

## **Las medidas de integración de inmigrantes en el MIPEX: ¿Supone España un obstáculo en el avance hacia un sistema común de indicadores?**

**AUTORA: LAURA GARCÍA JUAN**

Jurista e investigadora experta en inmigración e integración. Doctoranda en el Programa de Doctorado con Mención hacia la Excelencia “Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional”, del Instituto de DDHH de la Universidad de Valencia.

e-mail: [lauragj@yahoo.es](mailto:lauragj@yahoo.es)

### **RESUMEN**

La Unión Europea avanza con paso firme hacia un sistema común de indicadores de integración de inmigrantes que permita evaluar la efectividad de las políticas a nivel comunitario. Entre los instrumentos más prestigiosos en cuanto a la extensión de su uso y comparación de resultados se encuentra el Migrant Integration Policy Index, que incluye entre los indicadores seleccionados varios relacionados con las medidas y condiciones de integración. En España no se aplican estas medidas y todavía no existe un sistema de indicadores que encaje con las propuestas de la Comisión Europea, pero ya contamos con los medios que harían posible la compatibilidad de ambos.

**Palabras clave:** sistema común de indicadores, MIPEX, indicadores de integración, medidas de integración, políticas de integración de inmigrantes.

### **ABSTRACT**

The European Union is moving steadily toward a common system of immigrant integration indicators to assess the effectiveness of policies at EU level. Among the most prestigious instruments as to the extent of its use and comparison of results is the Migrant Integration Policy Index, which includes several selected indicators related to integration measures and conditions. In Spain not apply these measures and there is still no indicator system that fits with the European Commission's proposals, but we have now the means that would enable the compatibility of both.

**Key words:** common system of indicators, MIPEX, integration indicators, measures of integration, immigrant integration policies.

## **1- Hacia un sistema común de indicadores de integración**

A pesar de que la integración de los inmigrantes es una prioridad política en muchos países, el conocimiento que se tiene sobre los mecanismos que promueven la integración es todavía limitado. Por ejemplo, generalmente se entiende que la interacción social entre inmigrantes y población nativa es una condición necesaria en el proceso de integración, pero no está claro, por ejemplo, cómo un aumento en la densidad de inmigrantes puede afectar a estos mismos procesos y en qué medida ello se traduce en una mayor interacción social.<sup>1</sup> El tamaño de los movimientos migratorios y la velocidad a la que crecen a escala mundial han convertido este tema en un desafío que se encuentra entre las prioridades de la agenda política tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo, constituyendo una de las principales razones el hecho de ser un catalizador para los cambios sociales, económicos y demográficos a gran escala capaz de producir oportunidades, pero al mismo tiempo generador de innumerables conflictos. Integración y cohesión social son palabras que van irremediabilmente unidas cuando se hace referencia a los desafíos que plantea el aumento de las migraciones.<sup>2</sup>

Partiendo de esta premisa no es posible desarrollar un enfoque integrado de la inmigración sin considerar el impacto de las políticas migratorias en la sociedad de acogida y los propios migrantes. Las condiciones sociales a las que se enfrenta este colectivo, las actitudes de la población de acogida y la presentación por parte de los líderes políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas son cuestiones vitales para el éxito de las políticas de inmigración.<sup>3</sup> Al mismo tiempo que la proporción de extranjeros crece en los Estados miembros y con una clara perspectiva de

---

<sup>1</sup> BARRA, A. et al, "Integration indicators in immigration phenomena. A statistical mechanics perspective", ArXiv 1304.4392v1, Cornell University Library, recurso electrónico, 16 abril 2013.

<sup>2</sup> DE LUCAS MARTÍN, J., "Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración", X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011, País Vasco, Eurobask, 2012, pp. 11-91.

<sup>3</sup> ZAPATA-BARRERO, R., "La política del discurso sobre la inmigración en España", en *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008-16, pp. 117-160.

verse incrementada, los esfuerzos coordinados y sostenidos para garantizar la integración social de los inmigrantes son cada vez más necesarios.

Dado el carácter multidimensional de las políticas de integración y la medida en que los diferentes sectores de la sociedad están involucrados en su implementación, estamos ante un gran desafío tanto para los líderes políticos como para la sociedad civil. Los debates actuales en materia de requisitos para una mejor integración reflejan la importancia política que los Estados miembros conceden a esta materia, siendo un área sustancial del discurso aquella que se refiere a la naturaleza de los programas de integración y al tipo de medidas de integración que deben ser aplicadas. Otra de las preguntas clave es si estas medidas deben ser obligatorias o no y el efecto que su incumplimiento podría tener en términos de consecuencias legales y financieras, incluyendo un posible impacto en la situación de residencia de los migrantes.

Las referidas discusiones no sólo demuestran que hay una conciencia creciente de que existe una estrecha relación entre inmigración e integración, sino también de que hay muchas similitudes en la forma en que los Estados miembros se enfrentan a los problemas que se plantean y la manera en que intentan resolverlos. Esto ha llevado a un creciente reconocimiento de la necesidad de actuar conjuntamente a nivel de la UE mediante el desarrollo de instrumentos comunes y mediante la adaptación de los ya existentes a los nuevos retos.<sup>4</sup>

Para que el seguimiento y la evaluación de la política común de inmigración sean realmente efectivos, se considera crucial que los datos utilizados reflejen los aspectos relevantes tanto de la inmigración como de la integración y, además, que estos sean comparables. La existencia de indicadores comunes permitirá a los responsables políticos, tanto a nivel europeo como nacional, poder establecer comparaciones en cuanto a los programas, instrumentos y procesos que los distintos Estados miembros utilizan en temas relacionados con la integración de los migrantes. Y ello, a pesar de que las diferencias en las prioridades políticas, la perspectiva ideológica y el uso de

---

<sup>4</sup> ENTZINGER, H; BIEZEVELD, R., “Benchmarking in Immigrant Integration”, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Faculty of Social Sciences, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, agosto 2003, pp. 16.

definiciones no coincidentes influyen sobre la forma en que los resultados pueden ser evaluados y dificultan incluso el establecimiento de comparaciones.

A la pregunta sobre cuál sería el objetivo de establecer un sistema común de medición o evaluación de la integración para toda la UE habría que responder que éste debería servir para conocer, a partir de áreas previamente seleccionadas, cómo está avanzando la integración en Europa con información cuantitativa y cualitativa. Lógicamente este conocimiento derivaría de las comparaciones entre países que a su vez permitieran un seguimiento en el tiempo, comparaciones que se referirían a información sobre el proceso de integración, y no exclusivamente a los impactos de las políticas nacionales.

