

244
DICIEMBRE
2020

LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN ESPAÑA SEGÚN EL ÍNDICE MIPEX

Francesco Pasetti, investigador principal, CIDOB
Carlota Cumella de Montserrat, investigadora, CIDOB

El índice MIPEX evalúa el sistema de derechos garantizado a las personas extranjeras; la normativa específica dirigida a favorecer su proceso de integración; y la seguridad de su estatus legal a largo plazo. Estos indicadores permiten, además, comparar resultados entre 52 países de 5 continentes.

Según los resultados publicados, las políticas de integración españolas puntúan por encima de la media de la UE y la OCDE. Sin embargo, si bien el marco normativo español promueve un enfoque integral de la integración, con especial énfasis en el acceso a los derechos, también se han evidenciado limitaciones importantes para atender las necesidades específicas del colectivo migrante, y restricciones a la hora de garantizar la integración estable a largo plazo.

El marco normativo español asegura condiciones más favorables en lo que concierne al acceso a la sanidad y a la reunificación familiar, aunque no vaya siempre acompañado de políticas que lo implementan. Pero, presenta insuficiencias sustanciales en áreas como la antidiscriminación, la educación, o el acceso a la nacionalidad.

La inmigración es un fenómeno complejo y heterogéneo. Sin embargo, en los últimos años, el debate público y político en España en torno a la inmigración se ha centrado más en las cuestiones de asilo y fronteras que en las políticas de integración. En estos últimos meses, el debate, sobre todo mediático, ha girado en torno a las llegadas de migrantes a Canarias y la situación en el puerto de Arguineguín. Antes, desde 2015 hasta 2019, la atención la ocupó el asilo y la situación de las personas refugiadas: primero en Grecia, luego en Italia y, finalmente, en España. Pero, ¿qué pasa con la integración de los migrantes y las políticas que la regulan?

A finales de 2020 residen en España alrededor de 5.5 millones de personas extranjeras, más del 11% de la población. Interrogarse acerca de las políticas de integración significa reflexionar acerca del presente y, más aún, del futuro de la sociedad española.

Este texto hace un balance del estado actual de las políticas de integración en España desde la perspectiva de la igualdad formal. Evalúa, pues, hasta qué punto el marco normativo, que regula la integración de los inmigrantes en España, asegura derechos, oportunidades y estabilidad en igualdad de condiciones de los migrantes con el resto de la población. Si bien representan solamente uno de los factores que afectan al proceso de integración, las políticas de integración son clave a la hora de establecer el entramado normativo de posibilidades y limitaciones que una persona inmigrada encuentra en la sociedad de acogida.

Para realizar dicho análisis se cuenta con los datos del “Migrant Integration Policy Index (MIPEX), el más extenso y acreditado sistema de indicadores sobre políticas de integración (Centro de Investigación Conjunta de la Comisión Europea, 2017)¹ MIPEX valora, en una escala de 0 a 100, el marco normativo de un estado en relación con los principales estándares europeos e internacionales en materia de integración.² Los indicadores del MIPEX evalúan: el sistema de derechos garantizado, *de jure*, a las personas extranjeras; la normativa específica (*targeted*) dirigida a favorecer su proceso de integración; y la seguridad de su estatus legal a largo plazo. MIPEX cubre 8 áreas de políticas (movilidad en el mercado laboral, reunificación familiar, educación, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad, lucha contra la discriminación y

A finales de 2020 residen en España alrededor de 5.5 millones de personas extranjeras, más del 11% de la población.

salud) en 52 países, entre 2007 y 2019. Esta última ola de resultados que se acaba de publicar evalúa el estado de las políticas de integración a finales de 2019.

Esta herramienta analítica nos ofrece, pues, una perspectiva privilegiada para reflexionar sobre el estado de las políticas de integración en España, pudiendo compararla con las de otros países, así como examinar su evolución temporal. Sin perder de vista la dimensión temporal, este artículo favorece un enfoque comparativo sincrónico con el doble objetivo de identificar los puntos débiles y los puntos fuertes del marco normativo español en cada área de políticas (i) y señalar posibles mejoras, basándose en las experiencias que nos ofrecen otros países (ii).

