

# 37

ENERO  
2022

## MIPEX-R: LA GOBERNANZA DE LA INTEGRACIÓN EN SEIS REGIONES ESPAÑOLAS

Francesco Pasetti y Carlota Cumella de Montserrat, investigadores del área migraciones de CIDOB



El Proyecto REGIN está financiado por el Fondo de Asilo, Migración e Integración de la Unión Europea

MIPEX-R es el primer sistema de indicadores para la gobernanza regional de la integración de personas migradas y refugiadas; una herramienta analítica que permite identificar puntos fuertes y débiles de los modelos regionales de integración, así como ejemplos de buenas prácticas. La primera ola de resultados cubre 25 regiones europeas, entre las cuales hay seis comunidades autónomas españolas.

Cada una de las seis regiones españolas analizadas presenta elementos y fases más o menos desarrollados, así como sus propias fortalezas y debilidades. Los modelos más avanzados se caracterizan por tener una estrategia específica, un aparato institucional ad hoc y un conjunto de recursos destinados a la integración de las personas migradas.

Entre los puntos críticos destaca la necesidad de asentar las políticas de integración en la evidencia empírica: hasta la fecha no hay una recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que alimente el proceso decisional y guíe la formulación de las medidas en las regiones.

Otro punto crítico concierne a la escasez de mecanismos de control y monitoreo de las acciones llevadas a cabo. En pocas palabras, la gobernanza de la integración se define sin tener en consideración el punto de vista directo de la población a la que se dirige.

En lo que se refiere al ámbito del asilo y el refugio, hay que destacar el esfuerzo por parte de las regiones de adaptarse a esta nueva realidad migratoria. Las regiones que tienen modelos más avanzados de integración migrante son también las que presentan los avances más significativos en el ámbito del asilo y el refugio.

## SUMARIO

### 1. Introducción

### 2. Metodología

### 3. La gobernanza regional de la integración en perspectiva comparada

#### 3.1. Elementos clave de los Sistema de gobernanza en perspectiva comparada

#### 3.2. Fases principales del proceso de gobernanza en perspectiva comparada

#### 3.3. La gobernanza regional de la integración en el ámbito del asilo y el refugio

### 4. Análisis detallado de seis comunidades autónomas

#### 4.1. Cataluña

#### 4.2. Ciudad autónoma de Melilla

#### 4.3. Región de Murcia

#### 4.4. Comunidad Foral de Navarra

#### 4.5. País Vasco

#### 4.6. Comunidad Valenciana

### 5. Conclusiones

## 1. Introducción

REGIN (Regiones para la Integración de Migrantes y Refugiados) es un proyecto europeo bianual (2019-2021) que busca mejorar la acción y la cooperación entre regiones europeas en materia de integración de personas migradas y refugiadas. El proyecto surge del reconocimiento, por un lado, del papel clave que desempeñan las regiones en la gobernanza de la integración y, por otro, de la necesidad de un marco de evaluación, planificación y colaboración para estos actores, basado en la evidencia empírica.

Para ello, CIDOB, en colaboración con el Migration Policy Group (MPG) de Bruselas, ha desarrollado MIPEX-R, el primer sistema de indicadores que evalúa la gobernanza regional de la integración. MIPEX-R analiza los elementos, las fases, las áreas y las poblaciones-objetivo de los modelos regionales de integración. Y evalúa dichos modelos en función de tres criterios: la capacidad de reconocer y responder a la integración de manera específica (*targeted*); el grado de desarrollo y articulación; y la capacidad de garantizar igualdad formal y sustancial entre la población extranjera y la población nacional. En este sentido, MIPEX-R representa una herramienta analítica que ofrece un punto de vista específico, pero novedoso y basado en la evidencia empírica, para reflexionar sobre la gobernanza regional de la integración en términos comparados, identificar puntos débiles y puntos fuertes de los modelos regionales de integración y señalar posibles directrices de mejoras.

La primera ola de resultados, publicada en **diciembre de 2021** cubre 25 regiones europeas y valora sus modelos de integración, a fecha 31 de marzo de 2020.<sup>1</sup> Entre ellas hay seis comunidades autónomas españolas, seleccionadas por la relevancia demográfica que tiene la población extranjera en sus territorios: Cataluña y Región de Murcia (miembros del proyecto), Comunidad Foral de Navarra, Ciudad Autónoma de Melilla, País Vasco y Comunidad Valenciana.

A partir de los resultados, CIDOB ha querido plantear un análisis centrado en estas seis regiones para impulsar una reflexión sobre la gobernanza regional de la integración en España. El presente documento recoge los principales resultados de dicho análisis. La primera parte ilustra la metodología utilizada para la construcción de los indicadores MIPEX-R, explicando las características de su enfoque analítico, así como sus principales límites metodológicos. La segunda parte, “La gobernanza regional de la integración en perspectiva comparada”, presenta los principales resultados de síntesis de los casos analizados, destacando puntos fuertes y puntos débiles de la gobernanza regional de integración en términos comparados.

1. En este sentido, la evaluación MIPEX-R representa una fotografía del pasado que no incluye cambios políticos e institucionales ocurridos después del 31.03.2020. La Figura 29 en Anexo resume los resultados principales.

La tercera parte se compone de seis capítulos; cada uno de ellos se centra en un contexto regional, resumiendo los rasgos característicos de su modelo de integración y exponiendo los aspectos positivos y negativos del mismo. Esta segunda parte, y la tercera, “Análisis detallado de seis comunidades autónomas” se estructuran según las dimensiones analíticas principales de MIPEX-R, diferenciando entre elementos del sistema de gobernanza y fases del proceso de gobernanza. Ambas partes incluyen también consideraciones específicas sobre la labor de las áreas geográficas estudiadas para la recepción e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional<sup>2</sup>. Finalmente, se recogen las principales conclusiones del estudio.

## 2. Metodología

MIPEX-R se inspira en los principales sistemas de indicadores para las políticas de integración de personas migradas y refugiadas a nivel nacional (i.e. **MIPEX -Migrant Integration Policy Index-**, **NIEM -National Integration Evaluation Mechanism-**) y municipal (**Intercultural Index of Cities**). Asimismo, adopta una mirada analítica diferente: ajustada al nivel regional, ampliada al modelo de gobernanza (más allá de las políticas) y centrada en la capacidad de las regiones de responder de manera específica a los retos de la integración (enfoque *targeted*).

MIPEX-R evalúa la gobernanza regional de la integración desde un enfoque analítico específico, tanto empíricamente (respecto a los aspectos de la gobernanza que son analizados), como en términos normativos (respecto a los criterios de evaluación empleados). En cuanto a lo primero, MIPEX-R identifica cuatro dimensiones de análisis principales:

1. Los **elementos constitutivos** de la gobernanza entendida como “sistema”, es decir: las *acciones* llevadas a cabo (i.e., políticas, medidas, programas, etc.), el conjunto de *actores y relaciones* involucrados (individuales y colectivos, públicos y privados, internos y externos), y los *recursos* empleados (materiales e inmateriales).
2. Las **fases de desarrollo** de la gobernanza entendida como “proceso”: *formulación, promulgación, implementación y evaluación*; es decir, desde la definición del modelo de gobernanza, hasta su puesta en marcha y posterior evaluación.
3. Las **áreas de integración** que abarca el modelo de gobernanza (Garcés-Masareñas y Penninx 2016<sup>3</sup>,

2. En la sección de Metodología se aclaran los detalles del análisis llevado a cabo a este respecto.

3. Garcés-Masareñas, B., and Penninx, R. (2016) “Integration Processes and Policies in Europe.” In *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*, IMISCOE Research Series, edited by Blanca Garcés-Masareñas and Rinus Penninx. Cham: Springer International Publishing.

Huddleston *et al.* 2015<sup>4</sup>): cultura, educación, idioma, mercado laboral, religión, salud, seguridad social y vivienda.

4. Las dos **poblaciones-objetivo** a las que se dirige el modelo de gobernanza, es decir las personas extranjeras no comunitarias (ENC) y las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (SyBPI).

En términos normativos, MIPEX-R se arraiga, por un lado, en las directrices definidas por el Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países de la UE (2016-2020) y, por otro, en el conjunto de estándares internacionales en materia de igualdad e integración.<sup>5</sup> Estas referencias definen la perspectiva normativa de la evaluación MIPEX-R, que se concreta en tres criterios principales: la capacidad de un modelo de gobernanza para reconocer y responder a la integración de manera específica (*targeted*); el grado de desarrollo y articulación de los elementos y de las fases del modelo de gobernanza; y la capacidad de modelo de gobernanza de garantizar igualdad formal y sustancial entre la población extranjera y la población nacional. Las dimensiones analíticas de MIPEX-R representan también los ejes de agregación de los 61 indicadores que lo componen. El esquema de agregación empleado (Beine *et al.*, 2016<sup>6</sup>) permite evaluar y comparar dimensiones (y subdimensiones) analíticas a través de indicadores-compuestos. Cada indicador-compuesto ofrece una evaluación sintética y específica de una dimensión de la gobernanza, por ejemplo, de una fase y/o un elemento concreto de la gobernanza, así como de un área concreta de integración o en función de una población-objetivo específica.

Cada indicador está formulado como una pregunta relativa a un aspecto concreto de la gobernanza regional de la integración, acompañada de diferentes opciones de repuestas. La puntuación atribuida (es decir, la respuesta dada entre las opciones posibles) capta el grado de cumplimiento de dicho elemento con los criterios empleados, en una escala de 0 a 100. La recolección de datos es llevada a cabo a través de un cuestionario estandarizado completado por dos expertos (*expert-based evaluation*) a través de diferentes técnicas, como *desk-research* y entrevistas en profundidad. Las fuentes de datos incluyen, entre otras, las leyes y disposiciones normativas regionales, los documentos e informes oficiales, la información presupuestaria, así como los puntos de vista de los principales actores que trabajan

en el campo de la integración a nivel regional. Tras la validación y verificación de los datos, la información recopilada es revisada por CIDOB y MPG. Los datos se examinan desde un punto de vista comparativo para garantizar la fiabilidad en el proceso de codificación, asegurar coherencia entre los casos analizados y certificar la solidez del análisis comparado.

Cabe remarcar la especificidad y “relatividad” de la evaluación MIPEX-R. Esto implica, por un lado, que las características de su enfoque analítico –i.e. en pocas palabras los aspectos que se miden de la gobernanza y respecto a qué criterios– determinan el valor y el alcance de los resultados obtenidos. Se trata de un límite metodológico intrínseco a los indicadores como instrumento de medición y evaluación. Por otra parte, de cara a utilizarlos para el planteamiento y la definición de pautas de mejora (i. e. *policy guidelines*), los resultados de la evaluación MIPEX-R deben ser apreciados en función de las dinámicas y de los retos de integración que caracterizan un determinado contexto regional.

El segundo límite metodológico deriva de la dificultad para distinguir modelos de gobernanza distintos en función de las dos poblaciones-objetivo para el contexto español. Esta característica del enfoque MIPEX-R deriva del planteamiento del proyecto REGIN que diferencia, dentro de la población extranjera residente, los colectivos de ENC y SyBPI como objetivos de políticas e instituciones distintas. El valor analítico de la distinción entre gobernanza de la integración para ENC y gobernanza de la integración para SyBPI se reduce en el caso de las regiones españolas. En primer lugar, porque estas no tienen competencias en la fase de acogida, etapa inicial del proceso de inclusión y responsabilidad del sistema nacional de acogida de protección internacional (SAPI); y en segundo lugar porque, en cuanto a la fase de integración *stricto sensu*, las regiones suelen incluir las personas beneficiarias de protección internacional dentro del modelo general de integración para personas ENC. Estas condiciones, si bien limitan la posibilidad de hablar de “verdaderos” modelos regionales de integración para el asilo y el refugio en España (respecto a otros contextos nacionales examinados en REGIN), no derogan el valor del análisis MIPEX-R en su conjunto. La evaluación MIPEX-R en el campo del asilo y el refugio resulta igualmente relevante para el contexto español. Primero, porque ofrece una aproximación de la capacidad de “reacción” de las regiones para ajustar su modelo de gobernanza al colectivo de personas SyBPI (que por tiempo de llegada y características ha representado un nuevo reto en términos de integración). Segundo, porque los resultados recogidos dan una idea de la labor complementaria que las regiones han llevado a cabo para atender las personas solicitantes de asilo que quedan excluidas del sistema central (SAPI). Por estas razones se ha decidido incluir en el presente informe resultados y reflexiones sobre la labor de las regiones para la recepción e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

4. Huddleston, T., Bilgili, Ö. and Vankova, Z. (2015) Migrant Integration Policy Index 2015, Brussels/Barcelona: Migration Policy Group/CIDOB.

5. Para la lista de estándares europeos e internacionales utilizados, véase el informe metodológico del WP3 del proyecto REGIN, en: [https://reginproject.eu/website/wp-content/uploads/2021/01/D3.1-D3.2\\_MIPEX-R-Outcome-indicators-Methodological-Note.pdf](https://reginproject.eu/website/wp-content/uploads/2021/01/D3.1-D3.2_MIPEX-R-Outcome-indicators-Methodological-Note.pdf)

6. Beine, M., Boucher, A., Burgoon, B., Crock, M., Gest, J., Hiscox, M., McGovern, P., Rapoport, H., Schaper, J. and Thielemann, E. (2016) “Comparing Immigration Policies: An Overview from the IMPALA Database”, *International Migration Review*, 50: 827-863.

### 3. La gobernanza regional de la integración en perspectiva comparada

La gobernanza nacional de la integración se basa en un modelo multinivel<sup>7</sup> que involucra diferentes actores del entramado administrativo (Secretaría de Estado de Migraciones, gobiernos autonómicos y ayuntamientos) y que cuenta con la colaboración de actores privados como organizaciones empresariales y oenegés. Este modelo descentralizado se concretó a principio de los años dos mil con los primeros planes nacionales de integración (GRECO y PECE I), que atribuyeron a los actores regionales la responsabilidad principal en materia de integración. A raíz de ello, la arena política regional se convirtió en el principal laboratorio de políticas de integración. Es en este contexto que se desarrollaron varias estrategias regionales de integración (en Cataluña, Valencia, Andalucía, Madrid, Navarra y País Vasco) y tomaron forma los primeros modelos regionales de gobernanza para la integración de ENC.

#### 3.1. Elementos clave de los Sistema de gobernanza en perspectiva comparada

La calidad del sistema de integración para ENC, así como la de cada uno de sus elementos, varía significativamente entre regiones ( $\sigma = 23$ ). En otras palabras, no solamente es posible distinguir Sistema de gobernanza más y menos desarrollados en términos generales, si no que cada región presenta puntos fuertes y puntos débiles diferentes con respecto a sus elementos constitutivos.