Quedaría por resolver si es factible contar en la actualidad con un sistema de evaluación común perfecto y operativo, pues la disponibilidad de un sistema de estas características parece un deseo demasiado ambicioso para la Europa de los 28, incluso para aquellos países que comparten tradiciones de inmigración más o menos similares. Un sistema de evaluación se sustenta, entre otros aspectos, en un conjunto de indicadores homogéneos, uniformes y comparables que permiten una selección fundada de aspectos necesarios que hay que medir, lo cual obliga a enfrentarse con un conjunto complejo de problemas entre los que encontramos, por ejemplo, la diversidad de modelos de integración que actualmente están presentes en Europa. A pesar de que comienza a extenderse un discurso común sobre modelos bidireccionales en el que se reconocen espacios y actores principales, cada país actúa de acuerdo a sus prioridades y tradiciones, y también en función de la diversidad de los colectivos con presencia en sus territorios. De ahí, la pluralidad de ámbitos e indicadores que se recogen o están disponibles en cada situación.<sup>5</sup>

Las políticas de integración aspiran a garantizar la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos, centrándose en el proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados

---

<sup>5</sup> WALLACE GOODMAN, S., "Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies", *Journal of Ethnicity and Migration Studies*, 2010-36 (5), pp. 753-772.

miembros. Para poder proceder a un análisis contextual es preciso, por tanto, disponer de datos sobre el conjunto de la población y sobre el segmento de población formado por las personas inmigradas, siendo el objetivo a largo plazo garantizar la comparabilidad total entre todos los Estados miembros. Hasta el momento se han definido, como prioritarios, un número limitado de ámbitos de actuación en función de las experiencias nacionales. El empleo es una parte crucial del proceso de integración, y los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para ayudar a los inmigrantes a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad. Pero si el acceso al mercado de trabajo es importante, también lo es la entrada en la sociedad de un modo más general, lo que hace de la inclusión social un aspecto igualmente relevante. La participación en el proceso democrático en tanto que ciudadanos activos contribuye también a su integración y refuerza el sentimiento de pertenencia.<sup>6</sup>

A la pluralidad de ámbitos e indicadores hay que añadir que los datos y registros existentes en los distintos países también son muy diversos. La cuestión tiene que ver con las prioridades de cada país en el ámbito nacional, pero también con los niveles de desarrollo tanto de las políticas de integración como de los sistemas de seguimiento implantados. En algunos países como Holanda, Dinamarca o Reino Unido hay sistemas claramente articulados para hacerle el seguimiento a la integración a partir de áreas prioritarias e indicadores que permiten evaluar los procesos a lo largo de diferentes períodos de tiempo y por grupos específicos de inmigración.<sup>7</sup> Sin embargo, España, Italia o Grecia no cuentan todavía con sistemas de seguimiento articulados, es decir, específicos para este fin, aunque sí con fuentes diversas en materia de empleo, educación o seguridad social, de manera que la dispersión de datos transforma el seguimiento permanente en una situación casi imposible al ser estos recursos de información frecuentemente desconocidos o inaccesibles.

La disponibilidad de un sistema de evaluación común europeo, perfecto y operativo, es un deseo demasiado ambicioso incluso para aquellos países que comparten

---

<sup>6</sup> TORNOS CUBILLO, A., “Profundizar en la integración”, Revista Documentación Social, Cáritas Española, 2000-121, pp. 131-145.

<sup>7</sup> JOPPKE, C., “Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe”, West European Politics, 2007-30 (1), pp. 1-22.

tradiciones de inmigración más o menos similares. Un sistema de evaluación se sustenta, entre otros elementos, en un conjunto de indicadores homogéneos que permiten una selección fundada de aspectos cuya medición es necesaria, lo cual pasa por la identificación de dimensiones e indicadores que puedan ser comparables para poder articularlo correctamente. Y es aquí donde aparece un primer conjunto de problemas que obstaculizan este desafío: la diversidad de modelos de integración que actualmente están presentes en Europa.

Por otro lado, la mayoría de Estados miembros no cuenta con sistemas de indicadores de tipo cualitativo o subjetivo ni con herramientas sostenibles para avanzar en su seguimiento. Áreas de análisis como el sentido de pertenencia, la aceptación de la sociedad de acogida o la satisfacción en el trabajo por parte de la población inmigrante, son aún difíciles de medir en casi todos los territorios. Algunos países como Dinamarca han implementado herramientas de investigación tipo encuesta para extraer esta tipología de información, pero esta metodología implica una dotación de recursos importante y no siempre se asegura su continuidad en el tiempo para hacer el seguimiento. En general, los países de la UE están muy lejos de poder crear y mantener herramientas adecuadas que les permitan detectar, de forma permanente, información cualitativa o indicadores subjetivos. En general, a nivel europeo no se evidencia la capacidad operativa para avanzar en este tipo de indicadores, aunque sí la necesidad de hacerlo.<sup>8</sup>

Pero un enfoque relativamente común de integración de inmigrantes en Europa requiere, necesariamente, de un sistema de evaluación compartido, que indague y arroje resultados que puedan ser comparables o, al menos, analizables en conjunto; particularmente, para contrastar los resultados de la integración y si ésta está siendo exitosa o no. El problema de fondo es que tampoco existe aún un acuerdo sobre lo que ha de ser considerado una integración exitosa, es decir, qué aspectos debieran evidenciarse tanto en la población inmigrante como en la población de acogida para señalar que existe una integración óptima. El éxito de la integración se suele identificar con el logro obtenido por la población inmigrante en aquellos espacios de la vida

---

<sup>8</sup> PHILLIMORE, J; GODSON, L., "Making a Place in the Global City: The Relevance of Indicators of Integration", *Journal of Refugee Studies*, 2008, vol. 21 (3), pp. 305-325.

cotidiana críticos para procurar una vida digna (educación, empleo, etc). Sin embargo, el avanzar verdaderamente en la integración requiere conocer cuáles son las características cuantitativas y cualitativas que pueden ser medidas y que proporcionan un criterio objetivo para afirmar que existe una integración aceptable de este colectivo en los países de la Unión Europea. Y esta necesidad exige un sistema común de medición de la integración.<sup>9</sup>

Habiendo identificado los obstáculos a los que se enfrenta, en la actualidad, la creación de un sistema común de medición de la integración, podemos afirmar que se dibuja un mapa lleno de divergencias que, a simple vista, podría determinar la inutilidad de la empresa. Sin embargo, siendo una prioridad para la UE y los Estados miembros avanzar en una política común de integración de inmigrantes, se han producido ya algunos avances que pueden ser la base para conquistar ese desafío.<sup>10</sup>

## **2- El camino recorrido en España**

Los primeros antecedentes a nivel comunitario con respecto a la necesidad de establecer indicadores comunes de integración podemos situarlos en el año 2004. El Programa de la Haya insistía en la importancia de evaluar las políticas de integración de los nacionales de terceros países como resultado de las Conclusiones del Consejo adoptadas tras la Conferencia Ministerial de Potsdam de mayo de 2007. Y así, se invitaba a los Estados miembros a fomentar el desarrollo de indicadores comunes que podrían utilizar, a título voluntario, para evaluar los resultados de sus políticas de integración. El

---

<sup>9</sup> GARCÍA CÍVICO, J., “La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva”, *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2010-12, pp. 73-112.

<sup>10</sup> A pesar de todas las dificultades, el 5 de agosto de 2013 la Comisión Europea publicó en la EWSI el informe final de un importante Proyecto europeo sobre indicadores de integración de inmigrantes “Using EU Indicators of Immigrant Integration”. La Comisión Europea seleccionó al Migration Policy Group y sus socios para organizar una serie de informes y seminarios en torno a los nuevos indicadores europeos de integración. Para ello, el MPG se asoció con la European Service Network y con diversos investigadores de la Universidad Libre de Bruselas y del International Centre for Migration Policy Development. En estos seminarios se analizaba si las diversas realidades de integración en los Estados miembros de la UE son el resultado de las diferentes políticas de inmigración e integración aplicadas, de la población inmigrante en cada Estado o de los distintos contextos generales y políticas nacionales.

