

ANA SALES TEN\*

## LOS RECURSOS FORMALES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

### RESUMEN

La inmigración constituye un fenómeno social que ha irrumpido con rapidez en la sociedad española y que ha dejado en evidencia la cobertura universal de los servicios públicos. Los últimos datos oficiales cifran en casi cuatro millones y medio (avance del Padrón a 1-1-07) el número de ciudadanos de diversas nacionalidades que han llegado a nuestro país. Regular y coordinar la incorporación progresiva de esta diversidad cultural no es tarea fácil. El presente artículo analiza la evolución de las políticas públicas desarrolladas con el fin de controlar y regular este fenómeno social. Nos centraremos en el análisis de los Planes desarrollados por las diferentes administraciones dirigidos a garantizar la plena integración de las personas inmigrantes en nuestra sociedad.

PALABRAS CLAVE: España, inmigración, políticas públicas, legislación.

### ABSTRACT

#### FORMAL RESOURCES FOR THE INTEGRATION OF THE INMIGRATION

The immigration constitutes a social phenomenon that has erupted very fast into Spanish society and has left clear evidence on the cover of the universal public services. The latest official data states that almost four and a half million foreign citizens from different countries have arrived to our country. To regulate and coordinate the progressive integration of such a cultural diversity is not an easy thing to achieve. The present article analyzes the evolution of public policies developed to control and regulate this social phenomenon. We focus on the analysis of the developed plans for the different administrations and directed to guarantee the full integration of the immigrants into our society.

KEY WORDS: Spain, immigration, public policy, legislation.

---

\* Socióloga. Especialista en Migraciones y Cooperación Internacional. e-mail: ana.sales@uv.es.  
Fecha de recepción: junio de 2007. Fecha de aceptación: octubre de 2007.

## INTRODUCCIÓN

Desde el origen de la humanidad, los pueblos se han desplazado de un lugar a otro, de un continente a otro. Los movimientos migratorios han permitido la fusión de pueblos diferentes, el mestizaje ha hecho nacer nuevas culturas, nuevas civilizaciones, con frecuencia a costa de los pueblos conquistados. El siglo XX ha sido un escenario por el que han pasado un elevado número de flujos migratorios, llegando a denominársele como "el siglo de los desarraigos". Los conflictos políticos y militares, la aparición de nuevos estados que han implicado cambios de regímenes y de fronteras, la lucha por la descolonización, la remodelación de regiones enteras, han producido millones de personas desplazadas, de minorías víctimas del hambre y de la violencia, que han despertado como nunca antes la atención de toda la humanidad.

Ante este escenario la inmigración no puede ser contemplada como algo transitorio sino como un fenómeno estructural que interfiere, inevitablemente, en los asuntos exteriores y también interiores de la soberanía de los Estados. Las rápidas mutaciones de estos flujos, son reflejo del amplio proceso de "globalización". Realmente se trata de una "intensificación" de las relaciones sociales a escala mundial que vinculan a sociedades distantes entre sí, hasta el punto de que los acontecimientos locales están influidos por otros que se producen a miles de kilómetros de distancia y viceversa.

Lo cierto es que el fenómeno migratorio, ha sido, es y seguirá siendo tema de debate, en términos generales podemos decir que el debate sobre la inmigración se ha ido haciendo cada vez más intenso, lo que parecía hace unos años un proceso orientado hacia la formación de un consenso en torno a una política de liberalización de las leyes de inmigración, se ha complicado gradualmente, y las resistencias al mismo se han ido reafirmando cada vez más. En la actualidad no podemos obviar que la primera dificultad es el momento histórico, lleno de incertidumbres, en el que nos encontramos. La lectura complaciente y benigna de la globalización ha sido puesta en cuestión.

La especial situación de nuestro país, frontera natural entre el norte desarrollado y el sur en vías de desarrollo, ha hecho que el fenómeno migratorio en España se haya agudizado, obligando a las organizaciones humanitarias y a las Administraciones a poner en marcha iniciativas para hacer frente a la situación. Las responsabilidades políticas han tratado de gestionar un modelo adecuado de políticas públicas que garantice la integración de la población inmigrante a través de la cooperación de la sociedad receptora.

## EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE INMIGRACIÓN

La actuación del Estado en relación al fenómeno migratorio, da un giro sustancial en 1985 con la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Hasta entonces no existía una normativa global que regulase el fenómeno migratorio, sino una constelación de disposiciones de diferente rango que regulaban distintos aspectos del mismo. A esta primera Ley global le siguen los Reglamentos promulgados el 26 de mayo de 1986: El Real Decreto 1099/1986 por el que se establece el llamado Régimen Comunitario, que deslinda en las diferencias legales entre ciudadanos comunitarios y no comunitarios, y el Real Decreto 1119/1986 por el que se aprueban el Régimen de ejecución de la ley Orgánica 7/1985. La ley de extranjería del 85 y los dos Reglamentos del 86, conforman el inicio de la política española en

materia de inmigración, a partir de la que se han ido promulgando decretos que modificaran a dichos reglamentos.<sup>1</sup> El marco jurídico sobre extranjería se completa con la legislación en materia de asilo y refugio<sup>2</sup> y un amplio entramado de convenios y tratados internacionales.

La política de inmigración iniciada en 1985, empieza a desarrollarse de manera más amplia en 1990, con la presentación en el Congreso de los Diputados de una comunicación sobre la situación de los extranjeros en España, y las líneas básicas de lo que sería la política de extranjería. Dicha comunicación se aprobó en forma de proposición no de ley el 9 de abril de 1991, constituyendo la primera declaración sobre la filosofía que debía seguir la política de inmigración española, en sentido amplio. Dicha política debía constituir un programa coordinado que combinase tres facetas fundamentales: Una política de inmigración e integración, el reforzamiento de las fronteras y la ayuda a países del llamado Tercer Mundo.

Se consideró urgente el control de la población inmigrante no sólo dotando de medidas policiales los puestos fronterizos, sino también articulando medidas para la emergencia de los inmigrantes clandestinos. Estas medidas son expresamente los procesos de Regularización, que se han seguido a lo largo de los años, lo que viene a demostrar que el reforzamiento de las fronteras no tuvo el efecto deseado. Junto a los procesos de Regularización se ha establecido el Sistema de Cupos o Contingentes anuales, con el fin de controlar la afluencia de inmigrantes a través de las necesidades de mano de obra y la capacidad de "absorción" de la sociedad española. Lo cierto es que los dos mecanismos han jugado un papel decisivo para regularizar a muchos inmigrantes residentes en nuestro país, en la década 1991-2001.

Desde 1985, todas las líneas políticas de inmigración se centran exclusivamente en controlar los flujos migratorios, pero hasta 1994 no se trabaja una política de integración. Es el 2 de diciembre de 1994 cuando se aprueba el Plan de Integración Social de los inmigrantes, cuyo objetivo era constituir el marco de una política activa de integración social: Este Plan marca un antes y después en la política de integración social. En él se trabajan los aspectos más abandonados, hasta esa fecha, como son la integración de los inmigrantes en la sociedad española y la cooperación al desarrollo. Con el Plan se crean dos instrumentos para garantizar y asegurar la efectiva aplicación del Plan y la coordinación entre las Administraciones Públicas: el Foro para la integración de los Inmigrantes cuyo objetivo es servir de cauce para la participación y el dialogo, y el Observatorio Permanente para la Inmigración (OPI), cuyos objetivos globales son el conocimiento, la evaluación y el diagnóstico de la situación de la inmigración en el país, e invitar al debate y a la reflexión en la búsqueda de soluciones. El Plan subraya la necesidad de una colaboración estrecha entre las diferentes Administraciones entre sí y entre estas y las ONG's y asociaciones de Inmigrantes.

En el año 2000, fue derogada la Ley Orgánica 7/1985, cuando se aprobó la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en

---

<sup>1</sup> El Real Decreto 1099/1986, ha sido modificado en dos ocasiones: en 1992 cuando se establece la libre circulación de ciudadanos comunitarios por España, y en 1995 cuando se consagra dicha libertad de circulación y residencia, así como los derechos políticos de estos ciudadanos.

