desarrollo de programas de

sensibilización a través de campañas publicitarias, material divulgativo, así como el apoyo y coordinación con entidades y organizaciones que trabajan en este terreno⁹⁵. Si bien estas son las características generales, cabe señalar algunas medidas particulares.

- Andalucía: “Difusión y transmisión, en medios de comunicación social y contextos de educación formal y no formal, de conocimientos sobre las diferentes culturas que conviven en la sociedad andaluza, “utilizando una información veraz sobre el fenómeno de la inmigración que se contraponga a las creencias erróneas favorecedoras de actitudes negativas y prejuiciosas, así como los testimonios de emigrantes retornados que contribuyan al desarrollo de sentimientos de empatía”.
- Baleares: “Promoción de actuaciones en las asociaciones de vecinos para crear posturas abiertas de aceptación de los inmigrantes en el tejido social”.

Tanto este plan como el de Canarias abordan específicamente la cuestión de las mujeres, planteando, respectivamente, las siguientes medidas: “Organización de proyectos de intercambios culturales que faciliten la integración social de la mujer, con el fin de promover el conocimiento mutuo y los valores de las sociedades emisoras y la sociedad de las Illes Balears”; “campañas de sensibilización general sobre la problemática de la inmigración y de las personas inmigrantes, incidiendo igualmente en las problemáticas específicas de determinados colectivos como las mujeres inmigrantes”. Además, el plan de Canarias contiene una medida específica de sensibilización a las personas mayores y otras orientadas a los jóvenes.

Cabe comentar también el caso del plan de Cataluña, que contiene medidas de sensibilización especialmente relacionadas con el acercamiento a la cultura árabe. Dichas medidas plantean: “Fomentar el conocimiento, a través de la lengua catalana, de la cultura árabe y su relación con Cataluña, promoviendo ediciones en catalán de las obras árabes relacionadas con Cataluña (poetas de Tortosa medieval, obras árabes de Ramón Llull, viajes al Norte de África) y de los grandes clásicos de la filosofía y la ciencia árabe, al estilo de la colección de Bernat Metge, para difundir en Cataluña la cultura árabe y su relación con nuestra cultura”. La medida está dirigida a la población de Cataluña, “especialmente la que crea opinión”. Otra medida se refiere a “fomentar el conocimiento y la valoración, en las personas residentes en Cataluña, del pasado árabe del país y asumirlo como propio, evitando el tratamiento peyorativo a los vencidos de hace ocho siglos”. Este plan también incorpora medidas orientadas a colectivos específicos de inmigrantes, como la medida que estipula: “Llevar a cabo actividades y talleres dirigidos a promover el acercamiento a otras culturas, especialmente la cultura magrebí, la latinoamericana y la del África subsahariana”. Se trata de “talleres de cuentos, máscaras, danzas, henna, hospitalidad árabe, cocina, telar, etc., que ya se venían realizando.

⁹⁵ En relación con las medidas de sensibilización, cabe aclarar, por un lado, que aquellas generadas en el ámbito educativo han sido consideradas en el capítulo de “Educación” y, por tanto, también se deben tener en cuenta, aunque no sean el objeto de análisis específico de este capítulo. Por otro lado, existen medidas de sensibilización orientadas a los profesionales y trabajadores en contacto con los inmigrantes que son tratadas en el marco de los diferentes capítulos, según a qué área de intervención estén referidas.

También se incluyen charlas sobre la realidad de la inmigración y sobre la multiculturalidad y convivencia y otras actividades como videofórum, etc.". El plan de Cataluña es el único que realiza este tipo de referencias específicas a colectivos de inmigrantes. Los demás planes hablan de sensibilización sin realizar este tipo de distinción.

Este plan también contiene otras dos medidas que, por su particularidad, se considera oportuno comentar. Una de ellas hace referencia a la necesidad de intervenir en zonas "donde el precio de la vivienda es más bajo" y convive "la población inmigrada no comunitaria y la población de la oleada migratoria anterior a la actual". La otra medida plantea dar a conocer a la población catalana la política de inmigración de la Generalitat de Cataluña, especialmente el Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004 con el objetivo de evitar que "la población catalana se sienta discriminada negativamente frente a una población que, sin antecedentes aparentes de esfuerzo fiscal o convivencia, parece que tiene demasiadas facilidades para obtener recursos. Las Administraciones públicas tienen las responsabilidades de integrar a los inmigrantes, pero también de hacer que las poblaciones autóctonas entiendan el porqué de esta inmigración y de todos los programas, las políticas y las actividades".

El plan de Madrid es muy escueto en el planteamiento de las medidas sobre sensibilización, planteando el desarrollo de campañas contra la intolerancia, el racismo y la xenofobia, con el apoyo del Observatorio Regional contra el Racismo y la Intolerancia como instrumento para estudiar, entre otros, los factores de rechazo a la población inmigrante, planteando la necesidad de elaborar propuestas para evitarlo.

El plan de Murcia contiene una medida que se refiere a "propiciar la publicación o edición directa de obras en castellano, en forma de libro, revista o edición electrónica (Internet), sobre materias o autores de los países de origen de los inmigrantes, con el doble fin de verse reconocidos haciéndonos llegar su cultura y el de invitarles a aprender nuestra lengua".

El plan de Navarra refleja el siguiente enfoque sobre las acciones de sensibilización: "Una política de sensibilización contra la discriminación y la xenofobia es de escasa eficacia si no va acompañada de una mejora de las condiciones de vida y de trabajo (haciéndolas más parecidas a las de la población de acogida) y de un reconocimiento y potenciación de la presencia real y simbólica de los inmigrantes en la vida comunitaria. Las medidas recogidas a lo largo de todo el plan se orientan a alcanzar esos requisitos. Además de esto, son necesarias actuaciones específicamente destinadas a la sensibilización de la población de acogida que hagan hincapié en los aspectos positivos de la inmigración a la vez que se refuerzan y difunden los logros conseguidos en los procesos de integración social y de relación intercultural. La sensibilización de la población de acogida tendrá como base el refuerzo de las potencialidades de las personas, con la promoción de actividades interculturales en el entorno extraescolar y vecinal y con el acercamiento de las culturas de origen de la población inmigrante, al mismo tiempo que aportamos un acercamiento de nuestras costumbres, lenguas y realidad a la población que acogemos".

Se han identificado algunas medidas destinadas a fomentar la reflexión o el debate social, como las que incorporan los planes de Aragón y Navarra que plantean, respec-

tivamente: “Fomentar desde los diferentes organismos que trabajan con población inmigrante foros de opinión desde los que se propicie el debate entre expertos, técnicos, inmigrantes y sociedad en general” y “se convocarán foros y jornadas de debate sobre sensibilización y visión positiva con los diversos sectores sociales”.

Finalmente, cabe mencionar que el plan de Aragón es el único que, desde el área de sensibilización, se refiere al empresariado contemplando una medida orientada a “desarrollar seminarios dirigidos a empresarios y agricultores cuyos contenidos aborden aspectos relacionados con la situación y la convivencia con población inmigrante tanto en el medio rural como urbano”. No obstante, es necesario recordar que, desde las áreas de empleo, otros planes, como el de Baleares y el Acuerdo de Castilla y León, abordan este aspecto.

1.2. Actuación sobre los medios de comunicación

Prácticamente todos los planes contemplan, entre sus medidas dirigidas a la sensibilización de la sociedad de acogida, algunas cuyo objetivo es incidir en los medios de comunicación y en el tratamiento que en ellos se da a la inmigración, dado el papel fundamental que éstos tienen en la conformación de la opinión pública y la predisposición hacia las personas inmigrantes. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra.

Un tipo de medida identificada en este ámbito es la formación a los profesionales de los medios de comunicación, presente en los planes de Andalucía, Aragón y Murcia. Dichos planes plantean esta formación, respectivamente, “en materia de inmigración”, “sobre lo que supone la inmigración en Aragón y los diferentes aspectos a incluir en el tratamiento del fenómeno en medios periodísticos”, y sobre “el hecho migratorio”.

Existen también otro tipo de medidas encaminadas a establecer los criterios en el tratamiento de la inmigración en los medios de comunicación. Así, el plan de Andalucía prevé elaborar y editar un “Manual de estilo en el tratamiento informativo de los procesos migratorios”, el plan de Aragón se refiere a un “decálogo” a este respecto y el de Murcia a un “código deontológico”.

El plan de Canarias incorpora una medida que estipula la firma de un “Acuerdo canario por el respeto a las diferencias y a la dignidad de las personas, a sus credos, opiniones y cultura” entre Administración pública y sociedad civil que, además de al Gobierno, cabildos y ayuntamientos, comprometa a medios de comunicación social (TV, radio y prensa escrita), agencias de publicidad, agentes sociales, colegios profesionales y al movimiento asociativo, “a fin de promover los valores de respeto y convivencia que inspiran la Declaración Universal de Derechos Humanos, compartiendo esfuerzos por evitar y/o rechazar mensajes y actitudes negativas, discriminatorias o generadoras de violencia hacia las personas, las ideas o las cosas”. En el plan se afirma que “iniciativas de este tipo conllevan un claro efecto educativo y sensibilizador de proyección simbólica tanto individual como colectiva, que, actuando como referente de orden ético en el lenguaje y en la comunicación social, incide de forma gradual y positiva sobre la conformación de la opinión pública, las instituciones y la sociedad civil en su conjunto”.

El plan de Cataluña plantea consolidar y ampliar las actuaciones derivadas del “Convenio sobre la protección de la cultura y la imagen en los medios de comunicación social” firmado en 1995 por el Colegio de Periodistas de Cataluña, el Departamento de Bienestar Social y veinticinco medios de comunicación con el objetivo de “promover la ruptura de los estereotipos sobre los inmigrantes, acercando las minorías diferenciadas culturalmente a los medios de comunicación e incentivando la divulgación de los aspectos positivos y favorables de la inmigración”. Como medidas concretas se propone la renovación del convenio, dar a conocer el manual de estilo, crear grupos de reflexión, una comisión de seguimiento y una página web, y realizar estudios sobre el tratamiento de la inmigración en los medios. El plan de Andalucía también incluye como medida la realización de estudios a este respecto.

Finalmente, el plan de Madrid menciona la actuación en los medios de comunicación planteando la difusión de “mensajes positivos” y el plan de Navarra afirma que “se trabajará con los medios de comunicación social para fomentar un adecuado tratamiento en la integración y acogida de las personas inmigrantes”.

2. Acercamiento de los inmigrantes a la sociedad de acogida

Se han identificado en algunos planes autonómicos para la integración de las personas inmigrantes medidas que se refieren al conocimiento y acercamiento de los inmigrantes a la cultura de la sociedad de acogida. Se trata de los planes de Aragón, Baleares, Cataluña y Murcia. Dichos planes plantean:

- Aragón: “Campanas de formación e información sobre la cultura de la sociedad de acogida”.
- Baleares: “Promoción de convenios de colaboración entre las asociaciones de inmigrantes y la Administración con el fin de ofrecer seminario de lengua y cultura de las Illes Balears” y “apoyo a las iniciativas dirigidas al conocimiento de las Illes Balears mediante salidas culturales, recorridos por los centros históricos de las islas, introducción a la cultura balear, clases de cocina y otros”.
- El plan de Cataluña plantea impartir clases de cultura catalana a familias inmigrantes recién llegadas (junto con clases de catalán) y conocer la historia del arte de Cataluña, mediante visitas guiadas a los museos y monumentos más representativos. Además, prevé un proyecto de incorporación de la cultura popular y tradicional catalana al sector escolar de primaria de alto nivel de inmigración extracomunitaria. Primero a través de un proyecto piloto en la Escuela Prat de la Manta, en Hospitalet de Llobregat, para, en una segunda fase, trasladarlo a todas las escuelas primarias. El proyecto se plantea desde una perspectiva intercultural, “lo que supone que no se hará desde la óptica de la superposición de culturas, sino partiendo de los elementos que tienen en común”. Se enseñará: música y canción popular, danza tradicional y popular, juego y deporte tradicionales, teatro popular, gastronomía tradicional, calendario festivo, literatura tradicional oral, imaginario, mitología popular, ámbitos festivos, patrimonio etnológico y promover su participación en las fiestas populares del barrio y del municipio mediante la colaboración con sus entidades.

- El plan de Murcia incluye dos medidas que estipulan “campañas informativas dirigidas a los inmigrantes, con el fin de que conozcan nuestro país, en especial nuestra región, su situación geográfica, su clima, su gastronomía, sus costumbres, sus fiestas, etc.” y “propiciar actuaciones con empresas turísticas para programar e impulsar productos turísticos dirigidos a los inmigrantes”.

Cabe mencionar la particularidad de dos medidas contempladas en el plan de Cataluña, que, desde el área de Sensibilización, se refieren a los cuerpos policiales planeando la realización de un tríptico para la población inmigrante sobre los mozos de escuadra y los servicios que ofrece, “creando un clima de confianza a fin de que se rompa la visión de cuerpo represor que a menudo estas personas tienen de la policía a raíz de su experiencia en sus países de origen” y “dar a conocer a ONG y las asociaciones de minorías étnicas a través de visitas las actuaciones a realizar en el campo de la formación policial en materia de inmigración: los contenidos del curso de formación básica sobre diversidad cultural realizado en la Escuela de Policía de Cataluña, participación en proyectos, seminarios”.

Finalmente cabe señalar el caso del plan de Navarra, que no contiene el tipo de medidas de acercamiento de los inmigrantes a la sociedad de acogida aquí comentadas, orientándose más a facilitar la conservación del idioma y cultura de origen, a través de las medidas sobre “lengua y cultura del país de origen” abordadas en el ámbito educativo, así como de otra medida, prevista en su apartado de “promoción comunitaria”, que estipula que “se apoyará la conservación de la identidad cultural de las distintas comunidades y la atención a la diversidad, a partir de las demandas explícitas de los propios inmigrantes y de su propio protagonismo, al menos en estos aspectos: lengua, religión, cultura y costumbres”.

