

Problemáticas en el diseño de indicadores de políticas de integración de los inmigrantes en España

Nieves Ortega Pérez¹

Introducción

Las tres décadas de gestión de la inmigración en España la han mostrado como una cuestión de política multinivel. Su proceso de institucionalización ha estado directamente vinculado a su formulación en territorios subestatales, convirtiendo las Comunidades Autónomas y municipios en las arenas privilegiadas de su formulación. Con el marco regulador de la inmigración diseñado en 2000, se inaugura en España lo que en teoría migratoria (Monar, 1997) se considera una política de inmigración integral y completa. Esta supone la consideración en el diseño de tres dimensiones en el mismo marco normativo de la política: el control de flujos, fronteras y política de admisiones, la política de integración, y la cooperación con los principales países emisores.

Hasta mitad de la década de 2000, la política de inmigración en España se centró en la regulación de flujos principalmente de trabajadores extranjeros, política de visados y control fronterizo. Las acciones integradoras desarrolladas carecían de sustento normativo y en la mayoría de los casos los gobiernos delegaron para su desarrollo en actores privados, como asociaciones vinculadas a la inmigración.

Después de la segunda mitad de la década de 2000 se produce un cambio fundamental en materia de política de integración, influida por la reactivación del discurso de la Unión Europea en materia de integración. El Fondo Europeo para los Refugiados, la Directiva 2001/55/CE del Consejo de protección temporal dispensada a personas desplazadas, la Directiva 2003/9/CE del Consejo sobre condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo, la Directiva 2004/83/CE del Consejo sobre el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, y la Directiva 2005/85/CE del Consejo sobre procedimientos de asilo fueron el punto de partida. Este marco superaba el concepto tradicional de política de inmigración comunitaria basada en el control que había nacido en el Consejo de Tampere en 1999. Los «Principios Básicos Comunes sobre

¹ Departamento de Sociología, Universidad de Granada. Correo electrónico: ortega@ugr.es

Integración» (PBC) en 2004 supusieron un consenso europeo de mínimos de la orientación de las políticas de integración europeas – que debían centrarse en las áreas de empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa-, junto a las líneas tradicionales de la política europea de control y vigilancia de fronteras. El Gobierno central hace entonces una apuesta importante por esta dimensión que se ve reflejada en los Planes Estratégicos Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010 y 2011-2014, y que tienen un impacto homogeneizador sobre las iniciativas desarrolladas en los territorios autonómicos. A partir de ese momento, el reconocimiento normativo de la integración de los extranjeros como parte de la política de inmigración y el impulso comunitario complejizan en extremo esta política sectorial.

Este artículo aborda, por un lado, el marco político y administrativo de gestión de la inmigración en España, poniendo de relieve las distintas arenas en la gestión de la extranjería y las características comunes que han homogeneizado el mapa de la política de inmigración. Por otro lado, expone un conjunto de indicadores de diseño de la misma en sus dimensiones sustantiva, qué áreas se regulan y su intensidad, y operativa, quién y cómo se formulan y ejecutan. Este último punto supone el elemento más innovador de este trabajo, que propone una serie de indicadores para clasificar los actores partícipes en la formulación y ejecución. Se busca reflexionar no solo sobre el contenido de la intervención sino cómo la estructura político-administrativa condiciona el diseño.

Las políticas de inmigración en España: las Comunidades Autónomas y el municipio como arenas privilegiadas

Las Autonomías han ido ganado protagonismo como actores de la política de inmigración a lo largo de los años noventa, en consonancia con el asentamiento de la población extranjera no comunitaria en España. No obstante, no es posible definir un mapa homogéneo en cuanto a la extensión e intensidad de los ámbitos de intervención de las políticas autonómicas o de un modelo de acogida e integración definido. De hecho se dan claras diferencias entre algunos territorios autonómicos en cuanto a la dimensión sustantiva se refiere. Mientras que algunas Comunidades cuentan con un amplio bagaje en cuanto a medidas integrativas como Cataluña, Madrid, Murcia, Andalucía, Valencia, Baleares, Navarra o País Vasco, otras como Aragón, Castilla-La

Mancha o Extremadura son neófitas en cuanto al desarrollo de estas políticas, frente a la especificidad fronteriza de Ceuta, Melilla o Canarias que tiene una problemática distinta.

