

# LA MEDICIÓN DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS UN SISTEMA DE INDICADORES COHERENTE CON LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA INCLUSIVA \*

Jesús García Cívico \*\*

## RESUMEN

Este trabajo aborda la medición de la integración social de la persona inmigrante a través de indicadores. Se señala la prioridad de la cuestión como forma de evaluar la distancia entre la realidad social y el tenor de la ley. Se define qué es un indicador y especialmente cómo deben utilizarse los indicadores sociales para medir la integración de la persona inmigrante. Se analiza la tipología de indicadores con ejemplos alusivos a la integración. El adecuado marco teórico, normativo y sobre todo propositivo como primer paso de la investigación se convierte en una cuestión central. La definición operativa de términos como "inmigrante", "integración", "inclusión" o "ciudadanía" no puede soslayar, sino apostar por una conceptualización propositiva que es tarea primordial de la filosofía jurídica. Se recogen los principales antecedentes de la investigación y se esbozan algunos indicadores coherentes con el marco teórico y propositivo de la ciudadanía inclusiva.

## PALABRAS CLAVE

Integración, inmigrante, indicadores, inclusión social, extranjeros, ciudadanía inclusiva, derechos humanos.

## SUMARIO

1. La integración social del inmigrante: Una cuestión prioritaria. 2. la medición de la integración social con indicadores. 3. Tipos de indicadores aptos para medir la integración social. 4. ¿Cómo deben ser los indicadores y en particular los de integración social? 5. El marco teórico de la integración social de los inmigrantes: clarificación de conceptos y términos como primer paso de la investigación. 6. Antecedentes de la investigación. 7. Algunos Indicadores de Integración Social de la persona Inmigrante. 8. Recapitulación.

Fecha de recepción: 31-5-2010

Fecha de aceptación: 29-06-2010

## 1. LA INTEGRACIÓN SOCIAL DEL INMIGRANTE: UNA CUESTIÓN PRIORITARIA.

Si hay un ámbito donde la cuestión del contraste entre la formulación teórica de los derechos, los valores constitucionales, los más exigentes principios jurídicos, etc. y su realidad efectiva resulta prioritaria, es el que procura el análisis del funcionamiento positivo de estructuras jurídicas y elementos sociales de los que depende la existencia inmediata de las personas.

Concretamente nos referimos a la cuestión de la integración social en relación tanto con la realidad de esos elementos sociales, como con la *efectividad* del marco jurídico, y no sólo de los derechos sociales, sino también de aquellos derechos civiles, políticos, económicos y culturales, sus corolarios, garantías que llevan aparejados, etc., que han ver con la vida diaria de un grupo más o menos identificable de personas de las que, en términos generales,

---

\* Este trabajo se inscribe en el "Inmigración, integración y políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación" con referencia código DER-2009-10869. Investigador principal M<sup>a</sup> José Añón Roig.

\*\* Profesor de Filosofía del Derecho, Universitat Jaume I (España).

resulta posible constatar particulares situaciones y procesos de vulnerabilidad, desarraigo, discriminación, indefensión, desamparo, precariedad, cuando no *rechazo* en relación con los ámbitos sociales donde se da su existencia inmediata o cotidiana.

Más específicamente nos referiremos aquí a la cuestión de la integración social efectiva de *las personas inmigrantes* (no sólo del inmigrante extracomunitario pobre aunque sea a éste al que alude, sobre todo, el cuadro anterior) en la sociedad de acogida<sup>1</sup> y al modo de medir, para evaluar, el estado y la dinámica de dicha integración a través de esa herramienta metodológica que llamamos "indicadores".

La cuestión de la distancia entre el tenor de la ley y los hechos resulta en estos ámbitos doblemente prioritaria. De un lado porque las primeras, las palabras de la ley, la norma, etc. encuentran su razón de ser en su capacidad para regular, cuando no transformar, de forma justa y efectiva una realidad social compleja a menudo urgente e inaplazable. En la medida en que recogen aspiraciones, convicciones y acuerdos compartidos, justificados, razonados y razonables y por tanto legítimos, su razón de ser (la de las normas) radica, en definitiva, en su capacidad para regular eficazmente y ordenar de forma justa un ámbito social, económico y político, o determinadas y sustanciales parcelas de éste, conforme a unos ideales que han de ver, ya no tanto con una versión utopista o maximalista de la solidaridad y unos corolarios morales y axiológicos *in abstracto* sino con la eficacia social de un ideal de justicia positivado en nuestro entorno en no pocos documentos oficiales de la Unión Europea, así el Dictamen 365/2002 del Consejo Económico y Social Europeo sobre el concepto de integración cívica. Un marco que debería traducirse, en coherencia, en una suerte de modelo de convivencia democrático construido a partir del respeto básico y serio a un catálogo de derechos y libertades fundamentales, con sus respectivas garantías, observados ya no desde un punto de vista formal, sino desde una perspectiva material, efectiva o realista.

De otro lado resulta prioritaria, la medición de esta inclusión, porque la integración social (aquí del inmigrante) funciona en determinados niveles como un *prius* ontológico necesario tanto para el desarrollo de una vida digna en el plano socioeconómico, como para el ejercicio inmediato o posterior de derechos civiles y políticos en un estadio paralelo y/o superior de la cuestión que a su vez devuelve información sobre niveles de integración.

En efecto, una vez ha accedido al país de destino, reiniciado un ciclo con vocación de permanencia, etc., el margen de las posibilidades vitales de la persona inmigrante (un sujeto

---

<sup>1</sup> La elección de los términos, como nos ocuparemos de destacar, no puede ser neutra. La elección de la expresión "sociedad de acogida" en lugar de "sociedad de receptora" expresa ya la convicción de la importancia de la bidireccionalidad y del papel activo de la sociedad en relación con la integración del inmigrante.

especialmente vulnerable), la satisfacción de sus necesidades básicas pasa, en primer lugar, por el grado de reconocimiento y garantía de los derechos sociales como presupuesto o *conditio sine que non* tanto para el libre desarrollo personal, (en relación con sus aspiraciones, expectativas, etc.) como para una paulatina y compleja integración que debería alcanzar la participación y representación política, aunque esta cuestión la habremos de desarrollar más adelante.

Desde el Consejo Europeo de Lisboa y Niza en 2000, la promoción de la integración social se incorpora como aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión. El establecimiento de una política común europea para la integración de los inmigrantes encuentra un nuevo marco en el Título V del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión que la dota de una base legal (artículo 63 bis 4, nuevo artículo 79.4) para desarrollar medidas legislativas comunes que fomenten y apoyen la acción de los estados miembros en la integración de nacionales de terceros países. El Comité Económico y Social Europeo comenzó hace unos años a impulsar el Foro Europeo de la Integración (*European Integration Forum*), asimismo y bajo la coordinación del Comité contra la pobreza y la exclusión social se han puesto en marcha distintos Planes Nacionales de Acción para la inclusión social. Sin embargo, el enfoque de la inclusión social en términos económicos, así exclusión material o de lucha contra la pobreza, resulta evidentemente demasiado esquemático, y la visión de la integración en términos laborales demasiado limitadora. Igualmente, la perspectiva normativa que apunta a la sucesión de reformas legislativas que siguió a la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la llamada "Ley de Extranjería"<sup>2</sup>, no es la única forma de abordar un fenómeno que ofrece tantas aristas como unos matices que no podemos calificar sino de morales<sup>3</sup>, culturales<sup>4</sup>, políticos<sup>5</sup>, etc. Aristas o matices a menudo ampliamente

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por LO 8/ 2000 de 22 de diciembre; Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la LO 4/2000 de 11 de enero. La ley se recurrió ante el Tribunal Constitucional al vulnerar derechos fundamentales como el de asociación, sindicación o asistencia jurídica de acuerdo con el espíritu policial y restrictivo del marco general de la extranjería que prioriza unos determinados intereses (control de flujos, seguridad, etc.) como si fueran los únicos.

<sup>3</sup> El rótulo de "moral" para caracterizar la cuestión del fenómeno de la inmigración es fundamental. En este sentido, a modo de ejemplo, el seminario "la inmigración como cuestión moral" UJI (Citar).

<sup>4</sup> Reducir el fenómeno a la cuestión cultural supone ignorar la complejidad del proceso de integración y puede llevar a una peligrosa, simplista y en nuestra opinión poco fértil culturalización del debate sobre la integración de los inmigrantes, sobre todo si se hace en los términos de "choque de civilizaciones", el discurso fácil sobre la supuesta prioridad de inmigrante de lengua y cultura (a veces un eufemismo de religión) afines, etc., así las conocidas tesis en Huntigton o SARTORI, G., *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid,

ignorados o desconsiderados. En este punto, no deja de ser significativo, el contraste entre los grandes escenarios de la política europea donde se sustancian los principios de la integración, y la realidad de unas normas promulgadas en ausencia tanto de un verdadero debate político en sentido estricto, como de la participación y el diálogo continuo con los grupos y personas directamente aludidos. Si se nos permite el juego con el término y ya que vamos a hablar de ellos, la sucesión de reformas y cambios legislativos en las leyes orgánicas en materia de política de inmigración, es un buen *indicador* de la forma errática de abordar un fenómeno inaplazable.

La integración social de la persona inmigrante es una cuestión prioritaria porque las migraciones se producen a un ritmo cada vez más rápido, y porque se van ampliando los países de emisión y destino así como los motivos y factores de la propia migración y por tanto también la heterogeneidad del perfil cultural del inmigrante. El fenómeno migratorio no tiene ya (si alguna vez lo ha tenido) un significado meramente económico. Todo ello provoca un marcado desajuste entre unas políticas que han primado las condiciones de acceso sobre las condiciones y estado de la integración. A pesar de algunos avances significativos, así los planes específicos que nuestro país ha ido acometiendo desde 1994, los obstáculos que presenta la cuestión de la integración deben mucho a la ambivalencia en el enfoque con el que se acomete ese auténtico desafío (que no problema) que supone la gestión del fenómeno migratorio. Por poner sólo otro ejemplo, de la ambivalencia en esta cuestión, (una auténtico y primer escollo para contribuir a la integración), fue significativa tanto la primera cuantía destinada al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, planteada inicialmente a través de un proceso de consultas con comunidades autónomas, ayuntamientos, agentes sociales, asociaciones de inmigrantes y organizaciones no gubernamentales<sup>6</sup>, como su posterior recorte

---

Taurus, 2001. en nuestro país, HERRERO DE MIÑÓN, M, "¡Qué vienen!" *El País*, 1993.

<sup>5</sup> Así, en términos de derechos de las minorías, DE LUCAS, J.; "Algunos problemas del estatuto jurídico de las minorías. Especial referencia a la situación en Europa", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.15, 1993, pp. 97-128. DE LUCAS, J., "En los márgenes de la legitimidad. Exclusión y ciudadanía", *Doxa*, 15-16, 1994, pp. 353-365. DE LUCAS, J., "Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías", *Derechos de las Minorías en una sociedad multicultural*, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, Escuela judicial, CGPJ, 1998, pp. 253-312.

<sup>6</sup> El plan de integración de los inmigrantes, anunció un presupuesto de 2.000 millones de euros para el periodo 2006-2009. Junto al Ministerio de Trabajo, que aportaba el 58% del total participaban los ministerios de Educación y Ciencia (que aportaría 102 millones el primer año), Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional (80,3 millones el primer año), Sanidad y Consumo (9,7 millones en el mismo periodo) y Justicia. La financiación se refería concretamente a recursos para políticas específicas de integración, y no incluía aquellos referidos al acceso de extranjeros a los servicios públicos en general.

presupuestario, como lo es, otro ejemplo de falta de coherencia, el intermitente, paralelo y xenófobo discurso sobre identificación entre inmigración y delincuencia, la apelación a la coyuntura del así llamado "mercado laboral", el enfoque reduccionista de la política de contingentes por los empleadores potenciales, la visión del inmigrante como "trabajador extranjero", etc. Por su parte, la intervención penal en materia de extranjería hubo de intensificar notable y precisamente al abrigo de la LO 11/2003 de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros, esta visión un tanto esquizofrénica, acabando el pretendido refuerzo de la tutela de los ciudadanos extranjeros por poco menos que criminalizar el entorno del inmigrante.<sup>7</sup>

Contar con un aparato de medición de la integración de las personas inmigrantes a través de indicadores ha sido objeto ya de distintos foros y proyectos, así los distintos planes estratégicos de ciudadanía e integración desde 1994, así el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes reformado en 2006, así el MIPEX o el "Manual sobre Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales" publicado por la Comisión Europea en 2004, la labor del Comité de Expertos para la Integración y las Relaciones Intercomunitarias del Consejo de Europa, iniciativas comunes en sede de la Unión Europea en las que ha participado nuestro país, el programa GRECO, así por último, entre otros y a modo de ejemplo concreto el reciente estudio "La asimilación social de los inmigrantes" que analizaba en 8 países europeos (España, Francia, Irlanda, Dinamarca, Italia, Portugal, Bélgica y Austria) la integración en la sociedad de acogida desde un punto de vista social<sup>8</sup>.

Toda investigación que aborde estas cuestiones debe recoger los principales esfuerzos y aportaciones efectuadas hasta la fecha y a ello dedicaremos no poco del presente trabajo.

Definitivamente, siendo España hoy un país de acogida, corresponde a la investigación científica concernida aportar el análisis de lo que no cabe sino considerar una cuestión prioritaria.