3. Incorporación de la dimensión intercultural en las actividades culturales

3.1. La interculturalidad en las bibliotecas

Se han identificado entre los planes autonómicos analizados algunas medidas que abordan la cuestión de la interculturalidad en los servicios bibliotecarios públicos. Se trata de un tema abordado de modo minoritario por los planes de Cataluña y, especialmente, por el de Andalucía.

El primero se refiere a la “dotación de las bibliotecas catalanas con libros, preferentemente en catalán, sobre el Islam y otras religiones de las personas inmigrantes, y sobre los países emisores de emigración para fomentar su conocimiento. Se trata de incluir esta temática como uno de los ámbitos de preferencia en la adquisición de libros por parte de los responsables de la red de lectura pública”.

El plan de Andalucía, por su parte, desarrolla de forma extensa esta cuestión, estipulando poner en marcha un servicio de especialización de determinadas bibliotecas, “superando la concepción de biblioteca pública como una institución estática orientada únicamente a la mayoría, ofreciendo un servicio bibliotecario para minorías étnicas, lingüísticas y culturales, planteado no como algo adicional a los servicios ‘normales’, sino concebido como

parte integrante de todo servicio bibliotecario inserto en determinado entorno socio-cultural, favoreciendo y promoviendo el intercambio entre distintas culturas en todas sus manifestaciones, creando de este modo sociedades más abiertas, ricas y plurales”.

De modo más específico, se prevé: “Puesta en marcha de cinco bibliotecas interculturales con fondos específicos (libros, música, vídeos, CD, materiales infantiles adaptados, revistas, periódicos...); localización de las zonas geográficas de actuación haciendo hincapié en las ciudades con población inmigrante y minorías étnicas y lingüísticas significativas; elaboración de un estudio de usuarios que integran las distintas minorías culturales determinando su tipología y necesidades; realización de cursos de formación de los responsables bibliotecarios que van a desarrollar el programa en las bibliotecas; formación de la colección, haciendo especial hincapié en los fondos infantiles y juveniles e incorporando toda clase de soportes; creación de una página web sobre recursos electrónicos de interés para poblaciones multiculturales; organización de actividades de formación, integración y dinamización del servicio bibliotecario; difusión de los servicios bibliotecarios mediante la edición de hojas y folletos informativos, y guías de uso en las distintas lenguas de origen de los usuarios”.

3.2. La interculturalidad en las programaciones culturales

La mayor parte de los planes incluyen medidas relativas a la incorporación de la dimensión intercultural en las programaciones y eventos culturales regionales y locales, a partir de la inclusión de expresiones culturales de los países de origen de la inmigración. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Madrid, Murcia y Navarra. Entre las medidas al respecto cabe señalar las siguientes por reflejar alguna particularidad:

“Divulgación de los Juegos Moriscos de Aben Humeya” (Andalucía); facilitar las exposiciones de artistas inmigrantes “para contribuir al progresivo conocimiento de las culturas propias de sus países de origen” (Aragón y Madrid); o “proponer concursos de creación artística intercultural para que participen los jóvenes” (Murcia).

Tanto el plan de Murcia como el de Madrid se refieren a la creación de centros interculturales (en el caso de Madrid se habla de un centro “multicultural”). Este último concreta las actividades a realizar en dicho centro: “Informar sobre las culturas que nos llegan y difundir su riqueza; relacionar sus culturas con la nuestra propia y establecer los antecedentes claros sobre nuestra procedencia; promover programas culturales; establecer lazos entre asociaciones y fundaciones que trabajen con inmigrantes”. El plan de Murcia es menos concreto en relación con las actividades a realizar, afirmando que los centros se crearán para que “favorezcan las relaciones entre las personas que comparten un mismo espacio geográfico”.

4. Participación de los inmigrantes en actividades socioculturales existentes

En el análisis de las medidas estipuladas en los planes relativas al ámbito sociocultural, además de aquellas que incorporan la dimensión intercultural en el mismo, se han

identificado otras medidas, de carácter distinto, que plantean la participación de las personas inmigrantes en las actividades y programas existentes, especialmente respecto a la población juvenil. No se trata tanto de la incorporación de la dimensión intercultural en el diseño de las actividades, sino de la incorporación de los inmigrantes en los diseños existentes. Este tipo de medidas son incluidas por los planes de Andalucía, Aragón, Baleares, Madrid, Murcia y Cataluña, que contiene un área de intervención titulada “Deporte y ocio”.

Algunas de las medidas se refieren a la difusión entre la población inmigrante de la oferta sociocultural, los recursos de ocio, tiempo libre y deporte, como es el caso del plan de Andalucía, Aragón y Baleares, que realizan una referencia especial a la información al respecto orientada a los jóvenes inmigrantes. El plan de Cataluña se refiere al plan “Calidoscopio”, que se centra en el fomento de la participación de los niños y jóvenes de origen magrebí y subsahariano en las actividades de ocio, a partir de la observación de que “exceptuando algunos territorios y espacios educativos muy concretos, en la mayoría de las entidades no hay una participación de chicos y chicas hijos de familias de origen inmigrante que se corresponda con la presencia que estas familias tienen en el territorio”. Para ello se prevé desarrollar una campaña de información y sensibilización de las familias inmigrantes hacia la educación en el ocio, un proyecto piloto de participación en entidades de ocio y la formación de educadores de ocio en materia de educación intercultural.

Algunos planes, como el de Andalucía o el de Cataluña, hacen una referencia especial a la participación de los niños y niñas en las actividades deportivas. El plan de Andalucía prevé para ello las siguientes medidas: “Concesión de subvenciones a las ONG, ayuntamientos, patronatos municipales de deporte, clubes deportivos y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro; promoción de los programas deportivos que favorezcan la integración social de la población inmigrante; fomento de la integración, en el tejido asociativo deportivo andaluz, de la población inmigrante”. El plan de Cataluña estipula una medida dirigida a los colectivos deportivos orientada a fomentar la “participación y la integración de las personas de origen extranjero, en especial de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en el deporte escolar y federados, como actores y como espectadores”.

Además, el plan catalán se refiere a la “integración en el tejido creativo y cultural catalán” especialmente de los inmigrantes “que hayan obtenido una cierta estabilidad laboral o que hayan logrado su integración en el sistema educativo a través del apoyo a las habilidades creativas, y a las instituciones teatrales y del espectáculo, musicales, plásticas y literarias”.

El plan de Madrid realiza una breve mención sobre la intención de “integrar a los inmigrantes en los programas de la Consejería de Cultura” y el plan de Murcia contempla algunas medidas concretas como: campañas y actividades de animación a la lectura; programar visitas didácticas organizadas en los museos dependientes de la Consejería y en los demás integrados en el Sistema de Museos de la Región de Murcia; impulsar la generalización de bonificaciones a las personas inmigrantes en situación de necesidad en los precios de entradas a conciertos; política de ayuda a las asociaciones o entidades sin ánimo de lucro para la organización de actividades culturales y turísticas

dirigidas a fomentar la integración social de los inmigrantes.

Finalmente, cabe comentar una medida presente en el plan de Andalucía que hace referencia, respectivamente, a dar sesiones informativas del Programa Juventud, mediante acciones coordinadas entre el Instituto Andaluz de la Juventud y los Centros de Información Juveniles de Andalucía, a jóvenes inmigrantes con residencia en Andalucía entre 15 y 25 años, “para fomentar el interés por los intercambios juveniles y el servicio voluntario europeo”.

5. Promoción del movimiento asociativo

Todos los planes contienen medidas destinadas a la promoción del movimiento asociativo como elemento potenciador de la integración, bien fomentando la incorporación de inmigrantes a las asociaciones existentes en la sociedad de acogida, bien fomentando el asociacionismo de los propios inmigrantes, además del apoyo reflejado de forma generalizada en todos los planes a la actividad de asociaciones que trabajan en el ámbito de la inmigración.

5.1. Incorporación de los inmigrantes al tejido asociativo

Los planes de Andalucía, Baleares y Navarra contemplan medidas de fomento de la incorporación de los inmigrantes al movimiento asociativo, poniendo un especial énfasis en el colectivo juvenil. Las medidas identificadas son las siguientes:

- Andalucía: “Divulgación entre los colectivos de jóvenes inmigrantes de las asociaciones juveniles existentes, de las actividades por ellas organizadas y de la manera de establecer contacto con las mismas; sensibilización de las asociaciones juveniles para que promuevan, acepten y faciliten la incorporación de los jóvenes inmigrantes a las mismas como una vía de conocimiento, intercambio y enriquecimiento mutuo; facilitación de ayudas económicas a través de la correspondiente convocatoria pública a las asociaciones que promuevan la participación de los jóvenes inmigrantes en todo tipo de actividades culturales”.
- Baleares: “Acceso de toda la población inmigrante a la red de recursos sobre asociacionismo”.
- Navarra: “Se potenciará el acceso de los inmigrantes, como socios, a las asociaciones y entidades ciudadanas de ámbito local (asociaciones de padres y madres, de mujeres, de jóvenes, asociaciones recreativas, clubes deportivos, etc.)”.

Cabe mencionar, por último, que algunos planes hacen referencia a la participación de los inmigrantes en el voluntariado social, como es el caso del plan de Aragón, Madrid o Andalucía.

5.2. Apoyo a las asociaciones de inmigrantes

La mayor parte de los planes analizados incluyen medidas orientadas a fomentar el asociacionismo entre los propios inmigrantes. Se trata de los planes de Andalucía,

Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Murcia y Navarra. Las medidas tienen que ver con el apoyo económico, técnico y en equipamiento. Los planes de Andalucía, Cataluña y Murcia se refieren al apoyo tanto de las asociaciones y organizaciones de inmigrantes como “pro inmigrantes”. Además, cabe destacar las siguientes medidas.

El plan de Andalucía se refiere específicamente a “contribuir a facilitar la creación de asociaciones de mujeres inmigrantes como sistema de organización para la defensa de sus intereses basados en la multiculturalidad” y para ello estipula las siguientes medidas: “Divulgación, entre los colectivos de mujeres inmigrantes de las asociaciones de mujeres existentes, de las actividades por ellas organizadas y de la manera de establecer contacto con las mismas; difusión de la Red de Centros de Información a la Mujer; potenciación de los programas de las asociaciones de mujeres que favorezcan la integración de mujeres inmigrantes; facilitar ayudas económicas, a través de la correspondiente convocatoria pública, a las asociaciones de mujeres; formación en género a las agentes mediadoras interculturales; fomentar las redes de ayuda mutua entre mujeres”. El plan de Canarias también plantea poner especial énfasis en el apoyo al movimiento asociativo de las mujeres inmigrantes.

El plan de Aragón contiene, entre otras, dos medidas que se refieren a “sensibilizar a las corporaciones locales de los aspectos positivos que la organización de los inmigrantes puede tener en la vida del municipio” y a “impulsar las asociaciones que buscan cambios y mejoras en las situaciones de su país natal”.

Finalmente, el plan de Navarra establece que “se potenciará el asociacionismo y la presencia de la población inmigrante de carácter pluriétnica, abierta y diversificada, desde el respeto y la garantía de su identidad cultural” y, además, plantea potenciar la creación de redes de autoayuda, y de grupos informales, potenciando “el abordaje grupal en la resolución de conflictos sociales”.

6. Participación ciudadana

Varios planes consideran medidas que fomentan la participación ciudadana de las personas y colectivos inmigrantes en diferentes procesos de toma de decisiones. Se trata de los planes de Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Murcia y Navarra, que reflejan los siguientes planteamientos:

- Aragón: “Difundir entre las asociaciones de inmigrantes de los órganos de participación y las entidades vecinales en las que pueden integrarse para participar en la toma de decisiones del barrio o localidad en la que viven; promover la creación de Consejos de Integración como órganos de participación en la vida pública; promover la creación de Consejos de Inmigración que elegidos democráticamente se conviertan en interlocutores entre la población inmigrante y la Administración tanto autonómica como local”.
- Baleares: “Potenciar una vía de diálogo y participación entre la Administración, las asociaciones de inmigrantes, entidades sociales y ONG”.

- Canarias: “Acuerdos con las Administraciones locales (cabildos y ayuntamientos) para instituir fórmulas de participación de los / as extranjeros / as en las políticas municipales, a través de los órganos de participación establecidos; difusión en jornadas de las experiencias y buenas prácticas en la participación”.
- Cataluña: “Elaboración, por parte de la Dirección General de Administración Local, de un modelo tipo de ordenanza municipal y de participación ciudadana con el objetivo de regular los aspectos de integración social del municipio donde residan los inmigrantes, la participación social en los órganos municipales y la representación de sus intereses cuando no disfruten de derecho de voto en las elecciones locales”.
- Murcia: “Potenciar y consolidar las mesas locales de integración de los inmigrantes”.
- Navarra: “Se facilitará la creación, a nivel local, de foros de participación y representación institucional que suplan el déficit de derechos políticos de los inmigrantes; se potenciarán las actuaciones de las asociaciones de inmigrantes en el proceso de acogida; se propiciará una mayor interrelación entre las asociaciones de inmigrantes y las entidades de la sociedad de acogida que les atienden”.

IV.8. ATENCIÓN JURÍDICA Y EMPADRONAMIENTO

Algunos de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes contienen un área de intervención titulada “Atención / asistencia jurídica”. Se trata de tres planes: el de Andalucía, el de Aragón y el de Canarias. Estas áreas son breves en comparación con el número de medidas presentes en otras áreas. Además, se ha considerado en este análisis las medidas del plan de Baleares pertenecientes al área de “Derechos y libertades democráticas” y una medida del plan de Canarias perteneciente a su área de intervención “Medidas de carácter general” (desde donde se aborda el empadronamiento). No obstante, cabe señalar que existen referencias al asesoramiento jurídico en las áreas de recursos y servicios sociales de algunos planes, en relación con el desarrollo de servicios específicos como los Centros de Atención Social a Inmigrantes⁹⁶ o de la actividad de los servicios sociales de base⁹⁷.

