

En este documento elaborado por Gemma Pinyol-Jiménez abordamos de nuevo las políticas públicas de gobernanza migratoria en España. Las agendas públicas y políticas se ocupan desde hace años de la gestión de los flujos migratorios que llegan a Europa, pero en mucha menor medida de los procesos de acogida para la inclusión de las personas migrantes. Las debilidades del sistema español de acogida no son menores, y se han puesto particularmente de manifiesto por la necesidad de acoger a un mayor número de personas refugiadas, los problemas en el acceso de las personas migrantes a determinados servicios públicos y los escollos en su participación activa en la sociedad española. Los efectos de la crisis de la COVID-19 y de la crisis de Ucrania, tratados ya en otras colaboraciones de Fundipax y Fundación Alternativas (2020 y 2022), han puesto el foco en las políticas de acogida como parte consustancial de la gobernanza migratoria.

Este análisis pone de manifiesto el estado y la evolución de los mecanismos de acogida a la inmigración en el territorio español, claramente marcadas por la disparidad de actuaciones en las distintas CC AA y administraciones locales. Se plantea reformular las políticas de acogida con una mirada multinivel y una intención cohesiva, para facilitar el proceso de inclusión de las personas migrantes e impactar positivamente en la estabilidad y cohesión de nuestra sociedad.

# PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA

*Una aproximación a las políticas  
de acogida*

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo

No. 224/2023

PERSONAS MIGRANTES  
EN ESPAÑA



# PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA

*Una aproximación a las políticas  
de acogida*

*Autora*  
Gemma Pinyol-Jiménez

---

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo  
No. 224/2023

# ÍNDICE

Introducción	10
Apartado 1	
Breve contexto migratorio en España	16
Apartado 2	
La importancia de la acogida: del marco europeo a lo local	28
Apartado 3	
La acogida en España	42
Apartado 4	
Conclusión: Retos y oportunidades	62
Bibliografía	68
Biografía	70





## RESUMEN *ABSTRACT*

En el conjunto de la Unión Europea, la acogida de personas migrantes y refugiadas se entiende como una pieza clave para garantizar la plena inclusión y fortalecer la cohesión social en la región. Se entiende, además, que los procesos de acogida son complejos y multidimensionales, y que, a pesar de compartir objetivos generales, pueden seguir procesos y disponer de instrumentos diferentes en los distintos Estados miembro. El objetivo de este documento es aproximarse a los distintos marcos conceptuales e instrumentales que se han desarrollado en España en los últimos años para acoger a las personas migrantes y refugiadas.

En las últimas dos décadas, las administraciones españolas han avanzado significativamente en la acogida de la población inmigrante. Sin embargo, este progreso ha sido irregular y fragmentado, especialmente debido a la ausencia de un debate compartido sobre conceptos, instrumentos y objetivos. La acogida en España se ha tratado como una obligación pública solo de manera parcial, lo que ha llevado a importantes desigualdades territoriales en esta cuestión.

Algunos ayuntamientos han desempeñado un papel excepcional al ofrecer servicios de acogida, pero han enfrentado limitaciones de recursos y formación. En este sentido, el empadronamiento ha sido fundamental para garantizar derechos básicos a todos, pero algunos municipios y comunidades autónomas han dispuesto barreras para el acceso a servicios públicos por parte de inmigrantes en situación irregular. Además, la acogida tiene una dimensión local significativa, respaldada en parte por entidades de la sociedad civil, lo que subraya la necesidad de apoyo y gobernanza multinivel en un marco inclusivo para actores diversos de la sociedad civil.

La existencia de numerosos planes, estrategias y marcos de trabajo sobre acogida e integración ofrecen una fotografía que aparece

muy rica en términos de pluralidad y aproximación territorial, pero que claramente dificulta poder responder con precisión a la pregunta de cómo se entiende y desarrolla la acogida en España, así como determinar cómo se evalúa y se extraen aprendizajes. Las dimensiones comunes de las políticas de acogida incluyen, entre otros, el acceso a servicios básicos, el aprendizaje del idioma, la orientación e información, programas de formación y empleo, apoyo psicosocial y promoción de la diversidad. Sin embargo, la implementación varía significativamente entre municipios y comunidades autónomas, lo que genera desconocimiento sobre las distintas experiencias y dificulta la evaluación de las políticas y actuaciones públicas en materia de acogida. Aunque se destacan puntos en común, como la necesidad de transversalidad y la colaboración con entidades sociales, no existen mecanismos de evaluación compartidos para comparar estas políticas.

La pluralidad conceptual, programática e instrumental (que también puede entenderse como falta de consenso en la terminología y la comprensión de la acogida), así como la falta de reconocimiento de esta como una responsabilidad pública, resultan en desafíos estructurales en términos de recursos y cooperación multinivel. La vinculación de las políticas de integración y acogida con las políticas sociales dificulta aún más esta mirada comparada, que en cualquier caso parece asegurar que la integración y acogida de las personas migrantes puede depender, y mucho, de la comunidad autónoma en la que residan.

A pesar de los cambios en los flujos migratorios, creemos que la acogida sigue siendo relevante y es necesario abordarla de manera más integral. La colaboración entre diferentes niveles de gobierno sería esencial para mejorar la gobernanza y ajustar los servicios a las necesidades de la sociedad receptora y las personas migrantes recién llegadas. La evaluación y el intercambio de mejores prácticas

son también cruciales para mejorar las políticas de acogida. Además, es necesario definir claramente qué se entiende por “acogida” y establecer una cartera mínima de servicios para garantizar la cohesión social en cada territorio.

En resumen, parece necesario abrir un debate sobre cómo mejorar las políticas de acogida en España, garantizando que sean inclusivas y cohesivas, abordando, desde el respeto a los marcos competenciales, las diferencias territoriales en su implementación.

# INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es conocer y analizar los distintos instrumentos que se han desarrollado en España en las últimas décadas para acoger a las personas migrantes y refugiadas. Los procesos de acogida son complejos y multidimensionales, y en el marco de la Unión Europea se entienden como una pieza clave para garantizar la plena inclusión y fortalecer la cohesión social<sup>1</sup>.

En España, las cuestiones de acogida han pivotado esencialmente entre comunidades autónomas (CC AA) y administraciones locales, sin un margen de referencia estricto desde el Gobierno central o las instituciones comunitarias. Parece, por lo tanto, necesario, hacer una aproximación a las distintas realidades que se han ido construyendo en nuestro país para atender a la población extranjera recién llegada, con el objetivo de preguntarse si se garantiza un mínimo nivel de actuación pública compartida, y, por lo tanto, se ofrecen las mismas o similares condiciones de acogida en todo el territorio. La pregunta no es baladí: no sólo supone plantearse un debate sobre los mínimos compartidos, sino también sobre los procesos de coordinación multinivel que son imprescindibles en la gobernanza migratoria. Además, plantearse si se ofrecen condiciones de igualdad para la acogida de personas recién llegadas también debe servir para identificar espacios de mejora no sólo en la provisión de servicios, sino en la propia estructura de cooperación institucional que requiere cualquier Estado semi-federal.

La acogida de personas migrantes ya ha sido puesta en práctica en las dos últimas décadas por un buen número de municipios españoles, con la colaboración de ONGs y entidades sociales. Recientemente, la llegada de

1. Los debates conceptuales sobre integración, inclusión y cohesión son extensos y se alejan del objetivo de esta contribución. Se puede consultar, por citar algunos: Bloemraad, I., Esses, V. M., Kymlicka, W. & Zhou, Y.Y (2023). Unpacking immigrant integration: Concepts, mechanisms, and context. *Background paper to World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*; y Solanes Corella, A. (2023). La integración de las personas inmigrantes en España: un balance normativo. *Mediterráneo Económico*, 36. También puede ser de interés el Glosario de OIM, disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>. O los datos en Migration Data Portal, disponibles en: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/integracion-de-los-migrantes>.

personas refugiadas procedentes de Ucrania ha supuesto que se implicaran en la acogida de personas en necesidad de protección internacional un mayor número de municipios, así como una multiplicidad de actores de la sociedad civil. La riqueza de estas actuaciones ha supuesto un importante paso adelante, pero también obliga a reflexionar sobre los límites de esta pluralidad instrumental en términos de garantizar un trato igualitario a todas las personas que llegan a España.

Los procesos de acogida se construyen sobre cuestiones como el acceso a la información, a la provisión de servicios y a la participación ciudadana, entre muchos otros. El objetivo de este informe, en este sentido, es plantear el estado de la cuestión, identificando elementos positivos y espacios de mejora en la acogida de las personas extranjeras no-comunitarias en España.





## BREVE CONTEXTO MIGRATORIO EN ESPAÑA

El contexto migratorio en España ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas. España ha sido históricamente un país de emigración, con millones de nacionales españoles que abandonaron el país en busca de mejores oportunidades económicas durante el siglo xx. Sin embargo, a partir de la década de 1980, el país experimentó una transformación significativa en su dinámica migratoria, pasando de ser principalmente un país de emigración a convertirse en un destino importante para las personas migrantes.

Las fases expansivas y recesivas de la economía española han tenido un claro impacto en los flujos migratorios (Pérez-Ramírez & Pinyol-Jiménez, 2022; Lacuesta & Puente, 2010), lo que explica la progresiva transformación de España en un país de inmigración. A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, España compartía con otros países del sur de Europa su pasado emigrante, un mercado laboral poco regulado y una frontera relativamente abierta. La entrada en la Comunidad Europea en 1986 obligó a España a desarrollar su primera ley migratoria,

pero el país aún se percibía como un territorio de emigración o tránsito hacia otros países comunitarios.

A partir de la década de los 2000, la situación cambió radicalmente. España se ha convertido en un país de inmigración, y lo ha hecho con características excepcionales en comparación con los países de su entorno: por un lado, por la intensidad de los flujos que llegaron al país, que lo convirtieron en uno de los países con mayor entrada de migrantes internacionales (Arango, 2013); por el otro, por la diversidad de orígenes de estos flujos, con una presencia importante de personas procedentes de África, América Latina y el continente asiático.

La década de los 2000 puede considerarse el periodo de ‘descubrimiento’ de la inmigración en España (Zapata-Barrero, 2003), con un periodo excepcional entre 2001-2009. En este espacio de tiempo, las entradas de personas extranjeras superaron el medio millón durante seis años consecutivos. La crisis de 2008 marcó un punto de inflexión, en el que la población extranjera decreció de modo importante. Por un lado, porque se redujeron las llegadas de personas

migrantes y, por el otro, porque el número de naturalizaciones había ido creciendo en la última década. Además, durante este periodo hubo también una salida de población (autóctona, nacionalizada y extranjera), que reconfiguraba, de nuevo, el mapa migratorio español. En 2013, por ejemplo, salieron de España cerca de medio millón de personas, de las que cerca de 80.000 ostentaban la nacionalidad española.

Esta dinámica cambia, otra vez, a partir del año 2018, con el inicio de la recuperación económica. En 2019, los datos del INE confirmaban que en España se habían recuperado los niveles de entradas migratorias previos a la crisis económica (Pérez-Ramírez & Pinyol-Jiménez, 2022). Esta tenden-

cia se vio paralizada por la pandemia de la COVID-19, y las restricciones a la movilidad que se establecieron en muchos países, entre ellos España, para controlar la propagación del virus en 2020-2021. A pesar del impacto de la COVID-19, mucho menos notable que la crisis económica de 2008, la situación hoy parece haber vuelto a los cauces habituales. En este segundo ciclo de crecimiento migratorio en España, la mayoría de las personas extranjeras se encuentran en situación permanente o de larga duración, siendo según la OCDE un 32,8 % quienes entran con derecho a la libre circulación; 32,8 % quienes lo hacen con permisos vinculados a razones familiares; 9,6 % por razones de trabajo y 15,3 % por razones humanitarias.

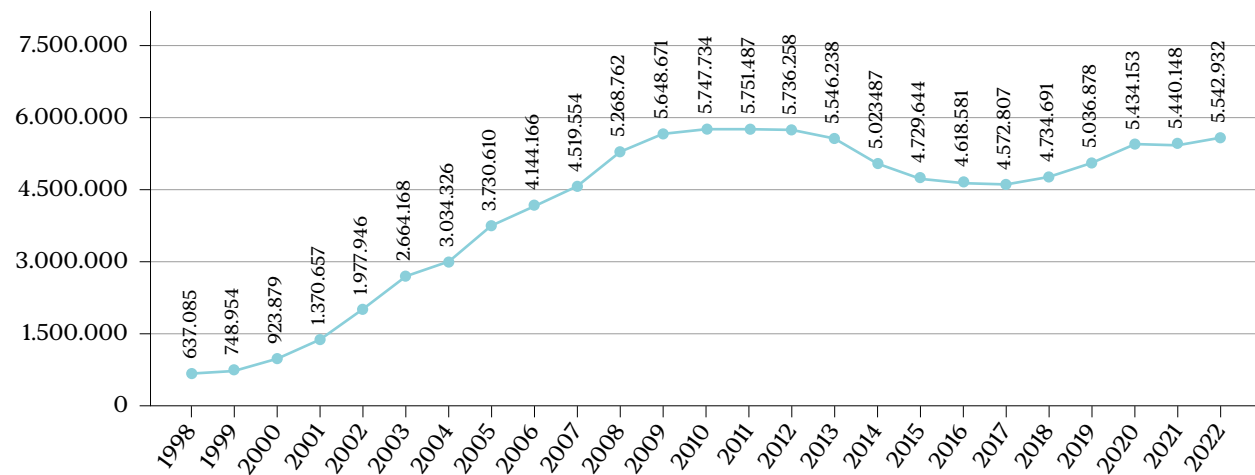


Figura 1: Personas extranjeras residentes en España, 1998-2022.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Mientras las tres primeras figuras se mantienen relativamente estables en sus proporciones, el número de entradas por razones humanitarias se ha incrementado en los últimos años, especialmente debido a personas procedentes de Venezuela y Colombia.

