

Harrera ehundu

DOCUMENTO ABREVIADO

del Manual para diseñar políticas locales de acogida a personas extranjeras en Euskadi

Responsabilidad pública, vocación de integralidad y base comunitaria



EUSKADIKO UDALEN ELKARTEA
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ONGIZATEA, GAZTERIA ETA
ERRONKA DEMOGRAFIKOKO SAILA

DEPARTAMENTO DE BIENESTAR,
JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO



MIGRAZIOARAKO
EUSKAL
ITUN SOZIALA
PACTO SOCIAL
VASCO PARA
LA MIGRACIÓN



Gizarteratzea eta Kulturarteko Bizikidetzaren Euskal Zerbitzua
Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural

Esta publicación es el documento abreviado del “**Manual para diseñar políticas locales de acogida a personas extranjeras en Euskadi**” (elaborado en 2024).

Descargar en PDF aquí (QR)



Indice

1. Introducción	3
2. Principios generales en la acogida a personas de origen extranjero	5
3. Contexto normativo e institucional	7
4. Conceptos y enfoques	9
4.1. Inmigración y extranjería	
4.2. Acogida e integración ciudadana	
4.3. Enfoques y perspectivas	
4.4. La responsabilidad pública	
4.5. La vocación de integralidad	
4.6. La base comunitaria	
4.7. El servicio de acogida	
5. Pasos para diseñar una política local de acogida	18

Introducción

1. Introducción

El “Manual para diseñar políticas locales de acogida a personas extranjera en Euskadi” es el resultado de un proceso coliderado por EUDEL-Asociación de Municipios Vascos- y el Gobierno Vasco en el que han participado 19 ayuntamientos y mancomunidades de los tres Territorios Históricos*.

Así mismo, tanto la metodología del proceso como su contenido los ha facilitado el personal técnico de Biltzen, el servicio vasco de integración y convivencia intercultural adscrito al Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco.

Este Manual fue aprobado por la Comisión Ejecutiva de EUDEL el 10 de octubre de 2024, y busca ofrecer una herramienta fundamentalmente orientada a la práctica, sustentada en unas bases teóricas sólidas y respaldada por la experiencia de decenas de municipios en los que lleva poniéndose en marcha desde hace tiempo. En buena medida, conforma el mínimo común denominador de un Modelo Vasco de Acogida, que se ha ido llevando a cabo con buenos resultados desde las instituciones más cercanas a la ciudadanía.

Unas experiencias que son la concreción de la responsabilidad pública en ofrecer una acogida humana, digna y empática a las personas de origen extranjero que inician sus proyectos de vida en nuestras ciudades y pueblos. Una acogida que probablemente es tan antigua y común en diferentes prácticas culturales, filosóficas o religiosas, como los propios desplazamientos geográficos que ha protagonizado la especie humana desde sus orígenes.

En todo caso, se trata de actuaciones realizadas por las instituciones públicas locales en el marco de las competencias que, como veremos, les atribuye la legislación vigente y que responden tanto a un mandato institucional como a una demanda social.

A fin de facilitar la difusión general del Manual, se ha elaborado este documento abreviado que contiene una síntesis del contexto normativo, el marco conceptual y, como apartado clave, el itinerario de pasos a seguir por los ayuntamientos interesados en desplegar una política local de acogida en su municipio. Además, en este documento abreviado se ha incorporado un decálogo de principios a modo de orientaciones generales para los y las responsables políticos municipales.

Introducción

* Instituciones locales que han participado en el proceso de elaboración del “Manual para diseñar políticas locales de acogida a personas extranjera en Euskadi”:

- **Ayuntamiento de Azpeitia.**
- **Ayuntamiento de Barakaldo.**
- **Ayuntamiento de Bilbao.**
- **Ayuntamiento de Donostia/ San Sebastián.**
- **Ayuntamiento de Durango.**
- **Ayuntamiento de Eibar.**
- **Ayuntamiento de Elgoibar.**
- **Ayuntamiento de Ermua.**
- **Ayuntamiento de Errenteria.**
- **Ayuntamiento de Galdakao.**
- **Ayuntamiento de Getxo.**
- **Ayuntamiento de Irun.**
- **Ayuntamiento de Oñati.**
- **Ayuntamiento de Usurbil.**
- **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.**
- **Ayuntamiento de Zarautz.**
- **Mancomunidad Lea Artibai.**
- **Mancomunidad de Busturialdea.**
- **Tolosaldea Garatzen, agencia de desarrollo comarcal.**

Principios generales en la acogida a personas de origen extranjero

2. Principios generales para la acogida a personas de origen extranjero en los municipios de Euskadi

En el marco de las orientaciones de diferentes instrumentos del Derecho Internacional, de lo que establece la Constitución, la Ley Orgánica de Extranjería, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi y las directrices de los instrumentos autonómicos de planificación que se identificarán en el apartado 3, las instituciones locales tienen atribuidas competencias en el ámbito de la integración social o ciudadana de las personas que migran.

La acogida es la primera fase de ese proceso de integración y como veremos en el capítulo 4 consiste en el acompañamiento a las personas que llegan a una comunidad para que además de ser reconocidas como nuevas ciudadanas, puedan acceder y ejercer de manera efectiva sus derechos y obligaciones. En este sentido, es fundamental facilitar conocimiento en clave de derechos del nuevo entorno institucional, social y administrativo al que se enfrentan a través de recursos y servicios específicos para esta finalidad.

En el marco de las funciones propias de EUDEL así como del Gobierno Vasco en el ámbito de la coordinación de las políticas de integración de las personas de origen extranjero, a continuación se señalan una serie de principios que se ofrecen al conjunto de las instituciones locales vascas con la finalidad de que sirvan de guía en la concreción de la responsabilidad pública en esta materia.

1. RESPONDER tanto a un imperativo ético en relación con las personas que vienen, como a una necesidad de la sociedad vasca en términos demográficos, laborales o de cuidados. La acogida e integración ciudadana de las personas de origen extranjero es condición necesaria para sostener el bienestar del conjunto de la sociedad y, al mismo tiempo, exige ofrecer lo que deseáramos recibir si estuviéramos en su lugar.

