

El concepto de ciudadanía en las políticas públicas de integración en Cataluña

Xavier Casademont Falguera

Òscar Prieto-Flores

Jordi Feu Gelis

Universitat de Girona

xavier.casademont@udg.edu (Correo para correspondencia)

oscar.prieto@udg.edu

jordi.feu@udg.edu

Resumen

Este trabajo analiza qué concepción de “ciudadanía” se ha promovido en las políticas públicas de integración de la inmigración extranjera desarrolladas en Cataluña desde el 1993, año en que se aprobó el primer plan para gestionar las migraciones internacionales, hasta 2016, momento en que finalizó la vigencia del último plan aprobado hasta el momento. En base al *policy analyses*, se analizan en profundidad cinco planes de ciudadanía e inmigración, así como el Pacto Nacional para la Inmigración y la Ley de Acogida, en tanto que instrumentos políticos más relevantes. Nuestro análisis sugiere un uso ambivalente del concepto, alejado de una concepción estrictamente jurídica, en base, por ejemplo, a la definición de T.H. Marshall (1950), que concibe el ciudadano como el titular de derechos civiles, políticos y sociales. Entre las principales acepciones, se identifica la promoción de una concepción relacional y comunitaria, en tanto que miembros de una comunidad, así como una orientación hacia el conjunto de la población, en una referencia implícita a políticas de integración bidireccionales. Así mismo, la voluntad de ampliar el estatus de ciudadanía supone una reivindicación ante el Estado de competencias claves en materia de integración.

Palabras clave: ciudadanía; inmigración; integración; participación política; gobernanza multinivel

1. Introducción

Este artículo analiza la noción de ciudadanía que se incluye en las políticas públicas de integración de la inmigración extranjera en Catalunya desde 1993 hasta 2016, dado que es una de las comunidades autónomas del estado español con una trayectoria más destacada en políticas públicas de integración de la inmigración internacional. Concretamente, desde el 1993, año en que se aprobó el primer Plan Interdepartamental de Inmigración, la Generalitat de Catalunya ha aprobado cinco planes¹. Además, ha regulado, en forma de ley, cuestiones importantes en relación con los procesos de integración, concretamente en el Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC) de 2006, y en la Ley 10/2010, de Acogida de las personas inmigrantes y retornadas en Catalunya. Finalmente, hay que destacar la aprobación del Pacto Nacional para la Inmigración (PNI), un acuerdo de consenso entre actores políticos, económicos, sociales y de la sociedad civil para comprometerse con la integración de la inmigración. En base a ésta prolífica producción política, se analiza como las políticas públicas de integración en Catalunya han desarrollado el concepto de ciudadanía.

Tres de los cinco planes aprobados en Catalunya incorporan en su título el concepto *ciudadanía*, como también lo hacen dos de los planes aprobados por el gobierno del Estado, concretamente, con la fórmula Plan Estratégico de Ciudadanía en Inmigración, para los periodos 207-2010 y 2011-2014². Así, los planes catalanes pivotan habitualmente entre las referencias a la integración y a la ciudadanía, dos conceptos altamente problemáticos desde la perspectiva de las ciencias sociales, y que probablemente implican interpretaciones diversas en función de la ideología y los valores de los distintos miembros de la sociedad. Por esta razón, es importante identificar de forma precisa de qué están hablando concretamente los distintos documentos políticos, ya que éste marco discursivo constituye la filosofía política de integración y desempeña un rol determinante en la construcción social del fenómeno migratorio, así como de la formulación de las medidas políticas que se implementaran para conseguir los objetivos fijados en los planes.

¹ Actualmente, se está trabajando en la elaboración de un nuevo plan, centrado en la interculturalidad, que se prevé que se apruebe durante el año 2018

² Anteriormente, se habían aprobado el Pla para la integración social de los inmigrantes (1994) y el Programa Global de Coordinación y Regulación de la Extranjería y la Integración (Programa GRECO, 2001). Para más información acerca de las políticas de integración en España ver Alonso Calderón (2016); Aja (2012) y Aragón Bombín (1996).

Así mismo, es interesante analizar esta cuestión si tenemos en cuenta el marco legal y competencial que regula las políticas de extranjería e inmigración en España. El gobierno español es la administración competente en materia de extranjería, así como de regular los derechos políticos. En el caso de Generalitat, que no dispone de competencias en materias relacionadas tradicionalmente con la extranjería y la regulación de los derechos políticos de la población que residen en su territorio, le corresponde la competencia en materia de integración, como así reconoce el EAC de 2006, así como gestiona ámbitos de intervención, con servicios y recursos, que son extremadamente importantes en términos de integración. La gestión de las políticas de inmigración en España es un claro ejemplo de gobernanza multinivel, en que los diferentes niveles administrativos, desde el Estado, a las comunidades autónomas, los gobiernos locales, con sus distintas organizaciones, como las diputaciones, los consejos comarcales y los ayuntamientos, participan simultáneamente en la gestión de las políticas de integración. Como han señalado diversos autores, estas relaciones acostumbran a ser conflictivas, especialmente por lo que respecta a las competencias de cada uno de los actores, y a las necesidades relaciones con la financiación de las políticas públicas (Spencer, 2017; Scholten & Pennix, 2016; Hepburn and Zapata-Barrero, 2014).

Aunque no es objeto de estudio de este artículo, es importante tener en consideración esta cuestión, por dos grandes razones. En primer lugar, porque las comunidades autónomas, disponen de competencias que son claves para los procesos de integración, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales, entre otros, y muchas veces expresan discrepancias hacia las políticas de extranjería, que pueden limitar en numerosos casos el acceso a estos servicios en igualdad de condiciones a los nacionales españoles, o a los extranjeros que disponen de las autorizaciones legales para residir y/o trabajar. Y, en segundo lugar, porque las tensiones entre los diferentes niveles de la administración se vislumbran especialmente en el ámbito local, allí donde las personas finalmente conviven y trabajan, y donde son más necesarias las políticas de integración para promover la cohesión social y la convivencia.

Asimismo, a lo largo de los años, las características de la población inmigrante, así como otros factores, como son las necesidades y las demandas del mercado de trabajo, los cambios en las políticas de extranjería, los intereses de la población inmigrante, las percepciones de la población autóctona, el acceso a la nacionalidad de una parte importante de la inmigración, etc., han provocado que las políticas públicas de integración se hayan tenido que ir actualizando, de acuerdo con la realidad de cada momento. La evolución de la realidad

migratoria explicaría, paralelamente, la evolución conceptual de las políticas de integración a las políticas de ciudadanía.

De esta forma, esta comunicación analiza 1) qué concepción de la ciudadanía se incluye en las políticas públicas de integración catalanas; 2) con qué finalidad se recurre a esta concepción; y 3) cuáles son los motivos que explican la utilización de la noción de ciudadanía en las políticas públicas. El texto se articula en base a los siguientes apartados. En primer lugar, se analiza el marco teórico en referencia al concepto de la ciudadanía. A continuación, se detalla la metodología utilizada. La parte central del artículo analiza los principales textos políticos de las políticas de integración para identificar de qué forma se describe la ciudadanía. Finalmente, se presentan las conclusiones de este análisis en base a los objetivos de la investigación.

