



LA EFICACIA DE LOS PLANES DE INMIGRACIÓN

XVII Jornadas de Coordinación de
Defensores y Defensoras del Pueblo
Navarra, octubre 2002



A continuación les hablaré de la eficacia de los planes de inmigración como instrumentos al servicio de la realización de políticas activas destinadas a favorecer la integración social de la población inmigrante.

La creciente presencia en la sociedad española de personas inmigrantes está generando múltiples situaciones de exclusión social, que no pueden pasar desapercibidas para instituciones garantistas como las que representamos. No debemos olvidar que el fenómeno de la inmigración tiene, en buena parte, un origen económico, y que las personas que han decidido abandonar su país, y, con ello, sus familias y su entorno vital, buscan, en general, mejorar sus niveles de vida, en un intento desesperado de escapar de las situaciones de pobreza e injusticia en las que viven. El desamparo, el desconocimiento de las reglas de juego, de los propios derechos que les asisten, sitúan, con carácter general, a estas personas en una posición extremadamente débil y vulnerable.

La integración social de la población inmigrante constituye, por ello, uno de los retos más importantes que plantea la inmigración en la actualidad.

La respuesta que este fenómeno está recibiendo de las instituciones y de la propia sociedad no se corresponde, en muchas ocasiones, con la aplicación del principio de solidaridad y con el necesario reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas inmigrantes. Son aún numerosas las trabas que buena parte de estas personas encuentran para lograr su plena integración. La vivienda, la educación, el empleo, la participación en la vida social son, por citar tan sólo algunos, ámbitos en los que de manera muy particular se aprecian los problemas específicos que afronta la población inmigrante en su proceso de incorporación a la sociedad en igualdad de condiciones que sus restantes miembros.

Hay que reconocer, sin duda, los esfuerzos en favor de la integración que, en estos últimos años, están realizando las diversas administraciones públicas concernidas, y también los llevados a cabo por los agentes sociales. Sin embargo, las actuaciones desarrolladas hasta la fecha en este sentido se han significado, como regla general, por su descoordinación, su carácter parcial, y, en muchas ocasiones, por qué no decirlo, por su coyunturalidad, ante la perentoria necesidad de dar respuesta inmediata a concretas y determinadas situaciones sociales, más o menos conflictivas, que se han ido produciendo; existen, además, notables diferencias en la forma de abordar el fenómeno en cada Comunidad Autónoma. Se trata, en efecto, la



mayoría de las veces, de actuaciones sectoriales aisladas, que no tienen en cuenta la labor que en las mismas áreas realizan otras administraciones; ni siquiera, en ocasiones, la que una misma administración desarrolla en otros ámbitos sectoriales distintos con idéntica finalidad; y tampoco la que en este mismo sentido vienen desarrollando los agentes sociales.

Podemos afirmar, en definitiva, que, aunque la acción institucional en este campo exista, no es aún, en general, una acción coordinada y planificada, capaz de abordar, con garantía de eficacia, la específica problemática que plantea la integración social de la población inmigrante, desde la perspectiva integral y global que el fenómeno requiere.

La situación actual es explicable, en parte, por la ausencia de un modelo claro de integración. Pero también lo es, qué duda cabe, por la complejidad del entramado institucional con responsabilidad en la materia; fruto de la diversidad de ámbitos materiales directamente relacionados con el fenómeno de la inmigración, y, en particular, con la integración social de la población inmigrante, y de la pluralidad de administraciones con responsabilidad en dichos ámbitos.

Es de sobra conocido por todos ustedes que el bloque de la constitucionalidad ha reservado al Estado, de una manera exclusiva, la competencia en materias tan decisivas para diseñar una respuesta global al fenómeno de la inmigración, desde la perspectiva de la integración social, como la inmigración, la extranjería y el derecho de asilo. A nadie se le puede ocultar que las condiciones en las que se produce la llegada de la población inmigrante inciden de una manera muy directa en su proceso de integración social, y, por ende, en la formulación de cualquier política al respecto. Es innegable que los periodos de estancia irregular que la mayor parte de las personas inmigrantes deben soportar en la actualidad, antes de obtener un permiso de residencia, colocan a estas personas en una situación muy próxima a la exclusión social, que, por fuerza, condiciona su proceso de integración, dificultando notablemente su realización. De ahí que la política desarrollada en este ámbito esté estrechamente ligada a las políticas de integración social.

Pero, junto a esta importante reserva estatal, existe, como saben, una variada gama de competencias que han sido atribuidas a las comunidades autónomas, en muchos casos, además, de una forma compartida con el Estado, y que se refieren también a sectores considerados clave para la integración social, como son



educación, sanidad, vivienda, bienestar social, atención a las personas menores, empleo y cultura, por citar tan solo algunos.