2. ASUMIR que la respuesta a ese imperativo ético y a la propia necesidad de la sociedad vasca interpela a la responsabilidad pública para garantizar una acogida con vocación de integralidad y de base comunitaria. De hecho, es preciso un salto cuantitativo y cualitativo en las políticas locales de acogida respecto a lo que se ha venido haciendo hasta el presente.

3. APLICAR un enfoque de derechos, intercultural, comunitario, con perspectiva de género e interseccional y considerar la dimensión lingüística en las políticas de acogida.

Principios generales en la acogida a personas de origen extranjero

4. DESARROLLAR la competencia local en la acogida e integración desde la gobernanza multinivel, coordinándose con otros municipios y el Gobierno Vasco, y activando las diferentes áreas de cada institución local.

5. MATERIALIZAR las políticas locales de acogida en recursos, programas y servicios específicos que ofrezcan información, orientación y acompañamiento, y que promuevan la interacción entre personas extranjeras y autóctonas. Estas políticas se concretarán en instrumentos tales como diagnósticos-planes, protocolos y servicios de acogida.

6. COLABORAR con el tercer sector social y, muy en particular, con el tejido migrante promoviendo su participación activa en el diseño e implementación de las políticas de acogida a través de, por ejemplo y entre otras, fórmulas de colaboración público-social.

7. GARANTIZAR el acceso igualitario a servicios públicos (salud, educación, inclusión social, igualdad, aprendizaje de euskera y castellano, tiempo libre, deporte, etc.), así como a la regularización administrativa y al empadronamiento.

8. FACILITAR información en clave de derechos, formación y orientación sociolaboral temprana y personalizada a las personas de origen extranjero que la demandan, en colaboración con la Red Vasca de Empleo.

9. VINCULAR las políticas de acogida a herramientas para la igualdad de trato y no discriminación (como protocolos locales ante incidentes de odio) que ofrezcan una referencia para la convivencia y un mecanismo de respuesta eficaz frente a la xenofobia y el racismo.

10. ATENDER realidades específicas vinculadas con la reagrupación familiar, el trabajo de hogar, la atención de las infancias, las violencias machistas, etc. a través de recursos, programas y servicios especializados.

Contexto normativo e institucional

3. Contexto normativo e institucional

A nivel internacional son numerosas las referencias a la acogida en instrumentos del derecho internacional como son la Agenda 2030, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular o la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes previa al pacto citado.

Todas coinciden en señalar la importancia de que los poderes públicos asuman principios en ofrecer una acogida respetuosa, humana y digna; ofreciendo información oportuna, accesible, específica y amplia en relación con sus derechos; y con perspectiva de género e interseccional. Asimismo, como es imposible obviar que la motivación principal en una parte muy relevante de los proyectos migratorios está vinculada a lo laboral, es imprescindible incluir información relativa a ello que facilite el acceso al empleo y el trabajo decente; con especial atención a la situación de las mujeres en sectores feminizados o en aquellos más precarios y proclives a la discriminación por razón de sexo.

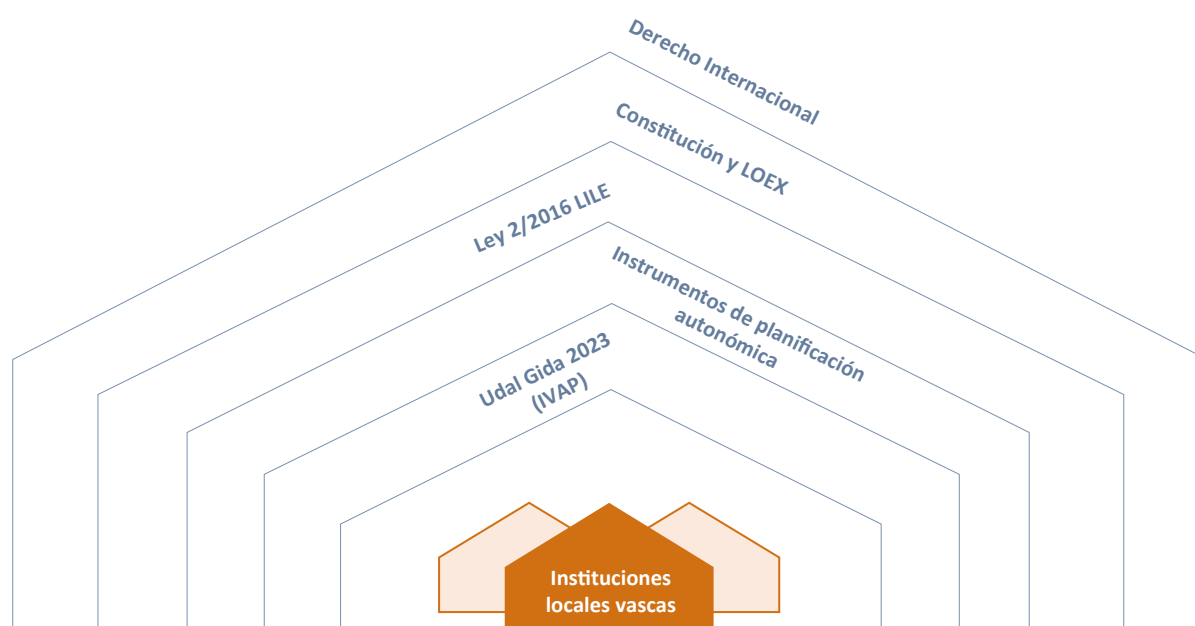
Ya en nuestro contexto, el Pacto Social Vasco para la Migración —al que se ha adherido un amplísimo número de instituciones vascas y de agentes sociales, políticos y sindicales— explicita compromisos también en relación con la acogida y la integración. En este mismo sentido, se pronuncian la Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico, la Estrategia Vasca de Empleo 2030 o el VI Plan intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo.

Desde una perspectiva legal, la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social —en adelante, LOEX— establece (art. 2 ter) que “los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad”, que “las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes” o que “la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración”.

Contexto normativo e institucional

Todas estas referencias citadas resultan de interés para las instituciones locales de Euskadi en la medida en que la Ley 2/2016 —en adelante, LILE— señala (art.17.35) que es una competencia propia de los municipios la “gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas”.

Entendiendo que la acogida es la primera fase del proceso de integración social de las personas extranjeras, esta también es competencia de las instituciones locales. De hecho, la Guía Local 2023 que publica IVAP y que es una de las principales referencias para las administraciones locales de Euskadi en la orientación de sus actuaciones, identifica la acogida como una parte de las políticas de integración social o ciudadana de la inmigración en las que son competentes las instituciones locales.