Así, las CC.AA. han tejido una red de asistencia y acogida de inmigrantes adaptado progresivamente al mayor número de actores sociales intervinientes en el proceso, y desde 2006 a las reformas estatutarias, detectándose –sobre todo en los planes de primera generación –muy poca relación entre los distintos territorios autonómicos.

En algunos casos, el origen de estas intervenciones ha dependido principalmente de la tasa de extranjería de su territorio, por tanto, del aumento y asentamiento de la población inmigrante, y la necesidad de afrontar las necesidades de un nuevo colectivo; mientras que en otros casos, el Gobierno Autonómico ha decidido tejer una red de servicios preventiva para los inmigrantes, aun cuando su presencia era menor que en otras Comunidades, como un modo de maximizar su capacidad de autogobierno y con el fin de disminuir el coste electoral y la opinión pública negativa que a menudo conllevan la ejecución y dotación presupuestaria de políticas públicas específicas cuyo grupo-objetivo son no-nacionales.

Independientemente de los tiempos de entrada de la inmigración en las agendas políticas de los Gobiernos Autonómicos, de la intensidad y extensión de los servicios prestados, y de las características de la inmigración en sus territorios; como factor común se puede afirmar que las autoridades político-administrativas han sido los actores que han provocado ese proceso inclusivo de la inmigración en la agenda política elaborando políticas activas/anticipativas.

Más concretamente, las políticas de inmigración de las CCAA han tenido un instrumento de desarrollo claro: los planes de planes o programas autonómicos de integración de los inmigrantes. En consonancia con el peso mayor que han ganado los planes a nivel nacional, han agrupado todas aquellas políticas sectoriales que se venían realizando tiempo atrás, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, y de atención al menor entre otras.

Los planes de integración desarrollados a partir del diseño de la política de inmigración de 2000 presentan diferencias en cuanto a su contenido sustantivo, la estructura

operativa-institucional de los mismos y su duración, que va desde dos (Murcia en su primer plan) a cuatro años (Andalucía también en su primer plan) dependiendo de la Autonomía que lo desarrolle. Sin embargo, estudios comparados (Vidal, 2007a; Vidal, 2007b; Herrera, 2008) señalan que coinciden en tres principios rectores: normalización, transversalidad e igualdad. Paradójicamente, aunque los planes son políticas públicas de acción sobre un grupo-objetivo de la población determinado, en este caso el inmigrante, la mayoría de ellos han partido del principio de *normalización* que busca la integración de los inmigrantes en los sistemas generales de prestación de servicios. La transversalidad implica la adopción de un enfoque multidimensional de la integración social; y la igualdad supone la equiparación de derechos, deberes y oportunidades de la población inmigrante con respecto a los nacionales.

El desarrollo de estos planes de acción, constitutivos de una política integral de inmigración a nivel autonómico, prevén la participación de actores tanto institucionales como no-institucionales para la elaboración e implementación, y entienden conjuntamente un grupo-objetivo específico (inmigrantes) y el principio de normalización. Esto supone una política basada en un "modelo integracionista" (Zapata, 2001, p.28) por el que la política diseñada se orienta hacia políticas genéricas de acción específica.

Ahora bien, más allá de estas notas comunes, no es posible plantear la existencia de un modelo de integración definido en la intervención pública desarrollada en materia de integración social de la población inmigrante. Los textos principalmente gubernamentales, como los planes y otras acciones dentro del abanico de la integración, hacen referencia a la interculturalidad como modelo, utilizando también como sinónimos pluralidad cultural y en otros casos –la cáscara de la– multiculturalidad. La interculturalidad da cabida a todas las formas institucionalizadas y de organización habilitadas por las instituciones de la sociedad de acogida en su interacción con la población inmigrante para fomentar su inclusión en la misma. Los instrumentos de intervención desarrollados son políticas de incorporación cuyo actor principal es gubernamental y el grupo-objetivo el inmigrante, donde los actores sociales vinculados al fenómeno ocupan un lugar muy periférico del proceso de la política, y se desarrollan

independientemente de la integración de los individuos o de la percepción de esa integración.

En el caso español se suma el hecho de que las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales son competentes en materia de integración de la población inmigrante, y por tanto desarrollan diversos modelos de gestión que –a excepción de los principios generales y de las áreas de intervención en común señaladas en este epígrafe –no permiten referirnos a un modelo de integración compartido.