Cuadro IV.8.1. Distribución de las medidas relativas a la atención jurídica y empadronamiento

Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Andalucía	• “Atención Jurídica”
Aragón	• “Atención Jurídica”
Baleares	• “Derechos y libertades democráticas”
Canarias	• “Asistencia jurídica” • “Medidas de carácter general”
Madrid	• “Servicios Sociales”

Fruto del análisis de las medidas pertenecientes a las áreas de intervención y a los planes señalados, se ha confeccionado una tipología, que se presenta en el Cuadro IV.8.2 y que será objeto de comentario en las siguientes páginas.

⁹⁶ El plan de Madrid, por ejemplo, menciona la atención jurídica como una de las actividades de los Centros de Atención Social a Inmigrantes. Por su parte, el plan de Canarias prevé la consolidación, mediante subvenciones y convenios, de una red insular de asesoramiento sociojurídico.

⁹⁷ Es el caso del plan de Navarra, que se refiere a una mayor implicación de los servicios sociales de base en el asesoramiento en el proceso de documentación y regularización administrativa.

Cuadro IV.8.2. Tipología de medidas sobre atención jurídica y empadronamiento y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes								
Tema	And.	Ara.	Bal.	Can.	Cat.	Mad.	Mur.	Na.
1. Consolidación de los servicios de asistencia jurídica gratuita	•	•		•				
1.1. Refuerzo de infraestructuras y recursos	•	•		•				
1.2. Traducción				•				
2. Formación a los profesionales	•	•		•				
3. Asistencia jurídica ante la discriminación		•	•					
4. Empadronamiento	•	•	•		•			
5. Estudios de la realidad sociojurídica de la inmigración		•						

1. Consolidación de los servicios de asistencia jurídica gratuita

Se han detectado en los planes objeto de análisis en este apartado medidas referentes a la asistencia jurídica gratuita, cuyo contexto es el capítulo III sobre garantías jurídicas de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de febrero. El art. 20 de la misma reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva a los extranjeros. El art. 21 reconoce el derecho al recurso contra los actos administrativos. El art. 22 de esta ley se refiere, por un lado, al derecho a la asistencia jurídica gratuita para todos los extranjeros que se hallen en España y que carezcan de recursos económicos en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o a la expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo, teniendo derecho a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice. Por otro lado, los extranjeros con permiso de residencia que acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar tienen, según esta ley, derecho a la asistencia jurídica gratuita en iguales condiciones que los españoles.

Tres planes, los de Andalucía, Aragón y Canarias, se refieren de diversas maneras, que se reflejan a continuación, a la consolidación del servicio de asistencia jurídica gratuita.

1.1. Refuerzo de infraestructuras y recursos

Es el caso de los tres planes mencionados, que plantean las siguientes medidas:

- Con el objetivo de “posibilitar el ejercicio a la tutela judicial efectiva de los extranjeros y la prestación de asistencia legal”, el plan de Andalucía prevé la creación de un Punto Avanzado en Tarifa y Campo de Gibraltar que preste un servicio “estable y permanente de asesoramiento e información a desplazados inmi-

grantes, documentados o no y demandantes de asilo”, mediante la suscripción de un convenio específico entre la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) / Sur. Este plan estipula, además, el incremento y revisión del número de letrados adscritos al turno de oficio y al servicio de asistencia letrada al detenido y, con el objetivo de posibilitar el asesoramiento jurídico e información integral a inmigrantes, el diseño de una Red de Atención Jurídica Integrada para inmigrantes y la creación de un Servicio de Orientación Jurídica a extranjeros en Colegios de Abogados de Málaga y Sevilla.

- Para “posibilitar el acceso a la información, orientación y atención jurídica a las personas inmigrantes con escasos recursos económicos”, el plan de Aragón se refiere a la consolidación de los Servicios de Asistencia Jurídica actualmente existentes y a “ampliar la cobertura a cabeceras de comarca con mayor presencia de inmigrantes”.
- También en relación con el servicio de asistencia jurídica gratuita, el plan de Canarias, al igual que el plan de Andalucía, incluye alguna medida referente al refuerzo de los recursos disponibles para los turnos de oficio, incluyendo el incremento paulatino de las partidas presupuestarias, así como la elaboración de un “protocolo de coordinación con el Observatorio Canario de Inmigración para el desarrollo de un sistema de indicadores estadísticos” en materia de asistencia jurídica, y la edición de materiales en diferentes idiomas.

1.2. Traducción

En el marco de la asistencia jurídica gratuita, sólo el plan de Canarias hace referencia al servicio de traducción, garantizando “traductores adecuados, bien con medios propios, bien en coordinación con instituciones u organizaciones”. Dentro de su área de intervención sobre “Medidas de carácter general”, este plan plantea, además, “impulsar la disposición de intérpretes, durante las 24 horas del día, para su utilización por todas las oficinas, comisarías de policía o delegaciones oficiales que atienden a extranjeros/as”.

2. Formación a los profesionales

Finalmente, en relación con la asistencia jurídica gratuita, tres planes, el de Andalucía, el de Aragón y el de Canarias, hacen referencia a la formación de los profesionales. El primero plantea la formación especializada en materia de extranjería, para los letrados adscritos a servicios de asistencia letrada al detenido y a los turnos de oficio, para atender con las suficientes garantías a los extranjeros que soliciten la asistencia letrada para la defensa de sus derechos. Para ello estipula en concreto la realización de cursos de formación y especialización en materia de extranjería en los once Colegios de Abogados con sede en la Comunidad Autónoma Andaluza. El plan de Aragón se refiere a “la formación continua de los profesionales encargados de desarrollar los programas de

los Servicios de Asistencia Jurídica”⁹⁸ y el de Canarias habla de la “formación permanente en los turnos de oficio de los Colegios de Abogados de las islas”.

3. Asistencia jurídica ante la discriminación

Dos planes, el de Baleares y el de Canarias, contienen medidas de apoyo jurídico para los inmigrantes que sufren situaciones de discriminación.

El plan de Baleares plantea “el establecimiento de un servicio de apoyo jurídico a las víctimas de agresiones y discriminaciones de carácter étnico a las oficinas de ayuda a las víctimas del delito, en coordinación con las oficinas de información y las asociaciones de inmigrantes, con el fin de hacer valer sus derechos fundamentales”.

De forma similar, el plan de Canarias estipula el “desarrollo y consolidación de la red de Oficinas de Atención a las Víctimas del Delito, en coordinación con otras instituciones y organizaciones, así como adecuación de sus servicios para que puedan prestar apoyo y asesoramiento jurídico básico a los inmigrantes extranjeros, especialmente en aquellos casos en los que son víctima de agresiones y discriminaciones por motivos racistas o xenófobos”. Además, este plan prevé, al igual que lo hacía para la asistencia jurídica gratuita tratada en el punto 1, la edición de materiales en diferentes idiomas, la garantía de la presencia de traductores⁹⁹ y la elaboración de un protocolo de coordinación con el Observatorio Canario de Inmigración para el desarrollo de un sistema de indicadores estadísticos.

Cabe mencionar que el plan de Cataluña, por su parte, se refiere a la realización de charlas con familias de inmigrantes para que tomen conciencia de la importancia de denunciar los incidentes racistas de que sean víctimas, pero no estipula medidas concretas acerca del asesoramiento jurídico al respecto.

4. Empadronamiento

Tres planes, el de Aragón, Baleares y Canarias, abordan la cuestión del empadronamiento como un mecanismo que favorece el ejercicio de algunos derechos sociales. En los tres casos se plantean campañas informativas y de promoción del empadronamiento entre la población inmigrante. En el caso de Aragón, el programa se llama “Tú también cuentas” y está relacionado con la inscripción en el Censo 2001. En el caso de Baleares, la campaña se titula “De inmigrante a ciudadano: Empadrónate”. Canarias plantea el desarrollo de campañas para impulsar el empadronamiento en colaboración con el IMSERSO, las corporaciones locales y los agentes sociales.

⁹⁸ También aborda este aspecto desde el área de intervención de Servicios Sociales al referirse a los servicios de asesoría jurídica.

⁹⁹ Al igual que en el caso de la atención jurídica gratuita, se plantea el servicio “bien en coordinación con otras instituciones u organizaciones”.

En el caso del plan de Madrid, el enfoque es el de la información al respecto en el marco de la atención de los servicios sociales, más que de promoción del mismo.

5. Estudio de la realidad sociojurídica de la inmigración

El plan de Aragón prevé como una de sus medidas la “creación y puesta en marcha de una comisión técnica asesora en materia de derechos y obligaciones de los inmigrantes que suministre información al observatorio permanente”, con el objetivo de conocer, a través de reflexión e investigación, la realidad sociojurídica de la inmigración.

IV.9. COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La última de las grandes áreas de intervención a analizar en este trabajo es la de “Cooperación al desarrollo”. Se trata de un área presente en cinco de los ocho planes autonómicos analizados: Andalucía, Baleares, Canarias¹⁰⁰, Cataluña, Murcia (Cuadro IV.9.1). Las medidas referidas a la cooperación son escasas en los planes en comparación con las otras áreas abordadas hasta ahora. No obstante, puede realizarse una diferenciación entre los mismos, destacando el mayor tratamiento de este tema por parte del plan de Canarias.

Cuadro IV.9.1. Distribución de las medidas relativas a la cooperación al desarrollo	
Plan	Denominación que da el plan al (las) área(s) de intervención de la(s) que proceden las medidas analizadas
Andalucía	• “Cooperación al desarrollo”
Baleares	• “Cooperación”
Canarias	• “Medidas generales: Mejora de las actuaciones en la política de cooperación al desarrollo”
Cataluña	• “Codesarrollo”
Murcia	• “Cooperación al desarrollo”

El análisis de las medidas relativas a la cooperación al desarrollo ha dado lugar a la elaboración de la tipología que se presenta en el Cuadro IV.9.2 y cuyo comentario constituye el objeto de las páginas que siguen. No obstante, antes de continuar, cabe realizar una observación sobre cuáles son las zonas geográficas a las que se refieren los planes a través de sus medidas de cooperación. En algún caso, como el del plan de Baleares, no se concreta esta cuestión. Pero, por ejemplo, el plan de Murcia contiene una medida que, de modo indirecto, define estas zonas: se plantea que se priorizará “en la convocatoria de ayudas de cooperación al desarrollo en el tercer mundo los proyectos ejecutados en los países de origen de los inmigrantes de la región”. Los planes de Andalucía, Cataluña y Canarias sí abordan este aspecto. En el primer caso, las zonas de actuación son “Iberoamérica, Magreb y África Subsahariana”; en el segundo, se trata de “América Latina y Magreb”; y en el tercero, del “África noroccidental”.

¹⁰⁰ El plan de Canarias aborda la cooperación al desarrollo dentro de un capítulo que denomina “Medidas de carácter general”.

Cuadro IV.9.2. Tipología de medidas sobre cooperación al desarrollo y su presencia en los planes autonómicos de integración para inmigrantes

Temas	And.	Bal.	Can.	Cat.	Mur.
1. Apoyo a proyectos de cooperación	•	•	•	•	•
1.1. Proyectos en general	•		•		•
1.2. Proyectos orientados a las mujeres		•	•		
1.3. Otros proyectos específicos				•	
2. Participación de los inmigrantes en los proyectos de cooperación		•	•		
3. Formación en cooperación			•		
4. Articulación y coordinación de la política de cooperación			•		
5. Actuación sobre los potenciales inmigrantes	•		•		
6. Sensibilización a la sociedad de acogida	•				•
7. Otras medidas			•		
7.1. Compromiso 0,7			•		
7.2. Apoyo a procesos políticos			•		
7.3. Estudios			•		
7.4. Fomento del intercambio			•		

El Cuadro IV.9.2 refleja que el tipo de medida más frecuente entre los planes (teniendo en cuenta que sólo cinco de los ocho analizados se refieren a la cooperación al desarrollo) es el apoyo a proyectos. El fomento de la participación de los inmigrantes en las actividades de cooperación relacionadas con sus países de origen, la actuación sobre los potenciales o futuros inmigrantes y la sensibilización de la sociedad de acogida en relación con el tema de la inmigración y la educación para el desarrollo tienen un carácter muy minoritario, abordadas por dos planes. Finalmente, la formación para las actividades de cooperación, las medidas de refuerzo del compromiso de aportar del 0,7% del presupuesto de la Administración para países en vías de desarrollo, la referencia al apoyo a procesos políticos, la realización de estudios y el fomento del intercambio en el ámbito universitario y profesional tienen un carácter excepcional, tratados sólo por un plan.

1. Apoyo a proyectos de cooperación

Los cinco planes que abordan la cooperación al desarrollo contienen medidas de apoyo a proyectos en este ámbito, si bien de naturaleza diversa. Estas diferentes referencias se abordan en los epígrafes que se presentan a continuación.

1.1. Proyectos en general

Entre las medidas analizadas, algunas plantean de un modo genérico el apoyo a la actividad de cooperación y a los proyectos en este terreno. Medidas de este tipo incluyen los planes de Andalucía, Canarias y Murcia, planteando lo siguiente:

- Baleares: “Promoción de acciones pertinentes para que se presenten proyectos de cooperación y desarrollo dirigidos a países más desfavorecidos”.
- Canarias: “Potenciación de las estructuras y programas que promuevan una presencia cada vez más activa del Gobierno de Canarias en los países de procedencia de estos flujos migratorios”.
- Murcia: “Priorizar en la convocatoria de ayudas de cooperación al desarrollo en el tercer mundo los proyectos ejecutados en los países de origen de los inmigrantes de la región”.

1.2. Proyectos orientados a las mujeres

Dos planes, el de Baleares y el de Canarias, contemplan medidas específicas de apoyo a proyectos de cooperación destinados a las mujeres. Las medidas estipuladas en ellos son:

- Baleares: “Promoción de acciones pertinentes para que se presenten proyectos dirigidos al desarrollo, la educación y la formación de la mujer a los países más desfavorecidos”.
- Canarias, con una formulación prácticamente idéntica, plantea “impulsar la elaboración de proyectos de cooperación dirigidos al desarrollo, la educación y la formación profesional de la mujer en los países de origen”. Además, este plan contempla otra medida orientada a potenciar los programas de codesarrollo que prioricen la mejora de las condiciones socioeconómicas de la mujer en los países emisores de inmigración”.