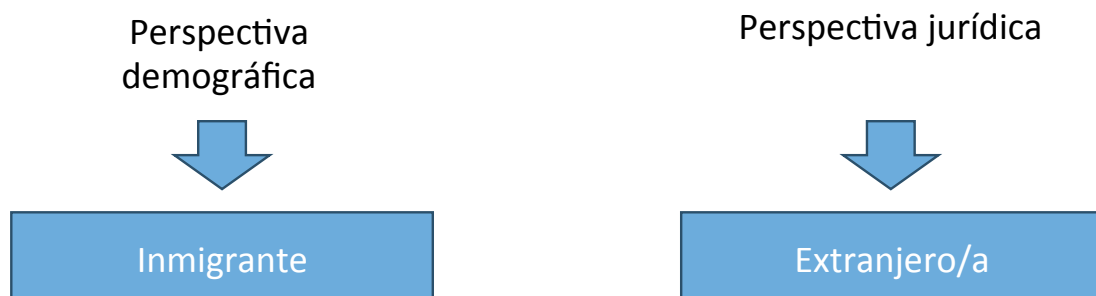
Conceptos y enfoques

4. Conceptos y enfoques

Más allá de lo intuitivo que pueda parecer el significado de la acogida, a la hora de definir una política pública, planificarla y dotarla de recursos es imprescindible partir de un suficiente conocimiento del tema y una correcta definición del mismo. El planteamiento de este documento es una versión afinada y depurada de lo ya recogido en el documento “Orientaciones para el diseño de políticas locales de acogida en Euskadi”.

4.1. Inmigración y extranjería

A lo largo del documento vamos a hablar de dos figuras —inmigración y extranjería básicamente— que responden a dos perspectivas diferentes a pesar de que muchas veces se confundan. Cuando hablamos de inmigración lo hacemos desde una perspectiva demográfica. En cambio, cuando hablamos en términos de extranjería, lo hacemos desde una mirada legal o jurídica.



La inmigración alude a los movimientos de población que suponen la llegada de personas a una sociedad distinta de la originaria. En cambio, el de extranjería es un término fundamentalmente jurídico que alude a aquellas personas no originarias de la sociedad receptora.

Conceptos y enfoques

El colectivo de personas que viven en nuestro territorio sin disponer de nacionalidad española incluye a las personas migradas, de países pertenecientes a la Unión Europea y del resto del mundo (personas migrantes extracomunitarias), y a las personas refugiadas. A cada uno de estos grupos se le aplica un régimen jurídico diferente.



Estos diferentes regímenes conllevan oportunidades e itinerarios de integración muy distintos entre sí que condicionan las vidas de las personas que se ven afectadas por ellos.

4.2. Acogida e integración ciudadana

La acogida es el proceso de acompañamiento a las personas que llegan a una comunidad para que su ciudadanía plena además de ser potencialmente reconocida se ejerza de manera efectiva a través de los derechos y obligaciones inherentes a la misma.

Más concretamente, la acogida se relaciona con la necesidad de conocimiento del nuevo entorno institucional, social, administrativo y laboral al que se enfrentan las personas que se instalan en el territorio. El acompañamiento para el conocimiento de este entorno —que consta de un conjunto de trámites, servicios y ámbitos— puede ser formal o no-formal, planificado o espontáneo, y realizado por agentes institucionales, sociales o vecinales. La parte formal y planificada realizada por las instituciones públicas, conforma la política de acogida y comprende el conjunto de actuaciones, recursos, actitudes y discursos que pone en marcha una sociedad ante la llegada de personas inmigrantes.

Conceptos y enfoques

Asimismo, la acogida representa la fase inicial de un proceso más amplio que identificamos como la integración ciudadana de las personas migrantes que terminarán asentándose de forma definitiva. Esta integración ciudadana la interpretamos con carácter bidireccional, es decir, implica una adaptación mutua entre las personas migrantes y las sociedades en las que conviven, de forma que la responsabilidad recae también en el gobierno receptor, las instituciones y las comunidades.



Fuente: elaboración propia a partir de distintos materiales de RECI y Blanca Garcés.

4.3. Enfoques y perspectivas

Las políticas de acogida deben diseñarse, implementarse y evaluarse tomando en cuenta diferentes enfoques. Los que consideramos más relevantes y coherentes con la propia concepción de la acogida que hemos señalado anteriormente son:

A. Enfoque de derechos. Se busca tanto fortalecer la capacidad de los titulares de esos derechos para reivindicarlos, como la capacidad de satisfacer estas demandas por parte de las instituciones encargadas de darles respuesta. Se articula en torno a elementos fundamentales como: la condición de ciudadanía plena, la igualdad de trato y no discriminación, y el acceso a los servicios en igualdad de condiciones.

B. Enfoque intercultural. Es un modelo pluralista que promueve la gestión de la inmigración y de la diversidad cultural de una manera positiva e inclusiva, y se articula en torno a los principios de: igualdad, derecho a la diferencia e interacción positiva.

Conceptos y enfoques

- C. Enfoque comunitario.** Asume la necesidad de trabajar conjuntamente con las personas destinatarias de las políticas públicas reconociéndolas capacidades y habilidades. La comunidad —no entendida en términos culturalistas, sino como el conjunto de agentes institucionales, técnicos, ciudadanos y sociales que participan en el proceso de acogida— es el ámbito y el sujeto de intervención.
-
- D. Perspectivas de género e interseccional.** Los artículos 3.5 y 3.8 de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Euskadi¹ establecen la obligación de incorporarlas en todas las políticas públicas. Ello implica analizar específicamente las necesidades en la acogida de mujeres y niñas, así como atender a las realidades particulares que surgen en el cruce con el sexo/género, la racialización, la edad o la clase entre otras.
-
- E. Perspectiva lingüística.** La adquisición de las competencias lingüísticas en euskera y castellano es un elemento transversal ya que además de incidir en la autonomía y el desenvolvimiento social, en muchas ocasiones, se relaciona directamente con otros ámbitos como el educativo o el del empleo. Es importante señalar que las personas que llegan a Euskadi entran en contacto con una realidad lingüística en la que los usos del euskera y del castellano difieren entre territorios y municipios. Precisamente siendo conscientes de esta situación diglósica, se necesitarán estrategias diferenciadas en cada uno para atender el doble reto tanto de acercar el euskera y la euskalgintza a los nuevos y nuevas vascas, así como de animar a que estas se acerquen al euskera. Asimismo, es fundamental destacar que ellas también aportan un patrimonio de lenguas nativas que debe ser valorado.
-

¹ Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres.