2. Marco teórico

“Ciudadanía” es uno de los grandes conceptos propios de la ciencia política y la filosofía política. Es habitual escuchar en el lenguaje común, ya sea por parte de los representantes políticos, los medios de comunicación o la población en particular continuas apelaciones a la ciudadanía. Pero como ocurre con muchos otros conceptos de las ciencias sociales, hay el riesgo de utilizar el concepto de forma absolutamente contradictoria, como un “conceptual stretching” (Sartori, 1970), a raíz de la naturaleza histórica y de su carácter polisémico. Así, actualmente, encontramos múltiples interpretaciones de ciudadanía: global, cosmopolita, urbana, sexual, cultural, etc. (Hampshire, 2013).

La ciudadanía es la cualidad de miembro de una comunidad política. Según De Lucas (2008), es una categoría multidimensional que no puede restringirse a una sola acepción. Aunque habitualmente se utiliza como sinónimo de nacionalidad, como mínimo se deben considerar tres sentidos: 1) la ciudadanía formal, entendida como el estatus legal que privilegia a partir de la titularidad de derechos y en tanto que miembro de una comunidad política; 2) ciudadanía como estatus de poder, en tanto que quien lo ostenta es co-soberano y participa de los procesos y las decisiones políticas que afectan a la colectividad; y 3) ciudadanía como el vínculo con una identidad nacional, que también implican barreras de exclusión ante las identidades alógenas. Joppke (2007; 2010), en la misma línea de De Lucas (2008) distingue tres dimensiones en el análisis de la ciudadanía: estatus (basado en las formas de adquisición de la nacionalidad); derechos (especificando la tipología de derechos de ciudadanía) y la identidad (relacionado la identidad con la nación, una asociación problemática actualmente

con el incremento de la diversidad que acarrearán la inmigración). Así mismo, es interesante recuperar la noción clásica de ciudadanía que se fraguó en la Grecia clásica. A pesar de basarse en un demos restrictivo y que privilegiaba a sus titulares, los ciudadanos se diferenciaban de los *idiotés*, que era el término que designaba a las personas que no se implicaban en los asuntos colectivos de la polis.

No es objeto de este artículo adentrarnos en los avatares históricos del concepto, que parten de la Grecia clásica y evolucionan desde la polis romana a la Cristiandad, pasando por las revoluciones liberales de los siglos XVII y XVIII. En todo caso, destacaremos el punto de inflexión que supusieron estas últimas, en que la ciudadanía evolucionó de las estratificaciones jerárquicas de las sociedades feudales a la creación de un estatus legal uniforme para todos los miembros de la comunidad política (Miralles, 2009). Ello supuso el establecimiento de fronteras entre *insiders* y *outsiders*, entre los ciudadanos y los no ciudadanos, de carácter excluyente, ya que niega igual titularidad de derechos a aquellos que no disponen de la nacionalidad (Hampshire, 2013). Como afirma Brubaker (1992), la ciudadanía es “internamente inclusiva y externamente exclusiva”. Este es el punto de partida de muchas de las definiciones de ciudadanía: un estatus basado en formar parte de una comunidad política (Bosniak, 2006) que distingue entre los miembros y los outsiders (Bauböck, 2006).

Una de las definiciones clásicas de la ciudadanía es la que formuló T.H. Marshall (1950) para referirse a las profundas transformaciones sociales y políticas en el Reino Unido a partir de las revoluciones liberales. Así, Marshall definía la ciudadanía como el estatus que ostentan los titulares de derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles, explica, se generalizaron durante el siglo XVIII, protegen los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, libertad de expresión, libertad de pensamiento y religión; derechos de la propiedad; derecho a la justicia, etc. El siglo XIX es el siglo en que se generaliza una progresiva ampliación de los derechos políticos, a participar en el ejercicio del poder, ya sea activa o pasivamente, aunque, como se ha criticado, las mujeres británicas no dispusieron de estos derechos hasta 1918. Y, finalmente, los derechos sociales, especialmente importantes a partir del siglo XX, pero sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, relacionados con la seguridad y el bienestar económico. En este caso, las principales instituciones proveedoras de estos derechos son la escuela, la sanidad y los servicios sociales. En base a esta titularidad de derechos, Marshall se preguntaba sobre la relación entre la ciudadanía y la desigualdad social, y destacaba la vinculación entre los tres tipos de derechos

para disponer de unas condiciones materiales básicas y asegurar la minimización de las desigualdades en las sociedades capitalistas contemporáneas.

La propuesta de Marshall, formulada en el contexto de desarrollo de los Estados del Bienestar en gran parte de Europa y del mundo anglosajón, parece difícilmente vigente en la actualidad, especialmente después de la Gran Recesión de 2008 (Armingeon & Guthmann, 2014), y de la extensión de la globalización y el triunfo del modelo neoliberal, impulsado paralelamente con el desarrollo de instituciones políticas supranacionales, la crisis del Estado Nación y el creciente poder de las empresas multinacionales, capaces de condicionar cada vez más el poder de los estados y la soberanía popular. En este contexto, incluso parece lógico destacar que el estatus de ciudadanía está también amenazado para aquellos a los que se suponía que nunca dejarían de ostentar esta condición. Así, especialmente a partir de los atentados del 11S en Estados Unidos, y el desarrollo de la *War on Terror* (Hansen, 2009) ha resurgido la figura del *Leviatán sin bridas* (Gordillo, 2013). Cada vez más los gobiernos han desarrollado medidas que han limitado los derechos civiles (principalmente en base al debate entre seguridad y libertad), derechos políticos (aprobando, por ejemplo, limitaciones de derechos como el de manifestación), así como los derechos sociales (con el triunfo de la austeridad y las medidas de control del gasto público y la reducción de las políticas sociales y redistributivas). Además, el modelo de Marshall también conlleva una serie de dificultades cuando hacemos referencia a la población inmigrante de origen extranjero. Aun así, continúa siendo una propuesta válida para mostrar la trilogía de derechos y para demostrar que la ciudadanía es un instrumento de integración social (Hampshire, 2013). Algunas de las principales críticas destacan su omisión a la cuestión del género (Pateman, 1988), así como a la poca atención que prestó a la etnicidad, cuando la mayoría de las teorías contemporáneas se centran con la identidad (Isin & Turner, 2007). Desde entonces, han emergido nuevas realidades que cuestionan su encaje en las sociedades postindustriales, de las cuales las migraciones internacionales es una de las más remarcables (Bottomore, 1992). La inmigración, pues, implica replantearse la noción de ciudadanía (Bloemraad, 2000).