Entre los más avanzados (i.e. puntuación media  $> 50$ ), por ejemplo, Cataluña presenta un sistema de gobernanza más equilibrado entre sus elementos constitutivos: las acciones llevadas a cabo, el entramado de actores involucrados y los recursos dedicados presentan grados de desarrollo similares según los estándares MIPPEX-R ( $\sigma = 5$ ). Por otra parte, Navarra destaca por la diferencia entre la calidad y cantidad de los recursos dedicados a la integración (88) y un abanico de acciones con amplios márgenes de mejora (36).

En cada una de las seis regiones los recursos representan el elemento de la gobernanza más desarrollado. Pese a las diferencias en cuanto al alcance, cada región cuenta con un abanico relativamente variado de medios materiales (sobre todo económicos) para la integración. Cuatro de ellas complementan dicha dotación con recursos de tipo inmaterial, por ejemplo, ofreciendo al personal de las administraciones locales y de la sociedad civil cursos de formación en materia de integración o asesoramiento para el impulso de proyectos de inclusión. Cabe destacar como la sostenibilidad económica de los modelos de integración se base principalmente en fondos públicos regionales

propios. Los fondos europeos y nacionales representan componentes residuales. Entre los analizados, el gobierno de Melilla es el único que utiliza fondos nacionales para poner en marcha sus acciones de integración.<sup>8</sup> Finalmente, hay que recalcar la ausencia de fondos privados en todas las regiones.

El elemento de la gobernanza más deficitario es el de las acciones (42). En todas las regiones las personas ENC regularmente residentes tienen formalmente reconocidos los derechos básicos en igualdad de condiciones con la población española. No obstante, se observa la falta de medidas y herramientas ejecutivas ajustadas a las necesidades del colectivo. En términos de alcance y eficacia, todos los marcos de políticas analizados presentan amplios márgenes de mejora. En ninguno de ellos, por ejemplo, hay medidas específicas para garantizar la representación institucional del colectivo ENC (p. ej., en las juntas sindicales, en los consejos escolares o en los comités de empresa). El sistema de integración vasco es el único en abordar de manera sistemática el acceso a la vivienda; el resto carece de medidas básicas específicas para este colectivo como servicios de asesoramiento, ayudas económicas o planes para evitar la segregación residencial. En cuanto al mercado de trabajo, los sistemas vasco y catalán destacan por la variedad de sus medidas, que incluyen programas específicos para abordar la situación de personas ENC con necesidades especiales. Por otra parte, todos los sistemas carecen de herramientas claves, como partenariados con empresas sociales y con el sector privado. Finalmente, en lo que refiere al área de antidiscriminación, hay que remarcar que la mayoría de las regiones carece, dentro de su estructura administrativa, de un servicio permanente para el apoyo a las personas que sufren discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión, nacionalidad u origen. Independientemente de que haya un texto normativo que prohíba las diferentes formas de discriminación, si ese texto no va acompañado de medidas ejecutivas y recursos ajustados al alcance y a la complejidad de la problemática en un determinado contexto, la lucha contra la discriminación resulta ineficaz.

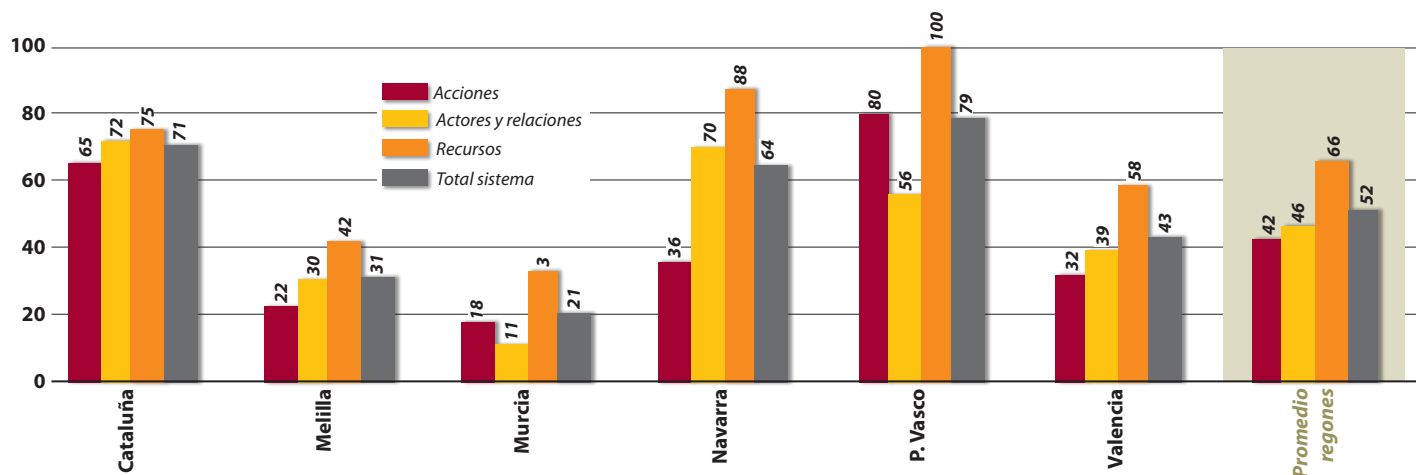
El abanico de actores involucrados en la gobernanza de la integración es limitado (46) y opera sobre todo dentro del entramado administrativo regional. En la mayoría de las regiones se encuentran departamentos o unidades específicas dedicadas a la integración de ENC (o de entidades análogas de carácter permanente que se ocupan de las relaciones interreligiosas). Sin embargo, en la medida en que nos alejamos de la administración regional hacia otros niveles de gobernanza, la red de actores se reduce drásticamente. Por un lado, el análisis MIPPEX-R destaca la falta de mecanismos estables de cooperación y coordinación

7. Ley 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Ley 2/2009 de 11 de diciembre que reforma la anterior.

8. En 2012, la supresión *de facto* del Fondo Estatal para la Integración de Inmigrantes perjudicó significativamente la capacidad presupuestaria de las regiones en materia de integración. El fondo fue recuperado temporalmente en 2019 (Real Decreto-ley 8/2019) con una dotación de 70 millones de euros.



Figura 1. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de ENC (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

con la administración estatal, tanto de cara a definir las políticas regionales de integración como a la hora de implementarlas. Por otro lado, el sistema de gobernanza regional suele dejar fuera del tablero actores cruciales para la integración, como asociaciones de migrantes, sindicatos y representantes del mundo empresarial. Otro punto débil en este sentido concierne la escasa colaboración entre regiones: la cooperación entre gobiernos autonómicos en materia de integración es esporádica y generalmente se activa para asuntos concretos, al margen de un marco de planificación a largo plazo.

### 3.2. Fases principales del proceso de gobernanza en perspectiva comparada

El segundo eje analítico de MIPEX-R aborda la gobernanza como un proceso, con las siguientes fases: formulación, promulgación, implementación y evaluación. También desde esta perspectiva se observa una variación significativa entre regiones, tanto a nivel general de proceso ( $\sigma = 22$ ), como respecto a cada fase. El modelo de gobernanza vasco es el único que presenta un proceso avanzado y equilibrado en todas sus fases (promedio = 78;  $\sigma = 9$ ). En términos generales, sin embargo, se observan problemas significativos en cada fase, aunque la fase de implementación destaca positivamente por su grado de desarrollo (56).

En lo que refiere a la formulación (44), los puntos débiles derivan de las limitaciones comentadas anteriormente relativas al entramado de actores y relaciones de los sistemas de integración. Esta fase inicial suele desplegarse exclusivamente entre las consejerías y los departamentos de los gobiernos autonómicos sin incluir actores de otros niveles administrativos, del sector privado y de la sociedad civil. Entre estos últimos cabe recalcar la ausencia en el proceso decisorio de las asociaciones de personas migrantes. En otras palabras, la gobernanza regional se define a pesar del punto de vista de la población a quien se dirige. Asimismo, destaca la falta de un enfoque político basado en

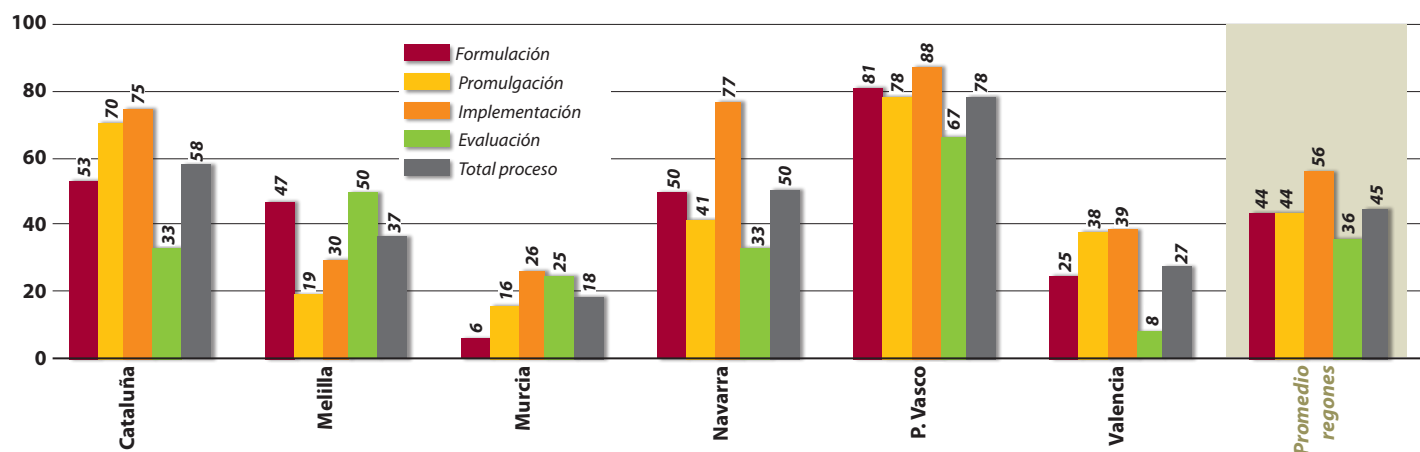
la evidencia empírica: a excepción de País Vasco, en el resto de las regiones no hay una recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que alimente el proceso decisorio y guíe la formulación de las medidas.

La fase de promulgación (44) se refiere al conjunto de políticas e instituciones tal y como se definen formalmente en el marco normativo regional. Dado el solapamiento, en buena medida, entre esta fase del proceso y las “acciones” del sistema de gobernanza, se remite a lo comentado anteriormente. En síntesis, a pesar de tener marcos normativos generalmente favorables para la integración, las regiones carecen de medidas ajustadas a las necesidades del colectivo de ENC, sobre todo en áreas claves de la integración como el acceso al mercado laboral, la vivienda y la inclusión educativa.

La implementación (56) es la única fase que muestra un desarrollo suficiente en su conjunto. De hecho, en todas las regiones a excepción de Melilla es la fase que resulta más desarrollada del proceso de gobernanza. Este resultado se explica en base a lo observado anteriormente con respecto a la dotación de recursos de que disponen las regiones para la integración de ENC, tanto directamente, como indirectamente a través de las administraciones locales y entidades de la sociedad civil. Dicho esto, el alcance de los actores involucrados *de facto* en la implementación de las estrategias y/o políticas de integración varía significativamente entre regiones ( $\sigma = 24$ ). En Murcia, por ejemplo, solo ocasionalmente la implementación de las políticas de integración (16) cuenta con la participación de administraciones locales, del sector privado (como sindicatos y representantes empresariales) o de los actores de la sociedad civil.

La fase de evaluación (36) se refiere al seguimiento y al control que el *policymaker* regional tiene de su modelo de gobernanza. En la mayoría de los casos analizados esta fase representa el punto débil del proceso de gobernanza.

Figura 2. Fases del proceso de gobernanza para la integración de ENC (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

En general, se observa la escasez de mecanismos de control y monitoreo sistemáticos de las acciones llevadas a cabo. Dicho de otra manera, por norma, el actor regional desconoce hasta qué punto su acción para la integración alcanza los objetivos preestablecidos (así como los factores de éxito o de fracaso). Cataluña, Navarra y País Vasco disponen de algunas herramientas de evaluación, así como la administración de Melilla, que puede contar con los medios del sistema central de evaluación, pero se trata de mecanismos puntuales y que no abordan el conjunto de medidas. Melilla y Murcia, finalmente, son las únicas regiones que monitorean de manera sistematizada el uso de los servicios por parte del colectivo ENC.

### 3.3. La gobernanza regional de la integración en el ámbito del asilo y el refugio

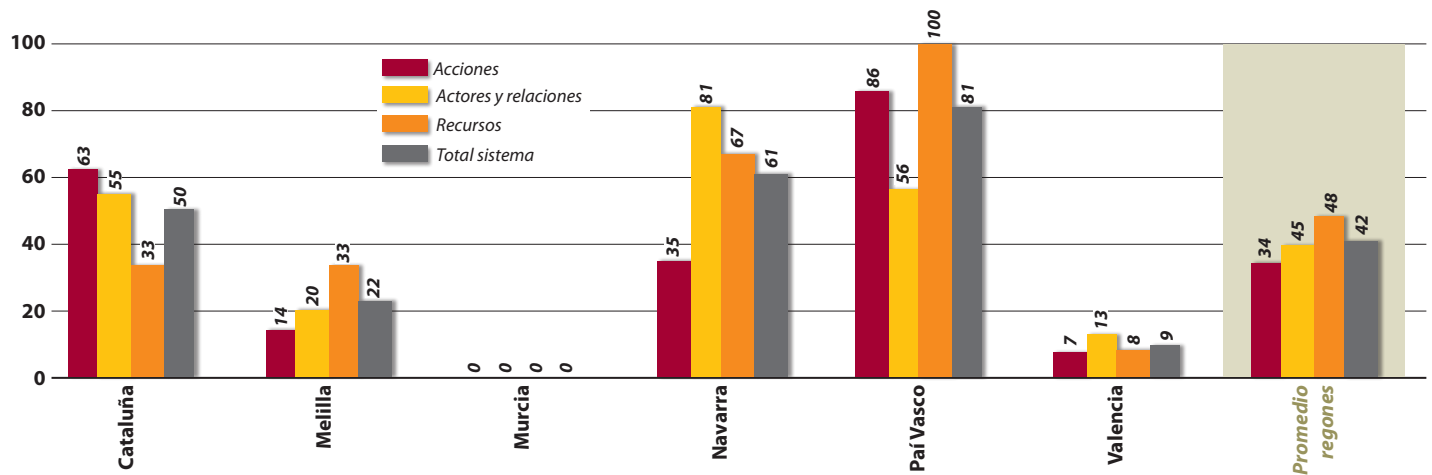
A nivel estatal la acogida de personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional (SyBPI) es objeto del Sistema de Acogida de Protección de Protección Internacional (SAPI) durante los primeros 18-24 meses desde la llegada. El SAPI se basa en un modelo de colaboración público-privado que se desarrolla verticalmente entre la Dirección General de Programas de Protección Internacional y Atención Humanitaria (bajo el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) y el conjunto de entidades encargadas de la implementación de los servicios de acogida e integración (entre las cuales destacan por su alcance ACCEM, CEAR y Cruz Roja). Los gobiernos autonómicos, así como el resto de las administraciones locales, hasta ahora han quedado fuera de dicho modelo. A pesar de ello, a partir de la mal llamada “crisis de refugiados” del 2015, la labor de las regiones españolas en materia de integración se ha ido extendiendo también al campo del asilo y el refugio. Las comunidades autónomas, por un lado, han ido implementando acciones complementarias de acogida dirigidas a las personas solicitantes de asilo que quedaban excluidas del SAPI. Por otro lado, en lo que refiere a la fase de integración en sentido más estricto han

ido extendiendo y ajustando su modelo de gobernanza para incluir el colectivo de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

Las limitaciones competenciales en materia de asilo y refugio y el enfoque general de los modelos regionales de integración (que abordan de manera indistinta los colectivos de ENC y SyBPI), limitan la posibilidad de distinguir analíticamente entre modelos de gobernanza en función de las poblaciones-objetivo. Dicho esto, este tipo de evaluación resulta igualmente meritoria porque, como se ha comentado en la parte metodológica, permite apreciar el esfuerzo de los modelos regionales de integración de ajustarse a la nueva realidad del asilo y el refugio. Además, en la relación a la acogida (primera etapa de la fase del proceso de integración), permite valorar hasta qué punto la acción regional ha ido complementado la del SAPI.