En lo que sigue, abordaremos, pues, la cuestión de la integración social de los inmigrantes y la forma de medir tal integración a través de indicadores. Por justificar el orden de los

---

<sup>7</sup> GUIASOLA LERMA, C., "Reformas penales y tendencias político-criminales en materia de inmigración", *La ley penal. Revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, n° 67, Año VII, 2010, p. 37-54. DE LUCAS, J., "Razismo e Xenofobia: le risposte del diritto", *Ragion Pratica*, 2-1994, pp. 96-123. DE LUCAS, J., "El racismo como coartada", en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Madrid, Fundación ONCE-Escuela Libre Editorial, 1994. DE LUCAS, J.; "La xenofobia y la condición del Extranjero ante el Derecho", J. Blázquez, (Ed.), *10 palabras clave sobre racismo y xenofobia*, Pamplona, Verbo Divino, 1996, pp. 167-197. DE LUCAS, J.; "El buen antirracista", *Claves de Razón Práctica*, n° 76/1997, pp.36-46.

<sup>8</sup> [http://www.wodc.nl/images/1365\\_espanol\\_tcm44-80243.pdf](http://www.wodc.nl/images/1365_espanol_tcm44-80243.pdf) 14/05/2010.

distintos epígrafes que conforman este trabajo, antes de afrontar la elaboración teórica de esta herramienta privilegiada del análisis social que es el indicador, parece necesario una definición operativa de la misma.

## 2. LA MEDICIÓN DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL CON INDICADORES.

En otros lugares<sup>9</sup> hemos abordado la cuestión de qué es un indicador, un interrogante de cuya respuesta depende la solidez del primer paso de toda aproximación empírica al objeto de estudio, en este caso la integración social del inmigrante. La mejor forma de dilucidar qué es un indicador, parecía avanzar de lo general hacia lo particular. Así conveníamos en que en el lenguaje común un indicador es un instrumento que sirve para *mostrar* algo que no conocemos pero que resulta primordial para observar un fenómeno. El indicador siempre forma parte de un sistema de información. En cierto sentido podemos decir que constituyen la *médula* de un sistema de información, permiten definir qué datos y qué criterios se deben utilizar para su procesamiento. Pero si no queremos acotarnos en la aridez de un cuadro estadístico aséptico, sino incluirlo en una trama teórica y propositiva, política o filosófica jurídica, éstos, los indicadores, deben incorporarse a una perspectiva más amplia, una concepción normativa donde se han definido los términos y se ha trazado una hipótesis que deberá ser verificada.

Si seguimos avanzando de lo general hacia lo particular, los indicadores en el ámbito jurídico ponen en contacto normas y teorías con hechos empíricos que encuentren *correlatos* que permitan evaluar el comportamiento de variables que han de ver con normas. Un indicador en el ámbito jurídico resulta una magnitud, estadística o no, cuantitativa o cualitativa de un concepto, basado en un análisis teórico previo (al que subyace un propósito que ha de ver con los *valores*), que sirve para describir el estado de una realidad *normativa* determinada, en relación con las acciones políticas, sociales y legislativas llevadas a cabo con miras a su *efectividad*.

Si seguimos concretando y como quiera que la perspectiva de los derechos humanos resulta también un punto de vista legítimo al hablar de la integración social de los inmigrantes, los indicadores de derechos humanos permiten ver la implementación, aceptación o rechazo, grado de cumplimiento, etc. de derechos humanos. En palabras de Richard P. Claude, un análisis global asistido por técnicas

---

<sup>9</sup> GARCÍA CÍVICO. J., "Qué es un indicador y cómo se utiliza", en prensa. Sobre esta parte introductoria de la investigación puede verse ALVIRA, F., Introducción al análisis de datos, en García M.; Ibáñez, J., Alvira F. (Comps.), *El análisis de la realidad social*, Alianza, Madrid, 1994.

estadísticas que puede ser útil no sólo para propósitos científicos o académicos sino también para fortalecer la definición de las políticas públicas y la educación.<sup>10</sup> Una vez integrados en un sistema de información, permiten un monitoreo permanente del cumplimiento de obligaciones que los Estados suscriben al hacerse parte de un tratado o institución. De ahí la definición que daba María Green como "Una información usada en la medición del grado en el que derecho legal está siendo realizado o disfrutado en una situación dada."<sup>11</sup> Desde una visión amplia, los indicadores de derechos humanos pueden ser entendidos como información relacionada con *todos* los estándares de derechos humanos y de desarrollo. Una herramienta general que específicamente se dirige ya a los derechos humanos<sup>12</sup> y que presenta sus propias complejidades, así la ausencia de consenso sobre las diferencias entre indicador y concepto<sup>13</sup> o sobre el adecuado diseño metodológico<sup>14</sup>. La literatura sobre indicadores en este ámbito es creciente y si cabe ubicar su momento de aparición, habría que hacerlo como señala Aymerich<sup>15</sup> en el contexto del *social indicators movement* donde destacaron los trabajos de Charles Humana y Freedom House<sup>16</sup> y luego la labor de organizaciones como Amnistía Internacional o *Human Rights Watch*.

Es posible encontrar indicadores de derechos humanos en el ámbito de la integración de las personas inmigrantes, así número de refugiados políticos, porcentaje de niños de determinada etnia que no acceden a la escuela, tasas de abandono, etc., o indicadores socioeconómicos o demográficos que den luz sobre los derechos, y que por tanto pueden ser considerados como indicadores sociales

---

<sup>10</sup> CLAUDE, R., P., JABINE, Th., B., "Exploring Human Rights Issues with Statistics", cit., p. 5

<sup>11</sup> "A piece of information used in measuring the extent to which a legal right is being fulfilled or enjoyed in a given situation", GREEN, M., "What We Talk about when We Talk about Indicators" cit., pp. 1062.

<sup>12</sup> MALHOTRA, R., N. FASEL, "Quantitative Human Rights Indicators", Turku/Åbo, March 2005. <http://jus.uio.no/forsking/grupper/humrdev/ProjectIndicators/Workshop06/Background/Malhotra&Fasel>. (Consulta 12 diciembre 2009).

<sup>13</sup> TOBIN, J y GREEN, J., *Guide to Human Rights Research*, Cambridge, Mass., 1994.

THEDE, N., "Human rights and statistics: Some reflections on the no-man's-land between concept and indicator", *Statistical Journal of the United Nations ECE 18*, IOS Press, 2001, pp. 259-273.

<sup>14</sup>SKALNES, T., "The Measurement of Human Rights. Some Problems with its Methodology", Programme of Human Rights Studies. Working Papers. Chr. Michelsen Institute. Salzburg, Austria, 1984.

<sup>15</sup> AYMERICH, I., *Sociología de los derechos humanos*, op. cit., p. 383 y ss.; AYMERICH, I., Human Rights Indicators: Preliminary Conceptual Definitions, Workshop on "Towards an Indicators System in Human Rights", Oñati IISL, 16-17 September, 1999.

<sup>16</sup> HUMANA, Ch., *World Human Rights Guide*, New York, Oxford University Press, 1992. FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World. The annual survey of political rights and civil liberties*. New York, Freedom House, Greenwood Press, New York, 1995.

aunque sea mejor calificar algunos de ellos como índices (así, mortalidad infantil nacional y extranjera, analfabetismo por grupos étnicos de inmigrantes, etc.). A los indicadores susceptibles de referirse a la integración social de los inmigrantes les son predicables muchas de las características del tipo anterior aún así se distanciarán de éstos por su especificidad.

Ya en relación con fenómenos sociales (como lo es la inmigración), el indicador social aparece como una herramienta, estadística o no, pero siempre en relación con variables sociales, resumiendo información referida a la cantidad o magnitud de un conjunto de atributos de una sociedad. Los basados en un marco lógico-teórico resultan medidas específicas, explícitas, objetivamente verificables que dan cuenta de estructuras, estados, procesos y evoluciones sociales<sup>17</sup>. En otras palabras, verifican el grado de cumplimiento de expectativas u objetivos sociales. Según una de las definiciones más utilizadas "los indicadores sociales (...) son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto"<sup>18</sup>.

Así, y por terminar en lo que nos interesa, la integración social de los inmigrantes, algunos indicadores podrían ser: número de matrimonios interraciales, participación pública (concretamente en el espacio político) representación empresarial y por empleos, composición aula-escuela... pero también apuntarían al marco legal del estado de acogida. Para un estudio de esas cuestiones se escogerían los indicadores más relevantes según la tipología clásica de esta herramienta.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> CARMONA, J. A., *Los indicadores sociales hoy*, CIS, Madrid, 1977. CASAS AZNAR, F., *Técnicas de investigación social: los indicadores sociales y psicosociales*, PPU, Barcelona. Lecturas, 1989. CECCIONI, O., *¿Pourquoi les indicateurs sociaux?*, *Economie et humanisme*, París, 1992. DELGADO, J.M. Y J. GUTIERREZ (Coords), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Síntesis, Madrid, 1998. DELORS, J., *Les indicateurs sociaux*, Sedeis, París, 1971.

<sup>18</sup> HORN, Robert V. *Statistical indicators for the economic and social sciences*. Cambridge, University Press, 1993, p. 147.

<sup>19</sup> Según la definición de indicador del PNUD: "dispositivo que proporciona información específica sobre el estado o la condición de algo (...) una variable utilizada para sustituir a aquella que es difícil de medir directamente". UNDP, *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming*, New York, 2006, p. 21. Trad. LANDMAN, T. <http://www.undp.org/oslocentre/cross.htm>. Para un análisis general, STAFFORD, J., *Historie, analyse et critique des paradigmes des theories et de methodes de formulation des indicateurs sociaux*, EHSS, Paris, 1978. SHAW, S. Y A. SHONFIELD, *Social indicators and social policy*, Heinemann, London, 1972.

### **3. TIPOS DE INDICADORES APTOS PARA MEDIR LA INTEGRACIÓN SOCIAL.**

Para una correcta medición de la integración social del inmigrante caben distintos tipos de indicadores ubicados temporalmente en un marco teórico y propositivo. Así, como tendremos ocasión de desarrollar, si planteamos la cuestión de la integración en términos de derechos, resulta extraordinariamente pertinente la clásica advertencia de Hannah Arendt acerca de que el primero de los derechos humanos es el derecho a tener derechos, esto es, el reconocimiento del inmigrante como persona, como miembro de una comunidad jurídica y política. Este punto resultará susceptible de medirse a través de un tipo peculiar de indicador, el estructural, que informará de la existencia (o no) de una infraestructura legal que venga a reconocer derechos (y cuáles) a la persona inmigrante. Nos detendremos enseguida en esta cuestión, veamos ahora los distintos tipos de indicadores aptos para abordar la integración social de la persona inmigrante.

#### **3.1 Indicadores estructurales, de proceso y de resultado y algunos ejemplos en la integración social de la persona inmigrante.**

Siguiendo el consenso que distingue entre indicadores de estructura, proceso y resultado,<sup>20</sup> cabe decir que estos tres tipos son aptos para medir la integración social de las personas inmigrantes e ilustrarlo con algunos ejemplos.

a) Indicadores estructurales: Apuntan a la infraestructura, marco jurídico<sup>21</sup>, ratificación de instrumentos, existencia de mecanismos institucionales para realizar derechos, determinadas expectativas sociales, etc. La respuesta a este tipo de indicador suele ser cerrada, así del tipo "sí" o "no". En la medida en que examinan el marco normativo, un ejemplo de indicador estructural de la integración social de los inmigrantes podría atender a si la ley reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo del inmigrante, en

---

<sup>20</sup> HUNT, P., *Interim Report of the Special Rapporteur of the Comisión on Human Rights on the Right of Everyone to Enjoy the Highest Attainable Standard of Physical and mental Health*, UN General Assembly, Fifty-eighth session, Agenda item 117(c) , 2003, pp. 14-29.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/543/38/PDF/N0454338.pdf>.

GARCÍA FERRANDO, M. ; R. SANMARTÍN, "La observación científica y la obtención de datos sociológicos", en García Ferrando, M., Ibáñez J.; F. Alvira (Comps.), *El análisis de la realidad social*, Alianza, Madrid, 1994. GIRALDO ÁNGEL, J., *Metodología y Técnica de la Investigación Sociojurídica*, Legis, 1999..

<sup>21</sup> Y sus vicisitudes, DE LUCAS, J., "El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de reformar la Ley Orgánica 4/2000", *Jueces para la democracia*, nº 38, julio/2000, pp. 3-11. DE LUCAS, J., "Una política de inmigración que no llega: las sinrazones de la contrarreforma de la LO 8/2000", *Tiempo de paz*, nº 61, 2001, pp. 6-22.

que ámbito, si municipal, si general, etc., o en relación con ese mismo indicador la cuestión de la reforma del artículo 13. 2 de la Constitución y la supresión del requisito de la reciprocidad. Otro ejemplo de indicador estructural en nuestro ámbito referiría la agilidad o no de las vías de adquisición de la nacionalidad española, o la firma del Convenio Europeo sobre la Participación de los extranjeros en la Vida Pública Local del Consejo de Europa de 1992, el estado de la legislación orientada a especificar las condiciones de ejercicio de derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga por parte de extranjeros que carecen de autorización de estancia o residencia, etc.

b) Los indicadores de proceso relacionan los instrumentos de política con hitos que se convierten en indicadores de resultados que pueden relacionarse directamente con la realización de derechos. Miden el éxito de medidas adoptadas para hacer efectivas las normas y alcanzar progresivamente resultados. Ayudan a evaluar la realización progresiva o el proceso de protección de un derecho. Un ejemplo de indicador de proceso en nuestro objeto de estudio serían los porcentajes de composición de aula en educación obligatoria. Los indicadores de proceso guardan una estrecha relación con los indicadores de política, así pueden referirse a la cantidad y/o calidad de los servicios, dispositivos, cuantía de ayudas en salud, formación, empleo, etc.

c) Los indicadores de resultado reflejan logros en la realización de derechos. Dado que consolida en el tiempo los efectos de procesos subyacentes, suele ser un indicador de cambios lento, menos sensible que un indicador de proceso. Refieren la situación o condición efectivamente alcanzada por el grupo objetivo. Como en el caso anterior la respuesta suele darse en tasas o porcentajes y un ejemplo sería la medición de la participación del inmigrante en la sociedad civil, porcentajes de asociacionismo cívico, en el ámbito laboral si van ocupando puestos acordes con sus expectativas profesionales o su formación académica, etc.