Según los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración<sup>2</sup>, el número de personas extranjeras con autorizaciones de residencia era de 6.050.875 en 2022 (a 30 de junio). De ellas, 2.520.176 personas estaban en el régimen general, mientras 3.530.699 disponían de un certificado de registro o tarjeta de familiar de ciudadano/a UE-ALEC. De las nacionalidades extracomunitarias, las personas nacionales de países del continente africano representan el 41 %, seguido por un 28 % de nacionales de países de América Central y del Sur y un 18 % de países asiáticos. El colectivo marroquí representa el 30 % del total de personas extranjeras en régimen general, seguido de personas nacionales de China (9 %) y de personas con nacionalidad ucraniana (8 %). El 71 % de residentes extranjeros en régimen general posee autorizaciones de larga duración, mientras que, del resto, el 27 % han sido concedidas por razones de tra-

bajo, 17 % por reagrupación familiar y el 47 % por circunstancias excepcionales, entre la que destacan las autorizaciones por razones humanitarias y la protección temporal ofrecida a personas procedentes de Ucrania.

Precisamente el colectivo ucraniano (128 %), junto con el de colombiano (9 %) y Venezuela (5 %) son los que mayor incremento porcentual han experimentado, siendo el colectivo ecuatoriano el único, entre las nacionalidades principales, que ha disminuido (2 %).

Así, la inmigración extracomunitaria residente en España procede principalmente de África y de América Central y del Sur, siendo Marruecos, Ecuador y Colombia los principales orígenes, a los que también se suma China y Ucrania desde 2021. En términos generales, existe un importante equilibrio de sexos entre la población extranjera residente en España, aunque esta paridad no se mantiene en todos los colectivos nacionales por igual, como recoge la Figura 2.

De manera particular, cabe mencionar que la llegada de personas con necesidad de protección internacional se ha convertido en una tendencia reciente en el panorama migratorio

2. Véase OPI (2022). Estadística de extranjeros residentes en España. A 30 de junio de 2022. Disponible en: [https://inclusion.seg-social.es/documents/2178369/2280852/Nota\\_Extranjeros\\_con\\_certificado.pdf/23bc1fab-4460-dc4e-1fe6-7b53369b-8ce7?t=1676918157289](https://inclusion.seg-social.es/documents/2178369/2280852/Nota_Extranjeros_con_certificado.pdf/23bc1fab-4460-dc4e-1fe6-7b53369b-8ce7?t=1676918157289).

	30/06/2022	Variación semestral 30/06/2022	Variación semestral 30/06/2021	% Mujeres	Edad Media
TOTAL	6.246.130	4%	2%	48%	40
Rumanía	1.099.539	1%	1%	47%	39
Marruecos	835.223	1%	2%	45%	33
Reino Unido	409.763	1%	5%	49%	55
Italia	393.811	4%	4%	44%	40
China	233.235	1%	1%	49%	35
Ucrania	217.709	128%	2%	62%	35
Bulgaria	202.928	0%	1%	47%	42
Francia	190.213	2%	3%	50%	42
Alemania	187.963	2%	2%	52%	49
Portugal	184.774	2%	2%	37%	43
Venezuela	169.841	5%	4%	56%	37
Colombia	166.489	9%	5%	55%	39
Ecuador	141.802	-2%	-1%	44%	40
Polonia	108.061	1%	1%	52%	41
Pakistán	94.833	3%	3%	35%	32

Figura 2: Personas extranjeras residentes en España en 2022.

Fuente: OPI (2022).

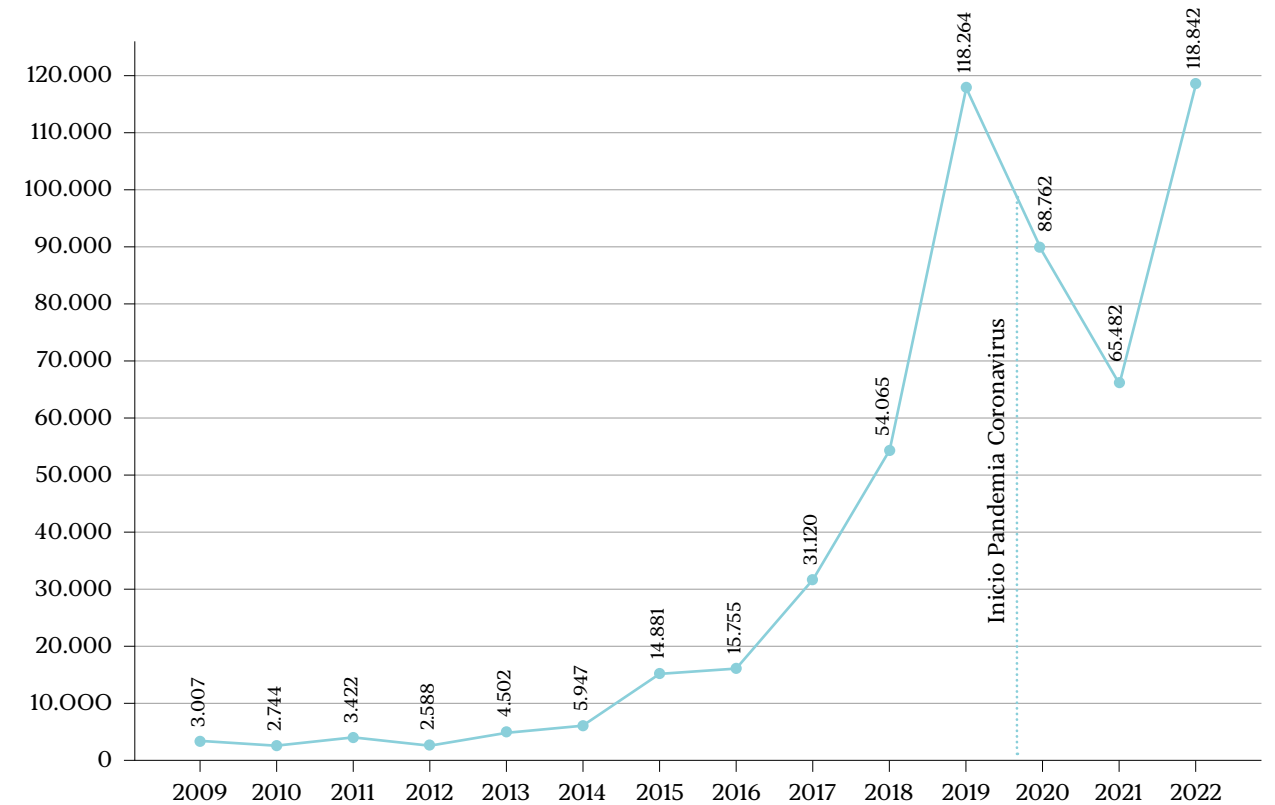


Figura 3: Evolución de solicitudes de protección internacional, 2009-2022.

Fuente: CEAR. Disponible en: <https://masquecifras.org/>.

español. A diferencia de lo que sucede en otros países de la Unión Europea, en España, como recoge la Figura 4, las personas que solicitan protección internacional no provienen de Siria, Yemen o Iraq, sino que lo hacen de América Latina, particularmente de

Colombia y Venezuela. Esto puede explicar que, en muchos casos, la mayoría de estas personas no reciban protección subsidiaria o el estatuto de persona refugiada, sino que se les otorgue el permiso de residencia por razones humanitarias.



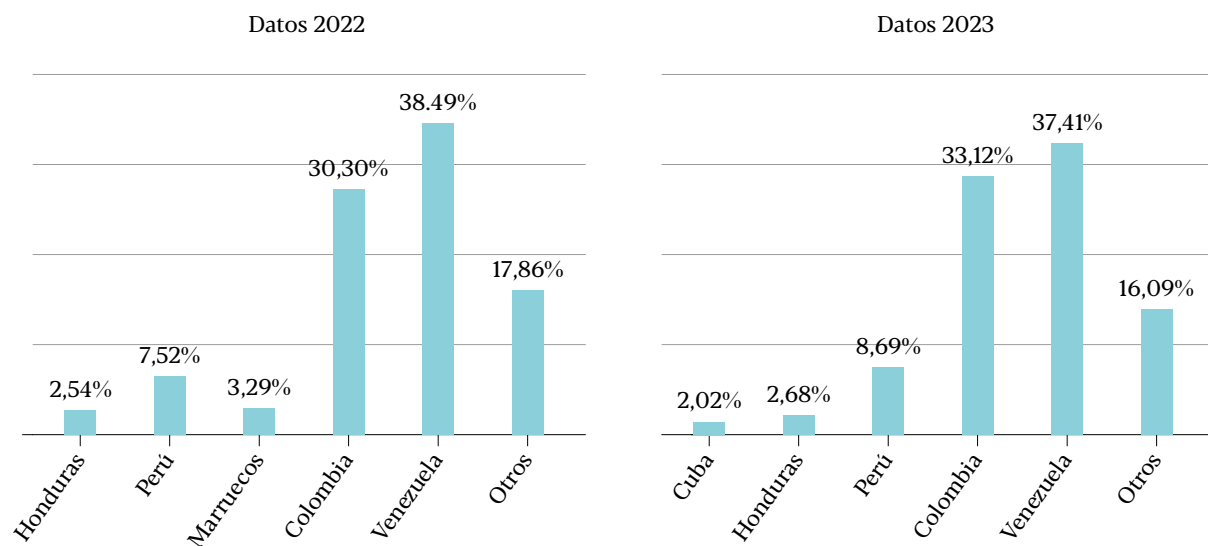


Figura 4: Solicitudes de protección internacional por país de origen, 2022-2023.

Fuente: OAR (2023). Avance mensual de datos de protección internacional acumulados a 31 de mayo de 2023. Disponible en: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance\\_mensual\\_proteccion\\_internacional\\_2023\\_05\\_31.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_mensual_proteccion_internacional_2023_05_31.pdf).

Nota: Datos provisionales, a fecha 31 de mayo de 2023.

Finalmente, cabe destacar que, según los datos del Ministerio de Interior para enero y junio de 2023<sup>4</sup>, el número de personas migrantes llegadas de modo irregular por vía marítima y terrestre en España se ha reducido un 20,5% en relación con el mismo periodo de 2022. El descenso más significativo se ha dado en la ruta hacia las Islas Canarias, aunque han aumentado las llegadas por vía marítima a la península e Islas Baleares. El Mediterráneo y la ruta del Atlántico oriental son de las fronteras más pe-

ligosas y letales del mundo (APDHA, 2022), lo que supone que, además de la dificultad de las condiciones en que llegan muchas de las personas que las transitan, hay que lamentar la pérdida de vidas humanas.

A modo de resumen, puede afirmarse que las fases expansivas y recesivas de la economía española tienen un claro efecto sobre los flujos migratorios en el país, que también se han visto impactados por situaciones de inestabilidad y/o violencia en otras partes del mundo, como sucede en

algunos países de América Latina o con la guerra de Ucrania. La pandemia de la COVID-19 supuso una pausa a la tendencia creciente de entradas, básicamente debida al cierre de fronteras (Figuras 1 y 3), pero la recuperación ha sido más rápida que después de las crisis económicas.

Puede confirmarse, también, que los flujos de inmigración en España están más diversificados que los de sus socios europeos. En este sentido, además de Marruecos, que sigue siendo el país con mayor peso y tradición en la población extranjera, han protagonizado incrementos notables las personas procedentes de Colombia (que ya fue un país de origen importante) y Venezuela, pero también personas de Nicaragua, Honduras y El Salvador. En términos generales, la región con mayores flujos hacia España es América, pero con perfiles distintos, con la excepción de Colombia, de los del primer ciclo migratorio expansivo. La segunda región migratoria es Europa, especialmente de los países de la Unión Europea. Mientras han ido reduciéndose las llegadas de personas nacionales de Bulgaria y Rumania, se han mantenido estables las procedentes de Francia y Alemania. La salida del Reino Unido de la Unión Europea ha convertido a este

colectivo en uno de los principales grupos nacionales extracomunitarios, al igual que ha sucedido con las personas procedentes de Ucrania, que han llegado huyendo de la ocupación rusa del país. El continente asiático y la región de África Subsahariana presentan un peso relativamente menor en el total de la inmigración en España, pero que ha ido aumentando progresivamente en los últimos años. Marruecos, Argelia y Senegal son los principales países de origen de la inmigración africana, siendo el primero el más importante de todos. En relación con Asia, las personas nacionales de Pakistán y China siguen siendo los principales colectivos procedentes de este continente.

