

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:



**VÍA PARA LA INTEGRACIÓN
DE LAS PERSONAS INMIGRANTES**

Rutas y Caminos



LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA:
**VÍA PARA LA INTEGRACIÓN DE
LAS PERSONAS INMIGRANTES**

Rutas y Caminos

Edita: Agrupación de Desarrollo NEXOS:

- Dirección General para la Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Instituto de la Mujer.
- Dirección General de Inmigración y Voluntariado. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Federación Española de Municipios y Provincias.
- Departamento de Antropología Social. Universidad de Barcelona.
- Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid.
- Departamento de Intervención Social - Plan de Empleo. Cruz Roja Española.
- CEPAIM. Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes.

Juan Antonio Segura Lucas.
Director de CEPAIM.
Entidad representante de la A.D. ante la UAFSE.

Rosalía Guntín.
Coordinadora del Proyecto NEXOS.

Coordinación de la Edición:
María Claudia Carrasquilla.
Stefan E. Seidel.

Equipo de apoyo:
Área de participación y sensibilización - CEPAIM.
Aida Sánchez de Alba.
Elisa Ebesi Botau.
Reinhard Uhlig.
Marie Pruvot.
Heike Krüger.

© Agrupación de Desarrollo NEXOS.
Primera Edición. 2.005
Segunda Edición. 2.007

Prohibida la reproducción total de esta obra.
Para la reproducción parcial, cítese la fuente de procedencia.

Maquetación y Diseño: Tete López
Imprime: Gráficas Ortega.

D.L. nº Mu-433-2005

**La participación política de la
población extranjera en Europa
Investigación Inicial**

(3ª y 4ª ruta)

Heidi Strohmayer

**Procesos y mecanismos de participación local
Investigación y trabajo de campo
en la Región de Murcia**

(1ª, 2ª, 3ª, 6ª, 7ª y 8ª ruta)

**María Claudia Carrasquilla
Stefan E. Seidel**



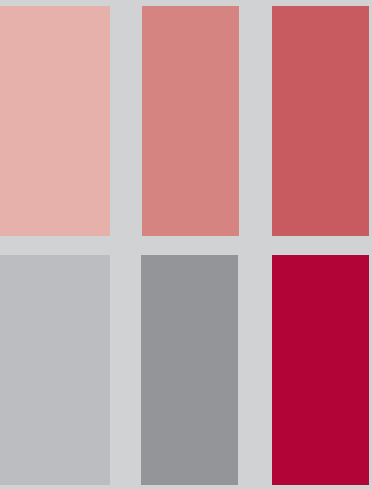
AGRADECIMIENTOS

A los y las representantes de asociaciones, instituciones y organizaciones que nos dieron a conocer sus reflexiones y opiniones sobre la práctica de la participación ciudadana. Cooperaron, con sus contactos y redes a través de las cuales nos acercamos a las asociaciones de inmigrantes en la Región de Murcia.

A las personas que se han vinculado en diferentes momentos de la investigación y han apoyado de manera permanente el proceso de recolección de la información.

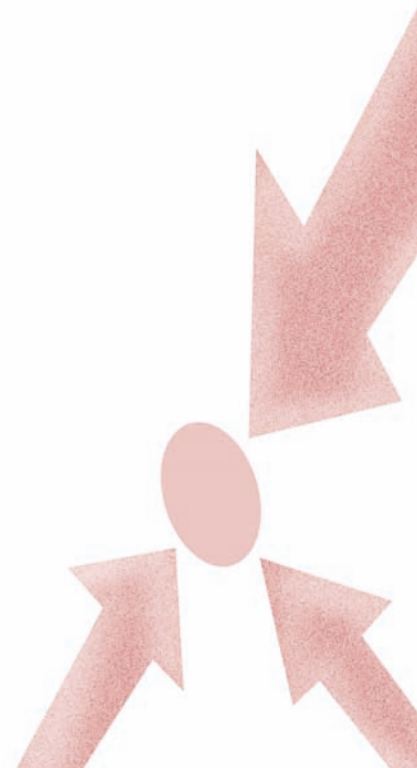
A los hombres y mujeres, que compartieron con nosotros sus historias, sus sueños y sus vivencias sobre la realidad de la participación.

A ellas y ellos que continúan buscando nuevas posibilidades y caminos de integración dedicamos este libro.



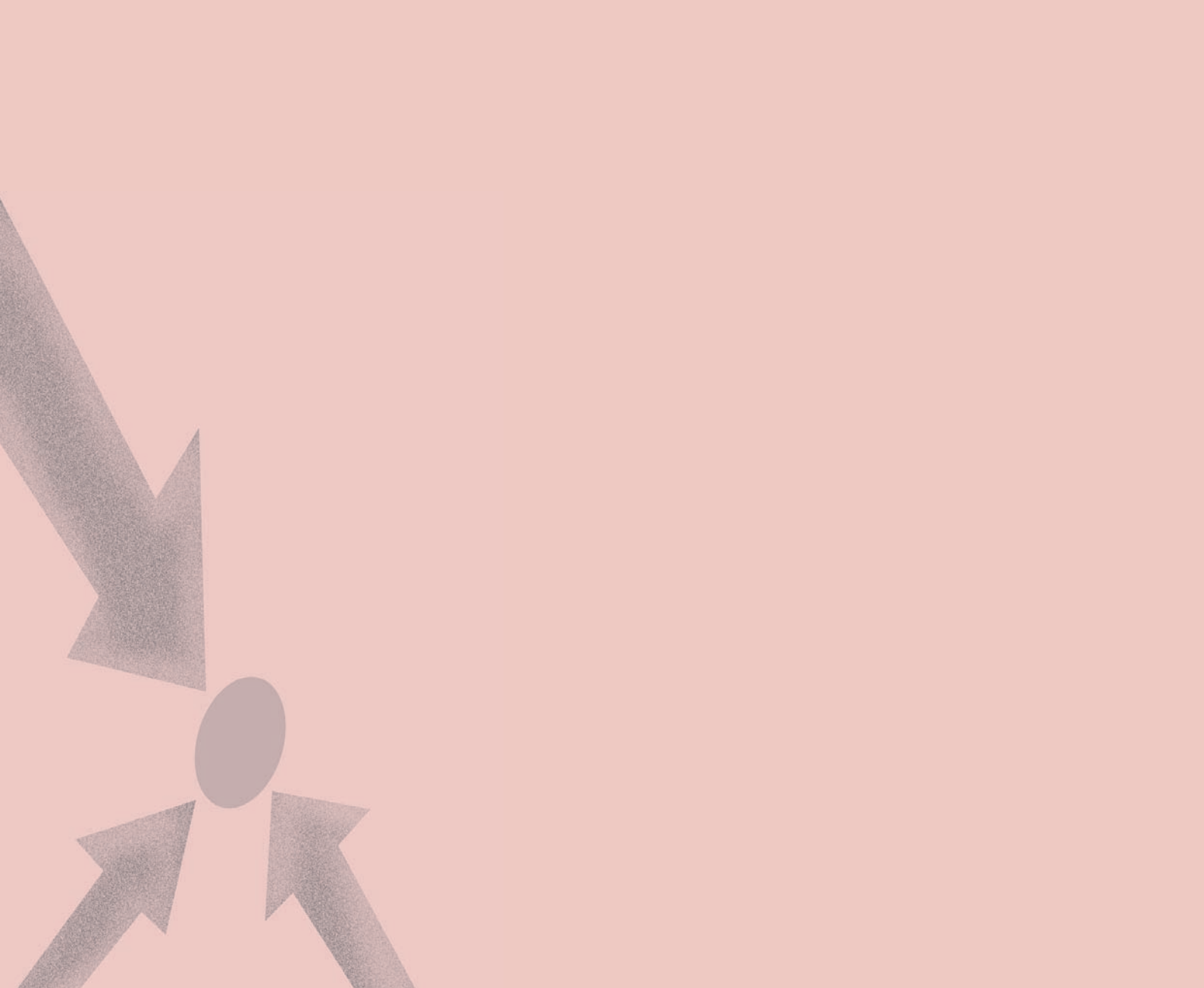
“Necesitamos un nuevo idioma de comprensión y colaboración entre los seres humanos, pues somos ciudadanos de la patria Tierra y uno de los grandes desafíos que tenemos es cómo aprender a vivir juntos en la aldea planetaria. Antes de eso debemos aprender a convivir en los grupos y comunidades a los que pertenecemos, por el solo hecho de vivir en la sociedad; la familia, el trabajo, las asociaciones, el barrio, el vecindario, el pueblo, la ciudad, la región, la nación, nuestro continente y la humanidad. Existen pues niveles de realización de la ciudadanía”

Ezequiel Andre-Egg
(citado en Ciudamundeando
ACSUR Las Segovias, 2004)





Presentación	13
Introducción	15
Primera ruta: Diseño metodológico	19
<i>Camino 1:</i> Sobre el enfoque.....	20
<i>Camino 2:</i> Sobre el recorrido.....	21
<i>Camino 3:</i> Sobre las técnicas cualitativas.....	24
<i>Camino 4:</i> Sobre sujetos participantes de las entrevistas.....	25
<i>Camino 5:</i> Sobre los niveles de la investigación.....	26
Segunda ruta: Políticas y tendencias en Europa	31
Tercera ruta: Participación ciudadana. Conceptos y mecanismos	37
<i>Camino 1:</i> Conceptos básicos y motivos de la participación ciudadana en el nivel local.....	39
<i>Camino 2:</i> La importancia de la participación en el nivel local.....	43
<i>Camino 3:</i> Principios y dimensiones de la participación ciudadana en el nivel local.....	48
<i>Camino 4:</i> Proceso del desarrollo de la participación.....	55
<i>Camino 5:</i> El mapa de los mecanismos de la participación ciudadana en el nivel local.....	64
Cuarta ruta: Etapas de la política europea frente a la inmigración	81
<i>Etapa 1:</i> Inicios de la cooperación intergubernamental (1975-1986).....	82
<i>Etapa 2:</i> Acta Única (1986-1992).....	82
<i>Etapa 3:</i> Tratado de Maastricht y Convenio de aplicación de Schengen (1992-1997).....	82
<i>Etapa 4:</i> Tratado de Amsterdam (1997-2002).....	83
Quinta ruta: La participación política de los/las inmigrantes en Europa	85
<i>Camino 1:</i> El derecho de voto para los/las residentes comunitarios y no comunitarios.....	87
<i>Camino 2:</i> La participación “indirecta” a través de otros mecanismos participativos.....	90
<i>Camino 3:</i> Los comités consultivos institucionalizados a partir de los 60.....	93
<i>Camino 4:</i> Los consejos consultivos en Alemania.....	97
<i>Camino 5:</i> Los comités consultivos institucionalizados a partir de los años 90.....	104
<i>Camino 6:</i> La participación política directa con el derecho de voto para extranjeros no comunitarios.....	109
<i>Camino 7:</i> Análisis y evaluación de los comités consultivos.....	114
<i>Camino 8:</i> El desarrollo de 3 modelos.....	121
Sexta ruta: Contexto de llegada. Situación social e integración	129
Séptima ruta: La práctica participativa local: una mirada desde las asociaciones de inmigrantes	137
Octava ruta: Conclusiones y recomendaciones	153
<i>Camino 1:</i> Innovación participativa desde el gobierno municipal.....	154
<i>Camino 2:</i> Promoción de una nueva cultura política.....	156
El Recorrido Bibliográfico	159



Las directrices y recomendaciones de la Comisión Europea en cuanto a las políticas migratorias subrayan reiteradamente que una buena integración de las personas inmigrantes debe plantearse desde un enfoque holístico, global, que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los relacionados con la diversidad cultural, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos.

Desde la convicción de que éste es el camino adecuado, la Agrupación de Desarrollo Nexos, decide realizar la 2ª edición de la publicación: **“La participación ciudadana: Vía para la integración de las personas inmigrantes”** que se elaboró en el marco de la Agrupación de Desarrollo Nexos durante el periodo 2002 – 2004.

Las Entidades públicas y privadas: **la Dirección General para la Integración de los Inmigrantes (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), el Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Dirección General de inmigración, voluntariado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Federación Española de Municipios y Provincias, Universidad de Barcelona (Departamento de Antropología Social), la Universidad Complutense de Madrid (Escuela Universitaria de Trabajo Social), Cruz Roja Española (Departamento de Intervención Social – Plan de Empleo) y el Consorcio de Entidades para acción integral con migrantes – CEPAIM**, acordaron trabajar juntas en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal creando la Agrupación de Desarrollo Nexos. Equal basa la gestión de los proyectos en estas Agrupaciones que reúne a agentes clave para luchar contra la discriminación mediante enfoques innovadores.

Junto a las actuaciones específicas para facilitar la inserción laboral, se decidió incluir en Nexos una medida innovadora que aportara datos y facilitara el análisis y la reflexión **sobre la participación social y política de la población extranjera**, al considerar que era imprescindible avanzar en este sentido si se quiere impulsar una verdadera integración de la población inmigrante.

La presente publicación recoge los dos trabajos diseñados por el Proyecto Nexos para conseguir el objetivo anteriormente descrito. El primero de ellos **“La participación política de la población extranjera en Europa”** nos acerca a los diferentes modelos de participación ciudadana en diversos países europeos y se estima que constituye una aportación documental puesto que es muy escasa la bibliografía disponible en este campo. El segundo documento **“Procesos y mecanismos de participación local. Investigación y trabajo de campo”** hace referencia al contexto español y realiza un detallado análisis sobre el asociacionismo de la población inmigrante y su proceso participativo en la sociedad civil de municipios de la Región de Murcia, como ejemplo que puede transponerse en muchas de sus manifestaciones a otros escenarios del ámbito local español. En ambos casos el lector tiene oportunidad de conocer el procedimiento metodológico empleado.

Es importante señalar que el equipo investigador ha estado formado por personas procedentes de diferentes países lo que añade a ambos estudios, desde nuestro punto de vista, un claro valor añadido puesto que este grupo ha analizado los procesos de participación de las personas inmigrantes desde la objetividad, mediante la reflexión y el estudio riguroso, pero también desde la propia experiencia. Se cumple así con uno de los principios de Equal “empowerment” que fomenta la participación directa de los grupos implicados en el desarrollo de las diversas actuaciones que les atañen directamente.

Las Entidades de la Agrupación de Desarrollo Nexos están convencidas de que en una auténtica sociedad democrática las mujeres y hombres inmigrantes deben tener la consideración de ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, portadores de derechos civiles y políticos. Ser ciudadanos implica no estar en situación de desigualdad respecto a los demás miembros de la sociedad en la que se vive y trabaja. Por el contrario la integración debe entenderse como un proceso basado en la adquisición de derechos y deberes, recibiendo un trato igual que sus conciudadanos.

La plena integración con esta perspectiva es un camino no exento de dificultades pero el único que normalizará la convivencia de los hombres y mujeres que cooperan cada día en el progreso de las sociedades receptoras. Constituirá, además, un avance para el conjunto de la población facilitando la cohesión social.

La finalidad del presente trabajo, es decir las reflexiones sobre la participación, los procesos y los mecanismos que la favorecen, nos señala a manera de **carta de navegación** la construcción de las siguientes líneas. En este sentido, mostraremos diferentes rutas y al interior de ellas caminos, desde las cuales podemos comprender la realidad de la participación de las personas extranjeras no comunitarias en Europa, España y particularmente en la Región de Murcia.

Por tal razón, cuando hablamos de las posibilidades de la población inmigrante frente a la participación en la sociedad receptora es necesario tener presente que se mueven en un contexto político y social existente. Contexto que nos muestra que la participación de los/las inmigrantes se encuentra en un estado inicial respecto a las posibilidades de participación que tienen los ciudadanos en la sociedad de llegada. Sin embargo, se constata que aún siendo un proceso reciente existe un gran interés y una gran fuerza por parte de los colectivos de inmigrantes por fortalecer los espacios de participación ciudadana, de organización colectiva y una búsqueda de igualdad en los derechos económicos, sociales y culturales.

El impulso que los/las inmigrantes pretenden darle a la participación ciudadana, no se debe únicamente a la dificultad que tiene el colectivo para participar políticamente a través del voto, responde al reconocimiento que se tiene sobre la participación del ciudadano y ciudadana como una dimensión necesaria para responder a las transformaciones sociales que estamos viviendo actualmente y como una búsqueda de la sociedad civil para intervenir en las políticas públicas, promover cambios y modificar la realidad.

Esta carta de navegación muestra diversas **rutas** compuestas por **caminos** que tienen como punto central la participación ciudadana. Rutas que pueden ser leídas en conjunto o aquellas que el lector o lectora decidan explorar según sus preguntas e intereses.

Para saber la manera como se ha realizado este acercamiento a la participación de los inmigrantes, está la **primera ruta** en la cual encuentra el diseño metodológico. Ruta que incluye cinco (5) **caminos** como: el enfoque desde el cual abordamos el trabajo en su conjunto, el recorrido que hemos realizado tanto para la investigación como de las propuestas de acción que han surgido en el transcurso del **camino**, las diferentes técnicas que hemos empleado para dar a conocer las voces y los matices que plantea la participación, y por supuesto los sujetos que se han involucrado dándonos a conocer sus opiniones y vivencias sobre los procesos de participación en 16 Municipios de la Región de Murcia.

Una **segunda ruta**, es la que nos muestra las políticas en Europa respecto a la participación ciudadana. Las recomendaciones que se plantean desde el Consejo de Europa y las tendencias actuales frente a la participación ciudadana, son los elementos que en ella se pueden encontrar.

Desde la **tercera ruta** los/las invitamos a navegar por el contexto teórico de la participación ciudadana. Se incluyen cinco (5) **caminos** en donde se encuentran los elementos y matices sobre su definición, sus principios, sus dimensiones y mecanismos. Igualmente, se presentan factores y etapas que nos permiten comprender el proceso de desarrollo de la participación.

En la **cuarta ruta**, hacemos un bozquejo sobre las diferentes etapas de la política europea frente a la inmigración. Es en esta ruta donde presentamos el marco europeo referente a la integración de los/las inmigrantes.

Una **quinta ruta**, aborda la participación políticas o ciudadana de los/las extranjeros no comunitarios en 16 países europeos a través de ocho (8) *caminos*. Centrando su foco sobre los comités consultivos como mecanismo participativo alternativo para la población inmigrante en Europa, que surge por las limitaciones que tienen los extranjeros en sus derechos políticos. Comités que funcionan en algunos países europeos desde la década de los setenta aglutinando reivindicaciones políticas y sociales de los inmigrantes. Dicha vía se construye desde la revisión documental de 16 experiencias a partir de las cuales se muestran las ventajas y las desventajas que se han presentado en la implementación de los comités consultivos en diversos contextos. Igualmente, aborda el derecho democrático de votar y la posibilidad de la doble ciudadanía.

Posterior al marco europeo, encontramos la **sexta ruta**, a través de la cual queremos mostrar el contexto sobre la inmigración. En esta ruta incluimos el contexto nacional, España, y el ámbito local, en este caso la Región de Murcia.

En la **séptima ruta**, nos centramos en el ámbito local. Ambito que nos sirve como lente para conocer la práctica de los inmigrantes en la sociedad civil a través del asociacionismo. Queremos aclarar que centrar el análisis exclusivamente en los Municipios de la Región de Murcia implica leer la complejidad de la realidad a partir de un caso específico, que no por particular deja de ser un escenario valido para la comprensión de los procesos participativos.

Nos acercamos a esta vía por medio de las narraciones y relatos de los mismos protagonistas. No podemos desconocer que el inmigrante esta en una posición de fragilidad en la sociedad donde se encuentra, por esto las asociaciones, cada vez más, son la vía para quienes todavía no disponen de otros medios de participación. Son el mejor medio para iniciar procesos de cohesión social y para establecer un dialogo entre los colectivos de inmigrantes y la sociedad receptora.

Mostramos en esta ruta, determinantes subjetivos y objetivos que influyen en el desarrollo de la participación y en el comportamiento participativo. Igualmente, las razones que están movilizandoo a los/las inmigrantes para la creación de una asociación, las expectativas y estímulos que influyen en la disposición para participar, el papel tanto de las instituciones públicas, como el de los agentes sociales, la organización o planificación que se realiza de la participación y el aprendizaje que tienen los protagonistas cuando deciden emprender un proceso participativo.

El lector o lectora se puede acercar al documento a través de una **octava ruta**, en la que encontraran las principales conclusiones y propuestas que apuntan a dar elementos para seguir avanzando en el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel local.

Queremos subrayar, a través del texto, que la sociedad civil necesita crear alianzas, espacios de dialogo, una nueva cohesión social que permita construir un marco ético y jurídico para obtener una democracia representativa transparente para aportar y llenar de contenido a la *democracia participativa* que se está gestando y se está necesitando. La democracia participativa ubica las relaciones y el dialogo entre sociedad civil y Estado en un eje esencial de la democracia y debe ser dentro de una dinámica reciproca que se permita un verdadero camino hacia la participación.

Finalmente, queremos indicar que estamos hablando de procesos sociales y humanos que responden a contextos particulares, por tanto presentamos una propuesta que debemos estar revisando continuamente, creando y adaptando a la realidad cambiante del mundo que estamos construyendo.

The background features a collection of red squares and arrows of various sizes and orientations, scattered across the page. Some squares are solid red, while others contain white or light red arrows pointing in different directions. The overall aesthetic is clean and modern, with a focus on geometric shapes and movement.

RUTAS

Primera Ruta: Diseño Metodológico

“Entre narradores y escuchadores la relación es directa, imprevisible, problemática. Es, en otras palabras, una relación verdaderamente humana, es decir dramática, sin resultados asegurados. No hablan solo las palabras, sino los gestos. Las expresiones del rostro, los movimientos de las manos, la luz de los ojos. Este es el don de la oralidad: la presencia, el sudor, los rostros, el timbre de las voces, el significado —el sonido- del silencio”

(Ferrarotti, 1991, citado en Delgado J.M; Gutiérrez 1994)

Esta primera ruta está constituida por una serie de caminos que nos permiten ver cómo hemos realizado el trabajo.

En el **camino 1** abordamos el enfoque metodológico desde el cual nos acercamos a los protagonistas. Explicamos la base conceptual cualitativa y la derivación en un proceso de Investigación - Acción - Participativa (IAP).

El **camino 2** nos muestra el recorrido que hemos vivido para realizar el proceso de acercamiento y recolección de datos.

El **camino 3** presenta las técnicas cualitativas, coherentes con el enfoque metodológico, con las cuales recogimos las voces y la información de las personas implicadas.

Un **camino 4** nos muestra los hombres y mujeres que participaron a través de las entrevistas realizadas en los 16 ayuntamientos de la Región de Murcia.

Finalmente, **el camino 5** nos lleva por una diferenciación de niveles (micro, meso y macro) que nos dan una mirada integral entre la metodología, las variables de análisis y los sujetos participantes.

Camino 1 Sobre el enfoque

Para acercarnos a la realidad, conocer y describir los espacios de participación en el ámbito local y así promover el análisis, planificación y desarrollo conjunto de actuaciones integradas en ámbitos locales en la Región de Murcia, hemos empleado diversos caminos que han tenido como base una **metodología de carácter cualitativo**. Enfoque metodológico desde el cual hemos podido recoger el discurso, las voces, los saberes y el sentir de los protagonistas en los procesos de participación local.

Se parte de los acontecimientos reales, en este caso los mecanismos de participación de la población inmigrante tanto en el nivel macro europeo, como en un nivel micro social en la Región de Murcia, desde la perspectiva de la gente que lo vivencia en su vida cotidiana, recogiendo sus opiniones, hechos y acciones. Es decir, viendo y sintiendo a través de los sujetos sociales que están siendo estudiados. Dicho planteamiento implica emplear “la empatía con quienes están siendo estudiados, pero también implica una capacidad de penetrar los contextos de significado con los cuales ellos operan”,¹ colocando en el centro tanto a quienes conforman las asociaciones de inmigrantes, como a otros actores que son claves para lograr la comprensión de los mecanismos de participación como son: los/las técnicas y funcionarios de los ayuntamientos y los/las representantes de las asociaciones que trabajan con inmigrantes.

Desde la Investigación Cualitativa se busca un entendimiento lo más profundo posible sobre el hecho social que se estudia, su objetivo no es producir generalizaciones cuantitativas sino una comprensión cualitativa en profundidad sobre un hecho social, en este caso la participación ciudadana.

Los acontecimientos son analizados de una manera holística y por tanto enmarcados dentro de un contexto. El supuesto básico que se plantea desde esta forma de investigar es que “cualquiera que sea la esfera donde los datos sean recolectados, sólo podemos entender los acontecimientos si ellos son situados en un contexto social e histórico”.²

La investigación cualitativa es más procesal que estática e igualmente la teoría y la investigación empírica se encuentran entremezcladas, aspectos que fueron derivando en un enfoque, una metodología de investigación y una manera de intervención social, es decir, en un proceso de **Investigación – Acción – Participativa** (IAP) que es útil para estudiar realidades humanas y buscar soluciones concretas a las dificultades de participación e integración que se viven en el ámbito local. De esta manera se busca de forma concreta y activa ampliar el conocimiento y encontrar soluciones a los problemas que enfrentan las comunidades.

La IAP implica **investigación** porque orienta un proceso de estudio de la realidad o de un aspecto determinado. Es **acción** porque busca la transformación y conduce al cambio social. Es importante tener en cuenta que no es necesario esperar al final de la investigación para actuar, pues todo lo que se va realizando en el proceso es acción y a la vez va incidiendo en la realidad. Por último, es **participativa** porque se realiza con la intervención de la comunidad, ayuda a resolver problemas y permite planificar acciones a corto, mediano y largo plazo. Por tal razón esta al servicio de una colectividad ya que la meta es que la comunidad vaya siendo autogestora del proceso y busque una modificación o cambio de la vida social de un grupo.

En este sentido, la IAP no finaliza con la producción de conocimiento, si no que pretende incidir en la realidad social, transformándola desde el protagonismo de los actores, en este caso desde el nivel político y desde los protagonistas del tejido asociativo local: “no es una preocupación principal la obtención

¹ Mella, 1998: *Naturaleza y orientaciones teórico - metodológicas de la Investigación Cualitativa*: 8

² Mella, 1998: 10

de datos o la constatación de hechos de manera única y excluyente... Lo prioritario es la dialéctica que se establece en los agentes sociales, entre unos y otros, es decir la interacción continua entre reflexión y acción... Una visión del mundo social donde lo fundamental es el dialogo constante con la realidad a intervenir en su transformación".³

Sobre el recorrido **Camino 2**

Bajo la perspectiva del enfoque de la IAP el modelo o esquema metodológico no es cerrado, ni se realiza a modo de recetario en el cual se nos va planteando el paso de lo que debemos hacer en cada momento. Aunque es una forma de investigación abierta y procesal, si podemos identificar algunos momentos o ciclos de espirales para realizar el proceso de acercamiento y recolección de la información:

Etapa Inicial

Este primer momento implicó el surgimiento o la identificación del problema respecto a las posibilidades y experiencias de participación de los/las inmigrantes comunitarios y no comunitarios en los países pertenecientes a la Comunidad Europea. Dicha inquietud es abordada inicialmente a través de un amplio análisis bibliográfico que recoge los datos más actuales de 16 países europeo sobre los mecanismos que permitan al inmigrante comunitario y no comunitarios junto con el ciudadano autóctono participar en la política local y municipal. Los países estudiados fueron: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Inglaterra, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza.

A partir de la reflexión general sobre la política europea frente a la inmigración (aspecto que se aborda en la *cuarta ruta*) desde 1975 hasta el año 2002, el análisis se centra en dos conceptos: un concepto de participación mediante los mecanismos de democracia representativa, estudiado por el derecho de voto, su condición de residencia mínima, el tipo de elección y la posibilidad de la doble ciudadanía para los inmigrantes residentes en los distintos países europeos, y un concepto de participación, analizado desde las posibilidades de tomar parte, a partir de una estructura o un modelo consultivo encontrado en cada país europeo. Estas estructuras de participación (comités consultivos) suelen ser introducidas en los distintos países por parte de la administración pública a partir de 1972 y/o reivindicados por el mismo inmigrante en movimientos y asociaciones étnicas o de extranjeros.

Este acercamiento al tema nos evidencia que no existe un modelo de participación ideal sino que la aplicación depende de cada municipio, de la política municipal concreta y de las características de la población (autóctona y extranjera). Aspecto que nos mostró la necesidad de realizar un proceso de reflexión a través de **grupos de discusión**, sobre las posibilidades de introducir una estructura de participación a nivel local. Fueron convocados los distintos actores sociales, políticos, autóctonos, inmigrantes, asociaciones, organizaciones y empresas. Dicha reflexión tuvo como fin contrastar la información recolectada a nivel macro europeo con la realidad que se vive en la Región de Murcia y así obtener una aproximación cada vez más cercana sobre la situación de la participación y la delimitación de su alcance. Esto permitió crear espacios y perspectivas compartidas entre los diferentes actores convocados. En la *quinta ruta* encuentra la investigación sobre las experiencias de participación en comités consultivos en el nivel Europeo.

Recolección Sistemática de datos

Una vez realizado el acercamiento a la realidad de la participación desde un ámbito "Marco Europeo",

³ Moreno, Espadas 2002: 5

se decidió desde la Agrupación de Desarrollo del proyecto EQUAL, analizar y conocer los mecanismos de participación en la Región de Murcia con el fin de promover y desarrollar actuaciones integradas en un espacio local.

Se emplearon diferentes estrategias, con el fin de obtener información que al provenir de diversas fuentes nos dieran la posibilidad de cruzar datos, y así enriquecer el análisis y tomar la decisión sobre los Municipios en los cuales se realizaría la exploración en profundidad. Por tal razón, para hacer la definición de los Municipios se llevo a cabo un **análisis de datos a través de fuentes secundarias**, que nos permitieron un acercamiento general a la realidad de la participación en cada uno de los municipios. Los aspectos considerados tuvieron relación con:

- ▶ Población total del ayuntamiento, porcentaje de migrantes por nacionalidad y porcentaje de población española. Sobre este punto se puede obtener mayor información en la ruta donde se encuentran los planteamientos sobre situación e integración en el contexto de llegada.
- ▶ Estructura Política respecto a Concejalías de participación y/o servicios sociales, responsables políticos y órganos de participación ciudadana.
- ▶ Tejido Asociativo: En cuanto a asociaciones que trabajan con inmigrantes y asociaciones de inmigrantes.
- ▶ Acciones: Respecto a programas y proyectos dirigidos a inmigrantes y procesos de planeación local. Procesos de participación social y articulación de redes sociales.

Tomando como base las variables expuestas analizamos los 45 municipios de la Región de Murcia dando como resultado la selección de 16 municipios, a saber: Alcázares, Archena, Beniel, Bullas, Calasparra, Ceutí, Jumilla, Lorca, Mazarrón, Molina de Segura, Mula, San Javier, Santomera, Torre Pacheco, Totana y Fuente Alamo.