Las políticas de integración en España, una mirada comparada

Evaluada en su conjunto respecto a los estándares internacionales y según la escala 0-100 MIPEX, las políticas de integración españolas puntúan 60; una calificación que las sitúa por encima de la media de la Unión Europea (50) y de la del conjunto de países de la OCDE (56). El marco normativo español promueve un enfoque integral de la integración, poniendo especial énfasis en el acceso a los

derechos. A la hora de incorporarse al mercado laboral o requerir asistencia sanitaria, una persona extranjera cuenta sustancialmente con el mismo amparo normativo reconocido al resto de la población española. Sin embargo, el marco español carece de medidas específicas de integración (*targeted policy*) y de disposiciones que aseguren una trayectoria estable en la sociedad de acogida. Este enfoque, que prioriza el acceso a los derechos en vez de políticas más específicas y a largo plazo, refleja una tendencia más amplia del contexto europeo y global (grafico 1).

Esta tendencia general esconde una variación significativa con respecto a las diferentes áreas de política. En la mayoría de estas, el marco normativo español asegura condiciones más favorables que las garantizadas en la mayoría del contexto europeo; especialmente en lo que concierne al acceso a la sanidad y a la reunificación familiar. Por otro lado, áreas como la antidiscriminación o el acceso a la nacionalidad destacan por sus limitaciones (grafico 2).

Salud

España destaca en el ámbito de la sanidad con una puntuación de 81 sobre 100, situándose como el cuarto país en esta área, respecto al conjunto de países analizados por MIPEX. A diferencia de la mayoría de los países analizados, el marco español garantiza, *de jure*, acceso sanitario universal. El Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio de 2018, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, que lo fija jurídicamente, menciona expresamente la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la sanidad a la población extranjera, como colectivo de especial vulnerabilidad. En otros contextos nacionales, el acceso a servicios y prestaciones sanitarias está restringido a las personas en condición de residentes (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos). Otros países limitan el abanico de servicios ofrecidos a la población extranjera, como ocurre en el Reino Unido y Portugal. Dicho esto, el sistema español sigue presentando carencias y obstáculos sustanciales. La presencia de barreras administrativas y la falta de herramientas ad-hoc para atender mejor las necesidades sanitarias de las personas migrantes, acaban limitando *de facto* el derecho a la salud. Algunos de estos obstáculos son la introducción de copagos sanitarios, que aumentan las desigualdades sociales a la hora de recibir prestaciones sanitarias, y la falta de una homogenización en los procedimientos de acceso; por ejemplo, respecto a las distintas regulaciones a la hora de acceder al Padrón. Irlanda (85), por ejemplo, no solamente asegura el acceso sanitario universal, si no que ha hecho de la salud de los migrantes y las minorías étnicas un asunto prioritario en la agenda política, reduciendo las barreras administrativas y aumentando la inversión en la investigación sobre la salud y las necesidades médicas de los migrantes.

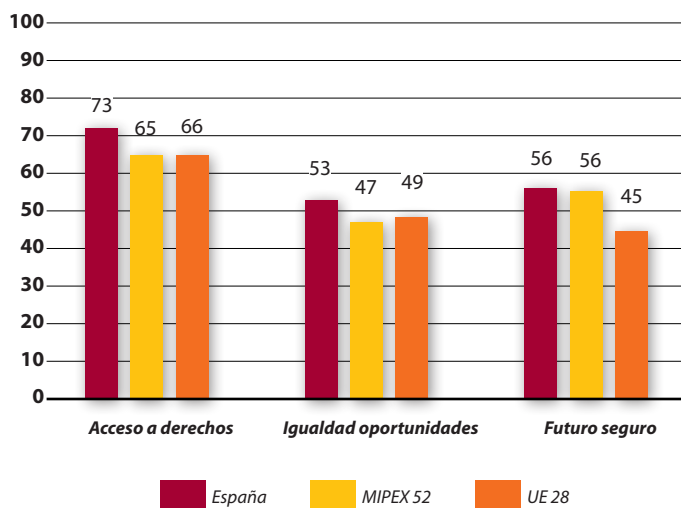
1. Scipioni, M., Urso, G., Migration Policy Indexes, Joint Research Center (JRC), Ispra, 2017, JRC109400.