El Real Decreto 1119/1986, fue derogado en 1996 con la aparición del nuevo Reglamento de extranjería (Real decreto 155/1996, de 2 de febrero).

<sup>2</sup> Ley 5/1984 de 26 de marzo, reglamento Orgánico 5/1985 de 26 de marzo y la Ley 9/1994 de 19 de mayo, que deroga la Ley 5/1984.

España y su integración. La ley 4/2000 suponía en muchos aspectos la continuidad de los parámetros básicos de la reglamentación anterior, pero al mismo tiempo implicaba trascendentes novedades entre las que debemos destacar una evidente mejora técnica, la atenuación del rigor sancionador, la obtención de permiso para aquellos extranjeros que llevaran residiendo irregularmente dos años en nuestro país y una inédita referencia entre su articulado, aunque tímida, a la integración social de los inmigrantes. Dicha Ley no dejó contentos a todos los sectores, y podemos decir que antes de nacer ya estaba sentenciada a morir joven. La Ley, además, fue fuertemente rechazada en el ámbito político por el supuesto “efecto llamada” que producía y por la necesidad de armonizar la legislación española con la del resto de países de la Unión Europea.

Así pues, esta Ley fue reformada por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre de 2000, junto con su Reglamento de aplicación, Real Decreto 864/2001, de 20 de julio. Con ellos se produce un retroceso significativo, sobre todo en lo referido a los derechos sociales de los inmigrantes que carecen de permiso de residencia y a su aspecto sancionador. Aunque sí es cierto que se habían producido algunos avances, de lo que no cabe duda es que lo que quedó fue una notoria insatisfacción por haber desaprovechado una oportunidad para meditar y llevar adelante una reforma legislativa que, sin olvidarse de la necesidad de paliar las desigualdades entre naciones, aportase medidas eficaces para fomentar la integración de los inmigrantes en España.

La aprobación de la Ley 8/2000 respondía, en cierta medida, a la necesidad de incorporar los compromisos asumidos por España en las conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros de la UE en Tampere (1999), sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

En el año 2000 el Gobierno presenta el Programa Greco, programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería en España, para el período comprendido desde el 2001 al 2004. La responsabilidad de coordinar, impulsar y dirigir la ejecución del Programa corresponde a la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que depende del Ministerio del Interior. El contenido del programa se estructura basado en cuatro líneas básicas:

1. Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable.
2. Integración de los residentes extranjeros y sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.
3. Regulación de flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
4. Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Cada una de estas 4 líneas básicas se desarrollan en 23 acciones, destinadas a ejecutarlas y a su vez, las acciones cuentan con 72 medidas concretas.

El 21 de noviembre del 2003 se publica la *Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

En abril del año 2004, con el cambio político producido en España, las políticas de integración social de los inmigrantes vuelven de nuevo a ser competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dependiendo de la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*, recuperando así su aspecto más social y humano. Como primera medida le-

gislativa, se desarrolla y aprueba el Reglamento General de la Ley a través del *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

El 19 de abril de 2007 se hace público el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, aprobado en Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007 a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Va dirigido al conjunto de la población, tanto autóctonos como inmigrantes. En su elaboración han participado las comunidades autónomas, los ayuntamientos, los agentes sociales, las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales. También cuenta con el informe favorable del Foro para la integración social de los inmigrantes y las aprobaciones de la Comisión Interministerial de Extranjería y del Consejo Superior de Política de Inmigración.

Por otra parte el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio) establece en su artículo 31.24 la competencia exclusiva de la Generalitat Valenciana en materia de asistencia social. Como consecuencia de ello se promulgó la Ley 5/1997, de 25 de junio de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de nuestra comunidad, en cuyo marco legal se encuadra el *Plan Valenciano de Inmigración* de la Generalitat Valenciana. Dicho Plan que tiene vigencia desde el año 2004 hasta el 2007, se elaboró desde la Dirección General de Inmigración, de la Conselleria de Bienestar Social, pero a pesar de los esfuerzos empleados en su diseño y elaboración, el Plan no ha sido promovido por la Administración autonómica; su consulta se puede realizar a través del acceso virtual a la página web de la Generalitat Valenciana.

Cabe esperar que corran nuevos tiempos en la Comunidad Valenciana para las políticas de integración de la inmigración. El 13 julio se publicó el *Decreto 101/2007 por el que se aprueba el reglamento Orgánico y Funcional de la nueva Conselleria de Inmigración y Ciudadanía*, que es el máximo órgano encargado de la dirección y ejecución de la política del Consell en materia de inmigración, participación ciudadanía y cooperación al desarrollo. Está integrada por la Secretaría Autonómica de Inmigración y Ciudadanía, la Subsecretaría, la Dirección General de Inmigración, la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad y la Dirección General de Ciudadanía e Integración. La Dirección General de Inmigración es el centro directivo al que le corresponde potenciar y coordinar las políticas del Consell en materia de integración de la inmigración en los ámbitos educativo, cultural, laboral, sanitario y de vivienda, desde el respeto a los valores democráticos y derechos fundamentales.

Por lo que respecta a las competencias específicas de las administraciones locales, éstas tienen a su cargo la atención primaria para la población. En este ámbito municipal es la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las Bases de Régimen Local, la que establece entre su articulado (25-28) la asunción de competencias y la prestación de los servicios por parte de las entidades locales. Según esta norma, y por lo que hace referencia a las personas inmigrantes, se justifica el diseño y desarrollo de programas locales de integración, de acuerdo al principio de descentralización, y en coordinación con las políticas sociales autonómica y estatal. En este marco el Ayuntamiento de Valencia, a través de la Concejalía de Bienestar Social y Solidaridad, aprueba el 27-9-2002, el *I Plan Municipal para la Integración de la Inmigración*, con vigencia hasta 2005. En su elaboración se consultó a los diferentes grupos políticos, las organizaciones sindicales y los colectivos y entidades que tienen relación en la ciudad de Valencia con el colectivo de personas inmigrantes. Desde

dicha Concejalía se ha trabajado la actualización del Plan que debería haberse publicado en 2006, sin embargo, el nuevo Plan está pendiente de consulta al Consejo Municipal de Acción Social y su posterior aprobación.

#### PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2007-2010

El Plan tiene carácter estatal, su intención es impulsar, dar coherencia y consolidar las actuaciones orientadas a construir una sociedad inclusiva en el conjunto de España y reconoce como un factor fundamental para la integración, la cooperación entre las distintas administraciones públicas. Trata de sentar las bases y los instrumentos que permitan gestionar de una manera adecuada los flujos migratorios y los procesos de integración, maximizando sus efectos positivos y reduciendo al mínimo el impacto de los efectos adversos que pueden llevar asociados.

Está elaborado con una filosofía política expresada en seis premisas y tres principios políticos. A su vez estas premisas y principios se concretan en 10 objetivos de carácter general, y en una serie de propuestas y medidas, que se definen a través de 12 áreas de intervención: educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, mujer, igualdad de trato, participación, sensibilización y codesarrollo.

Se estructura en diez capítulos, el primero referido a la justificación de la necesidad del Plan, sus principios y objetivos. El capítulo dos describe brevemente algunos rasgos básicos de la inmigración en España. El tercer capítulo explica el marco normativo internacional, comunitario, estatal y autonómico en el que se desenvuelve el Plan. El cuarto capítulo expone la evolución de las políticas migratorias de la UE. El quinto, está dedicado a sintetizar el desarrollo de las políticas desarrolladas en España con la integración de la población inmigrada. El sexto recoge la filosofía política del plan. El capítulo séptimo expone el enfoque participativo que orienta el Plan. El octavo, recoge las doce áreas de intervención. El noveno se refiere a la gestión del Plan y por último el capítulo décimo hace referencia a las asignaciones presupuestarias para su aplicación.

#### *Principios*

Principio de Igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrada y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.