Por otra parte, la información recogida por medio de los datos secundarios se complemento a través de **datos primarios** que hacen referencia a los discursos de los actores principales y el sentido que estos le dan a la participación y al asociacionismo de los inmigrantes recogidos por medio de entrevistas semi estructuradas. El análisis de dicha información se encuentra en el la *sexta ruta*.

Para complementar la información que brindan los datos primarios y secundarios, hemos realizado de manera sistemática y permanente una **Revisión documental** en torno a los tópicos de: Democracia Participativa y Participación Ciudadana y así acercarnos y conocer lo que se dice de estos aspectos desde diferentes autores. Desde esta vertiente nos aproximamos al concepto de participación ciudadana, su importancia a nivel general y local, la forma como se puede organizar el proceso participativo, sus dimensiones, los mecanismos de participación. Esta revisión nos ha dado la base para elaborar el marco conceptual sobre el tema y como elemento para apoyar la categorización de las respuestas obtenidas en las entrevistas.

Reflexión y Análisis de los datos recolectados

El análisis que se realiza a partir de datos cualitativos ha sido un proceso el cual ha generado un continuo preguntarse, una búsqueda de respuestas y procesos de observación activa, reconociendo que la participación de los inmigrantes es un hecho social reciente y cambiante en España y particularmente en la Región de Murcia. Ha significado, entonces, analizar los datos una y otra vez, hacer invisible lo obvio, crear categorías, hacer caber unas categorías dentro de otras, buscar las relaciones entre unas y otras.

Ha sido “un proceso de interrogantes y verificación, de corrección y modificación. Es un procedimiento creativo de organización de los datos”.⁴

Se emplea para el análisis de la información obtenida la **“metodología teóricamente fundamentada”** la cual plantea como aspecto central el dato empírico el cual es definido como sucesos o incidentes que están relacionados y dicen algo sobre el acontecer social cotidiano; el método es el análisis comparativo que se establece entre el dato y la teoría.⁵

Dentro de este planteamiento metodológico es importante señalar que “el investigador no se aproxima a la realidad en blanco, como tabla rasa, sino que debe tener una perspectiva que lo ayude a ver datos relevantes, y a abstraer categorías significativas para el análisis de los datos”⁶, es decir, que la percepción que tenemos de la realidad está cargada de contextos cognitivos y teóricos.

Dentro del procedimiento analítico se pueden establecer fases o momentos los cuales se interrelacionan. El proceso se inicia con la obtención de los datos a nivel empírico a través de las entrevistas. Posteriormente se analiza el material empírico y se construyen las categorías, tanto desde el material recogido en el discurso de los sujetos como desde el marco teórico construido a través de la revisión documental (codificación abierta), categorías que se fueron alimentando con fragmentos de frases textuales que surgieron en las entrevistas. En el desarrollo del análisis fuimos identificando que las categorías generaban subcategorías sobre las cuales se reorganizó nuevamente la información incluyendo las frases que permitían explicar el enunciado propuesto.

Acciones realizadas

Como hemos dicho anteriormente el trabajo ha sido realizado desde un enfoque de Investigación – Acción – Participativa, por tanto no es necesario esperar hasta el final de la investigación para proponer acciones. En este sentido se realizó una reflexión sobre el tema de la participación ciudadana que formó parte de las **Jornadas de Inmigrantes en Murcia por suerte**, realizadas los días 18, 19 y 20 de octubre de 2004. Algunos elementos a destacar de dicho encuentro son: Por un lado, se plantean como ejes centrales de las presentaciones y el debate preguntas como: ¿Qué significa participar?, ¿los mecanismos de participación? y el ¿para qué de la participación?. Igualmente se rescata, que la participación es una necesidad, una realidad en este siglo y forma parte de la sociedad. Por otro lado, se plantea el papel de los nuevos vecinos, los/las inmigrantes, que llegan y habitan un espacio del cual ellos quieren formar parte y sentirse parte de ese lugar, aspecto que se encuentra mediado por el hecho de estar de una manera regularizada o no regularizada en la sociedad receptora.

En este mismo camino de actuación e incidencia sobre la realidad, se llevo a cabo el primer **Encuentro de asociaciones de inmigrantes de la Región de Murcia**, los días 20 y 21 de noviembre de 2004 para abrir la posibilidad de analizar y buscar soluciones a situaciones que están viviendo las asociaciones de inmigrantes. Se plantearon como objetivos los siguientes:

- ▶ Lograr un acercamiento y conocimiento entre las Asociaciones de inmigrantes que actualmente se encuentran en la Región de Murcia.
- ▶ Realizar un proceso de reflexión sobre las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que viven las asociaciones de inmigrantes en la Región.
- ▶ Iniciar la construcción de una red entre las asociaciones de inmigrantes en la Región de Murcia.

⁴ Mella 1988: 15

⁵ Véase Mella 1988

⁶ Mella 1988: 69

La metodología empleada fue de carácter participativo tomando como base la matriz **DAFO**. El DAFO es un método que nos ayuda a realizar un análisis interno y externo del entorno competitivo en que nos encontramos. Es una posibilidad para tomar con precisión las decisiones más importantes y consecuentemente optar por la mejor estrategia a seguir. Se realizó por medio de talleres a través de los cuales las personas integrantes aportaron sus vivencias, argumentaron, discutieron, escribieron y llegaron a acuerdos.

Con la ayuda de DAFO se analizaron los siguientes aspectos.

- D – Debilidades:** Situaciones **internas** que dificultan el trabajo de las asociaciones.
- A – Amenazas:** Situaciones **externas** que afectan el trabajo de las asociaciones.
- F – Fortalezas:** Puntos fuertes **internos** que favorecen la labor que quieren realizar las asociaciones.
- O – Oportunidades:** Puntos fuertes **externos** que favorecen el trabajo que quieren llevar a cabo las asociaciones.

En los talleres se empleó la técnica de visualización, es un método de trabajo participativo que permitió tener presente de modo permanente el desarrollo de la discusión, lo que facilitó el proceso de búsqueda de acuerdos en el grupo.

Su empleo es sencillo, pues consiste en utilizar tarjetas de cartulina de diversos colores y tamaños para escribir en ellas las ideas de los participantes. Estas tarjetas se colocan en un pizarrón que sirve para ser visto por todos los/las participantes. Este recurso se aprovecha para discutir y ordenar las ideas, por tanto se agruparon las tarjetas de acuerdo con los criterios acordados previamente por el grupo.

Camino 3 Sobre las técnicas cualitativas

En coherencia con el enfoque metodológico y los objetivos del proyecto, se emplearon técnicas de corte cualitativo. Este tipo de técnicas proporcionan información y datos de primera mano, a través del contacto directo con las diversas personas implicadas. Las técnicas empleadas fueron: los grupos de discusión y las entrevistas.

Los grupos de discusión: Como se ha explicado anteriormente, en la etapa inicial del trabajo, al finalizar el análisis “Macro Europeo” sobre las experiencias de participación en diversos países, se realizó un grupo de discusión el cual tuvo como objetivo fundamental obtener una aproximación generalizada de la participación de los inmigrantes mediante la información ofrecida por diferentes actores: asociaciones de inmigrantes, asociaciones que trabajan con inmigrantes, universidad, sindicatos, representantes de entidades públicas entre otros.

Se convirtió en un espacio de encuentro en el cual se pudo hablar de manera libre y espontánea sobre los ejes claves de la investigación y además, favoreció la interconexión de puntos de vista diversos entre los/las asistentes. Los tópicos generales sobre los cuales se trabajó fueron: la participación política, social, cultural y ciudadana; la participación mediante los mecanismos de la democracia representativa (derecho de voto) y la doble ciudadanía; la participación por medio de comités consultivos; ventajas y desventajas de los comités consultivos; análisis de modelos de participación.

Las entrevistas como técnica cualitativa permite crear una situación conversacional cara a cara y personal. Hemos empleado las entrevistas en profundidad que consisten en la realización de una entrevista personal semi estructurada, cuyo objetivo principal ha sido indagar de manera exhaustiva las opiniones que acerca de la participación y el asociacionismo que tienen personas cualificadas por su experiencia o que tienen una relación directa con estos aspectos.

Para lograr tener una mirada integral sobre la situación investigada, por una lado, se han entrevistado los técnicos de servicios sociales y/o de participación de los 16 Ayuntamientos, mencionados anteriormente, de la Región de Murcia y por otro, a los actores claves del tejido asociativo como son: las asociaciones que trabajan con inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes. Con el Guión elaborado para las entrevistas se exploraron las propuestas de participación que existen tanto desde el Ayuntamiento como desde las Asociaciones, la dimensión de la participación de los inmigrantes y los autóctonos en estas acciones, los logros y las dificultades en los proceso de participación y el nivel de articulación de las redes sociales.

Sobre sujetos participantes de las entrevistas **Camino 4**

Partiendo del objetivo de la investigación y el enfoque metodológico citado anteriormente, se determinaron los sujetos que participaron con sus voces y opiniones sobre los procesos de participación local. Por una lado, los representantes de los Ayuntamientos que estuvieran en la coordinación o dirección de impulsar los procesos de participación ciudadana y/o los encargados de Servicios Sociales. Por otra parte, asociaciones que tienen trabajos a favor de los/las inmigrantes, y por último, asociaciones constituidas por inmigrantes.

Es necesario aclarar, que la “muestra” seleccionada para la aplicación de las entrevistas no responde a criterios estadísticos, ni busca una representatividad muestral. Se diseñó una muestra intencionada en la cual se representan determinados sujetos sociales, los cuales podían dar cuenta a través de sus discursos sobre los mecanismos y procesos de participación ciudadana en 16 Municipios de la Región de Murcia.

Podemos ver en el siguiente cuadro los sujetos participantes en la investigación:

Municipio	Tipo de Entidad	Entrevistados	Perfil de los Entrevistados
Los Alcázares	Entidad Pública ⁷	3	Técnicas de Servicios Sociales
Archena	Entidad Pública	2	Concejal de Promoción Social Trabajadora Social
Beniel	Entidad Pública	1	Concejal de Servicios Sociales
	Asociación de Inmigrantes	1	Presidente
Bullas	Entidad Pública	1	Técnico de Participación Ciudadana
Calasparra	Entidad Pública	1	Técnica Mancomunidad
	Asociación de Inmigrantes	1	Presidente

⁷ Por entidad pública nos referimos a los Ayuntamientos de los Municipios seleccionados.

Municipio	Tipo de Entidad	Entrevistados	Perfil de los Entrevistados
Ceutí	Entidad Pública	1	Servicios Sociales
Fuente Álamo (Mancomunidad)	Entidad Pública	2	Directora de Mancomunidad Responsable de Inserción
Jumilla	Entidad Pública	2	Responsables P. de Integrac. Social de Inmigrantes
	Asociación de Inmigrantes	2	Tesorera y Vicepresidenta
Lorca	Entidad Pública	1	Concejal
	Entidad Asociativa	1	
Mazarrón	Entidad Pública	1	Servicios Sociales
	Asociación de Inmigrantes	2	Coordinadora y Miembro Asociación
Molina de Segura	Entidad Pública	1	Servicios Sociales
	Plataforma	1	Miembro de la Plataforma
Mula	Entidad Pública	1	Técnica de Servicios Sociales
San Javier	Entidad Pública	1	Servicios Sociales
Santomera	Entidad Pública	1	Concejal de Servicios Sociales
Torre Pacheco	Entidad Pública	1	Concejal Servicios Sociales
	EDATI*	2	Miembros del Equipo
	Entidad Asociativa	1	Coordinadora
Totana	Entidad Pública	3	Concejal y Técnico/as
	Entidad Asociativa	2	Coordinadora Local y Regional
	Entidad Asociativa	1	Coordinador de Proyectos
	Asociación de Inmigrantes	1	Secretario

Camino 5 Sobre los niveles de la investigación

De manera general, podemos plantear que la investigación sobre los procesos de participación ciudadana de los inmigrantes toca tres niveles: micro, meso y macro, los cuales se encuentran interrelacionados y en su conjunto dan una mirada sobre la situación estudiada desde diversos lugares sociales.

* EDATI: Equipo de Atención al Inmigrante (de la Guardia Civil)

Entendemos como **nivel micro** el mundo de la vida cotidiana al cual nos acercamos a través de los discursos, las opiniones y el saber de los/las protagonistas, que son los/las inmigrantes, los/las representantes de las asociaciones, quienes viven y sienten los procesos de participación local. El **nivel meso** es el espacio intermedio entre la vida cotidiana y la toma de decisiones políticas, en donde se encuentran los/las técnicas de los 16 ayuntamientos seleccionados. Por el **nivel macro** nos referimos al marco jurídico, conceptual y europeo que nos brinda los elementos teóricos sobre la participación.

En el siguiente cuadro queremos ubicar los niveles, la metodología y las variables de análisis.

Si bien es cierto, que existe una relación entre los niveles, igualmente lo son las técnicas y las variables de análisis que nos propusimos explorar en cada uno de los ámbitos:

Nivel	Metodología	Variables de Análisis	Sujetos participantes
MICRO	Entrevistas a representantes de Asociaciones de Inmigrantes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Acciones de participación. ▶ Objetivos. ▶ Comunicación y relación con el ayuntamiento. ▶ Canales de participación. ▶ Logros. ▶ Dificultades. ▶ Receptividad para espacios de participación. ▶ Conocimiento de otras asociaciones. 	6 Agrupaciones de Inmigrantes
	Entrevistas a representantes de Asociaciones que trabajan con Inmigrantes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Acciones para promover la participación. ▶ Comunicación y relación con el ayuntamiento ▶ Canales de participación impulsados por el Ayto. ▶ Logros. ▶ Dificultades. ▶ Receptividad para la creación de espacios de participación. ▶ Sobre el asociacionismo. 	5 agrupaciones que trabajan con inmigrantes
	Encuentro de Asociaciones de Inmigrantes (Empleo de Métodos de trabajo participativo)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de las Asociaciones de inmigrantes de la Región de Murcia. 	31 participantes miembros de 13 asociaciones de inmigrantes

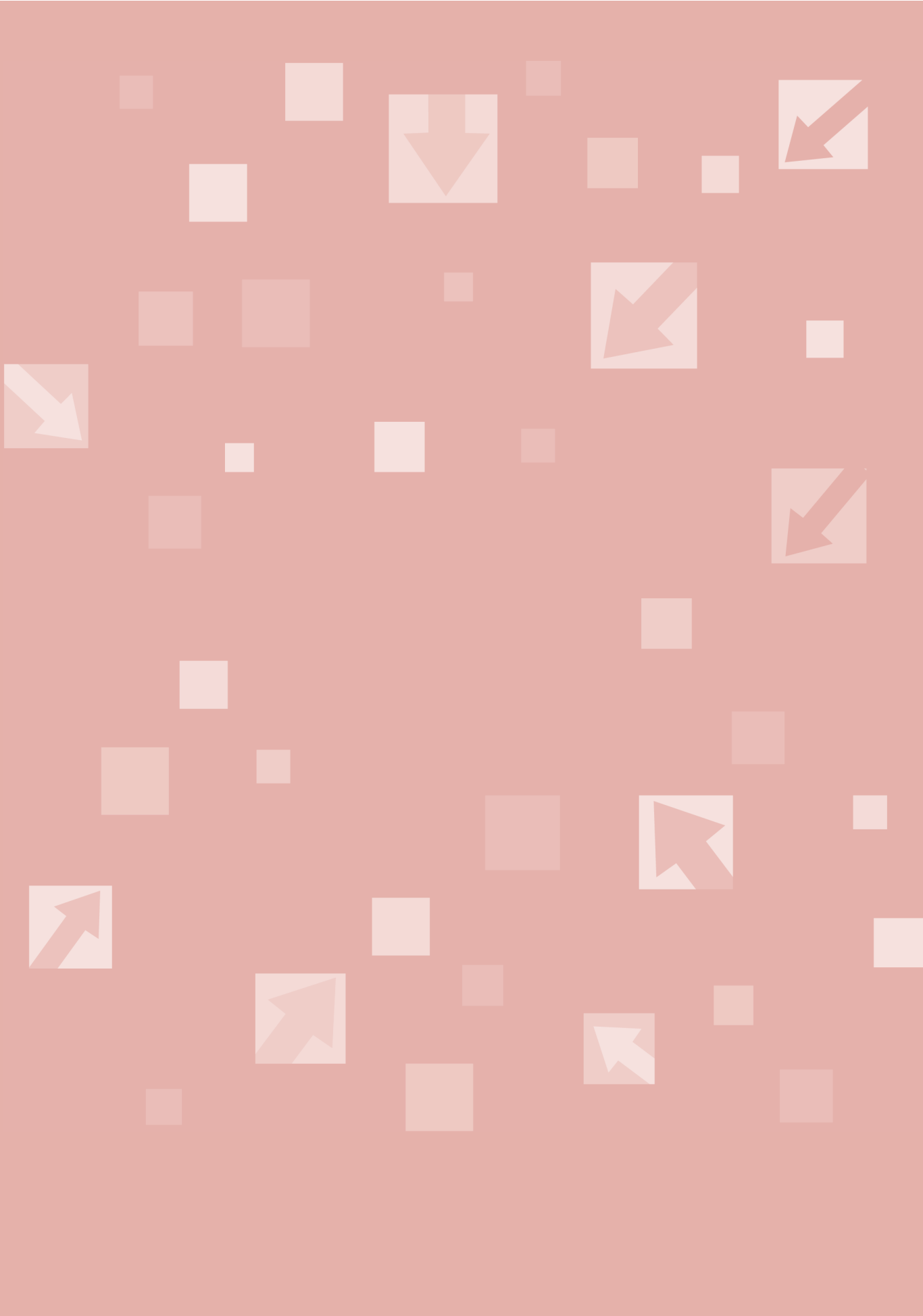
Nivel	Metodología	Variables de Análisis	Sujetos participantes
MESO	Entrevista a Técnicos de los Ayuntamientos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Experiencias de participación ciudadana desde el Ayto. ▶ Logros y Dificultades. ▶ El grado de asociacionismo de los inmigrantes. ▶ Conocimiento sobre las asociaciones de inmigrantes. ▶ Receptividad para crear espacios de participación. 	16 Ayuntamientos
	Grupo de Discusión	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La participación política, social y cultural. ▶ El derecho de voto. ▶ Derecho a la doble ciudadanía. ▶ Los comités consultivos de los inmigrantes. ▶ Análisis de los modelos propuestos. 	Agentes sociales de: asociaciones, organizaciones, empresas, actores políticos.

Nivel	Metodología	Variables de Análisis	Sujetos participantes
MACRO	Revisión de Textos Documentados	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Experiencias europeas sobre participación de ciudadanos no comunitarios. ▶ Concepto de participación. ▶ Modelos y mecanismos de participación. 	

Solo conviene subrayar, otra vez y a modo de conclusión de este capítulo, que la necesidad de conocer, para poder intervenir de una manera acertada y adecuada y así contribuir a la mejora de una determinada realidad, es posible por la opción metodológica (cualitativa) y de intervención (IAP) que hemos empleado. Además por el proceso de interacción entre la teoría y la práctica.

Finalmente, es importante reconocer dentro de este planteamiento que “los que intervienen en la investigación son potencialmente los que asumen la tarea del cambio y son por tanto, al mismo tiempo, sujetos y objeto de la investigación misma”⁸, por tanto son ellos y ellas los protagonistas de esta historia.

⁸ Marchioni, 2001: *Comunidad, Participación y Desarrollo: Teoría y metodología de la intervención comunitaria*: 150



Segunda Ruta:

Políticas y Tendencias en Europa

Segunda Ruta:

Políticas y Tendencias en Europa

“La participación ciudadana se considera indispensable para hacer frente a los retos del entorno: procesos de cambio social, restricciones presupuestarias, nuevas demandas, inmigración e integración social, globalización, integración europea, etc.”⁹

En esta *ruta* presentamos, por un lado, la reflexión y el debate que a nivel general se está produciendo en Europa, sobre la participación ciudadana a nivel local, convirtiendo dicho aspecto en un objeto de interés político y social.

Por otro lado, se está generando un incremento en las expectativas de participación de los/las ciudadanas tanto autóctonas como extranjeras quienes demandan espacios en los que se promuevan la participación.

⁹ Colino, C.; del Pino, E., 2003: *Gobiernos locales e impulso democrático: Las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*. (Proyecto de Investigación financiado por la Fundación alternativas y el organismo autónomo de Flor de Maig, Diputación de Barcelona). Barcelona: página 3

Recomendaciones, programas y documentos

Dicho interés en el continente dio origen para que a finales de los años noventa se diera salida a la promoción de la participación como política pública en diferentes niveles: En el nivel europeo se han originado **Recomendaciones del Consejo de Europa** sobre la participación de los/las ciudadanas en la vida pública en el nivel local. Es importante destacar las cuatro recomendaciones centrales dirigidas a los gobernantes de los Estados miembros:¹⁰

- ▶ La primera recomendación se dirige a la elaboración por los distintos gobiernos nacionales de una **verdadera política de promoción** de la participación de los/las ciudadanas en la vida pública local, a la que hay que incorporar a los gobiernos regionales y locales.
- ▶ La segunda recomendación tiene por finalidad que los gobiernos elaboren las **medidas normativas** concretas adecuadas, “en especial para la mejora del marco legal de la participación y de garantizar que la legislación y la reglamentación nacionales permiten a las autoridades locales y regionales utilizar un amplio abanico de mecanismos de participación”.¹¹
- ▶ La tercera se dirige directamente a los gobiernos locales y regionales, a fin de que suscriban los **principios** que se enumeran en el documento¹² y además, se comprometan a la aplicación efectiva de la política de promoción de la participación ciudadana. Igualmente a mejorar la reglamentación local y los mecanismos prácticos referentes a la participación de los/las ciudadanas en la vida pública en el nivel local.
- ▶ La cuarta recomendación hace referencia a la importancia del papel de la sociedad civil y las estructuras asociativas y de los mismos ciudadanos aisladamente considerados, solicitando a los Estados miembros la traducción de esta Recomendación a sus respectivas lenguas nacionales y su máxima difusión.

Igualmente, existen otros espacios desde los cuales se promueve el ejercicio de la participación como son los **programas europeos o internacionales**, entre ellos: La Agenda 21, el Programa Urban¹³ y Ciudades sociales. Por otro lado, intervienen instituciones y fundaciones privadas que promueven acciones para dar visibilidad a las buenas prácticas en las cuales se han experimentado nuevas fórmulas participativas, una de ellas es el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. También, surgen diversos think tanks y universidades que están iniciando proyectos de investigación que permiten profundizar en la reflexión académica y el debate político. En esta línea a nivel local hay una implicación de instituciones públicas en grados diferentes. Tal y como se referencia en la investigación de la Fundación Alternativas sobre “Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos”:

“En la diferente implicación de los organismos oficiales puede distinguirse entre aquellos países en los que el interés por las iniciativas participativas procede de los gobiernos centrales o regionales y existen estrategias nacionales, y aquellos otros donde la promoción participativa se abandona a la voluntad e iniciativa de ayuntamientos concretos”.¹⁴

Según dicha investigación existe una **variedad de documentos y recomendaciones** en distintos países europeos relacionados con iniciativas que surgen de agrupaciones y federaciones a nivel nacional, que se ocupan del tema de la participación con el gobierno en el nivel local:¹⁵

¹⁰ Comité de Ministros del Consejo de Europa, 2002: *La participación de los ciudadanos en la vida pública local – recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo*. Edición y traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez; edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i locals, Barcelona: pág 6

¹¹ y ¹² Consejo de Europa, 2002: 23

¹³ Colino y del Pino, 2003: 21

¹⁴ Colino y del Pino, 2003: 22

¹⁵ Se toman como base cuatro países (Reino Unido, Francia, Alemania, España), que han sido objeto de estudio dentro de la investigación realizada por la Fundación Alternativas y el Organismo Autónomo Flor de Maig, Diputación de Barcelona.

En el Reino Unido:

- El Libro Blanco del Gobierno Local *"Modern Local Government In Touch with the People"*, Capítulo 4: Mejorando la democracia local;
- El estudio del departamento de las regiones (Department of the Regions) sobre la participación en el gobierno local: *"Enhancing Public Participation in Local Government"*, DETR, 1998;
- El VI Informe de la comisión de administración pública de la Cámara de los Comunes y las respuestas del gobierno.

En Francia:

- Las opiniones del Consejo nacional de los municipios (Conseil National des Villes, CNV) sobre la posición de los/las vecinos en la política local: *"La Place des habitants dans la Politique de la Ville"*, Avis du CNV febrero 2000;
- Las propuestas del informe de Pierre Mauroy de la Commission pour l'Avenir de la Decentralisation *"Refonder l'action publique locale"* al Gobierno Jospin (Premier ministre);
- Las noventa propuestas de ADELS (Asociación para la Democracia y la Educación Local y Social) para mejorar la democracia participativa en el ámbito local, ADELS 1999: *"Les habitants dans la décision locale: 6 comportements pour favoriser la participation"*.
- Las propuestas del grupo de trabajo para la democracia local (Groupe de Travail pour la démocratie locale) sobre proposiciones referente a la democracia participativa en el nivel local: *"la démocratie locale participative: constat et propositions - Texte de référence du groupe de travail démocratie locale 1er décembre 2002"*.

En Alemania:

- Las propuestas de la KGst sobre la implicación ciudadana como buena perspectiva para los municipios (*Bürgerengagement - Chance für Kommunen*).
- Las propuestas del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) en su conferencia sobre el futuro de la democracia local: *"Mehr Demokratie bedarf repräsentativer Strukturen – Zur Zukunft der lokalen Demokratie"*.
- La propuesta del partido Los Verdes (Bündnis 90 / die Gruenen, junio 2002).
- La parte sobre el gobierno local de las recomendaciones de la Comisión parlamentaria de investigación sobre el futuro de la implicación ciudadana (Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags: *"Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"*).
- Los Estándares de buenas prácticas para la participación ciudadana en los municipios *"Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen"* de la Presidencia de la Región de Niedersachsen y la Ciudad de Osnabrück.

En España:

- *"El reglamento tipo y el código de buenas prácticas ambientales"* de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- Las propuestas de los diferentes partidos.
- La convención socialista municipal.
- Algunas guías para la participación publicadas en catalán por el Centre per a la Participació Ciutadana de l'Organisme Autònom Flor de Maig Diputació de Barcelona, "*Eines per a la Participació Ciutadana Bases, Mètodes i Tècniques*" (de Pindado, Rebollo y Martí 2002) y "*Experiències de participació ciutadana. Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?*".¹⁶

Como vimos anteriormente, hay una gran variedad de documentos y propuestas respecto al discurso participativo y de la cogestión de los asuntos locales con los/las ciudadanas, que ha dado lugar a un nuevo análisis de conceptos como: información, consulta, intercambio, concertación, co-decisión. Además de la reflexión del concepto mismo de participación y la pluralidad de definiciones y formas de ser vista. Es evidente cómo en el nivel local, la participación ciudadana se convierte en un objeto de interés político de primer orden en los países europeos.

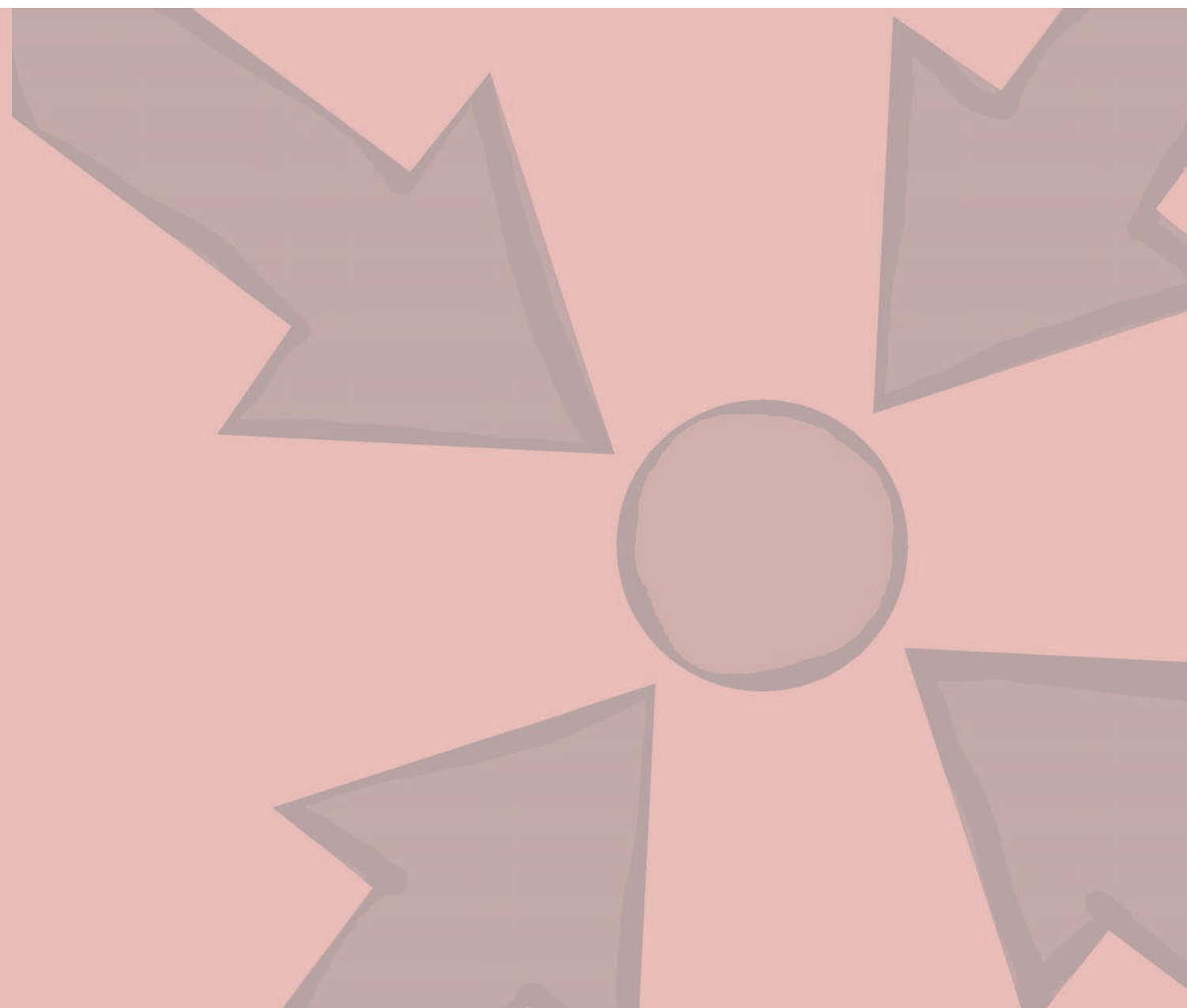
A lo largo de la siguiente ruta sobre el marco teórico de la participación ciudadana haremos referencia, siempre de nuevo, tanto a las Recomendaciones del Consejo de Europa como a dicha investigación.