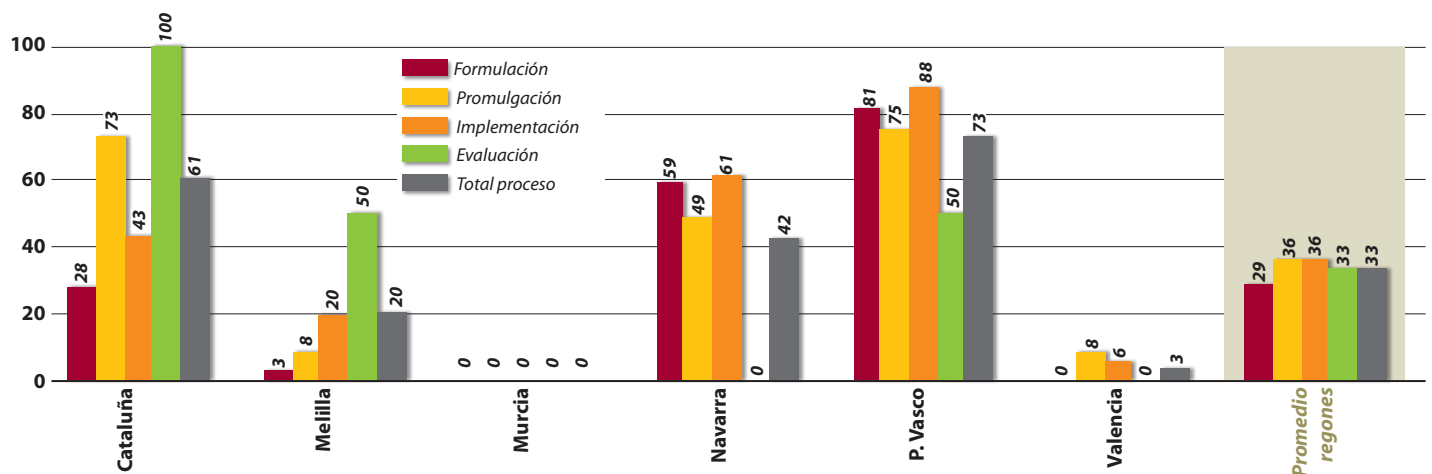
En cuanto a la integración de personas SyBPI, se observa una variación significativa entre modelos regionales ( $\sigma = 30$ ), con el sistema vasco (81) y el de Navarra (61) que destacan como los más avanzados. Los recursos destacan como el elemento más desarrollado del sistema de gobernanza (48). Estos últimos suelen configurarse dentro de la dotación general que las regiones disponen para la recepción y la integración de las personas migradas (basada esencialmente en fondos regionales). Respecto a lo observado para la integración de ENC, la red de actores involucrados en la integración de SyBPI se restringe. El hecho de que de las seis regiones analizadas solo la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco cuenten con un organismo específico dedicado a la acogida e inclusión de las personas refugiadas dentro de sus estructuras administrativas dice mucho en este sentido. Pero cabe destacar también la falta de coordinación y colaboración con actores *externos* al marco regional: sean otros gobiernos regionales o actores ubicados en otros niveles de gobernanza, como la Secretaría de Estado de Migraciones.

**Figura 3. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de SyBPI (31.03.2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

**Figura 4. Fases del proceso de gobernanza para la integración de SyBPI (31.03.2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

Estas limitaciones en cuanto a recursos y actores se reflejan en abanicos de regiones deficitarias (34). El sistema vasco representa una excepción virtuosa en este sentido: su conjunto de medidas para la integración de SyBPI se demuestra el más avanzado (86), tanto con respecto al resto de contextos analizados (promedio regional = 36), como en relación con el conjunto de medidas que la misma región dedica a la integración de ENC (86 vs. 80). En general, la labor de las regiones analizadas en materia de recepción e inclusión de personas refugiadas se centra en medidas ocasionales (p. ej. campañas de sensibilización), pero carece de acciones sistemáticas y eficaces. Hay que destacar, por ejemplo, la falta de formación *ad hoc* en materia de asilo y refugio para el personal administrativo, un aspecto crucial si se tienen en cuenta las necesidades específicas que caracterizan a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.
















Los límites mencionados a nivel de sistema se observan también a nivel de proceso. A este respecto, los casos de

Murcia, Valencia y Melilla destacan por su falta de desarrollo. Este resultado es especialmente preocupante si se considera la relevancia del fenómeno del asilo en dichos contextos. En otros ámbitos regionales, sin embargo, se observan tendencias opuestas, como en Cataluña (61) y País Vasco (73). En general, las regiones que tienen Proceso de gobernanza para ENC más desarrollados son las que tienen los Proceso de gobernanza más avanzados también en materia de recepción e inclusión de personas SyBPI. En lo que refiere a cada fase, se registran tendencias similares a las observadas para ENC. La fase de formulación es limitada en cuanto a la variedad de actores involucrados, y resulta perjudicada por la falta de datos y análisis empíricos. El alcance limitado de los actores que toman parte en la fase de implementación acaba restando eficacia a las medidas y a los programas de integración para SyBPI que las regiones tienen en marcha. Finalmente, en cuanto a la fase de evaluación, se confirma la carencia de mecanismos de control y monitoreo sistemáticos.

## 4. Análisis detallado de seis comunidades autónomas

### 4.1. CATALUÑA

Figura 5. El contexto de la integración en Cataluña

Población ENC en la región (%)	950.860 (12,2%)	ENC	Españoles
Sexo (%)	 Hombres	51,8%	48,7%
	 Mujeres	48,2%	51,3%
Edades principales (%)	 0-15	16,7%	16,1%
	 16-64	80,0%	62,2%
	 65 o más	3,3%	21,7%
Ganancia media anual por trabajador: extranjeros vs. españoles		20.470 €	26.713 €
Tasa de paro: ENC vs. españoles		21,7%	8,9%
Top 3 nacionalidades ENC	 Marruecos	 China	 Pakistan
Top 3 nacionalidades solicitantes asilo (2019)	 Venezuela	 Colombia	 Honduras
N. solicitudes de asilo 2019 (y dato % sobre el total nacional)		13.278 (11,20%)	
N. plazas en el SAPI		1.748	

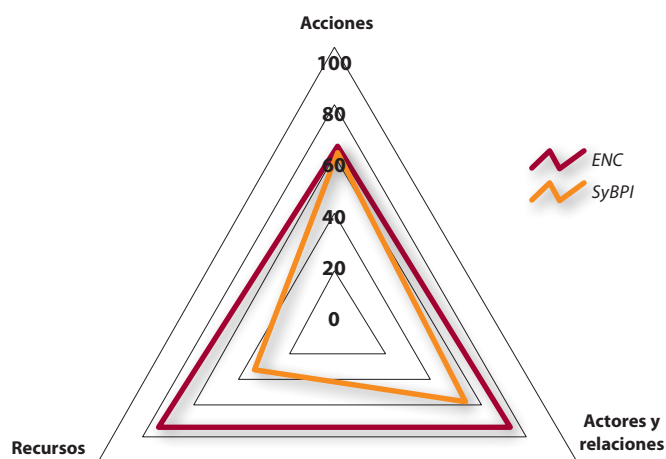
Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Eurostat y MIPEX-R

La gobernanza de la integración en Cataluña cuenta con una estrategia completa tanto por los componentes que la vertebran (objetivos, acciones, presupuesto y estructura de coordinación) como por su alcance, que abarca todas las principales áreas de integración: educación, empleo, seguridad social, idioma, vivienda, religión y cultura. Esta estrategia ha ido concretándose en planes plurianuales a lo largo de las últimas dos décadas. El último de ellos es el Plan de Ciudadanía y Migración (2017-2020), que identifica cuatro pilares que estructuran la gobernanza de la integración en la región: interacción en una sociedad diversa y cohesionada; inclusión social de todas las personas independientemente de su origen; acogida e inclusión de los refugiados que llegan a Cataluña; y gestión integral de la política de ciudadanía y migración. El plan se dirige a los varios colectivos que componen la población extranjera residente y persigue cuatro objetivos principales: la

igualdad de oportunidades en el trabajo, el éxito educativo de los hijos de la familia, la inclusión social de los grupos vulnerables y la accesibilidad de los servicios públicos. El plan fue diseñado y aprobado en 2016 por la *Secretaria de Migracions i Ciutadania*. Desde 2020 es responsabilidad de la *Direcció General de Migracions, Refugi i Antiracisme* (bajo la *Secretaria d'Igualtats*), que trabaja junto con otros actores, dentro y fuera de la administración, para la definición y la implementación la estrategia. El modelo de integración catalán cuenta con fondos propios y europeos (p. ej. el Fondo Social Europeo). A pesar de una dotación presupuestaria dedicada, Cataluña no tiene una estrategia específica para la recepción e integración de las personas SyBPI. Este colectivo se incluye dentro del plan de integración general a través de medidas específicas –centradas en vivienda, sanidad y empleo– planteadas de manera complementaria a las acciones del sistema nacional de acogida.

#### Sistema de gobernanza y elementos clave

Figura 6. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Cataluña (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

El catalán es uno de los sistemas de integración más desarrollados (71) y también uno de los más equilibrados entre sus elementos constitutivos ( $\sigma = 5$ ). El entramado multinivel de actores –públicos, privados y de la sociedad civil– que participan en el sistema de gobernanza representa una de las fortalezas del sistema (72). En el centro de dicha arquitectura institucional se ubica la *Direcció General de Migracions, Refugi i Antiracisme*, que cuenta con un presupuesto propio. En el abanico de actores cabe destacar el consejo asesor para la diversidad religiosa, dedicado a las relaciones interreligiosas en el territorio. El conjunto de acciones llevadas a cabo para la integración de ENC cubre todas las áreas de competencias (65). Por su alcance y grado de desarrollo, destacan las medidas en el área de sanidad y de inclusión lingüística, así como los programas de promoción de las competencias en materia de integración para el personal administrativo (p. ej. cursos de formación en antidiscriminación). En esta línea,

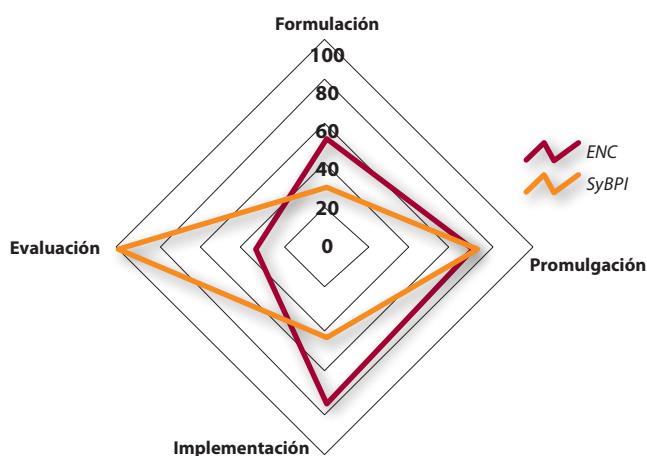


también se llevan a cabo de manera sistemática acciones para asegurar que las ENC estén representados internamente en las instituciones a nivel regional. MIPEX-R identifica los principales puntos débiles en el ámbito laboral, en el área de la vivienda y en la inserción educativa, donde las acciones de la región han sido menos extensas y efectivas. En cuanto a los recursos (75), cuenta con un abanico heterogéneo de medios materiales (de tipo económico y no económico) que utiliza directamente o que pone a disposición de las administraciones locales y de las oenegés.

En cuanto a la recepción e integración de SyBPI, el modelo de gobernanza catalán se estructura de manera paralela y complementaria al SAPI y se dirige especialmente a las personas que quedan excluidas de este. Ejemplos paradigmáticos en este sentido son el Programa Catalán para los Refugiados, llevado a cabo en colaboración con diferentes ONG, o el programa de tutoría para los refugiados por parte de voluntarios, coordinado por Cáritas. En cuanto a los aspectos a mejorar en este ámbito, cabe recalcar la escasez de apoyo a las autoridades locales y la falta de mecanismos estables de cooperación y coordinación con la administración central.

#### Proceso de gobernanza y fases principales

**Figura 7. Fases del proceso de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Cataluña** (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

El proceso de gobernanza para la integración de ENC resulta suficientemente avanzado en su conjunto (58), pero se observa una variación significativa entre el grado de desarrollo de sus fases ( $\sigma = 19$ ). En lo que refiere a la formulación, el análisis MIPEX-R destaca la amplitud y la heterogeneidad de los actores implicados, tanto dentro de la administración regional como externos a ella (p. ej. ONG, asociaciones de migrantes y representantes del mundo empresarial); aunque estos últimos suelen participar de manera ocasional. El último Plan de Ciudadanía y Migraciones contó con la colaboración del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales

y Familias. También existe una Comisión Interdepartamental de Migración dentro del Gobierno Regional, un Órgano de Coordinación con las autoridades locales y una Mesa de Ciudadanía y Migración para supervisar la evolución de las políticas, incluida la estrategia de integración. Entre los aspectos deficitarios, MIPEX-R apunta a la falta de un enfoque basado en la evidencia empírica, visto que no hay una recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que informe al proceso decisional. En lo que se refiere a la fase de promulgación (70), el marco de políticas e instituciones se muestra avanzado tanto en términos de alcance (i. e. competencias y áreas de integración cubiertas) como de articulación y variedad. La de implementación es la fase más desarrollada del proceso de gobernanza (75). Este resultado se explica, por un lado, en función de la amplia dotación de recursos que la región dispone para la integración de ENC y, por otro, por la extensa red de actores implicados en la puesta en marcha de la estrategia de integración. En el ámbito laboral, por ejemplo, cabe recalcar la colaboración de la *Secretaria d'Igualtats* con el Servicio Público de Ocupación de Cataluña y las medidas acordadas entre esta *Secretaria* y varias organizaciones del mundo empresarial. La evaluación representa la etapa del proceso con más márgenes de mejora (33). A pesar de monitorear anualmente la estrategia de integración en términos de gastos y grado de implementación, hay que remarcar la falta de seguimiento del uso de los servicios por parte de las personas extranjeras.