Conceptos y enfoques

4.4. La responsabilidad pública

La responsabilidad pública es el conjunto de políticas de acogida que facilitan a las personas de origen extranjero el conocimiento en clave de derechos del nuevo entorno institucional, social y administrativo. Y para poder llevarlo a la práctica contempla una serie de programas, servicios y prestaciones específicos que responden fundamentalmente a dos líneas de actuación:

- Recabar, ordenar y facilitar, en clave de derechos, el conocimiento del entorno y de los trámites y servicios/sistemas públicos, desde la perspectiva de personas que llegan al municipio, en particular, de origen extranjero.
- Ponerlas en relación con otros vecinos y vecinas a través de redes, grupos, colectivos, asociaciones, etc. cobrando especial importancia trabajar las actitudes y discursos sociales ante la inmigración/ diversidad.

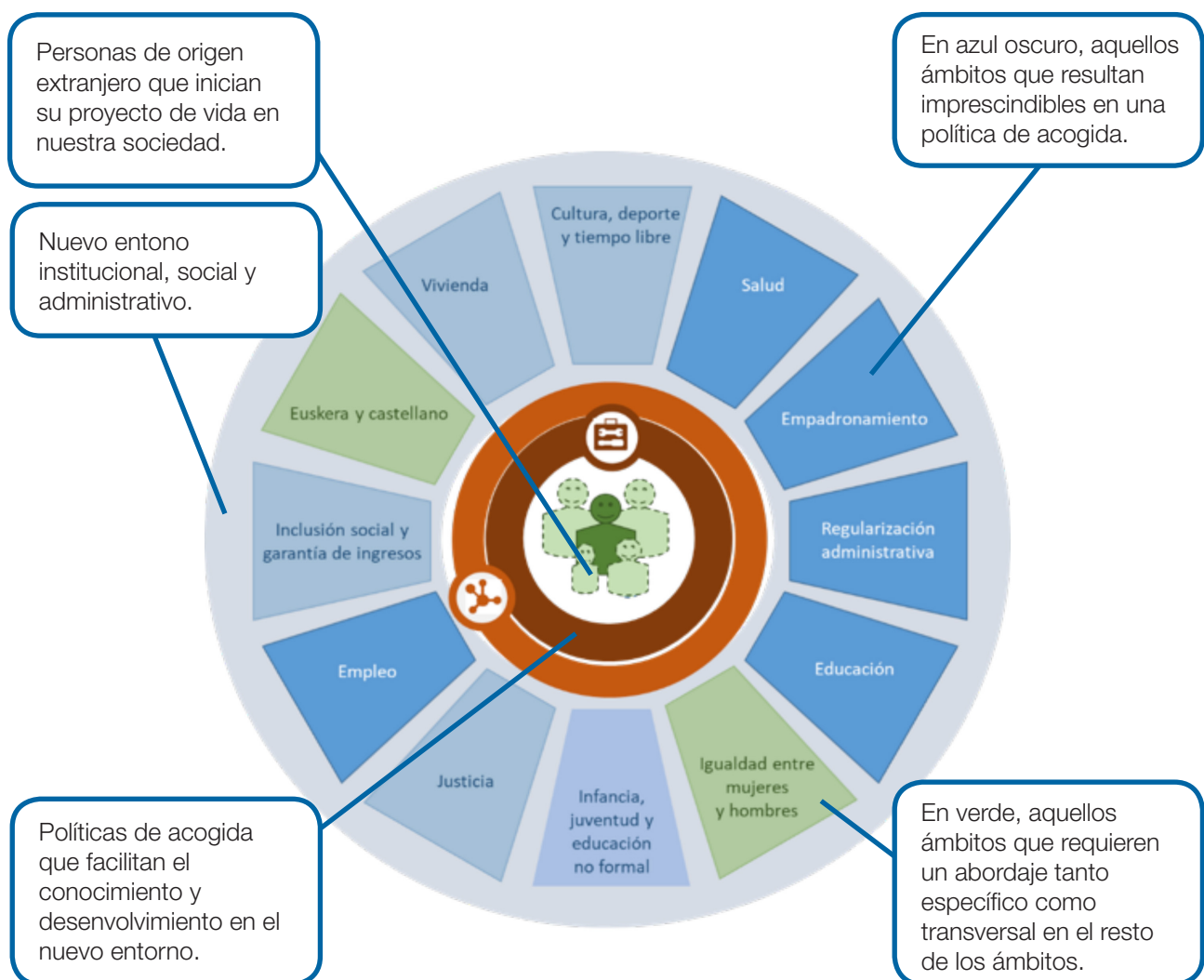
La primera de ellas se suele resolver por el servicio de acogida que articula la información, orientación, acompañamiento y derivación a otros servicios y sistemas cuando es preciso. Se trataría, por lo tanto, de la piedra angular sobre la que construir el conjunto de políticas locales de acogida.

Desde el respeto a la particularidad de cada realidad local, sí parece que conviene prestar especial atención a algunos de esos sistemas/servicios/ámbitos porque se revelan como puntos clave para la calidad, rapidez y éxito de los procesos de acogida e integración. En este momento, en base a la experiencia, serían los siguientes ámbitos sectoriales y agentes participantes:

- Trámite de empadronamiento: adoptando buenas prácticas.
- Trámites de regularización administrativa: conectando con los servicios que presta la red Aho-lku-Sarea y en relación con los informes tanto de adecuación de vivienda como el de arraigo y el de esfuerzo de integración que gestiona la Dirección de Migración y Asilo del Gobierno Vasco.
- Ámbito educativo: clave para la igualdad de oportunidades, en relación con el euskera y para la integración de los hijos e hijas de las personas de origen extranjero.
- Ámbito de empleo: Responde a una de las motivaciones principales para migrar y a las necesidades de nuestra economía. Abordándolo siempre en términos de derechos y en concordancia con la LOEX que regula la estancia en el estado español de las personas extranjeras, y lo hace con un profundo carácter laboral.