Invitamos, entonces, a los/las lectoras a tomar la tercera ruta para hacer una inmersión en profundidad en los conceptos y mecanismos de la participación ciudadana.

¹⁶ de Joan Font y Ismael Blanco, 2003, que citamos también en otros partes de este documento.

Segunda Ruta:

Políticas y Tendencias en Europa



Tercera Ruta:

Participación ciudadana. Conceptos y mecanismos

“Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.

Al andar se hace camino
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.”

Antonio Machado

La *tercera ruta* está constituida por *caminos* y *senderos* a través de los cuales explicamos los rasgos del concepto de la participación ciudadana.

Tenemos claro que damos a conocer solamente un extracto reducido de una gran variedad de ofertas de diferentes teorías y planteamientos sobre la participación política.

En el **camino 1** empezamos con una **definición**, respecto a cómo se entiende la participación ciudadana y, además describimos sus **protagonistas**.

En el **camino 2** planteamos por un lado, los **motivos** para complementar la democracia representativa por medio de los elementos participativos. Por otro lado, **la importancia del nivel local** para involucrar los/las ciudadanas en los procesos políticos.

En el **camino 3** contestamos a la pregunta de: ¿cómo se puede organizar la participación?. Para responder a esta pregunta describiremos algunos **principios** básicos en el nivel local y las **dimensiones** de la participación.

En el **camino 4** explicamos en detalle el **proceso del desarrollo de la participación**. Marco Teórico que nos da la guía para analizar posteriormente en la séptima ruta la práctica participativa local.

Terminamos esta tercera ruta con el **camino 5** y con el mapa de los **mecanismos** de la participación. Perfilamos sus usos en otros países europeos y creamos un mapa constituido por siete senderos de los mecanismos participativos.

Conceptos básicos y motivos de la participación ciudadana en el nivel local Camino 1

En este *camino* nos acercamos al concepto de la participación ciudadana para tener claro, de qué estamos hablando cuando usamos dicha expresión.

¿Qué entendemos por la participación ciudadana?

Según el diccionario “Participación” significa **tomar parte**, e incluye un componente activo, **intervenir** en algún asunto en el entorno de un individuo o colectivo.

Para delimitar más la “participación” y acercándonos a una definición de la participación ciudadana nos podemos basar en la definición de Fernando Pindado Sánchez, que usa el término “participación” en el sentido de tomar parte en la gestión de la cosa pública para intervenir en ella y estar interesado o preocupado en ella.¹⁷ El entorno es entonces el espacio público y político.

Por un lado, “la participación tiene que ir encaminada a una finalidad”,¹⁸ y por tanto busca afectar y lograr unos objetivos en el entorno público y político. Por otro lado, de vez en cuando la “participación no está motivada principalmente por lo que se quiere conseguir, sino por mostrarnos a nosotros mismos y mostrar a los otros quienes somos, qué sentimos y qué pensamos”.¹⁹

Una definición muy completa nos ofrecen Joan Font e Ismael Blanco:

*“Participación es cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas. (...) La participación puede consistir en cualquier tipo de actividad. (...) En unos casos influimos en quienes tomarán las decisiones y en otros en qué decisiones se tienen que tomar. (...) Por lo tanto, los destinatarios directos pueden ser tanto los políticos como los otros ciudadanos, y muy a menudo los dos grupos a la vez. (...) ...la participación es un instrumento para conseguir algo, ...pero la participación tiene esta voluntad de influir en la realidad”.*²⁰

Para aclarar más el término, por “participación ciudadana” también queremos definir lo que no es: “la información no es participación”.²¹ Según Pindado la participación es algo diferente a la colaboración que realizan los vecinos para apoyar a una determinada iniciativa pública como auxilio ciudadano.²²

Entonces cuando hablamos sobre “participación ciudadana” no hablamos sobre por ejemplo, la participación en una fiesta o en un encuentro en el espacio privado como en la familia o en una reunión de un club de deportistas. Entendemos “Participación” como un proceso con el cual se quiere influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político. Participación es entonces un término del mundo político. Quiere decir que los individuos o colectivos que participan y actúan en los procesos del espacio público, tienen un papel político. Los/las participantes actúan como miembros de la sociedad, como sujetos en el espacio público o expresado de manera directa: como ciudadanos. Para separar el término participación en el espacio político de la participación en el espacio privado usamos la expresión **“participación ciudadana”**.

Aquí mostramos un primer indicio del margen que tienen los inmigrantes en sus posibilidades de realizar participación en su entorno público. ¿Hasta qué punto la sociedad y el sistema social y político les ven como miembros de la sociedad y les dejan participar influyendo e interviniendo en su entorno?. ¿Dónde, cómo y cuándo los inmigrantes tienen la posibilidad de influir en su entorno?. ¿Forman parte los/las inmigrantes de la sociedad pero no de la comunidad política? Intentaremos contestar estas preguntas en el transcurso de este documento.

¹⁷ Pindado Sánchez, F., 2000 (b): La participación ciudadana en la vida de las ciudades; Ediciones del Serbal, Barcelona: página 22

²¹ Pindado, 2000 (b): 32

¹⁸ Pindado, 2000 (b): 22

²² Pindado, 2000 (b): 123

¹⁹ y ²⁰ Font y Blanco, 2003: 15

¿Quiénes son los protagonistas?

Joan Font y otros nos ofrecen una definición muy clara:

*“La participación política tiene dos grandes tipos de protagonistas, dos grandes sujetos en los cuales tenemos que pensar inevitablemente al poner en marcha cualquiera iniciativa participativa: las personas y las entidades”.*²³

Se refiere a las personas en su calidad como vecinos de la sociedad. “Generalmente la palabra “participación ciudadana” se emplea para hacer referencia a la intervención en política de los que no son profesionales. “Entonces los/las políticas y los/las técnicas en las instituciones públicas no cuentan como protagonistas en la participación política “aunque de hecho los políticos se pasan el día participando”. Muy parecido definen M. Buse, W. Nelles, R. Oppermann y H. Kaak, en su estudio sobre los determinantes de la participación política, los/las protagonistas en el proceso participativo como personas que no son responsables por su cargo o función para la preparación o ejecución de las decisiones políticas que afectan el proceso participativo concreto.”²⁴

Esta diferenciación, es importante tenerla en cuenta, sobre todo en los mecanismos de consulta a las comunidades, los consejos municipales y/o los comités consultivos, en que asisten muchos profesionales. Estos mecanismos se presentan en el camino 5 de la presente ruta y más en detalle en la quinta ruta, donde analizamos los comités consultivos como mecanismo de la participación de los/las inmigrantes.

Para concretar un poco más quienes son los/las protagonistas nos referimos de nuevo a Font:

*“Es decir, cada vez existe menos ese ciudadano perfecto, que está informado y que actúa en todos los terrenos y que cuenta con un universo cognitivo perfectamente estructurado en el que todos los temas enlazan de forma coherente. Asimismo... también es más minoritario el ciudadano absolutamente desinformado, para el que la política es un universo absolutamente extraño e incomprensible. Por el contrario, ante mayor información y capacidad de procesarla por un lado y una política más amplia y compleja por el otro, crece lo que se han llamado “públicos temáticos”, o sea personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos, a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas otras áreas. Su información, su actividad asociativa e incluso su comportamiento electoral se estructuran alrededor de su área de interés, considerando sólo de forma secundaria los otros temas. Estos públicos temáticos suponen otra nueva oportunidad para llevar la política mucho más allá de técnicos y políticos, en tanto que contamos con un considerable núcleo de ciudadanos que pueden rivalizar con ellos en información y competencia en su ámbito de interés”.*²⁵

Hay que considerar que Font se refiere en primer lugar a los/las ciudadanas autóctonas y no a las personas extranjeras.

Referente al colectivo de los/las inmigrantes habría que comprobar si hay un mayor número de personas que no cuentan con una buena información en comparación con las personas autóctonas. Debido a la dificultad de idioma, el tiempo de estancia en el país u otras razones.

Es posible que los/las inmigrantes tengan que superar obstáculos más grandes y específicos para poder asistir a los procesos de participación más que los/las autóctonas. O en términos de Castells, quien afirma que la “intensificación del fenómeno migratorio ha generado nuevas categorías de población... población flotante, la cual tiene unas condiciones de vida inferiores a las de la población permanente”.²⁶

En general hay que tener en cuenta que: “los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida

²³ Font y Blanco, 2003: 16

²⁴ Buse, M., Nelles, W., Oppermann, R. y Kaak, H. (editor), 1977: Determinanten politischer Partizipation. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Anton Hain, Meisenheim: pág. 14

²⁵ Font, J., 2004: Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Artículo central del debate. Debates Nº 5: Participación ciudadana.

²⁶ Borja, J. y Castells, M.: 126-127

política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo."²⁷

Font plantea la siguiente conclusión:

"...en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. (...) También lo está la capacidad económica para "comprar tiempo libre" (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos²⁸. Por lo que el conjunto de recursos que favorece la participación aparecen estrechamente relacionados y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución social".²⁹

Los recursos de los/las protagonistas para involucrarse en los procesos de la participación no son distribuidos uniformemente entre los miembros de la sociedad. Con cuáles recursos cuentan los/las inmigrantes como colectivo, y en qué puntos hace falta mejorarlos. En la *séptima ruta* damos cuenta de la práctica participativa de los/las inmigrantes a nivel local.

¿Por qué es importante la participación del ciudadano?

Para definir la participación ciudadana en su valor e importancia hay que preguntarse por los motivos que hay para dar más espacio de participación a los/las ciudadanas. Se puede contestar esta pregunta desde distintas perspectivas. Por un lado desde la perspectiva de la sociedad, sus instituciones y órganos y por otro lado, desde la perspectiva de las personas que viven en la sociedad.

Empezamos con los motivos de los individuos. Un motivo muy básico nos lo ofrece la primera Conferencia Internacional para el Fomento de la Salud en Ottawa que en el año de 1986 aprobó la Declaración de Ottawa en la que se dice que:

"para conseguir un bienestar completo corporal, mental y social es preciso que tanto individuos como grupos pueden satisfacer sus necesidades, percibir y realizar sus deseos y esperanzas así como controlar y transformar su entorno".

Por eso la Organización Mundial de la Salud propone que los sujetos deben tener la posibilidad en la creación y cambio de sus condiciones de vida. Hoy en día las condiciones de vida son determinadas por un conjunto de factores que en muchos casos se deben a decisiones políticas. Si los individuos o grupos quieren influir en las condiciones de vida y conseguir una vida con autodeterminación ellos/ellas deben tener la posibilidad de participar para modificar su entorno, en los procesos políticos.

En las democracias europeas actualmente existen tendencias que cambian tanto la actitud y el papel de las personas como el espacio político en sí. Cada vez se encuentran más personas que quieren participar y usar sus derechos democráticos. Font lo explica así:

"... la generalización de la educación secundaria, el acceso de grandes sectores de población a la universidad y el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas ha venido a alterar este panorama, dando lugar a lo que se ha llamado "movilización cognitiva", es decir, unos ciudadanos que no se conforman ya con desarrollar ese rol pasivo que se les había supuesto y que exigen poder hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada 4 años. La existencia de más información, de más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más formados o el impacto de las nuevas formas de acción política que han permitido incorporar a nuevos sectores a la vida política por otros medios, suponen un conjunto de nuevas oportunidades que convierten en obsoletas algunas

²⁷ Font, 2004: 2

²⁸ véase también el proceso del desarrollo de la participación en el camino 4.

²⁹ Font, 2004: 2

de las viejas formas de actuación y, muy especialmente, la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos”.³⁰

Al mismo tiempo se puede observar “la creciente incorporación de nuevos temas al universo político”.³¹ Este aumento de la complejidad política y la ampliación de las actuaciones de parte de los ciudadanos tienen como consecuencia que cada vez más “la democracia representativa es insuficiente para canalizar todas las posibilidades de intervención ciudadana en los asuntos públicos”.³² Entretanto se habla de una crisis de la democracia representativa y la necesidad de compensar la inadecuación de las instituciones a los cambios políticos y/o sociales y las insuficiencias de los mecanismos representativos por mecanismos participativos. Unas de esas insuficiencias las caracterizan Pindado, Font, Colino, del Pino y otros como sigue más en detalle:

- **La votación por sufragio universal** cómo sola medida de participación política no permite al individuo expresar la intensidad de su participación, ni es una garantía suficiente para que los/las representantes actúen con responsabilidad democrática, ni es un mecanismo de control eficiente y deja a los/las representantes sin una respuesta clara sobre el “porqué” de la decisión de los/las votantes.
- **El papel de los partidos políticos** es cada vez más problemático. Por un lado, se puede observar un proceso de la “partidificación” del espacio político que implica “que el peso real que tienen los partidos no es proporcional a su vinculación real con la sociedad”.³³ Por otro lado, cumplen los partidos políticos las funciones asignadas por la teoría democrática representativa de manera muy deficiente.³⁴ Aparte de esto, es cada vez más complejo el papel intermediador de los partidos. Algunos temas nuevos (medio ambiente, regulación de internet, intervención humanitaria, ...) en la esfera pública son difícilmente clasificables en términos de izquierda y derecha. “El ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a estos de un sentido globalmente coherente”.³⁵
- **La distancia entre los/las ciudadanas y los “centros de decisión”** es a menudo muy grande. Según Pindado son “las decisiones que toman los diferentes gobiernos a menudo desconocidas... lo cual... comporta un alejamiento del cuerpo social respecto a la gestión de la cosa pública.”³⁶ La globalización aumenta esta distancia. Existen nuevos centros de poder como la Unión Europea, organizaciones supranacionales, empresas transnacionales y otros que son más distantes de la ciudadanía. La posibilidad de los/las ciudadanas de participar en los procesos de decisión en este nivel macro es muy restringida.³⁷
- **El poder de las administraciones públicas** que van condicionando las decisiones políticas y conquistando cada vez más espacios originalmente políticos y los toman como sus ámbitos para actuar y decidir. En consecuencia existe una tendencia que implica que los/las políticas sean más dependientes de las opiniones de la administración. Lo original “político” desaparece en estas esferas y pone en cuestión la “legitimidad” de decisiones tomadas por las administraciones públicas.³⁸ A parte de esto los/las ciudadanas se ven con pocas posibilidades de influir en las decisiones públicas, pues según Pindado “cualquier posible reclamación contra una resolución administrativa ante los tribunales tiene asegurada una tramitación de años que desanima a cualquiera para reclamar”.³⁹

³⁰ Font, 2004: 1

³¹ Font, 2004: 2

³² Pindado, 2000 (b): 20

³³ Pindado, 2000 (b): 24

³⁴ véase Friedmann, R. y Llorens, M. 2002: Ciudadanización y empowerment: Formas

alternativas de participación ciudadana local. En: Ciudades para un futuro más sosteni-

ble, Boletín CF+S, n. 19, marzo. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfrt>, pág. 3-4;

Colino y del Pino, 2003 (b) :8

³⁵ Font, 2004: 2

³⁶ Pindado, 2000 (b): 24

³⁷ Pindado, 2000 (b):

³⁸ Véase Buse, 1977: 11

³⁹ Pindado, 2000 (b): 19

Las reacciones de los/las ciudadanas son varias y se pueden caracterizar como apatía, abstención electoral, distanciamiento, indiferencia y desconfianza en las instituciones y partidos o escasa utilización de los instrumentos formales para intervenir en la vida pública local, para decir solamente algunas.⁴⁰ Hay que destacar que la distancia que tienen los/las inmigrantes hacia el sistema democrática es aún más fuerte que la de los/las ciudadanas autóctonas.

Este análisis de la situación de la democracia es seguramente corto e incompleto, pero hemos querido explicar claramente que la democracia representativa necesita elementos suplementarios como la participación política de los/las ciudadanas para complementar y corregir sus insuficiencias.⁴¹ Sin embargo la implementación de un modelo de participación no significa un cambio de modelo democrático, de representativo a participativo, sino una complementariedad entre ambos para perfeccionar la democracia representativa existente.⁴² En los siguientes apartados presentaremos los rasgos y beneficios de la participación ciudadana vinculados con la política en el ámbito local.

La importancia de la participación en el nivel local **Camino 2**

En su recomendación “La participación de los ciudadanos en la vida pública local”, aprobado por el Comité de Ministros el 6 de Diciembre de 2001, el Consejo de Europa ha identificado sobre la base del análisis de las experiencias de varios Estados miembros de dicho Consejo, los siguientes problemas principales en el nivel local:

- Un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política.
- Las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable.⁴³
- La dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación.

Es en el ámbito local en donde los efectos de la globalización, los cambios en la modernización administrativa, la implantación de nuevas tecnologías de comunicación, el cambio en el rol de la administración, y las expectativas de los/las ciudadanas son visibles y palpables. Aquí el/la ciudadana siente las decisiones políticas, y tiene más posibilidades de participar en el desarrollo de políticas locales. Y es en este espacio en donde se reproducen las insuficiencias de la democracia representativa. Según Pindado refleja:

*“la abstención local... la aparición de una cultura política local que replantea el modelo dominante de democracia representativa, con sus componentes de distancia y profesionalización”.*⁴⁴

El Consejo de Europa destaca la importancia de la democracia en el nivel local, algunos aspectos de las Recomendaciones, que fueron presentadas en la *segunda ruta*, son los siguientes:

- “La democracia local es una de las piedras angulares de la democracia en los países de Europa y que su fortalecimiento es un factor de estabilidad.”

⁴⁰ Colino, C. y del Pino, E., 2003: *Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales. Presentado a las Segundas Jornadas de Sociología “¿Más allá de la democracia representativa?”, organizadas por el Comité de Investigación de Sociología Política CISP (FES), Madrid, 11.-12. De diciembre: páginas 8 y 27; Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: Encuentro Internacional sobre la Democracia Participativa, Tercera Conferencia del dicho Observatorio, Lille, 7.-9. De noviembre. www.diba.es/florde-maig/oafm/cpc/documents/altres_documents/conclusion_oidp_3.pdf, página 2*

⁴¹Colino y del Pino, 2003 (b): 13, 26; Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: 4

⁴² Consejo de Europa, 2002: 13

⁴³ Consejo de Europa, 2002: 10

⁴⁴ Pindado, 2000 (b): 25

- "La democracia local debe ejercerse en un contexto nuevo y estimulante, como consecuencia no sólo de las modificaciones estructurales y funcionales producidas en la organización de las entidades locales, sino también de las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que han tenido lugar en Europa y del proceso de mundialización."
- "Considerando que, en ciertas circunstancias, el nivel de confianza de los ciudadanos en sus instituciones electivas ha bajado y que es preciso que las instituciones públicas restablezcan el contacto con la población y le respondan de forma nueva, a fin de mantener la legitimidad del proceso decisional."⁴⁵

En el siguiente cuadro Font y otros han resumido la situación de la democracia local a manera de amenazas y debilidades y es complementado con las fortalezas y oportunidades:

<p style="text-align: center;">Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos quedan relegados a un rol pasivo en la vida política local que los hace implicarse poco y hacer poco suya la ciudad. • Las elecciones nos dan poca información sobre el municipio en que viven los ciudadanos en una vida política cada vez más compleja 	<p style="text-align: center;">Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos se sienten cada vez más lejos de la vida política y de las instituciones. • Los ciudadanos desarrollan partes de su vida en diferentes municipios y, por lo tanto, no se sienten muy estrechamente vinculados.
<p style="text-align: center;">Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones con un mandato dado por más de la mitad de la ciudadanía y con procedimientos para otorgar responsabilidades. • Técnicos y políticos locales que conocen el municipio y tienen experiencia. 	<p style="text-align: center;">Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos cada vez más preparados y más informados. Hace falta darles la oportunidad de poder ser mejores demócratas y sentirse más corresponsables de la vida pública. • Las nuevas tecnologías hacen más sencilla la consulta cotidiana a los ciudadanos.

*La democracia local a principios del siglo XXI: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades*⁴⁶

En el ámbito local no solo las insuficiencias son visibles: También en dicho ámbito sus condiciones y características son el lugar adecuado para potenciar la participación y construir conjuntamente soluciones y tomar decisiones políticas mas cercanas a los intereses de los/las ciudadanas.

El Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa considera que:

*"los municipios ... son los únicos entes que quizás no solucionarán el problema, pero que dada su proximidad y contacto con la realidad, son los únicos capacitados para cambiar radicalmente las diferencias de la sociedad actual".*⁴⁷

También el Consejo de Europa considera que es en el nivel local donde el derecho democrático "puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y la eficiencia de la gestión".⁴⁸

⁴⁵ Consejo de Europa, 2002: 22

⁴⁶ Font y Blanco, 2003: 23

⁴⁷ Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: 1

⁴⁸ Consejo de Europa, 2002: 22

Como Font y otros explican, la política en el nivel local facilita:

“el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea.”⁴⁹

Resumiendo, es en la esfera pública local en donde la participación ciudadana se convierte en un eje central para intervenir en las decisiones de los asuntos que son de interés público. Participación que implica el ejercicio en el diseño de las políticas, su gestión, control y posterior evaluación.

¿Cuales serán por consiguiente las ventajas y beneficios de una participación ciudadana a nivel local?

Brevemente podemos plantear que la participación ciudadana puede:

- ▶ Engendrar una dinámica participativa que acerque a la sociedad civil al gobierno local a través de una interacción continua entre ambos.
- ▶ Romper con la apatía, la indiferencia y la desconfianza de la ciudadanía.
- ▶ Adecuar el funcionamiento de las instituciones a la era de cambio.
- ▶ Ofrecer a los/las representantes herramientas para evaluar su gestión y poder mejorar la misma.
- ▶ Permitir a los individuos mejorar sus condiciones de vida. Los/las ciudadanas pueden reconquistar y recuperar el espacio público, que está ocupado por los/las técnicas en las administraciones públicas, como un espacio político y corregir las decisiones de las administraciones, según la lema “somos los/las expertas de nuestras condiciones de vida”.
- ▶ Generar capital social y potenciar la idea de comunidad.
- ▶ Permite que la “política se socialice”.
- ▶ Formar a ciudadanos, electos y servicios, teniendo en cuenta una dimensión pedagógica.
- ▶ Reforzar la legítima decisión que tomará finalmente el electo y transformar la misión del mismo: “la elección no le confiere una “carta blanca”, pero si le compromete a volverse permanentemente y con confianza hacia la población para dialogar, concebir y llegar a co-producir un proyecto de ciudad compartido”.⁵⁰
- ▶ Dar la palabra a aquellos que no la tienen, a aquellos que no tienen derecho al voto, o no lo ejercen, pero viven e intervienen en las ciudades. Además, ofrecer al colectivo de inmigrantes no comunitarios la posibilidad de participar en el diseño y desarrollo de las políticas públicas locales y servir de apoyo a una apertura de la ciudadanía desde el entorno local.⁵¹

Los/las ciudadanas, los/las protagonistas en los procesos participativos son el punto de mira. Es entonces, favorable en la dinámica participativa que una vez que los/las ciudadanas se involucran en alguna experiencia de este tipo, la mayoría reconozcan haber experimentado un enriquecimiento personal y haber mejorado su comprensión de los temas locales.⁵² Estos beneficios de la participación dependen, sin embargo, de muchos factores que entre otros están relacionados con: el marco jurídico, la actitud de los/las políticas, técnicas y ciudadanas en sus respectivos municipios, la existencia y la diversidad del

⁴⁹ Font, 2004: 4

⁵⁰ Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: 4

⁵¹ Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: 4

⁵² Colino y del Pino, 2003 (b): 27

sector asociativo local. La situación “in situ” debe ser lo más importante en la puesta en práctica de los procesos participativos y en el aprendizaje individual y colectivo que se tiene en dichos procesos.

El nivel local como esfera de acción

Queremos plantear el espacio donde se puede realizar la participación ciudadana en el nivel local. Cuando hablamos sobre el nivel local encontramos una vaguedad, pues en este nivel actúan no solamente las administraciones de los municipios, sino también administraciones y organizaciones del Estado o de las Comunidades Autónomas, grandes multinacionales, asociaciones y otros grupos, organizaciones, instituciones, que influyen en la vida de los municipios.

A continuación esbozamos, en el siguiente gráfico, la interacción y las intersecciones que se generan entre las diferentes esferas que intervienen en el nivel local:



Las esferas de influencia de los diversos actores en el nivel local se interrelacionan. Este diagrama ilustra, que una participación de los/las ciudadanas sería necesaria en todas las esferas de la influencia, para poder afectar realmente su ambiente y participar en todos los sectores del espacio político en el nivel local. Todos los/las participantes se interrelacionan el uno con el otro, afectándose mutuamente, y caracterizan así la vida en el municipio. La siguiente pregunta es: ¿Quién tiene el papel pionero de la participación en el nivel local?

El papel de las autoridades locales

Una primera respuesta nos provee la cuestión de la legitimación de decisiones políticas en el ámbito local: la competencia de fomentar la participación ciudadana de parte del sector político se encontrará en los ayuntamientos y las administraciones de las mancomunidades. Ellos necesitan una mayor legitimación de sus decisiones políticas y por tanto tienen la necesidad de interaccionar con sus ciudadanos.

El Consejo de Europa destaca en sus recomendaciones claramente que:

*“de acuerdo con el principio de subsidiariedad, las autoridades locales han asumido y deben asumir un papel de primer orden en la promoción de la participación de los ciudadanos, y que el éxito de cualquier política de participación democrática en el nivel local depende del compromiso de esas autoridades”.*⁵³

Los ayuntamientos tienen entonces un papel especial e importante referente a la participación ciudadana. Esto no significa naturalmente que esa participación se debe limitar a la participación en procedimientos de toma de decisión en las políticas locales. Según Pindado debe incluir la participación “no solo el municipio si no también las administraciones del Estado o de la Comunidad”.⁵⁴ Sin embargo será la dificultad para el/la ciudadano expresar políticamente sus intereses referente a las decisiones o las ejecuciones que son determinadas por el nivel estatal aunque afectan directamente la calidad de la vida en su municipio.

El marco de la participación local es limitado

Se puede constatar que el margen para una participación política en el nivel local es limitado y que será muy difícil aumentar la participación ciudadana por encima del marco de las competencias que tienen los ayuntamientos. Es entonces preciso que los/las ciudadanas, por lo menos, puedan participar aprovechando al máximo posible las decisiones dentro del marco de las competencias de los municipios.

Como conclusión de los puntos descritos hasta aquí destacaremos lo siguiente:

- ▶ Para fomentar una participación amplia, que no está limitada a pocas esferas de acción, “las políticas de participación deben atravesar toda la organización municipal”.⁵⁵
- ▶ Por otro lado, no tienen que limitarse los canales de participación a los poderes públicos no solo a los que establecen los ayuntamientos.⁵⁶

Vinculación de los/las ciudadanas a un espacio local

La otra cuestión importante es quién tiene la legitimación de participar políticamente en este espacio. Pues no hay límites claros a la hora de definir, qué y quién forma parte de la ciudadanía. ¿Es ciudadano quien duerme, quien trabaja o quien estudia en la ciudad?.⁵⁷ ¿Las personas que están empadronados en el municipio o también las personas que pasan muchas horas en este municipio trabajando o estudiando?

Hoy en día los límites claros no existen debido al continuo movimiento de los/las ciudadanas entre los distintos lugares donde ellos/ellas residen, trabajan, estudian, pasan el tiempo libre, compran y consumen. Los territorios entonces no son el único referente a una participación política y además de eso la vinculación a un solo lugar cada vez está menos marcada.⁵⁸

Es probable que la motivación hacia una participación esté afectada por esta tendencia. Por otro lado, el/la ciudadana tiene diferentes lugares en donde una participación suya tiene una base, si hay las posibilidades. Existirán lugares de mucho interés y lugares que no le interesará. Es entonces una decisión muy

⁵³ Consejo de Europa, 2002: 23

⁵⁴ Pindado, 2000 (b): 126

⁵⁵ Pindado, 2000 (b): 125

⁵⁶ Pindado, 2000(b): 29

⁵⁷ Pindado, 2000 (b): 29

⁵⁸ Pindado, 2000 (b): 29

personal respecto al lugar donde está dirigida su participación política. Por ejemplo muchos estudiantes eligen como espacio de su participación no su territorio, su municipio donde viven sino la organización, la universidad donde pasan la mayoría de su tiempo. Parece entonces evidente que el lugar donde el ciudadano está empadronado no tiene que ser el lugar de su participación. Pero normalmente los sujetos se interesarán más por el lugar donde se encuentran la mayoría de las relaciones con su entorno, donde está su vivienda, su familia. Lo más estable y fuerte son las vinculaciones con su entorno por tanto su motivación para participar políticamente sea en este mismo entorno.

A esta cuestión no se puede contestar totalmente, entre otros, por el cambio rápido de nuestras sociedades. Pero es evidente que solamente con leyes o reglamentos que definen al ciudadano de un municipio, no se puede aclarar teóricamente este planteamiento. También influyen las leyes y las prácticas políticas que cada país tiene para determinar, quién es ciudadano o vecino, y quién tiene el derecho de participar en los procesos políticos a nivel local.

Motivación para participar: Pertenencia a una comunidad

Es necesario incrementar la baja participación de los/las ciudadanas en las decisiones políticas. La motivación del ciudadano está afectada aquí crucialmente por su sensación de afiliación. No es tan crucial que él/ella sea un/una ciudadano de papel en el municipio, sino que él/ella se sienta asociado a la comunidad respectiva. Friedmann expresa esto como sigue: "El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella".⁵⁹

El ciudadano debe saberse así en su "Ser ciudadano", pero también necesita una confirmación externa. Para esto el Consejo de Europa solicita en sus recomendaciones a la política que es preciso

"desarrollar la conciencia de pertenecer a una comunidad y estimular a los ciudadanos a aceptar la responsabilidad que les corresponde para contribuir a la vida de sus comunidades".⁶⁰

Camino 3 Principios y dimensiones de la participación ciudadana en el nivel local

En el camino anterior hemos explicado los motivos de la participación ciudadana en el nivel local. En este camino presentamos algunos principios que deben ser observados en los procesos participativos, o dicho de otra manera: la forma cómo se puede organizar la participación ciudadana.

Brevemente los principios que se explican en este camino 3 son necesarios para impulsar los procesos participativos:

- ▶ Posibilidad general de participar para todos y todas los/las ciudadanos.
- ▶ Incluir los excluidos en la participación.
- ▶ Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y reforzar el sector asociativo.
- ▶ Adaptar las formas de la participación a las necesidades de los/las ciudadanos.
- ▶ Adaptar las formas de la participación a las situaciones in situ y combinarlas y experimentar nuevas formas.
- ▶ Realizar formas directas, flexibles, puntuales.
- ▶ La voluntad política y potenciar la cultura hacia más participación.