En este sentido, Anderson (2013, 2014), plantea una interesante vinculación entre inmigración y ciudadanía. La ciudadanía no puede reducirse a una dimensión legal, sino que debe interpretarse en base al compromiso de las personas con unos ideales y pautas de comportamiento (*community of value*). Esta comunidad está constituida por ciudadanos, pero también por *buenos ciudadanos*, entendidos como aquellos que respetan las leyes y trabajan duro. De esta forma, los inmigrantes que quiera disponer de la condiciones de ciudadanos,

tienen que cumplir con una serie de requisitos, legales y morales, que demuestren continuamente su amoldamiento a los valores que supuestamente todos los ciudadanos comparten. Sin embargo, también aparecen otras figuras, como la del *ciudadano fracasado* (failed citizen), por ejemplo, familias con muchos hijos, los dependientes de las ayudas sociales o los condenados por algún delito, que se asemejan, a pesar de disponer de nacionalidad, con los *no ciudadanos*, en la medida que son estigmatizados como incivilizados o no deseables.

En contra de la opinión de diversos autores postnacionales, que en los años 90 afirmaban que la ciudadanía nacional estaba en retroceso en detrimento de una “postnational membership” (Soysal, 1994), el estatus de ciudadanía continúan siendo relevantes para ejercer determinados derechos, especialmente por lo que respeta a los derechos políticos y sociales. Pero estas limitaciones se extienden a otros ámbitos, especialmente en el mercado laboral, donde se mantienen estrictas barreras que privan de su acceso a los no ciudadanos. Así mismo, la ciudadanía es un instrumento de poder y desigualdad, que jerarquiza, dadas las consecuencias que supone, en términos de derechos y oportunidades, disponer de la nacionalidad de un estado rico o pobre. La arbitrariedad y el azar de su titularidad llevan a Shachar (2009) a calificar la ciudadanía como un “birthright lottery”. Así mismo, la ciudadanía también se ha convertido en un objeto de deseo del mercado, ya que algunos gobiernos aprueban medidas que facilitan el acceso a la nacionalidad, mediante el pago de altas cantidades de dinero, en caso de cumplir con determinados requisitos. De esta forma, en algunos casos, personas con recursos acceden a la nacionalidad, por ejemplo, de alguno de los estados miembros de la Unión Europea, simplemente por las oportunidades jurídicas que ofrece en términos de movilidad (Harpaz, 2016).

Además, la noción estrictamente jurídica de ciudadanía, simplemente traducida en términos de nacionalidad o en función de la situación administrativa de los extranjeros, plantea dudas desde una perspectiva democrática. Así, en la actualidad, se dan situaciones paradójicas, en qué personas que viven, trabajan y pagan sus impuestos en un territorio no pueden ser titulares activos y pasivos de derechos políticos, y en cambio pueden participar de sus países de origen, aunque no residen en él. Esta participación política desterritorializada afecta claramente la legitimidad y la calidad de las democracias, y dificultan especialmente la integración y la identificación de las personas de origen inmigrante con la comunidad de asentamiento.

“I have criticized this split as posing serious democratic legitimacy concerns which make us wonder whether nationality will become a privileged status of the modern world, dividing the ordinary population of the state into first- and second- class citizens and allowing only the former into the realm which defines the boundaries of democratic membership.” (Rubio-Marín, 2000:235)

Sin embargo, los derechos políticos no se limitan a la participación electoral, sino que existen otras formas de participación que sobrepasan la dimensión institucional. De esta forma, participar en movimientos y entidades sociales, como por ejemplo, en sindicatos, asociaciones de vecinos, o entidades sociales o culturales, se corresponden, también, con una dimensión de la participación política al margen de la política institucional. En este sentido, el caso de la Plataforma por la Hipoteca (PAH), es un ejemplo claro de la participación de personas extranjeras en los aferes colectivos. Al mismo tiempo, los extranjeros, en virtud de su condición de personas que viven y forman parte de una comunidad, se pueden implicar en procesos de participación en el ámbito local, como por ejemplo en consultas ciudadanas, en función de las limitaciones que impongan las autoridades a la participación. Avanzar hacia una concepción amplia de los derechos de participación (De Lucas, 2008) es uno de los retos que la inmigración plantea en las democracias liberales del siglo XXI.

En resumen, la ciudadanía es un concepto jurídico, el ciudadano es un sujeto de derecho, con libertades individuales y derechos políticos, pero también con obligaciones respecto al resto de la sociedad y con las leyes que rigen la vida en común. Es también un principio de legitimación política, ya que dispone de soberanía política y, en virtud de esta, elige y controla a los gobernantes (Schnapper, 2003). La ciudadanía, por lo tanto, es una condición legal y jurídica, pero también una práctica de implicación activa en la comunidad política (Bosniak, 2006). Schnapper (2003), en este sentido, la define como una fuente de vínculo social. Según esta perspectiva, el vínculo entre individuos ya no es estrictamente religioso o dinástico, sino político. “Vivir juntos ya no es compartir la misma religión o ser, conjuntamente, súbditos del mismo monarca o estar sometidos a la misma autoridad; es ser ciudadanos de la misma organización política” (Schnapper, 2003: 9).

3. Metodología

En este *policy analysis* ha analizado en profundidad las principales políticas públicas aprobadas en Cataluña, tanto por su gobierno como por el Parlamento. Concretamente, se han analizado cinco planes de integración de los inmigrantes: 1) Plan Interdepartamental de

Inmigración 1993-2000; 2) Plan Interdepartamental de Inmigración 2000-2004; 3) Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008; 4) Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012 y 5) Plan de ciudadanía y de las migraciones. Horizonte 2016. Estos planes fijan las principales prioridades políticas en materia de integración de los inmigrantes, así como también aspectos de carácter normativo, como la concepción sobre el fenómeno migratorio, la justificación de las políticas de integración, los principios de intervención, entre otros, así como las dimensiones más operativas, como las líneas estratégicas de los planes, los ámbitos prioritarios de intervención y los objetivos operativos.

Sin embargo, también se han analizado dos políticas públicas más, como son la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, y el Pacto Nacional para la Inmigración. La Ley de acogida es la primera ley en materia de integración de los inmigrantes aprobada por el Parlamento de Cataluña, y define el derecho y el deber de los inmigrantes de recibir servicios de acogida por parte de los ayuntamientos. Esta ley desarrolla una serie de servicios que pretenden mejorar el conocimiento de la sociedad catalana, así como fomentar el conocimiento de la lengua catalana como una herramienta útil para la integración, fundamentalmente para acceder al mercado laboral y para ampliar las redes y las relaciones sociales, así como desde el punto de vista comunitario y de pertenencia a la sociedad catalana. Por otra parte, el Pacto Nacional para la Inmigración es un acuerdo firmado en 2008 por las fuerzas políticas catalanas y los principales agentes sociales (entidades municipalistas, sindicatos, organizaciones empresariales, entidades del tercer sector, clubes deportivos, asociaciones vecinales) con "el objetivo de responder a las demandas que plantea la sociedad catalana respecto a la transformación demográfica vivida por el hecho migratorio y sus consecuencias" (Generalitat de Catalunya, 2009). Este es un documento especialmente importante, un acuerdo poco habitual en el contexto europeo, por lo que significa en términos de consenso político y social en torno a las migraciones que favorece la continuidad en las políticas de inmigración.

Asimismo, se ha consultado documentación publicada en medios de comunicación catalanes coincidiendo con la aprobación de algunos de los principales instrumentos políticos, así como otra documentación publicada por la Generalidad de Cataluña, ya sean documentos técnicos, informes, estudios, publicaciones en la página web, etc. Además, se ha tenido en cuenta la experiencia del autor del artículo ya que trabajó durante 13 años en una administración local catalana desarrollando en su territorio las políticas aprobadas por la Generalitat.