Principio Básico Común de Integración número once establece la necesidad de que todos los Estados miembros construyan objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

En el año 2005, el Programa Común para la Integración—Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, sugería algunas acciones que podían adoptarse tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión Europea en torno a la elaboración de indicadores de integración.<sup>11</sup> Entre los objetivos a nivel nacional estaba, por ejemplo, el de reforzar la capacidad de control y evaluación de las políticas de integración midiendo las repercusiones a nivel nacional, consultando a las partes interesadas, utilizando indicadores y aplicando medidas de seguimiento. Y entre los objetivos a nivel de la UE estaba el de desarrollar instrumentos estadísticos e indicadores comunes, entre otros.<sup>12</sup>

Partiendo de esta base, en las Conclusiones del Consejo elaboradas a raíz de la Conferencia Ministerial de Vichy de noviembre de 2008, la evaluación de las políticas de integración se consideró una prioridad a nivel europeo que convenía que fuera objeto de un diálogo regular, tanto en lo referente a los métodos como a los resultados, y que pudiera materializarse en la identificación de indicadores. En esta Conferencia los Estados miembros se comprometieron a respaldar la iniciativa de Alemania destinada a organizar en 2009 una conferencia sobre la evaluación de las políticas de integración y la identificación formal de indicadores. La misma tuvo lugar en Berlín y en ella cinco Estados alcanzaron un acuerdo en torno a un documento. El Programa de Estocolmo de 2009 sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia para el periodo 2010-2014 insta al desarrollo de indicadores fundamentales en un número limitado de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo, empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de

---

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa Común para la Integración—Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la UE [COM (2005) 389 final. Bruselas, 01/09/05].

<sup>12</sup> SALES, R; D'ANGELO, A., "Measuring Integration? Exploring socioeconomic indicators of integration of third country nationals", INTI Programme, Migrants Integration Territorial Index (MITI), United Kingdom National Report, marzo 2008, pp. 24.

aumentar la comparabilidad de las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo.<sup>13</sup>

Finalmente, las conclusiones de la reunión de expertos organizada por la Presidencia sueca en Malmö (entre el 14 y el 16 de diciembre de 2009) y recogidas en el anexo de la Declaración de Zaragoza en 2010, presentaron los resultados de un proceso destinado a determinar los aludidos *indicadores europeos fundamentales*. Según este documento, tales indicadores europeos deben basarse en las estadísticas oficiales disponibles y en los datos cuantitativos extraídos de encuestas y fuentes administrativas, y pueden complementarse a su vez con datos cualitativos o subjetivos como, por ejemplo, los resultados de estudios de percepción. Los Estados miembros pueden acordar el desarrollo de otras opciones en áreas que se consideren importantes y en las que sería deseable poder elaborar datos comparables en un futuro. Deben estar referidos a un número limitado de elementos cuantitativos simples que revelen tendencias significativas en ámbitos cruciales de la política de integración. Su función es ofrecer una perspectiva general de la situación y la posibilidad de analizarla, y mostrar si está sucediendo algo determinante, teniendo en cuenta que la integración es un proceso continuo, independientemente de las diversas intervenciones.<sup>14</sup>

Es importante resaltar que el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el periodo 2007-2013 (FEI), recoge entre sus objetivos específicos el de intercambiar información, buenas prácticas y cooperación entre los Estados miembros y el de incrementar su capacidad de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países. Y como acciones elegibles para la consecución de estos objetivos incluye las que desarrollen indicadores y patrones de referencia para medir los avances realizados a nivel nacional, y las que desarrollen instrumentos de supervisión y sistemas de evaluación de elevada calidad para las políticas y medidas de integración.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (*DOUE* n° C 115, de 04/5/10).

<sup>14</sup> GARCÍA CÍVICO, J., “Sobre el proceso de integración social del inmigrante en España. La cuestión de los indicadores”, *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, año V, n° 7, invierno 2011, pp. 50-77.

<sup>15</sup> El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 se estableció en la Decisión del Consejo 2007/435/CE, de 25 de junio, como parte del programa general

Siguiendo la línea del FEI en España, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI) incluye, entre sus programas principales, un Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía consistente en la puesta en marcha, mediante la cooperación de las administraciones y las organizaciones sociales, de una matriz de indicadores generales de integración y de indicadores de ejecución. El desarrollo de este programa interregional de ámbito estatal con vocación plurianual se presenta como un modo de gestión coordinado y multinivel que integraría a los distintos agentes que intervienen en el Plan: administración europea, estatal, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, ONG del ámbito de la inmigración y asociaciones de inmigrantes, así como tejido empresarial y sindicatos. Uno de sus principales objetivos sería el de procurar la coherencia de criterios, metodologías y actuaciones con los principios y premisas del Plan, posibilitando que se actúe de modo transversal e interterritorial para garantizar un uso efectivo de los recursos. En consecuencia, el PECI recoge expresamente un apartado dedicado al “Sistema de indicadores del Plan” que avanza las bases del mismo en desarrollo de lo expresado en la Declaración de Zaragoza de abril de 2010.<sup>16</sup>

Los indicadores básicos propuestos por los expertos y recogidos en el Anexo de la declaración de Zaragoza, son concretamente los siguientes: En Empleo: 1) Tasa de empleo; 2) Tasa de desempleo; 3) Tasa de actividad. En Educación: 1) Nivel máximo de educación alcanzado; 2) Porcentaje de estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en

---

“Solidaridad y gestión de los flujos migratorios” (DOUE L 168, de 28/06/07). Esta Decisión se concibe como parte de un marco coherente formado por otras tres Decisiones para este mismo periodo: la Decisión nº 573/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados; la Decisión nº 574/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo para las Fronteras Exteriores; y la Decisión 575/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno.

<sup>16</sup> Ver documento resultante de la Conferencia Ministerial Europea sobre integración “Declaración de Zaragoza”. Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010. Una de las conclusiones adoptadas por los Ministros fue la de “Promover el lanzamiento de un proyecto piloto con vistas a la evaluación de las políticas de integración, incluidos el examen de los indicadores propuestos en el anexo del presente documento y el análisis de la relevancia de los indicadores definidos teniendo en cuenta los contextos nacionales, las diversas poblaciones migrantes y las distintas políticas de migración e integración de los Estados miembros, e información sobre la disponibilidad y la calidad de los datos procedentes de fuentes armonizadas que se hayan acordado y que sean necesarias para el cálculo de dichos indicadores”. Los resultados de este proyecto piloto pueden consultarse en el documento de Eurostat “*Indicators of Immigrant Integration—A pilot Study*”, de 17 de junio de 2011.

lectura, matemáticas y ciencias; 3) Porcentaje de personas de entre 30 y 34 años de edad que han alcanzado un nivel de educación terciario; 4) Porcentaje de abandonos prematuros de la educación y formación. En Inclusión social: 1) Renta neta media; 2) Tasa de riesgo de pobreza; 3) Porcentaje de la población que percibe su estado de salud como bueno o malo; 4) Proporción de propietarios de bienes raíces respecto a los no propietarios entre los inmigrantes y entre el total de la población. En Ciudadanía: 1) Porcentaje de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad; 2) Porcentaje de inmigrantes en posesión de un permiso de residencia permanente o de larga duración; 3) Porcentaje de inmigrantes entre los representantes elegidos.

El sistema de indicadores que propone el PECEI vigente, y que define como la columna vertebral del seguimiento y la evaluación de la acción pública, distingue los Indicadores Generales de Integración (1-Empleo y Promoción económica; 2-Educación; 3-Salud; 4-Servicios Sociales e inclusión), de los Indicadores Específicos de Ejecución del Plan (1-Acogida; 2-Movilidad y desarrollo; 3-Convivencia social e intercultural; 4-Igualdad de trato y lucha contra la discriminación; 5-Infancia, juventud y familias; 6-Género; 7-Participación y educación cívica). Asimismo realiza una segunda subdivisión diferenciando entre indicadores de Partida, que definen la situación a mejorar; de Progreso, que sirven para analizar y medir los avances anuales; de Resultado, para analizar los efectos de las actuaciones del Plan en cada Área de Intervención; y de Impacto, que ayudan a analizar y medir el impacto del Plan en la integración y la convivencia, así como en las políticas públicas y en la acción social. Posteriormente especifica los tres tipos de análisis que se realizarán para garantizar el compromiso de coherencia y calidad con el enfoque de gobernanza participativa y multinivel, ofreciendo una breve explicación de cada uno de ellos.