Hay que resaltar, además, el destacado papel que la administración local está llamada a desempeñar en el proceso de integración, debido no sólo a las funciones que tiene atribuidas en muchas de las áreas anteriormente mencionadas, sino también porque es la administración más cercana a la ciudadanía, y, como tal, la primera administración con la que entran en contacto las personas inmigrantes.

El intrincado panorama institucional que muy someramente les he descrito se complica aún más si reparamos en el hecho de que tanto la administración estatal como las administraciones autonómicas residen las competencias señaladas en áreas organizativas distintas. Y mucho más si tenemos en cuenta la singularidad de algunas comunidades autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, donde una buena parte de las competencias autonómicas que tienen que ver con la integración social se atribuyen también, con mayor o menor intensidad, a otro nivel institucional, representado por las instituciones forales.

Así las cosas, resulta evidente que la atención a la integración social de la población inmigrante exige, por sus propias características, un acercamiento global, pues sólo desde este acercamiento podrá alcanzarse un adecuado nivel de coordinación de la multiplicidad de ámbitos materiales y administraciones públicas implicadas, y de complementariedad en la actuación de todas ellas.

La necesidad de coordinar y aunar las actuaciones de las administraciones públicas con competencias en la integración social de las personas inmigrantes y de reforzar los mecanismos de coordinación de sus políticas en este ámbito ha sido expresada, con reiteración, por amplios sectores de la sociedad. En los últimos años han sido también numerosas las ocasiones en las que esta necesidad ha sido resaltada en sede parlamentaria, hasta el punto de que la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social¹ trata de dar respuesta formal a la cuestión, dedicando un título completo -el Título IV- a la coordinación de los poderes públicos.

La Ley Orgánica aborda esta problemática contemplando, básicamente, la creación de órganos específicos de coordinación, como el Consejo Superior de

¹ Ley Orgánica 4/2000, de 7 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.



Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, o las Subcomisiones previstas en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Los planes generales de integración social de la población inmigrante no se encuentran entre los mecanismos expresamente previstos por la Ley para lograr la coordinación², pese a que la inclusión de esta fórmula fue propuesta durante la tramitación en el Senado del proyecto de la que hoy conocemos como Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, en una enmienda que planteaba una nueva redacción de la Disposición Adicional Tercera del proyecto en los siguientes términos: “la política española en materia de inmigración se establecerá a través de un Plan Director que el Gobierno deberá formular cuatrienalmente y que contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política migratoria, señalando los objetivos y prioridades así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán su actuación durante el referido periodo”³. La enmienda fue rechazada con la lacónica justificación de “considerarse innecesaria”, según podemos leer en el correspondiente Diario de Sesiones del Senado⁴, desperdiándose con ello una inmejorable oportunidad de dotar de carácter general y obligatorio a un instrumento que, a mi entender, es imprescindible para asegurar con eficacia la necesaria coordinación en este ámbito y para abordar el fenómeno de la inmigración desde una perspectiva global.

Por lo demás, la eficacia de los planes como instrumentos de coordinación de las actuaciones de diversos entes dotados de competencia en una materia ha sido puesta de relieve, con un carácter general, por la doctrina administrativista más cualificada. Como señala con acierto el profesor Eduardo García de Enterría “sólo los planes, en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los planes, la planificación constituyen por ello la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional”⁵.

² La Ley prevé únicamente planes sectoriales referidos a la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador (art. 67.3).

³ Enmienda nº 178 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergencia y Unió.

⁴ Diario de Sesiones del Senado, Año 2000, VII Legislatura, Comisiones. Núm. 71.



Aun cuando, como les he comentado, la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social no incluye expresamente los planes generales entre los mecanismos de coordinación que contempla, el pasado año 2001, el Consejo de Ministros aprobó un programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración -el denominado Plan Greco-, que se fundamenta precisamente “en la necesidad de contar con un plan que aborde desde una perspectiva global el tratamiento de la extranjería y la inmigración para los próximos años”. Este programa vino a sustituir al Plan para la Integración Social de los Inmigrantes aprobado en el año 1994 y, según expresa, “representa la primera iniciativa en nuestro país para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes”.

El Plan Greco ha sido diseñado por el Ministerio del Interior, que, como todos ustedes conocen, es el Ministerio que tiene atribuida la formulación de la política de inmigración, y también la coordinación, en el ámbito de la Administración del Estado, de las actuaciones que se realicen en esta materia.

La decisión de encomendar al citado Ministerio esta compleja e interdisciplinar labor comporta, indudablemente, una visión preferentemente policial del fenómeno migratorio, que ha encontrado, lógicamente, reflejo en el propio contenido del plan, en el que se puede constatar una cierta prevalencia de las actuaciones de control sobre los procesos de integración social, relegados a un segundo plano. Esta circunstancia, unida a su apresurada elaboración, a la falta de participación en el proceso de las comunidades autónomas y de los agentes sociales implicados, y al hecho de que sus previsiones no hayan ido acompañadas de las consignaciones presupuestarias necesarias para su ejecución podrían explicar que el Plan tenga un carácter más declarativo que programático y no haya obtenido hasta el momento los resultados que se esperan de un instrumento de esta naturaleza.