Principio de Ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

Principio de Interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

#### *Objetivos*

1. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de los inmigrantes.
2. Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incre-

- mento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar adecuadamente la diversidad de las nuevas demandas e incorporar las competencias interculturales necesarias.
3. Garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
  4. Establecer un sistema de acogida a los nuevos inmigrantes y a los que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, hasta que se hallen en condiciones de acceder a los servicios públicos generales.
  5. Fomentar entre los inmigrantes el conocimiento y el respeto de los valores comunes de la Unión Europea, derechos y las obligaciones de los residentes en España, lenguas oficiales en los diversos territorios del Estado y normas sociales de convivencia.
  6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
  7. Introducir la perspectiva de género tanto en lo relativo a la elaboración de políticas de integración, como a su aplicación.
  8. Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración
  9. Favorecer la comprensión por parte de la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando y apoyar el mantenimiento y conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
  10. Impulsar la adopción de políticas públicas y medidas por parte de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de los inmigrantes y la cooperación en este campo.

### *Áreas de intervención*

#### 1. Acogida

La acogida ofrecida a las personas inmigrantes constituye uno de los principales condicionantes del proceso de integración, en la medida en que una buena gestión de la acogida permite acelerar la inserción en todos los ámbitos vitales. Además juega un papel esencial en la adquisición de un sentimiento de preferencia de la nueva sociedad, en función de la experiencia vivida. La acogida abarca todas las medidas de apoyo destinadas a dotar a las personas inmigrantes de los conocimientos y las habilidades necesarias para desenvolverse autónomamente en la sociedad y tener acceso de igual forma que la población autóctona a los servicios y recursos existentes. Incluye también los denominados *itinerarios individualizados de inserción*, como metodología de intervención para garantizar la integración.

El área está desglosada en dos objetivos, con seis programas y un total de veintinueve medidas. Los objetivos son:

- Proporcionar a las personas inmigrantes las herramientas necesarias para alcanzar un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona.

- Articular una Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral en todo el territorio nacional, capaz de dar respuesta a las necesidades de acogida integral, acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.

## 2. Educación

El derecho a la educación es uno de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Española; hacer efectivo este derecho conlleva garantizar una mayor igualdad en el acceso a la misma, es necesario actuar teniendo en cuenta las desigualdades existentes y la diversidad cultural. La capacidad para organizar y regular los propios aprendizajes, constituye una destreza básica de las que se debe dotar a las personas para garantizar que puedan alcanzar una plena integración social y ser capaz de manejarse de forma constructiva en contextos heterogéneos.

El área se concreta en siete objetivos, con un total de dieciocho programas que se a su vez se centran en cincuenta y seis medidas. Los objetivos son:

- Garantizar el acceso del alumnado inmigrante a las etapas de educación obligatoria en igualdad de condiciones.
- Garantizar una educación obligatoria de calidad, independientemente de la condición o procedencia del alumno.
- Adecuar el sistema educativo a la diversidad del alumnado gestionando adecuadamente dicha diversidad y fomentando la adquisición de conocimientos y competencias interculturales.
- Transformar la escuela en espacio de comunicación, convivencia e integración en el entorno.
- Facilitar el acceso del alumnado inmigrante a etapas no obligatorias.
- Mejorar el acceso de los inmigrantes a la formación de adultos.
- Mejorar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas.

## 3. Empleo

El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes y para las contribuciones que hacen a la sociedad de acogida, así como para visualizar tales aportaciones. La presencia de personas inmigrantes en el mercado de trabajo es significativa, cabe tener en cuenta las consecuencias para la economía, el mercado de trabajo y su aportación al crecimiento del PIB. Los inmigrantes se concentran en cuatro ramas de actividad principalmente: construcción, agricultura, servicio doméstico y hostelería. Sin embargo las condiciones de trabajo no son las mismas para todas las personas.

El área se concreta en siete objetivos, con dieciocho programas y cincuenta y siete medidas. Los objetivos son:

- Adecuar la normativa sobre el empleo y Seguridad Social, a fin de garantizar la igualdad de derechos y deberes.
- Mejorar de modo continuado la gestión de los flujos migratorios.
- Promover el mantenimiento del empleo, la promoción profesional y la formación, así como la adecuación de las competencias de la población trabajadora inmigrante a las



- oportunidades del mercado de trabajo.
- Mejorar los dispositivos de intermediación en el mercado laboral.
  - Luchar contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida.
  - Luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades de las personas inmigrantes en el mercado de trabajo y en las empresas.
  - Fomentar la gestión de la diversidad en las empresas.

#### 4. Vivienda

La vivienda es uno de los ámbitos clave para una adecuada integración, ya sea contemplada desde la perspectiva individual con la necesidad de disponer de una vivienda en condiciones, o desde la perspectiva colectiva de la distribución equilibrada de la población inmigrada. Lograr acometer con eficacia el reto del acceso a una vivienda digna, puede tener resultados positivos que abracan desde la prevención de la exclusión social, hasta la prevención de la creación de zonas urbanas con excesiva concentración residencial de personas inmigrantes y con problemas de convivencia, tanto entre distintos grupos de personas inmigrantes, como entre estos y la población autóctona.

El área se concreta en cuatro objetivos, con nueve programas y un total de veinte medidas. Los objetivos son:

- Ampliar el peso de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de la vivienda y promover un mayor equilibrio en las formas de tenencia de la vivienda para colectivos con bajos ingresos.
- Prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en la fase de asentamiento inicial.
- Luchar contra la discriminación de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda.
- Mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial.

#### 5. Servicios Sociales

Los poderes públicos tienen la obligación de remover los obstáculos que impidan el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos y promover las condiciones necesarias para que dicho acceso se realice en condiciones de igualdad. Los servicios sociales como servicio público deben concebirse desde ésta premisa. Además, el sistema público de servicios sociales constituye la puerta de entrada de los inmigrantes al resto de los servicios públicos.

No debemos olvidar que las competencias en materia de servicios sociales, están transferidas a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos, que son quienes vienen desarrollando sus competencias en esta materia facilitando el acceso normalizado de los inmigrantes a éstos recursos y servicios. Ello viene a justificar la necesidad de que las tres administraciones (central, autonómica y local), y entre éstas y el tercer sector, consensuen criterios y comunes para el diseño de procesos de integración, desde el marco de la comunidad, que atiendan a los factores sociales específicos que afectan a la población inmigrada.

El área se concreta en tres objetivos, nueve programas y veintidós medidas, sus objetivos son:

- Adecuar el Sistema Público de servicios sociales a las necesidades de una sociedad más diversa, para garantizar el acceso al mismo a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.
- Potenciar los Servicios Sociales para garantizar el acceso a los mismos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad situación de vulnerabilidad, en los programas de ayudas.
- Desarrollar medios de coordinación institucional y de gestión de la información de la que disponen las distintas Administraciones y Entidades que trabajan en el sector de servicios sociales.

## 6. Salud

El acceso a las prestaciones del sistema sanitario público y a una asistencia sanitaria de calidad en condiciones de igualdad es uno de los elementos que condicionan la integración de los inmigrantes y su plena participación en la sociedad de acogida. Para garantizar este acceso y una asistencia de calidad y adecuada a la nueva realidad social es necesario impulsar y apoyar las iniciativas de las Comunidades Autónomas en la dirección de adecuar las respuestas del sistema sanitario a las nuevas necesidades.

Para garantizar una adecuada intervención es necesario considerar las particularidades de la población inmigrante, teniendo en cuenta los lugares de procedencia y la etapa de su proceso migratorio en la que se encuentran. Especial mención requieren las mujeres y la población infantil en los que circunscriben problemáticas específicas de salud.

El área recoge tres objetivos, desarrollados en once programas y con una propuesta de treinta y dos medidas a aplicar; sus objetivos son:

- Garantizar el derecho a la protección de la salud a las personas inmigrantes.
- Mejorar la identificación de las necesidades socio-sanitarias de la población inmigrante.
- Mejora de la formación del personal sanitario en técnicas de gestión de la salud de la población inmigrante.