4. La ciudadanía en las políticas catalanas de integración

El análisis que presentamos parte de la perspectiva que las políticas públicas de integración en Cataluña se caracterizan por una cierta continuidad y evolución, independientemente de que en los aproximadamente 25 años analizados han existido gobiernos liderados por distintas formaciones políticas, especialmente de Convergencia y Unió (en la primera y la última etapa) y durante el mandato del gobierno tripartito, formado por el PSC, ERC e ICV (entre noviembre de 2003 y 2010). Esta continuidad se explica, en buena medida, por una larga tradición de búsqueda de consensos políticos y sociales acerca de las políticas de integración (Alonso Calderón, 2016). Nuestro análisis se hará específicamente en base a los distintos documentos políticos estudiados, a partir de una breve descripción del contexto sociopolítico en que se aprobó el plan y sus principales características, y del examen específico de la noción de ciudadanía.

a) *El Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000* (PII 1993-2000)

El PII 1993-2000 fue el primer plan de integración que se aprobó en Catalunya bajo el mandato de CiU, en un momento en que la inmigración extranjera empezaba a adquirir una ciertas dimensiones, especialmente en algunas zonas concretas del territorio. Anteriormente, ya se habían producido distintas acciones, especialmente desde diferentes ámbitos profesionales, con la finalidad de organizar y gestionar de forma adecuada la constante llegada de personas extranjeras. Este plan fue el resultado de presiones de la sociedad civil, por ejemplo, la publicación del *Informe de Girona* (1992), que proponía recomendaciones para atender la llegada de la inmigración, y recomendaba la necesidad de diseñar políticas públicas. La aprobación de este primer proyecto político, a propuesta de la *Comissió Interdepartamental d'Immigració*, supuso la elaboración de un plan interdepartamental, que básicamente pretendía coordinar las acciones de los diferentes departamentos de la Generalitat y empezar a construir un discurso político acerca de la integración. El Plan, aparte de registrar acciones de los distintos departamentos, tiene las características de un informe técnico que diagnóstica distintas políticas europeas de integración, aunque propone, también, las bases de un modelo catalán de integración que se desarrollarán en los sucesivos planes. En éste caso, por lo tanto, las referencias a la ciudadanía son inexistentes, y abundan básicamente referencias a la integración y a principios estratégicos y operativos para su desarrollo. La única alusión destacable apunta a las oportunidades que ofrecía el proceso de construcción europea para los ciudadanos nacionales de estados comunitarios, para los cuales

se vislumbraba la posibilidad de disponer de los mismos derechos que los ciudadanos con nacionalidad española, en virtud de la futura ciudadanía europea.

b) El Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004

El PII 2001-2004 mantuvo el formato de plan interdepartamental, aunque su aprobación supuso una cierta evolución respecto el plan anterior. Cataluña disponía, en este momento, de una mayor experiencia respecto a principios de los 90, y la inmigración ya se percibía como una realidad estructural, y no coyuntural, de la sociedad catalana. Quizá por esta razón, este plan introduce la “vía catalana de integración”, que pretende sentar unas ciertas bases acerca de cómo se deben entender las migraciones, así como los principios que deben regir las políticas públicas y las intervenciones relacionadas con la integración.

El PII 2001-2004 introduce las primeras referencias a la ciudadanía. De todas formas, se trata de referencias ambiguas que básicamente responden a distintas acepciones del concepto, especialmente para referirse a: 1) Al conjunto de la población (“La ciudadanía opina que...”). 2) A la necesidad de que las políticas de integración se dirijan al conjunto de la población. Es decir, desde una perspectiva bidireccional de las políticas de integración, se hace referencia a la necesidad de implicar “a toda la ciudadanía”, y no solamente a los extranjeros. “Así pues, los destinatarios del plan no son sólo las personas inmigrantes, sino también los responsables y profesionales de los recursos públicos y el resto de agentes económicos y sociales del país” (Generalitat de Catalunya, 2001: 127); 3) Finalmente, una tercera alusión, que se encuentra en los objetivos del plan, es “Promover la igualdad de oportunidades de todas las personas que viven en Cataluña para poder ejercer los derechos de ciudadanía” (Generalitat de Catalunya, 2001: 129). En este caso, se introduce una primera referencia a los derechos de ciudadanía, aunque no se explicita a qué tipo de derechos se hace referencia. También cabe destacar la inclusión, en los objetivos del plan, de “potenciar la participación de los inmigrantes extranjeros en la construcción nacional de Cataluña, contando con su aportación a la identidad y el patrimonio colectivo” (Generalitat de Catalunya, 2001: 11). Es decir, se plantea una extensión de los derechos de participación más allá de la dimensión institucional, relacionada con el voto, y se pretende incorporar a la población inmigrante en otros ámbitos propios de la participación, como son las asociaciones u otros espacios de interlocución política.

c) El Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008

La aprobación del PCI 2005-2008 supone un punto de inflexión en las políticas públicas de integración en Catalunya, que coincide con el giro ideológico que supuso la constitución del Gobierno tripartito después de más de 20 años de gobiernos de CiU. En primer lugar, se identifica un cambio significativo en la nomenclatura utilizada para definir a los planes, con la introducción de la palabra “ciudadanía” como un elemento central de las políticas, junto con la integración. Este cambio iba en consonancia con el nuevo enfoque que se pretendía dar a las políticas sociales, que se tradujo de forma simbólica en la modificación del nombre del Departamento encargado de los servicios sociales, que pasó a llamarse *Departament d’Acció Social i Ciutadania*³. Por lo tanto, la introducción de la perspectiva de ciudadanía no se limitaba solamente a las políticas de inmigración, sino que se incorporaba en el conjunto de las políticas sociales, dando un giro substantivo importante en el fondo y la forma de gestionar las políticas sociales, pasando de una lógica tradicional a una lógica innovadora. Así mismo, el PCI 2005-2008 abandona la lógica interdepartamental de los dos planes anteriores, para introducir un planteamiento integral, que vaya más allá de la simple suma de objetivos de los diferentes departamentos, sin que exista una estrategia conjunta y compartida por el conjunto de la Administración catalana. Se abandona pues, una lógica basada en los departamentos, procedimientos y la perspectiva administrativa, para iniciar una nueva etapa con una perspectiva global en las políticas, en que la coordinación, la transversalidad y el trabajo en red serán una prioridad, y en que destacará la introducción de un concepto clave para nuestro análisis, como es la *ciudadanía residente*. Son distintos los elementos que explican este giro en el planteamiento de las políticas, y aunque no son objeto de análisis de este artículo, señalaremos, entre otros, una cierta trayectoria y experiencia en la gestión de la inmigración; un nuevo escenario en las características de los flujos migratorios, especialmente, con el nacimiento de una primera generación de hijos de la inmigración, así como un número considerable de personas con más de diez años viviendo en Catalunya; así como la sensación generalizada de los retos que supone para la sociedad catalana la llegada de un número considerable de personas inmigrantes en un período relativamente reducido de tiempo.