### **3.2 Indicadores objetivos y subjetivos en la integración social de la persona inmigrante.**

La medición de la integración social del inmigrante debe utilizar tanto indicadores objetivos como subjetivos. Los indicadores objetivos suelen ser de tipo estadístico, económico o jurídico y miden, por ejemplo, tasas de empleo, reconocimiento de derechos, etc., así el derecho a votar en elecciones locales. Los indicadores subjetivos observan percepciones, sentimientos y actitudes, por ejemplo, satisfacción del inmigrante en el trabajo o sensación de pertenencia a un determinado entorno. Conforme los gobiernos prestan más atención a las dimensiones personales de la integración, así

intensidad de las interacciones sociales, ganan importancia los indicadores subjetivos<sup>22</sup>. El "Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales" destinaba su capítulo tercero al tratamiento de indicadores señalando que lo adecuado es la combinación de indicadores «objetivos» y «subjetivos» para aprehender los diversos aspectos de la integración. Esto requeriría la detección de fuentes viables y el perfeccionamiento de herramientas de recopilación de información (como encuestas) para reflejar aspectos subjetivos tanto de la población de acogida como de los inmigrantes. En el Plan de Ciudadanía e Integración 2007/2010 o en el informe elaborado por los 6 países participantes en el marco del proyecto I3 se combinan indicadores de resultado de la integración con otros que miden la política y particularmente, los servicios o dispositivos de apoyo de los estados para la población inmigrante<sup>23</sup> así como también encuestas de opinión, satisfacción, etc.

#### **4. ¿CÓMO DEBEN SER LOS INDICADORES Y EN PARTICULAR LOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL?**

Todas las aproximaciones a la metodología con indicadores coinciden en que los indicadores deben ser eficaces, válidos (que realmente midan lo que quieren medir), y relevantes<sup>24</sup>. En el ámbito jurídico y con carácter general, se suelen recoger otros atributos, así en 2002 la *International Comisión of Jurist*<sup>25</sup> añadía que fueran: objetivos (que consigan resultados similares si se aplican a situaciones comparables); Sensibles: (susceptibles de reflejar cambios sociales en situaciones particulares); Específicos: (apropiados para reflejar cambios sólo en relación con variables concretas y situaciones particulares); Accesibles y de uso fácil: (que sean capaces de recoger datos sin esfuerzos o gastos innecesarios). Existen además otros criterios, según el SMARP, deben ser: Significativos: Relevantes a la realidad abordada; Mensurables: Medibles en el entorno y el colectivo; Apropriados: Directamente relacionados con la actuación del proyecto, programa, intervención, etc.; Realistas: Acotados a las intervenciones; Posibles: Si un indicador puede ser definido/construido independientemente de la existencia de fuentes de verificación y contraste. Junto a estos

---

<sup>22</sup> [http://www.wodc.nl/images/1365\\_espanol\\_tcm44-80243.pdf](http://www.wodc.nl/images/1365_espanol_tcm44-80243.pdf) 14/05/2010.

<sup>23</sup> Study on Immigration, Integration and Social Cohesion, Focus Consultancy Ltd and Erasmus University Rotterdam, Faculty of Social Sciences. European Commission Employment & Social Affairs, DG, October 2005, p. 73.

<sup>24</sup> LATIESA, M., *Validez y fiabilidad de las observaciones sociológicas*, en García Ferrando, M., Ibáñez J.; F. Alvira (Comps.), *El análisis de la realidad social*, op. cit. MARTÍNEZ, R., *Los Indicadores Sociales como instrumentos de medida*, en VV. AA., *La sociedad: Teoría e Investigación Empírica*, CIS, Madrid, 2002.

<sup>25</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURIST, "Economic, social and cultural rights in practice: The right to health", Report 11/04, Parallel Meeting Geneva, 2002.

ideales generales, la integración social de las personas inmigrantes, el conocimiento sobre su realidad social, el grado en que se produce la integración, a quiénes afecta, en qué medida, etc. vendrá determinado por el análisis concreto en diversos espacios sociales (laboral, educacional, político etc.). A su vez, el logro particular en cada uno de estos ámbitos determinará y coadyuvará a los restantes, lo cual puede ser también objeto de medición. A estos ámbitos y sus relaciones prestaremos especial atención en los epígrafes siguientes.

Concretando el tema que nos ocupa, diferentes informes precedentes destacan la necesidad de contar con indicadores de resultado y no sólo estructurales, referidos a dispositivos y/o recursos de apoyo de políticas de integración, que puedan interpretarse en términos comparativos con la población autóctona y entre países, ser desagregados por edad, género o grupo de origen. Los indicadores deben tener una referencia específica en algunos ámbitos a la 2ª generación o descendientes. Asimismo, deben estar disponibles en fuentes de información fiables de carácter general, nacional, no exclusivamente de ámbito regional o local, fuentes que permitan un seguimiento permanente de la evolución o tendencia, y no sólo la medición en un momento dado.

Sobre las precauciones iniciales, un sistema operativo no debe trabajar con excesiva información porque se colapsaría y los esfuerzos para la búsqueda de información terminarían por agotar el sistema<sup>26</sup>. Así, cabe establecer prioridades de información coherente y necesaria. Los indicadores de proceso y resultados referidos a logros cobran un sentido especialmente idóneo en la gestión municipal como espacio de integración cívica, a pesar de la heterogeneidad (perfil cultural y laboral, tamaño del municipio, etc.) El número de concretos dispositivos institucionales y organismos de participación, así como cuántos recursos se destinan a la integración de inmigrantes son indicadores de la voluntad política. La tercera cuestión a la hora de proponer indicadores candidatos es la existencia de fuentes de verificación que sean fiables y permanentes para poder establecer un seguimiento en el tiempo. No es útil plantearse indicadores no verificables o cuya fuente (por ejemplo, primaria y subjetiva a través de encuestas) no esté disponible de forma permanente. Cabe distinguir entre indicadores inmediatos (disponibles en fuentes) e indicadores potenciales (algunos de ellos subjetivos y para los cuáles se deben construir fuentes de información).

---

<sup>26</sup> Como pone de relieve el informe 13 en [http://www.wodc.nl/images/1365\\_espanol\\_tcm44-80243.pdf](http://www.wodc.nl/images/1365_espanol_tcm44-80243.pdf) 14/05/2010.

## 5. EL MARCO TEÓRICO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES: CLARIFICACIÓN DE CONCEPTOS Y TÉRMINOS COMO PRIMER PASO DE LA INVESTIGACIÓN.

De lo visto arriba cabe retener cómo el concepto de indicador en el ámbito que nos ocupa ofrece un perfil sociológico (y no sólo sociológico jurídico) pero también más normativo que meramente estadístico y desde luego, no o no sólo económico. En ese sentido resulta de capital importancia la fortaleza del marco teórico previo donde nos movemos, la inevitable concepción normativa que subyace, así como la conceptualización clara y plausible de los objetos de medición. Aquí los indicadores no son "asépticos", sino que implican en una fase inicial modelos sociológicos<sup>27</sup>, jurídicos, sociales, morales de integración<sup>28</sup>. Esto queda patente de forma particular a la hora de manejar según qué definición de integración, según qué significado se de a la inclusión, a la ciudadanía, etc.<sup>29</sup> De cara al establecimiento de indicadores de integración debería partirse de la clarificación previa de *todos y cada uno* de los conceptos que vamos a manejar. Sin embargo, por comenzar con el primero de ellos, la definición de inmigrante, cabe advertir que salvo en algunos países de nuestro entorno su concepto no es estadístico; es decir, no está definido con claridad el colectivo para poder hacer seguimiento sobre su proceso de integración. La literatura referida a la integración social de los inmigrantes ofrece disparidad de criterios también para expresiones como "integración social". Como subrayan los informes previos a nuestra investigación, a la diversidad sobre definiciones de inmigrante, se suman diferentes políticas de integración que tienen que ver con los colectivos presentes en cada país. Así no es lo mismo la inmigración de nacionales de terceros países que han sido colonia del país receptor y que, presumiblemente, comparten lengua y parte de la cultura; que otros de países más distantes culturalmente del país receptor. Detengámonos en la primera cuestión ¿Quién es inmigrante?

---

<sup>27</sup> Así, también modelos, por ejemplo, el modelo weberiano que sirve a Aymerich para relacionar la efectividad de los derechos humanos con el grado de racionalización del derecho, en AYMERICH, I., *Sociología de los derechos humanos: un modelo weberiano...*, op. cit., p. 27 y ss.

<sup>28</sup> Y filosóficos, ESCOHOTADO, A., *Filosofía y metodología de las ciencias sociales*, UNED, Madrid, 2001. En otro sentido, MOYA, C., *Sistemas de indicadores sociales en la investigación sociológica*, Notas Críticas, en CAMPO, S. (Dir.): *Los indicadores sociales a debate*, Euramérica, Madrid, 1972.

<sup>29</sup> GARCÍA AÑÓN, J., "¿Hay derechos colectivos? Diversidad, "diversidad" de minorías, "diversidad" de derecho", en *¿Hay derechos colectivos?*, F.J. Ansuategui (Ed) Madrid, Universidad Carlos III, 2001, pp. 201-212. GARCÍA AÑÓN, J., "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas", *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Barcelona, Icaria, 2003, pp. 349-392.

## 5. 1 El inmigrante: Quiénes son las personas inmigrantes.

Hemos apuntado que los sujetos del estudio deben quedar definidos desde el inicio. Se necesita una definición operativa de inmigrante que lo distinga no sólo del nacional de acuerdo con la dialéctica más típica, sino también de la persona descendiente de inmigrantes, del comunitario y del extranjero. La terminología está poco unificada en fuentes oficiales: unas se refieren a inmigrantes y otras a extranjeros; ambas categorías aparecen con múltiples divisiones, según estatuto legal, procedencia comunitaria o no, tiempo de estancia, primera o segunda generación, etc. La normativa española sobre extranjería distingue entre nacionales, inmigrantes residentes e ilegales para establecer una jerarquía de derechos según el estatus político y administrativo de la persona. La sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984 formulaba esa triple distinción para señalar tres tipos de derechos: los propios de la dignidad humana que corresponden a toda persona; los derechos de modulación legal en función de tratados y leyes; los exclusivos de los nacionales, así derecho de sufragio y acceso a la función pública<sup>30</sup>.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración no plantea una definición exacta de inmigrante aunque asume que refiere personas no comunitarias. En nuestro entorno, la variedad casuística hace imposible encontrar una denominación común en la Unión Europea sobre quién es el sujeto de nuestro estudio. Tampoco parece necesario forzar la realidad creando definiciones poco funcionales a efectos del seguimiento de la integración. De manera pragmática los documentos europeos se refieren a inmigrantes como "personas nacionales de terceros países que residen en algún país comunitario". Un denominador común es considerar que inmigrante es, en Europa, aquella persona nacional de terceros países, coincidiendo con la definición funcional utilizada por la Comisión Europea. A veces cuando se habla de migración se alude a desplazamientos "a una distancia significativa y con carácter permanente". Naciones Unidas recomienda considerar el traslado de una persona que dure más de un año (...) para las migraciones internacionales, en todo caso, lo que parece caracterizar la actual inmigración hacia Europa es la vocación por la permanencia en el destino<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Desde dicha sentencia se ha dado una evolución en la doctrina constitucional en un sentido inclusivo, de forma que la clasificación tripartita inicial avanza hacia la titularidad por parte de los inmigrantes de todos los derechos constitucionales a excepción del artículo 23 CE: Vid., AJA, E., "Derechos y deberes fundamentales de los inmigrantes"; *Jornadas sobre políticas de inmigración y políticas de integración*, Barcelona, 1998.

<sup>31</sup> DE LUCAS, J., "La integración cívica: medidas para una ciudadanía inclusiva de los extranjeros", en *Boletín Fundación BBVA*, nº 17, II, 2009, p. 16. CHECA, J. C., ARJONA, A., *Inmigrantes entre nosotros*, Barcelona, Icaria, 1999, p. 33. GARCÍA VAZQUEZ, S., *El estatuto del extranjero en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

A menudo, el inmigrante se define *de facto* en forma negativa como *no ciudadano*, de ahí que desde el Consejo Europeo de Tempere de 1999 se acordará que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países que fueran residentes se aproximara al de los nacionales de los Estados miembros, decidiéndose acompañar la no-discriminación<sup>32</sup> con las garantías de derechos como el de residencia, protección frente a la expulsión, acceso al empleo, trabajo autónomo, formación en el trabajo, reconocimiento de títulos, asociación, afiliación, participación en la vida política, voto al Parlamento Europeo o el derecho a la libre circulación para estudiar y trabajar en la Unión Europea.