## 7. Infancia y juventud

La infancia y la juventud son etapas fundamentales en la vida de las personas y en el caso de las personas inmigrantes estas etapas están especialmente marcadas por la migración desde sus países de origen hacia España y por el duelo migratorio que este proceso lleva consigo. Los modos sociales de producirse la infancia y la juventud vienen muy marcados por el origen social de las personas, por su género, por su origen racial, étnico o nacional, por el contexto social en el que viven, las características de su familia y otras circunstancias sociales y personales. Todo ello hace que la problemática de este grupo sea muy diversa. Debemos considerar que muchas personas inmigrantes viven situaciones de mayor vulnerabilidad especialmente aquellos menores extranjeros que vienen no acompañados.

El área recoge tres objetivos de actuación, que se desarrollan a través de ocho programas de intervención y treinta y dos medidas; los objetivos son:

- Favorecer el acceso normalizado de menores y jóvenes de origen inmigrante a programas de infancia y juventud.
- Promover la atención e intervención social en niños y niñas y jóvenes inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad.
- Apoyar la participación social de niños y niñas y jóvenes inmigrantes

## 8. Igualdad de trato

La igualdad de trato es uno de los principios básicos de este Plan que por su carácter transversal debe tenerse presente en la definición de las actividades y programas de todos los ejes. No obstante, el diagnóstico de la situación en nuestro país en este campo, lleva a la conclusión de que se producen discriminaciones en campos esenciales para la integración como el empleo, la vivienda y otros servicios, lo que exige la puesta en marcha de dispositivos específicos y la adopción de medidas concretas, que desbordan el ámbito de actuación del resto de ejes, y que están encaminadas a la promoción de la igualdad de trato entendida como “ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico”.

Debemos ser conscientes de que la existencia de un marco normativo y de políticas orientadas a garantizar la igualdad de trato y favorecer la igualdad de oportunidades no se garantiza la igualdad. De hecho siguen existiendo grandes desigualdades que generan procesos sociales discriminatorios y no equitativos entre las personas.

El área se centra en tres objetivos, ocho programas y veintitrés medidas, sus objetivos son:

- Luchar contra la discriminación por motivo de origen racial o étnico en el marco de la lucha contra toda forma de discriminación, para garantizar la igualdad de oportunidades.
- Incluir la igualdad de trato en todas las políticas públicas.
- Poner en marcha instrumentos de promoción de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.

## 9. Mujer

En los últimos años se ha registrado un incremento significativo de mujeres inmigrantes que emprenden su proyecto migratorio de manera autónoma, es por ello que cabe la necesidad de contemplar sus necesidades y requerimientos desde las políticas públicas. Los programas y actuaciones que se están desarrollando tienen como objeto propiciar una participación más igualitaria de las mujeres inmigrantes en nuestra sociedad.

El área se concreta en tres objetivos, seis programas y veinticinco medidas; los objetivos son:

- Incorporar la perspectiva de género en todas las fases de las políticas migratorias.
- Favorecer el acceso normalizado de las mujeres inmigrantes a programas específicos dirigidos a mujeres en general.

- Facilitar la integración social de las mujeres inmigrantes que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

## 10. Participación

La participación activa de las personas inmigrantes en todos los ámbitos sociales y en los asuntos públicos es el elemento clave, para hablar de acceso en condición de ciudadanos y ciudadanas. Sólo una sociedad en la que las personas inmigrantes participan en pie de igualdad con la población autóctona podrá considerarse una sociedad inclusiva cohesionada y capaz de generar sentimiento de pertenencia entre la población inmigrada.

El área se concreta a través de tres objetivos que enmarcan un total de ocho programas y veintidós medidas; los objetivos son:

- Consolidar el movimiento asociativo inmigrante y su interacción con el tejido asociativo general.
- Aumentar el nivel de participación de inmigrantes en las asociaciones de carácter general.
- Ampliar y mejorar los cauces de participación política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

## 11. Sensibilización

Muchas de las barreras que condicionan la igualdad de trato y la plena participación de la población inmigrada en todos los ámbitos sociales y que tanto, suponen un freno a la integración, derivan de la existencia de estereotipos, prejuicios y estigmatizaciones respecto de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes. Por ello la labor permanente de sensibilización es uno de los elementos imprescindibles de las políticas públicas de integración.

Se entiende la sensibilización como el conjunto de acciones que pretenden influir sobre las ideas, percepciones, estereotipos, conceptos de las personas y grupos para provocar un cambio de actitudes prácticas sociales, individuales y colectivas.

El área se concreta en dos objetivos, ocho programas y veintitrés medidas; los objetivos son:

- Mejorar la imagen pública de la inmigración y promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad.
- Generar cambios de actitudes en relación con la inmigración.

## 12. Codesarrollo, migraciones y desarrollo

La idea de vincular las migraciones con acciones de cooperación para el desarrollo en los países de origen de la población migrante aparece, en el contexto de Naciones Unidas, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. En el informe emitido tras su celebración, se contempla un apartado dedicado exclusivamente a "migración internacional y desarrollo", en el que se apuntan varias cuestiones que estructuran el concepto de lo que actualmente se entiende por codesarrollo:

- a) La migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en el desarrollo y en las comunidades de los países de origen y destino, contribuyendo al desarrollo

económico y social a través de transferencias de remesas, conocimientos, cualificaciones e intercambio cultural.

- b) Especial importancia tienen en estos procesos la integración laboral y social de las personas inmigrantes en los países de destino, las migraciones temporales y el retorno voluntario de migrantes cualificados a su país de origen.
- c) En estos procesos es clave el papel de los gobiernos de los países de origen y los países de destino, la cooperación con las entidades financieras tanto internacionales como nacionales, los agentes sociales, las asociaciones y las propias personas inmigrantes.

En definitiva se trata de la necesidad de poner en marcha la identificación de estrategias que garanticen que la migración contribuya al desarrollo de las relaciones internacionales.

El área se concreta en dos objetivos, seis programas y veintisiete medidas, los objetivos son:

- Identificar y promover las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración a España.
- Incorporar la perspectiva del codesarrollo en el proceso de integración del inmigrante.

#### PLAN VALENCIANO DE INMIGRACIÓN 2004-2007

Los antecedentes del presente Plan de Integración se remontan a las actuaciones llevadas a cabo a través de un modelo *mixto* de intervención que ha venido funcionando apoyándose sobre dos pilares fundamentales:

- 1) La Dirección General de Servicios Sociales de la Consellería de Bienestar Social, así como de la administración municipal en el caso de los Servicios Sociales prestados por los ayuntamientos.
- 2) Un elemento de carácter privado cuyo funcionamiento está apoyado en la propia sociedad civil, representado por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de los diversos colectivos de inmigrantes que se han ido formando en la Comunidad Valenciana.

Con anterioridad al Plan, se habían puesto en marcha:

- El *Comisionado del Gobierno para la Inmigración*, en un momento en que comienza a percibirse un crecimiento continuo del fenómeno migratorio y la necesidad de coordinar las actuaciones del Gobierno valenciano para regular las situaciones generadas por dicho fenómeno. También se constituye, en el año 2002, la *Comisión Interdepartamental de Inmigración*.
- El *Foro Valenciano de la Inmigración*, como órgano colegiado llamado a desempeñar un papel de singular relieve en el diseño, impulso y seguimiento de la política valenciana de inmigración.

- El *Observatorio Valenciano de la Inmigración de la Comunidad Valenciana*.

La relevancia de la elaboración del Plan Valenciano de la Inmigración es que es de carácter interdepartamental e interanual, debiendo prever sus propios mecanismos de seguimiento, evaluación y readaptación, representando la formulación unificada de la política valenciana de integración de la inmigración.