Conceptos y enfoques

- Aprendizaje de idiomas: tanto euskera como castellano y en relación con los recursos existentes para ello como son: centros de educación para adultos (EPA), escuela oficial de idiomas, euskaltegis municipales, INGURA o AISA.
- Igualdad entre mujeres y hombres. Es fundamental para el ejercicio de derechos el conocimiento del marco legal y social para la igualdad y contra las violencias machistas.
- Salud: es uno de los derechos fundamentales de toda persona y se resuelve, en buena medida, a través del acceso al Sistema Vasco de Salud que es gratuito y universal.



Conceptos y enfoques

4.5. La vocación de integralidad

Es frecuente escuchar conceptos promovidos por el tejido social como, por ejemplo, *herri harrera* o acogida integral, tratando de poner especial énfasis en dar respuesta a las necesidades de las personas con vocación de integralidad. Es decir, entender que cuando las personas de origen extranjero dan los primeros pasos en desarrollar sus proyectos de vida en la sociedad receptora, no solo es preciso atender lo más básico, urgente o apegado a realidades meramente administrativas.

La integralidad interpela a la responsabilidad pública tanto en prestar una acogida humana, digna y empática como en atender el conjunto de diferentes necesidades de las personas. Así, a la hora de convertir esta vocación en una realidad materializada en las políticas de acogida, es preciso entrar en diálogo con prácticamente todos los sistemas/servicios/ámbitos mencionados en el apartado anterior.

De acuerdo con los recursos y capacidades de la institución, deberá tratar de desarrollar actuaciones o generar vínculos para transversalizar la acogida, ya que, de este modo, se ayuda significativamente a dar a la acogida un carácter integral.

Asimismo, la vocación de integralidad también implica entender que no todas las personas tienen las mismas necesidades o, dicho de otro modo, que algunas personas merced a algunas de sus condiciones tienen necesidades específicas como, por ejemplo, las infancias, las mujeres, las personas LGTBI, etc. y, por supuesto, las que resultan del cruce de estas características. Así, la integralidad no podemos desligarla de la perspectiva de género e interseccional.

Por supuesto, la integralidad también incluye las competencias lingüísticas en euskera y castellano. Son también un elemento transversal. La política lingüística debe formar parte de las políticas de acogida con la misma presencia con la que lo hacen las políticas de empleo, inclusión social, sanitarias, educativas o de igualdad entre mujeres y hombres. Así, en los servicios de acogida las personas migradas deben ser informadas sobre la existencia de dos lenguas en nuestra sociedad, la realidad del uso del euskera en su entorno local y la importancia que tiene su conocimiento para el desenvolvimiento social, en el acceso al empleo o su presencia en el sistema educativo. Tienen que contemplarlo desde el primer momento como uno de los elementos que va a formar parte de su vida.

Por último, a la hora de diseñar políticas locales de acogida es importante que estas formen parte de un todo más amplio y completo de políticas públicas encaminadas al bienestar social del conjunto de la sociedad. Así, las instituciones deben comunicar a la ciudadanía que implementar políticas de acogida conlleva una mejora para el bienestar no sólo de las personas de origen extranjero sino de toda la sociedad. Por lo tanto, considerar su necesidad es un beneficio común que redundará en la cohesión social.

Conceptos y enfoques

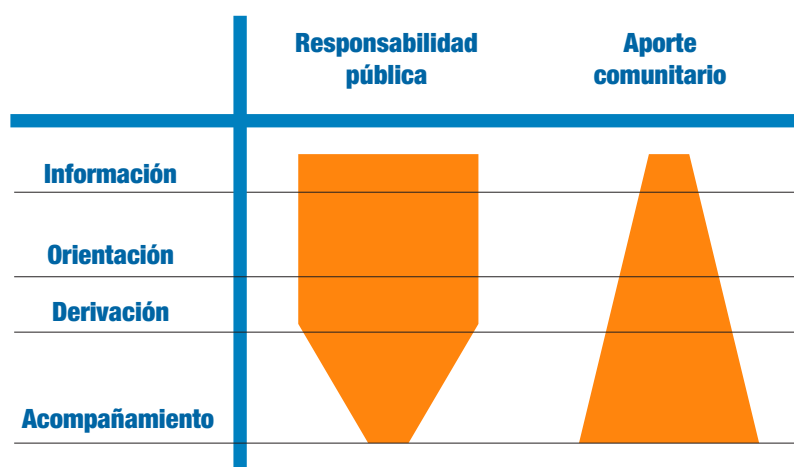
4.6. La base comunitaria

Cuando hablamos de una acogida local, no solo aludimos a la competencia del nivel institucional más cercano a la ciudadanía, tratamos de poner de manifiesto que se produce en un espacio físico, relacional y simbólico concreto. Una realidad de la que no podemos dissociar lo comunitario, hasta el punto de que, en cierto sentido, es posible afirmar que la acogida se produce en la comunidad. Una realidad propicia para construir sentimientos positivos de pertenencia.

Esta afirmación implica poner el foco en un entramado o red de agentes institucionales, técnicos, sociales y ciudadanos; y, en ese sentido, asumir que esa red que participa en los procesos sociales que hemos venido explicando en los apartados previos, será tanto la destinataria como el sujeto de la política de acogida.

La base comunitaria se da cuando estos diferentes agentes trabajan colectivamente sobre objetivos igualmente colectivos que tienen que ver con la mejora de las condiciones de vida o la inclusión, al tiempo que se produce un fortalecimiento de las formas de organizarse de la ciudadanía. En el caso que nos ocupa, el objetivo colectivo es precisamente la acogida.

Es importante, señalar que responsabilidad pública y base comunitaria de la intervención, lejos de ser dos lógicas contrapuestas o que compiten por tomar su espacio en la acogida, pueden ser plenamente complementarias. De hecho, volviendo a los cometidos que hemos asignado a la acogida de ofrecer información, orientación y acompañamiento, es fácil plantear ese marco de complementariedad tal y como puede verse en el gráfico siguiente:



Conceptos y enfoques

4.7. El servicio de acogida

Estos servicios, como decíamos, son la piedra angular del salto cuantitativo y cualitativo que se necesita en las políticas de acogida. Los servicios de acogida (la propuesta y recomendación es denominarlos Harreragune) resultan de suma utilidad para muchas personas de origen extranjero que se están instalando en el municipio y precisan información, orientación y acompañamiento para conocer, desde una perspectiva de derechos, el nuevo entorno de trámites, servicios y ámbitos en el que van a desenvolverse.