La *ciudadanía residente* significa la introducción de un enfoque de ciudadanía que se basa en la residencia efectiva de las personas que viven en un territorio y que además manifiestan su

³ Sin embargo, este cambio nominal del Departamento no se trasladó en el el organismo encargado específicamente de las políticas de integración de la inmigración extranjera, que continio bajo el nombre de “Secretaria per a la Immigració”.

voluntad de permanecer en él. Ésta fórmula significa un intento de superar las dificultades y las desigualdades que padecen las personas extranjeras, ya se encuentren en situación administrativa regular o irregular, sobretudo en la titularidad de derechos, cosa que limita de forma considerable la igualdad de oportunidades de todas las personas que residen en el territorio catalán. Es la constatación de la transformación estructural que la sociedad catalana ha vivido en los últimos años a partir de la inmigración que se pretende evitar que la inmigración signifique la generación de nuevas fracturas sociales, así como avanzar en la construcción de una sociedad que, desde el reconocimiento de su pluralidad, desarrolle “un proyecto social, político, lingüístico y cultural compartido por toda la ciudadanía” (Generalitat de Catalunya, 2005: 6). Con el objetivo de asegurar los derechos humanos básicos y la igualdad de oportunidades, se pretende que los extranjeros se incorporen al conjunto de la ciudadanía. Solé y Parella (2008: 95) afirman que la “idea básica es gestionar el paso del estatus de inmigrante al estatus de ciudadana [...] Está explícita la necesidad de que las personas inmigradas puedan participar en todos los aspectos de los procesos democráticos y en la formulación de las políticas, lo que supone plantear el derecho a votar y a afiliarse a partidos políticos”. Se supera, por lo tanto, una noción restringida de ciudadanía en base a la nacionalidad, para crear una nueva figura, sostenida en la residencia efectiva, que se materializa a partir del empadronamiento.

Este Plan tiene como objetivo general incorporar dentro de su ciudadanía los nuevos residentes. Para hacerlo, es necesario que los ciudadanos de siempre los acojan como iguales. Para ello, el criterio básico que debe reconocer el inmigrante como ciudadano es la residencia efectiva, reconocida a través del empadronamiento. El empadronamiento expresa la voluntad del inmigrante de asentarse en Cataluña y compartir con sus habitantes ya residentes todos los espacios públicos existentes, sin distinciones. Recuperamos así un concepto de ciudadanía, desligado de la nacionalidad estatal, y vinculado estrechamente con la ciudad y el mundo local (Generalitat de Catalunya, 2005: 33)

Esta concepción de la ciudadanía se corresponde con la definición de Schanpper (2003), que la entiende como una fuente de vínculo social, al margen de la nacionalidad. Así mismo, se hace especial referencia a una condición de ciudadano en tanto que persona que habita en un municipio, y a la importancia del empadronamiento como mecanismo para demostrar esta voluntad de asentamiento en el territorio. La residencia y el empadronamiento convierten a una persona en “ciudadana de Catalunya, y ello implica el reconocimiento de derechos y

deberes” (Generalitat de Catalunya, 2005: 34). Se pretende, de esta forma, hacer un esfuerzo para desarrollar una concepción más igualitaria entre los habitantes de un territorio, para superar las diferencias que implica el régimen de nacionalidad y extranjería, dos ámbitos reservados específicamente al legislador central.

La residencia efectiva, reconocida por el empadronamiento, convierte una persona en ciudadana de Catalunya y esto implica derechos y deberes para todos: para los que ya estamos aquí y para los que están llegando para construirse un futuro mejor. Han venido para quedarse, se convierten en ciudadanos y ciudadanas compartiendo un espacio, disponiendo de derechos y asumiendo las obligaciones que nos corresponden a todos. (Generalitat de Catalunya, 2005:34)

La ciudadanía residente se inspira en la noción de “ciudadanía cívica” promovida por la Comisión Europea en los Acuerdos de Tampere, de 1999, basado en derechos y obligaciones básicos, y en los valores del pluralismo, la igualdad y el civismo. De esta forma, se destaca que la ciudadanía residente permite el desarrollo de una función “integradora, inclusiva y socializadora”. Esta noción de ciudadanía, sin embargo, se vislumbra difícilmente extrapolable a la realidad, ya que las comunidades autónomas no disponen de competencias para regular la mayoría de los ámbitos que afectan a la ciudadanía residente. El plan reconoce éstas limitaciones, especialmente las dificultades que conlleva el desarrollo pleno de la ciudadanía residente sin disponer de mecanismos legales y competenciales para regular aspectos centrales como son la nacionalidad, las condiciones para residir y trabajar legalmente en el país, así como los derechos y libertades de que disponen los extranjeros, especialmente por lo que respecta a los derechos políticos. Al reconocer estas limitaciones, la *ciudadanía residente* expresa una voluntad política, aunque no se disponga de las competencias para poder regular y desarrollar políticas en estos ámbitos. Un compromiso simbólico que pretende definir un discurso político abierto e igualitario hacia la población extranjera.

Dada la estrecha vinculación entre ciudadanía y nacionalidad, principio sobre el cual se rige el Estado, el margen de actuación está limitado por una legalidad que no permite acelerar el acceso a la ciudadanía ni deja, de acuerdo con lo que estrictamente impone la normativa jurídica, otorgar a las personas residentes nacionales de terceros países la ciudadanía plena. Nuestro enfoque tiene, pues, una función reivindicativa

ante la Administración del Estado, o, dicho en otras palabras, busca establecer complicidades con la sociedad catalana. (Generalitat de Catalunya, 2005:36)

La perspectiva de ciudadanía residente se convierte en el foco de todas las acciones políticas que se planifican en el plan. Por esta razón se considera especialmente importante explicar al conjunto de la población los cambios que ha experimentado la sociedad catalana con el asentamiento de la inmigración, así como el rol clave de los servicios en la construcción de una sociedad igualitaria y no discriminatoria.

d) El Pacte Nacional per a la Immigració (2008)

El PNI se aprobó el año 2008 y supuso un paso decisivo en la trayectoria de las políticas de integración en Cataluña. Su relevancia estriba en la búsqueda de un acuerdo de consenso. Un consenso que no se limita solamente a las fuerzas políticas con representación parlamentaria, sino que amplía a los agentes económicos y sociales. Probablemente, el PNI es el resultado de un período migratorio de alta intensidad, y de una creciente preocupación en sectores de la sociedad catalana, que relacionan la inmigración como una de las principales problemáticas, como así demostraban algunas encuestas. Un ejemplo de esta dinámica negativa fueron los resultados electorales en las elecciones municipales de 2007, y el ascenso de Plataforma per Catalunya, una formación con un discurso antiinmigración que consiguió resultados destacados en varios ayuntamientos catalanes. Por lo tanto, el contenido final de este documento es especialmente relevante, ya que representa las convicciones de las principales organizaciones políticas y sociales, y las compromete en la gestión.