1.3. Otros proyectos específicos

El área de “Codesarrollo” del plan de Cataluña se basa en la presentación de cuatro proyectos de cooperación concretos. Dos de ellos están explícitamente orientados a apoyar la empresa y la actividad económica catalana, tanto en Cataluña como en terceros países. Uno de ellos es el Proyecto Magreb, dirigido a la empresa catalana “para ayudarla a encontrar personal cualificado, conocedor de las dos culturas, magrebí y catalana, con el objetivo de promover la internacionalización y la inversión en el exterior”. El otro es un programa de formación de profesionales tunecinos (a partir de experiencias anteriores de cooperación con este país) en el sector del transporte para que puedan colaborar a medio plazo con empresas catalanas con el fin de facilitar su implantación en el mercado de Túnez.

Las otras dos medidas tienen que ver, por un lado, con la formación de expertos locales en tecnologías energéticas “que puedan desarrollar las tareas de diagnosis y evaluación energética en el sector industrial o de edificios” a partir del establecimiento de una red de expertos y consultores en los 19 países (proyecto “Enerbus-América Latina”) y, por otro, con el estudio de un plan de codesarrollo y retorno voluntario de personas inmigradas en Cataluña a través de la creación de empresas de autoempleo

y/o de cooperativas, promocionando las condiciones económicas y las acciones formativas para que ello sea posible.

2. Participación de los inmigrantes en los proyectos de cooperación

Dos de los planes contemplan medidas cuyo objetivo es fomentar la implicación de los inmigrantes que se encuentran en España en proyectos de cooperación desarrollados en sus países de origen. Se trata de los planes de Baleares y Canarias, con los siguientes planteamientos:

- Baleares: “Promoción de iniciativas para que la población inmigrante de las Illes Balears desarrolle proyectos de cooperación hacia sus países”.
- Canarias: “Desarrollar acciones de sensibilización para que la población inmigrante en Canarias se implique en los proyectos de cooperación hacia sus países de origen”.

3. Formación en cooperación

Las medidas de formación en cooperación tienen un carácter muy minoritario, presentes sólo en el plan de Canarias, que plantea desarrollar “acciones de formación en materia de proyectos de cooperación dirigidos a organizaciones no gubernamentales”.

4. Articulación y coordinación de la política de cooperación

Sólo un plan, el de Canarias, aborda entre sus medidas cuestiones relativas a la articulación y coordinación de la política de cooperación, estipulando lo siguiente:

- Diseño del marco general de una política canaria de cooperación y codesarrollo, con el consenso de los diferentes agentes sociales, de tal manera que: se intensifique la cooperación y coordinación de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ayudas y subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo, y se articulen y coordinen las ayudas y subvenciones de cooperación para el desarrollo, con las acciones programadas por otros sectores y/o departamentos del Gobierno en materia de comercio, turismo, educación y cultura, transportes, salud, acción social al inmigrante, etc. (bolsas de becas para la formación en Canarias de profesionales y especialistas, proyectos de colaboración sanitaria o que pretenden trasladar a pacientes a Canarias para intervenciones médicas de carácter grave y urgente, colaboración entre Universidades para la investigación o el desarrollo tecnológico, etc.), aprovechando mutuamente las sinergias de forma complementaria y combinando intereses propios del sector privado, del campo humanitario y del sector público.

- Intensificar la cooperación y coordinación de la Comunidad Autónoma de Canarias con el Gobierno central en materia de ayudas y subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo, prestando mayor atención a las zonas y territorios del Africa noroccidental emisores de flujos migratorios.
- Instar al Gobierno del Estado para que, junto a los órganos de la Unión Europea y al resto de organismos internacionales con incidencia en esta materia, mejoren la eficacia de las intervenciones programadas, ampliando éstas en función de objetivos e intereses comunes consensuados entre los agentes y gobiernos participantes.
- Promover la cooperación entre las Administraciones públicas canarias y las federaciones o confederaciones de entidades de cooperación al desarrollo, en materia de ayudas y subvenciones para proyectos de cooperación.

5. Actuación sobre los potenciales inmigrantes

Dos planes, de modo muy distinto, contemplan medidas a desarrollar en los países de origen orientadas a los potenciales o futuros inmigrantes. Se trata de los planes de Andalucía y Canarias; el primero, refiriéndose a la intermediación para la incorporación temporal al mercado de trabajo español y, el segundo, desmotivando la “inmigración clandestina”. Las medias son las siguientes:

- Andalucía: “Posibles actuaciones de formación y capacitación en origen de recursos humanos que accederán al mercado laboral andaluz, de forma temporal y mediante un contrato de trabajo, además de informarles sobre la realidad cultural, social, política, etc., de nuestra región”; “crear, en origen, servicios de orientación e información laboral para los potenciales inmigrantes a Andalucía y estudiar la posibilidad de instrumentar, en colaboración con la Administración competente, servicios de intermediación para la búsqueda de empleo”.
- Canarias: “Apoyo a las acciones de difusión de información en los países de origen sobre los riesgos de la inmigración clandestina, aprovechando para ello la red de instituciones, asociaciones de personas inmigrantes establecidas en Canarias, entidades y establecimientos con los que se lleva a cabo la cooperación para el desarrollo”.

6. Sensibilización a la sociedad de acogida

Igualmente dos planes, en este caso el de Andalucía y Murcia, contemplan en sus áreas de cooperación al desarrollo medidas referidas a la sensibilización de la sociedad de acogida en relación con la inmigración.

- Andalucía: “Programa de educación para el desarrollo, sensibilización y concienciación de los diferentes agentes y de la sociedad andaluza en general sobre la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural”.

- Murcia: “Jornadas y campañas de sensibilización de la sociedad murciana sobre la realidad de los países de origen de los inmigrantes de la región”.

7. Otras medidas

Finalmente, cabe mencionar cuatro medidas contempladas en el plan de Canarias que hacen referencia al compromiso de destinar el 0,7% a países en vías de desarrollo, al apoyo a la normalización política en el Sahara Occidental, a la realización de un estudio en materia de cooperación y al fomento del intercambio en el ámbito profesional y universitario. Dichas medidas plantean:

- “Reforzar el compromiso de acelerar la consecución progresiva del 0,7 por ciento de los presupuestos de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias en políticas de cooperación al desarrollo, de tal manera que para el año 2004 se haya alcanzado el objetivo”.
- “Impulso al proceso de normalización política en el Sahara Occidental, participando activamente en las iniciativas internacionales con tal fin”.
- “Realización por parte de la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo de un estudio sobre la cooperación canaria con los países del norte y occidente de África, con propuestas para su mejora”.
- “Impulsar el intercambio de los sectores universitarios y profesionales entre España y los países en vías de desarrollo”.

IV.10. GESTIÓN DE FLUJOS Y REGULARIZACIÓN

A lo largo del análisis de las medidas contempladas por los ocho planes (y un acuerdo) para la integración social de las personas inmigrantes se han identificado algunas de ellas que, desde diferentes áreas de intervención de los planes, hacen referencia a la gestión de flujos migratorios y al proceso de regularización. No todos los planes contienen este tipo de medidas. Se trata de los planes de Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León. Como refleja el Cuadro IV.10.1, las áreas vinculadas a la inserción laboral suelen ser el ámbito desde donde se tratan las medidas que constituyen el objeto de análisis de este apartado. No obstante, en el caso de algunos planes, el tema de la gestión de flujos y / o la regularización se aborda desde otras áreas, como el de Cataluña a través de su área de “Colaboración institucional”, además de la referida al empleo, y el de Canarias, dentro de las “Medidas generales”.

Cuadro IV.10.1. Distribución de las medidas relativas a gestión de flujos y regularización	
Plan	Áreas de intervención de procedencia de las medidas (denominación en el plan)
Aragón	• “Empleo y Formación”
Canarias	• “Medidas de carácter general: participación en la regulación y determinación de los flujos migratorios”
Cataluña	• “Incorporación al mercado laboral” • “Colaboración institucional”
Navarra	• “Inserción laboral, regulación y formación”
A. Castilla y León	

El grupo de medidas a las que se refiere este apartado ha sido clasificado según la tipología que se presenta en el Cuadro IV.10.2. La misma divide a las medidas en dos categorías: las que hacen referencia al acceso y tramitación del permiso de trabajo y residencia y las que abordan la cuestión del contingente.

Cuadro IV.10.2. Tipología de medidas sobre gestión de flujos y regularización y su presencia en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes					
Tema	Ara.	Can.	Cat.	Na.	C y L.
1. Acceso y tramitación del permiso de trabajo y residencia	•		•	•	•
2. Contingente	•	•	•	•	

1. Acceso y tramitación del permiso de trabajo y residencia

Puede identificarse un primer tipo de medidas que aborda distintos aspectos sobre el acceso y tramitación del permiso de trabajo y residencia, orientadas, por lo general, a la agilización de dicho proceso. Estas medidas están presentes en los planes de Aragón, Cataluña, Navarra y el Acuerdo de Castilla y León.

- El plan de Aragón habla de “mantener estructuras de intermediación laboral y de información y tramitación de la documentación para el acceso al trabajo”.
- El Acuerdo de Castilla y León plantea “agilizar los procesos de tramitación administrativa y regularización”.
- El plan de Cataluña prevé un sistema de información trimestral sobre “demandantes de empleo y ofertas no cubiertas” que se tendrían en cuenta a la hora de conceder o denegar permisos de trabajo que se tramitan por la vía ordinaria. Se trata de “confeccionar unas certificaciones trimestrales que especifican las profesiones en las que hay una dificultad importante de encontrar candidatos idóneos con el fin de proveer las ofertas presentadas por las empresas”. Además, este plan hace referencia a la intermediación y selección laboral en origen como servicio dirigido a las empresas catalanas (Red XILA), basado en la “creación de oficinas exteriores de selección e implantación de un sistema administrativo o de trámites que, con la colaboración de la Administración del Estado en alguno de sus aspectos, hagan posible que, además de la selección, se consiga una obtención rápida del permiso de residencia y trabajo”. Se prevé crear a lo largo de tres fases, cada una durante el período de un año, una red de oficinas en Varsovia, Tánger, Quito, Bucarest, Kiev, Santo Domingo, Bogotá, Lima, San Petesburgo y Ljubljana¹⁰¹.

Asimismo, el plan catalán contiene una medida que pretende agilizar el proceso de reagrupación familiar, facilitando la información y los trámites al respecto desde la red de oficinas de Bienestar Social, “con el fin de evitar a los inmigrantes el desplazamiento a las sedes de las subdelegaciones del Gobierno del Estado en las capitales de provincia”¹⁰².

- Por su parte, el plan de Navarra, con un enfoque abierto en este ámbito, además de estipular el establecimiento, mediante los instrumentos jurídicos oportunos, de “mecanismos de cooperación entre la Administración foral y la estatal para lograr una efectiva colaboración en acceso a la información administrativa sobre flujos y permisos de trabajo y residencia”, plantea “favorecer políticas migratorias y de control de los flujos adecuadas a la situación del mercado de trabajo en Navarra que faciliten la regularidad de las situaciones y eviten la clandestinización de personas”. En ese marco, el plan de Navarra estipula, por un lado, que el

¹⁰¹ Ambas medidas presentes en el área “Incorporación al mercado laboral” del plan.

¹⁰² Área de “Colaboración institucional” del plan.

Gobierno de esta región proponga, a través del Consejo Superior de Política de Inmigración del que forma parte, “el estudio de la viabilidad del visado para la búsqueda de empleo” y, por otro, que se propicien las políticas de regularización progresiva de la población inmigrante por la vía ordinaria.

2. Contingente

En segundo lugar, existen medidas que abordan el tema del contingente y el papel de la Administración autonómica en la determinación del mismo, contempladas en los cuatro planes considerados en este capítulo. Los planteamientos son los siguientes:

- El plan de Aragón se refiere a una participación activa y eficaz en la determinación del mismo a través de la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM, a partir de la “cuantificación de las ofertas de empleo y sus características, sectores de actividad y localidades de destino que no puedan ser cubiertas por mano de obra nacional o extranjera”.
- El plan de Canarias plantea la “elaboración de propuestas al Gobierno central y al Consejo Superior de Política de Inmigración por parte del Gobierno de Canarias y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Canarias, a través de las comisiones insulares y provinciales, en las que se especifiquen el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los / las trabajadores / as de cara a la participación en la política de determinación de los contingentes anuales (cupos) y de trabajadores / as de temporada”.
- El plan de Cataluña prevé, como otro de los objetivos del sistema de información trimestral sobre ofertas de trabajo no cubiertas tratado en el punto anterior, su utilización para elaborar la propuesta anual a efectos de establecer el contingente.
- El plan de Navarra va más allá, reflejando la necesidad de cambio en la política de contingente, planteando que “se instará al Gobierno de España a que desarrolle una política de contingentes, adecuada a la situación del mercado de trabajo, que no limite las posibilidades de empleo a sectores restringidos”.

Cabe finalizar haciendo una referencia a una medida existente en el Acuerdo de Castilla y León, que no se encuadra en los apartados anteriores, que se refiere a la “cooperación para evitar el tráfico de mano de obra ilegal y las redes ilícitas promoviendo la denuncia de situaciones ilegales”.

IV.11. OTROS TEMAS

Como aspecto final en el análisis de las medidas de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes, se ha considerado oportuno incorporar algunas referencias, presentes en los mismos, a dos temas diferentes: por un lado, medidas sobre investigación y conocimiento del fenómeno migratorio que no mantienen una relación exclusiva con alguna de las áreas de intervención abordadas y por tanto no han sido mencionadas hasta ahora y, por otro, medidas referentes a la formación y sensibilización de la policía, especialmente la local, en materia de inmigración, algo que varios planes incluyen.