Pero también son nodos clave para ordenar y dirigir el flujo de ciudadanos y ciudadanas que llegan a los diferentes sistemas y servicios de carácter general. La pretensión es que esto también redunde en una mejora de la atención y funcionamiento del conjunto de sistemas y servicios públicos.

Aunque es de utilidad a todas las personas con necesidad de acogida en el momento de instalarse en el municipio, incluidas en ciertos aspectos las solicitantes de protección internacional, se dirige de forma muy particular a las personas para las que es de aplicación el Régimen General de Extranjería y el Régimen Comunitario. No obstante, las personas solicitantes de protección internacional también acceden a Harreragune para solventar necesidades locales de acogida no resueltas por su sistema de referencia (SAPIT).

Este servicio es de acceso voluntario, gratuito, directo y sin requisitos (ni tan siquiera empadronamiento), salvo solicitar una cita previa en los casos que así se establezca. Facilitar estas citas en momentos clave como es el de empadronamiento facilita notablemente ordenar los flujos de personas tanto hacia el servicio de acogida, como hacia el resto de los servicios y los sistemas de responsabilidad pública.

La acogida se concreta en una serie de entrevistas presenciales realizadas por profesionales sobre las necesidades de acogida particulares de cada caso, implementando un análisis de género e interseccionalidad a partir de un “diálogo cálido” con las personas. Por lo tanto, requiere tanto de un espacio como de un tiempo para poder realizarse. Y precisamente cuando unimos ese espacio, tiempo y profesional es cuando da lugar a generarse un servicio específico.

En todo caso, se trata de un servicio que, en principio, no debería realizarse en el marco de la cartera del Sistema Vasco de Servicios Sociales, sino en el de las áreas competentes en inmigración, interculturalidad, igualdad o convivencia.

Pasos para diseñar una política local de acogida

5. Pasos para diseñar una política local de acogida

Paso 1: Un impulso compartido

Promover una concertación de voluntades a nivel local que involucre al personal político, técnico, agentes sociales y ciudadanía con el fin de impulsar una política de acogida.

Paso 2: El diagnóstico de necesidades

Identificar con acierto las necesidades de acogida a nivel local para después dimensionar correctamente los recursos que se van a activar con la política.

Paso 3: La guía de recursos

Recopilar y ordenar toda la información sobre el entorno institucional, social y administrativo sobre la que articular las prestaciones de la política de acogida.

Paso 4: El protocolo de acogida

Ordenar la intervención de todos los agentes institucionales y comunitarios que van a tomar parte en el proceso de acogida.

Paso 5: El servicio de acogida

Establecer la prestación fundamental que va a ofrecerse desde la responsabilidad pública y definir los recursos materiales y humanos precisos para llevarse a cabo.

Opcional: Otros servicios y recursos complementarios

Establecer las prestaciones complementarias al servicio de acogida que pueden activarse tanto por la institución como por los agentes comunitarios.

Paso 6: La coordinación intramunicipal e interinstitucional

Generar el sistema de relaciones dentro de la institución local y con otras instituciones y entidades sociales para llevar adelante la política de acogida.

Paso 7: La evaluación continua

Monitorizar la ejecución de lo planificado, la consecución de los resultados previstos y el permanente equilibrio entre recursos y resultados destinados.

Pasos para diseñar una política local de acogida

Este proceso o metodología se basa en el desarrollo de instrumentos como diagnósticos, protocolos o servicios que se están ensayando con éxito en municipios de diferentes tamaños. El objetivo es que cualquier institución local pueda diseñar e implementar por sí misma una política de acogida completa de acuerdo con el marco competencial e institucional vasco y de forma coherente con el marco teórico anteriormente explicado.

Esta metodología se articula en torno a una serie de pasos secuenciales con objetivos, contenidos y resultados bien identificados. No obstante, cada institución local deberá adaptar este proceso propuesto a su propia realidad.

Pasos para diseñar una política local de acogida

Paso 1: Un impulso compartido



Objetivo: Promover una concertación de voluntades a nivel local que involucra al personal político, técnico, agentes sociales y ciudadanía con el fin de impulsar o mejorar una política de acogida.

Implementar una buena política de acogida es un ejercicio de tejer la acción de instituciones, agentes sociales y ciudadanos. De conseguir un buen sistema de relaciones dentro de la institución local y con otros servicios y sistemas de responsabilidad pública. De hilvanar diferentes programas y servicios que sirvan de red que da soporte al comienzo de los proyectos de vida de las personas que los inician en nuestros pueblos y ciudades.

Requieren de un impulso compartido de la comunidad, es decir, de ese conjunto de agentes que ya hemos señalado en repetidas ocasiones que va a compartir un objetivo colectivo en torno a la inclusión como es, por ejemplo, la creación de un nuevo servicio de acogida.

Este impulso compartido debería contrastarse, por ejemplo, en el Pleno municipal o el correspondiente órgano de toma de decisiones de la institución local, en grupos de trabajo con el personal técnico local de inmigración, diversidad, igualdad, inclusión social, euskera... o en foros o mesas locales de inmigración, interculturalidad, diversidad, igualdad o inclusión social.

Paso 2: El diagnóstico de necesidades



Objetivo: Identificar con acierto las necesidades de acogida a nivel local para después dimensionar correctamente los recursos que se van a activar con la política de acogida.

El diagnóstico de necesidades es un momento clave para diseñar cualquier política pública y la acogida no es una excepción. Es el momento para consultar y preguntar al conjunto de la comunidad (personal técnico, tercer sector, ciudadanía) y, muy en particular a las personas de origen extranjero asentadas en el municipio, sobre sus procesos de integración ciudadana y acogida tratando de identificar cuáles han sido los aspectos facilitadores, ausentes o limitantes.

Esa parte más cualitativa de la fotografía de la acogida en nuestra realidad local, tenemos que completarla con otra con una impronta más cuantitativa sobre los flujos de llegada, orígenes, ca-

Pasos para diseñar una política local de acogida

racterísticas sociodemográficas... Y es el momento también de construir un mapa completo de todos los agentes que están interviniendo en estos procesos.