Cabe señalar también que la larga duración es una característica principal de la inmigración en España, lo que consolida su papel como país de inmigración. Además, y de modo progresivo, buena parte de estas personas residentes van adquiriendo la nacionalidad española. Las cifras de naturalizaciones esconden las diferencias entre los tiempos de residencia y de solicitud de nacionalidad, puesto que existe un marco legal más favorable para, por ejemplo, personas procedentes de América Latina. Según el INE<sup>5</sup>, la nacionalidad de origen más

4. Véase OPI (2022). Estadística de extranjeros residentes en España. A 30 de junio de 2022. Disponible en: [https://inclusion.seg-social.es/documents/2178369/2280852/Nota\\_Extranjeros\\_con\\_certificado.pdf/23bc1fab-4460-dc4e-1fe6-7b53369b-8ce7?t=1676918157289](https://inclusion.seg-social.es/documents/2178369/2280852/Nota_Extranjeros_con_certificado.pdf/23bc1fab-4460-dc4e-1fe6-7b53369b-8ce7?t=1676918157289).

5. Véase *Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes Año 2022*. Nota de prensa. En: [https://www.ine.es/prensa/aner\\_2022.pdf](https://www.ine.es/prensa/aner_2022.pdf).

frecuente entre las personas que adquirieron la nacionalidad española en 2022 fue la de Marruecos (55.463 personas). Los diez principales orígenes se completan con ocho países latinoamericanos, entre los que destacan Colombia (11.125), Ecuador (10.845) o Bolivia (9.016), y se cierra con Pakistán (6.400). El principal país de nacimiento de las personas que han adquirido la nacionalidad española era España, lo que confirma las dinámicas de permanencia y estabilidad de la inmigración en el país.

Finalmente, cabe señalar que la inmigración en España se encuentra básicamente concentrada en Madrid y la costa mediterránea. Catalunya es la comunidad autónoma con una mayor proporción de población extranjera residente, y la población extranjera tiende a concentrarse en poblaciones con más de 10.000 habitantes.

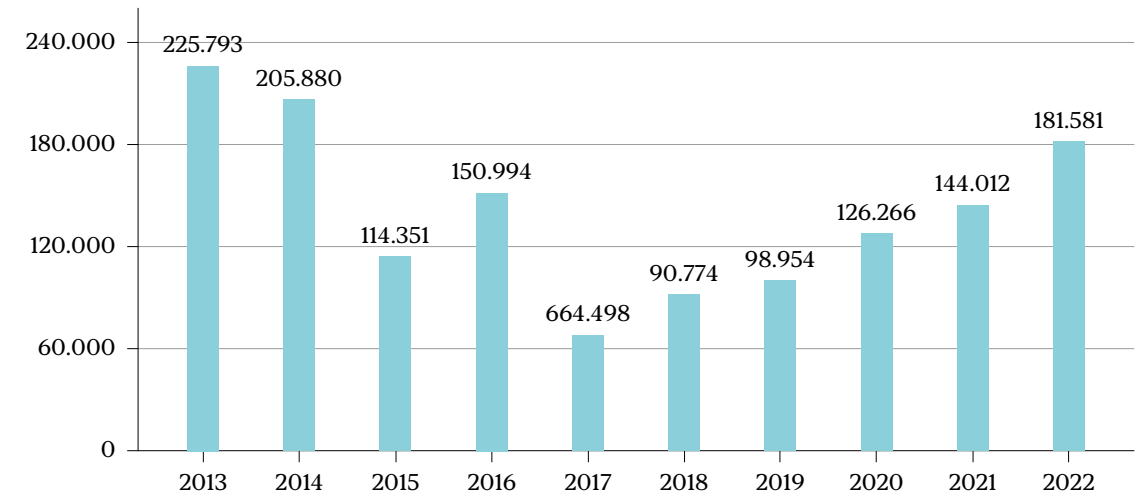


Figura 5: Número de adquisiciones de nacionalidad española de personas residentes, 2013-2022.

Fuente: INE (2023).

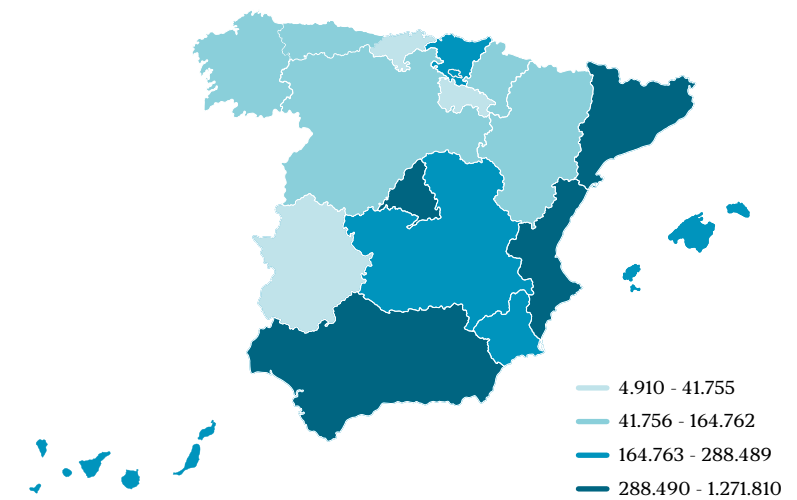


Figura 6: Población extranjera por comunidades autónomas, 2022.

Fuente: INE.



# LA IMPORTANCIA DE LA ACOGIDA

*Del marco europeo a lo local*

Para entender la importancia de la acogida en las sociedades europeas contemporáneas, cabe contextualizar esta cuestión en el marco de los debates y políticas públicas desarrollados sobre integración e inclusión.

## 2.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN

La cuestión de la integración adquiere un espacio propio en la agenda pública europea especialmente después de la denominada “crisis del petróleo” de 1973 (Aparicio, 2005). En países tradicionalmente de inmigración como EE UU, Canadá o Australia, las cuestiones relacionadas con la integración estaban fuera del debate, a pesar de su experiencia migratoria. Tampoco era un tema de especial relevancia en los países europeos que empezaron a recibir flujos migratorios en la década de 1950 o 1960, como Alemania, Bélgica o Francia, por mencionar algunos.

La década de los setenta del pasado siglo transformó la perspectiva

migratoria sobre la que se basaban muchos países europeos de inmigración en esas fechas. Así, hasta esta fecha, la lógica imperante era la del “trabajador invitado”, que entendía que los flujos migratorios estaban vinculados exclusivamente a las necesidades del mercado de trabajo, y que su llegada coincidiría con momentos de bonanza económica y, por la misma razón, su salida estaría ligada a una economía en recesión. Pero la crisis de 1973 demostró que este modelo estaba ya obsoleto (Castles, 1986), pues se confirmó que, a pesar de estar en un período de recesión, con la reducción consiguiente de actividad económica y de empleos disponibles, no se produjeron los esperados flujos de salida de personas extranjeras de los países en declive económico. Aún más inesperado, en este contexto, fue que tampoco se redujeron las nuevas entradas, básicamente vinculadas a procesos de reagrupación familiar por parte de los trabajadores extranjeros. La presencia ya no sólo de individuos que permanecían y

compartían las vicisitudes laborales de los autóctonos sino de familias que llegaban con voluntad de permanencia, puso sin lugar a dudas la cuestión de la integración en la agenda de muchos países europeos. En el marco de la entonces Comunidad Económica Europea, se empiezan a discutir por primera vez cuestiones relacionadas con la integración de las personas trabajadoras extranjeras y sus familiares<sup>6</sup>, y se plantea por primera vez la necesidad de avanzar en la coordinación a nivel comunitario de las políticas de inmigración de los Estados Miembros.

En este contexto, la integración se empieza a construir como una necesidad para evitar fracturar la cohesión social y también para evitar el crecimiento de discursos xenófobos, que ponían en riesgo la convivencia. Cabe apuntar, en este sentido, que “integración” es un término confuso y controvertido. En España, los debates sobre la integración y acomodación de la población migrante aparecieron principalmente en la

década de los noventa, sin poder resolver la complejidad terminológica del concepto (Blanco Fernández de Valderrama, 2001). Su vinculación con conceptos tan diversos como asimilacionismo, multiculturalismo, segregación o pluralismo permitía que el mismo concepto pudiera tener significados bien diferentes. También en la década de 1990, el Consejo de Europa presentó un informe sobre relaciones étnicas y comunitarias en Europa (CoE, 1991), que recogía algunas consideraciones que se convertirían en elementos clave de los debates futuros sobre integración. Así, el Consejo de Europa asume que existen distintos modelos de gestión de la diversidad, desde el modelo multiculturalista anglosajón al modelo asimilacionista francés, pero que, en cualquier caso, los países europeos deben asumir que las personas migrantes son parte integral de sus sociedades<sup>7</sup>. El informe apunta que la mayoría de las personas migrantes tienden a quedarse en los países de acogida, construyendo

6. Comunicación COM(74) 2250 sobre “Programa de Acción a favor de los trabajadores migrantes y sus familiares” y Directiva del Consejo 77/486 EC sobre la educación de los hijos de los trabajadores migrantes de 25 de julio de 1977.

7. De un modo tosco, puede decirse que el asimilacionismo promueve que el grupo minoritario adopte los usos, costumbres, actitudes y formas del grupo mayoritario en un territorio, eliminando para ello cualquier elemento propio y diferencial. Esta preminencia por proteger los derechos individuales ha ocasionado fricciones en materia de protección de derechos culturales o lingüísticos, por mencionar algunos. Por su parte, el multiculturalismo fomenta las identidades culturales que pueden convivir en una sociedad. La aplicación de este modelo ha abierto debates sobre segregación y desigualdades. En estos momentos, organizaciones como el Consejo de Europa abogan por avanzar en el modelo intercultural, que busca incluir las diferencias en un contexto de igualdad, a la vez que evitar la creación de bolsas identitarias impermeables y distantes entre sí. Una lectura de interés para profundizar el tema puede ser Duran Muñoz, R. (2011). “Migraciones y gestión de la diversidad”. *RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 10:2. Véase también OIM (2018).

así sociedades multiculturales y diversas, y que por ello es responsabilidad de todas las administraciones públicas, desde lo local hasta lo estatal, promover políticas que favorezcan las relaciones comunitarias. Además, señala que la ley debe garantizar la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación; facilitando que la integración de las personas migrantes no se base en acciones de discriminación positiva sino en acciones positivas destinadas a asegurar que las personas migrantes se beneficien plenamente de los elementos puestos a disposición del conjunto de la población, y desarrollen así un sentimiento de pertenencia a sus nuevas sociedades (CoE, 1991: i-ii).

De esta forma, integración se contrapondría con desorden social, pero también con desigualdad y exclusión (Aparicio, 2005). Por ello, una línea de orientación de algunos países europeos en relación con la integración se basa en los límites de la capacidad de acogida de los países y de la necesidad de controlar más eficazmente los flujos, para aceptar sólo aquellas personas “integrables”. Otra línea, en cambio, entiende que integración requiere incluir una perspectiva de derechos humanos, pero también de equidad e igualdad. Esta tensión en-

tre lo que se refiere a la conveniencia de las colectividades sociales en los países receptores y las que se refieren a los derechos humanos de las personas inmigrantes será permanente en los debates públicos europeos de integración, añadiendo confusión a los mismos (Blanco Fernández de Valderrama, 2001; Aparicio, 2005).

En cualquier caso, y mientras los debates conceptuales siguen sin tener líneas claras, las definiciones de la integración como objeto de las políticas públicas se han ido perfilando en los últimos años. Así, tanto la Organización Internacional para las Migraciones como la UE definen la integración como el “*proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que viven, por el cual los migrantes se incorporan a la vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora. Ello conlleva una serie de responsabilidades conjuntas para los migrantes y las comunidades, y comprende otras nociones conexas como la inclusión y la cohesión social*”<sup>8</sup>.

En términos prácticos, esto supone abrir el espacio de intervención pública en materia de integración, no sólo en relación con la población migrante sino para toda la población, en general. Se entiende, por

8. Véase el Glosario de OIM en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

ejemplo, que los estereotipos que sobre la población inmigrante existen en un país dificultan el sentido de pertenencia de este último grupo en su nueva sociedad, y pueden reforzar elementos identitarios que acaben favoreciendo la creación de espacios de exclusión. De igual modo, se entiende que los medios de comunicación pueden jugar un papel clave en desdibujar la figura de la persona inmigrante, presentándola como el ejemplo de un colectivo por sí mismo plural y heterogéneo (CoE, 1991). De igual modo, se plantean los debates relacionados con la pluralidad cultural en sociedades democráticas, y los retos de gestionar esta diversidad en términos democráticos.

La integración, la inclusión y la cohesión social son esferas políticas que competen principalmente a los Estados, siendo estos quienes determinan, en su territorio, las administraciones públicas implicadas en su consecución. Las autoridades nacionales, regionales y locales tienen a su disposición normas y marcos internacionales que pueden servir de guía y orientación, pero al margen de la Declaración de Derechos Humanos y el entramado de tratados de protección de derechos, no existen normas vinculantes referidas a la integración e inclusión de las personas migrantes. Ello supone asumir un amplio margen de acción para los Estados,

siempre que protejan los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su condición, y eviten la discriminación.