⁵⁹ Friedmann y Llorens, 2000: 1

⁶⁰ Consejo de Europa, 2002: 24

Veamos el desarrollo de cada uno de los principios planteados:

Principio crucial: posibilidad general de participar

La participación ciudadana se realiza en el marco existente de las democracias europeas, en donde todos los/las ciudadanos tienen el derecho de votar o a ser elegidos. Aplicando este aspecto a los procesos de participación ciudadana en el nivel local, significa que todos los que son vecinos de una comunidad local deben tener el derecho de participar. Por tanto la participación debe ofrecer una posibilidad general de inscribir en dichos procesos a todos los/las interesadas.

Incluir los excluidos en la participación

El Consejo de Europa propone que para incluir realmente a todos los/las vecinas de una comunidad se debe:

*“conceder una atención especial a la situación de las clases de ciudadanos que se enfrentan a las mayores dificultades para participar activamente o que, de facto, quedan al margen de la vida pública local”.*⁶¹

Si en el mecanismo de participación ciudadana participan sólo aquellos ciudadanos que disponen de los recursos necesarios – interés, información, conocimiento, tiempo, etc. – las desigualdades sociales se traducen en desigualdades políticas y se desarrolla una participación sesgada.⁶²

Colina y del Pino explican que en la práctica la participación en Europa de los/las ciudadanos es selectiva socialmente:

*“... suelen estar débilmente representados los habitantes extranjeros, los jóvenes, las mujeres, empleados de más edad así como sectores de rentas bajas y personas con problemas de compatibilidad horaria como los padres solteros con niños pequeños de clase trabajadora”.*⁶³

Para evitar entonces el riesgo de una participación sesgada es preciso, a pesar de que participe el mayor número de ciudadanos/as y que los que participen supongan una muestra representativa del universo municipal,⁶⁴ “poner empeño en integrar a los colectivos habitualmente excluidos estudiando sus peculiaridades, adaptando los métodos, creando métodos específicos para ellos, arbitrando un sistema de cuotas”.⁶⁵

La forma de la participación tiene que adaptarse a las necesidades de los ciudadanos

Por supuesto las formas y mecanismos de la participación tienen que adaptarse a las necesidades de todos los ciudadanos para incluir a una gran mayoría de los/las vecinas en los procesos participativos.

En este sentido el Consejo de Europa recomienda que:

*“Los gobiernos locales deben reflexionar sobre los mejores medios para renovar el contacto con el público y responder a sus nuevas expectativas. Los sistemas políticos locales deben adaptarse mejor a las necesidades de los ciudadanos. Algunos elementos hacen pensar que en la actualidad se realizan experiencias estimulantes e instructivas, como nuevos medios para estimular la participación y los cambios”.*⁶⁶

⁶¹ Consejo de Europa, 2002: 24

⁶² Colino y del Pino, 2003(b): 27

⁶³ Colino y del Pino, 2003(b): 28

⁶⁴ La misma propuesta hacen Friedmann y Llorens, 2002: 6, en referencia al modelo de Célula de Planificación según Dienel; también Font y Blanco, 2003:37

⁶⁵ Colino y del Pino, 2003 (b): 29

⁶⁶ Consejo de Europa, 2002: 13

Han evolucionado tanto las expectativas de los/las ciudadanos como la política local están cambiando, y estas transformaciones exigen métodos adecuados. Según un análisis de las experiencias de varios Estados miembros del Consejo de Europa realizado por el CDLR,⁶⁷ hoy en día, los/las ciudadanos están más interesados por:

- ▶ Formas directas de participación
- ▶ Una participación informal y flexible
- ▶ Una participación puntual más que un compromiso continuo.⁶⁸

La importancia de las asociaciones

En los procesos participativos hay que tener en cuenta no solo a los individuos sino también las asociaciones como una forma de organización entre los/las ciudadanos. El Consejo de Europa las considera esenciales en la sociedad civil y en su función como motor de la práctica democrática. Él recomienda:

*“Reconocer y potenciar el papel de las asociaciones y las agrupaciones de ciudadanos como socios esenciales del desarrollo y del mantenimiento de una cultura de la participación, y como fuerza de entrenamiento para la práctica de la participación democrática”.*⁶⁹

Muy parecido destaca la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) la importancia de las asociaciones:

*“Sólo por medio de asociaciones que agrupen afinidades y voluntades de colectivos de ciudadanos, puede conseguirse un nivel de participación eficaz”.*⁷⁰

Hay distintos tipos de asociaciones. Las estrategias dirigidas al mundo asociativo debe ser consciente de esta diversidad.

No hay un mecanismo perfecto – hay que adaptarlos a la situación

Hay una pluralidad de enfoques y una gran variedad de medidas para promover la participación de los ciudadanos. Los enfoques y las medidas deben adaptarse a la situación de cada Estado, e incluso a la diversidad de situaciones de las entidades locales en el seno de un Estado.⁷¹

Tanto en los distintos países europeos como en el nivel local existe una gran diversidad de situaciones y necesidades. Al mismo tiempo hay una considerable variedad de las formas de participación posibles. En conclusión resumen Font y otros que

*“...no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de la experiencia más dispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final es una cuadratura del círculo quizás excesiva”.*⁷²

No se pueden aplicar las mismas formas de participación en cada municipio, no hay fórmulas que sean siempre aplicables. Tampoco es posible optar por la absoluta simplicidad de buscar el mecanismo perfecto y reproducirlo fielmente al municipio. Entonces hay que tener en consideración las siguientes circunstancias:⁷³

⁶⁷ Comité Director para la Democracia Local y Regional (del Consejo de Europa)

⁶⁸ Consejo de Europa, 2002: 12

⁶⁹ Consejo de Europa, 2002: 15, 24

⁷⁰ Federac. Española de Municipios y Provincias (FEMP) 2001: La participación ciudadana en los Aytos-Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo. www.femp.es/documentos/participacion/memoria pág. 25

⁷¹ Consejo de Europa, 2002:15

⁷² Font, 2004: 9

⁷³ Font, 2004: 21

- el tipo de municipio
- la vida asociativa
- la relación entre el ayuntamiento y las entidades
- los medios de comunicación locales
- la tradición participativa
- el problema que se quiere discutir
- que grupos y personas están más afectados, etc.

De todas formas se deben descartar las soluciones demasiado rígidas y permitir la experimentación y prever una amplia gama de instrumentos de participación, así como la posibilidad de combinarlos y de adaptar, según los casos, su utilización.⁷⁴ Así se puede diseñar una experiencia según las necesidades y a la medida de cada municipio.⁷⁵

Por otro lado, el desarrollo de la participación ciudadana es un fenómeno reciente y el grado de la realización en el nivel local es muy distinto en los diferentes países europeos y también en los distintos municipios en España, como veremos en las siguientes rutas de este documento. El desarrollo de la participación y su realización es entonces un proceso con muchas variables que cambian de un lugar al otro.

La voluntad política y la cultura de la consulta

Parece claro que en el nivel estatal, regional como en el local “la voluntad política es un primer ingrediente imprescindible” para iniciar, fomentar y organizar la participación.⁷⁶ Sin políticos y partidos políticos que fomenten honestamente los procesos participativos, la participación se queda incompleta o incluso se rompe la disposición de los/las ciudadanas para participar. La voluntad política referente a la participación está acoplada a la cultura política en cada comunidad y ambas están correlacionados. El Consejo de Europa pide de manera consecuente:

*“Habría que enraizar una cultura de la consulta en la vida política local. Hay toda una gama de instrumentos y de técnicas que permiten la consecución de ese objetivo”.*⁷⁷

Finalmente para fomentar la participación ciudadana en el nivel local y ampliar los espacios políticos en ella son entonces necesarias las siguientes estrategias complementarias que se puede realizar de forma simultánea:⁷⁸

- ▶ Reforzar el sector asociativo
- ▶ Buscar la participación del ciudadano no organizado
- ▶ Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa.

Las dimensiones de la participación

Después de haber explicado el marco de la participación en general y algunos principios centrales, ponemos ahora la atención en las dimensiones de la participación ciudadana. La dimensión está constituida por los niveles de interacción y el grado de implicación de los/las ciudadanas en los procesos políticos.

⁷⁴ Consejo de Europa, 2002: 24

⁷⁵ y ⁷⁶ Font, 2004: 21

⁷⁷ Consejo de Europa, 2002: 13

⁷⁸ Font, 2004: 3

Los niveles de la interacción de los actores en los procesos participativos

Se puede diferenciar la participación de los/las ciudadanas en las decisiones públicas en distintos niveles de la interacción con las autoridades locales como:

- ▶ el intercambio de información y la consulta a los/las ciudadanas
- ▶ el diálogo y la concertación con los/las ciudadanas
- ▶ la co-gestión y la co-decisión por los/las ciudadanas

Para definir el nivel de la participación ciudadana en un momento determinado dentro de un proceso comunitario, nos parece útil la **“Escalera de Trojan”**,⁷⁹ que describe 12 niveles de la participación y que expresa la interacción entre los/las ciudadanas y las autoridades públicas. Cada escalón refleja un nivel determinado de la participación ciudadana la que depende entre otras cosas, de las actitudes que tienen los agentes de las autoridades locales. Por ejemplo los 3 niveles inferiores reflejan una actitud por parte de las personas con poder decisorio del uso de la información como instrumento de manipulación o pacificación. Es decir, no promueven realmente una participación de los/las ciudadanas en los procesos políticos.

Entonces el escalón de la información se puede ver como un pre-requisito previo para que la participación de los/las ciudadanas en los procesos políticos sea posible.⁸⁰ Por otro lado, cuando se emplea por parte de las autoridades políticas el término “informamos a la comunidad” no significa que se quiera llevar a cabo una participación real. El riesgo es que es solo una etiqueta o una participación simbólica que cumple la obligación jurídica de informar a los/las ciudadanas de los asuntos públicos decididos en las ayuntamientos.⁸¹

A partir del escalón de “consulta” el/la ciudadana tiene un papel más activo.

En el nivel más alto “Poder de decisión institucionalizada”, al ciudadano se le está otorgando el poder de decisión y la interacción con las autoridades locales es más intensa y cercana.



⁷⁹ Escalera de Trojan (1988, según Arnstein). Hauch, C., Kranich, C. y Steinkemper, R. 1990: Forderungen – Ergebnisse – Berichte der Initiativen-Fachtagung “BürgerInnen-Beteiligung im Gesunde-Staedte-Netzwerk der BRD” vom 14.-16.9.1990 in Frankfurt. Aus Gesundheitsakademie (editor), *Buerger aller Staedte beteiligt Euch...“Gesundheit fuer alle bis zum Jahr 2000”*. Serviceteil, GesundheitsAkademie, Forum fuer sozialoekologische Gesundheitspolitik und Lebenskultur e.V.: Bremen: pág.3

⁸⁰ Font, 2004: 4

⁸¹ véase Consejo de Europa, 2002: 28, Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: 5

El grado y los momentos de la implicación en los procesos políticos

También se puede describir el grado de la implicación de los/las ciudadanas en el diseño de las políticas públicas. Se puede diferenciar tres tipos:

- ▶ Los/las ciudadanas definen el problema y apuntan las soluciones
- ▶ Cuando el problema ya está definido, los/las ciudadanas son consultados en la búsqueda de soluciones
- ▶ Una vez que ya está definido el problema y elaboradas una serie de decisiones, los/las ciudadanas eligen entre un abanico de soluciones que se les presentan.



El momento, en el que los/las ciudadanas pueden influir en los procesos de las decisiones políticas, es muy importante.

¿Existe un momento ideal para la participación? Para involucrar a los/las ciudadanas en los procesos políticos de decisión podemos profundizar más en la clasificación anterior y así nos encontramos con las siguientes fases:⁸²

- ▶ la definición del objetivo y del ámbito (que y quién está afectado)
- ▶ el análisis de la situación
- ▶ la definición del problema y las metas
- ▶ la elaboración de primeros propuestas y búsqueda de soluciones
- ▶ la decisión de las soluciones
- ▶ la planificación de actuaciones y actividades
- ▶ la realización de las actividades
- ▶ la evaluación del proceso y de los resultados

Pindado defiende que la participación es necesaria en todas las fases de las actuaciones públicas.⁸³ Nos parece esta propuesta muy general aunque la compartimos como axioma fundamental. Font y otros profundizan sobre esta cuestión de la siguiente manera:

*“La primera respuesta que queremos dar es que desde el punto de vista del proceso de decisión la participación es deseable siempre; es decir, tanto cuando se empieza a debatir un determinado problema, como cuando se están detallando las soluciones. (...) Puede resultar especialmente útil incorporar las propuestas ciudadanas al final del proceso. (...) ...por ejemplo, de una reforma del Plan general de ordenación urbanística parece difícil debatir a la vez sobre el modelo de municipio que se quiere y sobre si determinado espacio concreto tiene que convertirse o no en urbanizable. Nuestra apuesta en este caso sería sin duda que hay de hacer un proceso de participación al inicio, por debatir el tipo de población que se quiere, y otro cuándo el proyecto está más adelantado por hablar de espacios concretos. (...) Si es posible, participación permanente. Si no, evitar al menos aquellos debates que, por el hecho que no encajan en el proceso de decisión, están condenados a esterilidad”.*⁸⁴

Entonces el momento más adecuado para la participación de los/las ciudadanas depende del carácter, de la naturaleza, de los contenidos de las decisiones, del espacio y del tiempo que dura el proceso participativo. Hay que tener en cuenta, como hemos dicho más arriba, que al ciudadano en general le inte-

⁸² véase también Curdes, G., 1985: *Buergerbeteiligung – Stadtraum – Umwelt. Inhaltliche und methodische Schwachstellen der teilraumlichen Planung.* Kohlhammer und Deutscher Gemeindeverlag, Koeln: página 133

⁸³ Pindado, 2000 (b): 125

⁸⁴ Font y Blanco, 2003: 21 y 22

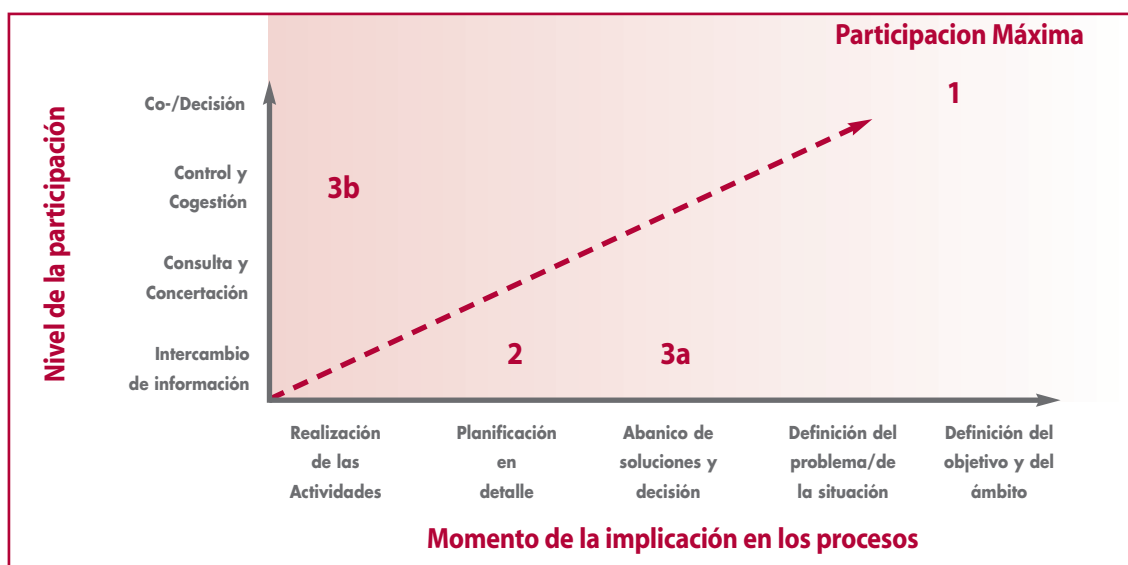
resa participar puntualmente en los procesos políticos. Así como es preciso elegir la forma de la participación adecuada in situ, también hay que definir en que momentos los ciudadanos deben de tener la posibilidad de participar.

Las dimensiones de la participación

En conclusión sobre los planteamientos anteriores la dimensión de la participación ciudadana está determinado por:

- ▶ el nivel de la interacción participativa ciudadano - autoridades.
- ▶ el momento de la implicación en los procesos de decisión política.

En el siguiente diagrama mostramos la dimensión de la participación en su relación con estos dos factores:



Elaboración propia por Seidel y Carrasquilla, 2004

Todas las combinaciones del nivel y del momento de la participación en los procesos políticos en teoría son posibles. Cuando los/las ciudadanas pueden definir y decidir el objetivo y el ámbito para diseñar la política municipal la participación alcanza su dimensión máxima (véase **1** en el diagrama).

También es posible, que las autoridades municipales solamente requieran la participación para la fase de la planificación de actividades. Es decir, necesitan informaciones de los/las ciudadanas para adecuar las actividades a las necesidades de los vecinos, pero sin involucrarles en proceso de consulta y concertación (véase **2** en el diagrama). La participación en este caso no es muy significativa.

Es posible, que en el mismo proceso para plantear una cuestión, que afecta el municipio, en la fase de la decisión sobre las soluciones, los/las ciudadanas solamente aportan informaciones (véase **3a** en el diagrama). Pero también pueden los/las ciudadanas, en la fase de la realización de las actividades, tener un nivel de participación en donde gestionen una de ellas (**3b** en el diagrama). La dimensión de la participación ciudadana puede entonces variar en las distintas fases del mismo proceso.

Los ámbitos del diseño de la política municipal

A parte de las dimensiones de la participación es importante saber en que ámbitos o esferas políticas del nivel local los/las ciudadanas participan:

- “· **ámbito territorial**”: Cuando es una decisión política que afecta a todo el municipio o solamente a un barrio.
- “· **ámbito sectorial**”: El proceso participativo se refiere a un solo sector o tema como la vida cultural o asuntos que afectan solamente a un colectivo como pueden ser los/las inmigrantes.
- “· **ámbito territorial y sectorial mezclado**”: La participación se extiende a un territorio determinado, pero se ocupa de solo un tema.

Según la esfera afectada se pueden variar tanto las formas y las dimensiones de la participación como los grupos de ciudadanos que están afectados. Por ejemplo, es necesaria la participación de los/las ciudadanas sobre una reforma del Plan general de ordenación urbanística porque todos los vecinos de este municipio están afectados, sin embargo en el debate sobre actividades culturales en un barrio determinado, será conveniente involucrar especialmente a los/las vecinas de este barrio. En estos casos la participación se decide según del territorio afectado.

Cuando se impulsa un proceso con el fin de una mejora de la situación de los/las vecinas extranjeras, es en cualquier caso necesario posibilitar la participación de todos los inmigrantes del municipio. La dificultad de una participación según el sector político es que finalmente todos los/las vecinas están afectadas.

Es obvio que la participación puede tomar cuerpo de muchas formas y que es preciso considerar en la elección de los mecanismos participativos en que nivel, en que momento de los procesos políticos y en que esferas políticas los/las ciudadanas (o solamente una parte de la ciudadanía) pueden o quieren involucrarse. Esta decisión depende tanto de factores objetivos como de las actitudes subjetivas de los actores en el espacio público.

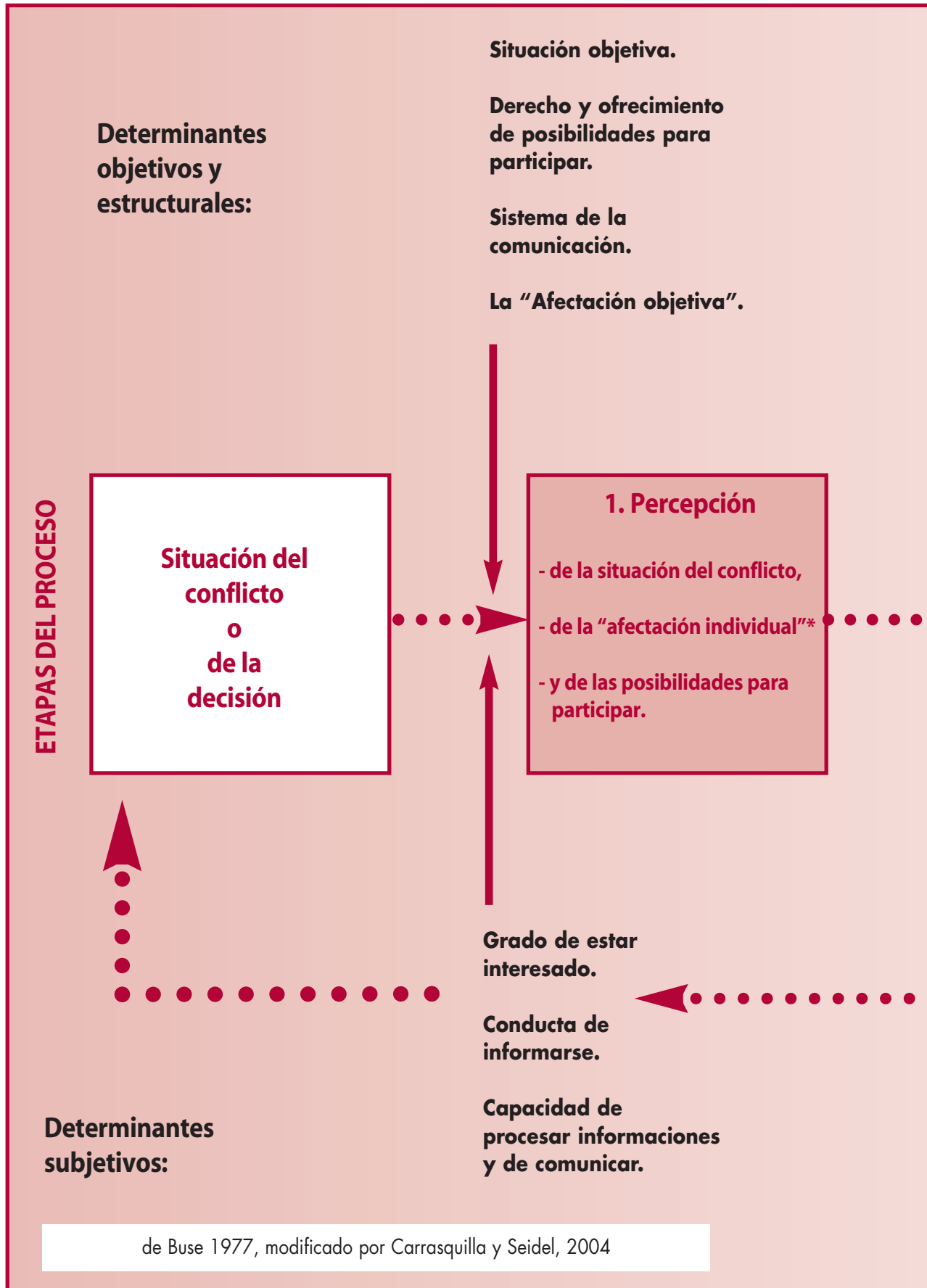
Estos factores y sus correlaciones en las distintas etapas del proceso del desarrollo de la participación las explicaremos en el siguiente camino.

Proceso del desarrollo de la participación *Camino 4*

Para poder iniciar procesos participativos es importante tener en cuenta cómo nace la disposición para participar y la participación en sí, por parte de los/las ciudadanas.

La participación de los/las ciudadanas depende de varios factores, que se pueden localizar por un lado, en los individuos mismos, y por otro lado, en las condiciones del entorno. Estos factores se influyen mutuamente. El desarrollo de la participación transcurre de tal modo en varias etapas. Buse y otros en su estudio sobre “Los determinantes de la participación política”, basado en una investigación en la que examinaba la participación ciudadana en la rehabilitación de Andernach (una ciudad en Alemania) en los años setenta, mediante las medidas de desarrollo urbanísticas. En dicho estudio establecieron los factores y etapas del proceso de la participación y una conexión temporal en un modelo procesual (véase la siguiente gráfica):⁸⁵

⁸⁵ Buse, 1977: 20-24





El proceso del desarrollo de la participación y del comportamiento participativo se puede subdividir en diferentes etapas. Cada etapa es consecuencia de la anterior, por tanto se influyen mutuamente los determinantes subjetivos con los determinantes objetivos y estructurales, y determinan así la transición de una etapa del proceso a la siguiente.

El desencadenante real: la “afectación subjetiva”

Según Buse y otros, el desencadenante real del comportamiento participativo por parte de los/las ciudadanas es la percepción de su “afectación individual”. Es entonces cuando los/las ciudadanas perciben que ellos están afectados personalmente por una situación del conflicto y/o una situación en la que hay que tomar decisiones por parte de las autoridades locales y/o otros actores en el espacio público. Cuando los/las ciudadanas llegan a esta percepción hablamos de la **afectación subjetiva**. También otros autores como Colino y del Pino, explican que el interés y la implicación en procesos participativos suelen aparecer sólo después de que los/las ciudadanas se consideren afectadas directamente de modo personal.⁸⁶ Los otros factores desempeñan un papel para el desarrollo de la participación política, sin embargo no son causas independientes. Para el/la ciudadano no solamente el peligro de una degradación posible de su situación producida por la circunstancias en su entorno, y/o por las decisiones de las autoridades públicas, sino también la mejora de una situación que es de su interés, es un factor que puede producir su acción participativa.

Después de haber destacado la afectación subjetiva como el factor crucial, explicaremos las tres etapas del desarrollo de la participación.

(1) Hacia la etapa “Percepción”

El punto de partida es una situación del conflicto, o una decisión en el espacio público. La transición para la etapa de **percepción** está influida por los **determinantes objetivos**, que definen la situación objetiva de partida referente a la participación:

- ▶ El **derecho de participar** en el espacio público y el **ofrecimiento de las posibilidades de participar**, se refieren a las dimensiones, los ámbitos y los mecanismos de la participación ciudadana. Hay que considerar si las posibilidades existentes les ofrecen a todos los/las ciudadanas en cuestión, la oportunidad de participar o están excluidas algunas.
- ▶ La “**afectación objetiva**”: por ejemplo, referente al proyecto de modificar una plaza en un barrio en el que todos los/las vecinas de este barrio están afectadas. Es cierto que la afectación objetiva no es siempre muy clara, sobre todo referente a los proyectos y procesos políticos del ámbito sectorial.
- ▶ Otro aspecto es el **sistema de comunicación** existente (como la prensa, la propaganda boca a boca, las asambleas públicas y otros) y las posibilidades del **acceso a la información**. Es también importante que la información sea comprensible igualmente para los vecinos autóctonos y los extranjeros. Con referencia al sistema de comunicación y información, el Consejo de Europa recomienda que la forma debe adaptarse a los grupos o colectivos afectados utilizando “un lenguaje, unos medios de comunicación y un estilo de campaña específicos respondiendo a las necesidades de cada grupo en cuestión”.⁸⁷

⁸⁶ Colino y del Pino, 2003 (b): 27

⁸⁷ Consejo de Europa, 2002: 29

Especialmente el último factor muestra que los determinantes objetivos están interrelacionados con los **determinantes subjetivos** de manera recíproca:

- ▶ ¿Los/las ciudadanas (objetivamente) afectadas tienen **las capacidades personales de “digerir”, procesar y transformar la información**? O les falta la comprensión de la información ofrecida, por ejemplo, por razones del conocimiento del idioma.
- ▶ Que **comportamiento personal de la información** tienen las personas:
 - ¿Leen periódicos o publicaciones de las administraciones municipales, escuchan radio, usan internet?
 - ¿Cómo comunican con la gente en su entorno? ¿viven, por ejemplo, aisladamente en su piso y no mantienen relaciones con sus vecinos?
- ▶ El **grado del interés** (en general o en temas específicos en su entorno), que, junto con los otros factores, determinan la existencia individual del conocimiento sobre el ámbito en que existe la situación de la decisión o la posibilidad de participar.

Los diferentes factores explicados forman el contexto que influyen en la percepción personal sobre:

- La situación del conflicto o decisión,
- Las posibilidades para participar
- Y finalmente la afectación subjetiva.

Si percibimos la situación del conflicto, la afectación personal y las posibilidades de participar, la condiciones previas para el desarrollo de la disposición de la participación están creadas.

Buse y otros llegan en su estudio al resultado, que en la etapa de la percepción no se encuentran los factores principales para el desarrollo de la disposición de la participación. O dicho de otra forma: sin llegar a la etapa de la percepción no se puede formar un comportamiento participativo. Pero la percepción sola no lo provoca. Por ejemplo, no implica la percepción de diversas formas de la participación que se tenga la disposición para comportarse en consecuencia.

(2) Hacia la etapa de la “Disposición”

Los **estímulos**, como el tiempo o las gratificaciones, y las **expectativas sociales de conducta**, son según de los resultados del estudio de Buse y otros, aparte del factor de la “afectación subjetiva”, las variables centrales para el desarrollo de la disposición hacia la participación.

El Consejo de Europa propone en este sentido modificar los **determinantes objetivos** para estimular a las organizaciones, asociaciones y grupos de los ciudadanos mediante programas de subvenciones u otras formas de apoyo.⁸⁸

También otros autores les conceden a los estímulos una gran importancia. Font y otros proponen que los participantes obtengan satisfacciones expresivas⁸⁹ y plantean que

“el debate se produzca en unas condiciones agradables, estimulantes para todo el mundo y, sobre todo, que todo el mundo pueda expresar libremente sus ideas; es decir, que nadie domine unilateralmente los debates y que no se produzca ninguna marginación de ideas ni de personas”.⁹⁰

⁸⁸ Consejo de Europa, 2002: 28

⁸⁹ Font, 2004: 2

⁹⁰ Font y Blanco, 2003: 37

Nosotros hemos completado los factores que animan la participación por los factores opuestos: los **impedimentos** o dificultades, como lo sufren, por ejemplo inmigrantes sin papeles, que quieren participar en reuniones o asambleas de sus comunidades. Esto se ha comprobado en nuestra investigación realizada en la Región de Murcia.⁹¹ En la misma línea plantean Colino y del Pino los impedimentos, explicando que los/las ciudadanas deciden terminar su implicación en procesos participativos debido al coste en términos de tiempo, dificultades con los funcionarios, problemas en el grupo, sensación de sentirse manipulado o utilizado, etc.⁹²

Como se puede constatar están correlacionados muy estrechamente los factores objetivos y subjetivos. Depende a menudo de las opiniones de los grupos de referencia del individuo (familia, círculo de amigos o colegas) como se valora los factores objetivos. Estos **determinantes subjetivos** los esbozamos del siguiente modo:

- ▶ Referente a la disposición para participar tiene el **miedo de actuar en el público** un papel importante.⁹³ Hemos completado el modelo de Buse y otros con este factor.
- ▶ **La opinión respecto al comportamiento político y público** tiene una influencia fuerte para los/las ciudadanas, si llegan a actuar políticamente o no.⁹⁴
- ▶ Otro factor importante respecto la participación en cuestión son las **expectativas sociales de conducta** que tienen las personas y/o grupos de referencia en el entorno del individuo. La cultura y las tradiciones del colectivo o grupo influyen el comportamiento político. Es importante saber que piensan los miembros del propio colectivo sobre la participación política.