En lo que refiere al ámbito del asilo y el refugio, la calidad del proceso de gobernanza se mantiene en su conjunto (61), pero se observan resultados contrastados entre sus fases. Las fases de formulación (28) e implementación (43) resultan limitadas por el acotamiento de la red de actores involucrados. En la fase de formulación de las medidas, por ejemplo, se tiene en cuenta solo de manera esporádica las perspectivas de actores locales, ONG y asociaciones de migrantes. Por otra parte, la fase de implementación se ve perjudicada por la escasez de apoyo a las administraciones locales en términos de recursos. Entre los puntos fuertes cabe subrayar la evaluación y el control de las medidas dirigidas a SyBPI, llevadas a cabo de manera constante y sistemática (100).

#### Áreas de integración

**Antidiscriminación:** Cataluña, prohíbe en su Estatuto de Autonomía la discriminación basada en raza, color, idioma, religión y nacionalidad. El punto débil de esta área apunta a la falta de un servicio *ad hoc* de apoyo a las personas migradas víctimas de discriminación.

**Educación:** La educación está reconocida como un derecho universal en la legislación regional y la región garantiza sistemáticamente la provisión de recursos financieros específicos y personal con formación intercultural. La región dispone de plazas escolares para todos los niños en edad de escolarización obligatoria y cuenta con la provisión sistemática de la educación intercultural dentro de los planes de estudio.

**Idioma:** Desde hace años, la región emprende esfuerzos sistemáticos para garantizar la inclusión lingüística de las personas migradas. El área de idioma destaca por el alcance y la calidad de las medidas llevadas a cabo, como la impartición de formación lingüística en las lenguas de las personas migradas o el apoyo (en metálico y en especie) a ONG y organizaciones privadas que imparten formación lingüística a personas extranjeras.



**Sanidad:** En Cataluña las personas extranjeras, tanto en situación regular como irregular, tienen acceso incondicional a los servicios sanitarios en las mismas condiciones que la población nacional. Entre las medias positivas en esta área, cabe recalcar el servicio de interpretación, proporcionado de manera gratuita e implementado de manera sistemática.

**Seguridad social:** La región adopta sistemáticamente medidas para facilitar el acceso de las personas migradas todas las formas de prestaciones sociales además de ofrecer cursos de orientación social dirigidos específicamente a este colectivo.

**Trabajo:** La región dispone de varias medidas de formación profesional y orientación laboral dirigidas a fomentar el empleo de la población extranjera. Sin embargo, carece de programas *ad hoc* para abordar la situación laboral de los grupos de personas migradas con necesidades especiales, así como de programas para luchar contra la explotación del mercado laboral.

**Vivienda:** Aunque la región ofrece medidas que facilitan el acceso a la vivienda dirigidas al conjunto de la población residente, destaca la falta de políticas ajustadas a las necesidades del colectivo de personas migradas, como ayudas para favorecer el acceso al mercado inmobiliario o programas para abordar dinámicas de segregación residencial. Entre los puntos fuertes hay que mencionar las medidas específicas para favorecer el acceso a la vivienda de las personas solicitantes de asilo, dentro del Programa catalán de Refugio.
















**Figura 8. Puntos fuertes y débiles del modelo de gobernanza de la integración en Cataluña**

 <b>Fortalezas</b>	 <b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia regional de integración desarrollada y de amplio alcance.</li> <li>- Fuerte entramado multinivel de actores – públicos, privados y de la sociedad civil – involucrados en la gobernanza de la integración.</li> <li>- Sistema de monitoreo y evaluación de la estrategia de integración.</li> <li>- Acciones sistemáticas para favorecer la integración lingüística.</li> <li>- Medidas de recepción e integración específicas para solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fase de evaluación del proceso de gobernanza deficitaria.</li> <li>- Falta de mecanismos de seguimiento y control del uso de los servicios por parte de las personas migradas.</li> <li>- Falta de servicios ad-hoc para tratar la segregación escolar.</li> <li>- Falta de servicio ad-hoc de apoyo a las personas migradas víctimas de discriminación.</li> <li>- Falta de programas ad-hoc para la lucha contra la explotación laboral.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de MIPEX-R

## 4.2. CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

**Figura 9. El contexto de la integración en Melilla**

Población ENC en la región (%)	12.504 (14,4%)	ENC	Españoles
Sexo (%)	 Hombres	48,7%	50,9%
	 Mujeres	51,3%	49,1%
Edades principales (%)	 0-15	23,8%	24,2%
	 16-64	70,1%	64,6%
	 65 o más	6,1%	11,2%
Ganancia media anual por trabajador: extranjeros vs. españoles		N/D	N/D
Tasa de paro: ENC vs. españoles		51,8%	19,2%
Top 3 nacionalidades ENC	 Marruecos	 China	 EEUU
Top 3 nacionalidades solicitantes asilo (2019)	 Túnez	 Siria	 Marruecos
N. solicitudes de asilo 2019 (y dato % sobre el total nacional)		4.267 (3,6%)	
N. plazas en el SAPI		480 (CETI)	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Eurostat y MIPEX-R

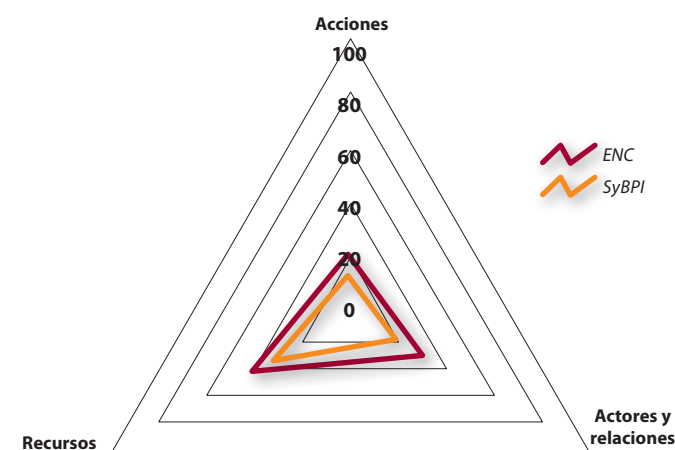
En la ciudad autónoma de Melilla, la integración de las personas migradas y refugiadas no dispone de un modelo de gobernanza estructurado y a largo plazo. A diferencia de otras regiones, Melilla carece de una estrategia de integración con acciones y objetivos definidos, un presupuesto dedicado y una estructura de coordinación sólida. Este escenario sorprende, visto el abanico de competencias reconocido a la región y la disponibilidad de un presupuesto propio que cubre las 8 áreas de integración analizadas, así como la posibilidad de acceder a los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER). Además, es un escenario alarmante a la vista la dimensión de la población extranjera (en situación regular e irregular) sobre el total de la población residente.

Las acciones para la integración de ENC se llevan a cabo en el marco de las políticas sectoriales, de manera que, por ejemplo, el área de menores de la Consejería de bienestar social es responsable de la inclusión social de los menores extranjeros tutelados. Uno de los aspectos más críti-

cos atañe al marco normativo de integración: el círculo vicioso entre el padrón y la residencia, por un lado, y el requisito de 5 años requeridos de empadronamiento para acceder al sistema de servicios sociales, por otro, limitan dramáticamente el acceso a derechos y prestaciones para la población extranjera. El gobierno de la ciudad carece también de una estrategia para la recepción e inclusión de personas SyBPI. Su acción en este ámbito se enmarca en la estrategia nacional, especialmente en lo que refiere a la gestión del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), donde suelen residir las personas solicitantes de asilo hasta la finalización de su procedimiento administrativo.

### Sistema de gobernanza y elementos clave

**Figura 10. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Melilla (31.03.2020)**



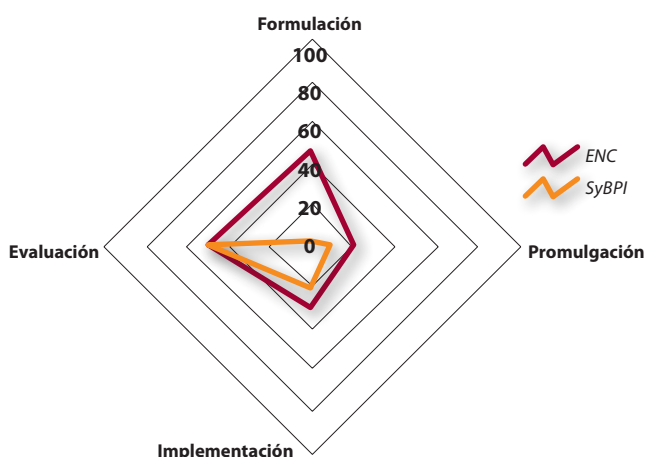
Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

Entre los analizados, el sistema de integración de Melilla es uno de los menos desarrollados (31) y se evidencia la necesidad de mejoras estructurales en cada uno de sus elementos. Las acciones regionales llevadas a cabo resultan extremadamente limitadas en alcance y en eficacia a la hora de abordar las necesidades del colectivo de ENC (22), especialmente en ámbitos cruciales de la integración como el empleo, la educación, los servicios sociales y la vivienda. Entre los aspectos positivos, cabe destacar las iniciativas de formación e inserción laboral dirigidas por la Sociedad Pública para la Promoción Económica de Melilla (PROMESA) y la organización, aunque de carácter esporádico, de seminarios de formación del personal administrativo en materia de integración. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de acciones puntuales, lejos de alcanzar la totalidad de los potenciales beneficiarios. La región financia también eventos y actividades en los campos de las artes, la cultura y el deporte con el objetivo de favorecer el diálogo entre personas de diferentes orígenes culturales. El abanico de actores involucrado en el sistema de integración

es reducido (30) y carece de departamentos o unidades específicas dedicados a la integración. La estructura institucional, dentro de la Consejería de Educación, Cultura, Festejos e Igualdad cuenta con un departamento en materia de relaciones interculturales que se ocupa de diversidad y relaciones religiosas en la región. La ciudad dispone de un tejido de oenegés y asociaciones del tercer sector que se extiende por todo el territorio autonómico. De estas entidades, el gobierno regional mantiene un contacto constante con aquellas que dirigen sus acciones al colectivo de extranjeros en situación regular (p. ej. Melilla Acogida o Cruz Roja Melilla), que apoya a través de convenios de colaboración y subvenciones a proyectos (42). En lo que refiere a la recepción e integración de SyBPI, destacan la escasez de acciones (14), un hecho que resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta la posición geopolítica de la ciudad –enclave y frontera española y europea– y por la responsabilidad que dicha posición le otorga de cara a la acogida e inclusión de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

### Proceso de gobernanza y fase principales

**Figura 11. Fases del proceso de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Melilla** (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

Las limitaciones observadas en el sistema de integración se ven reflejadas a nivel de proceso. Visto desde esta perspectiva, el modelo de integración de Melilla destaca por su falta de desarrollo, tanto en su conjunto (37), como en relación con cada una de sus fases; aunque cabe remarcar una variación significativa entre ellas ( $\sigma = 14$ ). En lo que refiere a la fase de formulación (47), hay que destacar cierta variedad en los actores implicados en la definición de las políticas de integración, incluyendo algunas oenegés y organizaciones de empresarios. Dicho esto, cabe recalcar el carácter esporádico de estas relaciones. El proceso de gobernanza se vería muy beneficiado si el gobierno autonómico extendiera

sistemáticamente el proceso decisional a los principales *stakeholders* activos en el campo de la integración, sobre todo para incluir la perspectiva de las entidades que trabajan para la inclusión de las personas en situación irregular. Según el análisis MIPEX-R, el marco de políticas e instituciones –tal y como resulta definido en la fase de promulgación– representa el aspecto más deficitario del proceso de gobernanza (19). La falta de un documento vinculante que prohíba la discriminación de la población extranjera, así como de normas específicas en la materia son ejemplos paradigmáticos en este sentido. Finalmente, cabe recordar que los 5 años de empadronamiento necesarios para acceder al sistema de servicios sociales representa una barrera gravosa y discriminatoria para la población extranjera. La limitación de actores se refleja de manera más marcada en la fase de implementación (30): la colaboración de la administración autonómica se limita a algunas entidades del tercer sector que reciben financiación regional para la puesta en marcha de los programas de integración, pero que carecen de otros tipos de recursos en especie o en términos de formación. Estos canales de financiación, además, suelen excluir a las entidades que trabajan con personas en situación de irregularidad administrativa. El aspecto más avanzado del proceso de gobernanza tiene que ver con la fase de evaluación (50). A este respecto, destaca el monitoreo del uso de los servicios por parte de las personas extranjeras, aunque es una herramienta que parece responder más a la necesidad de cumplir con los requisitos de justificación de los fondos utilizados (europeos y nacionales) que a una precisa voluntad estratégica. En lo que refiere al ámbito del asilo y el refugio, el proceso de gobernanza resulta ampliamente deficitario, especialmente en lo que refiere a las fases de formulación (3) y de promulgación (8), donde destacan –respectivamente– la falta de recopilación de evidencias empíricas sobre la situación de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, y un marco mínimo de políticas ajustadas a las necesidades de este colectivo.

### Áreas de integración

El acceso a derechos y oportunidades en las diferentes áreas de integración resulta limitado por las barreras mencionadas en el marco normativo. Por un lado, el círculo vicioso entre la normativa del padrón y la que regula el permiso de residencia perjudica el acceso a la residencia (o su renovación). Por otro, el requisito de 5 años de empadronamiento que se requiere para acceder al sistema de servicios sociales limita significativamente el acceso a derechos y prestaciones para la población extranjera que reside regularmente en el territorio.

**Antidiscriminación:** Los datos apuntan a una insuficiencia estructural de medidas para evitar la discriminación de las personas migradas y refugiadas. El gobierno autonómico carece de las herramientas fundamentales en



este ámbito, como un instrumento vinculante que prohiba la discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión o nacionalidad, un servicio específico que apoye a las víctimas de la discriminación, y herramientas para monitorear el alcance y el carácter de los episodios de discriminación contra las personas migradas en el territorio.

**Educación:** En el contexto educativo, las barreras administrativas perjudican de manera dramática el proceso de integración de diferentes colectivos de menores extranjeros. Cada año, menores en situación irregular –a menudo residentes en la ciudad desde hace años– no consiguen escolarizarse. Asimismo, por los requisitos del padrón, los menores tutelados corren el riesgo de perder el reconocimiento de los títulos adquiridos. Finalmente, el análisis MIPEX-R evidencia la falta de medidas para evitar la segregación escolar, uno de los retos cruciales del contexto educativo melillense.