El *Plan Valenciano de Inmigración* se estructura en cuatro apartados interrelacionados entre sí:

1. *El marco jurídico*: a partir del estudio de la legislación existente en la materia y el marco jurídico de competencias y posibilidades de integración en la Comunidad Valenciana.
2. *La situación de la inmigración en la Comunidad Valenciana*: diagnóstico del hecho migratorio en nuestra Comunidad para el conocimiento de niveles específicos de distribución de la población inmigrante.
3. *El modelo valenciano de integración*: que combina la defensa de la diversidad y la diferencia como factores enriquecedores y positivos para nuestra sociedad, con la universalidad del respeto a los derechos humanos y las libertades democráticas, así como el respeto hacia los valores culturales de los valencianos como pueblo, en aras de una regulación transversal de la interculturalidad.
4. *Los programas y medidas para la promoción de la integración en la Comunidad Valenciana*: contemplan, de forma coordinada, la formación e inserción laboral, la atención sanitaria y educativa, el acceso a la vivienda, la atención a grupos en riesgo de exclusión social, la formación de los funcionarios y trabajadores encargados de llevar a la práctica estos planteamientos, etc.

*Principios generales del Plan Valenciano de Inmigración*

Los principios generales se establecen como tales, que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce la Ley de Extranjería vigente en condiciones de igualdad con los españoles en los ámbitos autonómico, nacional, europeo e internacional; la *normalización de los servicios*, evitando la creación de estructuras paralelas susceptibles de derivar en segregación de la población inmigrante, si bien esta normalización se presenta matizada por el establecimiento de un cierto número de medidas específicas en razón de determinadas particularidades observadas en el colectivo inmigrante, principalmente por lo que respecta a los momentos iniciales o de llegada a una sociedad nueva y, en gran medida, desconocida; la *cooperación y colaboración social* también orienta el desarrollo del Plan y coadyuda al mismo a alcanzar la máxima eficacia en su funcionamiento desde la perspectiva del papel de las entidades relacionadas con los inmigrantes y de la sociedad civil en general para alcanzar la integración en la práctica cotidiana. Por último, el principio de *integración* representa el criterio central que constituye tanto el origen como el fin de la política migratoria y que beneficia tanto a los inmigrantes como al conjunto de la sociedad de acogida.

Los principios que caracterizan la estructura y el funcionamiento del presente Plan son:

- El principio de la *Prevención*, en el sentido de su afán por detectar las posibles problemáticas y actuar sobre ellas. La evaluación continua de las actuaciones y medidas previstas en el Plan será el principal instrumento de garantía del principio de Prevención.
- El principio de la *Transversalidad*, en el sentido de la horizontalidad que preside sus actuaciones.
- Los principios de *Coordinación* y *Cooperación interadministrativa*, dos principios que completan las actuaciones previstas en el Plan sobre la base de la participación de todos los órganos implicados en la puesta en práctica del mismo.

### *Objetivos del Plan*

Objetivos generales:

1. Incidir de manera decisiva, mediante el Plan Valenciano de Inmigración, en la integración social y económica de la población inmigrante, proponiendo a través del mismo, las políticas sectoriales necesarias para la solución de las diferentes problemáticas planteadas.
2. Actuación concertada e integradora de las actuaciones en materia de integración de la inmigración de los sectores de la sociedad civil implicados en esta tarea.
3. Servir de soporte al Gobierno Valenciano acerca de la distribución y efectos de los flujos migratorios en el ámbito de la Comunidad Valenciana, así como de las necesidades de las personas inmigrantes en los diferentes sectores productivos del ámbito autonómico.

Objetivos específicos:

1. Instrumentar, recoger y articular el conjunto de actuaciones que se promueven en el ámbito competencial de la Generalitat Valenciana, de acuerdo con la política global de integración adoptada por el Gobierno Valenciano.
2. Integrar el conjunto de programas y medidas concretas que deberán ser aplicadas durante el periodo de vigencia del Plan y coordinar las actuaciones que se vienen llevando a cabo por los distintos departamentos de la Generalitat Valenciana en materia de inmigración.
3. Constituirse en un instrumento flexible en el que se irán incorporando las medidas y actuaciones concretas que sean necesarias para conseguir los objetivos generales del presente Plan orientados a la integración y la cohesión social, sobre la base de la propia evolución del hecho migratorio en nuestra Comunidad autónoma.
4. Proporcionar repuestas a las necesidades actuales y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan tener un conocimiento actualizado de la realidad para prevenir las cuestiones que habrá que tratar a medio y largo plazo.

5. Proponer actuaciones a corto plazo que incidan sobre los factores que generan los conflictos, evitando realizar una lectura culturalista de los conflictos sociales.
6. Coordinar el conjunto de las actuaciones de los diversos departamentos implicados (sanidad, enseñanza, servicios sociales, vivienda, etc.), que comparten objetivos, recursos y modelos de intervención, para establecer una planificación ordenada y racional de los recursos disponibles, y garantizar la unidad de la acción política del Gobierno Valenciano.
7. Articular la cooperación entre el Gobierno central, la Unión Europea, las administraciones públicas de los países emisores de inmigración, así como con las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.
8. Hacer partícipe en la respuesta a los retos que presenta la inmigración y en el desarrollo del modelo valenciano de integración, al conjunto de la sociedad valenciana, de la Administración Pública, de las entidades y asociaciones y de los agentes sociales.
9. Promover y favorecer la participación de la población inmigrante en todos los ámbitos de la vida social, política y económica de la Comunidad.

*Programas departamentales de actuación: Descripción por áreas de integración*

1. Área de garantías jurídicas

Las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de garantías jurídicas de los extranjeros se reducen a la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la administración de justicia, entendiéndose que dicha provisión se hará, en el caso de la extranjería, con el fin de cubrir las necesidades que esta población pueda tener en orden a evitar una posible indefensión.

La Ley de Extranjería establece que los extranjeros que se hallen en España y que carezcan de medios económicos suficientes tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales, así como la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial utilizada. Por tanto, es necesario dar la asistencia adecuada para que sus derechos se vean salvaguardados.

En este sentido, la Consellería de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, desde la Secretaría Autonómica de Justicia e Interior, y a través de sus Direcciones Generales de Justicia e Interior, así como de la Oficina de Ayuda a la víctima del Delito, tiene previstas una serie de actuaciones concretas para garantizar la asistencia jurídica y la garantía constitucional de los derechos reconocidos a las personas inmigrantes en el ámbito de la Comunidad Valenciana, así como otras actividades relacionadas compartidas con el Comisionado del Gobierno para la inmigración y otras instituciones públicas y privadas de ámbito nacional, autonómico y local.

Las previsiones y actuaciones mencionadas en el párrafo anterior son objeto de desarrollo en los programas que el Plan Valenciano de Inmigración propone en el área de garantías jurídicas.



### Programas:

- Asistencia jurídica dirigida a la protección efectiva de los derechos de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana.
- Optimización de la comunicación entre los distintos organismos del sistema judicial y la población inmigrante.
- Actuaciones en materia de seguridad ciudadana.
- Colaboración institucional en materia de justicia e interior con relación al fenómeno de la inmigración.

### 2. Área sanitaria

Sobre la base de la transferencia de competencias en materia de Sanidad recibidas por la Generalitat Valenciana, se establece la actuación autonómica en este ámbito con relación a la puesta en marcha de programas encaminados a garantizar la asistencia sanitaria y el derecho a la salud y a su protección reconocidos en el artículo 43 de la vigente Constitución española. Por su parte, la Ley General de Sanidad, Ley 14/1986, de 25 de abril, establece en su artículo 1 la regulación de todas las acciones que permitan hacer efectivo ese derecho constitucionalmente reconocido.

Así mismo, el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que la Generalitat Valenciana ajustará el ejercicio de sus competencias que asuma en materia de sanidad y seguridad social a efectos de la participación democrática de todos los interesados. Entre las medidas destacables respecto al ámbito de la extranjería se cuenta el Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano que establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana y crea la *Tarjeta Solidaria* que da cobertura sanitaria y de salud a todas las personas presentes en el territorio autonómico.