Depende entonces crucialmente como el individuo entiende y valora los factores objetivos y subjetivos, si él desarrolla la disposición para participar y participa realmente en los procesos políticos; independientemente de que existe una fuerte afectación subjetiva.

(3) Determinantes del “Curso del proceso y sus resultados”

Según el modelo de Buse y otros depende el curso del proceso de la participación:

- ▶ tanto de las estructuras y las instituciones sociales y políticas como **determinantes objetivos**.
- ▶ como en la comprensión y conducta de la democracia y poder de las personas que deciden en la instituciones políticas como **determinantes subjetivos**.

Como hemos explicado anteriormente se requiere la **voluntad política** para fomentar la participación ciudadana como un requisito imprescindible.⁹⁵ Los agentes de las autoridades locales deben estar abiertos y sensibilizados respecto a los procesos participativos.⁹⁶ Parece normal que unos funcionarios no simpaticen, ya que para ellos estos métodos participativos, ponen en tela de juicio la funcionalidad del conocimiento experto y especializado.⁹⁷

De todas formas, el fomento de la participación desde un ayuntamiento, puede significar que sus responsables políticos tengan que salir a la arena regularmente y sufran las críticas del público. La participación ciudadana tiene para los/las representantes de las autoridades un coste personal y político, y es posible que no todos estén dispuestos a pagar este precio.⁹⁸

⁹¹ véase el análisis en la séptima ruta

⁹² Colino y del Pino, 2003 (b): 28

⁹³ véase el análisis de la investigación en la séptima ruta

⁹⁴ Buse, 1977: 292

⁹⁵ véase también FEMP 2001: 25

⁹⁶ véase FEMP 2001: 33; y también los “niveles de la interacción entre ciudadanos y autoridades públicas” en el camino 2 de esta ruta

⁹⁷ Colino y del Pino, 2003 (b): 26

⁹⁸ Pindado, 2000 (b): 118

Otro determinante subjetivo que puede influir en el proceso participativo, es según Colino y del Pino la posible **instrumentalización de la participación** por un alcalde afín de manipular a la ciudadanía y reforzar su poder frente al pleno, a la oposición o a su propio partido; con el fin de tener a las asociaciones controladas en un órgano de participación.⁹⁹

Referente a las **estructuras participativas** (que tienen aspectos objetivos y subjetivos pues están influidos por los/las participantes) hay que tener en cuenta el riesgo de la **burocratización**, que pueden encorsetar los procesos participativos.¹⁰⁰ La estructura, las funciones y atribuciones de algunos órganos de participación tienen una fuerte huella administrativa,¹⁰¹ que deriva de la tensión estructural de muchos mecanismos de participación: por un lado necesitan crear reglas y procedimientos claros, asignar recursos para la deliberación y la preparación de los/las ciudadanas, evitando una espontaneidad poco efectiva en la práctica y por otro lado la posible burocratización o ritualización inoperante.¹⁰²

En general se puede suponer que la promoción de la participación ciudadana está determinada, o por lo menos influida, por la **situación financiera** del ayuntamiento y por tanto se convierte en un determinante objetivo en el proceso participativo.¹⁰³

Esta lista de determinantes objetivos se queda incompleta pues, como hemos explicado en los *caminos* y apartados anteriores,¹⁰⁴ dependen de la situación y las circunstancias diferentes en cada municipio en cuestión. Hay que considerar y analizar los determinantes objetivos existentes “in situ” cuando se inicia procesos participativos.

En los siguientes apartados queremos presentar el proceso participativo, así como algunos aspectos que se deben considerar para su impulso.

El proceso de aprendizaje

Buse y otros asumen que, tanto la percepción de los situaciones de conflicto y decisión y de las posibilidades de participar, como las actitudes y las expectativas del comportamiento, generan un proceso de aprendizaje social. Una buena experiencia en procesos participativos puede mejorar tanto la capacidad de participar por parte de los/las participantes, como aumentar la motivación para participar.

En este proceso de aprendizaje son todos los/las participantes involucrados, tanto los/las protagonistas (los/las ciudadanas y las asociaciones) como los/las representantes de las autoridades locales. En el proceso participativo, que es un proceso profundamente comunicativo e interactivo, las personas viven nuevas experiencias, cambian (o por lo menos pueden cambiar) opiniones, actitudes, conductas y pueden llegar a una comprensión mejor de la democracia.¹⁰⁵ Este proceso de aprendizaje incluye, no solamente personas, sino también las instituciones involucradas y producen cambios en las estructuras en el espacio público.

Para que los procesos participativos salgan bien y den buen resultado, hay que considerar unos aspectos claves al principio.

Aspectos importantes al principio del proceso

Para impulsar y organizar procesos participativos hay que posibilitar procesos de aprendizaje y mejorar

⁹⁹ Colino y del Pino, 2003 (b): 25

¹⁰⁰ Pindado, 2000 (b): 127

¹⁰¹ Pindado, 2000 (b): 46

¹⁰² Colino y del Pino, 2003 (b): 25

¹⁰³ véase Colino y del Pino, 2003 (b): 23; FEMP, 2001: 8, 11 y 36

¹⁰⁴ véase también el camino 2.

¹⁰⁵ véase también los beneficios de la participación ciudadana en el camino 1

las estructuras de tal modo que los/las ciudadanas tengan más posibilidades de involucrarse en estos procesos. Según Font y otros: "hace falta empezar con un mínimo apoyo garantizado para asegurar que el proceso tiene probabilidades de ser una buena experiencia y no el inicio de muchas frustraciones".¹⁰⁶

Aclarar los objetivos y las posibilidades

Al principio del proceso participativo es conveniente aclarar sus principios, que hemos expuesto en los apartados anteriores, sus reglas y sus objetivos.

Los/las participantes necesitan que el proceso sea transparente y les posibilite abarcar y tener claras las actividades y sus consecuencias. Las autoridades deben ser honestas con el público con en los límites de la participación directa, evitando suscitar expectativas exageradas sobre la posibilidad de tener en cuenta los diferentes intereses en juego. Hay que tener en cuenta que no siempre permite cubrir las expectativas generadas por un proceso participativo debido a las restricciones legales y a la sobrerregulación de otros niveles que reducen el margen de maniobra.¹⁰⁷ Por lo cual es preciso que los/las ciudadanas estén bien informadas sobre el impacto y los límites de su participación y que vean resultados concretos en el curso del proceso.¹⁰⁸

Parece claro que se debe explicar a los/las ciudadanas:

- ▶ que decisión y/o proyecto está en cuestión,
- ▶ cual es la dimensión de la participación que las autoridades locales quieren concederles,
- ▶ cual es el ámbito del proceso político,
- ▶ que espacio de tiempo está proyectado para llevar a cabo este proceso,
- ▶ que instituciones, departamentos y personas de las autoridades están involucrados y
- ▶ que recursos están a disposición, para perfilar algunos aspectos.

Por otro lado, los/las ciudadanas y las asociaciones también deben plantearse las mismas cuestiones, planteadas anteriormente, desde su perspectiva y negociar con las autoridades responsables tanto el margen como las competencias. En este sentido es importante que las asociaciones y los/las ciudadanas definan sus expectativas y sus objetivos basados en un análisis de la situación, para que ellos puedan manifestar sus demandas y/o propuestas y así evitar el riesgo del "reduccionismo" de la participación en determinadas esferas de actuación.¹⁰⁹

La movilización

De parte de los que quieren impulsar procesos participativos en el espacio público, deben considerar una fase de movilización durante la cual se intenta captar la atención e involucrar a los sujetos del proceso participativo, intentando establecer una participación amplia y representativa en la cual el máximo de los/las ciudadanas afectadas puedan tomar parte.¹¹⁰

Colino y del Pino plantean que los/las ciudadanas se comprometen con más facilidad en las experiencias participativas si reciben una invitación formal para hacerlo y si la iniciativa está relacionada con asuntos que tienen interés directo para ellos.¹¹¹

¹⁰⁶ Font, 2004: 21

¹⁰⁷ Colino y del Pino, 2003 (b): 24

¹⁰⁸ Consejo de Europa, 2002: 28; Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: 5; Font y Blanco, 2003: 37

¹⁰⁹ Pindado, 2000 (b): 38

¹¹⁰ véase Font y Blanco, 2003: 37

¹¹¹ Colino y del Pino, 2003 (b): 27

La información al principio y durante todo el proceso

Como hemos remarcado muchas veces es la información y el sistema de comunicación un requisito básico. Font y otros explican que:

*“la mejora de los canales por los que se transmite la información se ha convertido en un logro importante, que permite una mayor transparencia política y ofrece la posibilidad de un mayor abanico participativo”.*¹¹²

Es preciso que los/las participantes al principio del proceso participativo dispongan de toda la información necesaria para poderse pronunciar con conocimiento de causa sobre los temas que se plantean.¹¹³ Font y otros plantean que la capacidad de comprensión (de la información) de los/las ciudadanas es uno de los grandes obstáculos para incrementar significativamente la participación en la toma de decisiones colectivas.¹¹⁴ La disminución de este obstáculo es importante pues el/la ciudadana que no entiende la información ofrecida, por ejemplo por parte de las autoridades municipales, no puede participar. Es un proceso de la aprendizaje mutuo: por un lado una formación del ciudadano y por otro lado la adaptación de la forma de la información dado por las autoridades al “idioma” de los/las ciudadanas. También hay que considerar la cantidad de la información. Pindado plantea que:

*“la información que despliegan los órganos municipales es tan amplia que difícilmente puede ser digerida por las asociaciones y los ciudadanos”.*¹¹⁵

Entonces hay que tener presente el fin del flujo de comunicaciones: **informar bien** a los actores de los procesos participativos. El Consejo de Europa recomienda que es necesario:

*“aplicar una verdadera política de comunicación, a fin de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de comprender mejor las principales cuestiones que afectan a la comunidad ... así como informar sobre las posibilidades y las formas de participación en la vida pública local”.*¹¹⁶

Por parte de los autoridades locales hay que

- ▶ mejorar la transparencia del funcionamiento de las instituciones y de Administraciones locales.
- ▶ garantizar y favorecer el acceso de cualquier ciudadano a las informaciones referentes a los asuntos locales e
- ▶ informar a los/las ciudadanas que están afectadas por un procedimiento en curso del estado del mismo.

Estos planteamientos destacan que una **información de alta calidad** es un ingrediente crucial en el proceso de implicar a los/las ciudadanas en el diseño de la política local.

La necesidad de mecanismos participativos

Hasta ahora hemos explicado tanto el concepto y los principios de la participación ciudadana como el proceso del desarrollo de la participación. Hemos visto también algunos aspectos muy importantes a tener en cuenta en el desarrollo de los procesos participativos.

*“Por todo ello, los decisores políticos y los ciudadanos en general deberán tener a su disposición un amplio conjunto de instrumentos de participación y la posibilidad (así como la capacidad) de combinar esos diferentes instrumentos y de adaptar su uso, según los casos”.*¹¹⁷

¹¹² Font, 2004: 4

¹¹³ Font y Blanco, 2003: 37

¹¹⁴ Font, 2004: 3; véase también los determinantes de la primera etapa del proceso participativo.

¹¹⁵ Pindado, 2000 (b): 128

¹¹⁶ Consejo de Europa, 2002: 25

¹¹⁷ Consejo de Europa, 2002: 15

En los siguientes *caminos y rutas* tomaremos rumbo a los distintos mecanismos participativos. Primero ampliamos nuestra vista hacia Europa mostrando unas tendencias referente a los mecanismos usados en otros países europeos para llegar luego a explicar el abanico de los mecanismos.

Camino 5 El mapa de los mecanismos de la participación ciudadana en el nivel local

En los últimos años se han desarrollado muchos mecanismos de la participación ciudadana en el nivel local. En este camino intentamos enumerar estos mecanismos y ordenarlos en grupos.

Hay varias experiencias en los países europeos. La realización de los mecanismos puede diferir en los distintos países europeos y/o las comunidades a nivel local. También son definidos por las tradiciones políticas, las estructuras estatales y las leyes en los distintos países, como las condiciones y situaciones “in situ” en el nivel local. Para ver las diferentes prioridades haremos entonces una excursión corta por los cuatro países que han sido objeto de estudio dentro de la investigación realizada por la Fundación Alternativas.¹¹⁸

Excursión: Mecanismos más usados en los países europeos

Al debate público entran los mecanismos que se han definido tradicionalmente para dar vida a los procesos participativos como han sido

*“las normas procedimentales administrativas tradicionales de información pública o vecinal como las sesiones de preguntas y respuestas, las audiencias públicas o documentos de consulta o los mecanismos neocorporativistas de consulta obligatoria a representantes de asociaciones”.*¹¹⁹

En este proceso de reflexión y debate lo realmente innovador es la creación o el uso de nuevos instrumentos, además de otorgar nuevos sentidos y contenidos a los mecanismos que han existido. Las experiencias de países como Alemania, el Reino Unido, Francia y España han puesto en evidencia ejemplos de experiencias innovadoras de planificación estratégica, gestión social de barrios con necesidades de renovación, paneles permanentes de ciudadanos y diversos métodos deliberativos a través de los cuales se promueve la discusión y la reflexión de los/las ciudadanos empleando mecanismos y técnicas, que han sido útiles tanto para las decisiones públicas (forums temáticos, mesas redondas, grupos focales, talleres de planificación) como para realizar análisis de la realidad de manera participativa (jurados ciudadanos, asambleas ciudadanas, presupuestos participativos).

Se constata la diversidad de propuestas y experiencias desde las cuales se pretenden impulsar acciones de participación ciudadana como reto dentro de los procesos de democracia local, y además como una manera de empezar a disminuir la poca participación que se da entre determinados colectivos, entre ellos: mujeres, jóvenes, personas con escasa formación y medios e inmigrantes. La pretensión, entonces, es reforzar los esfuerzos con estos grupos para que no continúen al margen de las nuevas prácticas participativas ni de la toma de decisiones sobre aspectos públicos y locales.

Teniendo como base la investigación referida anteriormente, vemos que los modos de abordar y fomentar las prácticas participativas es tan diverso, como la concepción que se tenga de participación la cual subyace en cada una de las experiencias. En los países examinados hay diferencias referente al marco de la promoción de la participación ciudadana:

¹¹⁸ Colino y del Pino, 2003. Véase también la segunda ruta.

¹¹⁹ Colino y del Pino, 2003: 22

- ▶ En el caso británico se decide por la cooperación municipal para hacer las solicitudes municipales al gobierno.
- ▶ Alemania, por su parte, cuenta con una normativa plural. Además de esto existe una alta autonomía del gobierno local.¹²⁰
- ▶ En el caso de Francia, es el nivel central el que legisla planteando como obligatorio un mínimo de prácticas participativas.
- ▶ Respecto a España, lo que se constata son un conjunto de prácticas descoordinadas de democracia local y desconectadas de las autoridades autonómicas y centrales.

Del mismo modo, los mecanismos de la participación son igualmente diversos:

En **Gran Bretaña** se destacan aquellas formas para consultar a los ciudadanos que se prevén desde las instancias administrativas como las denominadas consultas preceptivas, o los medios basados en el consumidor para mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos, los métodos de democracia directa a través de los focus group, aquellos que pretenden mejorar la información y la participación ciudadana por medio de paginas web interactivas y formas mas innovadores como: jurados ciudadanos, forums temáticos, visiones de la comunidad, entre otros.¹²¹

En **Francia**, igualmente existen procedimientos de carácter tradicional como el referéndum local, los que se acercan a los consumidores como pueden ser los puntos de información de servicios públicos y otras estrategias innovadoras y que abren la posibilidad de procesos de decisión amplios como pueden ser: la Comisión Nacional de debate público, Agenda Local 21, los Comités de Distrito¹²² y los presupuestos participativos.

Por su parte en **Alemania**, se encuentran instrumentos participativos que tienen, por un lado, un fuerte contenido deliberativo como son: Agenda Local 21, los Núcleos de Intervención Participativa, los Foros de Debate, y las mesas ciudadanas. Por otro lado, los que tienen un contenido decisorio como es el Referéndum Local.

En **España**, las nuevas prácticas de democracia local se encuentran concentradas especialmente en Cataluña, dato que nos muestra la baja cobertura de propuestas de participación ciudadana. Se diferencian mecanismos participativos en diversos niveles: un nivel asociativo a través de propuestas como: consejos sectoriales de entidades, consejos municipales de barrio o distrito, planes integrales y gestión asociativa de servicios. Mecanismos de participación de nivel mixto a través de los planes estratégicos y Agenda Local 21 y aquellos que tienen una base personal como los jurados ciudadanos.

Se puede apreciar que las diversas formas, unas más directas que otras, en que se da vida a la participación lo que pretenden es poner en contacto a las autoridades locales con los/las ciudadanos y así estrechar vínculos con la comunidad por medio del debate sobre los temas que les afectan. Este planteamiento tiene como base que los mecanismos y técnicas que se empleen para vincular a los ciudadanos y las políticas que se adopten para incrementar la participación implican el perfeccionamiento de la democracia representativa existente en los países europeos.

Después de esta excursión en los distintos países referidos seguimos nuestro camino planteando los tipos de los mecanismos participativos en el nivel local.

¹²⁰ Colino y del Pino, 2003 (b): 6

¹²¹ Véase también Colino y del Pino, 2003 (b): 17

¹²² Véase Colino y del Pino, 2003 (b): 20

Tipos de los mecanismos en el nivel local

Sabemos que existen muchas maneras de clasificar y que no hay una tipología perfecta.¹²³ Hay formas que se usan hace mucho tiempo y mecanismos nuevos que se habían desarrollado y/o modificado con el tiempo y se han adecuados a las distintas situaciones y contextos. Como hemos escrito antes se pueden usar los mecanismos participativos con distintas intenciones pero dependen de las actitudes y/o objetivos que tienen los actores que los impulsan.

Perspectivas de ver los mecanismos

Se podría diferenciar los mecanismos desde varias perspectivas y/o tipologías de los cuales bosquejaremos unos como presentamos a continuación:

- ▶ Son mecanismos reglamentados o no reglamentados (por leyes o reglamentos).
- ▶ Son formas que posibilitan la participación mediante de la democracia representativa.
- ▶ Que nivel de la interacción entre los ciudadanos y los agentes de las autoridades locales les posibilitan, hasta que dimensión de participación pueden llegar los/las ciudadanas (tienen un papel importante en la toma de decisiones o son meramente destinatarios de las informaciones de parte de las autoridades locales).
- ▶ Son mecanismos que pueden proponer e impulsar los ciudadanos y las asociaciones aunque no haya apoyo de parte de las autoridades oficiales.
- ▶ Son mecanismos que posibilitan el contacto directo entre los ciudadanos y las personas que deciden en los procesos políticos de decisión o son formas de que los resultados llegan a través de posiciones mediadoras de manera indirecta a los/las responsables.
- ▶ Son mecanismos que permiten profundizar unos temas o sirven particularmente para conseguir una opinión y/o decisión muy general de los ciudadanos.
- ▶ Son formas apropiadas sobre asuntos sectoriales o para cuestiones que se refieren al territorio.
- ▶ Son métodos representativos para el conjunto de la ciudadanía del respectivo territorio o sirven especialmente para algunos colectivos que están normalmente excluidos de los procesos políticos.
- ▶ Son formas puntuales, en las cuales los/las ciudadanas se incorporan en momentos concretos y/o en algunas fases del proceso de decisión, o necesitan un compromiso a medio o largo plazo de parte de los participantes, por ejemplo gremios permanentes.
- ▶ Son formas en que participan los/las ciudadanas como individuos o son mecanismos dirigidos especialmente a entidades y grupos organizados.
- ▶ Son mecanismos que requieren muchos recursos (finanzas; infraestructuras, un alto grado de organización, un lugar, etc.; recursos personales como conocimientos e informaciones previas o tiempo; etc.).
- ▶ Son formas que necesitan el apoyo de expertos de procesos participativos.
- ▶ Son formas que se pueden usar sin un proceso largo de preparación o son mecanismos que se impulsan cuando se haya desarrollado una cultura participativa.
- ▶ Son mecanismos los cuales solamente los/las ciudadanas autóctonas pueden usar o son especialmente para inmigrantes.

¹²³ véase entre otros las clasificaciones y/o definiciones de: Consejo de Europa, 2002: 13-15 y 245-30; Buse, 1977: 202; Font, 2004: 4-9; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2003: Resoluciones de la VIII Asamblea general de la FEMP, Madrid, 21.-23 de noviembre 2003; Consultores Sayma S.A.: Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación en los procesos de Agenda Local 21. Version 3. Minuartia, Estudis Ambientals, S.L.: págs 7 y 35; Jordan, E., 1986: *Betroffenen- und Buergerbeteiligung in der Sozialplanung*. En Feldmann, U. y Reis, C.: *Sozialplanung - ein Instrument kommunaler Sozialpolitik oder sozialer Kommunalpolitik? Dokumentation einer Studientagung des Fortbildungswerks fuer Sozialarbeiter und Verwaltungskraefte des Deutschen Vereins*. Eigenverlag, Frankfurt: pág.95

Estas perspectivas y tipos de mecanismos participativos también se pueden mezclar, quiere decir que se puede considerar el mismo mecanismo desde distintas perspectivas. Además de esto, el sentido, que recibe un mecanismo, depende de su utilización en la práctica política “in situ”. Por lo tanto una clasificación teórica es problemática y difícil de hacer. Sin embargo, es preciso ordenar estos mecanismos para no perder la vista general. Además de esto creemos que con la siguiente descripción de cada uno de los mecanismos, estamos brindando información para que se pueda entender el margen de su empleo ajustado a los objetivos y las circunstancias en el nivel local.

El orden de los mecanismos en este documento

Considerando los planteamientos anteriores mostramos ahora los mecanismos participativos. Para orientarse mejor hemos creado un mapa con 7 senderos sobre la participación ciudadana a nivel local. Estos senderos tienen muchos cruces, que hacen variar su rumbo, y permiten crear una red vial según las circunstancias “in situ”. Nos basamos, en la clasificación de Font y otros, que distingue cuatro tipos.¹²⁴ Dicha clasificación la subdividimos y la complementamos con tres senderos más, para abrir y hacer más accesible el paisaje participativo. Los senderos se diferencian, entre otras cosas, por las personas y/o colectivos que tienen principalmente el acceso a los mecanismos:

- Sendero 1:* Mecanismos de consulta a las comunidades
- Sendero 2:* Mecanismos deliberativos no representativos
- Sendero 3:* Mecanismos deliberativos representativos
- Sendero 4:* Mecanismos de la democracia representativa¹²⁵
- Sendero 5:* Mecanismos de democracia directa
- Sendero 6:* Formas de participación no establecidas oficialmente
- Sendero 7:* Otros mecanismos

Los siguientes mecanismos listados son experimentados en distintos países, como hemos descrito anteriormente, y se encuentran de manera más generalizada en la literatura usada sobre estas experiencias. Además de esto hemos sacado algunas mecanismos tanto del “Reglamento-tipo de participación ciudadana” de la Federación Española de Municipios y Provincias, que hacen una propuesta a los municipios españoles de manera elaborada y muy detallada. Además las “Recomendaciones del Consejo de Europa”.

Los mecanismos pueden parecer muy semejante entre ellos y/o tener distintas denominaciones de un lugar a otro. Lo importante es saber las circunstancias “in situ” en donde se emplee un mecanismo u otro. Nos limitamos a explicar solamente los rasgos. No es objetivo de este documento plantear las ventajas y desventajas ni discutir en profundidad los mecanismos, sino que hemos listado y explicado en pocas palabras cada uno de ellos para así tener un mapa, que sirva como orientación en el paisaje real de la participación en la vida local.

Sendero 1: Mecanismos de consulta a las comunidades

Encontramos en este primer sendero aquellos mecanismos cuya finalidad, según Font, “es el establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles”.¹²⁶ En este sendero entramos entonces a la participación a través de vehículos como son los grupos, colectivos o asociaciones y/o entidades ya existentes.

¹²⁴ Estos cuatro tipos son: Mecanismos de consulta a las comunidades, Mecanismos deliberativos, Mecanismos de democracia directa, Otros mecanismos. Véase Font, 2004: 4-9

¹²⁵ véase también la quinta y la sexta ruta.

¹²⁶ Font, 2004: 4

La importancia de grupos organizados y asociaciones se hace obvio.

Además de eso hay algunos mecanismos en este sendero, en el que también los/las ciudadanas al título individual tienen el acceso, a parte de los/las representantes de entidades.¹²⁷

Para explicar el carácter de este grupo hacemos uso de una definición de Font:

*“Es un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. Estos consejos pretenden tener un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas”.*¹²⁸

Después esta definición general listamos ahora unos de los mecanismos más importantes:

Comités de ciudadanos:¹²⁹

Órganos permanentes que se reúnen regularmente. Pueden tener un número fijo de miembros o funcionar de manera abierta. Tiene a veces la facultad de formular recomendaciones con respecto a algunos comités del consejo municipal (Pleno), e incluso de participar en el proceso de toma de decisiones. Se puede distinguir entre:

- **Comités temáticos** que debaten cuestiones específicas de interés para una comunidad.
- **Comités de barrio/zona:** compuestos al menos mayoritariamente por residentes de una zona geográfica o de un barrio en particular; pueden estudiar servicios o temas que preocupan en el nivel del barrio/zona en cuestión; pueden tener o no funcionarios que les son adscritos y pueden mantener estrechos lazos con los Concejales de barrio competentes o con los concejales encargados de las clases de servicios objeto de las discusiones.

Comités consultivos (o Comités de ciudadanos de interés común):

Formado por representantes de determinados grupos de la población (como jóvenes o minorías étnicas) y a menudo también de miembros del gobierno local. Se concentran en las necesidades del respectivo grupo. Tienen un amplio campo de acción para informar, expresar las inquietudes, distribuir los recursos y promover los intereses. Queremos destacar aquí dos tipos que están en uso por la comunidad inmigrante en distintos países europeos:¹³⁰

- **Comité consultivo - tipo ‘parlamento extranjero’:** Se compone únicamente de miembros extranjeros y los miembros son elegidos en voto directo por la población extranjera, nominado por parte de asociaciones de extranjeros y autóctonos voluntarios y/o por las autoridades políticas. El cometido global del comité consultivo se centra en la consulta de las autoridades locales. Los miembros extranjeros se entienden como expertos en los asuntos extranjeros. La estructura del tipo ‘parlamento de extranjeros’ garantiza una cierta independencia de las instituciones públicas en la organización y el funcionamiento del mismo y la representación democrática de toda la población extranjera. Pero sólo puede funcionar con competencias y oportunidades de actuación concedidas por parte de la administración.
- **Comité consultivo - tipo ‘comisión municipal’:** Como características centrales encontramos que la nacionalidad de los miembros es mixta (participan extranjeros y autóctonos). La selección de los miembros ocurre por nominación por parte de asociaciones y organizaciones extranjeras y los/las concejales. El objetivo principal ya no se centra en el papel consultivo de las autoridades políticas, sino que la comisión muni-

¹²⁷ véase los consejos sectoriales y territoriales de este sendero.

¹²⁸ Font, 2004: 4

¹²⁹ Consejo de Europa, 2002:

¹³⁰ Este mecanismo es quizá lo más común referente a los colectivos de inmigrantes y minorías étnicas. Véase planteamientos y definiciones más en detalle en la ruta sobre la participación política de los/las inmigrantes en Europa, especialmente el camino de “análisis y evaluación de los comités consultivos”.

cipal de extranjeros forma parte del proceso de integración. La estructura de 'comisión municipal' se encuentra dentro de las estructuras municipales y está presidida y definida por los/las concejales.

Consejos sectoriales:¹³¹

Se encuentra en la misma línea que los Comités temáticos, sin embargo, más controlados por el ayuntamiento. Están compuesto por los representantes del ayuntamiento, de los grupos políticos, de asociaciones relacionadas con el sector y que tienen interés en la materia y por representantes de otras instituciones directamente vinculadas con el área objeto del Consejo. Su finalidad es promover y canalizar la participación de las entidades y de la ciudadanía en los diferentes sectores o áreas de la actividad municipal. Tienen un carácter consultivo de informe preceptivo y de formulación de propuestas y sugerencias. Se reúnen, como mínimo, tres veces al año.

Consejos territoriales:¹³²

Son órganos, equiparables con los comités de barrio, de participación, consulta, información, control y propuesta de la gestión municipal, que permiten la participación de vecinos/as, colectivos y entidades de un mismo barrio o territorio en la cogestión de los servicios municipales.

Tienen la finalidad de promover y canalizar una reflexión conjunta de las entidades y ciudadanía en torno a los diferentes temas que afectan a la vida cotidiana de su barrio o territorio, haciendo así posible una mayor corresponsabilización de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos del municipio. Están compuestos por representante del ayuntamiento, los partidos con representación municipal, representantes de entidades que sean residentes o desarrollen su actividad en el territorio, y ciudadanos/as a título individual, elegidos/as de forma aleatoria entre las personas mayores de 16 años residentes en el ámbito del Consejo. Se reúnen, como mínimo, tres veces al año.

Consejo de ciudad o Consejo municipal:¹³³

Es el órgano más amplio de participación en la gestión municipal, desde el cual analizan y coordinan las actuaciones que afectan al conjunto de la ciudad.

Tiene la finalidad de promover y canalizar una reflexión conjunta de las entidades y ciudadanía en torno a los diferentes temas que afectan a la vida cotidiana de la ciudad en su conjunto, haciendo posible una mayor corresponsabilización de los/as ciudadanos/as en los asuntos del municipio. Están compuestas por representantes del ayuntamiento, representantes de los Consejos sectoriales y territoriales, representantes de entidades cuyo ámbito sea la ciudad. Entre otras cosas su función consiste en debatir e informar sobre el Plan de Actuación Municipal y los presupuestos municipales. Se reúne, como mínimo, una vez cada seis meses.

Presupuestos participativos municipales:

Son mecanismos utilizados en muchas ciudades latinoamericanas. En algunos casos existen comités en cada uno de los barrios de la ciudad, "que a lo largo de todo el año contribuyen a definir el presupuesto municipal, a fijar impuestos e inversiones y a hacer un seguimiento de su aplicación, negociándose el resultado final del proceso con las autoridades municipales, que son quienes deben aprobarlo formalmente."¹³⁴

Grupos de Trabajo y Coordinación:

Formados principalmente por los departamentos de la administración encargados de determinados colectivos y/o ámbitos como inmigrantes o jóvenes. Cuentan con muy pocos miembros de estos grupos y tienen la finalidad de compartir la información y coordinar los programas y actividades.