También algunas comunidades autónomas han aprobado sus propios planes de integración social de la población inmigrante, con más o menos acierto; otras están a punto de hacerlo, como es el caso de las comunidades vasca y navarra; y, en fin, algunos municipios se han dotado también de planes específicos en este ámbito.

Sin embargo, creo que los planes de atención a la inmigración, en tanto que expresión de las políticas sociales de integración, sólo podrán ser eficaces si toman en consideración ciertos aspectos -a mi juicio, básicos-, que a continuación les

⁵ GARCIA DE ENTERRIA, E.: *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas, 1999. 9ª ed. 326 p.



expondré.

La política de atención a la inmigración debe tener presente, en primer lugar, que es éste un fenómeno que afecta a la estructura de la sociedad de recepción, a sus hábitos de vida, a su expresión cultural y a la convivencia, y que, debido a ello, necesita ser asumido por el conjunto de la población. Por esta razón, considero que un plan destinado a incorporar a la sociedad a las personas inmigrantes y a garantizar que esa incorporación se produzca en condiciones de igualdad con el resto de sus miembros no puede lograr su objetivo si las medidas que recoge se dirigen en exclusiva a la población inmigrante. Un tratamiento integral de la cuestión precisa, además, de otras actuaciones orientadas a la población de acogida, destinadas a favorecer el conocimiento mutuo, la percepción del fenómeno como un factor de desarrollo económico⁶, social⁷ y cultural, y la consideración del inmigrante como un miembro más de la comunidad, en igualdad de derechos y deberes. Sólo así las medidas integradoras podrán ser eficaces.

El conocimiento exacto de la realidad social sobre la que se quiere incidir constituye, igualmente, un elemento básico en la formulación de cualquier política pública; también de las políticas de atención a la población inmigrante. Saber cuál es la situación real de la inmigración debe ser, pues, el punto de partida insoslayable a la hora de definir cualquier política pública en este ámbito.

Es inherente a todo instrumento planificador la clara y precisa definición de los objetivos que con él se persiguen y el establecimiento de los medios para su logro. Los planes de atención a la inmigración habrán de poseer también este contenido básico. Y, en consecuencia, deberán comprender, como mínimo, los objetivos que pretenden conseguir, las actuaciones concretas a desarrollar, los sujetos encargados de llevarlas a cabo y los recursos económicos necesarios para ejecutar esas acciones.

Quiero insistir especialmente en este último aspecto de la cuestión, y llamar la atención sobre el decisivo papel que, como garantía de cumplimiento de los planes, están llamados a desempeñar el estudio económico de las actuaciones previstas, la cuantificación del gasto que su puesta en práctica requiere, y la consignación presupuestaria de las dotaciones necesarias para hacer frente a ese

⁶ más de 300.000 extranjeros están hoy cotizando a la Seguridad Social, y sólo un número reducido se encuentra recibiendo prestaciones por desempleo.

⁷ Según el informe Eurostat del año 2000, debido al envejecimiento de la población europea serán precisos más de 40 millones de inmigrantes para mantener un crecimiento económico sostenido con el fin de avalar las pensiones de jubilación



gasto, pues de todos es sabido que la efectiva realización de los planes depende, en gran medida, de su viabilidad económica, una vez que los objetivos y las acciones para su consecución han sido diseñados con claridad.

Como he expresado anteriormente, el proceso de integración requiere la implicación del conjunto de la sociedad. Por ello, es, a mi entender, esencial que los planes que se aprueben con esta finalidad cuenten con un amplio consenso político y social; y que el procedimiento para su elaboración garantice la participación de los agentes sociales y de la propia población inmigrante.

Considero, asimismo, fundamental para asegurar la eficacia de los planes que las administraciones concernidas intervengan en el procedimiento de su elaboración y asuman la realización de las medidas previstas en él, en tanto que serán dichas administraciones, presumiblemente, las principales responsables de llevar a cabo su ejecución.

Y, en fin, quiero terminar resaltando la importancia que, a mi juicio, posee la evaluación de las acciones planificadas, para determinar la medida en la que las actuaciones previstas han conseguido los objetivos establecidos, y la idoneidad de los medios empleados para lograr dichos objetivos.

Como conclusión de todo lo anterior, entiendo que las administraciones públicas implicadas en la integración social de la población inmigrante deberían impulsar la elaboración de planes que, tomando en consideración los aspectos básicos que he esbozado, establezcan con claridad, desde una perspectiva global, coordinada y de respeto a los derechos humanos, las respectivas políticas de atención a la inmigración. Con ello, se sumarían los esfuerzos que las administraciones y los agentes sociales están realizando en la actualidad, se evitaría también la duplicidad de intervenciones, y se respondería, en definitiva, de una forma planificada a los numerosos problemas que plantea la inmigración.

Muchas gracias.