Con respecto a todo esto, tanto el PECEI 2007-2010 como el PECEI 2011-2014 contienen un párrafo en idénticos términos, dentro del apartado dedicado a la Evaluación del Plan, que resalta el valor del Principio Básico Común (PBC) número once e insiste en la importancia de saber si los esfuerzos realizados en la política de integración son eficaces y permiten realizar progresos. Destaca que aunque se trata más de un proceso que de un resultado, “la integración puede medirse y las políticas correspondientes pueden ser objeto de evaluación”. Señala asimismo que los indicadores de integración, objetivos y mecanismos de evaluación, comparativa o no,

pueden ayudar a medir y comparar los progresos alcanzados, así como a observar las tendencias y evolución que se produzcan.

Pero el primer antecedente que encontramos en España en cuanto a propuestas concretas para la elaboración de un sistema de indicadores es un trabajo de investigación titulado “Indicadores de integración de inmigrantes: propuesta para contribuir a la elaboración de un sistema de indicadores comunes de la integración”. Se trata de un proyecto promovido en 2005 por la propia Dirección General de Integración de los inmigrantes y cofinanciado por la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea, en el que participaron centros de seguimiento a la inmigración de Administraciones públicas estatales, Universidades, ONG y Gobiernos locales y regionales de seis países comunitarios, a saber, Alemania, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos y Portugal. Este documento puso los cimientos para todo el desarrollo posterior y llegó a una propuesta concreta en la que distinguía entre indicadores inmediatos en el corto plazo e indicadores potenciales en el medio-largo plazo. En sus conclusiones basaré las ideas del punto cuarto de este apartado.<sup>17</sup>

### **3- Las medidas y condiciones de integración en el MIPEX**

Las investigaciones en el ámbito europeo sobre la integración social con indicadores son numerosas, habiendo aportado valiosas herramientas de análisis y comparación. Entre ellas cabe destacar el Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión (como proyecto piloto del MIPEX), los trabajos de la Comisión Europea desde el primer Informe Anual sobre Migración e Integración, algunas iniciativas como LISI,<sup>18</sup> o el vigente MIPEX III,<sup>19</sup> entre otros. Pero centraré mi exposición en este último, pues llegados a este punto es necesario adentrarse en sus características, aplicaciones y conclusiones por tratarse de

---

<sup>17</sup> Estudio “Indicadores de integración de inmigrantes. Propuesta para contribuir a la elaboración de un sistema de indicadores comunes de la integración”, Promovido por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, septiembre 2006.

<sup>18</sup> Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration.

<sup>19</sup> Migrant Integration Policy Index.

la herramienta con indicadores de integración más completa y fiable, y cuya utilidad práctica es la más extendida y valorada en toda la Unión Europea.<sup>20</sup>

El MIPEX, cuya tercera actualización data de mayo de 2010, es una herramienta para medir las políticas de integración de los inmigrantes en todos los Estados miembros de la Unión Europea (a excepción de Croacia) más Noruega, Suiza, Estados Unidos y Canadá. Se trata de un proyecto liderado por el British Council y el Migration Policy Group en cuya elaboración participan un total de 37 organizaciones nacionales, incluyendo *think-tanks*, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, centros de investigación y organismos destinados a promover la igualdad, junto a los que se encuentran las oficinas del British Council de 31 países de Europa, Canadá y Estados Unidos.

La investigación para la elaboración de esta valiosa herramienta comparativa se centra en tres aspectos: derechos laborales, posibilidad de establecerse definitivamente en el país anfitrión y posibilidades de reagrupación familiar. Para ello emplea 148 indicadores en un panorama multidimensional distribuidos en siete áreas de políticas que definen el *iter* del inmigrante hasta conseguir la ciudadanía plena, a saber, la movilidad en el mercado laboral; la reagrupación familiar; la educación; la participación política; la residencia de larga duración; el acceso a la nacionalidad; y la antidiscriminación. A partir de las convenciones del Consejo de Europa y las directivas europeas, las políticas se miden comparándolas con los mismos estándares en todos los Estados miembros más los países señalados de fuera de la Unión, habiéndose convertido en una herramienta de referencia en cuanto a los resultados.<sup>21</sup>

El *Migrant Integration Policy Index* (III) promueve la transparencia a través de incrementar el conocimiento público y dar visibilidad a las políticas nacionales, a los cambios producidos y a las tendencias internacionales. El proyecto estimula el debate sobre los objetivos, progresos y resultados gubernamentales al tiempo que inspira a los actores implicados en la integración para continuar recopilando evidencias de cómo la integración legal puede contribuir en la práctica a promover la integración social. En

---

<sup>20</sup> NIESSEN, J; HUDDLESTON, T., *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*, Leiden, Koninklijke Brill NV, 2009, pp. 7.

<sup>21</sup> GARCÍA CÍVICO, J. (2010). *Op. cit*, pp. 104.

definitiva, trata de establecer la medida en que todos los residentes tienen derecho por ley a la igualdad de derechos y responsabilidades, así como a cualquier ayuda dirigida a sus necesidades específicas con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades.<sup>22</sup>

España se sitúa, según el último informe MIPEX, en la octava posición en la valoración global, por detrás de Noruega y por delante de EEUU. Y en cuanto al lugar que ocupamos en las diferentes áreas consideradas nos movemos entre el segundo puesto en Residencia de larga duración (solo por detrás de Portugal) y el veintiuno en antidiscriminación. Señala el MIPEX que, pese a los recortes —que afectan a todos los residentes—, el Gobierno ha mantenido e incluso ha favorecido levemente un compromiso a largo plazo en favor de la integración económica, familiar y social. La cooperación y los estándares europeos se han utilizado para asegurar la residencia y la igualdad familiar de los inmigrantes asentados y todos los niños han visto mejorado el acceso a los centros escolares y a una educación intercultural. Sin embargo, pese a los recientes esfuerzos, el derecho de sufragio y los organismos para la igualdad siguen siendo ineficaces. Además, las vías para la obtención de la ciudadanía son escasas y poco evolucionadas, destacando el informe que a menudo es necesario el consenso entre las Comunidades Autónomas para alcanzar las mejoras necesarias en integración.

Pero he de ceñirme al estudio de aquellas áreas políticas que están más directamente relacionadas con el tema de este trabajo y con las conclusiones a las que quiero llegar, esto es, de las que contienen indicadores sobre medidas y condiciones de integración. A continuación se muestra una tabla en la que aparecen desglosados estos indicadores con la misma numeración que se les asigna en el MIPEX.

**Tabla 1. Indicadores del MIPEX relativos a medidas de integración en las áreas de Reagrupación Familiar, Residencia de larga duración y adquisición de la nacionalidad**

NRoV= no requerido o voluntario

CI/CIN= es requisito hacer un curso de idioma/ curso de integración

PTE= hay pruebas o test de evaluación del nivel de idioma/ del nivel de integración

---

<sup>22</sup> NIESSEN, J; HUDDLESTON, T. (2009). Op. cit, pp. 3.