En la Declaración de Nueva York de 2016, los Estados miembros de Naciones Unidas se comprometieron a adoptar medidas para mejorar la “integración e inclusión [de las personas migrantes], según proceda, teniendo en cuenta en particular el acceso a la educación, la atención de la salud, la justicia y la enseñanza de idiomas”. Surge este compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que por primera vez sitúa la migración como un elemento de desarrollo, reconoce la contribución positiva de las personas migrantes al desarrollo sostenible, y recoge la necesidad de mejorar la cooperación internacional para lograr una migración segura, ordenada y regular (meta 10.7). Dentro del objetivo general de que “nadie se quede atrás”, la Agenda insta a garantizar el acceso equitativo de todos, independientemente de su situación migratoria, a la salud, la educación, el trabajo decente, la identidad jurídica (metas 10.2 y 16.9). Además, la Agenda destaca la importancia de la diversidad cultural, la no discriminación y la prevención de la violencia (metas 4.7, 10.3 y 16.7), así como la necesidad de crear capacidades para promover políticas y leyes no discriminatorias

(meta 16.b). En este sentido, debe entenderse que el objetivo final de las políticas de integración es el de contribuir a lograr sociedades estables e inclusivas. Y se señala el coste que puede suponer, en términos de riesgos en el desarrollo de la cohesión social y la convivencia, no invertir en estas políticas para los Estados (OIM, 2018).

Por ello, las políticas de integración requieren de recursos suficientes y, especialmente, requieren de una perspectiva multidimensional y multiactor. El Estado, en sus diferentes

niveles de administración, es clave, pero también lo son otros interlocutores diversos: las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, los agentes del sector privado y las propias personas migrantes. De igual modo, la colaboración con el sector privado es un elemento importante de una política de integración, especialmente en aquellas cuestiones vinculadas al acceso al mercado de trabajo.

Dada la diversidad de perspectivas y marcos conceptuales de las políticas de integración, no existe una fórmula

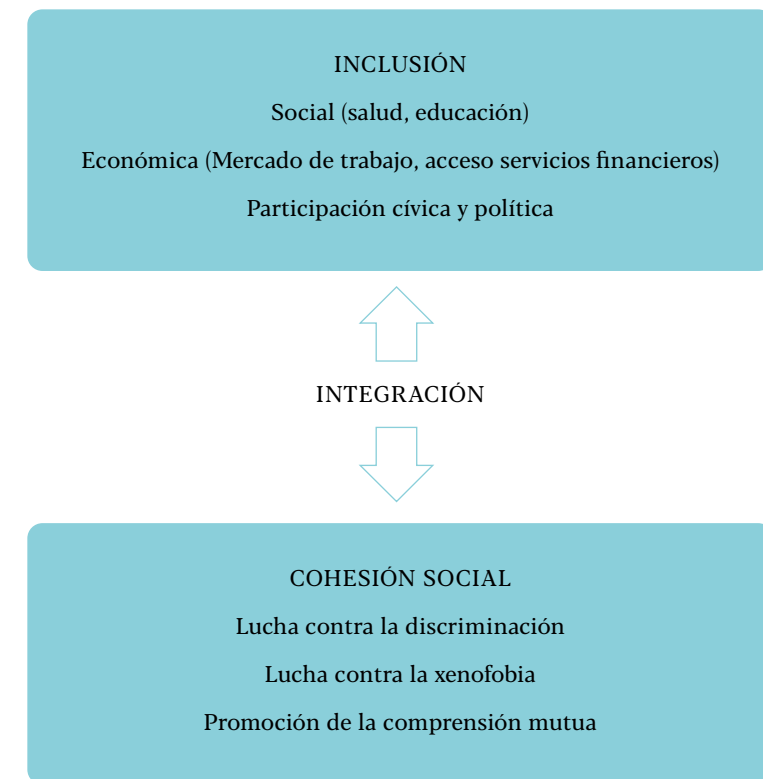


Figura 7: Elementos de la integración.

Fuente: OIM (2018).

única sobre lo que deberían ser e incorporar las mismas. Desde Naciones Unidas, en voz de OIM, y en el marco de los trabajos desarrollados en la Declaración de Nueva York y el Pacto Global sobre Migración (2018), se entiende que las acciones de integración e inclusión deben servir para fortalecer la cohesión social, y deben incluir cuestiones claves como las recogidas a continuación y en la Figura 8.

- **Empleo y vida económica.** La integración laboral es esencial para que las personas inmigrantes se establezcan en una nueva sociedad. Esto implica el acceso a empleos dignos, la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la posibilidad de desarrollar habilidades y competencias profesionales.
- **Educación y formación.** El acceso a la educación y la formación son fundamentales para la integración, ya que brinda las herramientas necesarias para participar plenamente en la sociedad de acogida. Esto incluye la adquisición del idioma local, el acceso a la educación básica y superior, y la capacitación profesional.
- **Acceso a servicios básicos.** Las personas, más allá de su origen, deben tener acceso equitativo a servicios esenciales como atención médica, vivienda, servicios sociales y apoyo

legal. La garantía de dicho acceso asegura que puedan satisfacer sus necesidades básicas y disfrutar de una calidad de vida adecuada.

- **Participación cívica y cultural.** La integración requiere la participación activa de las personas inmigrantes en la vida cívica y cultural de la sociedad de acogida. Esto implica la participación en organizaciones comunitarias, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la valoración y promoción de la diversidad cultural, y el respeto a los valores y normas de la sociedad de acogida.
- **Reconocimiento y respeto de los derechos humanos.** La integración exitosa implica garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de todas las personas residentes en un territorio, lo que incluye la protección contra la discriminación, la igualdad de trato, la seguridad y la justicia.

Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea, la Comisión ha destacado, en sus diferentes agendas de integración e inclusión, la necesidad de trabajar en el desarrollo de acciones que favorezcan la inclusión y la integración. En 1999, en el inicio de la construcción de la política europea de inmigración y asilo, se articuló como uno de los pilares

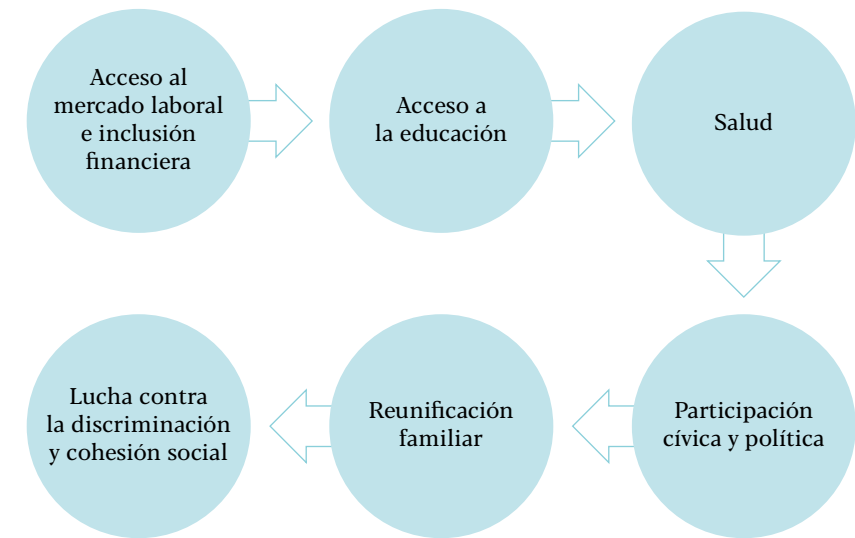


Figura 8: Espacios de integración.

Fuente: OIM (2018).

principales de actuación la necesidad de garantizar un trato justo a las personas nacionales de terceros países que residían en la UE.

Progresivamente, la cuestión de la integración fue adquiriendo mayor importancia, y en 2002 se crearon los Puntos de Contacto Nacionales para la Integración, mientras en 2003 se invitaba a la Comisión a presentar un informe anual sobre inmigración e integración. En el Programa de La Haya (2004) se subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales, y dado que la Unión Europea no tiene competencias en este ámbito, se invitaba a la Comisión a desarrollar iniciativas de apoyo en esa dirección. En 2005, la Comisión subrayaba la importancia del empleo en la integración de las personas migrantes, y

reconocía la necesidad de avanzar en la promoción de los derechos fundamentales, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades para todos en este ámbito como elementos clave de la integración. Presentaba, en esta línea, los principios básicos comunes (Figura 9), que de modo más o menos evidente han contribuido a la generación de las agendas de integración de 2016<sup>9</sup> o al nuevo plan de Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027<sup>10</sup>.

Sin entrar en detallar los contenidos de estos planes, sí cabe mencionar que en los mismos se han mantenido los principios rectores de 2005, enfatizando la importancia de la educación y el mercado de trabajo. Se han ido ampliando los grupos destinatarios de estas políticas,

incluyendo por ejemplo las personas refugiadas (2016) o las personas nacionales de Estados miembros con un pasado migratorio, lo que ha abierto un debate sobre qué se entiende por integración, y hasta cuándo una persona puede ser considerada inmigrante. En este sentido, si bien existen siempre acciones de sensibilización dirigidas a la población en general, la perspectiva implícita de las políticas de integración de la UE es que se dirijan principalmente a las poblaciones migrantes, lo que debilita la propia concepción de la integración como proceso bidireccional. Seguramente por ello, y en el contexto ya apuntado de confusión terminológica, integración se acompaña ahora también de acciones para la inclusión.

## 2.2. LA ACOGIDA COMO PARTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN

Tal y como se ha apuntado, las políticas de integración e inclusión se deberían entender como un conjunto de actuaciones dirigidas tanto a la población recién llegada como a la población en general. Dado que

la integración es un fenómeno multidimensional que afecta a cuestiones individuales, familiares, sociales, económicas y cívico-políticas, los límites de las políticas de integración son confusos, pues en realidad hacen necesario, en ocasiones, afrontar cambios estructurales.

En este abanico de acciones, instrumentos y políticas de integración, las actuaciones específicamente destinadas a la población migrante se concentran principalmente en la fase inicial de su llegada. Se trata de actuaciones que buscan garantizar la plena incorporación de las personas recién llegadas a las sociedades receptoras, así como garantizar su autonomía y desarrollo personal en la cotidianidad. En este sentido, la acogida se entiende como la primera fase del proceso de integración e inclusión (RECI, 2020), y es la parte de las políticas de integración en la que el objeto de atención principal es claramente la población recién llegada. Eso sí, las actuaciones de acogida no pueden desligarse de los marcos operativos de las políticas de integración e inclusión, puesto que no entender la interacción entre las diferentes fases del proceso de acomodación a una sociedad puede derivar en

9. Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países. COM(2016) 377 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0758>.

10. COM(2020) 758 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0758>.



Figura 9: Principios básicos de integración (2005).

Fuente: Comisión Europea (2005).



disfunciones que conlleven fragmentación, segregación o exclusión.

De manera tradicional, las políticas y acciones de acogida se iniciaban en el momento de la llegada de las personas extranjeras a las sociedades receptoras, y se extendían hasta que estas personas pudieran participar y beneficiarse de los servicios públicos de carácter general de cada territorio. En los procesos de acogida actuales, ésta puede empezar antes del proceso migratorio en sí, habiéndose desarrollado actuaciones específicas (aprendizaje de la lengua, por ejemplo) antes de la llegada de la población migrante al territorio.

La lógica de la acogida es ofrecer este primer apoyo inicial que puede necesitar una persona recién llegada al territorio, y por eso, el papel de las administraciones locales y regionales acostumbra a señalarse como imprescindible (Schibel, 2003; Lacroix, 2023). En este sentido, las administraciones públicas son claves en los procesos de acogida, o primera acogida, y la colaboración entre distintos niveles de gestión se convierte en un requisito imprescindible.

Analizar las actuaciones, programas o estrategias de acogida requiere fijarse en distintos elementos que las conforman, para poder analizar cómo y con qué objetivos se desarrollan. En este sentido, la acogida deja de entenderse sólo como un

elemento terminológico y se asume que es una actuación pública que requiere de la participación de distintos actores para alcanzar unos objetivos determinados.

- **Dimensión conceptual:** Es necesario conocer cómo se define la acogida, y cuáles son sus objetivos. En algunos países, la acogida se entiende cómo el proceso de apoyo para que las personas recién llegadas alcancen la autonomía en su incorporación y participación en la vida cotidiana de la sociedad receptora. En otros, la acogida se ha convertido en un requisito obligatorio por el que deben pasar las personas recién llegadas para que puedan participar con normalidad en la sociedad receptora. De igual modo, la dimensión conceptual tiene que plantearse los límites y márgenes temporales de la acogida. Determinar cuándo se alcanza un mínimo de autonomía personal o familiar para participar en igualdad de condiciones (derechos y deberes) en una sociedad es complejo, pero no limitar los márgenes de actuación de la acogida supone pervertir la idea de “primer paso” de la misma. De igual modo, debe determinarse cómo se articula la relación y complementariedad entre servicios generales y específicos. Finalmente, también deben

establecerse los principios a partir de los que se regirán las políticas de acogida. En sociedades democráticas, es evidente que esto supone un marco de protección y garantía de derechos fundamentales.