**Idioma:** Más allá del apoyo económico proporcionado a entidades y ONG para la enseñanza del castellano, la región carece de medidas de integración lingüística. Además, vista la diversidad que caracteriza la ciudad, sorprende que no se ofrezca la posibilidad de que las personas extranjeras aprendan su lengua materna, ni que haya programas estables para adaptar el aprendizaje del castellano a las necesidades de los menores extranjeros.



**Sanidad:** En el área de sanidad, cabe remarcar la disponibilidad de intérpretes cualificados para las personas ENC. Sin embargo, la provisión de dicho servicio tiene un carácter esporádico y no llega a satisfacer la demanda por parte de la población extranjera.

**Seguridad social:** El requisito de 5 años de empadronamiento que se requiere para acceder a los servicios sociales limita significativamente el acceso a derechos y prestaciones sociales para la población extranjera que reside regularmente en el territorio.

**Trabajo:** Destacan positivamente las acciones de la sociedad pública PROMESA, que incluyen cursos específicos de formación para el empleo, cursos enfocados a personas extranjeras con necesidades especiales y apoyo a los emprendedores extranjeros. Por otra parte, vista la relevancia del empleo sumergido en los principales sectores económicos de la ciudad –que afecta especialmente a la población extranjera– preocupa la falta de medidas específicas de prevención y lucha contra la explotación laboral.

**Vivienda:** Los indicadores MIPEX-R no relevan ni medidas ni programas específicos por parte del gobierno regional para favorecer el acceso a la vivienda del colectivo de personas extranjeras, sean ayudas en forma de asesoramiento o de apoyo económico. Asimismo, preocupa la falta de políticas que aborden la situación de segregación en los barrios más desfavorecidos del territorio.
















**Figura 12. Puntos fuertes y débiles del modelo de gobernanza de la integración en Melilla**

 <b>Fortalezas</b>	 <b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación con el gobierno central en el ámbito del asilo y el refugio.</li> <li>- Mecanismos de seguimiento y control del uso de los servicios por parte de las personas migradas.</li> <li>- Recursos económicos para oenegés para la integración de las personas extranjeras residentes.</li> <li>- Departamento dedicado a asuntos interreligiosos.</li> <li>- Medidas específicas para emprendedores extranjeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de una estrategia de integración específica.</li> <li>- Limitado entramado de actores involucrados en el sistema de gobernanza de la integración.</li> <li>- Marco normativo excluyente y discriminatorio.</li> <li>- Falta de acciones para abordar la segregación en los barrios más desfavorecidos.</li> <li>- Falta de acciones específicas para favorecer la integración en el contexto educativo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

### 4.3. REGIÓN DE MURCIA

**Figura 13. El contexto de la integración en Murcia**

Población ENC en la región (%)	177.419 (11,7%)	ENC	Españoles
Sexo (%)	 Hombres	55,0%	49,4%
	 Mujeres	45,0%	50,6%
Edades principales (%)	 0-15	20,4%	18,1%
	 16-64	77,2%	64,6%
	 65 o más	2,4%	17,3%
Ganancia media anual por trabajador: extranjeros vs. españoles		16.376 €	22.496€
Tasa de paro: ENC vs. españoles		22,6%	15,2%
Top 3 nacionalidades ENC	 Marruecos	 Ecuador	 R. Unido
Top 3 nacionalidades solicitantes asilo (2019)	 Colombia	 Venezuela	 Nicaragua
N. solicitudes de asilo 2019 (y dato % sobre el total nacional)		2.748 (2,3%)	
N. plazas en el SAPI		458	

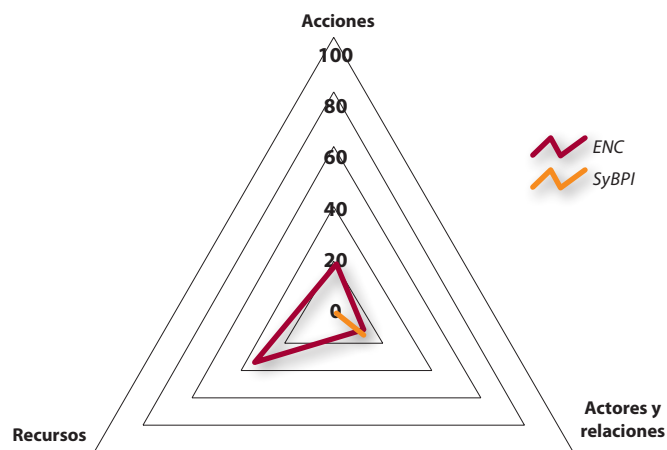
Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Eurostat y MIPEX-R

A fecha de 2020, la región carece de un modelo de gobernanza estructurado y a largo plazo, así como de una estrategia de integración con acciones y objetivos definidos, un presupuesto dedicado y una estructura de coordinación estable. La última estrategia de integración se remonta al periodo 2006-2009. Las medidas de integración se llevan a cabo en el marco de las políticas sectoriales. El departamento de educación, por ejemplo, dispone de diferentes medidas para facilitar la inserción educativa. En la mayoría de los casos, sin embargo, se trata de medidas de carácter general dirigidas al conjunto de la población residente, que carecen de un enfoque específico para ENC y SyBPI. Dentro del entramado administrativo, la integración cae bajo la responsabilidad de la Consejería de mujer, igualdad, LGTB, familias y política social. Dentro de esta área temática se encuentra la oficina regional de atención a la inmigración (OFRAIN), responsable de facilitar información y atención a las personas migradas que llegan y residen en el territorio de la región. De entre las actividades de este departamento destacan los programas de atención

integral a personas migradas que viven en albergues o viviendas de acogida. El gobierno de la ciudad carece también de una estrategia y de acciones específicas para la recepción e inclusión de personas SyBPI.

#### Sistema de gobernanza y elementos clave

**Figura 14. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Murcia (31.03.2020)**



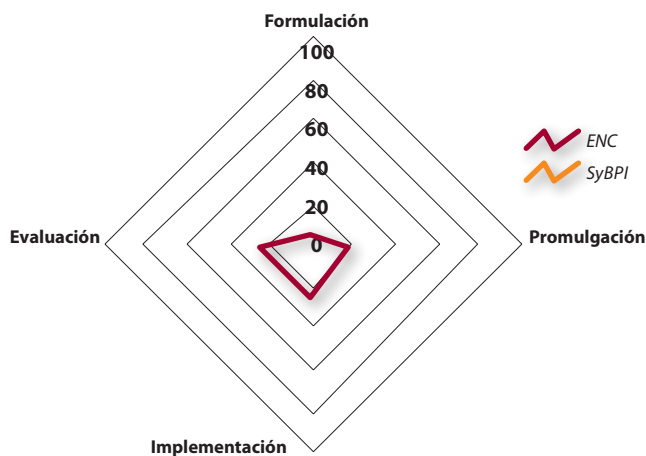
Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

El sistema de integración de la región de Murcia es uno de los menos desarrollados entre los casos analizados (21) y es evidente la necesidad de mejoras estructurales en cada uno de sus elementos constitutivos. Las acciones regionales llevadas a cabo resultan considerablemente limitadas en términos de alcance y eficacia de cara a abordar las necesidades del colectivo ENC (18), especialmente en las áreas de sanidad, empleo, vivienda y servicios sociales. Las acciones de integración podrían beneficiarse de una mayor coordinación y actuación conjunta entre actores, así como de una mayor provisión de fondos por parte de la región. Las medidas de integración tienen un carácter esporádico y, habitualmente, vinculado a iniciativas y oportunidades de colaboración puntuales, como las campañas que la región lleva a cabo en colaboración con Amnistía Internacional. Por otra parte, la región carece de herramientas específicas para favorecer el acceso de los ENC a los servicios sociales. El abanico de actores involucrado en la gobernanza de la integración es limitado (11) y carece de un departamento o de una unidad específica dedicada a la integración dentro de la arquitectura administrativa. El diseño y la implementación de las políticas de integración se concretan sobre todo por la acción directa de los departamentos de educación y política social, bajo la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTB, Familias y Política Social, sin la participación de otras partes interesadas. El sistema de indicadores MIPEX-R muestra también la falta de un órgano consultivo dedicado al colectivo ENC. La dotación de recursos representa el aspecto relativamen-

te más desarrollado del sistema de gobernanza (33). En las áreas cubiertas, la región colabora con oenegés, proporcionando medios económicos para sus programas de integración. Ahora bien, al margen de esta relación, en el análisis destaca la falta de recursos en especie y el uso limitado de fondos propios. Estas carencias y limitaciones se reflejan de manera más marcada en lo que se refiere a la recepción e integración de SyBPI, sobre todo en cuanto al abanico de acciones desplegado.

### Proceso de gobernanza y fases principales

**Figura 15. Fases del proceso de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Murcia** (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

A nivel de proceso, el modelo de integración de la región de Murcia destaca por su falta de desarrollo, tanto en su conjunto (18) como en cada una de sus fases. La fase de formulación es la que presenta los márgenes más amplios de mejora, según MIPEX-R (6). Por un lado, la región necesitaría ampliar su proceso decisional a las contribuciones del conjunto de actores que operan en el campo de la integración, tanto dentro de su entramado administrativo (departamentos y consejerías) como externamente, incorporando las perspectivas de otros niveles administrativos, así como las de otros agentes del mundo privado y de la sociedad civil. Por otro, MIPEX-R destaca la necesidad de un uso sistemático de la información estadística y cualitativa para nutrir la formulación de las medidas de integración. El marco de políticas e instituciones se muestra también deficitario en términos de alcance y eficacia (16), un resultado que en parte deriva de la falta de una estrategia regional de integración. La implementación es el aspecto relativamente más desarrollado del proceso de gobernanza (26). A este respecto, el análisis apunta a la necesidad de mayor y mejor coordinación entre actores dentro y fuera de la arquitectura administrativa regional, así como del fortalecimiento de la colaboración con las administraciones locales y las asociaciones de migrantes. En lo que refiere a la fase de evaluación (25), la región lleva a cabo

el seguimiento del uso de servicios en los departamentos de educación y políticas sociales. En ese sentido, hay que destacar la necesidad de un mecanismo de evaluación y monitoreo sistemático que abarque todos los departamentos del gobierno regional. Los problemas mencionados resultan aún más evidentes si miramos a la recepción e integración de personas SyBPI. A este respecto, según el análisis MIPEX-R, el de Murcia parece ser, entre los casos analizados, el modelo de integración que menos se ha adaptado a los nuevos retos de integración en el ámbito del asilo y el refugio.

### Áreas de integración

**Antidiscriminación:** Los puntos débiles de esta área apuntan a la insuficiencia estructural de medidas para evitar la discriminación de las personas migradas y refugiadas. La región de Murcia carece de las herramientas fundamentales en este ámbito: un instrumento vinculante que prohíba la discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión o nacionalidad; un servicio específico que apoye a las víctimas de la discriminación, y mecanismos que monitoreen el alcance y el carácter de los episodios de discriminación contra las personas migradas en el territorio.

**Educación:** En el contexto educativo, hay que recalcar las políticas llevadas dentro de la Consejería de Educación y Cultura, como el programa específico para facilitar la incorporación de los niños inmigrantes recién llegados. A su vez cabe remarcar la falta de otro tipo de medidas que favorezcan la integración en el ámbito educativo, como los módulos de formación en competencia intercultural para el personal educativo.

**Idioma:** La región cuenta con el apoyo de oenegés que ofrecen cursos oficiales de idiomas adaptados a las personas extranjeras pero la región no da apoyo ni económico ni en especie a las organizaciones que imparten formación lingüística, ni lleva a cabo otras acciones en esta área.



**Sanidad:** En el área de sanidad cabe remarcar la disponibilidad de intérpretes cualificados que la región pone a disposición de las personas extranjeras que no dominan suficientemente el castellano. Sin embargo, la provisión de dicho servicio tiene un carácter esporádico y no llega a satisfacer la demanda por parte de la población extranjera. Finalmente, el análisis MIPEX-R muestra también las limitaciones que sufren las personas en situación de irregularidad administrativa para acceder a las prestaciones sanitarias en igualdad de condiciones con el resto de población.

**Seguridad social:** En la región de Murcia, el acceso a la asistencia sanitaria para los ENC en situación regular está garantizado al mismo nivel que el de los nacionales, mientras que las personas en situación irregular se enfrentan a barreras administrativas que limitan el acceso *de facto* a este derecho por parte de la población migrada.

**Trabajo:** A la luz de la contribución de la población extranjera en sectores claves de la economía regional, cabe destacar la falta de medidas que aborden de manera sistemática la integración laboral, cursos de formación, programas de fomento de la contratación de personas migradas con necesidades especiales, así como acciones de lucha contra la explotación laboral.

**Vivienda:** En el área de vivienda, destacan los programas específicos de alojamiento a corto y medio plazo para personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, conocidos como Albergues y Viviendas de Acogida. Al margen de estos, destaca la escasez de medidas específicas por parte del gobierno regional para favorecer el acceso a la vivienda del colectivo de personas extranjeras, sean ayudas en forma de asesoramiento, apoyo financiero para acceder o acciones para la segregación territorial.

**Figura 16. Puntos fuertes y débiles del modelo de gobernanza de la integración en Murcia**
















 <b>Fortalezas</b>	 <b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaboración con el gobierno central para la integración de personas refugiadas.</li> <li>- Recursos específicos de alojamiento a corto y medio plazo para personas migradas vulnerables.</li> <li>- Seguimiento y control del uso de los servicios por parte de las personas migradas.</li> <li>- Fuerte red de colaboración con oenegés.</li> <li>- Programas específicos para la incorporación de los menores extranjeros recién llegados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de una estrategia de integración específica.</li> <li>- Marco de políticas e instituciones deficitario.</li> <li>- Ausencia de un organismo en la estructura administrativa dedicado específicamente a la integración.</li> <li>- Falta de herramientas específicas para favorecer el acceso de las personas migradas a los servicios sociales.</li> <li>- Falta de acciones específicas para la integración en el mercado laboral y el contexto educativo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R



#### 4.4. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

**Figura 17. El contexto de la integración en Navarra**

Población ENC en la región (%)		ENC	Españoles
Sexo (%)	 Hombres	49,4%	49,4%
	 Mujeres	50,6%	50,6%
Edades principales (%)	 0-15	18,7%	16,2%
	 16-64	78,4%	62,1%
	 65 o más	3,0%	21,7%
Ganancia media anual por trabajador: extranjeros vs. españoles		18.600 €	28.261 €
Tasa de paro: ENC vs. españoles		20,4%	7,3%
Top 3 nacionalidades ENC	 Marruecos	 Colombia	 Ecuador
Top 3 nacionalidades solicitantes asilo (2019)	 Colombia	 Venezuela	 Nicaragua
N. solicitudes de asilo 2019 (y dato % sobre el total nacional)		709 (0,6%)	
N. plazas en el SAPI		234	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Eurostat y MIPEX-R

La gobernanza de la integración en la región de Navarra ha cambiado considerablemente entre el 2019 y el 2020. Hasta septiembre de 2019, el modelo de gobernanza seguía un enfoque sectorial y las acciones en materia de integración se enmarcaban en el Plan Estratégico de Inclusión Social (2018-2021), bajo las competencias del Departamento de Derechos Sociales. A principio de 2020 se crea la Dirección General de Políticas Migratorias, que es actualmente el departamento encargado de la integración de personas migradas y refugiadas en la región. Este cambio marca el paso a un enfoque *targeted*, la reestructuración del modelo de gobernanza regional y el desarrollo de una estrategia de integración para la integración<sup>9</sup>.