2. **Síntesis metodología MIPEX:** Los estándares más altos se extraen de las Convenciones del Consejo de Europa o de las Directivas de la Unión Europea. Cuando sólo hay normas mínimas, se utilizan recomendaciones de política a nivel europeo. Para cada respuesta, hay un conjunto de opciones con valores asociados (de 0 a 100, por ejemplo, 0-50-100). El máximo de 100 se concede cuando las políticas cumplen las normas más estrictas de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros (extracomunitarios en el caso de la Unión Europea). Los términos, extranjeros, extracomunitarios y migrantes se usan indistintamente.

Residencia permanente

La residencia permanente en un país es un elemento clave para la integración, ya que otorga el derecho permanente a tener derechos: abre la puerta a crear relaciones laborales, personales y familiares duraderas, y supone una condición necesaria para poder tener una perspectiva estable y a largo plazo en el país de destino. En España, los ciudadanos extracomunitarios cuentan con un marco favorable para adquirirla (75). Obtener la residencia permanente es más sencillo en España que en otros contextos donde, además del requisito temporal (5 años en España), se requiere el conocimiento del idioma (p.ej. Alemania y Francia) y/o cierto nivel adquisitivo (p.ej. Austria e Irlanda). A diferencia de otros países (p.ej. Argentina, Chile, Bélgica y Australia), el permiso de residencia en España da acceso automático a la seguridad social. Sin embargo, caben destacar las diferencias con marcos jurídicos más favorables y articulados. Finlandia (96) y Brasil (96), por ejemplo, no solamente reducen el umbral del requisito temporal bajo los 5 años, sino que el permiso de residencia goza de un amparo normativo más extenso y desarrollado. En Finlandia la renovación del permiso de residencia es automática, evitando que los retrasos puedan afectar la situación administrativa de la persona. Brasil reconoce la posibilidad que la persona extranjera pueda ausentarse del país por un periodo superior a 3 años sin que esto implique el cumplimiento del requisito temporal. En España basta un año (acumulado) de ausencia para perder la posibilidad de solicitar la residencia permanente. La rigidez de esta disposición normativa, a menudo, choca con las exigencias de las personas migradas de moverse y alternar estancias entre el país de destino y el de origen.

Gráfico 1: Las dimensiones de las políticas de integración: España, UE y MIPEX52 en 2019



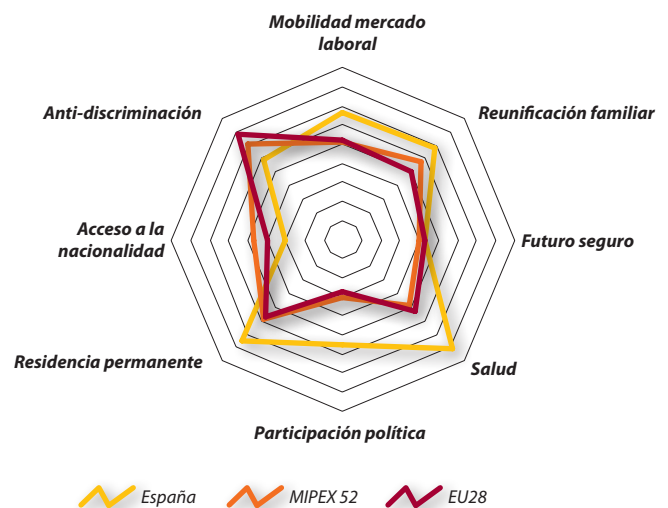
Reunificación familiar

Las políticas de reunificación familiar definen y regulan el derecho a la unidad familiar en el contexto de las migraciones internacionales. Según los datos MIPEX, el marco jurídico español en este ámbito es ligeramente favorable (69), situándose 19 puntos por encima de la media de la UE. A diferencia de muchos de los estados miembros, que requieren periodos más extensos (p.ej. Dinamarca, Francia, Grecia, Alemania, Polonia, Noruega y Reino Unido), España contempla la posibilidad de otorgar la reunificación familiar tras un año de residencia a la pareja, padres, hijos menores y mayores dependientes, y otros familiares en situación análoga del familiar que solicita la reunificación. El permiso de residencia de la persona reunificada tiene las mismas