- **Dimensión jurídica:** Es necesario conocer si las políticas y actuaciones de acogida están recogidas en los marcos jurídicos de los Estados receptores, y si se identifica con claridad qué actores son los que tienen competencias en esta materia. La necesidad de transparencia y claridad jurídica es especialmente importante en Estados descentralizados, pero no solo. En la medida en que, en muchos países, buena parte de las acciones de acogida están en manos de las administraciones locales, debe quedar claro cuáles son las competencias de cada administración.
- **Dimensión de gobernanza:** En relación con el punto anterior, es clave establecer cómo se articula la coordinación multinivel en el desarrollo de acciones y políticas de acogida. La existencia o ausencia de espacios de coordinación formal o informal; los mecanismos de resolución de cuestiones competenciales, etc. son elementos que deben considerarse claves para entender el funcionamiento

de las acciones de acogida. De igual modo, debe considerarse si existen espacios de colaboración con otros actores de la sociedad civil, desde entidades de la sociedad civil o del tercer sector hasta actores del sector económico. Además, y dado que la acogida forma parte de un entramado de acción pública más amplio, cabe también destacar la necesidad de conocer cómo esta parte del proceso de integración se incardina y se vincula con otros espacios de acción pública. Cuestiones como la transversalidad o la complementariedad deben tenerse en cuenta. Finalmente, deben aplicarse los instrumentos necesarios para poder evaluar el desarrollo e impacto de las actuaciones de acogida.

- **Dimensión de implementación:** Esta dimensión debe servir para reconocer y mejorar la aplicación de las actuaciones de acogida, determinando programas, espacios de trabajo o ámbitos de intervención. Supone diseñar actuaciones que respondan a los objetivos y criterios establecidos con anterioridad, implementarlas y evaluarlas. Ello requiere de trabajo transversal y colaborativo desde la administración que corresponda con otros actores (públicos y privados), y también de instrumentos de formación



permanente para quienes participan en estas actuaciones. De igual modo, y siguiendo las consideraciones de la dimensión conceptual, deben articularse las líneas de trabajo y coordinación entre servicios generales y servicios específicos.

De modo resumido, responder a estas cuatro dimensiones permite comprender qué modelo de acogida plantea cada sociedad. No sólo para entender quien se hace cargo de qué, sino especialmente reflexionar sobre el para qué. En este sentido, por ejemplo, en Países Bajos la acogida se entiende como un requisito de acceso a la integración. Desde 2022, las personas migrantes de entre 18 y 65 años que lleguen al país desde el espacio extracomunitario deben pasar un examen de integración cívica<sup>11</sup>. Las autoridades municipales serán las encargadas de apoyar a las personas recién llegadas en los cursos de formación lingüística, o en otras cuestiones que puedan considerarse necesarias, pero en este marco, la acogida no se entiende como un proceso de apoyo sino básicamente como un requisito necesario para residir en el país. De modo distinto, y cómo se verá a continuación, España ha entendido las políticas de acogida como instrumentos para apoyar en

la fase inicial de llegada los procesos de participación y autonomía de las personas inmigrantes en las sociedades de acogida. En este sentido, las dimensiones deben servir para organizar mínimamente las discusiones sobre las cuestiones de acogida, distinguiendo aquellos debates que se centran en los objetivos establecidos (explícita o implícitamente), de aquellos que ponen el objeto de atención en los procedimientos o las competencias y aquellos centrados en la evaluación de los resultados.

Finalmente, y a modo de recapitulación antes de pasar al apartado siguiente, cabe recordar que las políticas de integración, y por tanto las de acogida, en los países de la Unión Europea están ligadas al cumplimiento de la legalidad internacional y del derecho comunitario. Además, la Comisión Europea ha intentado avanzar en la determinación de los ámbitos de actuación común y prioritarios para mejorar la acogida e integración de las personas migrantes. Por último, el desarrollo de estas actuaciones requiere entender la distribución competencial de los distintos países y favorecer la colaboración multinivel y la multiplicidad de actores en lo posible. En suma:

- **DD HH y no-discriminación:** Importancia de respetar y proteger los derechos humanos de las personas migrantes, sin importar su estatus migratorio. Se enfatiza la necesidad de prevenir la discriminación y garantizar la igualdad de trato y oportunidades para las personas migrantes.
- **Acceso a servicios básicos:** Se promueve el acceso equitativo a servicios básicos como atención médica, educación, vivienda, empleo, seguridad social y justicia. Se insta a los países de acogida a eliminar barreras y obstáculos que dificulten el acceso de las personas migrantes a estos servicios.
- **Participación social y cívica:** Se enfatiza la importancia de fomentar la participación activa de las personas migrantes en la vida social, cívica y política de las sociedades de acogida. Se promueve la integración en todos los aspectos de la sociedad, fomentando la participación en organizaciones comunitarias, asociaciones y actividades culturales.
- **Educación y formación:** Se apunta como espacio de intervención clave y se aboga por el acceso equitativo a la educación de calidad para las personas migrantes. Se promueve la adap-

tación de los sistemas educativos para atender a la pluralidad social.

- **Empleo y trabajo digno:** Se destaca la importancia de garantizar condiciones laborales justas y protección laboral para las personas migrantes. Se aboga por la promoción de políticas que faciliten la integración laboral, incluyendo la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo, así como el reconocimiento de las cualificaciones y competencias de las personas migrantes.
- **Coordinación y cooperación:** Se anima a la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino migratorio. Se reconoce la necesidad de mejorar la coordinación multinivel, así como la colaboración entre los diferentes actores involucrados, incluyendo a los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y sector privado.

11. Véase: <https://www.government.nl/topics/integration-in-the-netherlands/civic-integration-act>.

## LA ACOGIDA EN ESPAÑA

La acogida adecuada de las personas migrantes implica proporcionarles un entorno seguro y digno. Esto implica garantizar la protección de sus derechos humanos fundamentales, incluyendo el acceso a la educación, la atención médica, el empleo y la vivienda. También supone reconocer y valorar la diversidad cultural, en tanto que sirve para apoyar el desarrollo psicosocial de las personas. Eso deriva de, y se vincula a, las políticas de integración entendidas como herramientas para toda la sociedad, para luchar contra la discriminación y la xenofobia y evitar exclusiones.

Las políticas o actuaciones de acogida de las personas migrantes es un tema que ha estado ausente del debate público en España, a pesar de la importancia y relevancia que se les concede para la consecución de una buena integración y de su papel en la garantía de la cohesión social (Comisión Europea, 2020). La forma en que una sociedad recibe y acoge a las personas migrantes puede tener un impacto significativo tanto en la vida de dichas personas como en el tejido social y económico de la comunidad receptora.

En España, las actuaciones de acogida se han ido desarrollando en

los últimos años, vinculadas principalmente a las estrategias de integración emprendidas por las diferentes administraciones. Un breve repaso a estas estrategias puede servir para profundizar en el estado de las políticas de acogida en España y en los retos existentes.

### 3.1. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN EN ESPAÑA

La conceptualización de la integración en España no se ha estructurado de modo unívoco, de modo que la existencia de prácticas, experiencias y actuaciones no responden a un modelo estructurado, sin que ello se plantee necesariamente como un problema (Cebolla Boado y González Ferrer, 2013). En lo que se podría denominar la primera oleada migratoria en España, a principios de la década de los 2000, la falta de un espacio de trabajo estructurado y organizado en cuestiones de integración en términos estatales se suplió con el trabajo de muchos municipios, y posteriormente CC AA, que empezaron a trabajar desde el principio con la población inmigrante residente en el territorio. Parte de esta actuación

desde lo local se explica por el uso de un instrumento como el padrón municipal que, sin ser una herramienta de política migratoria, ha jugado en España un papel clave en la acogida e integración de las personas migrantes (Solanes Corella, 2004).

### *Nota 1. Sobre el Padrón Municipal*

El Registro Municipal de Población (padrón municipal) es un instrumento administrativo que recoge las personas residentes de un municipio. Los ayuntamientos se encargan de la creación, gestión y mantenimiento de su registro, que contiene datos personales regulados por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como por la Ley Orgánica 3/2018, del 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. El sistema de gestión continua e informatizada de los registros de población municipales se introdujo en 1996 y sirve, desde 1998, para obtener las cifras de población (hasta el 1 de enero de cada año).

En España, y en tanto que el padrón sirve como prueba de residencia, la inscripción en el mismo facilita el acceso a las personas residentes a los servicios públicos. Garantiza el acceso a la sanidad (para obtener una tarjeta

sanitaria, por ejemplo), sirve para conocer el número de menores en edad escolar (y por lo tanto, garantizarles el acceso al sistema educativo), identifica la población sujeta a tasas e impuestos y permite elaborar el censo electoral que garantiza la participación política de la ciudadanía, entre otros elementos. También se utiliza para determinar los fondos estatales y autonómicos que se transfieren a las administraciones locales, o los servicios que las administraciones deben proveer, en base a la población residente.

El empadronamiento, es decir, la inscripción en el registro, es obligatorio para todas las personas residentes (en forma permanente o temporal) en el municipio y, por lo tanto, permite identificar a las personas titulares de derechos (y deberes) que residen en un municipio, al margen de su situación legal. En 2003 se paralizó un proyecto de ley que quería permitir el acceso a estos datos a la policía para detectar a la población en situación irregular por la oposición generalizada por parte de los ayuntamientos y buena parte de la sociedad civil.

El empadronamiento se entiende así mismo como un instrumento de residencia efectiva en el territorio, y permite a las personas empadronadas acceder a distintos servicios públicos, como pueden ser los de salud o educación. La batalla jurídica, por

ejemplo, para garantizar el acceso a la salud de las personas migrantes en situación irregular se basó en desvincular la obtención de la tarjeta sanitaria del padrón para las personas extranjeras, lo que abrió una batalla judicial que acabaría, en 2018, con el RDL 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Para muchos ayuntamientos, el padrón se ha entendido como un buen instrumento para facilitar la integración y acomodación de la población extranjera (también la que se encuentra en situación irregular), porque les permite identificar exactamente la población residente y hacer mejores provisiones de servicios. Para buena parte de la población, el padrón se entiende como un instrumento que garantiza unos derechos básicos universales que, además, impactan en el bienestar de toda la ciudadanía (salud pública, como se evidenció durante la pandemia de la COVID-19; educación, en cumplimiento de la normativa internacional sobre los derechos de los menores, etc.). Es cierto que la llegada de partidos de la extrema derecha a algunos ayuntamientos parece buscar romper el consenso imperante sobre la inviolabilidad del padrón, aunque no se prevén, en el corto plazo, cambios en este instrumento que ha resultado clave

para favorecer la integración de la población extranjera.

Cabe recordar que, tal y como funciona en España, el padrón es una excepción en relación con otros instrumentos de registro municipal de otros países europeos.

La implicación de los ayuntamientos en los procesos de integración de las personas recién llegadas y la lógica de ciudadanía residente del padrón pueden servir de explicación para entender que buena parte de las discusiones sobre la integración de las personas migrantes en España están vinculadas a la residencia fáctica y a los derechos derivados de ella: se concibe la ciudadanía residente como la suma de una residencia real y el propósito de un asentamiento permanente en un contexto social, con un carácter local muy pronunciado, que también se transforma ante las nuevas diversidades (Ferreiro-Turrión y Pinyol-Jiménez, 2009).

En cualquier caso, cabe señalar que la cuestión de la integración estuvo fuera del ámbito normativo hasta mediados de los años noventa. No había mención alguna a la cuestión de la integración en la primera Ley de Extranjería que se aprobó en España en 1985, y el tema de la “integración social de los inmigrantes”

apareció por primera vez en 1994, en el Plan de Integración Social de los Inmigrantes. Cabe apuntar, empero, que en 1993 la Generalitat de Catalunya había aprobado su primer Plan Interdepartamental de Inmigración en el que se buscaba dar respuestas al fenómeno migratorio de manera integral (con transversalidad interna), participativa (con la colaboración de la sociedad civil) y reivindicativa (para exigir cambios legislativos que se entendía que no favorecían la integración de las personas migrantes).

En el ámbito estatal, será la Ley Orgánica 4/2000, cuyo título incluye mención a la integración social de las personas extranjeras en España, la que establece un catálogo de derechos y libertades para la población migrante que se mantendrá en sus posteriores modificaciones. La ley establece el carácter principal del mandato de integración en el nuevo art. 2 bis, así como el contenido mínimo de éste (conocimiento de la lengua y los valores constitucionales, educación y formación, etc., en el art. 2 ter). Igualmente, recoge que todos los poderes públicos deberán promover la integración de las personas migrantes en todas las políticas públicas, ofreciendo además información sobre los derechos y valores constitucionales, y garanti-

zando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje de lenguas oficiales y el acceso al empleo. También se especifica que la Administración General del Estado debe colaborar y cooperar con las CC AA y los ayuntamientos en el marco de un plan estratégico plurianual para favorecer esta integración.

El primero de estos planes, el conocido como Plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España)<sup>12</sup>, fue puesto en marcha en el periodo 2000-2004 y establecía como uno de sus cuatro ejes de trabajo la “integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país”. Con una perspectiva principalmente asimilacionista (Blanco Fernández de Valderrama, 2001), el Plan ya señalaba la necesidad de trabajar en los ámbitos de la educación, el empleo y la reagrupación familiar, así como garantizar la igualdad de derechos y deberes y luchar contra la xenofobia y el racismo.