1. Investigación y conocimiento del fenómeno migratorio

Cabe señalar, en primer lugar, que la mayor parte de los planes contemplan acciones de investigación y conocimiento en el marco de varias de las diferentes áreas de intervención a las que se refieren. No obstante, existen tres planes que contemplan un área específica al respecto. Se trata del plan de Andalucía, con un área de intervención titulada “Formación¹⁰³ e investigación”; el plan de Cataluña con un área sobre “Conocimiento del hecho migratorio”; y el plan de Madrid con un capítulo sobre “Prospectiva e investigación”. Además, el plan de Canarias, dentro de su área de “Medidas de carácter general”, incluye un apartado denominado “Mejor conocimiento de los flujos migratorios y los / as extranjeros / as residentes en Canarias, así como sobre las actitudes y comportamientos de discriminación”.

En los capítulos que se han presentado, se han incluido medidas de investigación y conocimiento vinculadas al contenido de cada uno de ellos, pertenecientes tanto a las diferentes áreas de intervención que contemplan todos los planes como a las áreas específicas sobre investigación que incluyen alguno de ellos¹⁰⁴. En este apartado se incluyen otras medidas de investigación y conocimiento del hecho migratorio, de una u otra procedencia, que, por las razones mencionadas más arriba, no han sido incluidas en los anteriores capítulos. Se trata, en definitiva, de medidas con un carácter más general.

A) Referencias a los Observatorios Permanentes y a otras redes estables de información

Entre las medidas orientadas al estudio y conocimiento del fenómeno migratorio, existen algunas que hacen referencia a los Observatorios Permanentes para la Inmigración, bien como instrumento a crear o a potenciar. Los planes de Andalucía, Baleares, Canarias y Murcia contienen medidas de este tipo.

En el caso de los planes de Baleares y Canarias se habla de la creación de un Observatorio, planteando las siguientes medidas:

¹⁰³ Se refiere a la formación a los profesionales.

¹⁰⁴ Por ejemplo, hay algunas medidas del área “Formación e investigación” del plan de Andalucía que, al hacer referencia al ámbito del empleo, han sido incluidas en dicho capítulo y, por tanto, no serán consideradas en éste.

- El plan de Baleares se refiere a la “creación del Observatorio Permanente de la Inmigración”, “implementación del cuestionario OPI” y “formación y apoyo a la red de atención primaria y entidades colaboradoras como responsables de su aplicación”¹⁰⁵.
- El plan de Canarias plantea la creación de un Observatorio Canario de Inmigración, en el marco del dispositivo general de esa naturaleza de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, desarrollando convenios y protocolización de las redes de información necesarias para el Observatorio y estableciendo el programa de trabajo del mismo¹⁰⁶.

Los planes de Andalucía y Murcia contienen medidas orientadas a desarrollar o mantener los observatorios ya existentes:

- El plan de Andalucía se refiere al “desarrollo y coordinación del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones con la función de aglutinar y difundir información cuantitativa y cualitativa existente sobre el fenómeno y su evolución”¹⁰⁷.
- El plan de Murcia estipula una medida de “mantenimiento del Observatorio Permanente de la Inmigración”.

Se han identificado también otras medidas en los planes sobre el desarrollo de redes o sistemas estables de conocimiento e información sobre la inmigración. Los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Murcia contienen medidas a este respecto, que son las siguientes:

- Andalucía: “Establecer un convenio de colaboración con el Instituto de Estadística de Andalucía para favorecer el acceso a fuentes de información sobre el fenómeno de la inmigración”; “poner en marcha un boletín informativo sobre la inmigración en Andalucía que difunda periódicamente los principales datos conocidos sobre el fenómeno de la inmigración”; “creación de una página web para difundir información relativa al ámbito de las competencias de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, en la que tendrá especial entidad el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones”; “creación de un grupo de expertos en materia de inmigración que puedan enriquecer con su conocimiento las políticas dirigidas a favorecer la integración de la población inmigrante en la sociedad andaluza”.

¹⁰⁵ Medida englobada bajo el objetivo “Diseñar, desplegar y ejecutar una política global en materia de inmigración”.

¹⁰⁶ Apartado “Mejor conocimiento de los flujos migratorios y los/as extranjeros/as residentes en Canarias, así como sobre las actitudes y comportamientos de discriminación”, dentro del área de intervención “Medidas de carácter general” del plan. A este apartado pertenecen todas las medidas aquí tratadas sobre investigación y conocimiento.

¹⁰⁷ Área de “Formación e investigación” del plan. Todas las medidas del plan de Andalucía analizadas en este apartado pertenecen a dicho área.

- Bajo el objetivo de desarrollar un sistema sensible de información permanente que detecte las necesidades emergentes en la Comunidad Autónoma de Aragón, el plan de esta región estipula las siguientes medidas: “Definir los procesos y la metodología para el análisis de las condiciones laborales, sanitarias, de vivienda, educativas, de empleo y sociales que tiene la población inmigrante en Aragón; desarrollar indicadores sensibles a los cambios demográficos y sociales que apoyen la toma de decisiones; establecer instrumentos que permitan la difusión periódica de la información”¹⁰⁸.
- Canarias: “Diseño del proyecto y protocolos que permitan establecer un sistema de información sobre las denuncias y delitos de carácter racista o xenófobo en diferentes sectores (empleo, consumo, etc.)”.
- El plan de Cataluña se refiere al desarrollo del Observatorio de la Integración Social de los Inmigrantes, con los objetivos de: determinar la situación actual y la evolución de los flujos migratorios, establecer los patrones de comportamiento sociológico de la población inmigrante, determinar las necesidades sociales de la inmigración y establecer la adecuación de los recursos sociales a las necesidades del territorio. Además, contiene otra medida sobre el mantenimiento de un sistema de indicadores, datos y estadísticas sobre la inmigración para “facilitar una visión global y con una objetividad máxima sobre la realidad de la inmigración extranjera en Cataluña”¹⁰⁹.
- Murcia: “Mantenimiento y ampliación de la red de situación de la integración social de los inmigrantes”.
- Finalmente, cabe mencionar el Observatorio Regional contra el Racismo y la Intolerancia señalado en el plan de Madrid, en el ámbito de la sensibilización social.

B) Otras investigaciones y actividades orientadas al conocimiento en temas de inmigración

Existen otro tipo de medidas sobre el conocimiento del fenómeno migratorio de carácter más puntual, presentes en los planes de Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra y, especialmente, en el plan de Andalucía.

- Este plan plantea varias medidas como la promoción de la actividad investigadora sobre el fenómeno de la inmigración, la financiación de programas de investigación y análisis sobre la inmigración y las experiencias en integración social, la realización de estudios de evaluación de actuaciones desarrolladas en el ámbito de la inmigración, la organización de encuentros que posibiliten el intercambio de experiencias investigadoras o de intervención en el ámbito de la

¹⁰⁸ Medida que pertenece al área “Sensibilización” del plan de Aragón.

¹⁰⁹ Medidas pertenecientes al área de “Conocimiento del hecho migratorio” del plan.

inmigración y la publicación de los resultados de investigaciones de interés sobre el fenómeno de la inmigración.

Además, contiene un listado relativamente amplio de los estudios concretos a realizar: clarificación estadística de la población extranjera e inmigrante en Andalucía por sexo y país de procedencia, así como su evolución en las últimas décadas y las tendencias más destacables; descripción de las estrategias migratorias de las mujeres inmigrantes, lo que incluye las gestiones para llegar a Andalucía así como las realizadas una vez aquí para prolongar la estancia o para volver a su país, analizando el papel de los distintos actores sociales implicados: distinción entre tráfico e inmigración de mujeres, estudio específico del fenómeno de la reagrupación familiar; estudio interdisciplinar que describa el comportamiento en cuanto a la salud sexual y reproductora de las mujeres inmigrantes como punto de partida para analizar los condicionantes étnicos y religiosos de las mujeres inmigrantes y las repercusiones para su salud física y su integración social y familiar; estudio sobre la incidencia de la violencia doméstica sobre la población inmigrante; descripción de las autopercepciones de la población de mujeres inmigrantes, analizando las vivencias personales del proceso migratorio y los mecanismos de inserción social que conlleva.

- Aragón: “Realizar un estudio en profundidad sobre la situación de las mujeres inmigrantes en Aragón”¹¹⁰.
- Canarias: “Realización de investigaciones e intercambios de conocimientos sobre los movimientos migratorios con mayor incidencia en Canarias, así como sobre los factores que inciden en el rechazo a la población inmigrante. En este sentido, se tendrán especialmente presentes las cuestiones de género en el desarrollo investigador”.
- Cataluña: “Encuesta cualitativa interdisciplinar y prospectiva dirigida a expertos que refleje las tendencias de la evolución de los grandes temas de la sociedad catalana con vistas al futuro, según los retos que plantea la interculturalidad”¹¹¹; “estudiar los fenómenos de la victimización, la opinión y los sentimientos de seguridad de los diversos grupos de inmigrantes, para conocer cuál es la “cifra negra” de delitos que sufren estos grupos, los niveles de denuncia y la percepción subjetiva que manifiestan sobre determinadas cuestiones relevantes para el campo de la seguridad pública”, especialmente en la región metropolitana ¹¹².

El plan de Madrid, en su capítulo sobre “Prospectiva e investigación”, plantea realizar estudios sobre el “papel de la mujer en la integración social del inmigrante” y sobre los inmigrantes adolescentes.

¹¹⁰ Medida del área “Servicios Sociales” del plan.

¹¹¹ Medida perteneciente al área “Identidad y cultura catalanas” del plan.

¹¹² Medida perteneciente al área de “Sensibilización” del plan catalán.

El plan de Murcia estipula una medida general sobre “elaboración de estudios y trabajos técnicos en materia de inmigración”¹¹³.

Por último, el plan de Navarra plantea el fomento de la investigación sobre temas relacionados con la sensibilización social¹¹⁴.

2. Formación de la policía

Además de hacer referencia a la formación y sensibilización de los funcionarios de la Administración pública que tratan y atienden al colectivo de inmigrantes, varios planes contienen medidas de sensibilización y formación a los policías, especialmente los pertenecientes a los cuerpos de policía local, aspecto con el que cabe concluir la revisión de las medidas. Tal es el caso, por ejemplo, de los planes de Canarias, Cataluña y Madrid, que destinan una mayor atención a este aspecto, siendo los planteamientos los siguientes:

- Canarias (dentro de sus “Medidas generales”): desarrollo de módulos relacionados con la inmigración y el trato con las personas inmigrantes en los programas de formación permanente de los agentes de las policías locales, incluyendo la realización de encuentros interdepartamentales para analizar las problemáticas de las personas inmigrantes extranjeras en Canarias y dar a conocer los recursos disponibles para su atención e integración social; realización de seminarios monográficos sobre aspectos concretos en relación a la inmigración (problemática de los/as menores, redes para la explotación sexual de las mujeres, redes para la explotación laboral, etc.) dentro del Plan de Actividades de la Academia Canaria de Seguridad; oferta de cursos de aprendizaje de idiomas a los policías locales, en colaboración con las Escuelas Oficiales de Idiomas.
- Cataluña (área de “Sensibilización”): “Preparación de un breafing dirigido a las regiones policiales en el que se incida en la necesidad de ser especialmente cuidadoso en el lenguaje utilizado con las personas inmigrantes y ser especialmente sensible en el momento de dar el plus de información que el inmigrante puede necesitar. Se trata de hacer explícito el rechazo de comportamientos discriminatorios”.

De modo complementario, este plan plantea dos medidas relacionadas con la imagen de la policía ante los inmigrantes: realización de un tríptico para la población inmigrante sobre los mozos de escuadra y los servicios que ofrece “creando un clima de confianza a fin de que se rompa la visión de cuerpo represor que a menudo estas personas tienen de la policía a raíz de su experiencia en sus países de origen”¹¹⁵; y dar a conocer a ONG y las asociaciones de minorías étnicas a través de visitas las actuaciones a realizar en el campo de la formación policial en materia de inmigración, los contenidos del curso de formación básica sobre diversidad cultural realizado en la Escuela de Policía de Cataluña, participación en proyectos, seminarios...

¹¹³ Medida del “Área social” del plan.

¹¹⁴ Medida del área “Sensibilización social” del plan.

¹¹⁵ Medida que ha sido comentada en el apartado IV.7.

- El plan de Madrid, en su apartado “Otros programas”, contiene un programa específico de formación de las policías locales, con la finalidad de “sensibilizar a la policía local con el problema humano de los inmigrantes; conocer la legislación en esta materia, proporcionar a la policía información sobre los países de origen, situación social del inmigrante en su país, idiomas más comunes, religión, etc.; y entrenar a la policía local en las intervenciones prácticas más usuales con los inmigrantes”.

Finalizado en este punto el análisis pormenorizado de las medidas contempladas en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes, se da paso ahora a las conclusiones finales sobre el contenido de los mismos, lo que constituye el objeto del siguiente y último capítulo.

V. CONCLUSIONES

Los procesos migratorios están cobrando una creciente importancia, en el contexto de la llamada globalización, en gran parte de los países más industrializados. En España, a pesar de que la cifra de residentes extranjeros se sitúa en un 4% de la población total, según las cifras del Censo de 2001 -y en un 3% si de ellos descontamos los provenientes de la Unión Europea y de América del Norte-, cifra inferior a las de otros países de nuestro entorno, el que la población extranjera se haya multiplicado por más de tres en la última década apunta la creciente importancia del fenómeno migratorio en nuestro país que, previsiblemente, irá aumentando en el futuro inmediato.

Las políticas para la integración social de las personas inmigrantes son un instrumento esencial para conseguir que las migraciones sean un proceso “civilizatorio” por su aportación a la conformación de todas las culturas y no una realidad de exclusión social, explotación laboral, racismo y xenofobia. Con este objetivo, tras una revisión de la política europea para la integración de las personas inmigrantes, así como de los planes al respecto desarrollados en España a nivel estatal, el presente estudio se ha centrado en el análisis, por un lado, del conjunto de los planes elaborados por las CC.AA., prestando atención a diversos factores relevantes en su valoración global y, por otro, de las medidas de actuación estipuladas en los mismos.