Si bien representan solamente uno de los factores que afectan al proceso de integración, las políticas de integración son clave a la hora de establecer el entramado normativo de posibilidades y limitaciones que una persona inmigrada encuentra en la sociedad de acogida.

condiciones de renovación (duración, renovación y derechos asociados) que su espónsor (el familiar residente en España que ha solicitado la reunificación familiar) y, a diferencia de otros países (p.ej. Dinamarca y Finlandia), su concesión no depende de la superación de pruebas de idioma o de integración. Uno de los problemas claves del marco normativo español concierne al mantenimiento del vínculo familiar durante tres años, requerido a la persona reunificada para obtener un permiso independiente del de su espónsor. Esta disposición subordina los derechos de la persona reunificada a la estabilidad relacional con el familiar que reunifi-

Gráfico 2: Las áreas claves de las políticas de integración: España, UE y MIPEX52 en 2019



ca. Y plantea problemas cruciales: una mujer víctima de violencia de género podría verse forzada a mantener su relación para no caer en la irregularidad. Otras limitaciones atañen a los requisitos de acceso. En España, solo las personas extranjeras con recursos económicos suficientes, es decir que pueden contar con un salario superior al 150% IPREM y un alojamiento apropiado, pueden pedir la reunificación familiar. Finalmente, cabe destacar la medida aprobada en septiembre de 2020 (Instrucción de la Dirección General de Migraciones 8/2020) que otorga un permiso de residencia de larga duración a los padres en el caso de hijos españoles menores de edad, y que supone

En lo que concierne al acceso al mercado de trabajo, el marco normativo español ofrece condiciones mejores que aquellas garantizadas en la media de la UE. En España, las personas extranjeras gozan de pleno acceso al sector privado y al autoempleo en igualdad de condiciones que el resto de la población.

un importante viraje hacia facilitar la integración y promover la estabilidad familiar de los inmigrantes.

Movilidad en el mercado laboral

Las políticas de integración laboral son fundamentales para facilitar a hombres y mujeres migrantes el acceso al mercado de trabajo y favorecer sus recorridos profesionales en términos de formación y especialización. En lo que concierne al acceso al mercado de trabajo, el marco normativo español ofrece condiciones mejores (67) que aquellas garantizadas en la media de la UE (52). En España, las personas extranjeras gozan de pleno acceso al sector privado y al autoempleo en igualdad de condiciones que el resto de la población. Asimismo, se les reconoce análogo acceso a los servicios públicos de empleo, así como a los principales canales de formación profesional y becas de estudio. Los principales problemas atañen al reconocimiento de títulos educativos y, otra vez, a la falta de medidas específicas. En Portugal (94) la población inmigrante puede contar con medidas de inserción laboral exclusivas y con otras, aún más específicas, para colectivos concretos como jóvenes o mujeres migrantes. En Suecia (91), otro país ejemplar en esta área, los migrantes no tienen obstáculos administrativos a la hora de obtener el reconocimiento de sus calificaciones y titulaciones formativas; como ocurre, sin embargo, en el contexto español. La movilidad en el mercado laboral no se resuelve garantizando únicamente el acceso al mercado de trabajo, implica la posibilidad de optar a un empleo estable y de calidad. Las políticas de integración laboral españolas

quedan lejos de garantizarlo lo cual supone un factor de precarización laboral para los migrantes, pero también para los nacionales. En España solo el 27% de los inmigrantes tiene un contrato indefinido y el 58% gana menos del salario mínimo interprofesional (Iglesias et al. 2020)³.

Antidiscriminación

Con una puntuación de 59, casi veinte puntos por debajo de la media de la UE (78), las políticas de antidiscriminación españolas presentan insuficiencias sustanciales. En España las víctimas de discriminación racial, étnica o religiosa cuentan con el amparo de la Ley (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), pero es una protección que carece de concreción y de eficacia. Este conjunto de normas no contempla, de hecho, ni todos los supuestos ni todas las distintas formas de discriminación. Se trata de un marco jurídico muy general en el que todo cabe, pero donde faltan protecciones eficaces, mecanismos de ejecución y disposiciones que