Sobre el grado de exclusión que deriva de esta peculiar condición, la de no ciudadano, y aunque no es este el lugar para tratar la difícil justificación premoderna de la diferencia de títulos para el reconocimiento de derechos entre ciudadanos y extranjeros, la investigación con indicadores sí puede tener en cuenta las más relevantes aportaciones teóricas críticas al respecto, así en un plano filosófico jurídico y político más general, no se puede soslayar la denuncia que entre otros autores han elevado Habermas, Vaca, Ferrajoli o Barcellona acerca tanto de la forma en que el mito moderno de la identidad funciona también como mecanismo de exclusión, como la manera en que fenómenos como el nuevo orden económico y político internacional junto al impacto de la transformación de la inmigración procedente del tercer mundo y del este de Europa, el incremento del racismo, la xenofobia, etc. afectan decisivamente al núcleo del vínculo social mismo y por ende a la integración social de la persona inmigrante. En este punto, indicadores subjetivos que indaguen en la percepción del racismo, la xenofobia, la hostilidad o el rechazo de la sociedad de acogida serán necesarios para aproximarnos al estado real y a la evolución de ese vínculo social entre inmigrantes y población autóctona. Igualmente la asunción de una teoría explicativa de ese fenómeno complejo que es la inclusión (y su reverso, como exclusión) es posible incorporar a la medición una tipología más sofisticada, así, por ejemplo la que le sirve a Pastore siguiendo los trabajos de Hammar, Bauböck, Balbo, Leca, Costa-Lascoux o Wihtol der Wenden para describir las "zonas intermedias" que dan lugar a situaciones de penumbra desde el punto de vista de la certeza en la definición del *status* jurídico de las personas. La sofisticación teórica del objeto de estudio a partir de la díada inclusión-exclusión, puede usarse para rendir cuentas de la integración de forma más matizada.

---

<sup>32</sup> GARCÍA AÑÓN, J., "Garantías jurídicas frente a la discriminación racial y étnica de los inmigrantes examen de la aplicación de la agravante por motivos racistas", Calvo González, J., (Coord.) *Libertad y Seguridad la fragilidad de los derechos*. Actas de Comunicaciones de las XX Jornadas SFEJP 11 y 12 de marzo de 2005, Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, Málaga, 2006, p. 61 – 82.

Efectivamente, la complejidad de las fronteras entre ciudadanos y extranjeros como categorías de cierre social (dicotomía funcional para el supuesto del estado-nacional) puede hacer interesante combinar en una aproximación sociológica los criterios de ciudadanía e integración, así, y siguiendo a Hammar diferenciar cuatro tipos de situaciones entre las categorías de ciudadano y extranjero: ciudadanos integrados, ciudadanos no integrados, no ciudadanos integrados y no ciudadanos no integrados.<sup>33</sup>

No podemos concluir este cuadro de correspondencias entre marco teórico y sistema de medición, sin referirnos a la incidencia en el diseño de los indicadores de esa particular norma informadora, susceptible de cumplimiento gradual o en parte (y no de forma *all or nothing* por decirlo con Dworkin) que son los principios. Efectivamente, si los principios informan el resto de normas, en relación con su contenido, interpretación, etc. aquí la prioridad correspondería al principio de igualdad. El investigador debe partir de unos presupuestos sociales (como es la proyección del principio de igualdad) para informar el diseño de los indicadores. Si medimos la integración de personas que están en situación o riesgo de exclusión cabe indagar en el nexo entre ciudadanía y exclusión observado desde el principio de igualdad, así desde el recordatorio de Walzer acerca de que cómo la existencia social consiste en poder tomar parte en la distribución de bienes.

Este problema previo de la investigación se puede plantear ya en relación con esos dos órdenes que ponía de relieve De Lucas: de un lado desde las categorías de cierre ciudadano / extranjero, la confusión entre pertenencia (nacionalidad) y ciudadanía, que permite establecer una *exclusión institucional y justificada*, la de los extranjeros. De otro lado, desde la fuente de exclusión: "(...) que en el interior del grupo, padecen de hecho quienes, perteneciendo a él, son apartados de la distribución de bienes por la hegemonía de alguno de los principios sucesivamente elegidos para tal adjudicación: el mercado, el mérito, la necesidad"<sup>34</sup>. Sobre lo primero podrían incidir indicadores estructurales, por ejemplo trámites administrativos de lo que llamamos "regularización", condiciones y requisitos demandados por el estado receptor para el reconocimiento de la

---

<sup>33</sup> Como apunta con ironía Javier de Lucas, "apurando las cosas, en un país de la UE como España podríamos hablar de otra categoría, la de superciudadanos integrados (los ciudadanos europeos de países del norte, como Alemania, Francia, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca, que residen en nuestro país como jubilados de lujo –en Alicante, en Mallorca, en Málaga-) aunque aquí la nota de integración no se refiera por lo general a la integración cultural. DE LUCAS, J. Europa ¿convivir con la diferencia? (Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías), Madrid, Tecnos, 1992. DE LUCAS, J., "Un test para la solidaridad y la tolerancia: el reto del racismo", Sistema, 106, 1992, pp. 13-28.

<sup>34</sup> "Aunque mejor sería decir un tipo de extranjeros (los inmigrantes extracomunitarios pobres para ser claros)". DE LUCAS, J., "Derechos sociales de los inmigrantes: ciudadanía y exclusión", op. cit., p. 309.

ciudadanía. Sobre la segunda cuestión, indicadores de proceso y resultado sobre puestos y empleos acordes con la cualificación y con los estudios de los inmigrantes, echarían una luz sobre avances y retrocesos en este ámbito fundamental de la inclusión que ha de ver con el acento que ponía Amartya Sen en el desarrollo de las capacidades y la calidad de vida<sup>35</sup>. El diseño de una meritocracia abierta (también en el diseño de los méritos y la currícula) puede permite una inclusión racionalizada (según los clásicos parámetros weberianos), hacer verdad esa fórmula universal meritatoria de raigambre lockeana como fórmula legítima de ascenso social (el mérito como suma de inteligencia o esfuerzo) pero también convertirse en una suerte de exclusión difusa que impide el desarrollo de inteligencias invisibilizadas.<sup>36</sup> Aquí el investigador de la integración podría atender a la posibilidad de acceso a la administración pública (otro indicador estructural) o al porcentaje de inmigrantes que logran acceder a puestos acordes con estudios, formación, preparación o expectativas través de la contratación privada (un indicador de proceso).

## 5.2 La integración: Qué es la integración social.

Si el concepto de inmigrante planteaba problemas operativos (que quizás no fueran más allá de lo metodológico), el concepto de integración supone añadir a las dificultades derivadas de la lógica ambigüedad del término, una serie de cuestiones teóricas y propositivas que se derivan de las distintas expectativas depositadas en el mismo. Efectivamente, existen muy distintas concepciones y prácticas a las que se denomina integración<sup>37</sup>. Como ejemplo del carácter dúctil y poco pacífico del término "integración" encontramos las objeciones que apuntan a la amenaza de asimilacionismo y aculturación bajo una suerte de hegemónico cultural (a menudo un precio a pagar por la igualdad de trato) a la vez que encontramos distintas alternativas terminológicas. Así se ha dicho que el término justo para referirse a los inmigrantes, más aún que integrar, o incluso que el propuesto por Harper y Zapata<sup>38</sup>, *acomodar*, es el de *incluir*.

---

<sup>35</sup> NUSSBAUM, M. C. SEN, A., (Comps.), *La calidad de vida*, FCE, México, 1996.

<sup>36</sup> He tratado esta cuestión en GARCÍA CÍVICO, J., "La difusa discriminación por el mérito: genealogía y desarrollo", *Anuario de Filosofía del Derecho XXIII*, Madrid, 2007, pp. 309- 336.

<sup>37</sup> Como señala Francisco Torres, "dadas sus connotaciones progresistas, políticamente correcto y simpático, se utiliza el término integración para referirse al proceso de inserción social de los inmigrantes que se desea legitimar. Y en nuestro mundo, como en el de Alicia, quien tiene poder dice lo que son las palabras, les da contenido" TORRES PÉREZ, F., "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras", <http://www.pensamientocritico.org./francisc.htm>.

<sup>38</sup> Vid., ZAPATA-BARRERO, R., "La relació entre els immigrants i les Administracions: onze temes bàsics per a debatre polítiques d'integració", *Papers de la Fundació Rafael Campalans*, nº 122, Barcelona, 2000. ZAPATA-BARRERO, R., "La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos", *Derechos Sociales de los*

En este punto, se quiera o no, la propia la elección de indicadores de integración (escogemos un número finito de ellos) supone tomar partido en las diferentes conceptualizaciones y corolarios de la misma. Así, por ejemplo, se toma partido en el debate sobre si la clave de la integración (sea como acomodación, inclusión, etc.) reside en los derechos sociales o en los políticos. El mayor o menor énfasis en indicadores pregunten por derechos socioeconómicos frente a indicadores que indaguen en derechos políticos, y a contrario, supone, querámoslo o no una apuesta determinada. En este punto particular, la solución a esa suerte de *quid* de la integración, no es, como cabe suponer sencilla. Como observa De Lucas podría pensarse que si definimos la inclusión, en términos de *empowerment*, el test (aquí en forma de indicadores) no lo constituirían tanto los derechos sociales (*auténtico test de inclusión* del inmigrante a decir de Añón<sup>39</sup>) sino los de participación política, pero aún siendo éstos el último escalón de la inclusión, "los derechos sociales son decisivos porque constituyen una condición *sine que non* de la misma".<sup>40</sup>

La definición previa de la integración es, definitivamente, un primer paso ineludible. Si hay una precaución inicial a la hora de conceptualizarla es la de admitir que la integración es multidimensional y compleja. Debemos evitar, por limitadora, una definición de integración que soslaye la complejidad de ese proceso pero al mismo tiempo determinar unas dimensiones básicas como definición de trabajo operativa-pragmática<sup>41</sup>.

Sobre el punto de partida y como no hay forma de abordar la integración sin un marco teórico y propositivo previo, es aquí donde la investigación debe recoger también un modelo normativo en relación con las distintas concepciones de integración, de inclusión, de ciudadanía, etc. Esto es así, porque como hemos señalado, el diseño de los indicadores variará según si se sigue una concepción estrecha de la integración o si se recoge una más ambiciosa. Los indicadores varían si seguimos un modelo de integración reducido, así uno afín al paradigma económico en las coordenadas de un neoliberalismo que encuentra suficientes las garantías formales de no discriminación y apropiado el enfoque de la inmigración desde el punto de vista de la coyuntura del mercado de trabajo de la sociedad

---

*inmigrantes*, ed. M<sup>a</sup> J. Añón (Ed.), Colección Derechos Humanos, Tirant lo Blanch-Servei de Publicacions Universitat de Valencia, 2003.

<sup>39</sup> AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup>. J., "El test de la inclusión: los derechos sociales", en *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, coord. A. Antón, Madrid, Talasa, 2000, pp.148-191.

<sup>40</sup> DE LUCAS, J., "Derechos sociales de los inmigrantes: ciudadanía y exclusión", op. cit., 319.

<sup>41</sup> ATKINSON, T.; CANTILLON, B.; MARLIER, E.; NOLAN, B.; VANDENBROUCKE, F., *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 240 p.

de acogida, o si, por el contrario, tomando los derechos en serio por decirlo con Dworkin, se apuesta por una ciudadanía inclusiva y cosmopolita, un modelo universalista vertebrado por una verdadera participación social y política según un modelo de democracia deliberativa. En este sentido, suscribimos la opción señalada por De Lucas, en relación a cómo la *integración cívica* se presenta como un marco propositivo adecuado. Un marco deudor de los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, "parece la concepción normativa más coherente para la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva que extienda a los inmigrantes no solo las libertades negativas y la seguridad jurídica –es decir, la garantía del estado de Derecho-, y los derechos sociales, es decir, la garantía del estado de bienestar-, sino también los derechos políticos, es decir, la garantía del Estado democrático"<sup>42</sup>. En esas coordenadas, para Torres, siguiendo a Giménez y Malgasini, cabe entender la integración como proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad española en igualdad de condiciones, derechos y deberes, con los nacionales, mediante el cual puedan llegar a ser participantes activos de la sociedad de acogida, conformando también la vida social, económica y cultural, sin que se les imponga el "precio" de la renuncia a su cultura de origen<sup>43</sup>.

La apuesta por un marco propositivo en términos de ciudadanía inclusiva exige indicadores que interroguen no sólo sobre la ausencia de normas no discriminatorias, sino también sobre la faceta prestacional de los derechos, y no sólo de los sociales, sino también de los culturales, de las libertades públicas, civiles y políticas, es decir aquellos derechos a menudo considerados bajo la rúbrica de "negativos". A esta cuestión nos referiremos en un epígrafe posterior.

A pesar de todos estos retos y dificultades a la hora de obtener un consenso sobre qué es una integración exitosa, podemos decir que al menos podemos contar con una suerte de "tierra firme", unos presupuestos materiales y procedimentales recogidos en toda la normativa al respecto. En primer lugar, como "tierra firme" es posible convenir en que la integración social forma parte de una política de integración más general. Como recogen Nair y De Lucas en diferentes lugares,<sup>44</sup> los aspectos básicos que debe incluir una política de

---

<sup>42</sup> DE LUCAS, J., "La integración cívica: medidas para una ciudadanía inclusiva de los extranjeros", op. cit., p. 16. Vid. DE LUCAS, J., "Contra el racismo institucional", en VVAA., *Neoliberalismo vs. democracia*, Madrid, ed. La Piqueta, 1998, pp. 328-353. DE LUCAS, J., "¿Qué significa tomar en serio los derechos de las minorías?", *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, volumen I*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1999, pp. 13-32.