Respecto a la cuestión de la ciudadanía, el PNI sigue algunas de las características fijadas en el PCI 2005-2008. Así, la ciudadanía residente continúa siendo el mecanismo para garantizar un acceso igualitario a los servicios públicos, entendido como una medida que asegura la igualdad entre toda la población residente, en base a los principios del pluralismo, la igualdad y el civismo. Éste principio se define como una “actitud irrenunciable” (Generalitat de Catalunya, 2008:50) para consolidar el autogobierno y mantener a cohesión social.

Una de las novedades más importantes del PNI es la introducción de la noción de la “cultura pública común”, que se basa en el respeto a los valores democráticos y a los derechos humanos, y el respeto a la igualdad y el pluralismo. “Un espacio compartido de comunicación, convivencia, reconocimiento y participación de nuestra sociedad diversa diferenciada, para que la nación catalana continúe siendo el referente de toda la población

que vive y trabaja en ella” (Generalitat de Catalunya, 2008: 63). Existe una voluntad de trabajar para evitar una pluralidad de sociedades que conviven en un mismo espacio, pero que a la práctica, se encuentran aisladas, especialmente por las desigualdades jurídicas y políticas, pero también sociales, económicas, urbanísticas, etc. Para conseguirlo, se fijan cinco grandes prioridades, como son la participación, la lengua catalana como lengua común, la pluralidad de creencias, la perspectiva de género y las políticas de atención a la infancia, juventud, ancianos y familias.

El PNI muestra un compromiso importante en el intento de concebir la población inmigrante como ciudadanos, en el sentido de que puedan disponer los mismos derechos y obligaciones que la población con nacionalidad española. Así mismo, se destaca el creciente número de personas que desde hace bastantes años viven en Catalunya y están privados de la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio. Así se expresa en el objetivo 17 del PNI:

El primer reto que plantea la importancia del hecho migratorio es la incorporación de esta nueva población a la ciudadanía plena, a la participación en todos los ámbitos de la sociedad que lo acoge y en el logro de la igualdad de derechos y deberes. Por primera vez en nuestra democracia un porcentaje muy importante de residentes en nuestro país no gozan de todos los derechos de ciudadanía, como los derechos de participación política. Este hecho resulta especialmente significativo si se tiene en cuenta el porcentaje, dentro de la población con nacionalidad extranjera, de las personas que hace más de cinco años que residen regularmente en nuestro país y si se tienen presentes las dificultades, tanto legales como de gestión, para acceder a la nacionalidad española (Generalitat de Catalunya, 2008:23)

Así mismo, se incluye una referencia clara y explícita a favor del reconocimiento de los derechos de ciudadanía a las personas inmigrantes: “Garantizar plenamente los derechos de ciudadanía que permitan la vinculación de las personas que hace el trayecto migratorio entre el país de origen y el país de destino” (Generalitat de Catalunya, 2008:45)

e) El Pla de Ciutadania i Immigració 2009-2012

El PCI 2009-2012 presenta pocas novedades respecto a las políticas anteriores, ya que se aprobó poco después del PNI y, en buena medida, reafirma las bases filosóficas y conceptuales fijados en el PCI 2005-2008 y el PNI. Así, aparecen de nuevo algunas de las cuestiones que se han comentado anteriormente, como el reconocimiento de las dificultades

para desarrollar el principio de ciudadanía residente, y las lamentaciones por no disponer de competencias en ámbitos imprescindibles para poder regular e implementar políticas de acuerdo con esta noción de ciudadanía. Este compromiso político se refirma incluyendo el principio de la ciudadanía en los principios del PCI 2009-2012.

Implica el compromiso de las administraciones catalanas de promover la extensión de la plenitud de derechos y deberes a todos los que viven en Cataluña. A la vez, la ciudadanía residente supone que las personas, independientemente de su nacionalidad, sean consideradas ciudadanas a partir de la residencia material y cotidiana, y de la voluntad de querer formar parte. (Generalitat de Catalunya, 2009:75)

También se incluye entre los principios del plan la globalidad, en una clara alusión a la ciudadanía como la destinataria final del conjunto de las políticas de integración. En este sentido, la apelación a la ciudadanía se correspondería a una voluntad de implicar al conjunto de la población, especialmente a la que dispone de nacionalidad española, “dado que la inmigración tiene impacto en el conjunto de la sociedad, las políticas migratorias no deben dirigirse sólo a la población inmigrada, sino también al conjunto de la ciudadanía” (Generalitat de Catalunya, 2009:75). En este sentido se entiende que el Plan prevea la creación de la *Taula de Ciutadania i Immigració*⁴, como uno de los principales órganos de participación e interlocución entre la Administración catalana y el conjunto de actores implicados en las políticas de integración.

En su conjunto, por lo tanto, se mantiene una utilización de las distintas acepciones del término, que se traduce también en una voluntad explícita de crear y ofrecer servicios generalistas dirigidos al conjunto de la población, evitando al máximo la creación de políticas de discriminación positiva, las cuales se deben de justificar y desarrollar de forma limitada en el tiempo. Al mismo tiempo, se pretende desarrollar un discurso político que no segregue a la población, que no divida en función del estatus jurídico de las personas, para desarrollar un concepto unitario que incluya la pluralidad y la diversidad propia de la sociedad catalana.

f) *La Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña*

⁴ La *Taula de Ciutadania i Immigració* se creó a través del Decreto 86/2008, de 15 de abril, y se adscribió a la Secretaria per a la Immigració.

La Ley 10/2010 supuso la aprobación de la primera ley catalana específicamente diseñada y pensada en base al impacto de la inmigración extranjera. A pesar de que la ley se dirige a las personas recién llegadas a Catalunya, así como a las regresadas, no se excluye la participación de ciudadanos con nacionalidad española, ya que todas las personas recién llegadas en un nuevo territorio pueden tener necesidades relacionadas con la acogida y el conocimiento del entorno. Esta ley significaba el desarrollo de la competencia recogida en el EAC de 2006 y que reservaba a la Generalitat la competencia en materia de acogida (artículo 138.1).

El preámbulo de la Ley introduce algunas cuestiones interesantes en lo que respecta a la noción de ciudadanía. De todos modos, algunas referencias no son excesivamente claras, como la que remite a un artículo del EAC en que se definen quiénes son los ciudadanos de Catalunya:

El artículo 15.3 del Estatuto de autonomía establece la posibilidad de que los derechos que el mismo Estatuto reconoce a los ciudadanos de Cataluña, es decir, a los catalanes como personas que disfrutan de la ciudadanía de Cataluña -bueno y entendiendo esta condición como la de los nacionales españoles con vecindad administrativa en el territorio catalán-, se extiendan también "a otras personas" (Preámbulo de la Ley 10/2010)

Esta aspiración a ampliar el estatus de ciudadanía a "otras personas" también se desarrolla más posteriormente, al fijar la ciudadanía como uno de los principios de la Ley, como ya se hacía en el PCI 2005-2009. El reconocimiento plena de derechos y obligaciones para el conjunto de las personas que viven en Catalunya se expresa como una aspiración política. Aunque se reconoce que esta aspiración difícilmente puede concretarse a corto plazo, la ley recoge el compromiso de las administraciones catalanas de "hacer extensivos a todo el mundo, las políticas, los servicios y las prestaciones que procuran la promoción de la igualdad y la cohesión social" (Preámbulo de la Ley 10/2010). En esta afirmación, sin embargo, se hace referencia específicamente a políticas, servicios y prestaciones, y se obvia la referencia a los derechos, por ejemplo, políticos, cosa que deja dudas del alcance de este compromiso.