En cuanto a la estructura de los planes se puede hablar de una clara heterogeneidad entre ellos, no obstante, los más completos suelen incluir: 1) un análisis de la situación y características de la inmigración en sus territorios; 2) una enumeración de los principios, objetivos y áreas de intervención del plan (dimensión sustantiva de la política); 3) incorporan un presupuesto detallado por objetivos, áreas y administraciones que van a implementar el plan; 4) establecen unos indicadores de seguimiento y evaluación lo suficientemente concretos para evitar que el plan sea tan solo una declaración programática; y 5) determinan una estructura político-administrativa que desarrolla la política de integración (dimensión operativa). Estos elementos convierten los planes en sentido estricto en políticas públicas autonómicas, en la medida en que no solo estudian el grupo-objetivo al que se dirige, sino que hace una previsión de recursos disponibles para la implementación de las medidas.

La dimensión operativa presenta ciertos perfiles comunes entre las CC.AA. y un grado destacable de mantenimiento continuado de las estructuras político-administrativas competentes en inmigración y de normalización del componente institucional de la política. Las estructuras administrativas especializadas en inmigración están compuestas básicamente por cuatro cuerpos: un órgano interno, intra-administrativo de coordinación entre los distintos departamentos con competencias en materia de inmigración; un órgano gestor, una dirección general, un servicio, etc.; un órgano de participación, consultivo en el que se reúnen la Administración y ONGs, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y patronales, que posibilita la comunicación horizontal; y un sistema de información o agencia con criterios de calidad definidos que ofrecerá valoraciones de

las actitudes ante la inmigración e informes estadísticos sobre cómo se está produciendo la incorporación de la población extranjera a la sociedad de acogida.

En cuanto a la dimensión sustantiva, los objetivos generales que abordan los planes de integración de las distintas Comunidades son favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, y asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda y los servicios sociales. Las áreas de intervención de la política varían, pero coinciden en los aspectos más importantes como son las áreas socio-laboral, que abarcaría la inserción laboral, la orientación y la formación para el empleo de la población inmigrante, el área socio-sanitaria, con atención normalizada a toda la población, independientemente de su situación administrativa, el área socio-educativa, con plena integración educativa de los inmigrantes en los diferentes tramos de edad, y la vivienda, con adopción de soluciones efectivas en colaboración con los ayuntamientos para favorecer el acceso a las de promoción pública, y el alojamiento en régimen de alquiler para temporeros.

Los planes de integración de “primera generación” son generalmente experiencias aproximativas a la integración de los inmigrantes, que en muchos casos carecen de presupuestos asignados al mismo o de partidas económicas definidas con exactitud. Son programas de actuación que no incluyen planes de acción, programación temporal, y generalmente tampoco referencias al conjunto de actores que van a participar en su implementación, más allá de las agencias administrativas implicadas. Los casos en los que encontramos documentos que contemplan auténticos planes de acción, aún cuando no conllevan la reagrupación conjunta de las decisiones en materia de inmigración en una disposición unificada- caso del *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004*- son excepciones. Generalmente, son planes que no incluyen medidas o instrumentos novedosos, sino que se da una recopilación de los servicios sociales comunitarios de los que hace uso la población inmigrante. Todos los planes defienden el principio de la *normalización* y universalización, pero en estos planes de primera generación es un signo característico la inexistencia de elementos de intervención especializados con cobertura presupuestaria.

Los planes de “segunda generación” son generalmente segundas o terceras versiones más extensas y específicas, con planes de acción incorporados –en ocasiones muy detallados –donde se determina actores y presupuesto por medidas a ejecutar. Este tipo respondería a la estructura anteriormente planteada de un análisis de la situación de la inmigración en sus territorios, una relación de los principios, objetivos y áreas de intervención del plan, un presupuesto detallado por objetivos, áreas y administraciones que van a implementar el plan, establecen indicadores de seguimiento y evaluación, y una estructura político-administrativa que desarrollan la política de integración. Estos elementos convierten a los planes de integración de “segunda generación” en políticas públicas autonómicas, en la medida en que cumplen formalmente con todos los elementos de un programa de actuación político-administrativo.