La Consellería de Sanidad ha llevado a cabo diversas actuaciones en el ámbito de la Salud Pública, tales como la creación del Centro de Enfermedades emergentes e importadas en colaboración con el Consorcio del Hospital General de Valencia y cuyas funciones son la consulta y referencia acerca de enfermedades desconocidas en nuestro ámbito geográfico y provenientes de distintos países.

Mediante el presente Plan Valenciano de Inmigración se seguirá impulsando actividades como la descrita y fomentando la creación y el desarrollo de otras actividades dirigidas a lograr una mejora efectiva de los niveles de salud de toda la población valenciana.

### Programas:

- Promoción de la salud de la población inmigrante de la Comunidad Valenciana.
- Programa para mantener y facilitar el acceso de la población inmigrante al sistema sanitario.
- Programa de actuaciones orientadas a los profesionales de la salud implicados en la atención de la población inmigrante.
- Coordinación y cooperación interinstitucional y social en el área de la salud.
- Elaboración de estudios de salud sobre la población inmigrante de la Comunidad Valenciana.

- Programa de intervención en el ámbito de la Tercera Edad.

### 3. Área residencial

El acceso a una vivienda es, sin lugar a dudas, uno de los principales obstáculos con los que se encuentra el colectivo de personas inmigrantes que acuden a nuestra Comunidad.

Existen numerosas dificultades a la hora de alquilar o comprar una vivienda: elevados precios de alquiler; dificultad en conseguir avales, préstamos bancarios, ausencia de un contrato fijo, desconocimiento de las trabas administrativas, etc. Es manifiesta la estrecha vinculación entre trabajo, situación jurídico-administrativa y vivienda.

Un elemento a considerar es evitar, en lo posible, la concentración en áreas o barrios concretos de estas personas, en tanto que tal concentración representa un potencial importante de segregación que actuaría en contra de los objetivos autonómicos de impulsar la integración del colectivo inmigrante en el seno de la sociedad valenciana.

La Comunidad Valenciana es punto clave del desarrollo de ciertos sectores económicos tales como: la hostelería, la construcción, la agricultura, servicios, etc. Ello implica cierta movilidad de las personas a la hora de encontrar una ocupación en las señaladas actividades de producción. Por ello, al igual que en otras Comunidades Autónomas, es importante dotar a esta Comunidad de una infraestructura de centros temporales con objeto de facilitar a las personas esa movilidad laboral que les permita obtener un empleo sin que quede supeditado a la realización de largos traslados entre el lugar de trabajo y el de alojamiento.

Una cuestión igualmente trascendental que debe estar presente en cuantas actuaciones se proyecten con objeto de facilitar el acceso a la vivienda a las personas inmigrantes, está relacionada con la oferta de una información ajustada y presentada en los diversos idiomas mayoritariamente hablados.

Por último, se estima necesaria la sensibilización de la población valenciana acerca de la necesidad de las personas inmigrantes que llegan a esta Comunidad de contar con un lugar digno donde alojarse mientras dure su estancia en la misma.

#### Programas:

- Programa de acceso a la vivienda.
- Análisis y estudio de las necesidades reales de vivienda que presenta el colectivo inmigrante en la Comunidad Valenciana.
- Creación y mejora de la infraestructura de inmuebles destinados a las personas temporeras con objeto de ofrecerles alojamiento durante sus periodos de estancia en la Comunidad Valenciana, en condiciones de habitabilidad.
- Estudio y diagnóstico de la demanda y problemática de la vivienda entre el colectivo de personas inmigrantes.
- Programa para proporcionar alojamiento temporal y manutención a las personas inmigrantes que se encuentran en situación de necesidad.

### 4. Área social, familiar y del menor

En cuanto al área social, en este campo de los Servicios Sociales prestados por la

Generalitat Valenciana, hay que referirse a las actuaciones desarrolladas por el gobierno autonómico encaminadas a prevenir y evitar la exclusión social de los colectivos de personas desfavorecidas.

En el área familiar y del menor, pese a que en nuestra sociedad predomina el modelo nuclear, se ha ido evolucionando hacia otros modelos (parejas de hecho, familia unipersonal, binuclear, etc.).

A este hecho hay que sumarle otro que viene condicionado por la presencia creciente de personas inmigrantes que conviven en el seno de la sociedad valenciana, y cuyos modelos y pautas familiares presentan, a menudo, acusadas diferencias con las propias de nuestros sistemas sociales occidentales.

Es importante comprender el significado que adquiere la familia en determinados contextos culturales. Por ello, es necesario contar con interlocutores válidos, es decir, mediadores/as interculturales cuyo objeto será lograr una mayor comunicación y una mejor aproximación a los diferentes contextos culturales.

Programas:

- Acceso de las familias inmigrantes a los servicios comunitarios básicos.
- Atención y tutela de los menores extranjeros en situación de desamparo.
- Programa para la mejora de las condiciones sociales y de salud de las mujeres y menores inmigrantes víctimas de la violencia de género y/o cultural y de cualquier tipo de explotación.
- Formación específica sobre atención a inmigrantes.

##### 5. Área laboral y formativa

El análisis del trabajo del inmigrante implica buena parte de todo el estatuto del inmigrante. No en vano, el hecho laboral hace converger muchas otras materias en el caso de las personas inmigrantes, como la residencia, algunos de sus derechos sociales, sus derechos fundamentales laborales, el derecho sanitario, etc. Esta concentración de materias en torno al trabajo del inmigrante se muestra con claridad en la regulación internacional del fenómeno.

Respecto a la integración de la población inmigrante en el área laboral y formativa, destaca la puesta en funcionamiento de los planes integrales de empleo para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral entre los que están incluidas las personas inmigrantes.

Otros elementos importantes que se han puesto en marcha desde el SERVEF (Servicio Valenciano de Empleo y Formación), con objeto de integrar en la sociedad valenciana al colectivo de trabajadores y demandantes de empleo procedentes de distintos países, son el Plan de Formación e Inserción Profesional y los Talleres de Formación e Inserción Laboral.

Desde la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se estima de especial relevancia contemplar la inclusión y profundización en aquellos aspectos del trabajo en los que la vulnerabilidad de la población inmigrante puede resultar más comprometida y que, por otra parte, resultan derechos irrenunciables de todo trabajador, tales como la prevención y protección de la salud laboral, la regulación de las condiciones individuales y colectivas de trabajo y, en su caso, la mediación laboral.

#### Programas:

- Evaluación de las competencias profesionales de los inmigrantes demandantes de empleo.
- Programa de inclusión de las personas inmigrantes demandantes de empleo en el Plan de Formación e Inserción Profesional de la Generalitat Valenciana.
- Fomento de la seguridad y la higiene en el trabajo.
- Programa para la inserción laboral de las personas inmigrantes con especiales dificultades de acceso al empleo.
- Seguimiento y control de las condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes.

#### 6. Área cultural y educativa

El derecho a la educación es uno de los derechos esenciales en las etapas de la infancia y adolescencia, que favorece su desarrollo y facilitará en el futuro su inserción social. La Constitución española lo consagra para todos en su artículo 27.1, fijando la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (art. 27.4). Nuestra Norma Suprema equipara, por tanto, el derecho y deber a la enseñanza básica y gratuita de los menores inmigrantes con los menores españoles.

La Constitución obliga, asimismo, a tener en cuenta los Tratados internacionales ratificados por España para una correcta interpretación y aplicación del derecho a la educación. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como el Convenio Europeo de Derechos Humanos coinciden con la Constitución en reconocer a todos el derecho a la instrucción elemental que será obligatoria y gratuita, sin supeditación alguna a la nacionalidad y la extranjería.

Por su parte, la educación del menor inmigrante deberá orientarse específicamente a fomentar ese mismo respeto por su propia identidad cultural y hacia los valores nacionales del país en que vive.

#### Programas:

- Integración educativa y social
- Programa de difusión intercultural para alumnos en edad escolar, familiares y sociedad valenciana en general.
- Formación del profesorado.
- Educación intercultural.
- Compensación educativa.
- Formación de personas adultas.
- Difusión de investigaciones en el ámbito de las políticas de integración e inmigración.