<sup>43</sup> TORRES PÉREZ, F., "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras", op. cit., p. 2.

<sup>44</sup> DE LUCAS, J. "El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo", en *El vínculo social: Ciudadanía y Cosmopolitismo*, ed. J. De Lucas, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001., p. 11-27. DE LUCAS, J., "Política de inmigración: 30 propuestas", *Claves de Razón Práctica*, nº 121, abril 2002, pp. 32-36. DE LUCAS, J., *Globalització i*

integración son: una gestión de flujos migratorios, una política de cooperación con los países de origen y una política de integración social. Si la gestión de flujos debe respetar los principios del Estado de Derecho y equiparar en derechos como requisito de lo que apuntamos como ciudadanía inclusiva, y la política de equiparación debe contener un programa de codesarrollo que asocie países de recepción y países de origen para transformar la inmigración en un factor de desarrollo para todas las partes, las política de integración social como cuestión política con mayúscula aluden a un desafío complejo sobre el que se ha llegado también a algunos (no muchos) puntos de consenso. Detengámonos ahora en éstos.

a) La integración es valiosas y deseable: Si hay algo claro en el punto de partida, una afirmación explícita y compartida en las políticas europeas es que la integración es buena, valiosa en sí misma, deseable y necesaria. Que sea valiosa en sí misma y no de forma instrumental (por ejemplo en relación con determinadas necesidades del mercado laboral, recaudación en seguridad social, demografía del país de acogida etc.) abre el abanico de indicadores candidatos a medir una integración que desborda ya y de forma definitiva los límites de una visión reduccionista según una versión, mal llamada *pragmática*, centrada en la coyuntura del denominado "mercado laboral". Aún así, que el carácter valioso de la integración sea un punto teórico firme, no impide observar una excesiva ambigüedad y no pocas contradicciones en el diálogo europeo<sup>45</sup>. Entre estas, la primera se da entre los mandatos constitucionales en relación con la dignidad (artículos 10. 1 y 10. 2 CE) y la realidad de una normativa que en relación con el reagrupamiento familiar, ha dado lugar a directivas de retorno calificadas, creemos que justamente como "de la vergüenza", contradictorias en términos jurídicos y moralmente en las antípodas de ese modelo de integración valiosa que los indicadores pueden denunciar como mera retórica.

b) La integración es bidireccional: En el caso de España aunque se está lejos de contar con una concepción acabada sobre qué es la integración sí que se comparten concepciones sociológicas sobre principios rectores. Así en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de Inmigrantes se alude a un proceso bidireccional e integral de responsabilidad compartida como elemento transversal de las políticas generales.

---

identitats. Claus polítiques i jurídiques, Barcelona, CETC-Pòrtic, 2003 (trad. cast. Icaria). DE LUCAS, J., "Sobre la integración de fenómeno migratorio en las políticas de cooperación al desarrollo", Working Papers/Munduan, Bilbao, nº 6, 2003.

<sup>45</sup> Vid., DE LUCAS, J., DÍEZ BUESO, L., *La integración de los inmigrantes*, CEPC, Madrid, 2006.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha elaborado en los últimos años varios Dictámenes<sup>46</sup> para que la integración sea un aspecto esencial de las políticas europeas de inmigración y asilo, impulsando la participación de las organizaciones de la sociedad civil como actores fundamentales de las políticas de integración. En ellos se insiste en un *enfoque holístico* que requiere para la integración un diálogo cultural como elemento fundamental. Igualmente el CESE considera la colaboración activa de la sociedad civil y los interlocutores sociales como un elemento esencial en la promoción de las políticas europeas sobre integración<sup>47</sup>. Los informes presentan coincidencias explícitas con las declaraciones del Consejo (14615/04) y de la Comisión Europea (Agenda común para la integración. Estructura para la integración de ciudadanos de terceros países en la UE; 389, 1 de septiembre de 2005) cuando describen la integración de la inmigración como un proceso bidireccional en el que ambas partes, inmigrantes y sociedad de acogida, se encuentran implicadas.

El resultado de este proceso sería la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política del inmigrante en condiciones de igualdad de trato y oportunidades<sup>48</sup>. Esto supone, en primer lugar que el gobierno de la sociedad de acogida debe garantizar los derechos formales de los inmigrantes de manera que éstos puedan participar formal y materialmente en la vida socioeconómica, cultural y civil, etc. obviamente la responsabilidad no es sólo de los poderes públicos. Alcanza a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y sociedad civil. De otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida<sup>49</sup>, participando activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad. Se deben medir las distintas oportunidades ofrecidas por la sociedad receptora, convertida en sociedad de acogida, al inmigrante para familiarizarse con la lengua, los valores básicos y las costumbres<sup>50</sup>. Esta interacción

---

<sup>46</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21.3.2002 sobre el tema "La inmigración, la integración y la sociedad civil organizada" (DO C 80 de 30.3.2004); 10/11.12.2003 sobre el tema "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Social y Económico Europeo y al Comité de las regiones sobre inmigración, integración y empleo" (DO C 80 de 30.3.2004).

<sup>47</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 13/14.9.2006 sobre el tema "La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil", (DO C 318 de 23.12.2006) ponente: Sr. Pariza Castaños.

<sup>48</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo. Bruselas, 3.6.2003

<sup>49</sup> Cabe matizar aquí, que sin dar por supuesto que la sociedad de acogida está integrada en sus propios valores.

<sup>50</sup> "Manual sobre la integración". Comunicado de prensa. Sesión n.º 2618 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior". Bruselas, 19 de noviembre de 2004, p. 11-16

no aspira a una mera coexistencia de grupos étnicos, más o menos cerrados, cuya interacción se reduce a cruces mercantiles. La bidireccionalidad se da bajo un concepto de integración no multiculturalista sino *intercultural*. En este punto, un buen indicador de una integración exitosa debería atender también a la forma en que la sociedad de acogida, una sociedad receptora que ni antes, ni durante, ni después del proceso de integración ha sido culturalmente homogénea, se modifica, varía, si no queremos admitir que se *enriquece*. La modificación, adaptación etcétera de la sociedad de acogida irá más allá de gráficas, y en nuestra opinión, perfectamente legítimas variaciones en el paisaje urbanístico (así a modo de ejemplo, los minaretes de las mezquitas).

c) La integración como "inclusión". Reverso de la exclusión: Otro punto de consenso es que las políticas de integración tienen como fin acabar o impedir la exclusión<sup>51</sup>. En este sentido, si entendemos la integración como inclusión y ésta como reverso de la exclusión, resultan pertinentes para diseñar un aparato de indicadores, algunas nociones elementales sobre ese fenómeno, el de la exclusión, entendido como hecho social global relacionado con las formas (y fórmulas) de identidad y ciudadanía moduladas en la fase de globalización en la que se enmarca temporalmente la investigación. Entre nosotros, ha sido Javier de Lucas quien más ha insistido en distintos lugares en cómo la dimensión de globalidad que ha cobrado la exclusión permite entender ésta como una suerte de "negativo" de los derechos humanos<sup>52</sup>. Es el principio de injusticia cobrando una *forma de daño* que llamamos exclusión, según los términos de Luís Villoro.

En este punto, pueden resultar también oportunos para sofisticar el aparato de indicadores los análisis de Castel que encaran la exclusión no como estado sino como *proceso* dinámico de diferenciación social que desvertebra las sociedades (la sociedad objeto de nuestro estudio) mediante tres grados distintos de cohesión social: (1) la integración; (2) la vulnerabilidad como enfriamiento del vínculo social producido por la conjunción de dos factores: la precariedad en el empleo y la fragilidad de los soportes relacionales; y (3) la exclusión como ámbito de marginalidad y desafilación donde culmina el proceso de exclusión manifestándose en situaciones límites de marginalidad y aislamiento social. Entendida la exclusión como proceso, los indicadores deberán reflejar los vectores de esa dinámica cabiendo aconsejar aquí indicadores procesuales acordes con la naturaleza también procesual de la exclusión. Las fronteras entre la

---

<sup>51</sup> RAYA DÍEZ, E., *Indicadores de Exclusión Social: Una Aproximación al Estudio Aplicado de la Exclusión*, Bilbao, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2006.

<sup>52</sup> DE LUCAS, J., "Derechos sociales de los inmigrantes: ciudadanía y exclusión", en AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup> J.; GARCÍA AÑÓN, J., (Coords.) *Lecciones de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 306 y ss.

situación de legalidad e ilegalidad en función de contar o no con un permiso de trabajo vigente (a menudo precario y sujeto a renovación) supone la necesidad de sofisticar en este punto el aparato de medición.

Igualmente, si no es correcto plantear teóricamente la exclusión bajo las únicas coordenadas "paro/ exclusión", tampoco será correcto limitar los indicadores referidos al ámbito "empleo" bajo la cuestión de si el inmigrante se halla en situación de alta en la seguridad social sino ampliarlo en este ámbito concreto tanto a tipos de contrato, duración, sectores, etc. como a formación y expectativas. En todo caso, se imponen candidatos a indicadores que refieran no sólo trabajo, sino también a lo que en términos de Foucault denominamos *círculos de micropoder y de macropoder*, así identidad familiar, círculo cultural, redes de participación política, etc.<sup>53</sup> que observen la inclusión pero también la incidencia, fortaleza o debilidad de los mecanismos de exclusión.

d) La integración como proceso asimétrico (notas sobre el *inintegrable cultural*): Un último punto de consenso refiere la relación interdependiente pero asimétrica entre la sociedad de acogida y la población inmigrante. La interacción entre estas dos partes desiguales en términos de poder económico y de recursos, pero sobre todo de *poder político* determina la dirección y los resultados del proceso de integración. Antes de la medición y a la hora del diseño de los indicadores, se debe partir del hecho de que la sociedad de acogida tiene más poder, su estructura institucional y su respuesta a los recién llegados son más decisivas para el proceso de integración que el propio esfuerzo individual del sujeto inmigrante. La sociedad receptora tiene una posición dominante no sólo por el factor numérico o por dictar la normativa legal que regula la misma integración, también por el imaginario identitario que le da cohesión y legitimidad<sup>54</sup>. Por lo tanto, los procesos de integración no sólo se producen a nivel del inmigrante individual, cuya integración se podría medir en términos de participación pública, alojamiento, trabajo y educación, adaptación sociocultural, etc., sino también a nivel público y colectivo exigiendo la adaptación de espacios e instituciones, así como el sacrificio de actores empresariales, institucionales, etc. Los indicadores deben, pues, apuntar también al esfuerzo para adaptar las normas bajo el presupuesto de una igualdad enfocada como igualdad desde la diferencia.

---

<sup>53</sup> DE LUCAS, J., "Derechos sociales de los inmigrantes: ciudadanía y exclusión", op. cit., p. 320 y ss.

<sup>54</sup> TORRES PÉREZ, F., "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras", op. cit., p. 3. He tratado la cuestión de la incidencia del imaginario en GARCÍA CÍVICO, J., "El bosque desde la villa. Imaginario social o Imagen jurídica. Notas sobre la relación seguridad y libertad", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, 2009, pp.

La asimetría del proceso de integración resulta un buen lugar para situar lo que diversos autores, con grandes diferencias en la intención del discurso, llaman el "inintegrable cultural".

La inintegrabilidad cultural es uno de los fobotipos, extendido no pocas veces desde las propias instituciones del Estado, que socavan las posibilidades tanto de la integración como de la ciudadanía inclusiva que apuntábamos atrás. Junto a la asociación entre incremento de inmigración y delincuencia y la insostenibilidad para el estado de bienestar del coste que implican los inmigrantes, el inintegrable cultural es una de las piezas maestras de la vieja y simplista política del miedo que presenta al inmigrante como amenaza<sup>55</sup>. Tal noción se ha centrado, sobre todo, en las diferencias religiosas que supone la inmigración procedente de países islámicos. Se extiende la idea que el mantenimiento de la cultura y fe islámica por parte de inmigrantes de países musulmanes constituye una obstáculo para su integración cuando no una amenaza para la sociedad receptora. Resulta evidente el error en este tipo de juicios, apoyados como ponía de relieve Ignasi Álvarez en la presunción de que la sociedad receptora es culturalmente homogénea<sup>56</sup>, transidos de esencialismos culturales, reacios o miopes a ver la complejidad del objeto de su crítica (heterogeneidad que alcanza la disidencia y crítica interna, adaptabilidad, etc.), que estigmatizan al inmigrante como mero vector expresivo de su cultura. El carácter inintegrable de estos inmigrantes es algo socialmente construido. El inmigrante musulmán resulta especialmente vulnerable a la actitud de la población de acogida. Como señalaba Francisco Torres, "que una distancia considerada, definida en términos lingüísticos, de costumbre o religión, sea considerada mayor o menor, peligrosa o poco relevante para la integración, depende también del grado de apertura o cierre del código identitario de la sociedad receptora que, no olvidemos, ocupa una posición hegemónica; de su etnocentrismo, de las tradiciones políticas y culturales de tratamiento de la diversidad; del grado de tensión con que se vivan las diferencias internas y de cómo se considera que los recién llegados puedan afectar."<sup>57</sup> La integración debe suponer un reajuste cultural – identitario de las dos partes: sociedad receptora/ colectivos de inmigrantes. Dicho acomodo a la nueva situación modifica las pautas, criterios y valores culturales, en unos casos por cambio y adaptación de lo considerado *propio* por cada tradición cultural, en otros porque dicha tradición se

---

<sup>55</sup> DE LUCAS, J., "Modelo Blade Runner", *Le Monde Diplomatique*. Edición española, febrero 2003.