abarquen la igualdad en el acceso y el suministro de bienes. La mayoría de los países analizados presenta marcos legislativos más específicos y desarrollados en este campo. Además, suelen contar con organismos estatales para la defensa de la igualdad y de la diversidad, con el mandato – fijado por ley – de luchar contra la discriminación por motivos de raza, etnia, religión y nacionalidad. Hay varios ejemplos de excelencia (100) al respecto: en Bélgica, Bulgaria, Canadá, Finlandia, Macedonia del Norte, Portugal, y Suecia. A parte de un organismo dedicado, todos estos países cuentan con leyes que abarcan toda forma de discriminación (cubriendo todos los supuestos y ámbitos de aplicación) y disponen también de medidas de acción positiva que buscan prevenir / compensar la situación de desventaja que sufre el colectivo inmigrante respecto al resto de la población.

Participación política

En el área de participación política, España puntúa significativamente mejor (55) que los países de la Unión Europea (28) y que la mayoría de los países de la OCDE (45). A diferencia de varios países (p.ej. China, Rusia, o México), incluso dentro de la UE (p.ej. Polonia, Eslovenia, o Bulgaria), en España las perso-

3. Juan Iglesias, Antonio Rua, Alberto Ares. *Un Arraigo sobre el alambre, La Integración social de la población de origen inmigrante en España*. Fundación Foessa, Madrid 2020

nas extranjeras tienen la posibilidad de inscribirse en partidos políticos. La puntuación relativamente más favorable de España en el contexto internacional esconde, sin embargo, limitaciones significativas en términos absolutos. España restringe la participación electoral de las personas extracomunitarias a las elecciones municipales exigiendo el cumplimiento del requisito de residencia (legal e ininterrumpida durante al menos cinco años). El alcance de este derecho es ulteriormente circunscrito por el principio de reciprocidad que restringe esa posibilidad a los nacionales de países con los que España mantiene un tratado bilateral de sufragio (Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Islandia, Trinidad y Tobago, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú), además de los nacionales de países de la UE. Otros problemas cruciales de la integración política en España hacen referencia a la falta de financiación pública de las organizaciones de inmigrantes y de una política activa de información. A este respecto el contexto finlandés (95), proporciona propuestas interesantes y prometedoras: no solamente reconoce a los extranjeros el derecho a voto en las elecciones locales sin restricciones, si no que fomenta su participación política a nivel nacional, regional y municipal, a través de las instituciones de la administración pública y ofreciendo apoyo directo (material y logístico) al asociacionismo migrante.

Educación

Las políticas de integración española “suspenden” también en el área educativa (43). Si bien es cierto que la educación es competencia de las Comunidades Autónomas y, por ende, sus leyes y políticas en esta materia quedan al margen del análisis MIPEX, el marco nacional español presenta igualmente carencias importantes, en comparación con otros países. Más allá de reconocer el derecho y el deber de los extranjeros menores de dieciséis años a la educación obligatoria, la falta de una normativa que regule específicamente el acceso a la educación y sus condiciones para los inmigrantes dificulta la trayectoria formativa de los mismos y les perjudica en comparación al resto de la población. En cuanto a la educación superior, hay una falta de medidas ajustadas a las necesidades de la población extranjera; por ejemplo, para facilitar el aprendizaje del idioma, evitar el abandono escolar, o favorecer el acceso a la formación universitaria. Estados Unidos (83) lleva años contando con estos tipos

de medidas. España presenta limitaciones significativas también en cuanto a formación docente y, en general, a la hora de reconocer la diversidad dentro del modelo educativo. En Suecia (93) y en Canadá (86), los planes de estudios nacionales incluyen el respeto a la diversidad cultural como enfoque transversal. Además, la educación intercultural es impartida como materia curricular independiente. Ambos países cuentan también con *targeted policies* para favorecer la incorporación de las personas migrantes en el personal docente, tanto para la educación obligatoria como en la superior.

Las políticas de integración española “suspenden” también en el área educativa. Más allá de reconocer el derecho y el deber de los extranjeros menores de dieciséis años a la educación obligatoria, la falta de una normativa que regule específicamente el acceso a la educación y sus condiciones para los inmigrantes dificulta la trayectoria formativa de los mismos y les perjudica en comparación al resto de la población.