En 2007 se aprobó el primer PECI, nombre con el que se conoce al primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, diseñado como una guía para las iniciativas de las Administraciones Públicas y la sociedad civil. En su parte

12. Véase el Plan GRECO en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-8154>.

introdutoria, el PECI incorporaba un considerable bagaje teórico para dotar de sentido y contenido las políticas de integración, con el objetivo de formular un modelo propio de integración, surgido de manera algo tardía y a remolque de las acciones previamente emprendidas por la Administración Local y las CC AA (Pinyol-Jiménez, 2018). El PECI I<sup>13</sup>, que tuvo su continuidad con el PECI II (2011-2014), establecía como objetivos: garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de las personas inmigrantes; la adaptación de las políticas públicas, particularmente en educación, empleo, servicios sociales, salud y vivienda, a las nuevas necesidades generadas por la población inmigrante; asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios públicos (particularmente educación, empleo, servicios sociales, etc.) en igualdad de condiciones a los de la población autóctona; fomentar el conocimiento entre los hombres y mujeres inmigrantes de los valores básicos de la Unión Europea, los derechos y obligaciones de las personas que viven en España, las lenguas oficiales en las diferentes CC AA del país y las normas y hábitos sociales en la sociedad española;

y la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. Es interesante apuntar que el primer PECI incorporaba la idea de establecer un “sistema de recepción” para personas inmigrantes recién llegadas, así como para aquellos en situaciones especialmente vulnerables, hasta que pudieran acceder a los servicios públicos generales. El segundo PECI, por su parte, señalaba la necesidad de redibujar mínimamente las prioridades de las actuaciones públicas, señalando que España estaba ante un nuevo ciclo migratorio que hacía necesario mover el centro de atención de la acogida a la cohesión social<sup>14</sup>. A pesar de esta nueva priorización, el Plan ofrece una definición de lo que debería entenderse por acogida,

*La acogida, como primera etapa del proceso de integración, es una fase de importancia crucial en las trayectorias migratorias. (...) la acogida implica una atención integral que permita acceder a unas condiciones básicas de vida y que promueva la aceptación y participación social, cultural y política de la población recién llegada en su proceso de incorporación a la sociedad*

13. Véase la nota de prensa relacionada con la aprobación del PECI I en: <https://www.lamoncloa.gob.es/paginas/archivo/160207-Integraci%C3%B3n.aspx>.

14. Véase II PECI en: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2018-12/PECI-2011-2014.pdf>.

española, así como reforzar la capacidad de la sociedad que acoge a los inmigrantes para adaptarse a la diversidad. La acogida, por tanto, implicará no solo el desarrollo de exigencias dirigidas exclusivamente a la población atendida, sino también el desarrollo de instrumentos, herramientas y servicios que permitan dar el apoyo, la orientación y los conocimientos necesarios para crear unas condiciones mínimas que faciliten la integración, el acceso a los recursos y bienes sociales y el ejercicio de derechos y deberes (II PECE: 121).

A su vez, el Plan presentó propuestas para avanzar en las políticas de acogida que superaban la perspectiva de vulnerabilidad del primer plan, y apuntaba a que la mayoría de programas y actuaciones de acogida integral hasta la fecha se habían focalizado en:

- información, orientación y acompañamiento;
- formación y aprendizaje de idiomas;
- asesoría jurídica;
- traducción e interpretación;
- derivación a servicios públicos de carácter general;
- formación ocupacional;
- inserción social y laboral, con distintos itinerarios de inserción.

En 2005, y hasta 2012, se puso en marcha el Fondo para la acogida e integración de los migrantes, así como el refuerzo de la educación, con el objetivo de apoyar a las CC AA (y desde las mismas a los municipios) en la promoción y el desarrollo de medidas relacionadas con las personas recién llegadas, pero también para fortalecer los servicios sociales generales.

Estas han sido, hasta la fecha, las contribuciones de la administración central en materia de integración y acogida. El segundo PECE no llegó a implementarse en su totalidad, y con esta propuesta se cerró, en 2014, la contribución del gobierno central a las cuestiones de integración e inclusión. Cuestiones como el desarrollo de programas de formación destinados a la sociedad de acogida, un plan de actuación para el aprendizaje de las lenguas, promoción de sistemas de evaluación y análisis calidad de los programas y servicios de acogida desarrollados son, entre otras, iniciativas que fueron implementadas. Pero la falta de una iniciativa orientadora o programática a nivel estatal se ha considerado una deficiencia del sistema español (ECRI, 2018), que ha querido solventarse con la aprobación, en julio de 2023, del nuevo Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027). El documento pretende avanzar en

la integración e inclusión de las personas migrantes y, a su vez, prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Ello supone diferenciarse de los planes anteriores, en los que se ponía énfasis en la construcción de ciudadanía, y la lucha contra el racismo y la xenofobia eran elementos clave de ese proceso. La presentación del documento incluye como reto la gestión de la acogida de migrantes y la integración de sus hijos y, en el desarrollo de los ejes de acogida, se vincula a la acogida de personas en necesidad de protección internacional o cómo un elemento del eje de participación y convivencia. No se dota, sin embargo, de mayor relevancia a esta cuestión, y mientras se asume como objetivo del nuevo Marco Estratégico que al menos el 40 % de los municipios tengan acciones y/o planes de integración y/o de prevención de racismo y xenofobia, no queda clara la operativización de este objetivo ni el papel de la acogida en el mismo<sup>15</sup>.

Sobre el papel, la perspectiva transversal y la cooperación multinivel se entendían como fundamentales en los diferentes planes estatales, pero lo cierto es que la cooperación entre el nivel estatal que ostenta la titularidad de las políticas de inmi-

gración donde se incluye la integración; el nivel autonómico, con CC AA con competencias reconocidas estatutariamente en este ámbito y con la titularidad de buena parte de los servicios públicos; y el nivel local, primera administración de contacto con la realidad cotidiana y proveedora de otros servicios públicos, no ha sido fácil.

Esta complejidad y la parálisis del gobierno central explican que en España se hayan desarrollado múltiples planes de integración, ciudadanía y diversidad promovidos por las distintas CC AA y por muchos municipios, creando un auténtico collage o patchwork de concepciones, principios y acciones de integración y acogida (Martínez de Lizarrondo Artola, 2009).

Tal y como se ha apuntado, Catalunya fue la primera comunidad autónoma que desarrolló planes de integración para las personas migrantes, pero no fue la única. Durante la primera década de los 2000, fueron muchos los gobiernos autonómicos que desarrollaron iniciativas diferentes en estos ámbitos, con un boom de planes que se quedaron sin continuidad en la década siguiente, con algunas excepciones (véase Figura 10). Se dibuja así una línea que

15. Véase la información sobre la aprobación en: <https://inclusion.seg-social.es/w/el-gobierno-aprueba-el-nuevo-marco-estrategico-contra-el-racismo-y-la-xenofobia>.

diferencia a las CC AA que han dado continuidad al trabajo de la integración, inclusión y ciudadanía de la población migrante, de aquellas (la mayoría) que han dejado de prestar atención al tema, como mínimo de forma explícita.

Esta pluralidad de planes dibuja un abanico amplio de iniciativas, pero también confirma la existencia de realidades muy distintas en los diferentes territorios españoles. La pluralidad es conceptual, programática e instrumental, lo que dificulta

CC AA	Planes de Inmigración
Andalucía	I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2005
	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009
	III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía: Horizonte 2016
	IV Plan Integral de la Inmigración en Andalucía 2018-2022: "Ciudadanía Migrada"
	<b>Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025</b>
Aragón	Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2004
	III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural en Aragón 2014-2016
	Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural en Aragón 2018-2021
	<b>Plan Integral de Gestión de la Diversidad Cultural de Aragón 2022-2025</b>
Principado de Asturias	IV Plan Integral de Emigración del Principado de Asturias 2013-2016

Illes Balears	Plan Integral de Atención a la Inmigración de las Illes Balears 2001-2005
	II Plan integral de atención a las personas inmigradas de las Illes Balears (2005)
	Consejo Asesor para la Integración de las Personas Inmigrantes de las Illes Balears (2016)
Canarias	Plan Canario para la Inmigración 2002-2004
	Plan Canario para la Inmigración 2005-2007
Cantabria	Plan de Interculturalidad 2005
Castilla-La Mancha	Plan Regional para la Integración Laboral de Inmigrantes en Castilla-La Mancha 2006-2008
	Plan de Acción 2009 de Castilla-La Mancha para la acogida, la integración y el refuerzo educativo de inmigrantes
Castilla y León	Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009
	Pacto Social por la Gestión de la Diversidad Cultural y contra la Discriminación en Castilla y León (2018)
Extremadura	I Plan para la Integración Social de Personas Inmigrantes en Extremadura 2006-2007
	II Plan para la integración social de inmigrantes en Extremadura 2008-2011
Galicia	I Plan Galego de Inclusión Social 2001-2006
	Plan Gallego de Ciudadanía, Convivencia e Integración 2008-2011
	II Plan Galego de Inclusión Social 2007-2013
	Estratexia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020



Catalunya	I Plan Interdepartamental de inmigración 1993-2001
	II Plan Interdepartamental de inmigración 2001-2004
	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008
	Pacto Nacional para la Inmigración (2008)
	Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012
	<b>Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigrantes y de las retornadas en Catalunya</b>
	Plan de Protección internacional (2014)
	Plan para la Movilidad Internacional (2015)
	Plan de Ciudadanía y de las Migraciones: horizonte 2016
	Plan de Ciudadanía y de les Migracions 2017-2020
La Rioja	I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007
Madrid	Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2004
	Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009
	Plan de Integración de la Comunidad de Madrid 2009-2012
	Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid 2019-2021
Comunidad Foral de Navarra	Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2007
	<b>Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra 2021-2026</b>

País Vasco	I Plan Vasco de Inmigración 2003-2005
	I Plan Vasco de Inmigración 2007-2009
	III Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2011-2013
	Estrategia Vasca por la inmigración
	V Plan de Actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración. 2018-2020
	<b>Pacto Social Vasco para la Migración (2018)</b>
	<b>VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo 2022-2025</b>
	Comunitat Valenciana
Comunitat Valenciana	Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011
	<b>Estrategia Valenciana de Migraciones 2021-2026</b>

**Figura 10:** Principales planes autonómicos de inmigración, integración, inclusión y ciudadanía.

*Fuente: Elaboración propia. En negrita los explícitamente vigentes.*

no sólo poder hacer estudios comparativos rigurosos, sino también conocer con certeza qué tipo de derechos tienen las personas migrantes, incluidas las que se encuentran en situación administrativa irregular, en el país, y evaluar qué actuaciones han funcionado mejor (Martínez de Lizarondo Artola, 2009). La vinculación de las políticas de integración y aco-

gida con las políticas sociales dificulta aún más esta mirada comparada, que en cualquier caso parece confirmar que la integración y acogida de las personas migrantes dependerá, y mucho, de la comunidad autónoma en la que residan. Si a esta variedad se le añade el papel clave de lo local, y la existencia de numerosos planes, estrategias y marcos de trabajo, la

fotografía que aparece es rica en términos de pluralidad y aproximación territorial, pero claramente dificulta responder con precisión a cómo se entiende y se desarrolla la acogida en España y determinar cómo evaluarla y extraer aprendizajes de la misma. Cabe recordar que desde 2018 no se reúne la Conferencia Sectorial de Inmigración, que podría ser el espacio adecuado para ello, por razones que no han sido suficientemente explicadas y a pesar de las demandas de las CC AA (Pérez-Ramírez & Pin-yol-Jiménez, 2022).

### 3.2. ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS DE ACOGIDA EN ESPAÑA

Dada la multiplicidad de planes y actuaciones sobre integración que existen en España, parece casi imposible recoger con exhaustividad todo el trabajo que se lleva desarrollando desde el ámbito local y por parte de las autoridades regionales. Esta falta de sistematización de la información es, en sí misma, un problema que cabe identificar y que limita el desarrollo completo de este apartado. En este sentido, se busca prestar atención a cómo los distintos territorios que, por su interés o experiencia, han enfocado la cuestión de la acogida, atendiendo a los instrumentos de los que se dispone y se tiene conocimiento.

Catalunya es la única comunidad autónoma que ha trabajado la cuestión de la acogida de las personas migrantes en rango de ley. La aprobación en 2010 de la Ley de Acogida no busca ni ampliar ni restringir el catálogo de derechos de las personas extranjeras en el territorio, sino crear un servicio de primera acogida que pivotará básicamente sobre las administraciones locales catalanas. La ley crea un servicio de primera acogida y una serie de programas públicos de acogida especializada. En relación con los servicios de primera acogida, se trata de la prestación de servicios de información y de formación, básicamente en tres ámbitos específicos, como son las competencias lingüísticas básicas; los conocimientos laborales y el conocimiento de la sociedad catalana y de su marco jurídico. La certificación de estas competencias forma parte del modelo de acogida propuesto en Catalunya. En relación con los servicios de acogida especializada, que recoge el artículo 15 de dicha ley, estos deben desarrollarse de manera específica, como mínimo, en los ámbitos de “salud y asistencia sanitaria, educación, formación de adultos, administración de justicia, servicios de ejecución penal tanto en el ámbito de las personas adultas como de la justicia juvenil, servicios sociales, infancia y adolescencia, interior, polí-

tica lingüística, servicios tributarios, atención ciudadana, empleo, función pública, universidades, turismo, cultura y medios de comunicación”. Los distintos departamentos de la Generalitat, en colaboración con las administraciones locales y otros actores del territorio son responsables de su aprobación.