Estos últimos programas –desarrollados principalmente en la segunda mitad de la década dos mil –se han visto influidos por la reactivación del discurso sobre la integración en el marco de la UE desde 2004, que condicionó en la arena política nacional los PEI 2007-2010 y 2011-2014.

La arena política local en materia de inmigración ha mostrado mayoritariamente, una dinámica claramente independiente respecto a la actividad autonómica, convirtiendo a los municipios en los actores privilegiados. El compromiso de los entes locales con la inmigración en España ha sido claro en muchos casos desde mediados de los años noventa; no obstante, aún en los primeros dos mil, se detectaba una ausencia de estudios y datos sistematizados de las experiencias en la gestión de la inmigración y la diversidad étnica de los gobiernos locales (Pajares, 2006).

El acceso de los inmigrantes a los servicios sociales apareció regulado por primera vez en la Ley 4/2000, este articulado no sufrió ninguna modificación ni en la Ley 8/2000 –primera reforma– ni en la Ley 14/2003 –segunda reforma– hasta la Ley 2/2009 –tercera versión aprobada recientemente actualmente vigente-. En cuanto a lo que aquí ocupa, esta reforma de la legislación de extranjería no altera en esencia el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales básicos independientemente de cuál sea su situación administrativa, más allá del requisito de empadronamiento para garantizar el acceso a los servicios sociales. Mientras que el acceso a básicos y especializados en las misas

condiciones que los españoles es reconocido a los extranjeros residentes –los que se encuentran en situación administrativa regular- y a aquellos con discapacidad y menores, aquellos irregulares o indocumentados empadronados tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

No existen definiciones legales de cuáles son los servicios básicos o especializados, pero del análisis de la legislación se infiere que los primeros son los servicios de información, orientación y asesoramiento técnico, ayuda a domicilio, cooperación social para impulsar y fomentar la iniciativa social, el asociacionismo y voluntariado social, y los programas de convivencia y sensibilización. Por otro lado, los servicios sociales especializados son la atención a la familia, infancia, adolescencia, juventud, mayores, minorías étnicas, mujer, y otras situaciones particularizadas, como inmigrantes económicos, temporeros, prevención de delincuencia y discriminación social (Gómez, 2007, pp.135-136).

Con independencia del marco que a partir de 2004, en materia de política de integración han desarrollado la UE, el Gobierno central y las Autonomías, los gobiernos locales – mayoritariamente municipios- enfrentaron desde los años noventa el fenómeno de la inmigración con políticas específicas que en el discurso oficial sin embargo tendían a la normalización de los servicios sociales prestados a la población inmigrante. Algunos gobiernos locales, como el de Murcia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) o Mataró en Barcelona (Cataluña) y en menor medida también Alicante en la Comunitat valenciana, han desarrollado programas específicos de atención primaria e integración de la población inmigrante, cuyo diseño e implementación en esos casos conllevaba la participación del movimiento asociativo inmigrante también en mesas o foros de negociación con los gobiernos y agentes administrativos locales, en una toma de pulso del movimiento asociativo inmigrante y como mecanismo de control del círculo étnico asociativo. De hecho, la existencia de un movimiento asociativo inmigrante y su incorporación en las instituciones políticas receptoras como representantes de la población extranjera en estos estudios de caso se ha mostrado como una variable determinante del desarrollo de políticas de inmigración locales. El reconocimiento de la necesidad de programas dirigidos a la población

inmigrante por parte de los Gobiernos Locales conlleva también el reconocimiento y la inclusión de la comunidad inmigrante en la arena política a través de un movimiento organizado como es el asociativo (Ortega, 2010).

En general, esta red de asistencia –desarrollada tanto por ayuntamientos principalmente, comarcas y provincias– a través de planes locales o territoriales ha intentado sistematizar las medidas que en la práctica se venían desarrollando con relación a la integración de los inmigrantes. En general, estos planes son instrumentos sin naturaleza normativa (*soft law*) elaborados por los ayuntamientos, normalmente con participación de la ciudadanía a través de distintas fórmulas que, en el marco de los planes autonómicos desarrollados, establecen los objetivos, líneas prioritarias de actuación y acciones específicas que han de integrar la política municipal en materia de integración social de los inmigrantes (Gómez, 2007, p.135). En relación con el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales municipales, encontramos una amplia variedad de fórmulas; los municipios son los que deciden si incluyen a los extranjeros dentro de los servicios sociales básicos o desarrollan un servicio específico.