Estos cambios, sin embargo, quedan en buena medida ex-

9. Durante el marco temporal del proyecto, el gobierno de Navarra adjudicó a una empresa externa el estudio de la situación de la región con el fin de crear una estrategia de integración.

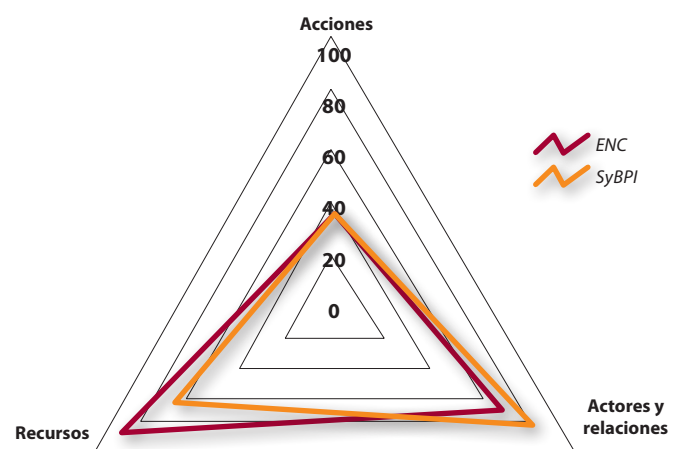
cluidos del análisis MIPEX-R, que hace referencia al escenario con fecha de 31 de marzo de 2020. Por lo tanto, las labores de las Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra llevadas a cabo después de esta fecha no quedan recogidas en el presente informe.

A principio de 2020, el gobierno de Navarra aún no dispone de una estrategia de integración, aunque tiene acceso a fondos europeos y cuenta con un presupuesto propio que abarca todas las áreas claves de políticas relacionadas con la integración. La región ejerce competencias compartidas en múltiples áreas clave de integración y participa con múltiples partes interesadas en el proceso de gobernanza. Igualmente, el entramado institucional incluye unidades dedicadas específicamente a la integración.

En lo que refiere al asilo y refugio, la región dispone de una estrategia de actuación (“Protocolo para Personas Refugiadas”), aunque sin unos objetivos definidos, ni un presupuesto detallado destinado al cumplimiento de esta. Este protocolo se centra especialmente en las áreas de educación, sanidad e integración cultural y se dirige exclusivamente a las personas refugiadas; no incluye a las solicitantes de asilo.

#### Sistema de gobernanza y elementos clave

**Figura 18. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Navarra (31.03.2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

Según MIEPX-R, el sistema de integración de Navarra es uno de los más desarrollados de los analizados (64), aunque destaca también por la variación en el grado de desarrollo de sus elementos constitutivos, sobre todo entre la calidad y cantidad de los recursos dedicados a la integración (88) y la de las acciones llevadas a cabo (36).

En cuanto a los recursos (88), la región cuenta con un abanico heterogéneo de medios materiales de tipos económico o en especie –como la cesión de espacios– que utiliza directamente o que pone a disposición de las

oenegés que trabajan en el campo de la integración. Asimismo, apoya económicamente a las autoridades locales a través de diferentes programas de subvenciones que cubren distintas áreas de la integración. En lo que se refiere a las acciones (36), la baja puntuación se debe principalmente a la falta de una estrategia específica para ENC y a la carencia de medidas y programas en ámbitos clave como el trabajo, la educación, el acceso a la vivienda y la antidiscriminación. Asimismo, destaca la escasez de formación en materias de integración destinada al personal administrativo, que se proporciona solo de manera ocasional. El entramado de actores que participan en el sistema de gobernanza representa una de las fortalezas del sistema de gobernanza (70). En el centro de esta arquitectura institucional se ubica la Dirección General de Políticas Migratorias, que junto a otros actores de la región diseña e implementa las políticas de integración. Entre ellos, destaca la colaboración con el departamento de Relaciones Ciudadanas, Paz y Convivencia y con el de Derechos Sociales. Con el primero, por ejemplo, destaca la colaboración para la realización de eventos y actividades en los campos de las artes, la cultura y el deporte. Otro punto fuerte del entramado institucional se refiere a los canales de financiación a través de los cuales el gobierno regional costea actividades y programas de las administraciones locales y de las entidades del tercer sector.

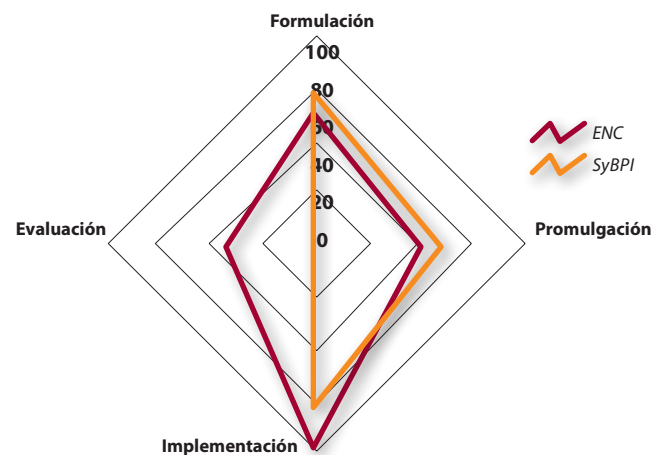
Con relación al ámbito del asilo y el refugio, el modelo de gobernanza de Navarra es uno de los más avanzados (61) de los contextos analizados. El sistema de integración para personas refugiadas presenta un grado de desarrollo en línea con el sistema para ENC (61 vs. 64). El entramado de actores representa su fortaleza principal (81), un resultado que debe interpretarse a la luz de la estrecha relación que el gobierno regional tiene con la administración central en materia de asilo y refugio. El conjunto de acciones llevadas a cabo para refugiados, sin embargo, resulta limitado e insuficiente para atender las necesidades de este colectivo (35). En este sentido, este representa el elemento con márgenes de mejora más significativos.

### Proceso de gobernanza y fases principales

El proceso de gobernanza resulta suficientemente avanzado en su conjunto (50). Asimismo, hay que remarcar la variación entre el grado de desarrollo de sus fases ( $\sigma=19$ ). La fase de formulación (50) se ve beneficiada por la amplitud y la heterogeneidad de los actores involucrados en la definición de las políticas de integración. Esta red incluye tanto actores internos del entramado de las administración regional y local (sistemáticamente implicados), como ONG, asociaciones de migrantes y representantes del mundo empresarial (involucrados de manera ocasional). Entre los aspectos deficitarios hay que remarcar la falta de un proceso decisional basado sistemáticamente en la evidencia empírica. La región cuenta con la información estadística y cualitativa que proporcionan el Instituto de Estadística de Na-

varra y el Observatorio de la Realidad Social de Navarra, aunque la información no se recoge de manera sistemática y se observa la falta de datos relevantes de cara al diseño de las políticas. En lo que refiere a la fase de promulgación (41) cabe remitirse a lo comentado anteriormente acerca de las acciones. A este respecto cabe remarcar la falta de medidas dirigidas a reconocer la representación del colectivo ENC en las instituciones. Pero es el marco normativo e institucional en su conjunto lo que muestra un grado de desarrollo insuficiente. La de implementación es la fase más desarrollada del proceso de gobernanza (77). Este resultado se explica, por un lado, en función de la amplia dotación de recursos que la región dispone para la integración de ENC y, por otro, por la extensa red de actores implicados en poner en práctica la estrategia de integración. La evaluación representa la etapa con más márgenes de mejora del proceso de gobernanza (33). A pesar de monitorear el alcance y el carácter de la discriminación en el territorio, el análisis MIPEx-R apunta, por un lado, a la falta de seguimiento del uso de los servicios por parte de la población extranjera y, por otro, a la necesidad de mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas.

**Figura 19. Fases del proceso de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Navarra** (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEx-R

En lo que refiere a la integración en el ámbito del asilo y el refugio, se observa una disminución de la calidad del proceso de gobernanza en su conjunto (42), sobre todo en cuanto a la fase de evaluación. A pesar tener medidas dirigidas específicamente a las personas refugiadas, la región carece de un mecanismo de evaluación y control de las mismas.

### Áreas de integración

**Antidiscriminación:** El punto débil de esta área concierne a la falta de un instrumento vinculante que prohíba la discriminación por motivos de raza, color, idioma, reli-

gión o nacionalidad. Entre los puntos fuertes, MIPEX-R destaca la presencia de un servicio permanente de asesoramiento y apoyo a las víctimas de discriminación, implementado a través de SOS Racismo. La colaboración con esta entidad del tercer sector se concreta también en numerosas campañas contra la discriminación y en el monitoreo sistemático de los problemas de discriminación contra las personas migradas y refugiadas en el territorio.

**Educación:** Navarra garantiza la escolarización de todos los niños, incluidos aquellos que sufren una situación de irregularidad administrativa, contempla asignaturas de educación intercultural en sus centros educativos y –a través del Departamento de Educación– ofrece orientación y apoyo para abordar la situación educativa del colectivo de personas migradas. Por otra parte, cabe subrayar la falta de otro tipo de herramientas, como cursos de formación en competencia intercultural para el personal educativo o acciones específicas para evitar la segregación de los alumnos de origen extranjero.

**Idioma:** La región ofrece apoyo sistemático de tipo económico y en especie a oenegés y asociaciones que dan formación lingüística y, ocasionalmente, se proporcionan cursos *ad hoc* ajustados a las necesidades de los colectivos de personas migradas.

**Sanidad:** El análisis MIPEX-R muestra las limitaciones que sufren las personas extranjeras residentes, tanto en situación administrativa regular como irregular, para acceder a los servicios sanitarios en comparación con el resto de la población nacional. Entre las acciones de la región en esta área, cabe recalcar el servicio de interpretación, proporcionado de manera gratuita e implementado de manera sistemática.

**Seguridad social:** En lo que refiere a la seguridad social, destacan las acciones –aunque de carácter esporádico– que la región lleva a cabo para facilitar a la población extranjera el acceso a los servicios de la seguridad social (p. ej. prestaciones por desempleo, por invalidez, bajas por maternidad). Estas acciones se implementan en colaboración con Cruz Roja y se concretan en las unidades de barrio.

**Trabajo:** En el área de trabajo, más allá del servicio general de Orientación Profesional, el análisis MIPEX-R apunta a la escasez de medidas sistemáticas de integración laboral, como cursos de formación, programas para fomentar la contratación de personas migradas con necesidades especiales, así como acciones de lucha contra la explotación laboral. Asimismo, debería fortalecerse la red de relaciones entre el gobierno autonómico y el sector privado.

**Vivienda:** En el área de vivienda destaca la escasez de medidas específicas por parte del gobierno regional para favorecer el acceso a la vivienda del colectivo de personas extranjeras, como ayudas en forma de asesoramiento, apoyo financiero y acciones para abordar la segregación territorial.
















**Figura 20. Puntos fuertes y débiles del modelo de gobernanza de la integración en Navarra**

 <b>Fortalezas</b>	 <b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollado entramado institucional con amplia colaboración entre los stakeholders.</li> <li>- Colaboración con el gobierno central para la integración de personas refugiadas.</li> <li>- Recursos materiales e inmaterial a oenegés que llevan a cabo acciones de integración con personas migradas y refugiadas.</li> <li>- Monitoreo de la discriminación hacia las personas migradas.</li> <li>- Acciones específicas para favorecer un enfoque intercultural en los servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de una estrategia específicas de integración.</li> <li>- Falta de mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas.</li> <li>- Barreras administrativas que limitan el acceso al sistema sanitario para personas migradas regulares e irregulares.</li> <li>- Falta de acciones específicas para la integración en la vivienda y el mercado laboral.</li> <li>- Fata de acciones directas para favorecer la formación del personal en el mabito de la integración de las personas migradas y refugiadas.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de MIPEX-R

## 4.5. PAÍS VASCO

**Figura 21. El contexto de la integración en País Vasco**

Población ENC en la región (%)	143.431 (6,5%)	ENC	Españoles
Sexo (%)	 Hombres	48,8%	48,5%
	 Mujeres	51,2%	51,5%
Edades principales (%)	 0-15	16,2%	14,4%
	 16-64	81,5%	61,4%
	 65 o más	2,3%	24,2%
Ganancia media anual por trabajador: extranjeros vs. españoles		19.888 €	29.918 €
Tasa de paro: ENC vs. españoles		23,6%	7,7%
Top 3 nacionalidades ENC	 Marruecos	 Nicaragua	 Colombia
Top 3 nacionalidades solicitantes asilo (2019)	 Venezuela	 Colombia	 Nicaragua
N. solicitudes de asilo 2019 (y dato % sobre el total nacional)		4.827 (4,1%)	
N. plazas en el SAPI		742	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Eurostat y MIPEX-R

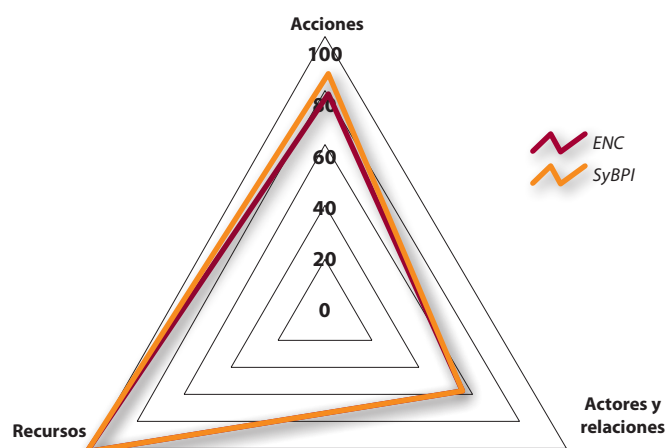
El modelo de gobernanza vasco cuenta con una estrategia completa tanto por los componentes que la vertebran (objetivos, acciones, presupuesto y estructura de coordinación) como por su alcance, que abarca todas las principales áreas de integración. Dicha estrategia ha ido concretándose en planes plurianuales a lo largo de las últimas dos décadas. El análisis MIPEX-R se centra en el último de ellos, el V Plan de Actuación en el Ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020, elaborado sobre la base de la anterior Estrategia Vasca por la Inmigración (2014-2016) tras un proceso participativo con todos los agentes que trabajan en el sector.