A1=nivel A1 o inferior

A2= nivel A2 como mínimo

B1= nivel B1 o superior, o a discrecionalidad de la Administración

SC/CN= sin coste o coste nominal

<b>2-REAGRUPACIÓN FAMILIAR</b>			
<b>22-CONDICIONES DE INTEGRACIÓN PREVIAS A LA LLEGADA</b>			
Puntuación	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>0</b>
●22.a) Medidas relacionadas con el conocimiento del idioma para miembros de la familia que se encuentren en el extranjero, antes de la partida (si no existe la medida, dejar en blanco)	NRoV	CI	PTE
●22.b) Se requiere un determinado nivel de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) (no ponderado). Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1
●22.c) Prueba de integración para miembros de la familia que se encuentren en el extranjero, antes de la partida, no relacionada con el idioma sino con aspectos sociales/culturales (si no existe la medida, dejar en blanco).	NRoV	CIN	PTE
●22.d) Excepciones al cumplimiento del requisito previo a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno
●22.e) Profesores/evaluadores de los requisitos previos a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en lengua o educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no subcontratados directamente o no siendo parte de un departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno
●22.f) Coste de los requisitos previos a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
●22.g) Recursos disponibles para superar los requisitos previos a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno
●22.h) Precio de los recursos (si no existe la medida o no hay recursos, dejar en blanco).	SC/CN	normales	altos
<b>23-CONDICIONES DE INTEGRACIÓN TRAS LA LLEGADA</b>			
Puntuación	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>0</b>
●23.a) Se requiere una prueba de idioma para el reagrupante y/o los miembros de su familia después de la llegada al territorio (si no existe la medida, dejar en blanco)	NRoV	CI	PTE

Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.			
●23.b) Se requiere un determinado nivel de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) (no ponderado). Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1
●23.c) Prueba de integración para el reagrupante y/o los miembros de su familia después de la llegada al territorio, no relacionada con el idioma sino con aspectos sociales/culturales	NRoV	CIN	PTE
●23.d) Excepciones al requisito de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno
●23.e) Profesores/evaluadores de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en lengua o educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no subcontratados directamente o no siendo parte de un departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno
●23.f) Coste de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
●23.g) Recursos disponibles para superar los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno
●23.h) Precio de los recursos (si no existe la medida o no hay recursos, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
<b>5-RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN</b>			
<b>79-CONDICIONES RESPECTO AL IDIOMA E INTEGRACIÓN</b>			
	Puntuación	<b>100</b>	<b>50</b>
		<b>0</b>	
●79.a) Medidas relacionadas con el conocimiento del idioma (si no existe la medida, dejar en blanco)	NRoV	CI	PTE
●79.b) Se requiere un determinado nivel de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) (no ponderado). Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1
●79.c) Se requiere una prueba de integración, no relacionada con el idioma sino con aspectos sociales/culturales (si no existe la medida, dejar en blanco).	NRoV	CIN	PTE
●79.d) Excepciones al requisito de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno
●79.e) Profesores/evaluadores de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en lengua o educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no subcontratados directamente o no siendo parte de un departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno
●79.f) Coste de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos

●79.g) Recursos disponibles para superar los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno	
●79.h) Precio de los recursos (si no existe la medida o no hay recursos, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos	
<b>6-ACCESO A LA NACIONALIDAD</b>				
<b>99-CONDICIONES PARA LA ADQUISICIÓN (IDIOMA)</b>				
	Puntuación	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>0</b>
●99.a) Se requiere conocimiento del idioma Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1	
●99.b) Excepciones al requisito de idioma (si no hay evaluación, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno	
●99.c) Profesores/evaluadores del requisito de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en enseñanza de idiomas b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no formando parte de ningún departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno	
●99.d) Coste del requisito de idioma (si no hay evaluación, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos	
●99.e) Recursos disponibles para superar el requisito de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno	
●99.f) Precio de los recursos (si no hay evaluación o recursos, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos	
<b>100-CONDICIONES PARA LA ADQUISICIÓN (CIUDADANÍA/INTEGRACIÓN)</b>				
	Puntuación	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>0</b>
●100.a) Requisitos de ciudadanía/integración Note: Puede ser un test, una entrevista, u otras formas de evaluación	NRoV	CIN	PTE	
●100.b) Excepciones al requisito de ciudadanía/integración (dejar en blanco si no hay evaluación) a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno	
●100.c) Profesores/evaluadores del requisito de ciudadanía/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no formando parte de ningún departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno	
●100.d) Coste del requisito de ciudadanía/integración (si no hay evaluación, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos	
●100.e) Recursos disponibles para superar el requisito de ciudadanía/integración (si no hay evaluación, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno	

Fuente: MIPEX. Tabla de elaboración propia a partir de la documentación proporcionada en la web del MIPEX. Solo disponible en inglés.

De la observación de esta tabla pueden extraerse varias conclusiones interesantes. No podemos establecer una relación directa entre la posición que ocupa en el MIPEX cada uno de los países analizados en las tres áreas consideradas y las puntuaciones obtenidas en estos indicadores en concreto, y ello por dos razones. La primera es que dentro de estas áreas hay un gran número de indicadores que se toman en cuenta además de aquellos que miden cuestiones relacionadas con las medidas de integración, por lo que influirían otros factores. La segunda razón es porque si en un determinado país no existe la medida, el indicador se excluye de la evaluación global, por lo que no se pondera su no existencia. Sin embargo sí que es posible precisar —en los supuestos en que las medidas de integración están previstas en el ordenamiento jurídico— en qué casos se entiende que su aplicación contribuye, en la práctica, a promover la integración social. Es decir, si favorece la igualdad de derechos y responsabilidades de todos los residentes con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades.

Vemos que en el área de Reagrupación familiar hay indicadores sobre la existencia de medidas de integración previas a la salida del país de origen para los familiares del reagrupante, y medidas de integración posteriores a la llegada para el reagrupante y para sus familiares.<sup>23</sup> Tanto en el área de reagrupación familiar, como de residencia de larga duración, como de adquisición de la nacionalidad se tienen en cuenta las medidas relativas al conocimiento del idioma y las relativas a los conocimientos culturales y sociales del país de acogida, y se repiten en todos los casos los criterios de ponderación.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> GROENENDIJK, K., “Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy”, *European Journal of Migration and Law*, 2011-13 (1), pp.1-30.

<sup>24</sup> ILLAMOLA DAUSÁ, M., “Medidas o condiciones de integración, España versus Holanda. ¿Un ejemplo a seguir?”, en Piqueras, A; Jiménez, N. y Soto, G. (eds), *Mediterránea Migrant II, I Jornades Medimigra*, Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, 2007, pp. 342-360.

Podemos resumir estos criterios diciendo que la situación óptima es cuando estas medidas no se aplican o son de carácter voluntario, mientras que la situación menos favorable es cuando además de aplicarse la medida está prevista la realización de un examen o test. En cuanto a la medida sobre el conocimiento del idioma el escenario óptimo es cuando se requiere un nivel A1 o inferior, según el Marco común europeo de referencia para las lenguas (MCERL), siendo el menos favorable cuando se exige un nivel B1 o superior, o cuando se deja la evaluación a discrecionalidad de la Administración. Se valora muy positivamente la existencia de supuestos que quedarían excluidos del cumplimiento de las medidas (determinación de grupos vulnerables y valoración previa de las capacidades individuales). De la misma manera, se valora positivamente que existan recursos disponibles para superar los requisitos, tales como listados de preguntas, guías o cursos publicados y al alcance de todos. Dentro de este último caso la situación peor valorada es cuando la realización de las pruebas o cursos cuesta dinero al que está obligado a realizarlos. Por último, se valoran más los casos en que los profesores y evaluadores son especialistas en la materia y no forman parte de ningún departamento gubernamental que cuando no reúnen ninguna de las dos características.