Indicadores de medición de políticas de integración de la inmigración

Este apartado expone una propuesta de diseño de indicadores de políticas de integración de los inmigrantes en España, a partir del conocido MIPEX. Este es una de las propuestas de indicadores que más acuerdo ha congregado al medir comparativamente políticas para integrar a los migrantes en todos los Estados miembros de la UE, Australia, Canadá, Islandia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Turquía. El proyecto informa e involucra a los principales actores políticos sobre cómo utilizar los indicadores para mejorar la gobernanza de la integración y la eficacia de las políticas.

La propuesta que aquí se presenta mide el diseño de la dimensión sustantiva y operativa de las políticas de integración a partir del dado por las Comunidades Autónomas y su impulso en la última década. Se han agrupado ocho áreas de intervención distintas: movilidad en mercado de trabajo, reagrupación familiar, educación, participación política, residencia permanente, acceso a la nacionalidad, medidas antidiscriminación y sanidad.

VERSIÓN PRE-PRINT

Tabla 1

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según movilidad en el mercado de trabajo

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
MOVILIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO	Acceso	Existencia de medidas que promuevan el acceso al mercado de trabajo (sector público) Existencia de medidas que promuevan el acceso al mercado de trabajo (sector privado) Existencia de medidas que promuevan el autoempleo
	Medidas de promoción generales	Existencia de servicios público de empleo Acciones formativas Becas de estudio Reconocimiento de títulos
	Medidas de promoción dirigidas a grupos específicos	Medidas económicas de apoyo a grupos objetivos específicos más vulnerables (mujeres, jóvenes, desempleados de larga duración, etc.) Políticas de información activa sobre los servicios públicos existentes
	Derechos de los trabajadores	Pertenencia a sindicatos Acceso al sistema de seguridad social Acceso a alojamientos Condiciones laborales

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

Tabla 2

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según reagrupación familiar

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
REUNIFICACIÓN FAMILIAR	Criterios del solicitante	Periodo de residencia necesario Tipo de permiso de residencia necesaria Duración del permiso de residencia necesario Familiares reagrupables (Esposos y/o parejas, descendientes y/o ascendientes en primer y/o segundo grado, otros dependientes)
	Condiciones para ser reagrupado	Requisitos de integración antes de la reagrupación Requisitos de integración en el país de acogida
		Lengua Formulario de integración Costes Red de apoyo Cursos
		Lengua Formulario de integración Costes Red de apoyo Cursos
		Condiciones de alojamiento Condiciones relativas a los recursos económicos probados Coste de la solicitud
	Estabilidad del estatus de reagrupado	Duración del proceso de solicitud Validez del permiso de reagrupación Causas de rechazo, de retiro o de no admisión de la solicitud Excepciones consideradas
Derechos	Derecho a un permiso de residencia autónomo para	

asociados al estatus de reagrupado	esposos/parejas e hijos Derecho a un permiso de residencia autónomo en caso de viudedad, divorcio, separación, fallecimiento o violencia Acceso a empleo y autoempleo Acceso a beneficios sociales Acceso a alojamiento
------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

Tabla 3

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según educación

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
EDUCACIÓN	Acceso	Acceso a educación primaria y obligatoria Educación obligatoria como derecho Acceso a educación no obligatoria Acceso a educación superior Acceso a ciclos formativos
	Necesidades específicas	Apoyo en el aprendizaje de la lengua Medidas dirigidas a grupos de alumnos extranjeros según necesidades Acciones formativas al profesorado en la detección y atención de necesidades específicas
	Nuevas oportunidades	Medidas de enseñanza de la cultura de los inmigrantes Medidas para contrarrestar la segregación de los alumnos extranjeros y promover su integración Medidas de apoyo a los padres y comunidades de los alumnos extranjeros
	Medidas interculturales	Medidas para incorporar inmigrantes a los grupos educativos Medidas dirigidas a que el currículum escolar refleje la diversidad cultural Iniciativas de información estatales Acciones formativas dirigidas al profesorado Medidas dirigidas a que la escuela refleje la diversidad cultural

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

Tabla 4

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según participación política