El Plan se dirige a ambos colectivos, ENC y SyBPI, y pretende favorecer la integración social y la perspectiva intercultural en la región. Para ello busca desarrollar una actuación conjunta y coordinada entre todos los actores implicados, cada uno desde su perspectiva y ámbito de labor. Esta actuación coordinada está liderada por la Dirección de Migración y Asilo. El Plan se estructura en tres

áreas principales de actuación (educación, empleo y convivencia) y dos complementarias (salud y vivienda), pero alcanza todas las áreas claves de la integración. Entre sus objetivos se encuentran medidas estratégicas (como generar discursos políticos y posicionar la inmigración en la agenda política), medidas organizativas (como mejorar la coordinación y sincronización entre los agentes) y medidas específicas para cada área mencionada. Además, cuenta con una herramienta para hacer el seguimiento y la evaluación de la estrategia.

### Sistema de gobernanza y elementos clave

**Figura 22. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en el País Vasco (31.03.2020)**



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

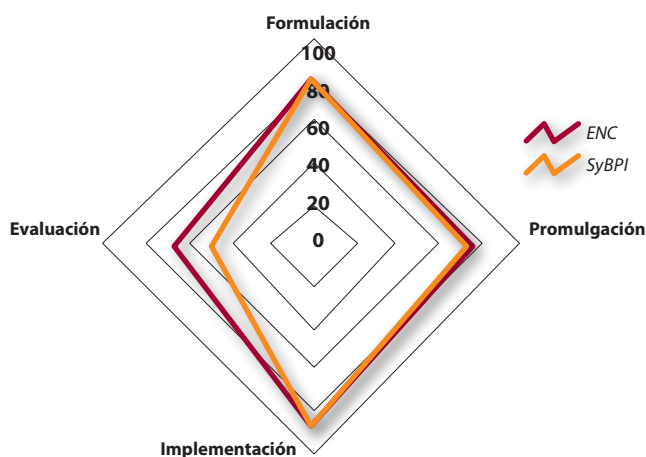
El modelo de gobernanza vasco es uno de los sistemas de integración más desarrollados, tanto en su conjunto (79) como con respecto a cada uno de sus elementos constitutivos. En el centro del sistema de gobernanza (56) se ubica la Dirección de Migración y Asilo, dentro del Departamento de Igualdad Justicia y Políticas sociales, que se coordina con un extenso entramado de agencias y actores, ubicados en diferentes niveles de gobernanza, dentro y fuera del entramado regional, como: la Secretaría General de Derechos Humanos, Biltzen (el servicio vasco de integración y convivencia, Ikuspegi (el observatorio vasco de inmigración), diputaciones, ayuntamientos, la Red Eraberean, el Foro por la inmigración, el Consejo interreligioso vasco y un amplio tejido asociativo. El gobierno regional se involucra sistemáticamente en las políticas de integración nacional y colabora de forma estable con la administración central en esta materia. Para destacar un aspecto negativo, se observa la falta de cooperación con otras regiones, tanto españolas como europeas. El conjunto de acciones llevadas a cabo para la integración de ENC destaca por su grado de desarrollo (80) y alcance, que cubre todos los ámbitos de la integración analizados. El abanico de medidas incluye, por ejemplo, la provisión de: un siste-



ma de traducción en las oficinas de vivienda, refuerzos educativos, cursos de idiomas, medidas de sensibilización –como la red anti-rumores ZAS!–, y un sistema de agentes para prevenir la discriminación y la xenofobia. En cuanto a los recursos (100), la región cuenta con un abanico heterogéneo de medios inmateriales (p. ej. formación y seminarios) que pone a disposición de las administraciones locales y de las ONG, así como de canales de financiación (subvencionales anuales y fondos específicos) para apoyar las acciones de estos actores en el campo de la integración. El sistema de integración vasco abarca el campo del asilo y el refugio, que se integra dentro del mismo plan estratégico y presenta un valor destacable (81). Entre los puntos fuertes de la recepción y acogida para SyBPI cabe recalcar la coordinación y cooperación con el gobierno central. El proyecto de Patrocinio Comunitario Auzolana, impulsado por el Gobierno Vasco y concretado en un convenio que involucra los gobiernos vasco y español, ACNUR, Cáritas Euskadi y la Plataforma de Jesuitas del País Vasco, representa un ejemplo paradigmático en este sentido. El convenio introduce un nuevo modelo de integración complementario a los programas estatales de reasentamiento.

#### Proceso de gobernanza y fases principales

**Figura 23. Fases del proceso de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en el País Vasco** (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

El proceso de gobernanza resulta avanzado en su conjunto (78) y en cada una de sus fases. En lo que refiere a la formulación, hay que remarcar la amplitud y la heterogeneidad de los actores sistemáticamente implicados en el proceso decisional (81). Sus contribuciones se canalizan a través del Foro para la Integración y Participación Social de la Ciudadanía Inmigrante, que cuenta con la participación de departamentos y agencias del gobierno vasco, ONG, asociaciones de migrantes, empresarios y parte de la sociedad civil. Para la elaboración del último plan estratégico se realizaron 40 entrevistas y 24 *focus groups*

con *stakeholders* en el campo de la integración. Asimismo, la fase de formulación se apoya en diferentes fuentes de datos, como la Encuesta a la Población Inmigrante extranjera de la Viceconsejería de Políticas Sociales. En lo que se refiere al marco institucional regional –fase de promulgación (78)– se remite a lo comentado anteriormente respecto a las acciones. En su conjunto, el marco de políticas e instituciones se muestra avanzado tanto en términos de alcance (i. e. competencias y áreas de integración cubiertas) como de articulación y variedad. Entre los aspectos positivos destaca la variedad de instituciones específicas para abordar diferentes asuntos y ámbitos de la integración, como el Consejo Interreligioso Vasco que se ocupa de la diversidad y de las relaciones religiosas en el territorio. Entre los aspectos a mejorar, destaca el marco de políticas relativo a la orientación social, que se beneficiaría de medidas mejor ajustadas a las necesidades de los colectivos de personas extranjeras más vulnerables. La fase de implementación es la más desarrollada del proceso de gobernanza (88). Este resultado se explica, por un lado, por la amplia dotación de recursos que la región dispone para la integración de ENC y por otro, por la extensa red de actores (internos y externos) del entramado administrativo, implicados sistemáticamente en la puesta en marcha de la estrategia de integración. La evaluación representa la etapa con más márgenes de mejora del proceso de gobernanza (67). Entre las fortalezas, destaca el mecanismo de monitoreo anual de la estrategia de integración recogido en el plan de V Plan de Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración. Entre los puntos débiles hay que remarcar la falta de seguimiento sistemático del uso de los servicios ofrecidos en el territorio a las personas ENC. Consideraciones análogas aplican al proceso de gobernanza en el ámbito del asilo y el refugio (73). Dicho esto, los indicadores MIPEX-R observan márgenes de mejora en la fase de evaluación (50), por el carácter ocasional del seguimiento de las medidas dirigidas al colectivo de refugiados.

#### Áreas de integración

**Antidiscriminación:** El País Vasco cuenta con el Pacto Social Vasco para la Migración, que prohíbe la discriminación, y con un servicio permanente que asesora y apoya a las víctimas de discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión o nacionalidad. A través de su red Eraberean, en colaboración con varias entidades del tercer sector, lleva a cabo numerosas campañas contra la discriminación y monitorea el alcance y el carácter de la discriminación contra las personas migradas y refugiadas en el territorio.

**Educación:** La integración educativa destaca entre los objetivos principales del último plan de integración. Para ello, la región ha llevado a cabo diferentes medidas, entre las cuales cabe subrayar la creación de aulas de inmersión lingüística y el profesorado de refuerzo educativo ajustados a las condiciones de los centros. Además, guía y da apoyo específico para abordar la situación educativa de

los menores extranjeros, poniendo en marcha medidas para evitar la segregación escolar. Los puntos débiles en esta área son la falta de un programa de educación intercultural y la carencia de medidas para favorecer la inserción de las personas migradas dentro del cuerpo docente.

**Idioma:** Desde hace años, la región emprende esfuerzos sistemáticos para garantizar la inclusión lingüística de las personas migradas. El área de idioma destaca por el alcance y la calidad de las medidas llevadas a cabo, como la impartición de formación lingüística a medida en las lenguas minoritarias de las personas migradas o el apoyo económico proporcionado a ONG y organizaciones privadas que imparten formación lingüística a personas extranjeras.



**Sanidad:** En el País Vasco las personas extranjeras residentes, tanto en situación regular como irregular, tienen acceso incondicional a los servicios sanitarios en las mismas condiciones que la población nacional. Además, la región ofrece información específica sobre el uso de los servicios sanitarios y servicios de interpretación de forma gratuita para pacientes que no hablen el idioma.

**Seguridad social:** En esta área de integración cabe remarcar la escasez de medidas para facilitar el acceso de las personas migradas a todas las formas de prestaciones sociales como, por ejemplo, prestaciones por desempleo, por invalidez, o bajas por maternidad

**Trabajo:** El gobierno vasco dispone de un extenso abanico de medidas dirigidas a favorecer la integración laboral, que incluye: cursos de formación ajustados a las necesidades individuales dentro del colectivo de personas migradas, programas que fomentan la contratación de ENC mediante certificados de profesionalidad, apoyo a emprendedores extranjeros, y medidas para luchar contra la explotación laboral. Para llevar a cabo estas acciones se cuenta con la colaboración de Lanbide, el Servicio Vasco de Empleo.

**Vivienda:** La región ofrece asesoría y representación a las personas migradas en su acceso al mercado inmobiliario, así como apoyo económico proporcionado de forma sistemática. Entre los aspectos a mejorar se apunta a la falta de políticas específicas para hacer frente a situaciones de segregación residencial.
















**Figura 24. Puntos fuertes y débiles del modelo de gobernanza de la integración en País Vasco**

 <b>Fortalezas</b>	 <b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia regional de integración desarrollada y de amplio alcance.</li> <li>- Organismo en la estructura administrativa dedicado específicamente a la integración de las personas migradas y refugiadas.</li> <li>- Fuerte sistema de evaluación y seguimiento de la estrategia de integración y recopilación de datos.</li> <li>- Acciones para asegurar la representación de las personas migradas en instituciones y organizaciones.</li> <li>- Acciones específicas para favorecer la integración en el mercado laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de seguimiento sistemático del uso de los servicios por parte de las personas migradas.</li> <li>- Ausencia de un organismo en la estructura administrativa dedicado específicamente a la integración de las personas migradas y refugiadas.</li> <li>- Falta de políticas específicas para hacer frente a situaciones de segregación residencial.</li> <li>- Falta de medidas para favorecer la inserción de las personas migradas dentro del cuerpo docente.</li> <li>- Falta de colaboración con otras regiones españolas y europeas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

## 4.6. COMUNIDAD VALENCIANA

**Figura 25. El contexto de la integración en Valencia**

Población ENC en la región (%)		ENC	Españoles
Sexo (%)	 Hombres	50,9%	49,1%
	 Mujeres	49,1%	50,9%
Edades principales (%)	 0-15	17,6%	15,7%
	 16-64	77,5%	63,8%
	 65 o más	5,0%	20,5%
Ganancia media anual por trabajador: extranjeros vs. españoles		15.447 €	22.701 €
Tasa de paro: ENC vs. españoles		26,0%	12,9%
Top 3 nacionalidades ENC	 Marruecos	 R. Unido	 Colombia
Top 3 nacionalidades solicitantes asilo (2019)	 Venezuela	 Colombia	 Ucrania
N. solicitudes de asilo 2019 (y dato % sobre el total nacional)		7.509 (6,3%)	
N. plazas en el SAPI		1.098	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Eurostat y MIPEX-R

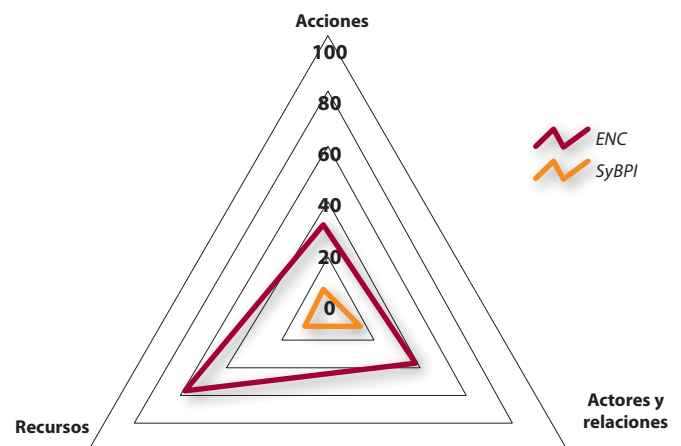
La gobernanza de la integración en región de Valencia ha cambiado considerablemente entre el 2020 y el 2021. Hasta diciembre de 2020, el modelo de gobernanza ha seguido prevalentemente un enfoque sectorial. Las acciones en materia de integración, inspiradas en los dictámenes de la Ley de Integración de las personas Inmigrantes de 2008, se concretan dentro del marco de ley de servicios sociales inclusivos de 2019, bajo la gestión de la Dirección General de Igualdad en la Diversidad de la que dependen las acciones en materia de integración, así como los protocolos de acogida en el ámbito educativo. La implementación de las políticas de integración se lleva a cabo mediante la Red Pangea, un instrumento de coordinación en materia de integración que opera como bisagra entre el gobierno regional, las entidades locales y oenegés del territorio con el objetivo de proporcionar a la población migrada atención, información, primera acogida, mediación y acompañamiento. También se desarrollan proyectos de promoción de la convivencia y de la interculturalidad.

El 17 de diciembre de 2020, bajo la coordinación de la Dirección General de Igualdad en la Diversidad, se aprobó la Estrategia Valenciana de Migraciones (2021-2026). La estrategia es el resultado de un extenso proceso participativo que ha involucrado a los diferentes actores claves en el campo de la integración a nivel regional, local, del sector privado y de la sociedad civil. El documento define cinco ejes principales para desarrollar un marco institucional, asegurar el ejercicio de derechos, facilitar el acceso al empleo y la vivienda, desarrollar un modelo social inclusivo e impulsar un modelo de convivencia e interculturalidad. La estrategia se basa en un extenso diagnóstico jurídico y social sobre la situación de las personas migradas en el territorio realizado por el Instituto de Derechos Humanos de la *Universitat de València*. Esta nueva estrategia apunta a definir un cambio clave en el modelo de gobernanza de la integración en la región hacia un enfoque *targeted* y una acción articulada ajustada a las necesidades de la población extranjera en el territorio.

Estos cambios, sin embargo, quedan en buena medida excluidos del análisis MIPEX-R, que hace referencia al escenario a 31 de marzo de 2020.