<sup>56</sup> ÁLVAREZ, I., "La construcción del inintegrable cultural", *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos?*, Madrid, Talasa, 2002.

<sup>57</sup> TORRES PÉREZ, F., "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras", *op. cit.*, p. 15.

transforma por la relación y mestizaje con las otras tradiciones culturales.<sup>58</sup>

La cuestión es que sólo cambiarían los indicadores. El indicador debería atender a la intervención en aspectos simbólicos, ideológicos y discursivos a través de la inclusión en los currícula de una visión positiva de las otras culturas y de la misma interculturalidad (así a través de la extrañamente controvertida *Educación para la ciudadanía*), si se educa en unos mínimos valores de convivencia, o, en relación con los medios de comunicación, si se crea un clima de opinión favorable o al menos no abiertamente xenófobo. Dado un número relevante de inmigrantes musulmanes, algunos de estos indicadores deberían apuntar al número de mezquitas en relación con la población, trámites y agilidad de los mismos para la concesión de licencia de apertura, (sin segregación socio-espacial) peticiones y disponibilidad de alimentos halal en espacios públicos (y privados), empresas que han ajustado la jornada laboral al Ramadán, etc. estas demandas no revelan una escasa volunta de integración, sino evidentemente, más bien a contrario, una voluntad de integrarse o *incluirse* en la sociedad sin la pérdida de las señas culturales que consideran importantes dada la vocación de permanencia y de convivencia.

En definitiva, a pesar de los problemas de concreción, la investigación puede partir de unos presupuestos sólidos: la integración es valiosa en si misma, bidireccional, inclusiva y no excluyente y se da en un proceso colectivo, asimétrico e interdependiente con la sociedad de acogida. Los indicadores deben medir la inclusión también como esfuerzo de adaptación de la sociedad receptora. A estos presupuestos podemos añadir el acuerdo sobre los ámbitos donde se debe producir la integración.

### **5.3 El ámbito de lo social: espacios relevantes de la integración social de la persona inmigrante.**

Hemos apuntado atrás cómo la integración no es simplemente la apertura formal a un sistema común de derechos y deberes (por mucho que esta sea una condición necesaria o su positivación un presupuesto de integración como vimos al hablar de indicadores estructurales). Desde una perspectiva amplia, el éxito de la integración se suele identificar con el logro obtenido por la población inmigrante en aquellos espacios de la vida cotidiana críticos para procurar una vida digna (educación, cultura, empleo, etc.). Este proceso dura años, en muchos casos hasta después de adquirida la ciudadanía e incluso hasta la segunda o tercera generación y los indicadores deberán desagregarse según estas variables. Tras una etapa de llegada donde cabe recordar los derechos fundamentales de

---

<sup>58</sup> Ibid., pp. 13-14.

la persona inmigrante no dependen de la condición de regularidad administrativa, la integración es un proceso lento, multidimensional, complejo e inclusivo. A su vez, la integración como proceso inclusivo no se agota en el reconocimiento de derechos socioeconómicos sino que alcanza a cada uno de los espacios sociales. Descartada, por reductora, la visión que limita al espacio del empleo la cuestión de la inclusión, un sistema de indicadores deberá ser sensible, pues, también a lo que Balibar llama "fronteras interiores": aquellas que se dan en relación con la ciudadanía<sup>59</sup> y a cómo la exclusión que resulta de la condición de no- ciudadano se traduce en una suerte de no-sujetos, o sujetos prescindibles<sup>60</sup> más allá del ámbito laboral. La posibilidad o no de integrarse en la sociedad, como señalaban los diferentes análisis de Walzer, Dahrendorf, Ferrajoli o Castel, el problema previo desde donde abordar el grado de inclusión. La ciudadanía mutada desde su origen moderno como título de inclusión e igualdad hasta la actualidad en la que opera como factor de exclusión y discriminación<sup>61</sup>. Y en este punto, un consenso generalizado por parte de teóricos, sociólogos, planificadores sociales y responsables políticos es avanzar en definiciones operativas sobre integración de inmigrantes a partir de la identificación de los ámbitos, áreas, o dimensiones básicas para la integración social. El Comité de Expertos para la Integración y las Relaciones Intercomunitarias del Consejo de Europa identificaba ocho áreas fundamentales de la integración: empleo, educación, vivienda, atención sanitaria, nutrición, información y cultura. Dentro de cada uno de estos ámbitos se proponen diferentes indicadores. En la Agenda Común para la Integración de los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea (Comunicación de la Comisión al Parlamento del 01/09/2005), se daban una serie prioridades que el Plan de Ciudadanía e Integración español identificaba en 13 áreas principales: Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios Sociales, Salud, Infancia y Juventud, Igualdad de trato, Mujer, Participación, Sensibilización y Codesarrollo. El informe de España priorizaba 3 ámbitos principales: Empleo-Formación, Educación y Vivienda introduciendo la perspectiva de género de forma transversal. Aún así, en nuestro país aún no existe un sistema definitivo de articulación de ámbitos e indicadores (verificación de fuentes fiables y contrastación permanente de información) salvo en el ámbito de la educación donde se utiliza el

---

<sup>59</sup> Esto es, el aparato de indicadores debería medir el acceso a cada uno de los espacios relevantes de la integración como forma de participación ciudadana. En el "Manual sobre Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales" de la Comisión Europea en 2004, se destinaba un capítulo al ámbito de la participación ciudadana, entendiéndose que éste es un espacio clave para favorecer el sentido de pertenencia, el diálogo intercultural y la cohesión social.

<sup>60</sup> WALZER, M., "L' esclusione, l' ingiustizia e lo stato democratico", *Micromega*, 1992, pp. 100-101.

<sup>61</sup> FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 32.

Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, basado en el sistema internacional de indicadores de la educación (INES)<sup>62</sup>. Entre los ámbitos referidos con más frecuencia se encuentran: a) trabajo, empleo y seguridad social; b) educación; c) salud; d) vivienda; e) servicios sociales; f) conocimiento básico del idioma, historia e instituciones; g) adhesión a valores; h) acceso a instituciones y servicios públicos; i) interacción entre inmigrantes y ciudadanos y diálogo intercultural, redes sociales, participación en la sociedad civil; j) participación en el proceso democrático y en formulación de políticas especialmente a nivel local; k) actitudes de la población; l) medios de comunicación.

Observando las propuestas precedentes, existe coincidencia en considerar prioritarios el empleo y educación, así como la vivienda y el uso de la lengua del país de acogida. El empleo se traduce en ingresos estables y cobertura de necesidades vitales, funciona como presupuesto para el ejercicio de los derechos que indican una inclusión exitosa, produce una estabilidad social y no puede haber sistema de integración que no lo contemple. Pero esa estabilidad social no acaba en la contratación. Indicadores de proceso atentos a la progresiva adjudicación de plazas conforme a la preparación con la que se llega o que se consigue en el país de acogida significa tomarse en serio, la advertencia de Walzer, entre muchos otros, sobre la exclusión de los que "participan sólo en una mínima parte en el bienestar (...) expulsados de las mejores escuelas, llevan por todas partes el signo de los perdedores."<sup>63</sup> Efectivamente, los derechos que han de ver con la satisfacción de necesidades básicas funcionan como un *prius* en el presupuesto más general al que aludíamos, con Hannah Arendt, el *derecho a tener derechos*. Aún así no puede haber inclusión exitosa que se quede allí.

Según la tipología propuesta por Castells<sup>64</sup> que distingue entre trabajadores "genéricos" y "autoprogramables", los inmigrantes extracomunitarios representan el paradigma de trabajador "genérico", que no aporta sino su capacidad bruta de trabajo, reemplazables, "desechables", perfectamente fungibles, sin la cobertura de seguridad y cohesión que proporciona la ciudadanía,

---

<sup>62</sup> Para la detección de indicadores en España el Informe (...) llevó a cabo una revisión de 23 documentos oficiales (Planes o programas e informes estadísticos), de los cuáles se desprendían numerosos indicadores, algunos objetivamente verificables y otros no. Se detectaron, en total, 226 indicadores en diferentes áreas: Empleo/Formación: 105; Educación: 51; Vivienda: 27 y Género: 43. De ellos: 91 son explícitos. Están considerados expresamente como indicadores. 117 son implícitos y por ello han sido reformulados; 18 son posibles, se podrían construir.

<sup>63</sup> Así reproducimos exclusiones internas del mundo antiguo: los sin-derechos, sin-poder, los marginados. WALZER, M., "L' exclusione, l' ingiustizia e lo stato democratico", op. cit., p. 100.

<sup>64</sup> CASTELLS, M., *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 1997. CASTELLS, M., *Fin de milenio*, Madrid, Alianza, 1998.

renuevan las categorías de ciertas relaciones laborales premodernas, (jornaleros, chachas, etc.), ilustran la segmentación étnica del mercado o una estructura social etnificada. Una estructura que observada desde los indicadores de movilidad social ascendente exhibiría el riesgo de cronificación<sup>65</sup> como obstáculo para la integración.

La inclusión pasa por el análisis del ejercicio de toda la tipología de ese haz de derechos y obligaciones que es propio de la persona jurídica. Al investigar su efectividad repensamos la naturaleza de los derechos en relación con la faceta prestacional.

#### **5.4 Repensar la naturaleza de los derechos por sus indicadores.**

Aunque hemos apuntado que el enfoque normativo no es el único desde el que afrontar la integración social, sí que parece una primera referencia obligada. El marco teórico previo a la investigación refiere a su vez el marco normativo y se quiera o no, dentro de este refiere una determinada forma de entender el derecho<sup>66</sup>.

Cuando se aproxima a la efectividad de las normas el investigador se da cuenta de que su promulgación formal casi nunca es una condición suficiente para el ejercicio real de los derechos y libertades que estas reconocen. En la medida en que el investigador se aproxima a la realidad de la integración sucede que no le bastan los indicadores estructurales que dan cuenta del marco de los derechos,<sup>67</sup> necesita acudir a indicadores de resultados que apunten a ejercicios y logros en relación con estos. Presumiblemente constará que determinado derechos quedan sin ejercicio real a pesar de su reconocimiento formal. Y esto sucede a menudo en derechos históricamente calificados como negativos. Pensemos en el derecho de libertad de expresión: por supuesto que requiere la interdicción al Estado o los poderes públicos de no interferirla, pero también de medios de comunicación, de mecanismos administrativos ágiles para la tramitación de permisos de manifestación, e incluso, y dado el caso, del flote de autobuses públicos o el aumento de la frecuencia de paso de cara a garantizar el poder acudir a ella cuando hablamos de

---

<sup>65</sup> TORRES PÉREZ, F., "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras", op. cit., p. 7

<sup>66</sup> RUBIO, A.; "Las medidas antidiscriminatorias: entre la igualdad y el control", Comentario Sistemático a la Ley de Extranjería, coord. M. Moya, Granada, Comares, 2001. SOLANES, A., "Un comentario crítico a la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social" Quaderni della Sezione di teoria generale e Informatica del Diritto, Università degli Studi di Milano, n° 14, 2000. SOLANES, A., "La reforma de la ley de extranjería: retroceso en materia de derechos y garantías" *Boletín Inmigración y Refugio*, n° 19, 2000, pp. 52-70.

<sup>67</sup> NEUFVILLE, J. I., "Social Indicators of Basic Needs: Quantitative Data for Human Rights Policy", *Social Indicators Research*, 1981, pp. 383-403.

personas con escasos recursos. Pensemos en el derecho de libertad religiosa, igualmente requiere de la armonización de espacios públicos, licencias y en su caso ayudas, etc. La frontera entre derechos de primera y segunda generación levantada sobre el prejuicio típico de su radical y diferente naturaleza se desdibuja. En concreto, la postura que defendía que a los derechos civiles y políticos les bastaba para su eficacia la no injerencia estatal, y que los sociales, culturales y económicos, menos justiciables, estaban condicionados por medios económicos, se hace imprecisa.

Abramovich y Curtis han razonado que esta distinción está basada "sobre una visión totalmente sesgada y *naturalista* del rol y funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, la seguridad y la defensa".<sup>68</sup> En nuestro ámbito, referido a personas a menudo con escaso acceso a la información y a los recursos materiales, la necesidad de la faceta prestacional de los derechos civiles y políticos resulta evidente. En relación con el marco normativo bajo cuyas coordenadas se debe producir la integración, la Constitución española contiene normas relativas no sólo a "derechos fundamentales prestacionales" propios del Estado social, sino igualmente a "derechos fundamentales de libertad con faceta prestacional"<sup>69</sup>. Autores como Pisarello, o Añón han insistido en esta cuestión. Para Añón, "el constitucionalismo actual proporciona bases suficientes para sostener que los derechos sociales tienen estatuto de

---

<sup>68</sup>ABRAMOVICH, V., y COURTIS, Ch., *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, p. 20-23. Esas implicaciones socio-económicas como recientemente se ha encargado de recoger Luí Jimena se habrían destacado en nuestro entorno desde la Sentencia TEDH dictada en el caso Airey contra Irlanda, de 9 de octubre de 1979. Esa línea se manifiesta asimismo en resoluciones recientes del TEDH, como la Sentencia de 18 de febrero de 2009 dictada en el caso Andrejeva contra Letonia. JIMENA QUESADA, L., "La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas", *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 27-3, 2009, pp. 743-766.