Actualmente España no contempla en su normativa estatal de extranjería medida de integración alguna vinculada a la realización de cursos introductorios y de idioma para los residentes de larga duración, para los residentes en virtud de reagrupación familiar, ni para la adquisición de la nacionalidad española.<sup>25</sup> Esta circunstancia es una consecuencia lógica del hecho de que la competencia en integración corresponda a las CCAA y no al Estado. Sin embargo, la reforma de la LODYLE en 2009 introdujo la posibilidad de que los extranjeros no comunitarios que han obtenido la residencia en España en virtud de una reagrupación familiar puedan realizar actividades formativas que incluyan cursos de idioma español y de las otras lenguas oficiales, además de cursos sobre valores constitucionales y estatutarios de España y valores de la Unión Europea,

---

<sup>25</sup> Hay que recordar, no obstante, que la LO 2/2009 de reforma de la LODYLE, introdujo un tercer párrafo en el artículo 63 de la Ley del Registro Civil de 1957 que establecía la posibilidad de aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar la integración del extranjero en la sociedad española en el momento de iniciar el expediente de solicitud de nacionalidad por residencia. Esta Ley quedará derogada el 22 de julio de 2014 con la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (BOE nº 175, de 22/07/11).

que aborden temas como los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres.<sup>26</sup>

La realización de estos cursos, cuya configuración legal está directamente relacionada con las medidas de integración promovidas por la Comisión Europea, se valora especialmente a la hora de renovar las autorizaciones de residencia temporal obtenidas en virtud de una reagrupación familiar, pero en ningún caso se trata de un requisito obligatorio ni de un factor que garantice la regularidad administrativa. Más bien el legislador introdujo esta posibilidad con el objeto principal de tratar de evitar situaciones de irregularidad sobrevenida, pues éstas empezaban a ser demasiado frecuentes en un contexto de crisis donde el requisito de contar con medios económicos suficientes raramente se cumplía.<sup>27</sup> La realización de los cursos introductorios y de idioma para los miembros de la familia del reagrupante es estrictamente voluntaria y los programas formativos *ad hoc* están empezándose a implementar en el país de una forma un tanto dispersa por las diferentes Comunidades Autónomas. En la realización, puesta en marcha, desarrollo y valoración de esta medida de integración —cuya aplicación todavía es incipiente en nuestro país—, intervienen generalmente los tres niveles administrativos, el central, el autonómico y el local, cada uno de ellos en atención a las competencias y funciones que tiene atribuidas.<sup>28</sup>

#### 4- Propuestas concretas

Partiendo de las consideraciones anteriores conviene tener en cuenta algunos aspectos de las nuevas funciones que incorpora la LODYLE en cuanto a la elaboración de

---

<sup>26</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/00), modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307, de 23/12/00); por la LO 11/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30/09/03); por la LO 14/2003, de 20 de noviembre (BOE nº 279, de 21/11/03); por la LO 2/2009, de 11 de diciembre; por la LO 10/2011, de 27 de julio (BOE nº 180, de 28/07/11); y por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril (BOE nº 98, de 24/04/12).

<sup>27</sup> YERGA COBOS, S., “El reglamento de extranjería. Objetivos, elaboración y novedades”, *Revista Tiempo de Paz*, 2012-104, pp. 82-94.

<sup>28</sup> GARCÍA JUAN, L., “Análisis comparativo de las políticas públicas de integración de inmigrantes en cuatro CC.AA”, en Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, *Hacia la gestión integrada de la inmigración y la extranjería desde una perspectiva multinivel. Una aproximación desde el caso de Andalucía*, 2012, pp. 65-80.

informes de integración en determinados trámites de extranjería. El contenido de algunos de estos informes guarda una estrecha relación con las medidas de integración que aparecen en el MIPEX y que tienen la consideración de indicadores, pues en definitiva sirven para medir la efectividad de las políticas de integración. Sin embargo, el sistema competencial español determinado por nuestra particular organización territorial, hace que no sea del todo viable para España construir un sistema de indicadores que encaje a la perfección con las propuestas que llegan desde la Comisión Europea. A continuación veremos cómo, partiendo de la normativa vigente, es factible realizar algunos ajustes para que los distintos modelos empiecen a complementarse.

El primer paso ya se ha dado, pues tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011, celebradas en trece de las diecisiete CCAA, todos los gobiernos regionales transformaron sus estructuras administrativas de manera que las competencias en integración de inmigrantes quedaron adscritas, en la mayoría de los casos, a los departamentos competentes en políticas sociales.<sup>29</sup> Anteriormente, algunos Gobiernos autonómicos contaban con una Consejería o una Secretaría Autonómica de Inmigración en atención al impacto del fenómeno, mientras que otros habían integrado la materia en el ámbito de actuación de los departamentos de Interior, Presidencia, Bienestar o Trabajo, según sus estrategias y prioridades políticas. Esta heterogeneidad respondía a las necesidades de gestión de la Comunidad Autónoma, pero obstaculizaba en buena medida el intercambio de información y la cooperación interadministrativa, tanto con la Administración central como con la Unión Europea. No se trata de proponer una solución homogénea para todas, sino de que los cambios que se produzcan estén orientados a hacer efectiva la participación de las Comunidades en la política de inmigración, como por ejemplo que el responsable autonómico que asista a la

---

<sup>29</sup> Se dieron tres excepciones significativas, a saber, en Baleares y Castilla y León adscribieron la materia de inmigración a sus respectivas Consejerías de Presidencia, y en Andalucía a su Consejería de Interior. Aunque lo adecuado sería integrar esta competencia, eminentemente transversal, en los respectivos departamentos de Presidencia de todas las Comunidades, lo cierto es que hay que admitir que se están logrando avances al eliminar, en buena medida, la diversidad existente en la ubicación de esta materia en la estructura de la administración autonómica.

Conferencia Sectorial tenga plena capacidad para comprometer la actuación en materia de inmigración del gobierno autonómico.<sup>30</sup>

Una segunda fase, que había empezado a materializarse pero que se ha quedado a mitad de proceso tras la supresión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAAIIRE) vigente desde 2005, consistiría en mejorar la capacidad de la administración autonómica mediante la formación de personal especializado o de unidades específicas. Y en concreto, la de aquellos equipos que se dediquen al seguimiento de los trabajos del Foro para la Integración Social de los inmigrantes, de la Conferencia Sectorial y de la elaboración del PECEI. Al igual que la anterior, esta medida pretende lograr unas relaciones interadministrativas plenamente efectivas, tanto verticales como horizontales. En este sentido, y en buena medida gracias al FAAIIRE, se produjo una sustancial mejora de la capacidad de la administración autonómica para tratar el fenómeno de la inmigración, lo que resultó vital para facilitar la cooperación con la administración central y para garantizar una coordinación eficaz de la política de inmigración en el ámbito local.<sup>31</sup> Sin embargo, las mismas estructuras que habían crecido y mejorado considerablemente fueron las primeras afectadas tras la eliminación del Fondo en 2012, iniciándose una etapa oscura de mera supervivencia en la que estos organismos subsisten hoy a duras penas con una pobre o nula capacidad de negociación.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> IZQUIERDO ESCRIBANO, A; LEÓN, S., “La inmigración hacia dentro. Argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel”, *Política y sociedad*, 2008-45 (1), pp. 11-39.