Acceso a la nacionalidad

En España, el sistema de acceso a la nacionalidad persiste intacto desde su origen (ley 51/1982). Este reconoce el *ius sanguinis* como principio básico, prohíbe la doble nacionalidad y establece un requisito general de diez años de residencia para la naturalización. A esto se suman excepciones que contemplan plazos más cortos (de dos años) y trámites más sencillos para los sefardíes, los ciudadanos de las antiguas colonias (es decir, los países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal) y aquellos que hayan obtenido la condición de refugiado. Este conjunto de normas resulta considerablemente más restrictivo (30) que en la mayoría de los países UE (40) y OCDE (50). Para el resto de los colectivos migrantes, el requisito de 10 años de residencia hace prohibitivo el acceso a la nacionalidad española. Es el caso, por ejemplo, de los ciudadanos chinos o marroquíes, por mencionar los colectivos afectados más significativos en términos numéricos. Además, desde 2015, para adquirir la nacionalidad se tiene que aprobar una prueba de idioma (nivel A2) y un examen de integración sobre el “conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España” (Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre). Ninguno de estos trámites es gratuito y, por tanto, tener suficientes recursos económicos resulta ser un requisito más en la práctica. El acceso a la nacionalidad es una etapa clave del proceso de integración. Son mucho los

países que reconocen este hecho en sus marcos normativos. Suecia (83) no prevé requisitos económicos, ni test de idioma ni de integración para la naturalización. Argentina (91) presenta un sistema aún más favorable en su conjunto, reconociendo el *ius soli*, la doble nacionalidad y ofreciendo un camino de naturalización accesible en términos de requisitos temporales (dos años de residencia) y económicos.

La falta de acciones ajustadas a las necesidades de las personas extranjeras dificulta el proceso de integración y, a menudo, se traduce en la imposibilidad de ejercer de facto los derechos que la ley reconoce.

Cambios normativos recientes en materia de integración: 2014-2019

El marco normativo español ha permanecido sustancialmente igual respecto al 2014 en casi todas las áreas. Este resultado refleja una tendencia más general observada a nivel europeo (+2) e internacional (+2).

A este respecto, cabe destacar los cambios observados en dos áreas principales. El primero corresponde a las mejoras registradas en el acceso a la sanidad (+10). El Real Decreto ley 7/2018 volvía a instaurar el acceso universal a la sanidad, garantizando prestaciones sanitarias a las personas migrantes a pesar de su condición formal. Solventado las limitaciones introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012, la reforma de 2018 equiparaba España a los principales países europeos en este ámbito (p.ej. Austria, Dinamarca,

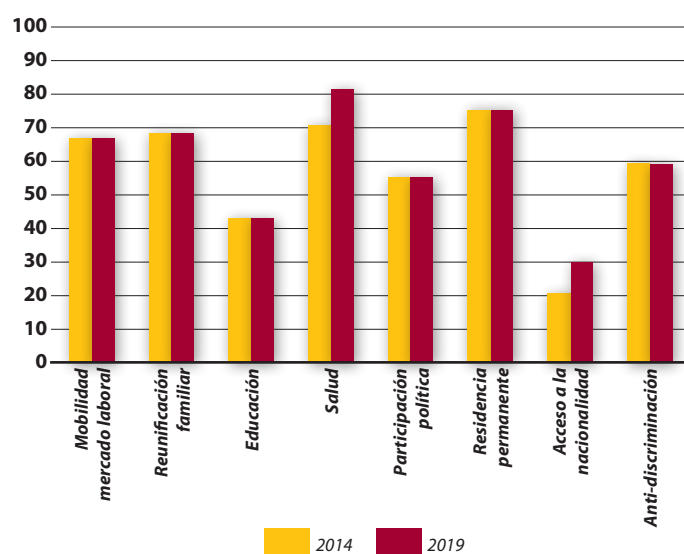
Finlandia, Alemania, Italia, Rumania, Eslovenia y Suecia). Otros cambios se han registrado también en el acceso a la nacionalidad (+10). Por una parte, la ley 19/2015 ha reformado el antiguo procedimiento en el que el “grado de integración” se evaluaba mediante entrevistas con jueces locales, introduciendo pruebas estándar de español y de las normas constitucionales y la cultura del país; reduciendo así el grado de discrecionalidad del proceso. Por otra parte, y aunque este cambio apenas ha tenido un efecto significativo en la integración de migrantes, se ha simplificado el procedimiento administrativo para la tramitación de la nacionalidad (Real Decreto 1004/2015; orden ministerial JUS/1625/2016; Res. del 11 de noviembre de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia). Finalmente, cabe mencionar el Real Decreto 893/2015, de 2 de octubre, que ha proporcionado al colectivo judío sefardí condiciones más favorables de naturalización y el beneficio de mantener la doble nacionalidad.