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
PARTICIPACIÓN POLÍTICA	Derechos electorales	Sufragio activo en las elecciones nacionales
		Sufragio activo en las elecciones regionales
		Sufragio activo en las elecciones locales
		Sufragio pasivo en las elecciones locales
	Libertades políticas	Derecho de asociación
		Derecho de afiliación a partidos políticos
Foros consultivos	Fomento de foros consultivos nacionales	Consultas regulares
		Composición de los foros
	Fomento de foros consultivos	Competencias de los foros
		Representatividad de los foros
	Liderazgo consultivo	
	Fomento de foros consultivos	Consultas regulares
		Composición de los foros
		Competencias de los foros

	regionales	Representatividad de los foros Liderazgo consultivo
	Fomento de foros consultivos locales	Consultas regulares Composición de los foros Competencias de los foros Representatividad de los foros Liderazgo consultivo
Implementación de políticas		Políticas de información activas Financiación de movimientos de inmigrantes a nivel nacional, regional y local

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

Tabla 5

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según residencia permanente

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
RESIDENCIA PERMANENTE	Criterios de elegibilidad	Periodo de residencia Permisos considerados Periodos de ausencia o suspensión permitidos Tiempo contado como estudiante
	Condiciones para el acceso a la residencia Estabilidad del estatus de residente	Requisito lingüístico Recursos económicos Costes de la solicitud Duración máxima dl procedimiento Validez del permiso Posibilidad de renovación del permiso Periodos de ausencia o suspensión permitidos Causas de rechazo, exclusión y denegación Circunstancias personales consideradas antes de la expulsión Expulsiones que impiden el acceso a la protección legal
	Derechos asociados al permiso	Acceso a empleo Acceso a servicios sociales Acceso a vivienda

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

Tabla 6

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según acceso a la nacionalidad

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
ACCESO A LA NACIONALIDAD	Criterios de elegibilidad	Periodo de residencia Permisos considerados Periodos de ausencia o suspensión permitidos Tiempo contado como estudiante Requisitos para esposos y parejas Ciudadanía por derecho de nacimiento para segunda generación Ciudadanía por derecho de nacimiento para tercera generación
	Condiciones para el acceso a la nacionalidad	Requisito lingüístico para la naturalización Nivel lingüístico para la naturalización Coste Apoyo al aprendizaje de la lengua requerida

	Requisito de integración para la naturalización	Cursos de aprendizaje Formulario de integración Coste Apoyo a la integración para la naturalización Cursos de integración para la naturalización
Estabilidad del estatus	Recursos económicos Certificado o informe de antecedentes penales Informes de carácter Costes de la solicitud Duración máxima del procedimiento Causas adicionales de denegación Poderes discrecionales de denegación Protección legal	
Doble nacionalidad	Protección contra renuncia a la ciudadanía (causas, tiempos máximos, protecciones del apátrida) Doble nacionalidad para la 1ª generación (requisitos y excepciones) Doble nacionalidad para la 2ª y 3ª generación	

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

Tabla 7

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según medidas antidiscriminación

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
ANTI-DISCRIMINACIÓN	Definición y concepto	Leyes cubren la discriminación directa o indirecta, y el acoso Leyes cubren las discriminación por asociación y sobre la base de características presumidas Leyes cubren la discriminación múltiple
	Campos de aplicación	Empleo y formación profesional Oferta y demanda de bienes y servicios públicos, incluidos alojamiento y sanidad
	Mecanismos de implementación	Procedimientos disponibles para las víctimas Protección contra la victimización Asistencia estatal para las víctimas Papel de las entidades legales en los procesos judiciales Rango de acciones legales Rango de sanciones
	Políticas de igualdad	Creación de agencias especializadas Competencias de asistencia a las víctimas Competencias de iniciativa de un procedimiento Políticas de información activa y diálogo Políticas activas en materia de igualdad Acciones positivas de igualdad