<sup>31</sup> LAPARRA NAVARRO, M; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., “Las políticas de integración social de inmigrantes en España”, en Izquierdo Escribano, A. (coord) *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, FOESSA y Cáritas Española Editores, colección Estudios, 2008-25, pp. 291-324.

<sup>32</sup> Durante los dos últimos años de vigencia del FAAIIRE algunas CCAA como Madrid, la Comunidad Valenciana o Cataluña utilizaron sustanciosas partidas de este Fondo para aumentar y formar al personal administrativo autonómico en materia de inmigración e integración, lo que significó una mayor dotación de recursos y personal cualificado. Hasta entonces, la actuación de las direcciones generales de inmigración había consistido fundamentalmente en la provisión de servicios sociales, y la formación del personal resultaba inadecuada para canalizar la participación de los gobiernos autonómicos en la elaboración de la normativa de extranjería. Había una tendencia general a considerar esta normativa técnicamente muy compleja, lo que unido a la escasez de personal convertía estas cuestiones en asuntos secundarios.

Pese a esta situación hay que admitir que la mayor capacitación que hoy en día han conseguido las administraciones autonómicas en materia de inmigración ha generado unas excelentes condiciones para impulsar órganos técnicos donde representantes de la administración central y autonómica desarrollen el trabajo de preparación y seguimiento de estas y otras tareas. Por ello, debería establecerse cierta continuidad en las reuniones de estos órganos que favoreciera una dinámica fluida de intercambio de información y de negociación.

La creación de estos mecanismos es primordial en el impulso de la cooperación interadministrativa por dos razones. La primera es que al ser de carácter técnico y, por tanto, poco permeables a las estrategias de los partidos políticos, se lograría rebajar la politización y la mediatización a la que las cuestiones relacionadas con la inmigración están habitualmente sometidas. La segunda razón es que la existencia de estos órganos y su buen funcionamiento incrementan la probabilidad de que se produzcan relaciones horizontales de colaboración. El intercambio de información generado entre representantes autonómicos puede impulsar reuniones de carácter formal o informal — al margen de la administración central o, idealmente, invitándola a participar—, en las que los gobiernos regionales planteen las dificultades y desafíos a los que se enfrentan en la gestión administrativa de la política de inmigración.<sup>33</sup>

La tercera de las actuaciones a realizar tendentes a lograr el engranaje entre el sistema común de indicadores que la UE se esfuerza en elaborar y los medios de los que disponemos en España, estaría directamente relacionada con dos aspectos. Por un lado, con las últimas reformas introducidas en la LODYLE sobre elaboración de informes de integración, y por otro lado con los diferentes sistemas de indicadores de integración que se vienen proponiendo en nuestro país.

Al respecto de la elaboración de indicadores he de retomar aquí lo dicho en el apartado segundo de este trabajo cuando me refería a las conclusiones de aquel estudio elaborado en el año 2005. Como decía, este documento puso los cimientos para todo el desarrollo posterior y llegó a una propuesta concreta en la que distinguía entre indicadores inmediatos en el corto plazo e indicadores potenciales en el medio-largo

---

<sup>33</sup> AJA, E., “Inmigración y Democracia”, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 472.

plazo. El primer grupo establecía un conjunto de indicadores que son básicos, necesarios, realistas (por cuanto existen fuentes disponibles en todos los países) y de ámbito nacional (por cuanto reflejan información estadística de nivel nacional, no local, ni regional). El segundo grupo se refería a posibles indicadores que están sujetos a la detección y/o construcción de fuentes. Pues bien, un buen número de los indicadores que sugería este estudio en sus conclusiones finales coincide exactamente con determinados aspectos que los organismos públicos encargados de elaborar los informes de integración han de recoger en ellos.

En cuanto a las reformas de la LODYLE aludidas, el legislador estatal dotó de máxima relevancia la acreditación de la integración por parte del extranjero en diversas fases de su proceso migratorio, a saber, en la obtención de la autorización de residencia por razones de arraigo, en la reagrupación familiar, en la renovación de las autorizaciones temporales y en la obtención de la nacionalidad española. La competencia para acreditar esta circunstancia mediante diversos tipos de informe ha recaído sobre las CCAA, pero se ha establecido la posibilidad de que los gobiernos autonómicos deleguen en los ayuntamientos de su territorio la realización de algunos de ellos.<sup>34</sup> A continuación se profundizará en aquellos que contienen algunos de los indicadores de integración propuestos y cuya gestión se realiza conjuntamente por dos o por tres de las Administraciones públicas implicadas, obligando a mantener un alto nivel de coordinación y colaboración entre ellas.

Comenzando por los informes de integración preceptivos en algunos procedimientos de residencia por arraigo social, hay que precisar que este documento se exige a los extranjeros no comunitarios que, tras haber permanecido tres años en España sin autorización de residencia, deciden iniciar los trámites para regularizar su situación; y también a aquellos que deciden volver a intentarlo al haber quedado en situación irregular por habérseles denegado la renovación de un permiso anterior.

Los aspectos que estos informes deben contener son: a) el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar

---

<sup>34</sup> SOLANES CORELLA, A., “Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010-90, pp. 77-100.

empadronado; b) los medios económicos con los que cuenta; c) los vínculos con familiares residentes en España; y d) los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio-laborales y culturales. En atención a las conclusiones a las que llegaba el estudio sobre indicadores del año 2005, encontramos aquí indicadores en el medio-largo plazo en los ámbitos de la participación y la ciudadanía, los contactos sociales y el sentido de la pertenencia; e indicadores inmediatos en el corto plazo en el ámbito del mercado de trabajo. Corresponde a las CCAA su realización y notificación al interesado y simultáneamente, por vía telemática, a la Oficina de Extranjería que va a tramitar el expediente.

En cuanto a los informes de adecuación de vivienda, estos son preceptivos en los expedientes de reagrupación familiar y residencia inicial de menores, y en sus renovaciones, cuando el domicilio sea distinto del inicial. Los aspectos que deben contemplar son: a) el título que habilita para ocupar la vivienda; b) el número de habitaciones de que dispone; c) el uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda; d) el número de personas que la habitan; y e) las condiciones de habitabilidad y equipamiento. En atención a las conclusiones a las que llegaba el estudio sobre indicadores del año 2005, este documento contiene indicadores en el medio-largo plazo en el ámbito de los contactos sociales; e indicadores inmediatos en el corto plazo en el ámbito de la vivienda. Igualmente corresponde a las CCAA su realización y notificación al interesado y simultáneamente, por vía telemática, a la Oficina de Extranjería que va a tramitar el expediente.

Por su parte, los informes sobre escolarización de hijos menores a cargo son de aportación obligatoria en la totalidad de expedientes de renovación y en las solicitudes de residencia de larga duración. Se exige este documento a los residentes que tienen hijos menores escolarizados, como requisito para poder renovar su tarjeta u obtener la residencia de larga duración. Este informe debe hacer referencia a la asistencia del alumno a clase. Se recogen, por tanto, indicadores en el medio-largo plazo en el ámbito de la apertura de la sociedad receptora y la educación; e indicadores inmediatos en el corto plazo en los ámbitos de la lengua y la educación. En este caso, la realización de los informes corresponde al órgano autonómico competente (por lo

general, al Departamento o Consejería de Educación), quien los notifica a los interesados, debiendo estos presentarlos ante la Oficina de Extranjería.