<sup>69</sup>Sin embargo, como subraya Jimena, pese a que los derechos y deberes del catálogo incluido en el Título primero (artículos 10 a 55) se califiquen de "fundamentales", tal condición ha sido atribuida frecuente y sesgadamente sólo a los derechos civiles y políticos y, de modo aún más reduccionista, a aquéllos que gozan de la garantía del recurso de amparo (artículos 14 a 30), lo que ha venido alimentado por la desafortunada denominación del bloque principal de derechos sociales bajo la mencionada rúbrica de "principios rectores de la política social y económica" (artículos 39 a 52) y la consecuencia atenuada de justiciabilidad atribuida a dichos "principios" en el artículo 53. Ese enfoque limitativo se topa con el principio de indivisibilidad en el seno de la propia Constitución española, al incluir derechos sociales entre los susceptibles del recurso de amparo (derecho a la educación artículo 27, derechos de sindicación y huelga artículo 28) y, adicionalmente, el carácter fundamental de los derechos sociales ha venido reforzado por la interpretación evolutiva realizada por el Tribunal Constitucional español y por la apertura de la Constitución al orden internacional. JIMENA QUESADA, L., "La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas", op. cit., p. 744 y ss. Vid. también COSSÍO DÍAZ, J.R., *Estado social y derechos de prestación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 173.

derecho fundamental y que su continuidad con los derechos civiles es clara, de acuerdo con la tesis de que todos los derechos fundamentales en su contenido básico e indisponible pueden considerarse derechos de libertad. Es posible (...) una interpretación evolutiva y sistemática de la constitución que extienda a los derechos sociales el sistema de garantías legislativas, administrativas, jurisdiccionales y de participación en relación con los derechos sociales”<sup>70</sup>.

Jimena pone de manifiesto que la factibilidad de los derechos sociales no queda al albur de las promesas políticas (de la mera dirección política de la economía), sino que cuenta con mecanismos de exigibilidad jurídica. En otros términos, las cifras sobre dinero destinado al goce efectivo de los derechos sociales no tienen que ser un simple acopio estadístico utilizado a conveniencia por los políticos; antes bien, deben configurarse como elementos de prueba susceptibles de ser utilizados por las instancias judiciales o cuasi judiciales para propiciar la justiciabilidad de tales derechos<sup>71</sup>. En lo que nos interesa aquí y en la medida en que el destinatario incluye a la persona inmigrante, tales cifras funcionan como indicadores estructurales de la integración.

El test de integración social con indicadores puede medir la marginalidad de ciertas minorías raciales, tal como la comunidad gitana, árabe, afro-europea que en algunos casos suelen vivir en periferias de las grandes ciudades, pero también las políticas oficiales de vivienda social para minorías y sectores de inmigrantes así como las ayudas sociales referidas a inclusión sociolaboral, salud pública, seguridad social, educación pública, etc. Los indicadores suponen una forma de repensar los derechos porque pueden preguntar no sólo por su positivación sino también por las garantías y la remoción de obstáculos para su ejercicio real.

## **6. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.**

En lo que sigue enumeraremos algunos de los antecedentes de la investigación de la integración de la persona inmigrante a través de indicadores:

a) El Plan estratégico de Ciudadanía e Integración: El Consejo Europeo de Laeken aprobó una lista de 10 indicadores comunes primarios y 8 indicadores secundarios que cubren algunos de los factores de los fenómenos de la exclusión social. El Programa de Acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para la lucha contra la exclusión social (2002-2006) se

---

<sup>70</sup> AÑÓN, M<sup>a</sup> J., “Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes”, en Añón, M. J. (ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 17.

<sup>71</sup> JIMENA QUESADA, L. “La factibilidad de los derechos sociales...”, op. cit., p. 774.

aprobó por Decisión N° 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 (DOCE 12/01/2002). Nuestro país elaboró los planes requeridos: I plan Nacional para la inclusión social del reino de España (2001-2003); II Plan Nacional (2003-2005); III Plan Nacional (2005-2006) y IV Plan Nacional (2006-2008)<sup>72</sup>. En el ámbito de la inmigración el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010<sup>73</sup> consta de 12 áreas y acciones prioritarias: 1. Acogida. Dotar a los inmigrantes de conocimientos y habilidades para desenvolverse en la sociedad de acogida; 2. Educación. Fomento de medidas contra la segregación escolar, programas de acogida educativa, formación de profesores; 3. Empleo. Fomento de la iniciativa empresarial, autoempleo, empresas de economía social, medidas contra la discriminación; 4. Vivienda. Refuerzo de los programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda, prevenir infraviviendas y hacinamiento; 5. Servicios sociales. Adecuarlos a la diversidad de la población y reforzar la formación de los profesionales; 6. Salud. Adecuar el sistema a la diversidad de la población atendida, promover programas de prevención y educación para la salud; 7. Infancia y juventud. Favorecer el acceso normalizado de los niños jóvenes de origen inmigrante a los programas de infancia y juventud; 8. Igualdad de trato. Programa integral de atención a víctimas de discriminación; 9. Mujer inmigrante. Incorporar la perspectiva de género en el diseño, desarrollo y evolución de las políticas y programas de integración; 10. Participación. Ampliar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales con o sin tratados de reciprocidad; 11. Sensibilización. Mejorar la imagen pública de la inmigración; 12. Codesarrollo. Promover las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración.

b) Informes particulares: El Informe I3: Enfoque nacional, local y de los inmigrantes. El proyecto I3 Indicadores de integración de Inmigrantes, (Julio 2005 y Septiembre 2006), cofinanciado por el Programa INTI "Integration of Third Country Nationals" responsabilidad de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España con una red transnacional en la que participaron administraciones públicas estatales, universidades, ONGs, gobiernos locales y regionales de 6 países comunitarios: Alemania, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos y Portugal<sup>74</sup>. El proyecto tuvo como objetivo contribuir a un

<sup>72</sup> <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ServiciosSoc.htm>

<sup>73</sup> <http://www.mtas.es/migraciones/Integración/Planestrategico/Indice.htm>

<sup>74</sup> Los componentes de la red: Berlin Senate Commissioner for Integration and Migration (DE); Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affaire (DK); • Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (PT); Behandlungszentrum für Folteropfer – bzfo (DE); Research & Documentation Centre (WODC) Ministry of Justice (NL). Posteriormente se incorporó como entidad colaboradora el Institute for Social and Cultural Policy Analysis (SCP); Punto SUD (IT) Asociación Socio-Cultural

sistema común de indicadores para medir la integración de la población inmigrante en Europa, aportando la visión de Estados, ciudades y colectivos afectados: inmigrantes y la población de acogida. El Informe priorizó la identificación de indicadores sensibles y válidos para describir y medir, de forma permanente, la integración de nacionales de terceros países en la UE, en mercado laboral, educación y conocimientos de la lengua, vivienda, salud. El desafío que se planteaba el proyecto I3 fue la identificación-construcción de un sistema de indicadores en tres enfoques: (1) El enfoque nacional sobre integración de inmigrantes (2) La integración vista desde las ciudades. El entorno local como medio principal de integración. (3) La integración vista desde la población inmigrante, incluyendo una percepción específica de las mujeres y la sociedad de acogida.

El intercambio de información posibilitó la generación de un listado de indicadores comunes que se plantean como una contribución al diálogo europeo en esta materia<sup>75</sup>. Coincidimos con este informe en que la elección de indicadores de integración de inmigrantes debe tener en cuenta la compleja realidad sobre integración y la red de actores que intervienen en el proceso pero también permitir la revisión de las aportaciones de su triple visión nacional, local y de los propios inmigrantes, igualmente en que en el caso de los inmigrantes recién llegados hay determinadas problemáticas específicas: a) Reagrupación familiar y conciliación entre familia y trabajo. La aportación de las personas extranjeras a la conciliación de las personas y familias españolas no debe ir en detrimento de la propia; b) Acceso a la vivienda: Facilidades para acceder al alquiler y compra de viviendas; c) Acceso al empleo y garantía de derechos laborales sin abusos ni discriminación; d) Información y orientación de los derechos y deberes que tiene la persona inmigrante en el país de acogida.

c) El MIPEX es una herramienta para medir las políticas de integración de los inmigrantes en 25 Estados Miembros de la Unión Europea y en tres países extracomunitarios. Desde 2004 y con ediciones cada dos años, el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (Migration Integration Policy Index) mide la integración de extranjeros que desean establecerse en Europa. Con sede en Bruselas, se elabora entre 25 organizaciones, universidades, institutos, fundaciones y ONG, y se centra en tres aspectos: derechos laborales; posibilidad de establecerse definitivamente en el país anfitrión; posibilidades de reagrupación familiar. Para ello, emplea

---

IBN Batuta (ES); Cruz Roja Española (ES); Universidad Pablo de Olavide (ES); Ayuntamiento de Barcelona (ES).

<sup>75</sup> De acuerdo con el informe se podría generar un sistema de evaluación que en el largo plazo posibilitaría indicadores de diferentes ámbitos (objetivos y subjetivos) de integración interdependientes y de los cuales, en su conjunto, depende la integración exitosa: contar con diversos apoyos y fuentes primarias de contraste, asociaciones de la sociedad civil, empresas, etc.

140 indicadores en un panorama multidimensional. Abarca seis áreas de políticas que definen el *iter* del inmigrante hasta conseguir la ciudadanía plena: acceso al mercado laboral, reagrupación familiar, residencia de larga duración, participación política, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación. El nivel considerado como *buenas prácticas* para cada indicador de política corresponde al más alto nivel europeo, a partir de las convenciones del Consejo de Europa y las directivas europeas, las políticas se miden comparándolas con los mismos estándares en todos los estados miembros, siendo, pues, una herramienta de referencia (*benchmark*) de resultados.<sup>76</sup>

## 7. ALGUNOS INDICADORES DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA PERSONA INMIGRANTE<sup>77</sup>.

Hemos sugerido atrás que una buena forma de empezar el aparato de medición de la integración social de la persona inmigrante es la de referir a través de indicadores estructurales el marco jurídico donde debe producirse la integración, qué derechos, deberes y libertades se reconocen al inmigrante y cuáles son las garantías formales que llevan aparejados. Los indicadores deberían reflejar el estado de la legislación orientada a especificar las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga por parte de los extranjeros que carecen de autorización de estancia o residencia, en consonancia con las declaraciones de inconstitucionalidad sin nulidad (STC 236/2007, respecto a los derechos de reunión, asociación y sindicación) y de nulidad (STC 259/2007, respecto del derecho de huelga) del Tribunal Constitucional; la Firma y ratificación del Convenio Europeo sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local (Consejo de Europa, 1992), etc.

No es este lugar para una propuesta definitiva de indicadores, pero sí podemos recoger algunos de ellos para obtener una impresión de los indicadores más utilizados. Advirtamos, pues, que no son estos los que suscribiríamos y que su presencia aquí es para completar la visión panorámica que nos habíamos marcado en estos epígrafes.

---

<sup>76</sup> Desde hace años, Suecia ha obtenido un alto puntaje, ofrece a los inmigrantes cursos de idioma sueco y, tras el primer año de permanencia en el país, les reconoce una gran cantidad de derechos. En cambio, los países del Este europeo han obtenido malos resultados. Polonia, por ejemplo, un país cuyos habitantes parten en grandes cantidades hacia el extranjero, no ofrece a los inmigrantes las mismas facilidades que sus ciudadanos reciben en otros países europeos.

<sup>77</sup> Han de interpretarse en general en términos comparativos con la población autóctona. Desagregados por edad y género; inclusive por grupo de origen. Con referencia específica, en algunos indicadores, a la denominada 2ª generación o descendientes.

### *Participación cívica y política*

- Nº inmigrantes que participan en asociaciones culturales, deportivas, vecinales...
- Términos y condiciones de acceso al derecho de voto
- Inscripción efectiva en el censo electoral
- Participación efectiva en las elecciones
- Grado de sindicación de trabajadores inmigrantes
- Proporción de inmigrantes en partidos políticos

### *Apertura de la sociedad receptora*

- Matrimonios mixtos
- Trabajadores de la administración pública que se desenvuelven en otra lengua utilizada por algún colectivo mayoritario de inmigrantes
- Profesores de educación obligatoria que se desenvuelven en otra lengua utilizada por algún colectivo mayoritario de inmigrantes
- Sentirse seguros, aceptados y no amenazados en la sociedad de acogida

### *Empleo y Formación*

- Salarios de los trabajadores extranjeros en relación con los salarios de trabajadores nacionales.
- Tasa de paro de los extranjeros no comunitarios mayores de 16 años.
- Trabajadores extranjeros afiliados y en alta en la Seguridad Social.
- Participación de extranjeros en los programas de mejora de la ocupabilidad.
- Nivel de remuneración de los inmigrantes.
- Nº y tipos de contratos laborales de inmigrantes por sectores

### *Educación*

- Nivel del conocimiento del idioma del país de acogida del alumnado inmigrante en educación obligatoria
- Profesores con dominio del idioma de comunidades más numerosas de inmigrantes.
- Concentración de alumnado inmigrante
- Recursos destinados a facilitar la integración en el sistema educativo español
- Índices de asistencia, fracaso escolar y abandono.

- Proporción de inmigrantes que acceden/ finalizan a la universidad
- Satisfacción de expectativas y percepción de la igualdad de oportunidades en relación con la movilidad social vertical.