En Navarra, el Plan de Acogida a Personas Migrantes 2021-2026 se centra exclusivamente en esta parte de las políticas de integración, poniendo énfasis en la importancia de desarrollar actuaciones que faciliten la plena incorporación de las personas recién llegadas a la comunidad foral. El Plan establece unos principios orientadores básicos en línea con los ODS, y define acciones en ámbitos sectoriales específicos (educación y formación, empleo y capacidades, salud y vivienda), además de vincularse a otras actuaciones, como a la lucha contra el racismo. El plan se conecta también con otras iniciativas del gobierno navarro, como su Plan Estratégico de Servicios Sociales 2019-2023, y se articula en distintos ejes (preparación desde origen y atención en las llegadas; intervención especializada en perfiles concretos; adecuación institucional al contexto a la diversidad cultural existente; promoción de la comunicación y desarrollo de alianzas efectivas; fortalecimiento comunitario

y participación intercultural y promoción de la igualdad de género), que demuestran que los límites de la acogida pueden ajustarse según las prioridades políticas y las necesidades del territorio.

En Euskadi, el VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo 2022-2025 plantea como uno de sus ejes clave el Modelo Vasco de Acogida, que incluye también cuestiones de asilo. El modelo busca vincularse con el sistema vasco de servicios sociales, que detalla de manera específica el catálogo de servicios del que deben disponer las diferentes administraciones del territorio, y que incluyen también a la población migrante y refugiada. En la provisión de servicios contemplados en esta normativa, están los de apoyo informativo a los ayuntamientos (en Euskadi existen servicios relacionados con la gestión migratoria que se encuentran centralizados en la administración autonómica y a los que pueden acceder los ayuntamientos), así como la revisión de la provisión de servicios destinados a las personas solicitantes de asilo o migrantes en tránsito migratorio hacia otro país de la UE. El Plan alude también a la continuación del programa de patrocinio comunitario, Auzolana II, que el gobierno vasco inició de modo pionero en 2018 en el marco del programa de reasentamiento estatal.

Por su parte, en Aragón, el Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural 2018-2021, plantea la acogida como un eje clave de su plan de trabajo, vinculado a la inclusión, y desarrolla una serie de elementos clave en este sentido. Se mencionan medidas en ámbitos como el conocimiento y acogida de la diversidad cultural, el acceso en igualdad a los servicios públicos y la promoción de la igualdad de oportunidades. Así mismo, se incluyen servicios como la asistencia y orientación jurídica a inmigrantes (SAOJI), las interpretaciones, o las ayudas para la realización de exámenes de competencias lingüísticas. La implementación de muchos de estos servicios se deriva directamente a entidades sociales, lo que puede suponer un punto diferenciador con respecto a las propuestas de otras CC AA, en las que la derivación al tercer sector la hacen principalmente los ayuntamientos.

En Andalucía, la Estrategia para la Inmigración 2021-2025 también se alinea con los ODS, y recoge como objetivo estratégico favorecer medidas de acogida de las personas migrantes o solicitantes de protección internacional para mejorar sus respectivos procesos de integración. Es especialmente interesante que, por entender que no existen competencias de acogida para personas en necesidad de protección internacional

o de acogida humanitaria, la Estrategia centra las actuaciones de acogida en los niños, niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares que llegan a Andalucía. Se infiere así una lógica de acogida con carácter de “recepción” inicial, lo que también indica la riqueza conceptual con la que se aborda la cuestión de la acogida.

En la Comunidad Valenciana, la Estrategia Valenciana de Migraciones recoge en su línea estratégica 2 la necesidad de asegurar el ejercicio de los derechos y el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos por parte de las personas migrantes. Ello supone hablar de acogida, pero también de mediación, en un contexto general de integración que apela a toda la ciudadanía y a la propia administración. La Estrategia también plantea la necesidad de adecuación de los servicios a las realidades y necesidades de la población recién llegada, y pone énfasis en el conocimiento de los idiomas o el acceso al mercado de trabajo, incorporando las acciones de primera acogida al paquete de propuestas de actuación que recoge el documento.

Finalmente, cabe mencionar que en Canarias se está llevando a cabo el proceso para definir y aprobar Canarias Convive, un programa de intervención para la gestión estratégica de la inmigración y la promoción

de la convivencia intercultural en Canarias. Entre las cuestiones que plantea la propuesta de trabajo, se apunta la necesidad de mejorar “la gestión estratégica de un fenómeno multidimensional, en particular en las esferas de la acogida, la inclusión y la convivencia con enfoque intercultural y visión comunitaria”<sup>16</sup>.

#### *Nota 2. Sobre las actuaciones municipales*

Dada la diversidad y riqueza de actuaciones que, en materia de acogida, desarrollan los distintos municipios de España, es casi imposible identificar prácticas específicas en tan poco espacio. De hecho, las dificultades para seleccionar y presentar ejemplos permiten ya avanzar la falta de sistematización de las prácticas y experiencias que en materia de acogida e integración existen en España. La selección que se presenta a continuación busca reflexionar sobre distintos modos de actuación, poniendo encima de la mesa dos ejemplos, uno nuevo y otro ya consolidado, de lo que se denomina el modelo One-Stop Shop (sistema de

ventanilla única que ha tenido largo recorrido en otros países de nuestro entorno europeo, pero que no ha acabado de normalizarse en España (Pérez Arredondo, 2008). Ello no implica que sea el único modelo deseable, sino que permite identificar, de manera rápida, cuáles son los elementos, servicios y principios por los que se rigen las actuaciones de acogida en diferentes municipios).

En la ciudad de Barcelona, en 1989 se creó el servicio municipal del SAIER (Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados)<sup>17</sup>, especializado en movilidad internacional. El servicio ofrece información y asesoramiento sobre inmigración, refugio, emigración y retorno voluntario a cualquier ciudadano o ciudadana que viva en Barcelona. Se trata de un servicio municipal de carácter público, gratuito y especializado, cuya gestión se comparte con diversas entidades como son la Asociación de Ayuda Mutua de Inmigrantes en Cataluña (AMIC-UGT); la Asociación para la Orientación, Formación e Inserción de Trabajadores Extranjeros (CITE); el Consorcio para la Normalización Lingüística (CPLN); Cruz Roja y el Ilustre Colegio de la Abogacía de

16. Véase: <https://wp.ull.es/canariasconvive/>.

17. Véase: <https://ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/es/servicio-de-atencion-inmigrantes-emigrantes-y-refugiados-saier>.

Barcelona (ICAB). La idea es consolidar toda una serie de servicios de información, apoyo y asesoramiento de carácter gratuito, que permitan a las personas que los requieran acceder de manera fácil y directa. Además de las facilidades que supone para las personas, facilita el trabajo en red de las entidades sociales y permite al Ayuntamiento tener una fotografía muy aproximada de la situación de la ciudad en cada momento.

Por su parte, el Ayuntamiento de Getxo creó, en 2021, la Oficina de Acogida y Atención a las Migraciones<sup>18</sup> del municipio. Se trata de un servicio público de referencia en materia de orientación, acompañamiento y derivación de las personas migradas en la ciudad de Getxo, y busca promover el acceso y ejercicio de derechos en condiciones de igualdad en relación con el resto de la población. El catálogo de servicios que ofrece la Oficina se entiende como la primera fase de construcción del proceso de participación en una sociedad inclusiva, siguiendo la lógica apuntada con anterioridad del gobierno vasco de favorecer la gestión de la acogida inicial con miras a su inclusión social. La Oficina ofrece, a toda la ciudadanía, servicios de información sobre los recursos del municipio de Getxo y sobre la manera

de acceder a ellos; asesoramiento en materia de extranjería y tramitación de la nacionalidad española; asesoramiento en materia de trabajo de hogar y cuidados; y orientación general.

Este repaso sumará permitiendo observar la pluralidad tanto de la conceptualización como del funcionamiento y desarrollo de las actuaciones vinculadas con la acogida. Existen puntos de encuentro en la necesidad, varias veces referida, de fomentar la transversalidad y de contar con el trabajo de las entidades sociales. Pero no existen mecanismos de evaluación compartidos que permitan una mirada comparada. En cualquier caso, sí parece evidente que existe cierto consenso en las dimensiones de actuación de las políticas de acogida. De manera resumida, podrían ser las siguientes:

- **Acceso a servicios básicos:** Garantizar que las personas migrantes tengan acceso a servicios esenciales como la atención médica, la educación y la vivienda. Esto implica eliminar barreras administrativas y atender la situación migratoria de cada una de ellas.

18. Véase: <https://www.getxo.eus/es/cohesion-social/inmigracion-e-interculturalidad/oficina-acogida1>.

- **Aprendizaje del idioma:** Proporcionar oportunidades de aprendizaje del idioma del país de acogida para facilitar la comunicación y la integración social y laboral.
- **Orientación e información:** Brindar información clara y accesible sobre los derechos, los recursos disponibles y las normas y valores de la sociedad de acogida. Esto ayuda a las personas migrantes a comprender y adaptarse a su nuevo entorno.
- **Programas de formación y empleo:** Ofrecer programas de formación profesional y oportunidades de empleo para fomentar la autonomía económica de las personas migrantes y su participación activa en la economía local.
- **Apoyo psicosocial:** Proporcionar apoyo emocional y psicosocial a las personas migrantes, ya que pueden enfrentar desafíos y dificultades durante el proceso de adaptación a un nuevo entorno.
- **Sensibilización y promoción de la diversidad:** Promover una cultura de respeto, tolerancia y comprensión hacia la diversidad cultural, étnica y religiosa. Esto ayuda a construir sociedades más inclusivas y cohesionadas.

- **Otras cuestiones** que aparecen de manera menos estructurada hacen referencia a la mediación, la intervención comunitaria, etc.

Esta coincidencia en las dimensiones de trabajo no implica, de modo alguno, que su desarrollo sea parecido. En algunos municipios, la cuestión de la educación puede atenderse desde preescolar, si se disponen de infraestructuras municipales de este tipo; en otros, se trabaja con las escuelas directamente y, en otros casos, cuando las competencias de los centros están en otra administración y no se trabaja conjuntamente, los municipios desarrollan actividades con las asociaciones de familias. Es decir, ante un mismo reto, las posibilidades de respuesta son múltiples y variadas. Esto supone una riqueza inigualable, pero a la vez, produce un enorme desconocimiento sobre qué sucede en el territorio, y sobre cuáles son los instrumentos, acciones o intervenciones con más posibilidades de éxito. Esta heterogeneidad autonómica y municipal ha convertido el caso español en singular en el entorno europeo (Martínez de Lizarrondo Artola, 2009), con las bondades y riesgos que ello supone.

De modo resumido, se puede señalar que la acogida en España parte de una terminología variada y confusa que no es compartida por todas las administraciones, y en la que no

siempre quedan claros ni los límites ni la relación entre acogida e integración e inclusión. Eso supone que las actuaciones que se desarrollan en los distintos territorios son muy distintas, algunas con un marcado carácter asimilacionista o asistencialista, y otras, menos extendidas, con enfoque intercultural (RECI, 2020). También implica que las actuaciones a lo largo del territorio se planteen con límites temporales distintos (¿cuándo acaba la acogida?), con vínculos diferentes con el resto de políticas públicas (¿cuándo y cómo se derivan las personas a los servicios generales?) o sobre cómo se transversalizan las cuestiones de integración (¿cómo se adaptan y ajustan los servicios generales a las nuevas realidades ciudadanas?)

Por otro lado, la acogida no se entiende unánimemente como una responsabilidad pública que requiera, sí o sí, de políticas y actuaciones públicas. Es cierto que el marco normativo habla de integración, pero los avances en acogida los han hecho diferentes CC AA o municipios con el mismo marco regulador que los que no han hecho nada. Eso supone que existan déficits estructurales claros en materia de recursos materiales, humanos y formativos, en los que además, la débil, cuando no ausente, cooperación multinivel impide solventar los retos existentes.

Finalmente, cabe señalar que la acogida en España tiene una importante dimensión local, y en menor medida autonómica, en la que además juegan un papel clave las entidades de la sociedad civil. Esto requiere, de nuevo, reivindicar espacios de apoyo al mundo local en un marco de gobernanza multinivel, abierto a la participación de actores diversos de la sociedad civil.



## CONCLUSIÓN: RETOS Y OPORTUNIDADES

Es evidente que, en las dos últimas décadas, las administraciones españolas han hecho un salto cualitativo notable en relación con la acogida de la población inmigrante. El tema entró en la agenda de actuación de muchos municipios seguramente antes de abrir, de manera general, un debate sobre los contenidos de esta, sus límites y su vinculación con las políticas de integración e inclusión, así como con el resto de las actuaciones públicas. Sin un modelo pensado y compartido, muchos ayuntamientos y CC AA fueron planteándose respuestas a medida que surgían o se identificaban retos o situaciones de desajuste, creándose así un abanico amplio y diverso, aunque en ocasiones disperso, de actuaciones e instrumentos de acogida.

La existencia de la figura del padrón ha servido, en este contexto, para establecer unos derechos básicos a los cuales accede toda la población, independientemente de su nacionalidad o situación administrativa, en aras de garantizar la cohesión social. El padrón ha sido, sin pretenderlo, la

figura clave que ha garantizado el acceso a los derechos básicos hasta en aquellos territorios dónde la acogida ni se plantea como actuación pública. Este hecho no ha impedido la existencia de problemas: por un lado, porque algunos ayuntamientos y CC AA han establecido normas o procedimientos que dificultan, por ejemplo, el acceso de las personas migrantes en situación irregular al sistema público de salud o a distintas prestaciones redistributivas del sistema educativo. Por el otro, porque algunos ayuntamientos que no quieren definir directamente actuaciones discriminatorias para una parte de su población residente, ponen en cambio excusas para impedir el registro padronal de determinados colectivos. Ya en 2010, la Abogacía del Estado recordaba a los ayuntamientos la ilegalidad de no permitir el empadronamiento de personas en situación administrativa irregular<sup>19</sup>. Desde ese momento hasta hoy, algunos ayuntamientos han establecido fórmulas más sofisticadas para impedir estos registros, sin entender la importancia que esta figura

19. Véase la nota en [https://www.aelpa.org/actualidad/enero2010/informe\\_vic.pdf](https://www.aelpa.org/actualidad/enero2010/informe_vic.pdf)



ha tenido para garantizar un cierto nivel de cohesión social.