### Sistema de gobernanza y elementos clave

**Figura 26. Elementos clave del sistema de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Valencia (31.03.2020)**



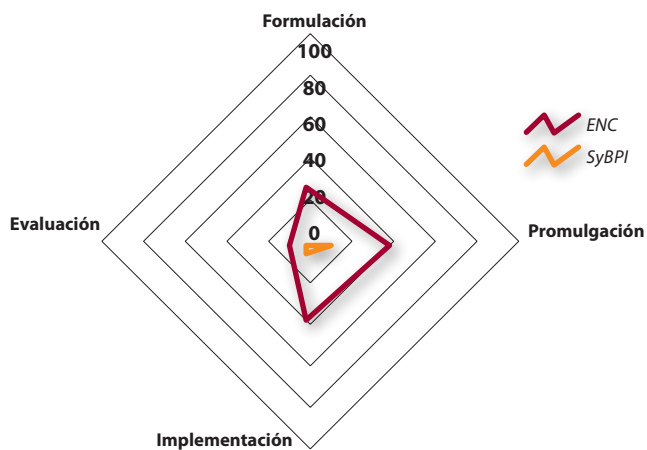
Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

El sistema de integración de la región de Valencia presenta un grado de desarrollo insuficiente (43) y es evidente la necesidad de mejoras estructurales en cada uno de sus elementos constitutivos. Las acciones regionales llevadas a cabo resultan limitadas en términos de alcance y eficacia de cara a abordar las necesidades del colectivo ENC (32), especialmente en las áreas de empleo y vivienda. De entre los ámbitos competenciales en los que la región tiene competencias, la acción del gobierno regional se ha centrado en las áreas de educación y sanidad. En el ámbito sanitario se ofrecen, de forma esporádica, servicios de

interpretación para ENC y se proporcionan materiales de divulgación e información sobre el uso de sistema sanitario, y específicamente para el trato sanitario de las mujeres ENC. Entre las buenas prácticas identificadas en el ámbito educativo, cabe mencionar los protocolos de acogida del alumnado recién llegado, el procedimiento de admisión para evitar la segregación escolar y un centro de formación para el profesorado en materia de diversidad. El abanico de actores involucrados en la gobernanza de la integración resulta insuficiente (39). El diseño y la implementación de las políticas de integración se concretan sobre todo por la acción de la Dirección General de Igualdad en la Diversidad en coordinación con la Red Pangea, a través de programas de subvenciones con que se costea la acción de las entidades del tercer sector que operan en el campo de la integración. Dicho esto, el entramado administrativo resulta perjudicado por la falta de un marco de coordinación y cooperación. Asimismo, cabe observar la falta de relaciones con los actores nacionales y con el resto de las regiones. La dotación de recursos representa el aspecto relativamente más desarrollado del sistema de gobernanza (58). En las áreas cubiertas, la región apoya sistemáticamente a las administraciones locales y oenegés, proporcionándoles medios económicos para sus programas de integración. De forma ocasional se proporcionan también recursos de tipo inmaterial, como cursos de formación en materia de integración. Por otra parte, del análisis destaca la carencia de recursos en especie. En lo que refiere al ámbito del asilo y el refugio, el sistema de integración resulta deficitario (9) sobre todo en cuanto al abanico de acciones desplegado (7). Estas limitaciones y carencias resultan especialmente preocupantes si se tiene en cuenta la relevancia que tiene la cuestión del asilo y el refugio en términos demográficos; con 7.509 solicitudes de asilo recibidas a lo largo del 2019, la región es de las primeras del territorio nacional.

### Proceso de gobernanza y fases principales

**Figura 27. Fases del proceso de gobernanza para la integración de ENC y SyBPI en Valencia** (31.03.2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R

Los límites del sistema de gobernanza se ven reflejados a nivel de proceso. Desde esta perspectiva, el modelo de integración de la Comunidad Valenciana destaca por su falta de desarrollo, tanto en su conjunto (27), como en relación con cada una de sus fases. La fase de formulación requiere mejoras estructurales, según MIPEX-R (25). Por un lado, la región necesitaría ampliar su proceso decisional a las contribuciones del conjunto de actores que operan en el campo de la integración, tanto dentro de su entramado administrativo (i. e. departamentos y consejerías) como, externamente, incorporando las perspectivas de otros niveles administrativos, así como las de actores del mundo privado y de la sociedad civil. Por otro, MIPEX-R destaca la necesidad de un uso sistemático de información estadística y cualitativa para informar la formulación de las medidas de integración. El marco de políticas e instituciones se muestra más avanzado respecto a la fase de formulación, pero se observan carencias en términos de alcance y de eficacia (38), un resultado que en parte deriva de la falta de una estrategia regional de integración. Entre los aspectos positivos cabe destacar, por un lado, la regulación que prevé formación específica en materias de integración e interculturalidad para el personal administrativo y, por otro, la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana que, desde 2012, supone un documento vinculante que prohíbe la discriminación. La implementación representa el aspecto relativamente más desarrollado del proceso de gobernanza (39). A este respecto, el análisis apunta a la necesidad de mayor y mejor coordinación entre actores dentro y fuera de la arquitectura administrativa regional, así como el fortalecimiento de la colaboración con las administraciones locales y las asociaciones de migrantes. La evaluación representa la etapa con más márgenes de mejora del proceso de gobernanza (8). En este sentido, cabe recalcar la falta de seguimiento del uso de los servicios por parte de la población extranjera –que se llevaba a cabo solo de manera ocasional–, la necesidad de mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas, así como del monitoreo del alcance y el carácter de la discriminación en el territorio.

### Áreas de integración

**Antidiscriminación:** Entre los aspectos positivos cabe recordar la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana que, desde 2012, prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión o nacionalidad, y las campañas de antidiscriminación llevadas a cabo de forma ocasional. Entre las debilidades, el sistema de indicadores MIPEX-R apunta a la falta de un servicio estable que asesore y apoye a las personas migradas víctimas de discriminación, así como la carencia de instrumentos de monitoreo de la discriminación en el territorio.

**Educación:** La integración educativa destaca positivamente por la cantidad y la calidad de las acciones llevadas a cabo. La región ha implementado diferentes medidas, entre las cuales cabe recalcar la provisión de recursos es-



pecíficos para evitar la segregación de alumnos por motivos étnicos o religiosos, la formación en competencias interculturales que se ofrece al profesorado y la provisión de apoyo específico para abordar la situación educativa de los menores extranjeros. Finalmente, garantiza la escolarización de todos los niños, incluidos aquellos en situación de irregularidad administrativa.

**Idioma:** La región ofrece de forma esporádica apoyo de tipo económico a ONG y asociaciones que dan formación lingüística, pero hay que destacar la carencia de medidas específicas (p. ej. cursos, seminarios, etc.) ajustadas a las necesidades de los colectivos de personas migradas.



**Sanidad:** Desde la aprobación del decreto regional 26/2000 las personas extranjeras, tanto en situación regular como irregular, tienen acceso incondicional a los servicios sanitarios en las mismas condiciones que la población nacional. De forma esporádica la región ofrece información específica sobre el uso de los servicios sanitarios y pone a disposición de pacientes que no hablen el idioma servicios de interpretación de forma gratuita.

**Seguridad social:** En lo que refiere a la seguridad y a la asistencia social, destacan las acciones –aunque de carácter esporádico– que la región lleva a cabo para facilitar a la población extranjera el acceso a la asistencia social, pero se reseña también la falta de medidas para facilitar el acceso a otro tipo de servicios, como prestaciones por desempleo o por invalidez, o bajas por maternidad.

**Trabajo:** En el área de trabajo, el análisis MIPEx-R apunta a la escasez de medidas sistemáticas de integración laboral, como cursos de formación, programas para fomentar la contratación de personas migradas con necesidades especiales, así como acciones de lucha contra la explotación laboral. Asimismo, hay que recalcar la necesidad de fortalecer la red relaciones entre el gobierno autonómico y el sector privado.

**Vivienda:** En el área de vivienda, destaca la presencia de iniciativas esporádicas para prevenir la segregación residencial de las personas migradas. Entre los puntos débiles, cabe remarcar la escasez de medidas específicas para favorecer el acceso a la vivienda del colectivo de personas extranjeras, como ayudas en forma de asesoramiento y apoyo económicos.

**Figura 28. Puntos fuertes y débiles del modelo de gobernanza de la integración en Valencia**

 <b>Fortalezas</b>	 <b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismo en la estructura administrativa dedicado específicamente a la integración de las personas migradas y refugiadas.</li> <li>- Departamento dedicado para asuntos interreligiosos.</li> <li>- Recursos económico sistemáticos para oenegés que trabajan con personas migradas y refugiadas.</li> <li>- Marco normativo vinculante que prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión o nacionalidad.</li> <li>- Acciones específicas para la integración de las personas migradas en el ámbito educativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de una estrategia de integración específica.</li> <li>- Fase de evaluación del proceso de gobernanza deficitaria (seguimiento de las acciones implementada)</li> <li>- Ausencia de un sistema de monitoreo del uso de los servicios para personas migradas.</li> <li>- Ausencia de un servicio de apoyo a las personas migradas víctimas de discriminación.</li> <li>- Falta de acciones específicas para la integración en el mercado laboral.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEx-R

## 5. Conclusiones

En España, la gobernanza de la integración a nivel regional es una realidad heterogénea. Su calidad varía significativamente en función del contexto y del aspecto de la gobernanza que se examine. Según el análisis MIPEX-R, cada uno de los modelos de gobernanza analizados presenta elementos y fases más y menos desarrollados, así como sus propias fortalezas y debilidades. Los modelos más avanzados se caracterizan por tener estrategias o planes de integración específicos, a menudo acompañados de un aparato institucional y un conjunto de recursos *ad hoc*.

En términos generales, el aspecto más desarrollado se refiere a los recursos, especialmente de tipo económico, a través de los cuales las regiones sustentan sus propias políticas y las acciones de las administraciones locales y las ONG. La red de actores implicados en la gobernanza suele tomar forma y articularse internamente en el organigrama del gobierno autonómico, más que hacia el exterior. En cuanto a dichas relaciones externas, destaca, por un lado, la falta de cooperación y coordinación entre comunidades autónomas y, por otro, la escasa relación con el mundo del asociacionismo migrante. Esto representa uno de los puntos críticos identificado por MIPEX-R: en la mayoría de los casos analizados la gobernanza de la integración se define sin tener en consideración el punto de vista directo de la población a la que se dirige. Otro punto crítico concierne a la falta de un enfoque basado en la evidencia empírica para la formulación de las políticas. En lo que respecta a los diferentes ámbitos de políticas, las carencias más significativas se observan en el área de vivienda y trabajo, debido a la escasez de medidas que se ajusten a las necesidades de la población migrada (lo que se suma a problemas estructurales). Asimismo, en un contexto de creciente politización de la inmigración y proliferación del discurso xenófobo, cabe recalcar la falta de herramientas institucionales dedicadas a la lucha contra la discriminación de la población migrada. Los modelos de gobernanza analizados se beneficiarían también de mecanismos de control y seguimiento, que permitirían aumentar la eficacia de las medidas a la hora de abordar los retos de integración.

En lo que se refiere al ámbito del asilo y el refugio, hay que destacar el esfuerzo por parte de las regiones de adaptar sus modelos de gobernanza a esta nueva realidad migratoria. En términos generales, la acción de las regiones para la recepción e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional es limitada en cuanto a la variedad de medidas, alcance y horizonte temporal. Entre los puntos débiles identificados en términos comparados, destaca la falta de formación para el personal administrativo, un aspecto crucial si se tienen en cuenta las necesidades específicas que caracterizan el colectivo de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Las regiones que tienen modelos más avanzados de integración migrante son también

las que presentan los avances más significativos en el ámbito del asilo y el refugio. En este sentido, más y mejor experiencia en la gestión de la integración de personas extracomunitarias parece concretarse en modelos de integración más avanzados para refugiados.

Más allá de puntos fuertes y débiles de los modelos regionales de gobernanza, MIPEX-R ayuda a identificar ejemplos de buenas prácticas que sirven para ofrecer soluciones políticas concretas. El proyecto de Patrocinio Comunitario Auzolana impulsado por el Gobierno Vasco, que involucra diferentes niveles administrativos y actores de la sociedad civil, es un ejemplo paradigmático en este sentido, entre aquellos identificados en el informe.

Si bien su perspectiva es específica en cuanto a las dimensiones examinadas y los criterios de evaluación empleados, MIPEX-R ofrece una herramienta de análisis novedoso para la gobernanza regional de la integración. El presente estudio ha recopilado los resultados principales de la primera ola (2020) relativos a seis comunidades autónomas, con la intención de asentar una primera base empírica sobre la cual empezar una reflexión más profunda y completa acerca del presente y el futuro de la gobernanza regional de la integración en España.

Figura 29. MIPEX-R 2020 - resultados principales

	Azores	Lisboa	Cataluña	Melilla	Murcia	Navarra	País Vasco	Valencia	Campania	Apulia	Emilia Romagna	Friuli-Venecia Julia	Tirol del Sur	Trentino-Alto Adigio	Véneto	Escania	Västra Götland	Baviera	Mecklemburgo-Pomerania	Berlin	Tirol	Viena	Vorarlberg	Flandes	Valona	Mediana
<b>Sistema de gobernanza</b>	58	82	62	29	20	63	79	30	39	50	58	38	52	38	69	68	70	57	35	65	67	75	68	38	32	<b>52</b>
Acciones	63	71	65	21	15	36	80	27	43	47	71	42	46	16	66	46	59	45	31	68	77	78	67	47	38	<b>46</b>
Actores y relaciones	71	91	66	27	12	74	56	30	19	41	52	60	58	48	82	74	66	77	45	61	64	80	88	39	32	<b>61</b>
Recursos	39	83	54	39	33	81	100	33	54	63	50	13	54	50	58	83	83	50	30	67	58	67	50	29	25	<b>54</b>
<b>Proceso de gobernanza</b>	48	81	55	30	13	48	77	18	37	56	72	38	42	25	77	59	62	54	33	62	77	78	64	50	32	<b>52</b>
Formulación	58	94	41	25	3	55	81	13	50	56	84	42	42	22	100	64	64	50	55	64	84	81	100	48	33	<b>55</b>
Promulgación	71	73	71	18	13	42	77	33	39	39	63	46	53	22	64	48	60	48	32	69	71	78	72	43	40	<b>48</b>
Implementación	33	87	59	26	17	71	88	22	36	65	53	25	54	52	65	81	81	60	47	72	66	83	67	28	26	<b>60</b>
Evaluación	31	69	50	50	19	25	63	6	25	63	88	38	19	6	81	44	44	56	0	44	88	69	19	81	31	<b>44</b>
<b>Población objetivo</b>	60	81	61	21	11	49	77	22	34	49	67	47	49	27	72	54	66	53	37	64	77	83	74	35	27	<b>58</b>
ENC	67	72	67	25	17	45	76	35	44	44	64	40	49	24	67	56	61	51	31	70	69	73	66	53	44	<b>59</b>
BPI	53	90	56	18	5	53	79	9	23	54	70	55	48	29	77	52	72	55	42	57	84	93	82	17	11	<b>57</b>
<b>Puntuación total</b>	<b>64</b>	<b>76</b>	<b>64</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>47</b>	<b>77</b>	<b>28</b>	<b>39</b>	<b>47</b>	<b>65</b>	<b>44</b>	<b>49</b>	<b>25</b>	<b>69</b>	<b>55</b>	<b>64</b>	<b>52</b>	<b>34</b>	<b>67</b>	<b>73</b>	<b>78</b>	<b>70</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	<b>59</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de MIPEX-R