¹³¹ Federación Española de Municipio y Provincias (FEMP), 2002: Reglamento- Tipo de participación ciudadana. Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 17 de diciembre 2002: páginas 14-16

¹³² FEMP, 2002: 16-19

¹³³ FEMP, 2002: 19-20

¹³⁴ Font, 2004: 9, también Colino y del Pino, 2003: 20

Cooptación en una comisión del Consejo municipal:

Las personas designadas son ciudadanos que representan generalmente a un movimiento asociativo o a un grupo de interés ante las comisiones o los grupos de trabajo de consejo municipal (el Pleno). En algunos casos la participación de los ciudadanos se limita a una función de asesoramiento; en otros, juegan un verdadero papel en la toma de decisiones.¹³⁵

Concejal adjunto:

Participación de la comunidad inmigrada a través de un representante que participa en las deliberaciones del pleno municipal y que tiene los mismos derechos que los otros miembros, salvo el derecho al voto.¹³⁶

Sendero 2: Mecanismos deliberativos no representativos

El conjunto de los mecanismos deliberativos de los senderos 2 y 3 "suponen un intento de superar los problemas de información y debate, como componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio" y ponen "su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes".¹³⁷

En este *sendero 2* pueden participar los/las ciudadanas de cualquier grupo y/o colectivo de la población, aunque el acceso no sea siempre fácil porque se realiza a menudo a través de grupos o alrededor de organizaciones existentes. El círculo de los/las participantes no refleja una muestra representativa de la comunidad. Para que el diálogo y la deliberación sean posibles, se puede involucrar sólo una pequeña parte de la ciudadanía. Algunos de los mecanismos los perfilamos como siguen:

Círculos de estudio:

Consisten en grupos de personas que se reúnen regularmente para discutir temas o libros concretos. Se forman generalmente alrededor de organizaciones como iglesias, sindicatos o asociaciones.¹³⁸

Grupos de discusión:

Un mecanismo equiparable con el anterior. Es un grupo de ciudadanos que se reúne para discutir una cuestión específica. El grupo no es necesariamente representativo de toda la población y puede estar compuesto solamente por una categoría determinada de ciudadanos. La discusión, cuya duración habitual no supera las dos horas puede girar en torno a necesidades específicas de este grupo, de la calidad de un servicio o de ideas para una política o una estrategia más generales. Los grupos de discusión no comprenden generalmente miembros expertos.

Forums temáticos:

Tienen "un funcionamiento muy similar (de círculos de estudio) y pretenden sobretodo contribuir a debatir los temas en profundidad".¹³⁹ Son grupos estables, que pueden tener distintos formatos, con reuniones regulares que se concentran en temas concretos como, por ejemplo, la promoción de la salud o la seguridad, pero en otras ocasiones operan abiertamente. Realizan recomendaciones a las autoridades públicas y participan en el proceso de adopción de decisiones.¹⁴⁰

Visiones de la comunidad:

Consiste en "...realizar un diagnóstico de la situación y la posible evolución de una determinada comunidad. En ellos se utilizan distintas técnicas y métodos como la tormenta de ideas, la realización de grupos mixtos entre colectivos como ciudadanos, técnicos o políticos, la combinación de pequeños grupos y asambleas conjuntas. ...Pueden durar uno o varios días o incluso tener encuentros intermitentes".¹⁴¹ Bajo este grupo englobamos los mecanismos siguientes:

¹³⁵ Consejo de Europa, 2002: 19

¹³⁶ Véase también la quinta ruta sobre la participación de los/las inmigrantes en Europa.

¹³⁷ Font, 2004: 6-7

¹³⁸ Font, 2004: 6

¹³⁹ Font, 2004: 6

¹⁴⁰ Colino y del Pino, 2003 (b): 17-19

¹⁴¹ Font, 2004: 6, véase también Colino y del Pino, 2003 (b): 19

- **Ejercicios de anticipación:** Son mecanismos parecidos a las Visiones de la comunidad y se orientan fuertemente hacia el futuro. “Diversos métodos pueden utilizarse en el marco de los ejercicios de anticipación, cuya finalidad es la de definir la visión, que los participantes tienen del futuro y del tipo de futuro que desean tener. Los ejercicios de anticipación pueden utilizarse para aclarar la estrategia global de un municipio o pueden tener un tema más concreto”.¹⁴²
- **Taller del Futuro:** Es más bien una “técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo”, que se puede utilizar dentro de las visiones de la comunidad. Sirve entre otras cosas para “fomentar la capacidad de innovación, la fantasía y creatividad social de la comunidad, efectos de sinergia y de aprendizaje”.¹⁴³
- **Talleres de planificación:** Emplean el método DAFO para realizar análisis de la realidad de manera participativa. Se conoce como una técnica que permite el análisis de situación (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades) de un proyecto para posteriormente plantear acciones a futuro.¹⁴⁴

Conferencias de consenso:

Tiene entre 10-20 participantes que se buscan mediante anuncios en los medios de comunicación. “Su desarrollo incluye dos fines de semana preparatorios y 3-4 días finales de trabajo, durante los cuales se escucha a expertos previamente seleccionados. El grupo es apoyado por un moderador externo, para alcanzar un consenso sobre el tema discutido ... que será presentado el último día en conferencia de prensa”.¹⁴⁵

Sendero 3: Mecanismos deliberativos representativos

Los mecanismos de este sendero se dirigen, como los del sendero 2, a un pequeño grupo y tienen en comparación con los mecanismos anteriores un objetivo adicional: Quieren “conseguir una participación representativa de las características sociológicas de la comunidad”.¹⁴⁶

Encuestas deliberativas:

Los participantes “son conducidos a un mismo lugar donde escuchan a los expertos o políticos que pueden darles la información necesaria, les preguntan, debaten entre sí y, al final, emiten su juicio en forma de encuesta. A menudo han sido televisadas para poder darles mayor relevancia pública”.¹⁴⁷

Jurados ciudadanos (también llamados Células de planificación o Núcleos de Intervención Participativa):

Grupo de ciudadanos seleccionados al azar para representar de manera equitativa a la población local. Tiene alrededor de 25 participantes, liberados de sus obligaciones laborales, que estudian y discuten durante unos días mediante discusiones en grupo una cuestión determinada a petición de las autoridades locales. Los jurados ciudadanos cuentan con asistencia de expertos y pueden realizar contra-interrogatorios. Al final del proceso deliberativo se resume el resultado en un documento llamado dictamen ciudadano, mencionando todas las opiniones divergentes, que se presenta a los decisores políticos como resultado de la deliberación.¹⁴⁸

Panel ciudadano:

Es un foro de debate e interlocutor permanente de la administración para los temas que les afectan, compuesto por una muestra de ciudadanos, eligiendo al azar a los representantes de un determinado colectivo (jóvenes, un barrio, etc.) Se renueva cada cierto tiempo.¹⁴⁹

¹⁴² Consejo de Europa, 2002: 19

¹⁴³ Friedmann y Llorens, 2002: 6-7

¹⁴⁴ Técnica que se empleó para el encuentro de las asociaciones de inmigrantes de la Reg. de Murcia, como se explicó en la primera ruta.

¹⁴⁵ y ¹⁴⁶ y ¹⁴⁷ Font, 2004: 6

¹⁴⁸ Friedmann y Llorens, 2002: 5-6; Font, 2004: 7; Colino y del Pino, 2003 (b): 19;

Consejo de Europa, 2002: 19

¹⁴⁹ Font, 2004: 7

Más general pero muy parecido es el **Consejo de ciudadanos:**

Órgano permanente compuesto por una muestra representativa de ciudadanos cuyas opiniones son requeridas varias veces al año. Pueden interesarse por servicios específicos, por cuestiones políticas o por estrategias de alcance más general".¹⁵⁰

Comisión 21:¹⁵¹

Se trata de comisiones con miembros altamente activos en los temas ambientales y de sostenibilidad que se organizan para impulsar el proceso de la Agenda 21, y en las que se procura garantizar la máxima representatividad de los diversos sectores sociales, económicos y político-administrativos del municipio.¹⁵² En este proceso de Agenda Local 21 se utilizan también: Foros o mesas temáticas, presupuestos participativos (de medio ambiente), buzones de sugerencias, Consejos municipales (de medio ambiente y sostenibilidad), encuestas de opinión, grupos de discusión, jurados ciudadanos. Un mecanismo importante dentro del marco de estos procesos es el siguiente:

- **Foros permanente de sostenibilidad:** Es un instrumento constituido normalmente en el proceso de elaboración de una Agenda 21 con la finalidad de tomar parte en proceso de debate sobre el Diagnóstico y Plan de Acción. En algunos casos es parte de un "consejo de medio ambiente y sostenibilidad" y en otros casos es de nueva formación.

Sendero 4: Mecanismos de la democracia representativa

Estos mecanismos consisten en la participación en las elecciones locales y en el ejercicio de los derechos electorales (derecho de sufragio activo y pasivo) para formar parte de los órganos representativos locales (decisionales y ejecutivos); y el ejercicio del mandato electivo en el contexto del funcionamiento de los órganos de la entidad local. También se realiza en algunas ciudades grandes (por ejemplo en Alemania) elecciones de representantes de un consejo de barrio o distrito.

De estas elecciones está excluida la mayoría de los/las ciudadanas extranjeras, a quienes les falta las posibilidades de participar mediante elecciones en los procesos políticos de la democracia representativa. Los/las ciudadanas comunitarias residentes (cuando tienen la nacionalidad de uno de los estados miembros de la Comunidad Europea) tienen el derecho de participar en las elecciones en el nivel local, pero ni los/las ciudadanas de otros países fuera de la Comunidad ni los inmigrantes "sin papeles" pueden hacerlo.

En la *quinta ruta* sobre la participación política de los/las inmigrantes en Europa plantearemos más en detalle este tema y explicamos las diferencias en distintos países referente a este tipo de mecanismos.

Además de las elecciones mismas hay distintas posibilidades de promover la participación en ellas y de enriquecer el proceso electoral para hacerlo más abierto a la influencia de los/las ciudadanas.¹⁵³

Presentamos algunas de estas posibilidades:¹⁵⁴

- ▶ Modalidades de voto alternativas al voto en las oficinas electorales.
- ▶ Mecanismos electorales que se dirigen a facilitar el ejercicio del derecho de voto, permitiendo a los electores votar según modalidades o en fechas o en lugares diferentes de los habituales.

¹⁵⁰ Consejo de Europa, 2002: 19

¹⁵¹ Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación en los procesos de Agenda Local 21. Versión 3. Consultores Sayma S.A. - Minuartia, Estuis Ambientals, S.L.: página 36

¹⁵² entonces se podría colocar este mecanismo también en el sendero 1

¹⁵³ véase Fonto, 2002: 7

¹⁵⁴ propuesto por el Consejo de Europa, 2002: 26-27

Se trata, por ejemplo, de las siguientes modalidades de voto:

- Voto anticipado (los electores tienen la posibilidad de votar antes de la fecha oficial de las elecciones).
 - Voto en las oficinas de correos (las oficinas de correos funcionan como oficinas electorales).
 - Voto por correo (la papeleta se dirige al domicilio del elector, quien la reenvía, debidamente cumplimentada en su caso, en sobre cerrado).
 - Voto electrónico (los electores cumplimentan una papeleta electoral informatizada y votan en una terminal conectada con una red informática).
 - Voto mediante representante (el elector impedido para desplazarse a la oficina electoral tiene la posibilidad de apoderar a alguien que vota en su lugar).
- ▶ Campañas informativas para explicar cómo votar y para estimular a la población en su conjunto a inscribirse en los censos electorales y a votar.
 - ▶ Campañas de información centradas en determinados grupos de población también pueden ser una opción adecuada.
 - ▶ Examinar los procedimientos de selección de los candidatos a las funciones electivas locales y verificar, por ejemplo hacer participar a los electores en el proceso de selección de los candidatos, por ejemplo,
 - introduciendo la posibilidad de presentar listas independientes o candidaturas individuales, o
 - dejando a los electores la posibilidad de dar uno o varios votos preferenciales.

Sendero 5: Mecanismos de democracia directa

A los mecanismos de este sendero pueden acceder una gran parte de la población, en algunos casos todos los/las ciudadanos, en otros la gran mayoría. Estos mecanismos pretenden en su conjunto que todos los/las miembros de la comunidad local participen directamente en la toma de decisiones y/o el intercambio de informaciones y la expresión de opiniones. Existen tres tipos:

- ▶ referéndums y mecanismos afines: reglamentados en muchos casos por leyes, que también restringen el acceso a esto/estas ciudadanas que tienen el derecho de participar en las elecciones locales,
- ▶ asambleas en que pueden participar, en muchos casos, todos los/las vecinos de una zona geográfica y
- ▶ algunos usos de páginas web interactivas abiertas para todos y todas¹⁵⁵

Referéndum:

“Mecanismo consistente en someter al veredicto de la comunidad local un proyecto o una decisión. Según los casos, el procedimiento del referéndum es iniciado bien por los órganos locales (o un cierto número de representantes electos), bien por los/las mismas ciudadanas (sobre la base de una petición o una iniciativa legislativa popular) presentada por un número mínimo de residentes o de electores. Hay que distinguir el *Referéndum consultivo*, cuyo resultado no produce efectos vinculantes para los órganos locales, del *Referéndum decisional*, cuyo resultado vincula a los gobiernos locales”.¹⁵⁶

Consulta popular:¹⁵⁷

El Ayuntamiento puede someter a la consulta de los/las ciudadanas los asuntos de competencia municipal que tengan especial importancia para los intereses de la población, excepto lo relativo a las

¹⁵⁵ Font, 2004: 7

¹⁵⁶ Consejo de Europa, 2002: 20

¹⁵⁷ FEMP, 2002: 8

Finanzas Locales. La iniciativa de la propuesta de consulta corresponde a los/las ciudadanas del municipio inscritas en el censo electoral o al ayuntamiento.

Propuesta, Iniciativa popular o ciudadana, Petición:

Se trata, en todos los casos, de un derecho individual o colectivo de interpelar al órgano competente de la entidad local. En general, el primer mecanismo tiene la obligación de examinar la cuestión que se le somete y de responder, aunque no está obligado a adoptar una resolución favorable.¹⁵⁸

Propuesta:

Abierto a todos los/las ciudadanas que pueden dirigirse a cualquier autoridad u órgano municipal para elevar propuestas de actuación, comentarios o sugerencias en materias de competencia municipal o de interés local. La propuesta puede ser presentada individual o colectivamente. La administración local debe estudiar el contenido de la propuesta e informar por escrito a la parte proponente sobre el curso que se le da en el plazo máximo de un mes.¹⁵⁹

Iniciativa popular:

Instrumento que genera un derecho de propuesta atribuida a los ciudadanos para suscitar, en su caso, una decisión del órgano deliberante. La iniciativa popular puede adoptar la forma de una propuesta hecha en términos generales o de un proyecto redactado en todos sus aspectos. Se inicia por un número mínimo de titulares del derecho. Los efectos jurídicos del resultado del escrutinio pueden variar según los casos.¹⁶⁰

Iniciativa ciudadana:

Es aquella forma de participación mediante la cual los/las ciudadanas proponen al Ayuntamiento que lleve a cabo una determinada actuación o actividad de competencia municipal, de interés público y sin generación de beneficios, y aporten medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal para conseguirlo. Cualquier persona o colectivo de personas, mediante entidades o asociaciones, puede plantear una iniciativa ciudadana.¹⁶¹

Petición:

Todos los/las ciudadanas tienen el derecho de dirigirse a cualquier autoridad u órgano municipal para solicitar información o aclaraciones sobre las actuaciones del Ayuntamiento. La petición puede ser presentada individual o colectivamente. No está regulada por un procedimiento específico y debe ser atendida en el plazo máximo de un mes.¹⁶²

Asambleas de ciudadanos/as (o reunión pública):¹⁶³

Es una asamblea abierta a los/las ciudadanas electores o a todos los/las vecinos de una entidad local, dependiente de los reglamentos "in situ". Es convocada por la autoridad local o a petición de los/las ciudadanas. Permite obtener el punto de vista de la población sobre cuestiones determinadas o facilitar el debate sobre las principales opciones contempladas por un servicio específico, un proyecto o una política. Su papel puede ser simplemente consultivo o bien decisorio. En algunos casos, la asamblea de ciudadanos es el órgano deliberante de la comunidad, en el marco de un sistema de democracia directa en el nivel local.¹⁶⁴ Según Font es este mecanismo una realidad existente pero muy minoritaria a nivel local. Su cualidad especial es, que en estas reuniones abiertas se establece un diálogo directo entre los/las ciudadanas y las autoridades locales.

Páginas web interactivas (o Teledemocracia):

Permiten a todos los/las ciudadanas dirigir mensajes electrónicos sobre cuestiones referentes a la vida

¹⁵⁸ Consejo de Europa, 2002: 19

¹⁵⁹ FEMP, 2002: 7

¹⁶⁰ Consejo de Europa, 2002: 19

¹⁶¹ FEMP, 2002: 8

¹⁶² FEMP, 2002: 7

¹⁶³ Consejo de Europa, 2002: 20

¹⁶⁴ Font, 2004: 7

local o a los servicios de los que son responsables las autoridades locales, así como recibir respuestas, y abrir un diálogo. Estas iniciativas difieren, pues, sustancialmente de la simple oferta de informaciones".¹⁶⁵ Son hasta hoy en día "muy escasos los usos realizados como instrumento para conocer la voluntad de la ciudadanía".¹⁶⁶

Sendero 6: Formas de participación no oficialmente establecidas

Las formas de participar en el espacio público y político en este sendero son accesible para todos los/las ciudadanas de una comunidad, independientemente de su nacionalidad. Pueden participar personas inmigrantes con y sin papeles, aunque se supone que el último grupo va a tener más precaución en el uso de algunas formas.

Estos mecanismos no son en el primer lugar oficialmente establecidas por las autoridades locales y/o otras agrupaciones que intentan fomentar la participación ciudadana. Con estas formas los/las ciudadanas pueden tanto expresar opiniones políticas de manera individual, espontánea y/o demostrativa, como organizarse independientemente de las estructuras institucionales, para defender sus intereses políticos, sociales y culturales. Listamos algunos de estas formas, que ya son usadas desde hace mucho tiempo en las sociedades democráticas. Los hemos ordenado según Buse y otros, que han analizado el grado de la realización de la participación en estas formas:¹⁶⁷

Participación receptiva-comunicativa, por ejemplo, en manifestaciones, reuniones de partidos políticos, plenos municipales, consejos territoriales o sectoriales, audiencias públicas o sesiones de preguntas y respuestas (organizadas por las autoridades públicas), asambleas.¹⁶⁸

Participación individual y activa (no pública) como cartas a los políticos y técnicos, contactos personales con agentes de la administración, contactos personales con políticos.

Participación colectiva y activa (pública) como colaboración como miembro de un partido político, colaboración en una iniciativa ciudadana, cartas al director.

Participación colectiva y demostrativa como manifestaciones callejeras, huelgas, acciones de boicot.

Queremos destacar la participación en las **asociaciones** u **organizaciones** formadas por los/las ciudadanas. Es una forma de la participación colectiva y activa que tiene dos perspectivas:

1. Desde la organización en sí y sus representantes, que participan en los procesos políticos a través de los mecanismos en los caminos explicados anteriormente, y que influyen directamente sobre sus actividades en el espacio público.
2. Desde la perspectiva de los individuos, que son miembros en estas asociaciones, que tienen un camino, una posibilidad participativa más, tomando parte en los procesos de decisión dentro de las asociaciones y/o en las actividades dirigidas y realizadas en el espacio público y político. Así pueden tanto modificar su entorno como vivir experiencias participativas y "aprender" a participar políticamente. Existen asociaciones en todos los ámbitos posibles como políticas, sociales, económicos, culturales, religiosos y, especialmente para inmigrantes: las que trabajan a favor de los/las inmigrantes, las asociaciones de inmigrantes y también las organizaciones de compatriotas.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Consejo de Europa, 2002: 20

¹⁶⁸ véase también FEMP, 2002: 9, Consejo de Europa, 2002: 21, Pindado, 2000 (b): 43

¹⁶⁶ Font, 2004: 8

¹⁶⁹ Véase la séptima ruta.

¹⁶⁷ véase Buse, 1977: 202

Un mecanismo especial para el colectivo de los/las inmigrantes son los **Parlamentos de Trabajadores Migrantes**: Formados sólo por los representantes de los colectivos de inmigrantes para organizar sus intereses y promover la implantación de las políticas independientemente de las estructuras institucionales oficiales. Sus representantes pueden oficiar como interlocutores reconocidos por las autoridades locales.¹⁷⁰

Sendero 7: Otros Mecanismos

En este sendero listamos mecanismos que:

- ▶ expresan la visión que tienen las autoridades locales de los/las ciudadanas
- ▶ o no se puede encasillar claramente en uno de los caminos anteriores.

Mecanismos basados en el ciudadano como usuario/cliente:

Aquí los/las ciudadanas están consultadas en su función de contribuyentes y usuarios de los servicios públicos. El objetivo es la evaluación de servicios públicos. "Se trata de escuchar la voz de los usuarios ...y utilizarla para mejorar la calidad en la prestación de (dichos) servicios. Se han combinado el uso de instrumentos de quejas y sugerencias por parte de los usuarios, con el uso de técnicas clásicas de investigación de mercados".¹⁷¹ Unos mecanismos tratan al ciudadano como objeto de investigación. De acuerdo con Colino y del Pino decimos que este tipo de mecanismos no se puede considerar como una "auténtica participación."¹⁷² Otros mecanismos en este grupo conceden un papel más activo a los/las ciudadanas hasta la gestión de los servicios. Listamos los mecanismos como sigue:

Encuestas de opinión o de satisfacción:

Puede tratarse de iniciativas puntuales o regulares, dirigidas bien a servicios específicos, bien al conjunto de las prestaciones ofrecidas por las autoridades locales. Las encuestas pueden desarrollarse de diversas maneras (por ejemplo, por correo o puerta a puerta) y afectar a toda la población local o solamente a un grupo determinado de ciudadanos o de usuarios de los servicios afectados.¹⁷³

Comités de usuarios de los servicios:

que debaten cuestiones vinculadas al desarrollo de un servicio determinado.¹⁷⁴

(Co-) Gestión de servicios por los usuarios:

En las iniciativas de este tipo, los ciudadanos tienen el control directo de la gestión de los servicios afectados y de los recursos correspondientes. Estas iniciativas funcionan generalmente mediante un consejo ejecutivo elegido por el conjunto de los usuarios. Fórmula más radical y proporciona a los ciudadanos un control directo de la gestión de servicios.¹⁷⁵

Mecanismos en que los/las ciudadanos son objetos de investigación:

Son mecanismos parecidos con algunos de los anteriores en los que tratan a los/las ciudadanos más bien como objetos de investigación. Su ámbito del uso es más amplio y puede extenderse a todo el municipio.

Sondeos de opinión:¹⁷⁶

Se trata de un mecanismo sobre la base aleatoria utilizada para determinar los puntos de vista de los

¹⁷⁰ véase también el "Parlamento de los Extranjeros" en el sendero 1 y la quinta ruta sobre la participación de los/las inmigrantes en Europa.

¹⁷¹ Font, 2004: 9

¹⁷² Colino y del Pino, 2003 (b): 15

¹⁷³ Consejo de Europa, 2002: 19, FEMP, 2002: 6

¹⁷⁴ Consejo de Europa, 2002: 18

¹⁷⁵ Colino y del Pino, 2003 (b): 20, Consejo de Europa, 2002: 14

¹⁷⁶ Consejo de Europa, 2002: 21, FEMP, 2002: 6

ciudadanos sobre cuestiones determinadas, que se realizan a una muestra de ciudadanos representativa de los diferentes grupos sociales de la comunidad. Un sondeo de opinión clásico permite conocer las reacciones espontáneas de los ciudadanos.

Sondeos de opinión deliberativo:

Es un caso particular del *Sondeo de opinión clásico*. La diferencia consta en posibilitar a los participantes tener un debate. Son utilizados para comparar las reacciones de un grupo de ciudadanos antes y después de una discusión del tema tratado.

La mediación:

“Se trata de cuestiones donde el rol de la administración local puede ser menos protagónico y lo fundamental es conseguir que un grupo de actores (privados o, a veces, públicos y privados) sean capaces de acercar sus posiciones y ponerse de acuerdo alrededor de determinados temas con la ayuda de un mediador externo”.¹⁷⁷

Participación en la planificación estratégica:

Este mecanismo ofrece a los/las ciudadanas la posibilidad de intervenir en las **diferentes etapas del proceso de decisión** referente a la planificación local y, en general, en las decisiones estratégicas. El proceso está dividido en varias etapas como programación, elaboración de proyectos y variantes, aplicación, planificación presupuestaria y financiera. Cada fase de la planificación es ilustrada con una documentación adecuada y fácilmente accesible al público.¹⁷⁸

Planificación Abogadil:

Un “abogado planificador” utiliza sus conocimientos para defender los intereses de los grupos no privilegiados frente a la administración municipal, además les habilita para la “autoayuda”.¹⁷⁹

Al final la perspectiva extranjera

Como hemos visto en los *senderos* anteriores, se pueden usar muchos mecanismos y formas para participar en los procesos políticos. También parece claro que el acceso a muchos mecanismos exige un planteamiento mucho más profundo, de lo que en este documento se ha realizado. Queremos afirmar que los/las inmigrantes no comunitarias (y especialmente aquellos que no tienen “papeles”) pueden usar solamente una parte de los mecanismos:

- ▶ En el *sendero 1* a través de sus asociaciones. Un análisis profundo de algunos mecanismos en este sendero se encuentran en la *quinta ruta* y particularmente en el *camino 7*.
- ▶ En los *senderos 2 y 3* con la misma facilidad que los/las ciudadanas autóctonas, pero se limita a grupos pequeños.
- ▶ En el *sendero 4* en algunos, dependiendo de la dimensión de la participación. Los derechos de decisión quedan reservados para los/las autóctonas y/o comunitarias.

¹⁷⁷ Font, 2004: 9

¹⁷⁸ Consejo de Europa, 2002: 28

¹⁷⁹ Friedmann y Llorens, 2002: 4-5

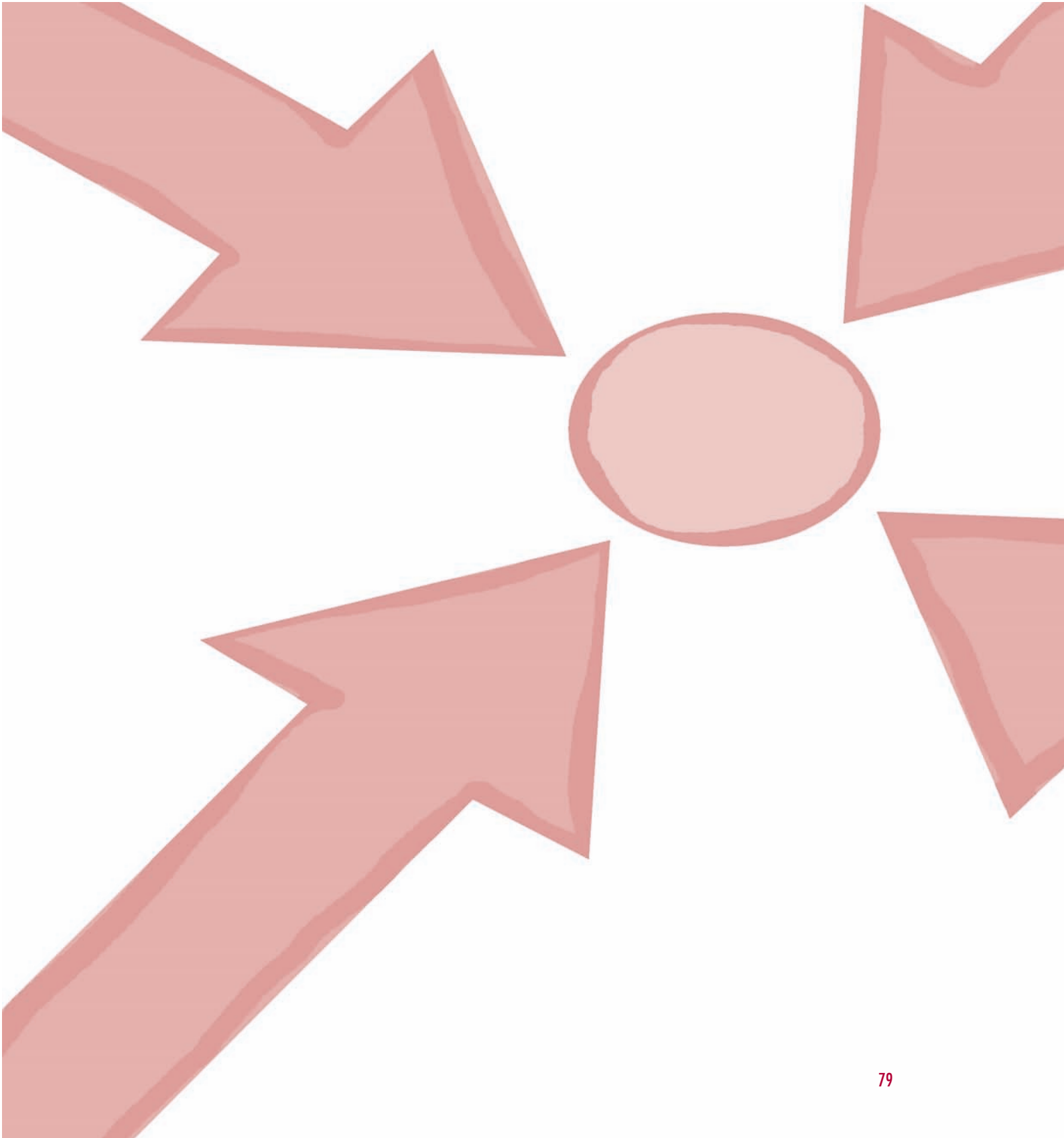
- ▶ En el *sendero 5* los/las inmigrantes no comunitarias pueden participar solamente sobre contactos personales y/o mediante las asociaciones, intentando influir en la selección de los/las candidatas de las elecciones. Un análisis sobre estas posibilidades se encuentra en la *quinta ruta*, específicamente en el *camino 1*.
- ▶ El *sendero 6* es abierto para todos los/las inmigrantes aunque parece claro que los inmigrantes "sin papeles" no puedan usar algunos sin pensar en vivir una opresión oficial.
- ▶ El *sendero 7* es también principalmente abierto para ellos, sin embargo el ofrecimiento depende de la voluntad de las autoridades locales. La dimensión de la participación es reducida y se limita a un ámbito determinado. Parece interesante la "planificación abogadil" para el colectivo de los/las inmigrantes.

Este mapa de los *senderos* posibles sirve para orientarse mejor en la realidad participativa en los municipios. Creemos que es necesaria la experimentación y las modificaciones, además de una mayor posibilidad especialmente para los/las inmigrantes no comunitarias. Algunos de estos planteamientos profundizamos en la *quinta* y la *séptima ruta*.