Los informes sobre esfuerzo de integración, formación, estudios e incorporación efectiva o potencial al mercado de trabajo pueden ser aportados por las entidades públicas competentes y sirven para el acceso o renovación de las autorizaciones de los menores tutelados. A su vez, deben contener los puntos siguientes: a) el respeto a las normas de convivencia en el centro de protección; b) el grado de conocimiento de las lenguas oficiales del Estado; c) la existencia de lazos familiares en territorio español con ciudadanos españoles o extranjeros residentes; d) el tiempo que haya estado sujeto a un acogimiento, guarda o tutela de hecho por un ciudadano o institución española; e) la continuidad en los estudios; f) la existencia de una oferta o contrato de trabajo; y g) la participación en itinerarios de formación. Encontramos aquí indicadores en el medio-largo plazo en el ámbito de la apertura de la sociedad receptora, sentido de pertenencia y educación; e indicadores inmediatos en el corto plazo en los ámbitos de lengua, educación y mercado de trabajo. En este caso, la realización de los informes corresponde también al órgano autonómico competente (por lo general, al Departamento o Consejería de Asuntos Sociales), quien los notifica a los interesados o, en algunos casos, directamente a la Oficina de Extranjería correspondiente.

En cuanto a los novedosos informes sobre esfuerzo de integración, estos se refieren a la asistencia de los extranjeros a las actividades formativas del artículo 2.ter de la LODYLE, y serán valorados positivamente en las renovaciones de las tarjetas de residencia temporal. Estos informes pueden aportarse voluntariamente por el extranjero residente en el momento de solicitar la renovación de su tarjeta temporal, pudiendo con ello suplir la falta de otros requisitos. Los aspectos que deben contener son: a) la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres; b) el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar

de residencia. Los indicadores en el medio-largo plazo son en el ámbito de la educación y en el de sentido de pertenencia; y los indicadores inmediatos en el corto plazo, en los ámbitos de lengua y educación.

La realización de estos informes corresponde al órgano autonómico competente (por lo general, el Departamento o Consejería encargado de coordinar las políticas de integración de inmigrantes de todos los departamentos y de estos con las otras Administraciones públicas). Este órgano lo notifica al interesado y puede optar también por notificarlo, por vía telemática, a la Oficina de Extranjería. En este tipo de informes no participan los ayuntamientos ni otras entidades de ámbito local, pues la competencia es exclusivamente de la Comunidad Autónoma y no puede ser delegada.

## **5-Conclusiones**

La inclusión de las nuevas tipologías de informes en nuestra normativa de extranjería responde directamente a la invitación que el Consejo Europeo realizó a los Estados miembros, en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, para promover políticas de integración armoniosa de los inmigrantes que tuvieran intención de instalarse en el país de forma duradera.<sup>35</sup> Señalaba el Pacto que estas políticas deberían contener medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo como factores esenciales de integración, insistiendo en la idoneidad de hacer hincapié en el respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea y en sus valores fundamentales. Asimismo señalaba como valores los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los menores. Esta recomendación se plasmó en nuestro derecho interno prácticamente en su literalidad.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, hecho en Bruselas el 24 de septiembre de 2008. No publicado en el Diario Oficial.

<sup>36</sup> El artículo 2.ter de la LODYLE dice textualmente: “(...) Especialmente procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la

Sin embargo, pese a todos los avances señalados, en España nos topamos con un obstáculo insalvable que no nos permite compatibilizar lo que podría convertirse en un sistema de indicadores completo y eficaz con ayuda de estos informes, con el sistema común de indicadores de integración en el que avanza la Unión Europea y que tiene su herramienta más fiable en el MIPEX. Este obstáculo es nuestro régimen de distribución de competencias en materia de integración de inmigrantes. Como se apuntaba más arriba, la Unión Europea atribuye a los Estados miembros la competencia en integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en sus respectivos territorios, mientras que en España esta competencia es de las Comunidades Autónomas según nuestro Tribunal Constitucional.<sup>37</sup>

La consecuencia directa de este hecho en relación a la pregunta que nos hacíamos al principio es que corresponde a los órganos competentes de los diferentes gobiernos autonómicos decidir sobre la introducción o no de medidas y condiciones de integración de inmigrantes, sobre cuáles deben ser estas medidas y sobre su obligatoriedad, de manera que no existe un sistema común español sino diecisiete sistemas distintos.<sup>38</sup> Cada Comunidad Autónoma ha marcado, de forma independiente, sus propias directrices y estrategias políticas en su Estatuto de Autonomía, de forma que la competencia en materia de políticas de integración es exclusiva o compartida con el Estado según el territorio en el que nos encontremos.<sup>39</sup>

---

democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración”.

<sup>37</sup> MONTILLA MARTOS, J.A., “Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 2011-14, pp. 152-185.

<sup>38</sup> MONTILLA MARTOS, J.A; RODRÍGUEZ CANDELA J.L; LANCHI MUÑOZ, L., “Las normas generales del Estado sobre inmigración en 2011”, en Aja, E; Arango, J; Oliver, J. (Directores) *La hora de la integración. Anuario de inmigración en España*. Barcelona, Fundación CIDOB, Diputación de Barcelona y Fundación Ortega-Marañón, 2012, pp. 312-355.

<sup>39</sup> BRIONES MARTÍNEZ, I.M., “Análisis general de la normativa estatal y autonómica sobre inmigración en España”, *Difusión Jurídica y temas de actualidad SA*, Colección Cuadernos prácticos, Madrid, 2006.

Solo algunas regiones han desplegado esta competencia mediante una ley autonómica sectorial, mientras que la mayoría han regulado la materia en instrumentos jurídicos menores.<sup>40</sup>

La descoordinación reinante se agrava con una nueva situación en la que los instrumentos de cooperación interadministrativa legalmente establecidos en nuestro país se hallan en horas bajas y en la que el presupuesto disponible para promover estas políticas ha quedado prácticamente reducido al proveniente de los Fondos europeos, a falta de dotación desde el año 2012 del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes.<sup>41</sup> Se podría decir que, actualmente, la única herramienta de coordinación entre las diferentes Administraciones públicas que realmente está funcionando es un aplicativo informático que puso en marcha el anterior Ministerio de Política Territorial. Se trata de una plataforma que sirve para que las CCAA y los Entes locales remitan los informes de integración por vía telemática a las Oficinas de Extranjería que tramitan los expedientes administrativos. Este dispositivo ha reforzado la colaboración interadministrativa al reunir en su manejo a los tres niveles, ya que a través del mismo acceden a la plataforma funcionarios de la Administración local, autonómica y central.

Esta herramienta tiene infinitas posibilidades, pues podría servir para informatizar y sistematizar los datos que integran los informes, y que a su vez constituyen determinados indicadores de integración tal como se ha visto más arriba. Podría convertirse en una fuente estadística de primer orden para hacer realidad indicadores que hoy se consideran en el largo plazo por la falta de medios técnicos para su procesamiento, y a su vez integrar la información en las fuentes de la UE. Sin embargo, la plataforma informática tal y como está diseñada y concebida en la

---

<sup>40</sup> La Comunidad Valenciana regula los aspectos relacionados con la integración de inmigrantes en la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana; Cataluña en la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña; y Castilla y León en su Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.

<sup>41</sup> GARCÍA JUAN, L., “La financiación de la integración de inmigrantes en España: su incoherencia respecto al marco normativo europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013-46, en prensa.

actualidad se queda muy por debajo de estas expectativas. Por otra parte, la explotación de este aplicativo en el sentido indicado solo puede ser posible si las diecisiete CCAA españolas se pusieran de acuerdo y aunaran sus criterios a la hora de tomar determinadas decisiones en materia de políticas públicas de integración de inmigrantes, cuestión que aunque posible, resulta poco probable a día de hoy.