Se pretende con este trabajo ofrecer una información sistematizada y comparable de las características, estructura y contenidos de los distintos planes, bajo la consideración de que son un marco político de especial importancia para la cohesión social y territorial de nuestro país, que puede y debe mejorarse en el futuro, en un proceso dinámico que requiere no sólo garantizar la suficiencia y eficiencia de las medidas adoptadas, sino la coordinación de las distintas Administraciones públicas y la participación de los agentes sociales. De forma sintética, los principales resultados de esta investigación se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. El fenómeno de la inmigración ha cobrado una importancia creciente en España en los últimos años, y en relación con ello, fundamentalmente a partir de 2001, diversas Comunidades Autónomas han elaborado planes para la integración social de las personas inmigrantes. Este hecho puede valorarse positivamente como respuesta integrada a las nuevas necesidades planteadas. Se trata de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña Madrid, Murcia y Navarra. En el caso de Cataluña, el vigente es el segundo plan, tras el primero aprobado a principio de los noventa. Los planes tienen un carácter plurianual y están liderados de modo mayoritario por las Consejerías o Departamentos vinculados a los asuntos sociales, servicios sociales, bienestar social o política social. En los casos de Andalucía y Cataluña, la responsabilidad máxima recae, respectivamente, sobre la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de la Gobernación y sobre la Secretaría de Inmigración del Departamento de Presidencia.

Además, en Castilla y León se ha aprobado un Acuerdo para la Integración Social y laboral de la población inmigrante en el marco del Acuerdo para el Impulso del Diá-

logo Social de esta región que, por el ámbito al que se refiere, ha sido considerado en el análisis de las medidas sobre empleo y formación.

Durante el período de realización del estudio, otras Comunidades se encontraban en fase de elaboración de planes de esta naturaleza, como es el caso de la Comunidad Valenciana, La Rioja y el País Vasco, lo que refleja que este tipo de planes parece constituirse como una **tendencia** creciente en el marco de la descentralización de competencias hacia las Comunidades Autónomas en ámbitos que tocan de lleno el terreno de la integración de la población inmigrante, como es el empleo, la salud o la educación.

2. Los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes surgen en un contexto de **política restrictiva** de inmigración, tanto a nivel nacional como europeo, que inevitablemente constituye el marco de desarrollo de los mismos. La descentralización de competencias en España del ámbito estatal al autonómico ha abierto el terreno a las Comunidades Autónomas para la formulación y desarrollo de medidas para la integración de los inmigrantes de un modo más o menos integrado, según los casos. No obstante, los mecanismos de concesión de permisos de trabajo y residencia, que determinan las posibilidades de estancia y trabajo de manera regular para las personas inmigrantes, son un ámbito de competencia estatal que **condiciona en muchos aspectos el alcance de las medidas autonómicas para su integración social** y así es explícitamente reconocido en la mayor parte de los planes.

En este sentido, si bien los planes autonómicos, por su naturaleza, desarrollan medidas al nivel que por su ámbito competencial les corresponde con las limitaciones señaladas, existen algunos casos en los que, además, se hace una llamada de atención para realizar cambios en la política estatal que favorezcan el proceso de integración social de las personas inmigrantes. Es cierto, no obstante, que la descentralización de competencias abre cierto margen de maniobra, que los Gobiernos regionales podrían explorar en mayor medida, para ampliar la cobertura de los servicios a un sector de la población inmigrante que quedaría excluida de muchos de ellos, como es el caso de los inmigrantes en situación irregular. En la definición de los servicios básicos y especializados de los Servicios Sociales, por ejemplo, se juega una parte importante de esta cuestión.

3. Los planes autonómicos analizados comparten, en la mayoría de los casos, una **estructura general común** caracterizada por: una introducción y presentación del plan, la aportación de datos estadísticos que dan una panorámica de la inmigración en la región, una descripción del marco normativo, la formulación de los objetivos y filosofía general del plan, un gran apartado constituido por las medidas a desarrollar, estructuradas por áreas de intervención, y, finalmente, algunas referencias a la coordinación, evaluación y seguimiento.

Un hecho a resaltar es que **sólo la mitad de los planes contiene una dotación presupuestaria**, lo que implica la ausencia de un elemento esencial para su puesta en práctica y pone en entredicho la voluntad real de aplicación de este tipo de políticas por parte de algunas Administraciones autonómicas.

4. Los planes autonómicos contemplan medidas enmarcadas en una serie de **áreas de intervención** que son, en gran parte, comunes para todos ellos, si bien el número de áreas en cada uno difiere y existen algunas particularidades. Las áreas de empleo, formación, educación, vivienda y salud están presentes en todos los planes analizados. Otro área prácticamente común es la de servicios sociales. La excepción es el plan de Cataluña, que no contempla un área con este título, si bien incluye medidas al respecto dispersas por otras áreas como la de “Participación ciudadana” y “Colaboración institucional”. El plan de Murcia, por su parte, contempla un “Área social” que aborda una diversidad de cuestiones y, entre ellas, a los servicios y recursos sociales.

La mayor parte de los planes tienen un área específica sobre sensibilización y los que no, como en el caso de Murcia o Baleares, contemplan medidas al respecto en el marco de otras áreas como, respectivamente, la mencionada “Área social” o la de “Cultura y convivencia”. Además, existen otras áreas en algunos planes sobre cultura, atención jurídica, cooperación al desarrollo, formación a los profesionales, conocimiento del fenómeno migratorio, estando las medidas en otros casos, en relación con estas dos últimas cuestiones, dispersas en otras áreas de intervención.

El peso de las áreas, teniendo en cuenta el número de medidas contempladas en cada una de ellas, sigue un pauta común -no sin algunas excepciones y con particularidades que han sido señaladas en el apartado III.4.2-, siendo las más importantes las de servicios y recursos sociales, educación, a las que le sigue las de empleo y formación. El área de vivienda tiene en los planes un peso relativamente pequeño y el del área de salud es algo mayor, pero menor que el de las áreas anteriores.

Finalmente, cabe señalar la existencia, en tres de los planes, de áreas de intervención referidas a colectivos específicos. Se trata del área de menores en el plan de Canarias, Cataluña y Murcia, el área de género o mujer en los dos últimos, y el área de juventud en el plan de Murcia. No quiere decir esto que el resto de los planes no hagan referencia a dichos colectivos, sino que no destinan un área específica al respecto, estipulando medidas en otras áreas, especialmente en la de servicios sociales.

Si se toma en consideración los apuntes que realiza la comunicación de la Comisión Europea recientemente aprobada en materia de integración social de los inmigrantes (junio de 2003), así como las conclusiones del posterior Consejo Europeo de Salónica –tratados en el apartado II.2 de esta investigación -puede observarse que los planes autonómicos analizados responden a la multidimensionalidad de las políticas defendida en dicho documento, planteando la actuación desde diversas áreas de intervención.

5. Los planes autonómicos objeto de estudio tienden a reconocer, a través de sus principios y filosofía general -recogida en apartados específicos-, el **carácter bidireccional del proceso de integración social**, que implica tanto a las personas inmigrantes como a la sociedad de acogida, siendo necesario, por tanto, el desarrollo de medidas orientadas a ambas partes. Así, unos y otros se constituyen como destinatarios de estos planes. De este modo, los planes autonómicos parecen recoger, por lo general, el enfoque reflejado por la Comisión Europea (entre otros documentos, fundamentalmente en la

comunicación de 2000 y en la de 2003) y contrastan con la perspectiva más bien unidireccional sobre el proceso de integración contenida en el Programa GRECO, programa de ámbito estatal vigente en España.

En este marco, las acciones de sensibilización constituyen una parte esencial de los planes y, si bien las medidas concretas de carácter adaptativo por parte de la sociedad de acogida ante la nueva realidad están presentes en los mismos, tienen una importancia relativamente menor. La actuación sobre la sociedad de acogida que se deriva de la concepción bidireccional del proceso de integración social no termina en las acciones de sensibilización para el fomento de la interculturalidad, y la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. Dicho enfoque implica que la sociedad de acogida también debe adaptarse, desarrollando los planes medidas que concreten qué aspectos nuevos la sociedad de acogida va a incorporar o qué cambios va a realizar en su funcionamiento en respuesta a la bidireccionalidad del proceso de integración. Los servicios de traducción en diversos ámbitos, como la sanidad, los servicios sociales, los servicios regionales de empleo o los planes de acogida educativa, constituyen algunos ejemplos que reflejan este enfoque. Son este tipo de medidas las que en un futuro deberían verse reforzadas en las políticas de integración en el ámbito de la inmigración, sin olvidar, claro está, la importancia de la sensibilización social.

6. Los apartados que reflejan la filosofía general de los planes hacen referencia, en muchos casos en forma de “lista”, a lo que se ha denominado en la investigación **“principios generales”** y **“principios operativos”** y que resultan en gran parte comunes a todos ellos. El primer tipo de principio aborda el concepto de integración social y el segundo tiene que ver con el desarrollo de la acción para dicha integración.

Los principios generales presentes en los planes son los siguientes: *igualdad*, en el sentido de equiparación de derechos, deberes y oportunidades con la población autóctona (con las limitaciones que marca la política estatal señaladas en el punto 2); *normalización*, fomentando la integración de la población inmigrante en los sistemas generales de prestación de servicios, desarrollando las adaptaciones necesarias para su adecuada atención; *integralidad y transversalidad*, que significa la adopción de un enfoque multidimensional de la integración social, asumiendo la acción desde los distintos ámbitos de intervención –lo que afecta de manera transversal a la Administración responsable- en respuesta al conjunto de necesidades de la población inmigrante (contemplando así distintas áreas de intervención); *globalidad*, lo que, desde el enfoque bidireccional de la integración social, sitúa como destinatarios del plan no sólo a las personas inmigrantes, sino a la sociedad de acogida en general, teniendo en cuenta sus diferentes sectores (agentes y organizaciones sociales, profesionales, medios de comunicación...); e *interculturalidad*, como perspectiva sobre la interacción entre los inmigrantes y la sociedad de acogida.

Los principios operativos: *participación* de los agentes y organizaciones sociales y civiles, y entre ellas las formadas por la población inmigrante, en el diseño y desarrollo de las políticas de integración; *responsabilidad pública y corresponsabilidad social* en las políticas adoptadas; *descentralización*, teniendo en cuenta el papel importante de la Administración Local en la implementación de las medidas de integración; y *coordinación*,

como un elemento indispensable, considerando la participación de diversos sectores sociales en este tipo de planes.

7. En relación con el principio de **normalización**, entendido como la participación de la población inmigrante en los sistemas generales de prestación de servicios, los planes autonómicos señalan su compatibilidad con la atención específica de determinadas necesidades, al menos a corto plazo, desarrollando, de hecho, medidas en ambos sentidos. Si bien algunos de los planes plantean, en la definición de este principio, que el establecimiento de redes paralelas resultaría un obstáculo para la integración, algunas de las medidas estipuladas en ellos, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, no parecen responder a esta idea. Esta es una cuestión sobre la que se recomienda prestar especial atención en la elaboración de futuras políticas integrales en el ámbito de la inmigración.

8. En el análisis global y comparativo de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes se ha tenido en cuenta la consideración por parte de los mismos de lo que se ha llamado “**factores complementarios en la formulación de las actuaciones**”, que son: la definición de los organismos responsables de las mismas, el calendario de ejecución, los indicadores de evaluación, la población objetivo, los recursos económicos, materiales y humanos necesarios, los objetivos de cobertura, la prioridad de las actuaciones y su grado de realización.

En relación a ellos, todos los planes se refieren a los organismos responsables de las actuaciones diferenciando, en algunos casos, entre los organismos responsables propiamente dichos (Consejería o Departamento de la Administración autonómica) y los colaboradores o gestores (Administración local, agentes sociales, ONG...). El calendario de ejecución está presente en la mayor parte de los planes; no obstante, por lo general, con un escaso nivel de detalle. Sólo la mitad de los mismos contemplan indicadores de evaluación de las medidas y la definición sistemática de la población objetivo, es una cuestión minoritaria. Finalmente, tienen un carácter más bien excepcional la especificación de los recursos necesarios, la determinación de los objetivos de cobertura, así como de la prioridad de las medidas; elementos que tienen una gran utilidad para discriminar las aportaciones novedosas de los planes de aquellas actuaciones ya existentes, y permitir un adecuado seguimiento de su implementación.

La referencia a estos aspectos en relación con las medidas estipuladas por parte de los futuros planes es una cuestión de importancia que implica un trabajo de concreción en relación con su puesta en práctica, y con las tareas de seguimiento y evaluación.

9. No en todos los casos los planes se basan en un **estudio específico de diagnóstico de partida para determinar las necesidades** a atender, realizando un análisis en profundidad de las características de población inmigrante de la región, así como de su situación en cuanto a la integración social en diversos ámbitos como empleo, educación, salud, vivienda... Si bien, por lo general, existe en el proceso de elaboración de los planes una dinámica de intercambio de información entre la Administración y las organizaciones que trabajan en el terreno de la inmigración, basado en las consultas y propuestas, que resulta valioso en la determinación de las necesidades, la frecuente ausen-

cia de estudios sistematizados plantea la cuestión sobre el nivel de adecuación de las medidas adoptadas a la realidad existente. El desarrollo de sistemas de diagnóstico que sirvan de base para la definición de la situación y la determinación de las necesidades resulta un aspecto fundamental, algo a lo que los propios planes, reconociendo sus limitaciones actuales, hacen referencia como actuación para el futuro.

10. Todos los planes analizados abordan el **seguimiento y evaluación**, señalando la importancia de estos procesos tanto para conocer el nivel de desarrollo y aplicación del mismo como para introducir las mejoras y ajustes necesarios en una dinámica de retroalimentación. En el apartado III.7 se han analizado el contenido y mecanismos específicos (organismos implicados y periodicidad) establecidos para ello en los planes, pudiéndose señalar tres tipos de planteamiento del seguimiento y la evaluación, según la participación concedida a otros organismos, organizaciones y entidades que colaboran con la Administración autonómica en la implementación del plan. Así existen, por un lado, planes que asignan esta tarea exclusivamente a la Administración autonómica, en ocasiones dando participación también a la Administración local. Por otro lado, otros planes plantean una mayor participación en las labores de seguimiento y evaluación, implicando en las mismas a los Foros regionales para la Inmigración. Finalmente, hay un tercer grupo de planes que, al margen de la implicación del Foro, plantean la constitución de una Comisión de Seguimiento del plan con la presencia de las partes implicadas.