Al final de esta ruta teórica, que nos ha permitido incursionar en distintos planteamientos y mecanismos de la participación ciudadana en el nivel local, sólo nos queda decir, que es a través de la realización concreta de los procesos participativos en la práctica política en cada municipio, que se resuelve su relevancia. La práctica política, las experiencias en cada lugar, son la base. A partir de ellas, se pueden describir, desarrollar e incrementar la participación ciudadana, y es por medio de los procesos comunicativos entre la teoría y la praxis, que se pueden mejorar los planteamientos teóricos.

Esperamos, que esta *ruta teórica* sirva para orientar mejor la práctica y los caminos que permiten llevar a cabo la participación ciudadana. Cerramos con el saludo de los/las peregrinas en el Camino de Santiago:

“¡Buen Camino!”



Cuarta Ruta:

Etapas de la política europea frente a la inmigración

En esta *ruta* describimos las etapas de la política europea frente a la inmigración con los “Inicios de la cooperación intergubernamental” en el año 1975 hasta la actualidad.¹⁸⁰ Así abordamos el marco europeo de la integración de los/las inmigrantes y de su participación política.

Desde 1950 Europa no ha dejado de ser receptor de inmigración y actualmente residen 11 millones de inmigrantes regularizados, y se estima que varios millones más de ilegales en la Unión Europea. El comportamiento migratorio en los países miembros es heterogéneo. Leticia Delgado Godoy (2000) distingue entre:

- ▶ la **zona norte** (Irlanda, Reino Unido, Finlandia y Suecia) que ha sido muy dinámica en cuanto a movimientos migratorios,
- ▶ la **zona central** (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria) que es el principal foco de atracción de la inmigración que se dirige a Europa y
- ▶ la **zona mediterránea** (Italia, España, Portugal y Grecia) que ha experimentado un cambio radical, dado que ha pasado de ser proveedora de emigrantes de la zona central a ser receptora de inmigrantes procedentes en su mayoría del norte de África.

A lo largo de los noventa se detectan las siguientes tendencias: la leve disminución de la inmigración legal, Europol afirma que cada año entran más de 500.000 irregulares; la diversificación de los países de origen de los/las inmigrantes; la disminución en el número de solicitantes de asilo a partir de 1994; la reagrupación familiar como la categoría más significativa de inmigración; el aumento en el número de trabajadores extranjeros; la consolidación de la participación de la mujer inmigrante en el mercado de trabajo; el creciente número de inmigrantes en el sector servicios; y el incremento en el autoempleo extranjero. En 1997 el 50% de los/las inmigrantes en la UE procedían de países de Europa central y oriental (sobre todo de la antigua Yugoslavia), la antigua Unión Soviética y Turquía; a continuación figuraban los países del Magreb con un 17%.¹⁸¹

Frente a estos hechos migratorios el trato político de la inmigración por parte de Europa se puede dividir según Ricard Zapata-Barrero, en cuatro etapas:¹⁸²

- 1) Inicios de la cooperación intergubernamental (1975-1986).
- 2) Acta Única (1986-1992).
- 3) Tratado de Maastricht y Convenio de aplicación de Schengen (1992-1997).
- 4) Tratado de Amsterdam (1997-actualidad).

¹⁸⁰ Esta ruta es parte de la Investigación inicial, que realizó Heidi Strohmayer. La investigación finalizó en el 2002. La Información y los datos se refieren a esta fecha.

¹⁸¹ Leticia Delgado Godoy, 2002: *La inmigración en Europa: realidades y políticas*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 02-18, Universidad Rey Juan Carlos.

¹⁸² Ricard Zapata-Barrero, 2001: *Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración*. Profesor Titular de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Etapa 1:**Inicios de la cooperación intergubernamental (1975-1986)**

A partir de 1975 se va implantando paulatinamente la colaboración en el ámbito de la inmigración. Se constituye, por ejemplo, el denominado Grupo de Trevi, integrado por los entonces nueve ministros de Interior (Alemania, Italia, Francia, Benelux, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca) con el objetivo de coordinar esfuerzos contra el terrorismo y la cooperación judicial y policial, creando subgrupos de trabajo. En sus inicios, la percepción de la inmigración como problema fue estrictamente policial y de seguridad.

Etapa 2:**Acta Única (1986-1992)**

Según el artículo 8A del Acta (recogido en el artículo 7A de Maastricht y el artículo 14 de Amsterdam), se da un reconocimiento institucional a la libertad de circulación de los/las ciudadanos como una de las condiciones principales del mercado único. Se constituye, entre otros, un grupo ad hoc sobre inmigración en 1986, integrado por los ministros responsables de la inmigración que se ocupa principalmente de la cooperación judicial, penal y civil.

En esta dinámica se establecen dos convenios en 1990: el Convenio de Dublín y el Convenio de aplicación de Schengen. El primero establece la determinación del Estado responsable de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros; el segundo tenía ya sus raíces en el Acuerdo de Schengen de 1985, y potencia, entre otras cosas, la creación de nuevas estructuras operativas para garantizar la cooperación policial y aduanera, y proporcionar así una seguridad a la libertad de circulación de los/las ciudadanos comunitarios.

Etapa 3:**Tratado de Maastricht y Convenio de aplicación de Schengen (1992-1997)**

Con el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht (1992) se crean dos motores para cada dimensión del proceso de construcción de la Unión: el motor del euro para la dimensión económica y el motor de la ciudadanía europea.

El Tratado de Maastricht crea la ciudadanía europea estableciendo que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro». Los contenidos de esta ciudadanía quedan definidos por la titularidad de unos derechos: los/las ciudadanos de la Unión tienen derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estado miembros; además tendrán derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, y lo mismo se plantea respecto a las elecciones al Parlamento Europeo. A estos derechos de ciudadanía se añaden explícitamente tres aspectos más: la posibilidad de acogerse, en el territorio de un tercer país, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y la posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo europeo.¹⁸³

¹⁸³ En el Informe Tindemans de 1975 se habla ya de una «Europa de los ciudadanos», y a partir de ahí, las instituciones europeas irán dando forma a esa idea; en 1988 hay una Comunicación de la Comisión sobre una «Europa de los ciudadanos», con la que se intenta avanzar dando contenidos a esa ciudadanía (se habla de la identidad europea, de los símbolos, etc.). Miguel Pajares, 2000: *La inmigración y el asilo en el año 2000*, [www.imsemigración.upco.es].

La inmigración (el acceso, la circulación, la estancia, sus irregularidades en la residencia y en el trabajo) está incluida en un listado junto con la política de asilo, las normas para el cruce de fronteras, la lucha contra la toxicomanía, el fraude internacional, la cooperación aduanera, judicial, penal y civil en la lucha contra el terrorismo, etc.).

Para conseguir de facto la libertad de circulación de las personas comunitarias se hacía necesaria la supresión gradual de los controles de las fronteras internas y con ella la construcción institucional estereotipada del inmigrante como potencial delincuente.

A partir de Maastricht el principio de no discriminación, como guía para establecer la libertad de circulación de las personas, solamente afecta a los/las ciudadanas de los Estados miembros, pero no al resto de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.

Etapa 4:

Tratado de Amsterdam (1997-2002)

La nueva estructuración de la UE introduce tres novedades: la integración como política común de las materias relativas a la inmigración y el asilo; la incorporación de un nuevo objetivo, un espacio de libertad, justicia y seguridad, y la confirmación de la ciudadanía europea. Con el Tratado de Amsterdam (TA) se conectan las medidas comunes sobre inmigración (y asilo), manteniéndolas como política de control de las fronteras externas y de la inmigración ilegal.

La inmigración es percibida como un componente que amenaza dicho espacio, bajo una lógica de miedo, proteccionista, excluyente, de custodia de las fronteras.

Con el Tratado de Amsterdam a los/las ciudadanas europeos se les concede el derecho a la información (referido a los documentos de las instituciones europeas), derechos de los consumidores (la Comunidad asume responsabilidades al respecto) y se avanza en la definición de los derechos fundamentales.¹⁸⁴

Por otra parte, la política europea frente a la inmigración se puede describir también como la obligación a actuar en los países limítrofes con las fronteras europeas. Los estados europeos, para reforzar su aislamiento, han firmado tratados de readmisión con los países de su entorno como Polonia, Marruecos o la República Checa, es decir, acuerdos por medio de los cuales estos países deben readmitir a los/las inmigrados ilegales que han transitado por ellos para entrar en la Unión Europea.

Incluso los países que no pertenecen a la Unión Europea se van apuntando a estas políticas. El gobierno polaco impuso en 1997 el visado para los que vinieran del este para poder controlar el tránsito de personas, reducir su creciente inmigración y anotarse un punto por buena conducta ante la Unión Europea.¹⁸⁵

A partir de estos derechos básicos de participación que incluyen al extranjero comunitario y excluyen al extranjero no comunitario, nos vamos a centrar en la cuestión de la participación política directa en cada país europeo. Aspecto que se analiza en la siguiente *ruta*.

¹⁸⁴ Pajares, 2000: 149

¹⁸⁵ Juan David Sempere Souvannavong, *Las migraciones en el mediterráneo occidental. Artículos Atlasado Geografía y Turismo, IVEH*

Quinta Ruta:

La participación política de los/las inmigrantes en Europa

En esta *quinta ruta* viajamos por 16 países europeos y describimos las posibilidades que tienen los/las inmigrantes para participar políticamente. Comparamos, analizamos y planteamos en profundidad los mecanismos participativos que hemos encontrado en este viaje. Nuevamente a través de caminos organizamos la información.

En el **camino 1** explicamos tanto la participación directa a través de los mecanismos de la democracia representativa, como la posibilidades de conseguir los derechos políticos y la doble ciudadanía.

En el **camino 2** esbozamos de manera general la participación ciudadana a través de distintos mecanismos participativos y nos centramos en los "comités consultivos".

En el **camino 3** describimos los comités consultivos que se ha institucionalizado a partir de los años 60 en los países Francia, Bélgica, Inglaterra y Suiza.

En el **camino 4** explicamos más en detalle el desarrollo de dichos mecanismos en Alemania. El modelo del comité consultivo a nivel local introducido a partir de 1972 en este país, nos va a servir como referencia en cuanto a las experiencias, ventajas, carencias y problemáticas de este tipo de estructura de participación.

En el **camino 5** describimos los comités consultivos institucionalizado a partir de los años 90 en Austria, España, Luxemburgo, Portugal, Italia y Grecia.

En el **camino 6** describimos la participación política en los países Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos y Suecia, destacando el derecho de voto para inmigrantes no comunitarios.

En el **camino 7** analizamos y evaluamos las experiencias que hemos encontrado en los distintos países. Diferenciamos dos tipos de los comités consultivos: el tipo "parlamento extranjero" y el tipo "comisión municipal". Planteamos sus ventajas y desventajas y llegamos finalmente a la conclusión que los comités consultivos tienen su justificación siempre que no permanezcan aisladas de la política municipal y de otros mecanismos participativas.

Al fin de esta ruta, se proponen en el **camino 8** tres modelos, en los cuales se muestra como se pueden vincular los comités consultivos al espacio político de los municipios.

Empezamos esta *ruta* con algunos planteamientos generales:

En la Conferencia de Estrasburgo (Resolución 85) de 1976, se tiene en cuenta que los/las trabajadoras inmigrantes no tienen los mismos derechos cívicos y políticos que los/las autóctonas. Se promueve el elaborar un estudio sobre las posibilidades de participación de los inmigrantes.

En 1992 la Convención del Consejo Europeo constata que la ciudadanía de los residentes es una característica de las sociedades europeas y proclama la necesidad de mejorar la integración de los/las residentes extranjeras a nivel local, con el fin de que puedan participar en los asuntos públicos.

A pesar de estas declaraciones, la participación política y social de los/las inmigrantes queda limitada por los derechos jurídicos concedidos por cada país europeo. De esta manera, no sólo se trata de extranjeros comunitarios y no comunitarios, sino también de extranjeros legales e ilegales, extranjeros con y sin permiso de residencia y trabajo, extranjeros de contingente y refugiados.

Paralelamente a estos marcos condicionantes las posibilidades de participación política y social de los/las extranjeras en cada país europeo se circunscriben al ámbito municipal, provincial y estatal en sus contextos políticos, históricos y tradicionales.¹⁸⁶

Los distintos contextos nacionales definen los derechos básicos de la ciudadanía a nivel jurídico, político, social y cultural en cada país.

- ▶ Jurídico y político: este aspecto está relacionado con la cuestión básica de si los/las inmigrantes y minorías étnicas tienen otros derechos y obligaciones que los/las autóctonas en cuanto a la participación política y social. También incluye la cuestión sobre la oportunidad de poder nacionalizarse para tener acceso al sistema político con sus derechos y obligaciones de ciudadanía (derecho de voto, doble ciudadanía, etc.).
- ▶ Derechos sociales y económicos: Este aspecto se refiere a los derechos sociales y económicos independientemente de la cuestión jurídica y política de la ciudadanía. Incluye los derechos de poder trabajar o no y sus oportunidades de poder consultar las instituciones de trabajo como los nativos. También incluye los beneficios que pueda obtener un/una trabajadora inmigrante (paro, vivienda, asistencia social,...).
- ▶ Derechos culturales y religiosos: Se trata de la oportunidad de organizar y manifestar sus propias identidades culturales y religiosas.

Los aspectos del derecho arriba mencionados condicionan la integración y la participación política, social y cultural. Si diferenciamos podemos analizar cómo un aspecto del derecho o participación influye sobre los otros. Con todo, el haber adquirido derechos políticos y jurídicos no garantiza al inmigrante el obtener automáticamente los demás derechos.¹⁸⁷ En esta ruta vamos entonces a considerar el derecho de voto y la posibilidad de nacionalizarse como participación política directa, entendida para cada ciudadano comunitario o no comunitario por igual.

El marco político de la inmigración presenta una dificultad añadida ya que se desarrolla esta política a nivel estatal y europeo mientras que son las instancias municipales de las ciudades las que constituyen el polo de atracción para los inmigrantes.

¹⁸⁶ Estas diferencias desembocan también en el uso de términos específicos: en Alemania se habla del 'extranjero', en Francia se utiliza el término 'inmigrante', mientras que los ingleses suelen definir esta parte de la población como 'minorías étnicas'. Nosotros seguimos usando en esta ruta el término "inmigrante" para extranjeras que viven en el país de acogida. De la misma manera se utilizan distintos términos para describir la política de participación, integración, inserción o el concepto de multiculturalismo. Rinus Penninx, 1998: *European cities and their citizens: problem, challenge, opportunity?* Introductory lecture of the Conference Ethnic Minorities and Local Government in Amsterdam, 22 y 23 de enero 1998

¹⁸⁷ El ejemplo de la 2ª generación de inmigrantes en Francia muestra que tener la ciudadanía no garantiza la igualdad de derechos ni en el sistema político ni en el aspecto socio-económico y cultural. Por otro lado, los inmigrantes que no puedan adquirir los derechos políticos de la ciudadanía, tienen la oportunidad de participar en algunos derechos sociales o culturales. Así lo muestra el ejemplo de los inmigrantes musulmanes en los Países Bajos. Véase: Rinus Penninx, 1998: 4

Partiendo de lo anterior, esta *ruta* va a dar entonces una vista panorámica sobre:

- ▶ La participación directa (mediante los mecanismos de la democracia representativa, derecho de voto) y la doble ciudadanía en los países europeos.
- ▶ La participación ciudadana, a través de diversos mecanismos participativos, siendo el tipo de institución más común el comité consultivo de inmigrantes.

El derecho de voto para los/las residentes comunitarios y no comunitarios **Camino 1**

Antes de la implantación de la Directiva Europea ¹⁸⁸ sobre el derecho de voto para todos los miembros comunitarios en 1994, las posibilidades de participar en las elecciones para los/las extranjeras comunitarias y no comunitarias se describen, según Günter W. Dill y Marcos Francisco Massó Garrote, de la siguiente manera:¹⁸⁹

El siguiente cuadro comparativo (*ver página siguiente*) refleja sistemáticamente el derecho de voto con las condiciones de residencia mínima y el tipo de elecciones, la posibilidad de la doble ciudadanía sin perder la nacionalidad de origen y la implantación de los cuerpos consultivos para los 15 países europeos, Noruega y Suiza.

Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Austria:

- El derecho de voto está limitado sólo a los/las ciudadanas nacionales.
 - ▶ En 1990, el tribunal constitucional federal de **Alemania** bloqueó el derecho al voto para los/las inmigrantes cuando los Länder de Hamburgo y de Schleswig-Holstein habían adoptado el derecho de voto activo y pasivo para los/las extranjeras a nivel local.
 - ▶ En 1994, **Italia** ratificó el artículo A y B de la convención de Estrasburgo sobre la participación de los/las extranjeras en la vida pública a nivel local. En consecuencia, los/las inmigrantes tienen el derecho de libre expresión, de reunión, de asociación y de representación en órganos de consulta pero no tienen el derecho de voto activo o pasivo en las elecciones locales.¹⁹⁰

España, Portugal, Inglaterra:

- El derecho de voto para extranjeros está limitado a grupos específicos por razones históricas (p.ej.: Inglaterra en el caso de los/las irlandesas y los miembros de la Commonwealth) o por razones de reciprocidad en el caso de España y Portugal.
 - ▶ **España:** La Constitución española de 1978 en su artículo 13.2 reconoce los derechos políticos de los/las extranjeras, limitados a las elecciones locales, tanto activa como pasivamente y bajo el criterio de la reciprocidad. Ello ha permitido por tratados bilaterales suscritos con Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia la participación de los/las extranjeras de estos países en las elecciones locales de mayo de 1995. A los/las ciudadanas de Argentina (1998), Chile (1990) y Uruguay (1994) sólo se les concede el derecho de voto activo.
 - ▶ **Portugal** concede el derecho de voto con reciprocidad a los países lusófonos como es el

¹⁸⁸ Tratado de la Unión, artículo 8.B; Directiva 94/80

¹⁸⁹ Günter W.Dill, 1999, pág. 39; Marcos Francisco Massó Garrote, 1997: *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Editorial COLEX, Madrid, pág. 23

¹⁹⁰ María Marta Farfan, *La participation politique et social des immigrés en Italie: une expérience personnelle*, en: *Conseil d'Europe, 1999: La participation politique es sociale des immigrés á travers des mécanisme de consultation, Estrasburgo, Addenda, páginas 5-11*

Las condiciones políticas para extranjeros el derecho de voto y la doble ciudadanía (Julio de 2003)

CN – Consejo Nordico (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), UE - Unión Europea, A - ni CN, ni UE.

PAÍS	UE**	Derecho de voto para no comunitarios	Condiciones de residencia mínima	Tipo de elecciones	Doble ciudadanía	Comités consultivos
Alemania	**	En proyecto	/	/	No	Desde 1972
Bélgica	**	En proyecto	/	/	Si	1963/1998
Francia	**	En proyecto	/	/	Si	1985/1992
Grecia	**	No	/	/	No	No
Italia	**	No	/	/	No	No
Luxemburgo	**	No	/	/	No	Desde 1997
Austria	**	Si (Wien 2003)	A-5 años	Locales	No	Desde 1996
España	**	Si (Reciprocidad)	A-10/5 años	Locales	Reciprocidad	1997
Inglaterra	**	Commonwealth (d. 1948)	6 meses	Todas las elecciones		Si
Portugal	**	Si (Reciprocidad)				Desde 1993
Dinamarca	**	Si	A-3 años (1981)	Locales y regionales	No	Desde 1999
Finlandia	**	Si	A-4 años (1996) 2 años (CN y UE)	Locales y regionales	No	Desde 1998
Irlanda	**	Si (desde 1963)	6 meses (1963)	Locales		No
Países Bajos	**	Si	A-5 años (1986)	Locales y regionales	1992-1997	Solo Estatal
Suecia	**	Si	A-3 años (1975)	Locales y regionales		Si
Noruega		Si	A-3 años (1982)		No	Si (Estatal)
Suiza		Según Cantón	5/10 años	Locales y regionales		Si

caso de Brasil.

- ▶ **Inglaterra:** durante el periodo de inmigración de los 50 y 60 los/las inmigrantes de la Commonwealth y los/las ciudadanas residentes de Holanda, de los países nórdicos y de Suiza gozaron de los mismos derechos que los/las ciudadanas británicas. El 75% de los pertenecientes a minorías étnicas están nacionalizados o naturalizados con plenitud de derecho de voto: los/las ciudadanas de la Commonwealth (Gran Bretaña, Irlanda, Canadá, Terranova, Australia, Africa del Sur, Nueva Zelanda) tienen el derecho de voto en todas las elecciones, sean locales o nacionales y el derecho a votar en elecciones locales se extiende a los/las ciudadanas de Holanda, Dinamarca, Suiza, Suecia Noruega y Finlandia con residencia estable en Gran Bretaña. Con el incremento de la inmigración y sobre todo a partir de 1990, la política de inmigración y de los/las refugiadas se ha vuelto más rigurosa con el objetivo de desanimar a nuevos inmigrantes. No obstante, la población de Londres se compone de un 25% de la minoría étnica.

Dinamarca, Irlanda, Suecia y los Países Bajos:

· El derecho activo y pasivo para todos los extranjeros residentes por lo menos desde hace 3 años (Dinamarca), 5 años (Los Países Bajos) y 6 meses (Irlanda).

- ▶ En **Dinamarca** se aprobó el derecho de voto en las elecciones locales en 1977 para nacionales de los países nórdicos y fue en 1981 cuando se hizo extensivo a todos los extranjeros con tres años de residencia.
- ▶ **Irlanda**, en 1963, reconoce a todos los extranjeros con al menos 6 meses de residencia en el país, la posibilidad de ser electores y elegibles en las elecciones municipales.
- ▶ En **Suecia**, el Parlamento aprobó, en 1975, el derecho de voto activo y pasivo a los residentes extranjeros en elecciones locales y regionales, a partir de los tres años de residencia.
- ▶ En los **Países Bajos** entró en vigor en 1985 el derecho de voto en elecciones locales para los extranjeros con cinco años de residencia. Rotterdam había constituido submunicipalidades en 1978 y concedió derecho de voto a los/las inmigrantes en ellos en el año 1981. Los inmigrantes podían votar y ser elegidos para todos los cargos submunicipales y en 1986, cinco años más tarde, para todos los cargos municipales. Los únicos requisitos eran haber residido cinco años en el país y no haber cometido un delito grave.¹⁹¹
- ▶ En **Suiza** el derecho de voto activo y pasivo de los extranjeros en elecciones locales depende de los cantones. Neuchatel fue el primer cantón que estableció este derecho a partir de 1849 (salvo el período de 1861 a 1874).¹⁹² A principios de los noventa Suiza reformó su ley de ciudadanía para permitir que se pudiera conservar la ciudadanía previa en las nacionalizaciones.
- ▶ **Noruega** reconoce el derecho de voto local en 1978 para los países escandinavos y en 1982 para todos los extranjeros con al menos tres años de residencia.

Con la implantación de la Directiva Europea los países europeos se ven obligados a cambiar sus leyes refiriéndose al derecho de voto para todos los/las ciudadanas miembros de la EU. Entre 1994 a 2000 se establece el derecho de voto local para los extranjeros comunitarios en los distintos países europeos. La mayoría de los extranjeros no comunitarios quedan excluidos como se ha visto anteriormente. La Convención de 1963 sobre la reducción de casos de múltiples nacionalidades, firmado por la mayo-

¹⁹¹ Jesús García Várela, 2002: Políticas de inmigración en la Unión Europea: Rotterdam y Estocolmo, en: Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 1, páginas 113-122

¹⁹² En los demás cantones: el derecho de voto se concede en el cantón de Jura desde 1978/1998; Neuenburg (1984) sólo derecho de voto activo; Waadt (2002); Appenzell (1995); Bern, Graubünden y Freiburg en proyecto. Véase: Informe del Consejo Gubernamental Suizo, 2000

ría de los países europeos, excluye la posibilidad de la doble nacionalidad.¹⁹³ La misma fuente nos dice que los/las inmigrantes nacionalizadas en Italia no tienen el derecho a la doble ciudadanía aunque la nueva ley (nº91/1992) lo reconoce, exigiendo la administración la renuncia a la nacionalidad de origen.

Entre 1992 y 1997 la posibilidad de la doble ciudadanía ha sido autorizada en los Países Bajos después de haber vivido cinco años en el país.¹⁹⁴

Camino 2 La participación “indirecta” a través de otros mecanismos participativos

La participación “indirecta” tiene en cuenta las medidas de participación que surgen de las asociaciones y organizaciones de inmigrantes y las medidas implantadas por las autoridades políticas a nivel estatal, regional y municipal. De la exposición de Rinus Penninx (1998) los derechos de participación indirectas se pueden definir desde dos perspectivas, el marco institucional y las iniciativas por parte de los/las inmigrantes.¹⁹⁵

1. La perspectiva del marco institucional pregunta si las instituciones políticas están preparadas para la participación de los/las inmigrantes y si ofrecen una ‘estructura de oportunidades’ para poder activar, estimular y adaptar la participación en el sistema político, social y cultural de la sociedad. Los conceptos claves son la ‘inclusión/exclusión’. Desde esta perspectiva se pueden identificar los canales de actividades o estructuras de oportunidades ofrecidos por el sistema político: organismos de consulta (a escala nacional o local) concebidos para representar los intereses de los extranjeros, sindicatos y organizaciones de trabajo, partidos políticos y organizaciones religiosas y ciudadanas.¹⁹⁶
2. En la segunda perspectiva se trata de iniciativas tomadas por los/las inmigrantes, minorías étnicas y sus organizaciones para defender sus intereses políticos, sociales y culturales independientemente de las estructuras institucionales. La herramienta básica es la movilización, dependiendo en cada caso de los derechos concedidos para poder organizarse. Se observan canales de movilización de los/las inmigrantes en los distintos campos (político, jurídico, social, económico, cultural y religioso) además de organizaciones de compatriotas y otros medios de protesta (manifestaciones, huelgas, etc.).

A partir de estos aspectos teóricos extraemos las cuestiones claves relacionadas con la participación política de los/las inmigrantes:¹⁹⁷

- ▶ ¿Cómo pueden las autoridades locales activar una política de participación de inmigrantes? ¿Cómo está usando el inmigrante estas estructuras de participación? Si la estructura general de participación no es accesible para la población inmigrante ¿cuáles son las posibilidades específicas? (cuerpos consultivos, representantes,...).
- ▶ ¿Cómo se están movilizando los/las inmigrantes y minorías étnicas para defender y plantear sus derechos e intereses? ¿Qué formas de movilización y qué colaboración con otros actores son eficaces?
- ▶ ¿Cómo se solapan la política de activación de las autoridades públicas y la política de movilización de los/las inmigrantes y qué medidas se pueden adoptar para reforzar cada una de ellas?

Los mecanismos de la participación política para inmigrantes ¹⁹⁸

¹⁹³ Conseil d'Europe, 1999: *Addenda, Farfan*, página 8

¹⁹⁴ Conseil d'Europe, 1999, Anexo: *Marieka Blommesteijn, Han Entzinger*, pág.51

¹⁹⁵ véase los mecanismos en tercera ruta, camino 5, sendero ó.

¹⁹⁶ Miller, M.J., 1989: *Political participation and representation of noncitizens*, en: *Immigration & the Politics of citizenship in Europe and North America*, R.W. Brubaker (Ed.). Nueva York: University Press of America, pág. 129-43

¹⁹⁷ Penninx, 1998: 5

En esta ruta vamos a centrarnos en la cuestión de los posibles canales de actividades, las estructuras de oportunidades que ofrecen las autoridades locales para activar la participación de la población inmigrante ante la carencia de los derechos que ya tienen los/las ciudadanas europeas. Se trata de un espectro amplio de cuerpos consultivos que se han instalado a partir de los años 60 en distintos países europeos.

Hoy en día, en algunos países estos mecanismos de participación siguen funcionando o exigen un cambio de funcionamiento para poder adaptarse a las necesidades de los/las inmigrantes recién llegadas; en otros países, en donde la inmigración es un fenómeno reciente, se intenta promocionar e imponer esta estructura de participación.

Anderson¹⁹⁹ clasifica los posibles tipos de instituciones de consulta como:

1. **Grupos de Contacto y Coordinación** en los cuales participan todos los grupos mayoritarios y minoritarios con un amplio mandato para mejorar las relaciones.
2. **Grupos de Trabajo y Coordinación** que son formados principalmente por los departamentos de la administración encargados de los/las inmigrantes y las minorías étnicas, con muy pocos miembros de estos grupos, con la finalidad de compartir la información y coordinar los programas y actividades.
3. **Parlamentos de Trabajadores Migrantes** formados sólo por los representantes de los grupos de inmigrantes para organizar sus intereses y promover la implantación de las políticas.
4. **Comités consultivos** (quizá el tipo de institución más común) formado por representantes de ambos grupos, inmigrantes y minorías étnicas, y miembros del gobierno, con amplio campo de acción para informar, expresar las inquietudes, distribuir los recursos y promover sus intereses.
5. **Comités de Asuntos de Inmigrantes** creados por la administración, de composición variable y a veces con poderes de decisión.
6. Otra forma de participación consultiva es la creación del **concejal adjunto**. Se trata de un representante de la comunidad inmigrada que participa en las deliberaciones del pleno municipal y que tiene los mismos derechos que los otros miembros, salvo el derecho al voto.

En algunos contextos urbanos, sólo existe una de estas instituciones de consulta; en otros, se puede encontrar una mezcla de ellas (con funciones superpuestas o jerárquicas). Aunque ha habido algunos intentos (en Alemania, por ejemplo) de coordinar diferentes órganos de consulta para ejercer mayor presión en diferentes instancias de gobierno, "en conjunto, las instituciones de consulta a escala local, regional o nacional no están estrechamente relacionadas".²⁰⁰

Con respecto a la variedad de tipos y formas de instituciones de consulta, Anderson también llama la atención sobre el hecho de que cada una de ellas ha sido creada por políticas nacionales muy diferentes. Según Yasemin Soysal (1994) estas políticas son de tipo 'corporativista' en Suecia y en los Países Bajos, con una orientación 'individualista' liberal en Suiza y Gran Bretaña, un estado centralizado en Francia, y una filosofía mitad 'estadista' mitad 'corporativista' en Alemania.²⁰¹

Los comités consultivos

¹⁹⁸ Véase también en la 3ª ruta, camino 5, sendero 1: los mecanismos deliberativos a las comunidades.

¹⁹⁹ Anderson, U., 1990: *Consultative institutions for migrant workers*, en: *Political Rights of Migrant workers in Western Europe*, Z. Layton-Henry (Ed.). Londres; Sage, págs 113-126

²⁰⁰ Anderson, 1990: 118

²⁰¹ Soysal, Y.N., 1994: *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press

Como las ciudades deben respetar la legislación nacional, en la mayoría de los casos restrictiva en relación a la participación política y social, los municipios han buscado alternativas con el fin de permitir a los/las inmigrantes no nacionalizadas expresarse (indirectamente) en el ámbito de la política local. Ello ha llevado en algunas ciudades a la creación de comités consultivos, cuya clasificación, según Anderson, hemos visto anteriormente. En cuanto a su composición y competencias, presentan una gran diversidad. En la elaboración de estos mecanismos de consulta a nivel municipal se va a utilizar la común denominación 'comité consultivo' para la descripción de las múltiples denominaciones que éstos presentan en los países europeos.