Además, la Ley recoge en los principios generales del Servicio de Acogida el principio de ciudadanía "Los servicios de acogida deben difundir y promover el conocimiento de los derechos y deberes que la ciudadanía tiene por el hecho de formar parte de la comunidad, así

como fomentar la participación y el compromiso con la sociedad” (Art. 4.7). Entre los principios de gestión, se incluye la participación cívica “El funcionamiento de los servicios de acogida debe incorporar en la programación, el seguimiento y la evaluación, la participación de la ciudadanía y, en particular, la de los inmigrados y los regresados. Especialmente, hay que impulsar la participación de las mujeres” (Art. 5.9). La distinción entre principios generales y principios de gestión supone una gradación substancial. De forma integral, la ley debe difundir y promover “el conocimiento” de los derechos y deberes, la cual cosa, si bien es importante, puede acarrear una mayor constatación de las desigualdades que la legislación impone en cuanto a la titularidad de derechos para los no ciudadanos. Ésta constatación puede tener consecuencias entre las personas extranjeras en términos de identificación e integración en la sociedad receptora. De todas formas, la inclusión en la programación de los servicios de acogida de los derechos de ciudadanía, así como de la importancia de la participación social como una estrategia para mejorar las redes sociales y el conocimiento de la sociedad de acogida, resultan importantes en términos como el empoderamiento, la identificación con la sociedad de acogida y la integración social.

Por lo que respecta a los principios de gestión, existe una voluntad de implicar a las personas destinatarias del servicio, extranjeras y nacionales, en las distintas fases de la implementación del servicio. Esta perspectiva resulta beneficiosa en términos de la calidad en la prestación de un servicio público, promoviendo una administración más relacional, en la medida que pretende implicar a los usuarios en la definición, implementación y la evaluación. Por otra parte, los usuarios perciben que su opinión es importante y que puede contribuir a mejorar un servicio público.

En definitiva, la Ley supone una mediada importante a la hora de facilitar el conocimiento de la sociedad catalana en un sentido amplio, partiendo de la base que los procesos de acogida contribuirán a favorecer procesos de integración en base a políticas de igualdad y de la promoción de la cohesión social. Se trata de políticas dirigidas a compensar desigualdades y que pretenden promover un mayor grado de autonomía entre los recién llegados en la sociedad, una cuestión sin duda fundamental para toda sociedad democrática.

g) El Pla de Ciutadania i de las migracions. Horitzó 2016

Finalmente, el último de los planes aprobados en Catalunya es el PCM. Un plan que se promovió en un nuevo contexto político, después del triunfo electoral de CiU en las elecciones de 2010, y que se aprobó con un cierto retraso, en 2014, ya que la vigencia del

plan anterior finalizaba en 2012. Además, es el primer plan aprobado en plena consolidación de la crisis económica que emergió a mediados de 2008, y que repercutió de manera importante en los flujos migratorios, reduciéndose el ritmo de entradas de nuevos flujos, e iniciando una nova etapa en que, a pesar de las pocas cifras disponibles, la emigración empezó a adquirir un cierto protagonismo en la sociedad catalana. En este sentido, el plan mantiene en su título la referencia a la ciudadanía, pero se elimina la palabra “integración” para ser sustituida por migraciones. Finalmente, hay que destacar que el plan se aprueba en un contexto político especialmente conflictivo entre el gobierno central y la Generalitat, con la demanda de convocar un referéndum sobre la independencia de Catalunya, una cuestión a la que el plan también hace referencia.

Se trata de un plan relativamente continuista con los anteriores, que no aporta excesivas novedades en cuanto a las prioridades políticas. Así, se continúan destacando los principios de una ciudadanía basada en los valores del pluralismo, la igualdad y el civismo. De esta forma, se sigue haciendo hincapié en la necesidad de garantizar el acceso a los servicios públicos de forma normalizada, evitando la creación de redes de prestación de servicios paralelas que segreguen a la población en función de la nacionalidad u otras características, como el fenotipo. Así mismo, se destaca la necesidad de compartir unos valores comunes que se conviertan en la base la convivencia y la cohesión social (cultura pública común). Sin embargo, se hace una distinción entre “la ciudadanía autóctona y la recién llegada” (*nouvinguda*) (Generalitat de Catalunya, 2014, 46). Se mantiene, igualmente, una concepción amplia de la participación política, aunque en este caso, se reivindica el derecho de voto, sólo si la legislación lo permite.

La participación pública es entendida en sentido amplio, es decir, no sólo hay que buscar la implicación de los inmigrantes en los espacios más cercanos de su vida cotidiana, en las actividades laborales o en las asociaciones propias del colectivo, sino a que participen en la toma de decisiones del municipio y del barrio y, evidentemente, en la dimensión más estrictamente política, que ejerzan el derecho a voto cuando la legislación lo permita. (Generalitat de Catalunya, 2014: 46)

Así mismo, el Plan contempla la posibilidad de implicar a la población inmigrante en el proceso de participación para que la ciudadanía decida sobre si Catalunya debe de convertirse en un estado independiente. Para ello, se explica que tradicionalmente parte de la población inmigrante ha participado en movilizaciones políticas, por ejemplo, en las demandas de

recuperación del autogobierno y las instituciones políticas durante y después de la dictadura, o para reivindicar mejoras en los derechos sociales, aunque en menor proporción que la población autóctona. Se expresa un reconocimiento de la población inmigrante en tanto que actores políticos que deberían tener la posibilidad de participar en un hipotético referéndum, aunque no se detallan excesivamente si se aplicaría algún tipo de requisitos en base a la edad, el tiempo de residencia, etc.

5. Conclusiones

Esta investigación ha analizado la concepción de ciudadanía en las políticas de integración de la inmigración internacional en Cataluña. A pesar de que Catalunya no dispone de las competencias generales que afectan los derechos de ciudadanía, especialmente en relación con la nacionalidad, la extranjería y los derechos civiles y políticos, los documentos analizados reflejan una preocupación por las consecuencias que supone, para el desarrollo de las políticas de integración catalanes, la imposibilidad de regular en estos aspectos.

De acuerdo con las principales acepciones recogidas en la literatura científica, las políticas analizadas muestran una evolución en la concepción de la ciudadanía que se recoge en los distintos documentos políticos, que es especialmente destacable en el PCI 2005-2008, con la introducción de la noción de ciudadanía residente, pero que continuará vigente, en el resto de planes que se aprobaran, pero especialmente en la Ley de Acogida y el PNI. Esta evolución se traduce en un giro conceptual que pretende evolucionar al discurso político de las políticas de inmigración a las políticas de ciudadanía. Esta transición se explica particularmente por la consolidación de Catalunya como una región de inmigración, en que esta ha adquirido un carácter estructural, y en la que, con el paso de los años, una proporción cada vez más importante de la población ya acumula largos períodos de residencia continuada, y ha decidido desarrollar su proyecto vital. En esta transición, así mismo, se identifica una cierta transición de las políticas de inmigración a las políticas de gestión de la diversidad, en que no solamente se pretende gestionar la diversidad cultural procedente de las migraciones, sino otras expresiones de diversidad, como la sexual, religiosa, generacional, funcional (Schiller, 2016).