#### 7. Área de participación ciudadana

Uno de los ámbitos susceptibles de establecer un amplio nivel de integración entre la población inmigrante extranjera y el resto de la población con la que conviven es, precisamente, el ámbito de la participación ciudadana. Por ello, se considera que el fomento de esta área para lograr la máxima implicación de todas las personas en el proceso integrador en sí mismo, es un factor de gran relevancia que permitirá el desarrollo del con-

junto de programas de integración que se proponen en el marco del presente Plan Valenciano de Inmigración.

Otro aspecto importante relacionado con el área de participación ciudadana es la consecución de un mayor nivel de denuncia de las situaciones racistas o xenófobas detectadas, con objeto de que su puesta en conocimiento traiga consigo el avance en la lucha contra las mismas.

Así mismo, se plantea la cuestión de la participación en el sentido de la colaboración de todos los ciudadanos respecto a la denuncia de los delitos relacionados con la explotación de seres humanos y, en general, de todo tipo de delitos que pueden observar y que menoscaban la seguridad a la que tienen derecho todos los ciudadanos.

La participación ciudadana es un elemento clave para establecer unos niveles óptimos de convivencia intercultural. La presencia de personas inmigrantes extranjeras en la Comunidad Valenciana debe ser considerada como un elemento de enriquecimiento que nos permite conocer la existencia de otros modos de vida cuyos distintos planteamientos podemos aprender.

Programas:

- Programa de fomento de las relaciones con la comunidad inmigrante.
- Fomento de la cooperación ciudadana en materia de racismo y xenofobia y de prevención e identificación de posibles situaciones de explotación y/o delincuencia.
- Programa de aproximación a la población inmigrante desde la sociedad civil.

#### 8. Área de comunicación social

Con la inclusión de esta área de trabajo se pretende establecer unos objetivos que garanticen el máximo grado de adecuación entre realidades y hechos concretos relacionados con el fenómeno de la inmigración en la Comunidad Valenciana y su difusión a través de los distintos medios de comunicación.

Es importante dar a conocer los aspectos positivos de la inmigración, las iniciativas solidarias, las experiencias de la convivencia y las aportaciones de los inmigrantes al progreso económico, demográfico y humano de la sociedad. De este modo, contribuiremos a transmitir una imagen más real del fenómeno migratorio.

Programas:

- Programa de sensibilización social a través de los medios de comunicación.
- Programa de dinamización y sensibilización comunitaria.

#### 9. Área de cooperación y fomento del codesarrollo

La presencia de inmigrantes, con sus capacidades, sus habilidades y sus conocimientos de su propio país, puede ser un elemento positivo para acometer tanto la inmigración como la cooperación y el codesarrollo. La inmigración es un factor que enriquece con su trabajo a la sociedad receptora y beneficia del mismo modo a la sociedad de origen, mediante la aportación de bienes sociales, económicos y formativos, pero siempre que revierta en fomentar el desarrollo de los países de origen.

La nueva visión del desarrollo no se asocia únicamente con el crecimiento económico, sino que tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades humanas y del protagonismo de los colectivos afectados. Cada vez más, la cooperación internacional va más allá de ser simplemente “proveedora de recursos” para el Sur y de limitar su acción a gestionar pequeños proyectos.

La necesidad de promover un desarrollo humano, global, sostenible y participativo, debe ser un compromiso a adquirir, tanto por parte de los países desarrollados como en vías de desarrollo.

El codesarrollo es un elemento que debe estar presente en el marco de las políticas de integración de la inmigración como un elemento primordial a la hora de orientar los flujos migratorios ya establecidos hacia la posibilidad de un retorno y, en mayor medida, de aquellos flujos que puedan establecerse en el futuro y que estarían dirigidos a reducirlos al mínimo posible, consiguiendo la permanencia de las personas en sus países de origen en condiciones aceptables como solución más racional para esas personas.

En este sentido, podrían fomentarse los proyectos que prevean objetivos dirigidos al establecimiento de industrias y el desarrollo de tecnologías en los países pobres, así como a la formación de personal especializado para la dirección y promoción de las mismas.

Programas:

- Fomento de la inserción laboral de la mujer en el marco de los proyectos de codesarrollo.
- Programa de sensibilización para el codesarrollo.
- Programa de capacitación para el codesarrollo.
- Promoción de proyectos de codesarrollo.
- Intercambio de experiencias, capital humano y comunicación entre los países.

#### 10. Área de relaciones interinstitucionales

En el marco del área de relaciones interinstitucionales se incluirán aquellos programas cuyo objetivo es el logro de la máxima coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de las administraciones públicas a la hora de poner en funcionamiento y desarrollar las políticas concretas que, en materia de integración de la inmigración, se proponen en el presente Plan Valenciano de Inmigración.

La creación de un Observatorio Valenciano de la Inmigración que gestione el banco de datos correspondiente a todas las informaciones importantes en materia de inmigración es una de las tareas que se plantean en esta área de relaciones interinstitucionales y que supondrá un punto de encuentro en el que convergerán para aportar sus datos, y también para obtenerlos, las distintas instituciones valencianas.

Programas:

- Programa para la coordinación entre las entidades locales y Generalitat Valenciana en materia de inmigración.
- Programa de unificación de datos acerca de la inmigración.
- Programa para la coordinación de la red de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social A.M.I.C.S.

- Definición de la figura del mediador intercultural y establecimiento de las funciones que le son propias.

Lo cierto es que a pesar de la amplitud del Plan y de concreción a través de un total de 45 programas de actuación diferentes y asignados a diferentes áreas, el Plan no se ha publicado ni dado a conocer. Tampoco se han materializado la mayoría de los programas definidos en este, y en muchas casos, ni tan siquiera se ha llegado al convencimiento de los agentes implicados.

#### PLAN PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN 2001-2005

El I Plan Municipal para la Integración de la Inmigración en Valencia, aparece como expresión de una voluntad política de afrontar de manera positiva el creciente flujo migratorio que llega a la ciudad de Valencia y supone la intención de defender un modelo de integración de las personas inmigrantes que permita una convivencia plural y solidaria. El Plan se presenta desde la convicción de que éste es un tema que afecta a la sociedad valenciana en su conjunto y que, por tanto, implica a todos y todas: tanto a las personas inmigrantes que llegan a la ciudad, como a la propia sociedad valenciana receptora; tanto a las administraciones públicas como a la sociedad civil.

El modelo de incorporación de las personas inmigrantes en las estructuras existentes, implica un reconocimiento mutuo de valores, costumbres y universos diferentes. Su intención es afrontar la oportunidad de construir un tipo de sociedad abierta y considerar la integración como un proyecto solidario en el marco de una sociedad intercultural, en la que prime el respeto a los derechos humanos y, por encima de todo, más allá de orígenes étnicos, culturales o religiosos diferentes, el acceso a la ciudadanía.

#### *Finalidad y Objetivos*

El *I Plan Municipal para la Integración de la Inmigración* tiene como finalidad genérica el diseño y desarrollo de una política municipal dirigida a la integración de las personas inmigrantes en la vida política, económica, cultural y social de la ciudad de Valencia. La redacción del Plan responde a la convicción de que el Ayuntamiento, como administración pública más próxima a la ciudadanía, tiene la responsabilidad de atender esta nueva y compleja realidad de la inmigración con un objetivo de cohesión social y de promoción de convivencia en la diversidad.

En este sentido, los objetivos generales del Plan son los siguientes:

1. Conocer la realidad cuantitativa y cualitativa del fenómeno de la inmigración en la ciudad de Valencia.
2. Coordinar las distintas parcelas municipales, imprimiendo un carácter global a todas las actuaciones dirigidas a la integración de las personas inmigrantes.
3. Equiparar derechos y deberes de todas las personas y garantizar el principio de igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida social valenciana.
4. Desarrollar acciones positivas, adoptando medidas específicas dirigidas a combatir las discriminaciones que sufren las personas inmigrantes en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a los bienes y servicios existentes.