Un aspecto estrechamente relacionado con el seguimiento y la evaluación es la presencia de indicadores a tales efectos en relación con las medidas estipuladas en los planes autonómicos para la integración de las personas inmigrantes, aspecto que ha sido abordado en el punto 8, en el marco de los “factores complementarios en la formulación de las actuaciones”. A este respecto, cabe volver a remarcar que la mitad de los planes no contemplan indicadores de seguimiento y evaluación. El resto se refieren a su futura elaboración, habiéndose constatado algunas experiencias positivas de construcción común y consensuada de dichos indicadores entre las partes implicadas, como es el caso del plan de Navarra. Ante el panorama general descrito, es necesario incidir en la importancia de la elaboración de indicadores de seguimiento y evaluación.

Finalmente, en relación con los procesos de evaluación y seguimiento, puede señalarse, por un lado, como tendencia general, el escaso desarrollo sistematizado de los mecanismos previstos y, por otro, la limitación que supone la falta de dotación presupuestaria específica por parte de algunos planes que implica la ausencia de los parámetros de partida para valorar la ejecución.

11. Los planes autonómicos para la integración social de los inmigrantes revisados en esta investigación realizan una referencia a la **coordinación**, señalando la necesidad de la misma en una acción política tan amplia y con participación tan diversa. Los planteamientos concretos sobre los mecanismos de coordinación han sido analizados teniendo en cuenta, por un lado, la coordinación interna y, por otro, la coordinación externa. La primera vincula a los distintos Departamentos, Consejerías y organismos de la Administración autonómica implicados en el plan. La segunda aborda la relación

de la misma tanto con otros niveles de la Administración (estatal y local), con otras políticas a nivel autonómico, así como con los agentes sociales, entidades y tejido asociativo que toman parte en el plan.

A partir de esta diferenciación, puede decirse que, de modo general, se presta una mayor atención desde los planes a la coordinación interna que a la externa, utilizando como mecanismo fundamental las Comisiones Interdepartamentales. En lo que respecta a la coordinación externa, no siempre se definen los mecanismos concretos en relación a la Administración estatal y local y, sobre todo, en lo que respecta a la coordinación con los agentes, organizaciones y entidades sociales implicadas en los planes, aspecto especialmente débil en los mismos, existiendo, no obstante, algunas referencias a mecanismos concretos que se han destacado en el apartado III. 8. Por su parte, el tratamiento de la coordinación con otras políticas autonómicas tiene un carácter minoritario.

Esta panorámica apunta a que, si bien la importancia dada a la coordinación interna se justifica por el propio hecho de la naturaleza del plan (promovido por la Administración autonómica), es necesaria una mayor concreción de los mecanismos de coordinación externa, especialmente en lo que respecta a la Administración local y los agentes, organizaciones y entidades sociales que tienen un papel fundamental en la implementación de las medidas de actuación.

12. La participación en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes se aborda desde diversas perspectivas. En primer lugar –y es lo que ha constituido el objeto del apartado III.9 de este estudio– se encuentra la participación en la elaboración de los planes, para lo que se ha tenido en cuenta tanto las referencias al respecto presentes en los mismos como, de modo especialmente importante en este ámbito, las entrevistas realizadas a los responsables sindicales de CC.OO. en materia de inmigración en las Comunidades Autónomas con planes para la integración social de las personas inmigrantes. En este terreno, puede señalarse el escaso reflejo por parte del texto de los planes de cómo ha sido el proceso de elaboración y de la participación en el mismo, constituyendo una minoría los que aportan información concreta sobre los agentes y organizaciones implicadas. Además, puede constatar la existencia de procesos de consulta y elaboración de propuestas por parte de las mismas en distintos marcos (reuniones bilaterales, Foros regionales de la inmigración...), que han tenido distinta intensidad y resultados. Así, existen experiencias diversas de menor y mayor participación activa por parte de los agentes y organizaciones, y de mayor y menor apertura por parte de la Administración autonómica para la incorporación de las propuestas planteadas.

En segundo lugar, a través de las medidas estipuladas, se da lugar a la participación de otros niveles de la Administración, fundamentalmente la local, así como a las organizaciones y agentes sociales. Sin embargo, el excesivo papel dado a algunas ONG y otras entidades sociales, sin atender a su representatividad, en detrimento de los agentes sociales, es una cuestión señalada en varias de las entrevistas realizadas y observada con frecuencia en el texto de los planes, lo que adquiere una mayor importancia en ámbitos como el empleo y la formación profesional.

De modo complementario puede decirse que, si bien la participación de los agentes y organizaciones sociales y civiles puede considerarse positivamente, es necesario estar alerta a la posibilidad de que dicha participación en el desarrollo de las medidas no esté en realidad creando redes paralelas de servicios específicos para inmigrantes que existen ya para la población en general.

En tercer lugar, estaría la participación en el seguimiento y evaluación del plan, que ha sido abordada anteriormente.

Como observaciones generales en relación con la participación puede señalarse la importancia de recoger en el propio texto del plan el proceso de elaboración y el papel de las partes implicadas, así como de generar un consenso que fortalezca su planteamiento y aplicación. En la medida en la que los planes autonómicos son entendidos como una realidad abierta, la participación de las organizaciones sociales resulta relevante a lo largo de su desarrollo, a través del seguimiento, dando la posibilidad de canalizar mejor las actuaciones en relación con una realidad cambiante y las necesidades nuevas que se generan.

En lo que se refiere a las organizaciones sindicales cabe decir, además de las observaciones anteriores generales para las organizaciones sociales, que su implicación en el diseño y desarrollo de un plan autonómico para la integración social de las personas inmigrantes resulta de gran relevancia, no sólo en el ámbito del empleo, que es su principal campo de actuación (y también en la atención jurídica, para la que los sindicatos tienen servicios especializados), sino también en otros ámbitos como la educación, la vivienda, la cooperación al desarrollo o la salud donde, como interlocutores sociales, su participación contribuye de manera importante a consolidar el consenso necesario para la acción en este terreno. Para ello, es importante la existencia en el entorno sindical de vías de información y espacios de intercambio y reflexión sobre las políticas para la integración de los inmigrantes, para que las personas encargadas de participar en los procesos de consultas y elaboración de propuestas puedan trasladar los enfoques más adecuados para una verdadera integración social. Esta investigación, a partir de los objetivos planteados, ha pretendido ser una contribución en este sentido.

13. En relación con el contenido de las medidas de actuación, que ha constituido el segundo gran objetivo de la investigación, puede señalarse la **gran amplitud y variedad** existente en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes, que se refieren a las áreas de empleo y formación; salud; vivienda; educación; servicios y recursos sociales; sensibilización, cultura, participación ciudadana; atención jurídica; y, en algunos casos, a la cooperación al desarrollo, siguiendo el esquema común de áreas de intervención elaborado que ha constituido el primer paso para el análisis de las medidas estipuladas.

A partir de este esquema, como se ha mencionado al abordar los objetivos y la metodología de esta investigación, se ha elaborado, para cada área de intervención, una tipología de medidas que constituye un resultado de este estudio -y no un punto de partida- y que ha requerido un trabajo de identificar criterios relevantes, no siempre explícitos en la propia estructura de los planes, que permitieran reflejar el mayor o

menor tratamiento por parte de los mismos de diferentes aspectos. A partir de dichas tipologías se ha entrado en el contenido de las medidas contempladas en los planes, utilizando con frecuencias citas literales de las mismas, para una mejor ilustración de los contenidos.

14. Gran parte de las medidas contempladas en los planes ya existían en la actuación autonómica en el ámbito de la inmigración y se han trasladado a ellos con el objetivo de su integración y coordinación. Sin embargo, existe un abordaje muy escaso de algunas cuestiones que resultan claves para la integración y que constituyen realmente las aportaciones que pueden realizar unos planes de este tipo. Por poner algunos ejemplos desde el ámbito laboral, las facilidades para obtener u homologar el carnet de conducir, y las cualificaciones o titulaciones obtenidas en el país de origen, aunque no sean de competencia autonómica –aspecto resaltado por la nueva comunicación de la Comisión Europea– son aspectos tratados de forma escasa, al igual que el tema de la conciliación de la vida laboral y familiar. A pesar del relevante papel que juegan estos elementos en la integración laboral, con frecuencia, los planes dan más importancia a actuaciones que tienen que ver, por ejemplo, con el fomento del autoempleo, cuando es sabido que la obtención del permiso de trabajo por cuenta propia es actualmente una cuestión altamente complicada para la mayor parte de los inmigrantes.

A este respecto, se considera positivo el que el propio plan diferencie las actuaciones ya existentes y las nuevas, como lo hace el plan de Murcia, así como el refuerzo de actuaciones novedosas orientadas a eliminar los obstáculos para la integración social desde los diferentes ámbitos de intervención.

15. Una cuestión relacionada con el enfoque sobre la integración social abordado al principio de estas conclusiones es la necesidad de **reforzar la perspectiva preventiva y de promoción social** en las medidas de los planes autonómicos, sin olvidar la importancia a corto plazo de las actuaciones de carácter asistencial que todos ellos recogen.

Las conclusiones que se exponen a continuación sobre las medidas de actuación contempladas en las áreas de intervención de los planes autonómicos (empleo y formación, educación, vivienda, salud, etc.) reflejan las tendencias generales y no sustituyen el tratamiento específico dado en cada uno de los apartados del capítulo IV, basados en el trabajo sobre el detalle que caracteriza a esta investigación. En términos de la metodología utilizada, esto quiere decir que, teniendo en cuenta que las tipologías de medidas elaboradas para cada área de intervención contemplan distintos niveles de concreción (dos niveles, que además son analizados con mayor detalle a través del texto, en múltiples citas) los comentarios realizados en los puntos que siguen serán relativos, fundamentalmente, al primer nivel considerado en las tipologías, es decir, al más general.

16. La primera de las áreas analizadas ha sido la de **empleo y formación**, siendo esta, como se ha dicho con anterioridad, una de las áreas de mayor peso cuantitativo en cuanto al número de medidas, tras las de servicios y recursos sociales y educación. A ella se prestará, en el marco de estas conclusiones, una atención especial, dada la centralidad de la misma en la actividad sindical. Conviene recordar que, en relación con

este área, han sido considerados, además de los ocho planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes, el Acuerdo para la Integración Social y Laboral de la Población Inmigrante en Castilla y León.

Todos los planes analizados contemplan medidas sobre formación profesional, condiciones de trabajo y lo que se ha denominado en la tipología “otras medidas de inserción laboral” (relativas al apoyo a proyectos en este ámbito, inclusión del colectivo inmigrante en otros programas y políticas de empleo, y orientación e intermediación laboral). La mayor parte de los planes incorporan medidas de fomento del autoempleo, la economía social y otras medidas de apoyo a la empresa, así como de realización de estudios sobre la inmigración y mercado de trabajo. Varios de ellos, además, contienen medidas orientadas al empresariado (fundamentalmente para fomentar el respeto de la legalidad en la relación laboral) y de información a los trabajadores y trabajadoras inmigrantes en relación con sus derechos y obligaciones en el mundo laboral.

Aproximadamente la mitad de documentos analizados contienen medidas referentes al Servicio Público de Empleo (principalmente desde la perspectiva de la difusión de las actuaciones del mismo), fomento de la contratación y de regulación de las campañas agrícolas. Aspectos como el reconocimiento de la titulación o cualificación de origen o el acceso al permiso de conducir, aunque no son de competencia estatal, tienen un carácter claramente minoritario¹¹⁶ y, finalmente, un solo plan realiza una referencia explícita al fomento de la participación sindical de los inmigrantes como aspecto relevante en su proceso de integración sociolaboral.

Como se ha comentado, la formación profesional ocupa un lugar muy importante entre las medidas para la inserción laboral y existe una clara tendencia en los planes a orientar a los inmigrantes, a través de las acciones formativas, hacia determinados sectores laborales, en los que hay más demanda de mano de obra por reducción de la oferta autóctona. Se trata fundamentalmente de sectores de baja cualificación, como agricultura, industria agroalimentaria, hostelería o construcción. Además, existe un reducido número de medidas de apoyo a la formación encaminadas a hacer más viable la participación de los inmigrantes en la misma, como becas, o relativas a la accesibilidad y los horarios.

Se ha visto que varios de los planes contemplan medidas orientadas, por un lado, al empresariado, informando y concienciando acerca la necesaria legalidad de la relación laboral, así como planteando acciones de sensibilización y, por otro, dirigidas a los inmigrantes para informarles de sus derechos y obligaciones en el ámbito laboral. Sin embargo, además de las acciones formativas, el grueso de las medidas en el ámbito del empleo van dirigidas al control de las condiciones de trabajo. Este énfasis sobre el control resulta de interés dada la inviabilidad de confiar exclusivamente en la voluntad individual de empresarios y en la capacidad de presión de los inmigrantes en la rela-

¹¹⁶ Cabe recordar que la comunicación de la Comisión de junio de 2003 hace referencia específica, en relación con la integración en el mercado de trabajo, a la necesidad de potenciar el reconocimiento de las cualificaciones formales, así como de la experiencia laboral.

ción laboral. No obstante, es de señalar que la referencia a la Inspección de Trabajo no siempre tiene lugar y que, en varios de los casos donde sí está presente, se trata de un planteamiento poco concreto acerca del modo en que se reforzará la actuación de este organismo en relación con la presencia de los inmigrantes en el mercado de trabajo y las posibles situaciones de explotación.