Sin embargo, también se identifica un uso del concepto en las políticas de integración como una voluntad de implicar la ciudadanía autóctona en las políticas de gestión de la inmigración. Esta percepción es especialmente clara en los planes que se desarrollaron en los momentos de mayor apogeo de la inmigración en Catalunya, momento en que políticamente

la inmigración era una arma electoral que podía acarrear consecuencias, como así sucedió, especialmente a escala local. Esta actitud se traduce en la voluntad de explicar a la sociedad catalana los cambios estructurales que la inmigración ha significado, así como de transmitir una imagen de “control de la situación”, precisamente en unos momentos en que predominaban, en los medios de comunicación y en la agenda política, discursos apocalípticos que alertaban de los riesgos de una excesiva presencia de inmigración.

Pese a esta preocupación, las políticas analizadas también expresan una convicción política de avanzar en la ampliación del estatus de ciudadanía, y de avanzar en la consecución de la ampliación de derechos, especialmente políticos, para la población inmigrante extranjera. Es especialmente relevante que este compromiso se recoja en un documento de consenso como el PNI, a pesar de que esta voluntad no se presente de manera más precisa, ni se detallen acciones en los planes que permitan avanzar en esta dirección.

Otra de las consideraciones relevantes es que las demandas de ampliación del demos y de los actores que dispongan de la plenitud de derechos de ciudadanía, en algunas ocasiones se han planteado simplemente como un instrumento de presión y de reivindicación ante el gobierno del Estado. En las disputas que han afectado el Gobierno del Estado y el de la Generalitat en cuestiones relacionadas con la extranjería y la integración, la ciudadanía ha sido uno de los aspectos que han reflejado las dificultades propias de la gobernanza multinivel.

Finalmente, cabe destacar dos elementos más: en primer lugar, las políticas públicas también han promovido una concepción de la ciudadanía en términos de identidad, que plantea la incorporación de la población inmigrante en la cultura pública común, en que, por ejemplo, el catalán es uno de los elementos básicos para asegurar la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Y, en segundo lugar, las políticas han estimulado la participación política de los inmigrantes: no sólo en base a reivindicaciones como la ampliación del derecho de voto, sino también estimulando la implicación en otros ámbitos de participación política, como son las asociaciones y los movimientos sociales, así como en espacios de participación que favorezcan el contacto y la interacción entre el conjunto de la población.

6. Referencias

Aja, E. (2012). *Inmigración y democracia*. Madrid: Alianza

- Alonso Calderón, X. (2016). *La política de inmigración de la Generalitat de Catalunya entre 1977 y 2010. Cómo ha sido y por qué*. Tesis doctoral inédita. Universidad Pontificia Comillas.
- Anderson, B. (2014). Exclusion, Failure, and the Politics of Citizenship (RCIS Working Paper No. 2014/1).
- Anderson, B. (2013). *Us and them: the dangerous politics of immigration control*. Oxford: Oxford University Press.
- Aragón Bombín, R. (1996). “Diez años de política de inmigración: implicación en las distintas áreas de gestión: educación, cultura, salud, vivienda empleo y Servicios sociales”. *Migraciones*, 1, Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre las Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.
- Armingeon, K. and Guthmann, K. (2014). Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011. *European Journal of Political Research*, 53: 423–442. doi: 10.1111/1475-6765.12046
- Bauböck, R. (2006). *Migration and citizenship : Legal status, rights and political participation* (IMISCOE reports). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bloemraad, I. (2000). Citizenship and immigration a current review. *Journal of International Migration and Integration* 1(1), 9–37. <https://doi.org/10.1007/s12134-000-1006-4>
- Bosniak, L. (2006). *The citizen and the alien : Dilemmas of contemporary membership*. JoppOxford: Princeton University Press.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass ; London: Harvard University Press.
- De Lucas, J. (2008). *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Generalitat de Catalunya (2014) Pla de ciutadania i de les migracions: Horitzó 2016. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família

- Generalitat de Catalunya (2010) *Pla de Ciutadania i Immigració 2009-2012*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Generalitat de Catalunya (2009). *Pacte Nacional per a la Immigració*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Generalitat de Catalunya (2006) *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Generalitat de Catalunya (2001). *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*. Barcelona: Departament de Presidència.
- Generalitat de Catalunya (1993). *Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000*. Barcelona: Departament de Presidència.
- Gordillo, J.L (2013). “Leviatán sin bridas. Sobre la demolición controlada de las instituciones mentales que limitan el uso estatal de la fuerza”. En , J.A. Estévez-Araujo (ed.). *El Libro de los deberes. Las debilidades e insuficiencias de la estrategia de los derechos*, Madrid: Trotta, p. 61-94.
- Joppke, C. (2007). Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity. *Citizenship Studies*, 11(1), 37-48.
- Joppke, C. (2010). *Citizenship and immigration*. Cambridge: Polity.
- Hampshire, J. (2013). *The politics of immigration: Contradictions of the liberal state*. Cambridge.
- Hansen, R. (2009). The poverty of postnationalism: Citizenship, immigration, and the new Europe. *Theory and Society*, 38(1), 1-24.
- Harpaz, Y. (2016). *Compensatory Citizenship: A Comparative Study of Dual Nationality in Serbia, Mexico and Israel*. Tesis doctoral inédita. Princeton, NJ: Princeton University.
- Hepburn, E. and Zapata-Barrero, R. (2014). Eds. *The Politics of Immigration in Multi-level States: Governance and Political Parties*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Isin, E. F., & Turner, B. S. (2007). Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies. *Citizenship Studies*, 11(1), 5–17. <https://doi.org/10.1080/13621020601099773>
- Marshall, T. y Bottomore, T. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza
- Miralles Horrach, J. A. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Factótum*, 6, 1–22.
- Pateman, C. (1988). *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Rubio-Marín, R. (2000). *Immigration as a democratic challenge: Citizenship and inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Shachar, A. (2009). *The birthright lottery: Citizenship and global inequality*. London: Harvard University Press.
- Schiller, M. (2016). *European cities, municipal organizations and diversity*. London: Palgrave MacMillan.
- Schnapper, D. (2003). *Què és la ciutadania?*. Barcelona : La Campana
- Scholten, Peter and Rinus Penninx. 2016. “The Multi-level Governance of Migration and Integration” in *Integration Processes and Policies in Europe – A Three-Way Process?* edited by Blanco Garcés-Mascareñas and Rinus Penninx. Berlin: Springer.
- Solé, C., y Parella, S. (2008). “El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una “vía catalana” de integración? “. *Política y Sociedad* 45(1), 85-101.
- Spencer, S. (2017 forthcoming). Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. DOI:10.1080/1369183X.2017.1341708
- Soysal, Y. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.