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

Tabla 8

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según sanidad

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES DE ANÁLISIS	INDICADORES
SANIDAD	Derechos de	Derechos de acceso a los servicios sanitarios para los

acceso a los servicios sanitarios	inmigrantes legales (condiciones, cobertura, excepciones) Derechos de acceso a los servicios sanitarios para los solicitantes de asilo (condiciones, cobertura, excepciones) Derechos de acceso a los servicios sanitarios para los inmigrantes indocumentados (condiciones, cobertura, excepciones) Discreción administrativa para inmigrantes legales, indocumentados y solicitantes de asilo
Políticas para facilitar el acceso a los servicios sanitarios	Información sobre los servicios provistos y a los que tiene derecho (métodos de difusión, idioma y grupos objetivo) Mediadores culturales en los servicios sanitarios Obligaciones y sanciones por asistir y de informar sobre inmigrantes indocumentados
Sensibilidad de los servicios sociales	Disponibilidad de servicios de traducción e interpretación Requerimiento de competencias culturales en los servicios sanitarios Formación en competencias culturales del personal sanitario Participación de los inmigrantes en el diseño e implementación de la información y provisión de los servicios sanitarios
Medidas para alcanzar un cambio	Fomento de la diversidad en los servicios del personal sanitario Producción de datos sobre la salud de los inmigrantes Apoyo a investigaciones sobre condicionamientos sociales de la salud Participación de los inmigrantes en el proceso de formulación de políticas sanitarias

Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2015

La dimensión operativa gana un significativo peso en los gobiernos multinivel como el español porque incrementa el número de actores partícipes en la formulación e implementación de la política de integración de los inmigrantes. Conviene señalar que la medición de la integración no recoge en general indicadores para medir el nivel de participación de los actores y su cercanía al grupo objetivo. A partir de la clasificación de los actores expuesta en Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008, pp.172-180), este trabajo propone un conjunto de indicadores de medición que permita clasificar el tipo de intervención de cada una de las áreas sustantivas, no solo en función de la distribución competencial sino de las características del proceso.

En función del número de actores intervinientes en cada una de las dimensiones, encontramos acuerdos mono, con un número limitado de actores intervinientes en la implementación, o plurales. Dentro de estos últimos, en función del grado de coordinación horizontal, encontramos los coordinados --actores integrados-- y los no coordinados --fragmentados-- en los que los actores no tienen intención de coordinarse o incluso desarrollan estrategias específicas de no coordinación. En función de la coordinación vertical, importante especialmente en los estados descentralizados como el

español, los actores integrados se dan cuando el Estado central y las demás instituciones territoriales comparten no solo las funciones legislativas y reglamentarias sino también las de implementación; el tipo atomizado se da si las instituciones públicas subestatales disponen de una autonomía muy amplia para la programación y/o implementación de la política. No obstante, el grado de intervención vertical dependerá del tipo de política pública. El grado de politización es otra dimensión de análisis, aunque cambia muy rápidamente sobre todo con temas que generan debate político, el punto de referencia es el actor central y da lugar a actores politizados en oposición a los burocráticos. El contexto viene fijado por otras políticas y por los principales actores pertenecientes a distintos ministerios o departamentos, lo que viene a generar conjunto de actores heterogéneos frente a otros más homogéneos. Finalmente, el grado de apertura depende de la intensidad de las interacciones entre los actores del acuerdo –ejecutores de la política- y los que constituyen su entorno social inmediato –grupos de interés y actores individuales- que pueden representar a los grupos objetivo y a los beneficiarios finales. Se distingue entre conjunto de actores cerrados, parcialmente abiertos y abiertos. Consideramos un conjunto cerrado cuando lo está a la intervención de los grupos objetivos, beneficiarios finales y al resto de los grupos, y la política se formula de modo claramente unilateral --como en el caso de las políticas técnicas o especialmente sensibles--.

Tabla 9

Indicadores de medición de políticas de integración de inmigrantes según actores participantes

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	TIPOS	INDICADORES
Número de actores	Mono vs. plural	Nº de actores intervinientes Naturaleza pública y/o privada de los actores intervinientes
Coordinación horizontal de los actores	Integrado vs. fragmentado	Existencia de un organismo o mecanismos de coordinación horizontal entre los actores intervinientes Nº de actuaciones de coordinación horizontal
Coordinación vertical de los actores	Integrado vs. atomizado	Existencia de un organismo o mecanismos de coordinación vertical entre los actores intervinientes Nº de actuaciones de coordinación vertical
Centralidad del actor clave	Centralizado vs. descentralizado	Número y naturaleza de decisiones tomadas por el actor clave o en colaboración con otros actores Competencias y ámbitos de decisión del actor clave