Conclusiones

En su conjunto, el marco normativo español de integración se sitúa por encima de la media de la Unión Europea y del conjunto de países de la OCDE. Es un marco avanzado desde el punto de vista del acceso formal a los derechos, pero con limitaciones importantes para atender las necesidades específicas del colectivo migrante y se encuentra con restricciones a la hora de garantizar un proceso de integración estable a largo plazo.

La falta de acciones ajustadas a las necesidades de las personas extranjeras dificulta el proceso de integración y, a menudo, se traduce en la imposibilidad de ejercer *de facto* los derechos que la ley reconoce. En el ámbito sanitario y en el área de la reunificación familiar las políticas españolas se aproximan a los estándares europeos e internacionales. Sin embargo, persisten problemas sustanciales en otras áreas, como en el acceso a la nacionalidad. Destaca también la falta de acción legislativa desde 2015 que contrasta con una realidad social que la reclama, especialmente con respecto a ciertos aspectos de la integración. El caso de las políticas de antidiscriminación son una ejemplificación de esta realidad. Solo aprobando una ley específica que abarque todos los supuestos y ofrezca medidas de acción positiva se logrará una verdadera tutela de la diversidad y salvaguardia de los derechos de los inmigrantes. El primer paso en esta dirección puede ser recuperar la proposición de ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación que fue avanzada en julio de 2019 y que el cambio de gobierno y la crisis de la Covid-19 sacaron de la agenda política.

Gráfico 3: Evolución por área de las políticas de integración en España (2014-2019)



Asimismo, cabe destacar la falta de avances legislativos en cuanto a la integración laboral. Desde 2015 la ONU reitera su recomendación de ratificar la *International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers* (ICRMW); un asunto aún pendiente para el gobierno español de cara a acabar con la precarización y fomentar una verdadera integración económica de los inmigrantes. También en ámbitos donde se ha observado progresos quedan márgenes de mejora. La reforma sanitaria de 2018, por ejemplo, no cubre todos los aspectos administrativos necesarios para hacer el derecho a la salud efectivamente ejercitable; y no ha logrado su objetivo de reducir las barreras administrativas para proporcionar un sistema homogéneo, tal y como se ha puesto de manifiesto durante la pandemia.

Más allá de ayudar a identificar puntos fuertes y – sobre todo – débiles, del entramado normativo que regula la integración en España, la perspectiva comparada de MIPEX proporciona ejemplos de buenas prácticas que sirven para ofrecer soluciones políticas concretas. El caso de Finlandia es paradigmático en este sentido, ofreciéndonos ejemplos en diferentes áreas, desde el ámbito educativo hasta el de la nacionalidad. El caso de Finlandia junto a otros *best cases*, como el de Suecia, Portugal o Canadá, señalan la importancia del nexo entre las políticas de integración y el más amplio entramado de políticas públicas y del estado de bienestar.

La mirada de este estudio, sin embargo, está circunscrita al marco normativo de la integración “sobre el papel”. Las políticas de integración, en sentido más amplio, abarcan también otras dimensiones clave que se refieren a la fase de implementación, como la dotación presupuestaria, y los mecanismos de coordinación entre actores. Estos elementos, fuera del alcance metodológico del MIPEX, son especialmente relevantes para el contexto español, dado su modelo de gobernanza descentralizado y multinivel de la integración. Las divergencias municipales en torno al Padrón y la puerta que da acceso a derechos que conforman el sistema de integración, son un ejemplo paradigmático y prominente de esta limitación metodológica. En este sentido, este estudio quiere representar solamente el primer paso de una reflexión empírica más profunda y completa acerca del estado actual de las políticas de integración en España.