Estrechamente vinculado a este diagnóstico, en ocasiones, también se puede avanzar en una planificación de las acciones que van a ponerse en marcha para dar respuesta a las necesidades detectadas. Otras veces, sobre todo en el caso de municipios de mayor tamaño, pueden separarse en pasos o procesos diferenciados.

Cuando hablamos de plan, nos referimos a identificar, priorizar, calendarizar y dotar de recursos materiales y económicos a las actuaciones que vamos a llevar a cabo y que se desarrollan en los siguientes pasos de este itinerario. Por lo tanto, en este punto es necesaria una toma de decisiones a nivel político-institucional.

Paso 3: La guía de recursos



Objetivo: Recopilar y ordenar toda la información sobre el entorno institucional, social y administrativo sobre la que después articular el resto de las prestaciones de la política de acogida.

Es el material con el que se presta el servicio de acogida y que recopila la información sobre recursos y servicios ya sean locales, forales o autonómicos; generales para toda la ciudadanía o específicos para personas migradas. La información que incluye no responde únicamente a necesidades perentorias en el primer momento de la llegada, sino que, desde la vocación de integralidad, trata de ofrecer información sobre diferentes ámbitos sectoriales y las que ofrece el tercer sector y el tejido comunitario.

Este material es de carácter público y la ordenación de su contenido debe responder a las necesidades de las personas migradas. Un buen momento para entregarse es durante el trámite de empadronamiento, pero puede resultar útil en cualquier otro. Debe estar disponible tanto de forma física como on-line en la web de la institución local.

Pasos para diseñar una política local de acogida

Paso 4: El protocolo de acogida



Objetivo: Ordenar la intervención de todos los agentes institucionales y comunitarios que van a tomar parte en el proceso de acogida.

Un protocolo se concreta en un documento, que tiene como finalidad ordenar algunas de las actuaciones recogidas en la planificación del Paso 2 de este mismo capítulo. Busca definir cómo, cuándo, por quién y en qué va a consistir la prestación de información, orientación y derivación. Para poder elaborarlo es indispensable tener claras las necesidades de acogida locales, los recursos que van a poder destinarse a paliarlas y los compromisos que van a asumir los diferentes agentes que van a intervenir.

Debe elaborarse preferentemente de forma participada, por ejemplo, a través de la dinamización del grupo de trabajo que hemos definido en el Paso 1.

Cabe preguntarse si es posible un protocolo que no incluya la creación de un servicio específico cuando estamos pensando en clave de derechos. Es decir, si es posible que las personas de origen extranjero reciben información, orientación y acompañamiento en su acogida sin que existan prestaciones o servicios específicos para asegurarlo.

Paso 5: El servicio de acogida



Objetivo: Establecer la prestación fundamental que va a ofrecerse desde la responsabilidad pública y definir los recursos materiales y humanos precisos para llevarse a cabo.

En apartados anteriores decíamos que la responsabilidad pública en la acogida implicaba activar recursos, programas y servicios cuya primera finalidad es la de recabar, ordenar y facilitar el conocimiento del entorno y, concretamente de los trámites y servicios/sistemas públicos, desde la perspectiva de personas que llegan al municipio, en particular, de origen extranjero. La prestación del servicio de acogida es la concreción de este compromiso.

Ya se ha explicado en el punto 4.7. y es importante recordar que es la piedra angular del salto cualitativo y cuantitativo de las políticas locales de acogida que se requiere.

Pasos para diseñar una política local de acogida

Opcional: Otros servicios y recursos complementarios



Objetivo: Establecer las prestaciones complementarias al servicio de acogida que pueden activarse tanto por la institución como por los agentes comunitarios.

La realización de entrevistas personales no resuelve todas las necesidades de acogida de las personas de origen extranjero que inician sus proyectos en un nuevo entorno. Por este motivo, con la vocación de integralidad que debe impregnar las políticas de acogida, es preciso activar otros programas y recursos complementarios. Si bien, en ningún caso, estos programas pueden ni deben sustituir el servicio de acogida que hemos presentado en los apartados 4.7 y 5.4.

En todos ellos estará presente la responsabilidad pública y, al mismo tiempo, oportunidades de profundizar en la colaboración con el tejido social. De hecho, algunos de estos programas y recursos complementarios potencian claramente esta última dimensión comunitaria.

Los principales programas complementarios que están implementándose en nuestro entorno serían los siguientes: Ongietorri saioak; sesiones sobre extranjería, igualdad de trato y no discriminación o relaciones igualitarias entre mujeres y hombres; dinámicas en torno a procesos de reagrupación familiar; y proyectos de mentoría.