5. Garantizar los principios de responsabilidad pública y de participación del tercer sector en la gestión de las políticas sociales de inmigración.
6. Promover una convivencia ciudadana en la que primen los valores democráticos de solidaridad, tolerancia, conocimiento mutuo y respeto a la diversidad, que inspiren actitudes contrarias a todo tipo de racismo y xenofobia.
7. Propiciar cauces de participación y diálogo que permitan canalizar las demandas y necesidades del colectivo de inmigrantes.
8. Coordinar las actuaciones municipales para la integración con las de otras administraciones públicas, organizaciones sindicales y empresariales, Ong's y asociaciones de inmigrantes.

### *Principios Orientadores*

Las actuaciones en estas áreas deben llevarse a cabo evitando la transmisión de estereotipos y desarrollando esquemas de valores humanos sin adscripción a nacionalidades o culturas concretas que limiten la convivencia, de acuerdo a los siguientes principios orientadores:

“Normalización” y universalidad  
 Integralidad  
 Coordinación y transversalidad  
 Responsabilidad pública y corresponsabilidad de actores  
 Participación  
 Sensibilización

### *Áreas de actuación preferente*

1. Área de Información, orientación y asesoramiento: tiene como objetivo general garantizar la información y la atención social básica a las personas inmigrantes de la ciudad de Valencia.  
 Los agentes implicados en esta área son la Delegación de Bienestar Social y Solidaridad y la Comisión Municipal de Formación Continua.
2. Área de vivienda: tiene como objetivo general facilitar en coordinación con la administración competente, el acceso de las personas inmigrantes a la vivienda.  
 Los agentes implicados en esta área son: las Delegaciones de Bienestar Social y Solidaridad, Urbanismo y Vivienda, y la Municipal de Patrimonio, junto con el Patronato Municipal de Viviendas, AUMSA y la Comisión Municipal de Formación Continua.
3. Área de Educación y Cultura. Tiene como objetivo general garantizar el acceso de las personas inmigrantes al sistema educativo, así como su promoción dentro de él.  
 Los agentes implicados son las Delegaciones de Bienestar Social y Solidaridad, la de Cultura y la de Educación, junto al Patronato de la Universidad Cultural y la Comisión Municipal de Formación Continua.
4. Área de sanidad: Tiene como objetivo general colaborar con la Generalitat Valenciana en la garantía del acceso a los servicios sanitarios de las personas inmigrantes.



Los agentes que están adscritos a esta área son: la Delegación de Bienestar Social y Solidaridad, el Servicio de Sanidad, Consumo y Drogodependencias y la Comisión Municipal de Formación Continua.

5. Área de empleo. Tiene como objetivo general posibilitar que la población inmigrante acceda al mercado laboral en igualdad de condiciones que la población autóctona. Los agentes implicados son: El Servicio de Promoción y Empleo, la Delegación de Bienestar Social y Solidaridad y la Comisión Municipal de Formación Continua.
6. Área de mujer. Tiene como objetivo general atender a las situaciones que afectan a las mujeres inmigrantes como colectivo vulnerable, objeto potencial de una doble discriminación. Los agentes implicados son todas las instancias municipales citadas en el resto de áreas para la población inmigrante general. Entidades que desarrollan el Programa integral de atención a las personas que ejercen la prostitución en las calles de la ciudad de Valencia, y la Comisión Municipal de Formación Continua.
7. Área de deportes y actividad física. Tiene como objetivo facilitar el acceso a la práctica de la actividad física y el deporte a las personas inmigrantes en la ciudad de Valencia. Los agentes implicados son: Fundación Deportiva Municipal, Concejalía de Bienestar Social y Solidaridad, Concejalía de Deportes, Universidad popular, Delegación de Cultura, Delegación de Educación, Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte y la Comisión Municipal de Formación Continua.
8. Área de Participación y Asociacionismo. Tiene como objetivo general apoyar el asociacionismo en la vida social de las personas y los colectivos inmigrantes, facilitándoles recursos para su organización y participación en la vida social valenciana. Los agentes implicados son: El Consejo Municipal de Acción Social (que se amplió tras la aprobación del Plan dando cabida a dos entidades sin fin de lucro, con una trayectoria de colaboración institucional con el Ayuntamiento en materia de inmigración, como son Cáritas y Cruz Roja), y la Comisión Municipal de Formación Continua.

#### *El CAI, Centro de Apoyo al Inmigrante*

Es el instrumento más visible de la ejecución de este Plan, se concibe como un recurso especializado, complementario a la red de servicios sociales generales, pero con un objeto distinto: Complementar la intervención de los servicios sociales generales a través de una estrategia centrada en la información y la mediación.

El Centro desarrolla cuatro áreas de intervención: detección y seguimiento del fenómeno migratorio, área de información, orientación y asesoría jurídica, el área de mediación sociocultural y el área de mediación sociolaboral.

Las funciones que tiene asignadas son: el apoyo a los CMSS (centros municipales de servicios sociales) y al CAST (Centro municipal de atención a personas sin techo). Conocimiento cualitativo y cuantitativo del fenómeno migratorio en la ciudad de Valencia. El desarrollo de programas dirigidos a la integración de la inmigración. Promover la mediación y la impulsar la coordinación de la intervención.

## EPÍLOGO

Dos décadas han pasado desde que en España se iniciaran acciones para regular y coordinar la incorporación a nuestra sociedad de personas inmigrantes; personas procedentes de diversas y plurales partes del mundo.

A lo largo del artículo hemos ido analizando no sólo la evolución de las políticas de control de entrada, sino también las de integración social. Si después de leer el texto nos detenemos unos segundos a analizarlas podemos pensar: ¿qué más queda por decir?

Hemos visto unas propuestas que, sobre el papel, podemos considerar inmejorables. Sin embargo, queda lo que desde la práctica consideramos más difícil e importante. Nos estamos refiriendo a su aplicación y puesta en marcha. Si por un momento dudáramos y consideráramos que la integración no es posible, y que la convivencia entre las diversas formas culturales no es viable, podríamos salir de la cuestión diciendo: Apliquemos los principios y las medidas propuestas en los diferentes planes.

Y es aquí donde debemos decir que todavía queda mucho por hacer por parte de todos: administraciones públicas, colectivos de inmigrantes y ciudadanos autóctonos.

Este no va a ser un camino fácil, pero tampoco es una utopía. Lo primero será considerar si las diferentes administraciones públicas van a ser capaces de trabajar de manera conjunta y coordinada y aplicar los recursos y medidas necesarias para lograr los resultados planteados en dichos planes. Y después analizar si nuestra sociedad está dispuesta a acoger al "otro" como un ciudadano de igual a igual. Deberemos, pues, esperar unos años para ver la evolución y los resultados de la puesta en marcha y ejecución de los planes presentados por las diferentes administraciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas. El libro universitario/Ciencias Sociales*. Alianza Editorial. Madrid.
- Comisión Europea (2000): *El fenómeno de la inmigración y las problemáticas de la integración en el contexto europeo*. Bruselas.
- DE LUCAS, Javier (2001): Ciudadanía y Unión Europea intercultural, *Revista Antropos. Huellas del conocimiento*, 191, 93-116. Barcelona.
- Generalitat Valenciana (2004): *Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007*. <http://www.gva.es>
- GIMÉNEZ ROMERO, Carlos (1996): La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas de una propuesta práctica. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, ISSN 0210-1963, 607, 119-150. Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de ciudadanía e integración. 2007-2010* (febrero 2007).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006): *Informe sobre extranjeros con tarjeta o autorización de residencia* (actualización de febrero 2006). <http://extranjeros.mtas.es/estadisticas>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002): *Anuario de Migraciones 2002*. Madrid.
- SOLÉ, C., ALCALDE, R., PONT, K., LURBE, K., PARRILLA, S. (2002): El concepto de integración desde la sociología de las migraciones, en *Revista Migraciones*, 12, 9-41. Madrid.
- TAYLOR, CH. (1992): *Las políticas de transformación*. Princeton University Press.
- VV. AA. (2001): *España ante la inmigración*. Fundación La Caixa. Barcelona.