#### *Vivienda*

- Ayudas financieras que reciben los inmigrantes destinadas al alquiler de vivienda protegida.
- Inmigrantes sin hogar
- Índice de vivienda en propiedad de inmigrantes y ubicación de la vivienda
- Relaciones vecinales e interacción en espacios públicos

#### *Economía y Empresa*

- Proporción de inmigrantes en cargos directivos/mandos intermedios en la empresa privada
- Proporción de trabajadores inmigrantes en las administraciones públicas
- Proporción de inmigrantes con capacidad de ahorro
- Créditos concedidos a personas inmigrantes

Dentro del amplio listado de indicadores de integración propuestos por investigaciones precedentes, nos hemos limitado en ese epígrafe a destacar algunos ejemplos. La mayoría de ellos nos resultan válidos, dicho de otra forma: son todos los que están pero no están todos los que son. En ese sentido nos conformamos con señalar antes de la recapitulación la importante laguna en las mayoría de los antecedentes de la investigación (tal como la proponemos aquí), de otras dimensiones que creemos básicas para la integración de la persona inmigrante bajo el paradigma de la ciudadanía inclusiva, así un mayor acento en las condiciones de participación política, así también el papel activo en el ámbito judicial por ejemplo, número de denuncias por parte de personas inmigrantes), así las condiciones de reagrupación familiar, o la importante (y en nuestra opinión injustamente planteada) dimensión exterior del derecho de libertad religiosa.

## **8. RECAPITULACIÓN.**

Hemos comenzado señalando que la integración social de la persona inmigrante y la medición de este proceso es una cuestión prioritaria debido tanto al ritmo cada vez más rápido en que se producen las migraciones como a la multiplicidad de factores y a la propia heterogeneidad del perfil cultural de la persona inmigrante. Tras proporcionar una definición operativa de indicador ubicada en el ámbito sociojurídico y analizar su tipología con ejemplos alusivos a la

integración hemos tratado de estructurar el proceso general de la investigación con indicadores.

Desde una perspectiva técnica la aplicación efectiva de un sistema de indicadores debía conllevar la articulación de procedimientos sistemáticos fiables y disponibles para la obtención y registro de la información según distintos tipos de indicadores situados en diferentes estadios temporales de la investigación. El primer estadio se refería a la búsqueda de una suerte de "tierra firme" en relación con los términos que ocupan la investigación, así quién es inmigrante, qué integración, etc. y con unos postulados previos.

Sobre estos postulados compartidos, el carácter valioso en sí mismo de la integración, su carácter complejo, procesual, reflexivo, bidireccional y asimétrico son un buen punto de partida que (aunque de forma a menudo ambigua) habrían sido considerados a nivel teórico por los principales informes de los que hemos dado cuenta, pero no se habrían tenido en cuenta seriamente en la elaboración práctica de unos indicadores coherentes con estos presupuestos. Así, y a modo de ejemplo, si compartimos el carácter bidireccional de la integración los indicadores deberían apuntar a las transformaciones en la sociedad de acogida (número de profesores con dominio del idioma de los grupos de inmigrantes más numerosos, adaptación de la jornada laboral al calendario religioso de los grupos igualmente mayoritarios, o incluso transformaciones en el paisaje urbanístico, etc.)

En todo caso y sobre la ubicación en estadios temporales de los indicadores, el primer tipo de indicador, el estructural, debía referir el marco normativo. A su vez, al tratarse de un marco caracterizado tanto por la alusión a los grandes valores que deben informar el proceso de integración como por distintas restricciones constitucionales (así, la del sufragio o la constitución de sindicatos propios) estos indicadores debían observarse dinámicamente atendiendo a la dirección de las reformas legislativas.

Los indicadores estructurales apuntaban tanto al catálogo de derechos y libertades reconocidos a la persona inmigrante como a la firma y ratificación de los convenios más relevantes (así el Convenio Europeo sobre la Participación en la Vida Pública Local del Consejo de Europa de 1992), los cambios y adaptación de la ley a la luz del carácter valioso de la integración, etc.<sup>78</sup>, así la reforma del artículo 13. 2 CE relativo al requisito de reciprocidad, o de la legislación orientada a la especificación de las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, sindicación y huelga por parte de extranjeros

---

<sup>78</sup> Así, sobre la preferencia nacional normativizada en el artículo 39 LO 8/2000 de acuerdo con la cual con el número de parados autóctonos puede denegarse la concesión inicial del permiso de trabajo.

sin autorización de estancia o residencia, como, finalmente al estado de la agilización de la adquisición de la nacionalidad española.

En relación con este marco, era que destacábamos la incidencia en el catálogo de indicadores propuestos de un marco propositivo previo que enlazara con la definición normativa de los términos que nos ocupan, así, otra vez, con el significado que se da a la "integración", a la "ciudadanía", etc. Si en relación con los aspectos metodológicos, se subrayaba cómo la información debía ser válida, disponible, multidimensional y desagregada, así como contar con fuentes permanentes y fiables que requieran la articulación de mecanismos de contrastación, (un esfuerzo que reclama la dotación de recursos para mejorar y/o articular sistemas nacionales, pero sobre todo locales o municipales de seguimiento de la integración); en los aspectos relativos al marco teórico y propositivo, y aún en lo circunscrito a la estructura social y jurídica, se debía partir de una concepción propositiva coherente con las intenciones políticas más ambiciosas al abrigo de los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo para la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva.

Una primera conclusión al hilo de esta cuestión es que la investigación no puede soslayar sino apostar definitivamente por una conceptualización propositiva que es tarea primordial de la filosofía jurídica. En la medida en que escogemos un número finito de indicadores hacemos, querámoslo o no, una propuesta de integración o suscribimos una teoría previa sobre la misma, así si predominan los indicadores de derechos sociales, o hacemos hincapié en los políticos, etc. estamos poniendo el acento en una suerte de *quid* de la integración.

En este sentido, los derechos sociales aparecían como un *prius* ontológico y como presupuesto muchas veces del resto de derechos. Los indicadores de integración referidos a estos derechos (los sociales) apuntarían, en nuestra opinión, particularmente a tres ámbitos: educación, empleo y vivienda, pues éstos demandan el diseño de una estructura variable, respetuosa y garantista con el marco jurídico de la integración, son el tipo de derechos que se ejercen junto a la sociedad de acogida en ámbitos dúctiles y modificables de interacción social (un aula, un mismo espacio urbano, un mismo espacio de trabajo con jornadas, disciplina horaria, etc.), suponen una interacción social a partir de una bidireccionalidad bien concreta cuya adaptación, transformación, etc. es susceptible de tratarse con indicadores.

Otra conclusión es que si el inmigrante no se puede reducir a trabajador extranjero, los indicadores laborales (que no de integración laboral) son sólo una parte del sistema que queremos construir, deben referirse también indicadores de resultados en todas aquellas situaciones, verificables y observables, que dan cuenta de cómo se está produciendo la integración, logros, desafíos, problemas,

etc., en ámbitos prioritarios y estos son el político, el familiar, el educativo, el sanitario, el religioso, etc.

Cabe poner el acento en los indicadores sobre participación política activa y pasiva, como forma de autonomía, desarrollo, etc., también como forma indirecta de evitar la política con minúscula, cuya insistencia, tanto eficaz como xenófoba, rancia y simplista, en el mensaje del miedo, la inintegrabilidad cultural, la asociación entre inmigración y delincuencia, la amenaza de la diferencia cultural, etc. se deriva, entre otras cosas, del hecho de que los inmigrantes no votan. Otro indicador irrenunciable apunta a la reunificación familiar y no cabe una investigación de la integración social de la persona inmigrante que no la tenga en cuenta.

Los derechos políticos se perfilan como núcleo de una inclusión seria. Canalizan los anhelos, aspiraciones, propuestas, etc. del inmigrante. Si razonamos que la exclusión de la participación política es incoherente normativamente con unas personas que residen, pagan sus impuestos, etc. suscribimos la propuesta de una ciudadanía inclusiva y reflejamos el estado de la realidad de esa inclusión.

La posibilidad de vincular la ciudadanía con la residencia permanente o de una mínima duración, y ésta con el derecho al sufragio y el acceso a la función pública<sup>79</sup> es un buen indicador estructural, en el mismo sentido, cabía referirse al empadronamiento de indocumentados por parte de los ayuntamientos (recordémoslo, un requisito para la obtención de la tarjeta sanitaria). El derecho de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga a los indocumentados es otro asunto prioritario susceptible de medirse con indicadores estructurales, como lo es la posibilidad de aportar, por parte de la persona inmigrante, otras pruebas de arraigo social y autosuficiencia económica que permitan tanto el acceso como la renovación de la residencia, así escolarización de menores, acreditación de vivienda, participación en foros y asociaciones, etc., desvincular legalidad y contrato de trabajo.

En un estadio paralelo o posterior de la investigación, los indicadores de proceso y resultado apuntaban conjunta y simultáneamente al éxito real, constatable y progresivo de las políticas de integración, a los logros obtenidos de acuerdo con el carácter procesual de la inclusión y al ejercicio efectivo de los derechos como forma de inclusión. Aquí cabía tanto la desagregación y la multidimensionalidad como la incorporación de indicadores subjetivos que den cuenta de la satisfacción, grado de implicación o en definitiva la propia visión de la persona inmigrante. Concretamente son importantes tanto el estado del asociacionismo

---

<sup>79</sup> Pero no, por cierto, de la forma limitadora y en cierta medida, estigmatizadora, que prevé el artículo 10. 2 de la Ley 8/2000.

como la realidad del espacio de convivencia intercultural, índices de participación en la vida local, foros de asociaciones de inmigrantes como órganos de consulta, etc.

Sobre el marco espacial, los indicadores adquieren plena significación si se enmarcan en el contexto legal y político de cada país pero sólo si se cuenta con la visión local de las ciudades y sobre todo con la participación del colectivo afectado. Los indicadores deben apuntar a los cambios producidos en la sociedad de acogida, a su transformación y a los esfuerzos y sacrificios de los nacionales y las instituciones públicas en un diálogo con todos los implicados.

De vuelta otra vez con la creación/ interpretación de los indicadores, encontrábamos tanto la necesidad de repensar las tesis clásicas sobre la naturaleza de los derechos para incidir en la faceta prestacional que todos conllevan (esto es, también los llamados derechos negativos o de primera generación) y elaborar indicadores que inquieren sobre cuantía, destino y eficacia de las prestaciones destinadas a la inclusión social efectiva. La integración como proceso reflexivo requería también de una condición tan simple como constatable con indicadores: la igualdad. Los indicadores de integración social del inmigrante son, de alguna forma, instrumentos de medición de la igualdad desde la diferencia. El presupuesto de la igualdad en los derechos, la igualdad jurídica es una condición del proceso de integración medible a través de indicadores estructurales pero si asumimos que la revisión de prioridades es la cuestión inminentemente política, algunos indicadores debes apuntar a los logros y resultados obtenidos por las dotaciones presupuestarias a esos efectos.

Por último cabe llamar a la imaginación para el diseño de indicadores que apunten a también a la ruptura de proyectos, oportunidades que pasan, itinerarios vitales, etc. así, como a los indicadores de modificación de la sociedad de acogida desde una perspectiva amplia y en cierto modo, también preventiva, así incluyendo el grado de legitimación social y político de las actitudes xenófobas. El fracaso de la integración puede favorecer el surgimiento de actitudes reactivas basadas en la autoafirmación de rasgos antagónicos con los que se supone definen a la sociedad receptora<sup>80</sup>. Esa es, como sabemos, la experiencia de muchos hijos de inmigrantes nacidos ya en el país receptor, integrados "culturalmente" a través de la escuela pero excluidos socialmente, sin trabajo estable o expectativas de ascenso social. Parece necesario, y con esto ahora ya sí acabamos, sofisticar el aparato de medición no sólo a partir de su desagregación y resto de necesidades formales

---

<sup>80</sup> También, por cierto, su reverso, lo que podemos llamar el efecto *zellig*, por decirlo gráficamente con el conocido título del film de Woody Allen, esto es, un sujeto camaleónico sucesivamente adaptado al entorno y que cobra la apariencia física más ventajosa (la de su interlocutor) como forma infalible de evitar el rechazo.

más generales sino también con aproximaciones específicas, o al menos en coordenadas diferentes a la afinidad lingüística y cultural de la persona inmigrante (prestar atención a los inmigrantes de tradición islámica es otra buena piedra de choque), así en relación con la supuesta inintegrabilidad cultural y evitando una construcción esencialista del mismo, los indicadores podrían apuntar decididamente a la transformación de la sociedad de acogida en esos supuestos creemos que injustamente planteados e innecesariamente controvertidos, por ejemplo en el caso anterior ante demandas relativas a la fiesta del viernes, la celebración del Ramadán, la disponibilidad de menús en instituciones escolares, hospitales y prisiones que respeten las prohibiciones islámicas, la construcción de lugares de oración, medidas todas ellas por cierto que no entran en conflicto alguno con ninguno de los valores de la sociedad de acogida<sup>81</sup>. Medidas, más bien, que acompañarían la voluntad de inclusión que supone la decisión no sólo de habitar un mismo espacio de forma estable sino de rodearlo de aquellas cosas a las que personas dan importancia en su vida.

---

<sup>81</sup> Medible con indicadores estructurales, así en relación con la regulación del pluralismo religioso, por ejemplo Holanda en su Ley de manifestaciones públicas equipara la llamada islámica a la oración con la práctica de tocar las campanas (ambas están permitidas, pero los consejos municipales pueden regular el volumen de los sonidos y su duración).