Paso 6: La coordinación intramunicipal e interinstitucional

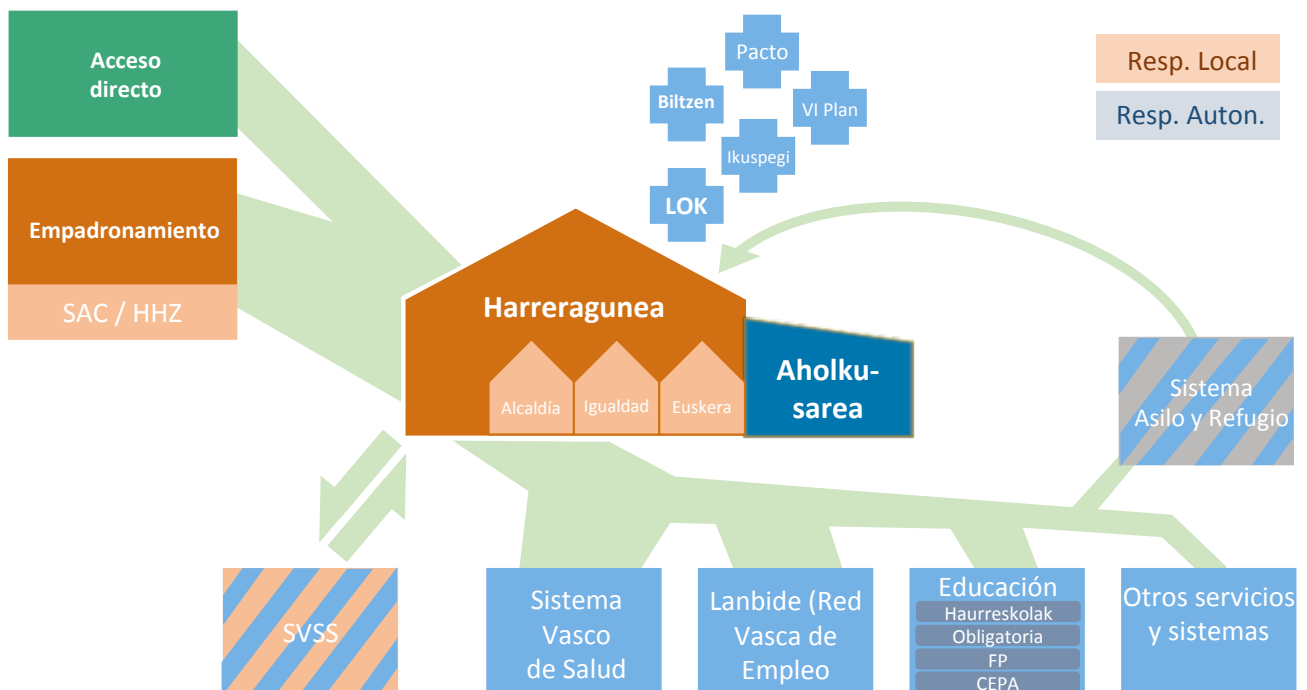


Objetivo: Generar el sistema de relaciones dentro de la institución local y con otras instituciones y entidades sociales para llevar adelante la política de acogida.

Los servicios de acogida (Harreragune) se coordinan tanto con diferentes servicios y áreas municipales como con servicios y sistemas de ámbito autonómico (se debe tomar en cuenta la literalidad del art. 17 aptdo. 35 de la LILE). Y, además, en los casos en los que realiza derivaciones hacia algunos de ellos, lo hace en base a procedimientos establecidos y acordados previamente.

La representación de este sistema de relaciones, entendiendo como un ejercicio de gobernanza multinivel, podría ser la que recogemos en la imagen.

Pasos para diseñar una política local de acogida



A continuación señalamos algunos de los principales puntos de este esquema:

- **Coordinación intramunicipal**

Existe un importante espacio de coordinación intramunicipal. Esta coordinación que puede establecerse con la práctica totalidad de áreas municipales debe contemplar algunas como prioritarias como Alcaldía, Igualdad o Euskera.

- **Coordinación con el Servicio de Padrón, en especial**

Muy vinculado con el acceso a Harreragune aunque no es el único ni siempre el principal. No obstante, es un momento clave para ofrecer información sobre el servicio de acogida. La derivación padrón-Harreragune es bidireccional.

- **Coordinación con el Sistema Vasco de Servicios Sociales**

Uno de los sistemas principales es el de Servicios Sociales. Por un lado, como punto de derivación al que dirigir a aquellas personas que durante su fase de acogida se encuentran en situación de exclusión social o de riesgo grave de la misma. Así como aquellas que encajan en el resto de las contingencias que atiende este sistema como son dependencia o desprotección (ya sea de infancia o por violencias machistas). Asimismo, el Sistema Vasco de Servicios Sociales también puede o suele derivar personas cuya necesidad encaja más con las prestaciones técnicas de un servicio de acogida (conocimiento del entorno) que no con las más especializadas de los servicios sociales.

Pasos para diseñar una política local de acogida

• Coordinación con la Dirección de Migración y Asilo

Para diseñar una política de acogida e implementar, en particular, un servicio específico como el que venimos describiendo, las instituciones locales cuentan con el apoyo y coordinación de Gobierno Vasco a través de la Dirección de Migración y Asilo. Esta Dirección pone a disposición diferentes recursos y servicios que resultan fundamentales. Las principales serían:

- Aholku-sarea para la regularización administrativa.
- El apoyo de Ikuspegi, Observatorio vasco de inmigración, en la explotación de datos estadísticos, del padrón, del INE, análisis sociológico... o para la elaboración de diagnósticos.
- El acompañamiento de Biltzen en aspectos como la formación, la sensibilización, el asesoramiento o el apoyo en la elaboración de protocolos de acogida.
- La obtención de financiación a través de las convocatorias anuales dirigidas específicamente a las instituciones locales.
- Las referencias del Pacto Social Vasco para la Migración y los instrumentos de planificación en interculturalidad e inmigración.

• Coordinación con otros sistemas autonómicos

Con el fin de encaminar adecuadamente a las personas de origen extranjero hacia otros servicios y sistemas de carácter general. Así, será central orientar hacia la obtención de la TIS (tarjeta individual sanitaria) como vía de acceso al sistema vasco de salud, a Lanbide en relación con el acceso regular al empleo (o en su defecto a la formación y orientación laboral precisa), al sistema educativo vasco en sus diferentes niveles y modalidades (con especial atención a las personas menores de edad como espacio preferente de acogida) o a otros servicios y sistemas.

• Coordinación con el sistema de Asilo y Refugio (SAPIT)

Otro de los sistemas, en este caso específico y no generalista, con los que se relaciona Harreragune es el de Asilo y Refugio. Harreragune está pensado y tiene como principal destinataria a la población de origen extranjero a la que es de aplicación el Régimen General de Extranjería y el Régimen Comunitario, no obstante, no cierra sus puertas a otras personas que puedan tener necesidades de acogida no resueltas por su sistema de referencia. Este es el caso de algunos perfiles de personas solicitantes de protección internacional.

Pasos para diseñar una política local de acogida

Paso 7: La evaluación continua



Objetivo: Monitorizar la ejecución de lo planificado, la consecución de los resultados previstos y el permanente equilibrio entre recursos y resultados destinados a la política de acogida.

Todas las políticas públicas necesitan ser evaluadas y ajustadas. Las de acogida y, en particular, los protocolos como corazón del conjunto de recursos y servicios, aspiran a ser documentos vivos, es decir, que vayan adaptándose a una realidad cambiante y, sobre todo, mejorándose a partir del conocimiento que los agentes implicados adquieren en la práctica cotidiana.

En este sentido, deberá modificarse y versionarse tantas veces como sea necesario para asegurar que cumple con su objetivo. Esta revisión continua lejos de ser un defecto es la mejor virtud de una herramienta que aspira a ser útil y orientadora en el día a día.