A su vez, también cabe reconocer como excepcional el papel que han tenido muchos ayuntamientos, y en menor medida algunas CC AA, para ofrecer servicios de acogida para las personas extranjeras recién llegadas a sus territorios. Desde información básica, ofrecida en diferentes lenguas; hasta servicios de asesoramiento; apoyo, atención y derivación a servicios generales; pasando por espacios de formación, especialmente de carácter lingüístico y laboral; mediación o lucha contra la discriminación. Los ayuntamientos han construido estas actuaciones sin, en muchas ocasiones, disponer de recursos y formación suficiente, y con la colaboración imprescindible de muchas entidades sociales a lo largo de todo el territorio. De hecho, es necesario también apuntar que en aquellos municipios en los que la acogida no se entiende como política pública, han sido las entidades sociales las que han acabado cubriendo este vacío.

En este sentido, uno de los principales problemas de la acogida en España ha sido no entender que esta es una obligación pública. En la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sí se menciona la integración como una obligación de todos los poderes públicos. Pero

la acogida queda subsumida en las actuaciones generales en materia de integración, y sólo se menciona de modo explícito para colectivos específicos o vulnerables (contrataciones colectivas, víctimas de trata y otros). Determinar la importancia de la acogida, señalando la necesidad que se desarrollen acciones en este sentido desde las distintas administraciones y de acuerdo con sus competencias sería, en este sentido, un paso necesario. La conversión de la acogida en una política pública (o en parte de), ayudaría además a garantizar los recursos humanos, materiales, formativos y económicos de las actuaciones que ya se realizan, que en muchas ocasiones funcionan por el compromiso individual de las personas implicadas.

Este punto, además, evitaría los desajustes territoriales que existen en materia de acogida. Sólo unas pocas CC AA (Andalucía, Aragón, Canarias, Catalunya, Comunidad Valenciana, Euskadi y Navarra), cuentan con instrumentos específicos que contemplan la cuestión de la acogida. Y sólo Catalunya y Euskadi tienen una cierta tradición en este ámbito, que además se confirma con la existencia de instrumentos jurídicos u operativos más desarrollados. Evidentemente, esto no indica necesariamente que no se desarrollen acciones e instrumentos de acogida en otras comunidades

autónomas, pero es un buen indicador de la importancia política de la cuestión de la acogida en la agenda autonómica. Por otro lado, son los municipios más poblados y con mayor trayectoria migratoria los que han trabajado en el ámbito de la acogida, pero hay muchas localidades en las que, habiendo personas extranjeras, no han pensado en la necesidad de articular actuaciones de acogida ajustadas a su realidad. Eso supone que, en materia de acogida, el territorio de destino es clave, y que no se puede hablar de integración y acogida en España sin tener claro que existe una dimensión territorial distinta y desigual en este ámbito.

En relación con esta necesidad de recalibrar y ajustar los recursos, cabe señalar que la acogida no ha dejado de existir, ni de ser necesaria en toda la historia migratoria reciente de España, a pesar de los vaivenes de los flujos de entrada. Todo apunta, además, que continuara siendo relevante, y con mayores necesidades de exigencia y especificidad, en los próximos años. Las necesidades de acogida que se identificaron a principios de los 2000 pueden haber variado en época de reducciones de flujos de entrada, pero no han dejado de existir, puesto que los procesos de reagrupación familiar, por ejemplo, incorporan nuevos retos y necesidades a la acogida de familiares de personas extran-

geras ya residentes. En este segundo flujo migratorio activo, los debates sobre acogida se han centrado especialmente en la llegada de personas en situación vulnerable por vía marítima, olvidándose de nuevo el trabajo permanente que supone la acogida para cualquier persona que llega a España. También es cierto que, en los últimos años, y especialmente con la invasión de Ucrania, las administraciones han tenido que fortalecer sus políticas de acogida, especialmente para personas solicitantes de protección internacional. En muchos casos se han ampliado los recursos y servicios para garantizar una atención adecuada, incluyendo alojamientos temporales y recursos de apoyo para la salud mental entre otros. Además, especialmente en el caso de Ucrania, se ha contado con la colaboración de actores que, habitualmente, no participan en las políticas o actuaciones de acogida. Esto indica que, en materia de acogida, hay margen para trabajar en fortalecer la red de actores de la sociedad civil que pueden implicarse y colaborar en mejorar estos procesos, especialmente actores del ámbito económico que son claves al hablar de formación, empleo y ocupación.

Por su parte, un reto incuestionable aún sin resolver es la mejora de la gobernanza multinivel en materia de acogida. No se trata sólo, aunque también, de hablar de una mejor dis-

tribución de recursos, o de la recuperación de iniciativas como el Fondo de Acogida e Integración (que, por cierto, figuraba en el acuerdo de gobierno PSOE-Podemos durante la pasada legislatura, aunque no se llegó a materializar). Se trata también de establecer mecanismos permanentes de comunicación y colaboración, para poder ajustar en la medida de lo posible los servicios a las necesidades de la sociedad receptora y de las personas migrantes (a modo de ejemplo: si las autoridades centrales otorgan una residencia de reagrupación familiar para un/a menor, informar a la comunidad autónoma y municipio donde reside la familia puede facilitar el proceso de apoyo escolar del menor recién llegado).

La cooperación multinivel también debería servir para procurar herramientas comunes de mejora de las actuaciones públicas, como podrían ser los mecanismos de monitoreo y evaluación. Establecer unos indicadores mínimos compartidos podría ser útil para determinar la adecuación y el impacto de las actuaciones que se desarrollan, así como mejorar el intercambio de información y aprendizajes entre administraciones, y entre estas y las entidades sociales que también llevan a cabo intervenciones de acogida. La evaluación también debe servir para corregir actuaciones hechas hasta la fecha, y determinar cuáles son

los puntos de mejora o fortalezas de las distintas iniciativas. Hoy, es difícil conocer qué modelos de capacitación lingüística, por ejemplo, funcionan mejor que otros. O aún más grave, no se conoce qué procesos de acogida facilitan/dificultan la incorporación del alumnado extranjero recién llegado en las escuelas. Pudiera ser que algunos ayuntamientos o CC AA, o entidades sociales, tuvieran este conocimiento, y hubieran corregido las propuestas según sus evaluaciones. Pero este conocimiento no es de dominio público ni compartido, lo que indica que, en general, se desconocen los instrumentos o acciones que están funcionando bien o aquellos que ya se sabe que tienen malos resultados.

Esta recopilación de información podría servir también para tener un banco de experiencias compartidas que permitiría el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre las administraciones. El objetivo no es tratar de emular o verse en la obligación de implementar modelos o instrumentos ya existentes, como por ejemplo el catálogo de servicios sociales del Gobierno Vasco o la ley de acogida catalana, sino conocer su existencia y apreciar qué valor añadido podría tener para la acogida en cada territorio.

Finalmente, aun cuando seguramente sería el primer paso para abrir un debate sobre el tema, debería acor-

darse qué se entiende por acogida. No se trata de alcanzar un acuerdo unánime, sino de establecer los contenidos mínimos del concepto, sus límites, y su vinculación con las políticas de integración y el resto de las actuaciones públicas. Compartir una cartera mínima de servicios de acogida (información, orientación, asesoramiento, formación, traducciones, apoyo a entidades, etc.) o determinar qué programas van destinados a perfiles específicos desde los servicios de acogida o desde los servicios sociales generales (para menores, personas en situación de vulnerabilidad, solicitantes de protección internacional, etc.) son cuestiones claves para poder establecer unos mínimos de acogida que busquen garantizar la cohesión social en cada territorio.

Tal vez sea oportuno, ahora que España se ha consolidado como un país de inmigración y que no puede haber dudas sobre la permanencia y continuidad del fenómeno, abrir un debate sosegado para determinar si se pueden mejorar las políticas y actuaciones en relación con la acogida. Parece compartido el objetivo de la integración como elemento clave para la inclusión y la cohesión social, aun cuando no siempre se considere la bidireccionalidad del concepto. Pero no parece tan claro que se compartan los contornos de la acogida, ni los aprendizajes para poder

garantizar que esta sea lo más exitosa posible. Dado que uno de los principios rectores de las políticas de acogida es garantizar que se participe en la sociedad receptora en condiciones de igualdad, no tiene sentido que la posibilidad de una acogida desigual tenga, en España, un carácter territorial tan marcado. No se trata de romper consensos sobre competencias ni abrir debates infructuosos, sino de plantearse aquellos mínimos que deberían componer las políticas de acogida, cuáles deberían atender a las particularidades de cada territorio y cómo articular mecanismos de colaboración multinivel en este ámbito. Y se trataría, también, de identificar elementos de medición, evaluación y aprendizaje que puedan servir para garantizar que, efectivamente, la acogida sea el primer paso para la plena inclusión de la nueva ciudadanía en sociedades cohesionadas.

# BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, R. (2005). "¿Qué es eso que llamamos integración?" *Tiempo de Paz*, 76, 37-47.
- Arango, J. (2013). "Exceptional in Europe? Spain's experience with immigration and integration". *Transatlantic Council on Migration Papers*. MPI-Migration Policy Institute.
- Castles, S. (1986). "The guest-worker in Western Europe—An obituary". *International migration review*, 20(4), 761-778.
- Cebolla Boado, H., y González Ferrer, A. (2013). *Inmigración: ¿integración sin modelo?*. Madrid: Alianza Editorial.
- Council of Europe (1991). *Community and ethnic relations in Europe. Final report of the Community Relations Project of the Council of Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Comisión Europea (2020). *Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027*. COM(2020) 758 final. Bruselas, 24 de noviembre de 2020.
- Blanco Fernández de Valderrama, C. (2001). "La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención". *Migraciones*, 10, 207-248.
- Ferrero-Turrión, R. y Pinyol-Jiménez, G. (2009). "Immigration and the construction of Public Philosophy(ies) of Integration in Spain". En Guild, E., Groenendijk, K. y Carrera, S. (eds.). *Illiberal liberal states: immigration, citizenship, and integration in the EU*. Londres: Ashgate Publishing.
- Lacroix, T. (2023). "From a 'De Facto' to a 'De Jure' Role of Local Authorities in the Governance of International Migration". En Pécoud, A. y Thiollet, H. (eds.). *Research Handbook on the Institutions of Global Migration Governance*, pp. 377-386. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lacuesta, A., y Puente, S. (2010). "El efecto del ciclo económico en las entradas y salidas de inmigrantes en España". *Documentos de trabajo del Banco de España*, 16 9-30.
- Martínez de Lizarrondo Artola, A. (2009). "La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork". *Migraciones*, 26, 115-146.
- OIM (2018). "Integración y cohesión social: Elementos clave para beneficiarse plenamente de la migración". Documento temático para el Pacto Mundial. Organización Internacional para las Migraciones.
- Pérez Arredondo, G. (2008). Country Report for Spain. INTI Project: One-Stop Shop: A New Answer for Immigrant Integration?. JLS/2006/INTI/148. Bruselas: Comisión Europea.
- Pérez-Ramírez, M. y Pinyol-Jiménez, G. (2022). "La inmigración en España hoy: reflexiones más allá de la pandemia". *Documentos de trabajo Laboratorio de Alternativas*, 213: 1.
- Pinyol-Jiménez, G. (2018). "Immigration and integration management in Spain". *FES Report*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- RECI (2020). "Repensar la Acogida desde la perspectiva intercultural". *Documentos RECI-Red de Ciudades Interculturales*.
- Schibel, Y. (2003). "Integration and the role of local authorities". *European Journal of Migration and Law*, 5, 99-106.
- Solanes Corella, Á. (2004). "La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración". *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 10.
- Zapata-Barrero, R. (2003). "The 'discovery' of Immigration in Spain: the politicization of immigration in the case of El Ejido". *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 4(4), 523-539.

# BIOGRAFÍA

## **Gemma Pinyol-Jiménez**

Directora de políticas migratorias y diversidad en Instrategies e investigadora asociada del GRITIM-UPF. Es experta del Consejo de Europa en el marco del proyecto *Intercultural Cities* y coordinadora de la RECI-Red de Ciudades Interculturales

Ha sido directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *project manager* en el Consejo de Europa con el proyecto C4I – Communication for Integration y, con anterioridad, responsable del Programa Migraciones de CIDOB.

Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona, MA en Estudios Internacionales y MA en Análisis Político por la UOC.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

*Coordinación*

Inés Ferreirós Orihuel

*Edición de textos*

© los autores

*Documentación*

© los autores

*Diseño Gráfico*

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2023

© de las imágenes: sus autores

© Gemma Pinyol-Jiménez

ISBN: 978-84-18677-89-2

Depósito legal: M-22797-2023