Además, dentro de las medidas sobre control de las condiciones de trabajo, resultan escasas las destinadas a incidir de manera específica en los sectores con una importante irregularidad en el empleo, en donde, con frecuencia, trabajan los inmigrantes. La atención por parte de los planes que abordan esta cuestión está centrada principalmente en la agricultura (ordenación de las campañas agrícolas) y, en menor grado, en el servicio doméstico. Las medidas cuyo objetivo es señalar la necesidad de reformar los Regímenes Especiales de la Seguridad Social -de competencia estatal- como elemento fundamental para la regulación de estos dos sectores, especialmente del servicio doméstico, o plantear incentivos para la contratación regular con alta en la Seguridad Social tienen un carácter excepcional en los planes a nivel cuantitativo.

Pese a que el Servicio Público de Empleo (SPE) es entendido por las políticas de empleo como una pieza fundamental para la inserción laboral, la referencia al mismo en relación con los trabajadores y trabajadoras inmigrantes sólo aparece en la mitad de los planes analizados, lo que resulta inquietante desde la perspectiva de la normalización. Entre los planes que sí abordan esta cuestión, cabe destacar aquellas medidas destinadas a incorporar en el funcionamiento del SPE mecanismos que consideren las particularidades del colectivo de inmigrantes, como puede ser la necesidad de servicios de traducción.

Por otro lado, se ha constatado la existencia en los planes, de modo general, de medidas sobre fomento del autoempleo, cuando la salida laboral de la mayor parte de los inmigrantes es por cuenta ajena, más teniendo en cuenta las dificultades para la obtención del permiso de trabajo por cuenta propia. Parece especialmente relevante, en este sentido, que los planes refuercen el papel de los Servicios Públicos de Empleo en diversas tareas, como la conexión de la oferta y la demanda, la actuación proactiva con las empresas y en los sectores donde los trabajadores inmigrantes tienen mayor presencia para la captación de ofertas de trabajo, el desarrollo y difusión de acciones de orientación y formación de los mismos, así como de información a éstos y a las empresas sobre los incentivos generales ya existentes.

Cabe señalar también que varios planes contemplan medidas específicas sobre la integración laboral de las mujeres inmigrantes, por ejemplo, desde el ámbito de la formación, la orientación e intermediación.

Puede apuntarse, finalmente, que son prácticamente inexistentes las medidas que hacen alguna referencia a la acción antidiscriminatoria en el mundo laboral que podrían estar orientadas por instrumentos como la Directiva europea 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco legal para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, o el pro-

grama de acción comunitario para luchar contra la discriminación, y al que también se refiere la reciente comunicación de la Comisión de junio de 2003. El tratamiento del concepto de discriminación indirecta, así como el desarrollo de acciones positivas en relación con las personas inmigrantes es, no obstante, un terreno fundamental desde el cual trabajar por la integración social y prácticamente dejado de lado por los planes autonómicos para la integración de inmigrantes.

17. Otra de las áreas de intervención contempladas en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes es la relativa a la **salud**. A este respecto, el análisis de las medidas ha permitido conocer que todos los planes se refieren al fomento del acceso a los servicios públicos de salud -fundamentalmente en relación con la difusión de los circuitos de entrada al sistema sanitario- a la formación de los profesionales de la sanidad (algunos planes lo complementan con la elaboración de materiales orientativos para la atención sanitaria), y a la información y educación para la salud dirigida a las personas inmigrantes (material informativo y desarrollo de programas al respecto). Cabe señalar que, en relación con el acceso al sistema público de salud, son minoritarias las referencias a las posibles situaciones de mayor exclusión (derivadas de la irregularidad o de la no cotización a la Seguridad Social), que sólo la mitad de los planes plantean medidas relativas al seguimiento del acceso al sistema sanitario y a la participación en los programas de salud, y que resulta minoritaria la referencia a los servicios de traducción e interpretación y de mediación intercultural en la atención en este ámbito.

La gran mayoría de los planes incorporan medidas específicas sobre la salud de las mujeres, haciendo referencia, en distinta medida, a cuestiones como la salud reproductiva, la salud materno-infantil, las enfermedades de transmisión sexual, especialmente vinculadas a la prostitución, y la mutilación genital. Las medidas sobre determinadas enfermedades específicas también están presentes en la mayoría de los planes, si bien con referencias diferentes, mayoritariamente a la vacunación, también al sida y otras enfermedades de transmisión sexual, enfermedades tropicales, parasitarias y tuberculosis. Existen, además, algunas medidas de carácter minoritario relativas a la salud mental y una referencia a las drogodependencias en relación con la población inmigrante. Otro tipo de medidas identificadas tienen que ver con el apoyo a proyectos sobre inmigración y salud desarrollados por entidades de iniciativa social, presentes en la mitad de los planes.

Prestando atención a los elementos señalados por la comunicación de la Comisión de junio de 2003 en relación con la salud, cabe apuntar la ausencia de medidas relativas a la incorporación laboral progresiva de personas de diferentes procedencias étnicas en la planificación de los servicios de salud, con el fin de contribuir a prevenir la discriminación y eliminar las barreras culturales de la comunidad donde operan, algo a lo que sólo parcialmente se refiere la mediación intercultural y los servicios de interpretación en el marco de los servicios de salud.

18. Se ha señalado con anterioridad que el área de **vivienda** ocupa un lugar relativamente secundario -en cuanto a la cantidad de medidas- en relación con otras como educación, servicios y recursos sociales, empleo y formación, o salud. Todos los planes contemplan

medidas relacionadas con la vivienda de alquiler y, dentro de este ámbito, casi todos se refieren a la mediación para el acceso y, en algunos casos, desarrollando sistemas de garantías para los propietarios como los de seguros multirriesgo. Algunos planes hacen referencia, también, al apoyo a la construcción, rehabilitación y uso del parque público para la vivienda de alquiler en relación con la población inmigrante. De modo muy minoritario se plantean medidas referentes al control de las condiciones de habitabilidad, así como la realización de estudios específicos sobre los inmigrantes y la vivienda de alquiler. El acceso a la vivienda pública es algo que tratan la mayor parte de los planes.

La mayor parte de los planes contemplan medidas relativas a la vivienda o alojamiento para los trabajadores y trabajadoras de temporada, prestando más atención a las campañas agrícolas. Unos pocos planes se refieren al acceso de los inmigrantes a otro tipo de vivienda de carácter temporal, como son los pisos tutelados, de acogida o de integración, en relación con situaciones especiales de exclusión social. Finalmente, cabe mencionar el carácter excepcional de las medidas sobre formación y sensibilización en materia de vivienda a los profesionales y organizaciones que trabajan con población inmigrante.

Retomando nuevamente la comunicación de la Comisión de 2003, puede apuntarse la falta de medidas específicas orientadas a prevenir la excesiva concentración espacial en zonas urbanas más deprimidas que pueden dar lugar a guetos.

19. Las medidas sobre educación, junto con las relativas a los servicios y recursos sociales, son las que mayor peso cuantitativo tienen en los planes. Éstos contemplan una gran variedad de medidas a este respecto que tienen que ver con las siguientes cuestiones.

Todos los planes tienen medidas de promoción de la educación intercultural (por ejemplo, a través de la elaboración de materiales específicos, formación del profesorado...), educación de personas adultas, lengua y cultura del país de origen (fundamentalmente, medidas sobre aprendizaje y mantenimiento del idioma materno y, de modo minoritario, sobre inclusión de menús escolares que consideren las diferencias culturales que pueden afectar a los hábitos alimenticios) y fomento del acceso a la educación obligatoria. En relación con esta última, la mayor parte de las medidas tienen que ver con la información sobre el proceso de escolarización y el sistema educativo y, en menor grado –por este orden de más a menos– con facilitar el ingreso a lo largo de todo el año, desarrollar planes de acogida educativa desde un enfoque amplio atendiendo a diversas necesidades y fomentar la escolarización de determinados colectivos específicos como los hijos de temporeros y las niñas (que, en algunos casos, pueden quedar excluidas a determinada edad por asumir las tareas domésticas), dos temas abordados de modo minoritario.

Todos los planes hacen referencia al aprendizaje del castellano y la gran mayoría aborda la sensibilización social desde la comunidad educativa¹³² y la cuestión de la distribución del alumnado inmigrante en los centros educativos, a través de medidas relativas a la concentración o al refuerzo de recursos.

¹¹⁵ Aspecto en el que incide la reciente comunicación de la Comisión de junio de 2003.

Varios planes incorporan en sus áreas de educación medidas relacionadas con la futura inserción laboral, la mediación con las familias, la traducción, la participación de padres y madres en el centro escolar, la educación infantil y la realización de estudios específicos en materia de educación. Una minoría de planes se refiere, no obstante, a la educación no obligatoria posterior.

20. En lo que respecta a los **servicios y recursos sociales**, área de mayor importancia en los planes junto con la anterior, cabe señalar que todos ellos incorporan medidas de difusión de los recursos existentes, así como de promoción del acceso a la atención social, abordando tanto el acceso normalizado como los dispositivos específicos.

Varios de los planes se refieren a la atención específica a menores, mujeres inmigrantes (en relación con la información y el asesoramiento en diversos ámbitos, la violencia de género, la prostitución, la explotación sexual y el alojamiento temporal), a la mediación intercultural y a la primera acogida (tanto en relación con el alojamiento como con la orientación y asesoramiento). La cuestión de la conciliación de la vida laboral es un tema tratado de forma muy minoritaria por parte de los planes.

21. Otra de las áreas analizadas tiene que ver con la **sensibilización social, la cultura y la participación ciudadana**. Todos los planes analizados plantean medidas de sensibilización a la sociedad de acogida, aportando conocimiento e información sobre el fenómeno migratorio con el objeto de cambiar y prevenir las actitudes negativas y estableciéndose, además, en la mayor parte de ellos –si bien con distinto nivel de desarrollo–, medidas de actuación en el marco de los medios de comunicación, teniendo en cuenta su poder en la conformación de la opinión pública.

También la mayor parte de los planes se refiere a la interculturalidad en las programaciones culturales (dentro de esto, una minoría desarrolla medidas específicamente vinculadas a la interculturalidad en las bibliotecas públicas) y la participación de los inmigrantes en las actividades socioculturales existentes.

Finalmente, todos los planes hacen referencia a la promoción del movimiento asociativo y varios planes estipulan medidas de fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito barrial y vecinal, y una minoría plantea actuaciones concretas de fomento del conocimiento de la sociedad y cultura de acogida dirigidas a la población inmigrante.

22. Si bien la mayor parte de los planes realizan alguna referencia a la **atención jurídica**, menos de la mitad de los mismos contiene un área de intervención específica al respecto. Dentro de este grupo, la mayor parte de las medidas tienen que ver con el refuerzo de infraestructuras y recursos, y con la formación a los profesionales. Sólo un plan concreta medidas relativas a la promoción de los servicios de traducción en este ámbito y dos se refieren a la asistencia jurídica ante situaciones de discriminación. El **empadronamiento** y su fomento entre la población inmigrante es un tema también abordado por una minoría de planes.

23. En relación con la **cooperación al desarrollo**, cabe señalar que no todos los planes incorporan áreas de intervención o medidas al respecto. Los que sí lo hacen estipulan medidas de apoyo a proyectos. Más allá de esta cuestión, el tratamiento es limitado: una minoría se refiere a la participación de los inmigrantes en los proyectos de cooperación y sólo un plan incluye medidas relativas la formación en cooperación, la articulación y coordinación de la política al respecto, y otras medidas como el compromiso del 0,7% o la realización de estudios específicos sobre cooperación.

Como reflexión final cabe comentar que, si bien los planes autonómicos están enmarcados en un contexto estatal y europeo (caracterizado por una política restrictiva) tienen, por un lado, una gran potencialidad para desarrollar medidas de integración en el marco de la descentralización de competencias existentes en España, así como para movilizar a la sociedad en relación con los cambios necesarios con el objetivo de mejorar el proceso de integración social de las personas inmigrantes. Por otro lado, el ámbito regional debería constituir el marco en el que se encuadrasen las acciones a nivel local –especialmente importante teniendo en cuenta el proceso de segunda descentralización– siendo, por tanto, fundamental el papel del marco autonómico en la coordinación y coherencia de las políticas para la integración de las personas inmigrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, J. (2003): “Las migraciones en la globalización: un complejo puente entre el norte y el sur del desarrollo” en *Ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes*, *Gaceta Sindical* nº 3, junio, pp.11-35.
- Aragón, J.; Rocha, F. y Torrents, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios.
- Aparicio, R. (dir.) (2001): *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Aparicio, R. y Tornos, A (2002): *El Estado de Bienestar y la Inmigración en España*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Blanco Fernández de Valderrama, C. (2002): “Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas”, en F.J. García Castaño y C.M López (eds.). *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España (Ponencias)*, Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, pp. 71-82.
- Cachón, L. (2002): La formación de la “España inmigrante: mercado de trabajo y ciudadanía”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97 / 02, pp.95-126.

— (1999): *Prevenir el racismo en el trabajo en España*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Clavijo, C. y Aguirre, M. (eds.) (2002): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: Las migraciones. Informe 2002*, Fundación Hogar del Empleado.
- Colectivo IOÉ (2001): *Mujer, inmigración y trabajo*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Consejo Económico y Social (2000): “Inmigración, mercado de trabajo e integración social”, en *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000*, Consejo Económico y Social, pp. 668-696.
- Garganté, S.; Pajares, M.; Cachón, L. y Egenberger, V. (2003): *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, Icaria Política.
- Instituto Nacional de Estadística (2003): *La población extranjera en España*. Indicadores sociales de España, Madrid.
- Izquierdo Escribano, A. (dir.) (2003): *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios.
- Martínez Veiga, U. (1997): *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Trotta, Fundación 1º de Mayo.

- Moreno, J.A. (coord.) (2001): “Valoración del programa GRECO por parte de la Comisión ad hoc del Foro para la Inmigración”, en *Inmigración, extranjería y asilo*, Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras, p. 63-67.
- Pajares Alonso, M. (2002): “Inmigración y políticas de integración social”, en F.J. García Castaño y C.M López (eds.) *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España (Ponencias)*, Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, p. 527- 534.
- (2000): *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Zapata-Barrero, R. (2003): *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.