VERSIÓN PRE-PRINT

Politización del actor clave	Politizado vs. burocrático	Nombramiento y naturaleza del actor clave Ámbitos de decisión del actor Nº de medidas desarrolladas por este actor
Contexto que fijan otras políticas	Heterogéneo vs. homogéneo	Condicionamiento (homogéneo) de la política de inmigración por otras políticas en otros niveles de gobierno y/o territorios Condicionamiento (homogéneo) por las políticas de inmigración desarrolladas e otros niveles de gobierno y/o territorios
Apertura al entorno social	Abierto vs. cerrado	Participación de actores privados en el proceso de formulación/decisorio de la política Participación de actores privados en el proceso de implementación de la política

Fuente: Elaboración propia

Consideraciones finales

El territorio es una variable determinante en el proceso de políticas públicas en España, más si cabe en una política como la de integración de los extranjeros que conlleva un conjunto de actores públicos y privados muy diverso en las fases de formulación e implementación de la intervención. La problemática en la medición de la integración y del diseño de su política no solo subyace en la producción de indicadores de las distintas dimensiones sino en la multiplicidad de actores que participan en el proceso de esta política multinivel. Por tanto, no cabe la consideración en exclusiva del contenido de la política sin tener en cuenta los actores que la formulan e influyen en la misma.

Este trabajo ha mostrado una aproximación a esas problemáticas, sin pretensión de concluir su debate, sino con la de ofrecer distintos aspectos sobre los que reflexionar. La reactivación del discurso de la integración por parte de la Unión Europea ha condicionado e institucionalizado las áreas de intervención que han dado forma a las políticas de inmigración en los territorios autonómicos y locales. Su desarrollo no conlleva intervenciones públicas inmutables, sino que vienen condicionadas por diversos factores, el territorio, la experiencia en la gestión de la inmigración y los objetivos políticos, entre otros. Afrontar el diseño a partir de los actores que participan en el mismo y en la ejecución de las medidas debe ser tan vital como el contenido de la intervención.

Referencias bibliográficas

- Comisiones Obreras (2003). *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid, España: Fundación 1º de Mayo.
- Gallego, R., Gomá, R., y Subirats, J. (Ed.) (2003). *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid, España: Tecnos.
- Gómez, I. (2007). Las normas y políticas de los entes locales en materia de inmigración. En E. Aja, y J. Arango (Ed.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración* (pp. 128-147). Barcelona, España: CIDOB.
- Molina, C. (2009). El nuevo papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de la inmigración económica extranjera: el caso andaluz". En F. Manoto (Coord.), *Inmigración y Unión Europea* (pp. 49-94). Jaén, España: Blanca.
- Monar, J. (1997). Comprehensive migration policy: the main elements and options. En K. Hailbronner, D. Martin, y H. Motomura (Ed.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States* (pp. 51-78). Oxford, Reino Unido: Berghahn Books.
- Montilla, J. A. (2007). La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico. En J.A. Montilla, y Vidal, M^a.C., *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas* (pp. 9-57). Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ortega, N. (2010). El asociacionismo inmigrante magrebí en España y su incorporación como fuerza política emergente. En M^a.A. Parejo (Coord.), *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb* (pp. 443-476). Barcelona, España: Bellaterra.
- (2005). Andalucía (In)migrante. Flujos migratorios y política a través del tiempo". En *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez, Estructura y Procesos* (pp. 593-614). Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- (2009). Continuidad y cambio en la política de inmigración española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En G. Esteban de la Rosa (Ed.), *Estudios e Informes del Observatorio Permanente para la Inmigración en la Provincia de Jaén de la Universidad de Jaén 2007-2008* (pp. 57-76). Granada, España: Comares.
- Pajares, M. (2006). Las políticas locales en el ámbito de la inmigración. En E. Aja, y J. Arango (Ed.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]* (pp. 369-394). Barcelona, España: CIDOB.
- Roig, E. (2006). Las relaciones intergubernamentales en la inmigración. En E. Aja, J.A. Montilla, y E. Roig (Coord.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración* (pp. 77-152). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Vidal, M^a.C. (2007a). Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración. En J.A. Montilla y M^a.C. Vidal, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas* (pp. 59-79). Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2007b). Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006. En E. Aja y J. Arango (Ed.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración* (pp.112-126). Barcelona, España: CIDOB.
- Zapata, R. (2001). ¿De qué modo las instituciones políticas públicas deberían acomodar a los inmigrantes?. Un marco analítico para el análisis. *Revista gestión y análisis de políticas públicas* (20).