Lo más relevante es que las autoridades locales los reconocen oficialmente y se integran, en diferente grado, en los procedimientos de toma de decisiones de los gobiernos locales. Muchos de ellos están compuestos por inmigrantes o tienen un carácter mixto, incluyendo la participación de concejales municipales. Los candidatos pueden ser propuestos por organizaciones independientes, por una comisión municipal y por los partidos políticos. En otros casos es el pleno municipal el que nombra los miembros del consejo consultivo. Este organismo tiene una doble función: por una parte representa a los colectivos y asociaciones de inmigrantes presentes en la ciudad, y por otra, sirve como organismo de consulta y de propuesta para la interlocución con los gobiernos locales.

Tiene además como función el hacer tomar conciencia a las autoridades locales de las necesidades de la comunidad inmigrante. Los consejos consultivos se implican principalmente en las políticas en favor de los/las inmigrantes en general, en la educación, en la cultura, en el deporte, en la vivienda, en la sanidad y en el empleo.

En un primer momento se presentan los países más desarrollados, en la cuestión concreta de la institucionalización de los comités consultivos:

Bélgica, Francia, Inglaterra y Alemania, en donde la inmigración en los años 60 y 70 motivó la creación de este tipo de mecanismo de participación por falta del derecho de voto a nivel local. El modelo de participación en Suiza como país no europeo constituye una excepción. Aquí se crearon comités consultivos en algunas provincias a partir de los años 80.

Dentro de esta presentación Alemania es el país en donde el mecanismo del comité consultivo se ha desarrollado no sólo a nivel municipal (alrededor de 400 comités consultivos) sino también a nivel provincial y estatal desde los años 70 hasta hoy. En el **camino 4** se va a profundizar en la experiencia del comité consultivo de extranjeros en Alemania desde sus inicios hasta su situación actual haciendo hincapié en la crisis de estos.

En un segundo momento nos concentramos en **Austria, España, Finlandia, Luxemburgo, Portugal y Italia** donde la promoción e institucionalización de dichos comités se desarrolló en los años 90. En **Grecia** todavía no se concede el derecho de voto a extranjeros no comunitarios y no se ha creado la estructura del comité consultivo.

Dinamarca, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y Suecia pertenecen a los países europeos que han garantizado la participación política directa con el derecho de voto a nivel local y regional para los/las inmigrantes comunitarias y no comunitarias, tras haber vivido algún tiempo en el país.

Paralelamente a este derecho fundamental de participación se ha creado la estructura del comité consultivo en Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suecia.

En todos los países las iniciativas de participación por parte de los/las inmigrantes movilizadas en aso-

ciaciones y organizaciones (la segunda perspectiva de Rinus Penninx) está bastante avanzada,²⁰² aunque ésta forma de participación muchas veces no esté relacionada con las estructuras de oportunidades que ofrece el marco institucional.

Francia

Los comités consultivos institucionalizados a partir de los 60 **Camino 3**

Desde 1971 existen diversas instituciones de consulta en la mayoría de las prefecturas y ayuntamientos; en las provincias. De las cuestiones de los/las inmigrantes se encargan las oficinas de empleo y la Comisión Regional de Inserción de la Población Migrante (CRIPI), mientras que en los ayuntamientos hay consejos de inmigrantes, despachos de los servicios sociales y oficinas locales de la Asociación de Asistencia Social para Migrantes (SSAE).²⁰³

A nivel nacional el Consejo Nacional para la Integración de la población inmigrante (Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrés, CNIPI) constituye desde 1984 el órgano de consulta para asuntos relacionados con la acogida y la integración de los/las inmigrantes (vivienda, trabajo, educación,...).²⁰⁴

A nivel local, según la ley,²⁰⁵ las autoridades políticas de un municipio pueden crear comités consultivos para todos los problemas de interés que puedan afectar a ciudadanos que no tienen acceso al pleno municipal, sobre todo representantes de asociaciones. Así, en algunas comunidades francesas existen estructuras consultivas de la población reguladas por ley en donde los extranjeros también pueden participar: comisiones consultivas de los habitantes, Comisiones extra-municipales, Consejos municipales de la juventud y la infancia, Consejos de barrio, Consejos municipales asociados (CMA), etc. Normalmente la participación de los extranjeros es muy baja e incluso, en algunas ciudades, se ha reservado la participación a los nacionales solamente.²⁰⁶

A partir de 1993 Francia impone la obligación de crear una estructura de participación en comunidades con más de 3500 habitantes.²⁰⁷ Pero 8 años después sólo alrededor de 20 ciudades han creado comités consultivos.

En la Conferencia de Stuttgart²⁰⁸ sobre la participación de los residentes extranjeros en la vida local de 2001 se habló de una multiplicación de experiencias de esta estructura consultiva entre 1985 y 1995. A partir de 1995 se ha notado una regresión de la participación por problemas de participación electoral, de competitividad a nivel local y la no participación de los jóvenes.

Recientemente, en este mismo año, se ha elegido el consejo central de los musulmanes, implantado por el Ministro del Interior Nicolas Sarkozy, para la política de inmigración y integración. La información en los periódicos es ambigua: no se sabe si esta estructura servirá realmente para la integración de este sector de población o si los poderes políticos musulmanes utilizan esta estructura para imponer sus intereses.²⁰⁹

²⁰² Véase: Actes du colloque '1901-2001 Migrations et vie associative: entre mobilisations et participations. Institut du monde arabe, Belgique, 2001, y Juan de la Haba Morales, Trabajadores inmigrantes y acción colectiva: una panorámica sobre las relaciones entre inmigrantes y sindicalismo en Europa, en: Papers 66, 2002, págs 155-186, Papers, Trabajos de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.

²⁰³ Steven Vertovec, 1997: Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas (www.unesco.org)

²⁰⁴ Marieke Blommesteijn, Han Entzinger, 1999: Conseil d'Europe, páginas 43-46

²⁰⁵ Código general de colectivos territoriales, desde 1982: "Le Conseil Municipal peut créer des comités consultifs sur tout problème d'intérêt communal, comprenant des personnes qui peuvent ne pas appartenir au Conseil, notamment de représentants des associations locales", en comunidades de 20.000 habitantes.

²⁰⁶ European Conference on Refugee Participation in Local Policy Making and Political Life, Nuerberg, 26th - 27th May 2000. EU Networks on Integration of Refugees y 'La participation des résidents étrangers à la vie publique locale - les conseils consultatifs - Stuttgart en: Migrations Société n° 73 - Janvier-Février, 2001

²⁰⁷ La ley de 1982/1992 (L.2143-2) reconoce el derecho de información y participación para los ciudadanos por medio de comisiones consultivas elegidos por las asociaciones locales, véase: Béatrice Canel-Depitre, 2000: La démocratie locale: modalité de gestion d'une ville, página 8, Le Havre (www.legifrance.gouv.fr)

²⁰⁸ Informe sobre 'La participation des résidents étrangers à la vie publique locale - les conseils consultatifs - Stuttgart, 2001

²⁰⁹ Conseil français du Culte musulman, publicado en el periódico alemán 'Die Zeit' el 30 de abril de 2003 y El País, 17 de junio de 2003

Bélgica

La participación de los extranjeros en la vida pública, también llamada estructura de concertación se creó en Bélgica en los años 60 con la excepción de Amberes en 1993. La iniciativa se tomó desde instituciones provinciales o locales, tanto por los partidos políticos como por las personas públicas. Alrededor de 30 comités consultivos²¹⁰ se implantaron entre 1968 y 1975 más tarde se implantaron en La Louvière (1986), Gante (1991) y Amberes (1996). Pero más de 10 de estos comités consultivos creados en los 70 cesaron sus actividades en 1982. Muchos de ellos desaparecieron en los 80, algunos tuvieron sus últimas elecciones en 1989 (Liège), 1996 (Amberes) y 1998 (La Louvière).

Según Marco Martiniello y Bonaventura Kagné²¹¹ 5 de estos comités consultivos seguían funcionando en la región Valona y Bruselas a principios de los años 90, pero nunca habían tenido un poder real de decisión.

Dentro del marco político de Bélgica hay que diferenciar entre la comunidad valona, la comunidad flamenca y la región de Bruselas.

A partir de la Orden sobre las competencias de las comunidades frente a la inmigración²¹² la comunidad valona creó en 1979 un comité consultivo para la población de origen extranjero a nivel provincial.²¹³ Se compone de un concejal de Bruselas, 2 representantes del conjunto de las ciudades, 5 representantes de organizaciones de trabajadores, 5 representantes de organizaciones empresariales, representantes de los 4 centros regionales de inmigrantes, representantes de las organizaciones de inmigrantes y representantes de las autoridades públicas. Sus actividades se centran en la enseñanza, la política de inmigración y el asociacionismo.

En 1998 el gobierno de Bélgica reconoció su déficit democrático, que excluye a los/las inmigrantes y refugiadas del sistema político. Según una Orden estatal ahora es obligatorio para grandes municipios el elegir un comité consultivo de extranjeros.

Inglaterra

El Reino Unido es uno de los países de la UE con mayor población extranjera: de los más de 58 millones de habitantes que tenía en 1998, algo más de dos millones eran no nacionales.

Entre 1986 y 1996 la población legalmente residente se incrementó en un 6%. Este crecimiento del número de residentes extranjeros ha sido discreto por el efecto de las nacionalizaciones: en 1999 se anunció la posibilidad de que los 150.000 habitantes de sus antiguas colonias accedieran a la ciudadanía de pleno derecho, que se les había negado en 1962. Tras la promulgación de la Ley de Inmigración de 1971, Gran Bretaña empezó lentamente a incrementar sus requisitos de visado para inmigrantes específicos: primero los que procedían de la Commonwealth británica, después de otros países emisores como Turquía, y más recientemente los correspondientes a la antigua Yugoslavia y Eslovaquia. La Ley de Inmigración y Asilo de 1996 adaptó las tradicionales políticas de asilo británicas para cumplir con las regulaciones generales de la UE y estableció procedimientos acelerados para determinar si una solicitud de asilo es infundada. En 1999 se actualizó de nuevo la Ley de Inmigración y Asilo.

²¹⁰ Conseil consultatifs communaux d'immigrés – CCCI/Gemeentelijk Adviesraad voor Vreemdelingen

²¹¹ Marco Martiniello y Bonaventura Kagné, 1999: *City template Liège. Basic information on ethnic minorities & their participation* (MPMC project- Université de Liège). Véase tb.: Nadia Ben Mohammed y Andrea Rea, 2000: *Politique multiculturelle et modes de citoyenneté à Bruxelles. Recherche effectuée à la demande de la Région de Bruxelles-Capitale, ULB, Groupe d'étude sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion* (GERME)

²¹² Arrêté Royal 1979

²¹³ Conseil consultatif pour les populations d'origine étrangère – CCICF / CCPOE

El Gobierno aprobó en 2001 un marco legal para facilitar la incorporación de mano de obra extranjera cualificada en algunos sectores económicos y en la actualidad intenta regular la llegada de trabajadores poco cualificados para mantener la competitividad de la agricultura, la construcción y la hostelería. En razón de su geografía, el Reino Unido ha controlado la inmigración en gran parte a través de los puertos de entrada, por lo que la entrada ilegal ha sido inusual hasta fechas recientes. Aunque no ha firmado el acuerdo de Schengen por temor a perder parte de su soberanía en esta materia, después de la tragedia de Dover, ocurrida el 19 junio de 2000, su Ministro de Interior ha pedido ayuda a la UE para frenar el tráfico de indocumentados a través del Canal de la Mancha. En los últimos meses ha protestado por la apertura del centro de refugiados de Sangatte, que aloja provisionalmente a los indocumentados que tratan de llegar al Reino Unido a través del Eurotúnel.²¹⁴

Al amparo de la ley²¹⁵ de 1976 se creó a nivel estatal la Comisión para la Igualdad Racial (CRE) como cuerpo independiente del gobierno para denunciar la discriminación y promover la igualdad étnica. El objetivo de esta Comisión es trabajar junto con particulares y organizaciones para lograr una realidad sociocultural en donde cada uno/a tenga la oportunidad de trabajar, aprender y vivir sin discriminación y racismo. CRE se compone de 15 miembros, los responsables de los 200 oficinas en Londres, Birmingham, Leeds, Manchester, Edingburgh y Cardiff. A nivel municipal CRE está vinculada con la red de los Consejos de Igualdad Racial (Racial Equality Council).

La ley de 1976 sólo regula las regiones de Inglaterra, Gales y Escocia, no está relacionada con Irlanda del Norte. En esta región se aplicó en 1997, creándose las organizaciones de igualdad CRE (NI) en 1999. El centro para los estudios de conflictos²¹⁶ estima la población de la minoría étnica de Irlanda del Norte entre 10.000 y 20.000 que es alrededor de un 1,5% del total de la población.

Paralelamente a esta estructura estatal y municipal de participación se han creado Unidades de Relaciones Raciales y Comités o Grupos de Asesoramiento (que a veces incorporan a más amplios Consejos de Igualdad de Oportunidades o se integran en ellos) de los Ayuntamientos,²¹⁷ foros sostenidos por éstos y federaciones de asociaciones étnicas.

La sociedad británica está habituada a tomar en cuenta los diversos intereses de los distintos grupos de la sociedad. Como consecuencia existen numerosas organizaciones de refugiados para promocionar y apoyar a la misma comunidad y para poder participar en el proceso democrático. En Londres se han formado muchas de estas comunidades en los 80 cuando la administración pública promovió las relaciones étnicas y apoyó la puesta en marcha de estas organizaciones.

Las comunidades de refugiados están establecidas en el sector del voluntariado y muchas de ellas reciben fondos de autoridades públicas o caritativas. En Londres existen más de 400 comunidades diferentes. En los últimos años se ha empezado a colaborar entre distintas organizaciones.

Según la Conferencia europea las comunidades de refugiados se han transformado en un medio de participación, formando redes, colaborando con las autoridades públicas y siendo proveedoras de servicios. Por parte de la administración existe la asociación de comunidades de refugiados (Association of Refugee Community Organizations) y el Consejo de los Refugiados (Refugee Council) que promocionan, apoyan y aconsejan a las municipalidades que quieren poner en marcha una organización.

²¹⁴ Delgado, 2002: 13-14

²¹⁵ Race Relations Act 1976

²¹⁶ G. Irwin y S. Dunn, 1997: Centre for the Study of Conflict, University of Ulster

²¹⁷ Bradford Racial Equality Council; Kirklees Racial Equality Council (KREC) creado por CRE y el Consejo Municipal de Kirklees (Kirklees Metropolitan Council, KMC)

Suiza

En comparación con otros países europeos el rasgo característico de Suiza es que posee la proporción de residentes extranjeros más alta: Suiza ha sido un país de emigración e inmigración y sigue siéndolo, dado que está a ambos lados de las rutas de los trabajadores invitados desde Europa suroriental y Turquía a las ciudades industriales de Alemania Occidental y de los Países Bajos.

Entre 1950 y 1970 la tasa de inmigración subió de un 6,1 a un 16,2% y se incrementó de nuevo entre 1989 y 1992, en 1998 el 19,4% de sus 7 millones de habitantes eran extranjeros.²¹⁸ La mayor parte de sus inmigrantes (entradas) procedían de otros países europeos (76%), entre los cuales había 32.600 inmigrantes de los países de la UE, que representaban el 34% de la inmigración total. El mayor número de entradas fue de ciudadanos alemanes, alrededor de 9.000, y de procedentes de la antigua Yugoslavia, con unos 10.000.

Suiza no pretende ser un país de inmigración permanente por lo que promueve un sistema de admisión muy eficiente aunque no exento de polémica, que se basa en permisos de trabajo y residencia temporales inspirados en la rotación.

La regulación y el control de la inmigración se basa en la Ley Federal de Domiciliación y Establecimiento de Extranjeros (ANAG), que fue promulgada en 1931 y que desde entonces sólo ha sufrido cambios marginales. Suiza tiene una larga tradición de política anti-inmigración y contraria a algunas minorías étnicas. En la segunda mitad de la década de los setenta esto se reflejó en los intentos (a través de los referendums de Schwarzenbach) de implantar políticas xenófobas bajo el lema de conservar Suiza "para los suizos".²¹⁹

A pesar de esta política de inmigración rigurosa existen estructuras de participación:

A nivel nacional el Consejo Federal creó en 1970 un comité consultivo²²⁰ para asesorar al gobierno en los asuntos relacionados con la integración social de los extranjeros. De esta manera el comité forma parte de los 3 pilares de la política frente a la inmigración junto con la limitación de la inmigración y el mercado de trabajo. En 1991 una reestructuración de este comité incluye las asociaciones de inmigrantes en el proceso de asesoramiento. El funcionamiento es parecido a una comisión representativa con 28 miembros nominados por el Consejo Federal e incluye las principales agrupaciones activas en el tema de la inmigración.

A nivel municipal 3 cantones (Geneve, Neuchatel, y el Jura) y 18 ciudades (Bern, Lausanne, St. Gallen, Zurich,...) han implantado la estructura del comité consultivo de inmigrantes. Estos comités están vinculados a la administración pública y se componen principalmente de los representantes de la administración, de asociaciones locales de extranjeros, de asociaciones de servicios sociales, de la iglesia nacional y de los partidos políticos. La composición es mixta, hay miembros extranjeros y nacionales y están presididos por un miembro de la vida política del municipio. Su función está limitada al cometido consultivo y depende de los recursos personales y financieros.

En Lausanne²²¹ el comité consultivo para inmigrantes fue creado en 1979 después de un estudio sobre la participación de los/las inmigrantes en la vida pública de Lausanne regularizado por la Comisión extra-parlamentaria de investigación de la que forman parte todos los partidos políticos y los representantes sindicales, económicos, sociales, confesionales y miembros de asociaciones de inmigrantes (españoles, italianos, minorías y refugiados).

²¹⁸ Informe gubernamental sobre el derecho de voto para extranjeros.

²¹⁹ *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Postulat Barth (M 227/2000), Bern.*

²²⁰ Delgado, 2002: 15-17

²²¹ Commission Fédérale des Etrangers, CFE

²²² Chambre consultatives des immigrés de Lausanne – CCIL

Este órgano consultivo²²² se compone de una comisión extra-parlamentaria mixta (suizos-extranjeros) y una comisión local consultiva para los problemas de los extranjeros. El objetivo de la comisión consiste en establecer relaciones estrechas entre todas las entidades representadas (35 miembros en 1978). La comisión local consultiva es un órgano complementario y tiene el objetivo de relacionar directamente a los extranjeros con las preocupaciones y realizaciones de las autoridades políticas y aportar sugerencias y propuestas.

Las autoridades consultan al comité consultivo (CCIL) en todos los asuntos tratados por el Pleno municipal y sobre todo en los problemas relacionados con la inmigración.²²³

Los consejos consultivos en Alemania Camino 4

Como hemos dicho anteriormente en este camino no centramos en el mecanismo del comité consultivo instaurado en Alemania a partir de 1972.

La contratación de los trabajadores extranjeros fue encargada por la industria alemana y por el interés público para el crecimiento de la economía. A partir de 1955 con Italia, España (1960), Turquía (1961/64), Marruecos (1963), Portugal (1964), Túnez y Grecia (1965), y por último Yugoslavia en 1968, Alemania firmó acuerdos bilaterales para la contratación de trabajadores extranjeros.²²⁴

La contratación de los trabajadores extranjeros estaba prevista para un tiempo limitado. Se instalaron centros de atención en casi todas las ciudades y centros industriales con la ayuda de distintas entidades y organizaciones humanitarias y religiosas.²²⁵ El apoyo se centró en las necesidades primarias, vivienda y trabajo.

El resultado fue que muchos de estos trabajadores extranjeros se quedaron en Alemania y que sus familias les acompañaron, pero sin posibilidad alguna de participar en las decisiones políticas de la ciudad.

En estos años hubo problemas graves de vivienda, de guarderías, de enseñanza, de trabajo, de discriminación y de actividades culturales. El estado, las provincias y los municipios tuvieron que tomar decisiones y buscar soluciones a las necesidades y problemas de la población. Por un lado, conocer la estructura de la población para poder responder a sus necesidades: vivienda, escuelas, guarderías, sanidad, ocio,... Y por otro, resolver la contradicción entre la población extranjera sin derechos y la población autóctona con todos los derechos ciudadanos.

Se discutieron varias formas de participación política municipal:

- el derecho de voto municipal
- gremios de coordinación
- comisiones para asuntos extranjeros dentro de la estructura municipal
- un parlamento extranjero
- un defensor de los/las inmigrantes
- un encargado de los extranjeros
- un comité consultivo de inmigrantes

²²² *Chambre consultative des immigrés*

²²³ Francisco Ruiz, Georges Assima: *La participation politique et social des immigrés en Suisse*, en: *Conseil d'Europe*, 1999: 165-181

²²⁴ Bajo el principio de rotación estaba previsto que los trabajadores extranjeros tuvieran que volver a su país después de haber trabajado 2 a 3 años, el gobierno intentó evitar que los extranjeros se quedaran. Pero este principio no se pudo mantener por razones humanitarias. *Boletín del 8-6-1973*, n° 70/S. 693 / 6.

²²⁵ *Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonisches Werk*

En los 80 se intentó introducir el **derecho de voto** para todos los extranjeros a nivel municipal en Schleswig-Holstein y Hamburg. Pero en 1990 el tribunal constitucional decidió que dicho derecho es anti-constitucional. Hoy en día (desde 1996) se ha cambiado la ley a favor de los/las ciudadanas europeas. Para introducir el derecho de voto a nivel municipal para extranjeros no europeos hace falta la mayoría de 2 tercios en el Parlamento Federal y en el Consejo Federal.

El gremio de coordinación es la organización de extranjeros más antigua y más extendida. Se constituyó con el apoyo del ministerio de trabajo y entidades locales. Sus miembros se componen de representantes públicos, de colaboradores extranjeros y alemanes de las organizaciones humanitarias y de miembros sindicales y empresariales. Se trata de gremios informales, su función consiste en el intercambio de informaciones. Hoy en día los gremios de coordinación se han sustituido por los comités consultivos de extranjeros.

Las comisiones que se constituyeron en los años 70 eran comisiones del Ayuntamiento dedicados a los asuntos de los/las inmigrantes. Estas comisiones se componían de representantes elegidos y de ciudadanos expertos. Existían 2 mecanismos en Baden-Württemberg:

- ▶ Por un lado existía la comisión como comité consultivo con miembros elegidos directamente por la población extranjera y los miembros del pleno municipal.
- ▶ Por otro lado había un comité consultivo con miembros extranjeros solamente, nominados por el pleno municipal.

Los parlamentos extranjeros: Los miembros de estos parlamentos se eligieron al interior de la población extranjera. Su cometido consistía en representar los intereses de los trabajadores inmigrantes ante los representantes políticos, o sea, en la toma de posición en temas relacionados con los extranjeros. En comparación con las comisiones y los comités de extranjeros, la existencia de los parlamentos de extranjeros era extraño. El problema fue la falta de integración en la política municipal y local.

Ni el parlamento extranjero ni el **defensor de los/las inmigrantes** se han considerados eficaces dentro de las estructuras políticas municipales, provinciales y estatales. Paralelamente a la estructura de participación en un **comité consultivo** de inmigrantes, se ha introducido un **encargado de los extranjeros**.

Hoy en día se está discutiendo la sustitución de los comités consultivos por comisiones de integración para aumentar su eficacia dentro de las estructuras políticas.

A partir de la exposición jurídica de los comités consultivos de extranjeros de Marc Wagner²²⁶ vamos a presentar los rasgos más significativos de qué es y cómo funciona el comité consultivo de extranjeros en Alemania.

El comité consultivo de inmigrantes

Dentro de las instituciones municipales, las fracciones y las comisiones, existen otros gremios con un cometido común: comisiones, grupos de trabajo, grupos de coordinación, subcomisiones y comités consultivos.

Estos gremios quieren facilitar el trabajo, preparando y aconsejando en los asuntos locales. También pueden ser utilizados para encontrar soluciones políticas o administrativas. A veces su función es representar

²²⁶ Marc Wagner, 2000: *Der Ausländerbeirat*. Bruselas. Publications Universitaires Européennes, Série II, Droit, Bd./Vol. 2954, Bruselas

los intereses de los distintos grupos de la población o intermediar entre la administración y otras organizaciones o grupos de población.

El primer intento de implantar comités consultivos de inmigrantes tuvo lugar en 1964 por parte de la Conferencia Municipal Europea. Pero sólo en 1972 se eligió el primer comité consultivo para inmigrantes en Wiesbaden con una participación de la población extranjera de un 5%.

A partir de 1989 la ley municipal ha previsto esta forma de participación de los/las inmigrantes²²⁷ por medio de 6 ordenes municipales y 3 ordenes provinciales. Como primera provincia, el Saarland promovió en 1989 la orden local para la introducción de los comités, para su administración y sus funciones relacionadas con el pleno municipal, seguido por Hessen y Brandenburg (1993), Rheinland-Pfalz, Thüringen y Nordrhein-Westfalen (1994). Con la misma ley de base existen hoy en día en Brandenburg 5 comités consultivos para inmigrantes, en Hessen 129, en Nordrhein-Westfalen 142, en Rheinland-Pfalz 45, en Saarland 8, en Thüringen 2 y en Sachsen y Schleswig-Holstein 1 comité consultivo para inmigrantes.

Hasta la introducción por ley la constitución de un comité consultivo para inmigrantes dependía de un estatuto o una decisión de la cabeza del municipio.

Composición y organización:

En los primeros tiempos el comité generalmente se componía de hasta 30 personas y representó todo lo referente a cuestiones de los/las inmigrantes. Normalmente el comité se componía de mitad alemanes y mitad extranjeros, siendo la presidencia elegida entre los alemanes. La composición de los miembros extranjeros varía mucho según los municipios. En algunos municipios se hizo una composición étnica. Se puede distinguir entre dos modalidades:

- ▶ los miembros extranjeros son elegidos por la población extranjera.
- ▶ los miembros extranjeros son elegidos por los concejales teniendo en cuenta las propuestas de organizaciones como los sindicatos.

A partir de los años 80 y 90 se eligen los miembros directamente por la población extranjera.²²⁸ En algunos municipios se instalaron también parlamentos de extranjeros o comisiones del ayuntamiento para asuntos extranjeros.

Funcionamiento y objetivos:

La primera reivindicación en los años 70 consiste en querer aconsejar a los gremios locales y municipales para encontrar soluciones para 'los problemas de los extranjeros'. En muchas ciudades este servicio está definido en los estatutos y se trata de asesorar al pleno municipal y/o las comisiones municipales.²²⁹ Los miembros extranjeros se entendían como expertos en los problemas de sus compatriotas.

Paralelamente a la función de asesoramiento de los representantes de la población autóctona surge la responsabilidad para la integración de la población extranjera en los años 70. Esta tarea tiene por objetivo fomentar y promocionar el entendimiento entre la población autóctona y extranjera y entre la población extranjera misma. En otros estatutos se habla de fomentar la convivencia de la población autóctona y extranjera en igualdad.

²²⁷ Obligatorio en Hessen (§§ 84-88 GO), Nordrhein-Westfalen (§ 27 GO), Rheinland-Pfalz (§ 46a GO y § 40a I KO). Facultativo en Brandenburg (§25 GO y § 23 I KO), Hessen (§ 4b HKO), Saarland (§ 50 KSVG) y Thüringen (§ 26 IV ThürKO). En 2 comunas provinciales, Sachsen y Schleswig-Holstein, se ha introducido la posibilidad de imponer el comité consultivo aunque todavía no haya la norma por ley.

²²⁸ Existen todavía comités consultivos con miembros nominados en Baden-Württemberg: Bad Säckingen, Schramberg, Weil am Rhein, Denkendorf, Trossingen, Wernau, Horb y Vaihingen/Enz.

²²⁹ Así está definido en la ciudad de Bonn el 25-3-1983, Wagner, 2000: 38

La representación de intereses: La discusión sobre el derecho de voto a nivel municipal para todos los extranjeros se tradujo en el objetivo de hacer participar a la población extranjera en la toma de posición a nivel municipal o hacerla participar en las decisiones políticas directamente.

Con los siguientes temas claves del trabajo de los comités consultivos se va a caracterizar su diversidad:

- ▶ racismo y discriminación dentro del municipio.
- ▶ fomentar la enseñanza del idioma materno.
- ▶ las condiciones de vida de los jubilados extranjeros.
- ▶ la situación de la juventud y los adultos en la formación y el trabajo.
- ▶ apoyo a la financiación de asociaciones y centros extranjeros.
- ▶ la vivienda de los/las refugiadas.
- ▶ la situación de los/las jóvenes en la escuela.
- ▶ enseñanza del idioma para extranjeros.
- ▶ fomentar la integración a través de estrategias como las “semanas del extranjero” y con medidas de información.

Muchas veces los temas a los cuales los comités consultivos se dedican no se pueden solucionar a nivel municipal (cuestiones sobre los derechos de los/las inmigrantes y refugiadas), sino que necesitan un cambio de ley a nivel provincial o estatal.

El comité consultivo a nivel provincial

A partir de la estructura de los comités consultivos para inmigrantes en el ámbito municipal se han formado los grupos de trabajo de los mismos a nivel provincial y a nivel estatal.

El cometido de los comités a nivel provincial supone paralelamente el asumir a nivel municipal y provincial la representación de intereses, aconsejar a los/las políticos municipales y provinciales, intercambio de informaciones, posicionamiento ante asuntos determinados y colaboración en grupos de trabajo. Además apoya con su estructura la creación de nuevos comités a nivel municipal, coordina el intercambio de informaciones (cursos), representa los intereses de la población extranjera ante el gobierno provincial, los partidos y la sociedad, trabajando también en otras organizaciones.

El comité consultivo para inmigrantes a nivel estatal

Este comité²³⁰ es el conjunto de los grupos de trabajos provinciales de los comités consultivos municipales para extranjeros. En él están representados hasta ahora 400 comités consultivos para extranjeros de 13 regiones provinciales y con ello 4 millones de extranjeros en Alemania. Formado en mayo de 1998 en Osnabrück, representa los intereses de los/las inmigrantes ante el gobierno alemán.

Los comités consultivos en la crisis

Experiencias y Problemas

A partir de los aspectos que se presentan a continuación vamos a desarrollar las dificultades y problemas

²³⁰ Bundesverband der Ausländerbeiräte (ABRO)

que conllevó la estructura de estos comités en Alemania.

“El comité sólo es un gremio intermedio para llegar al derecho de voto municipal para extranjeros”, “La institución del comité es un gremio de coartada” (Los Verdes, Munich).

Un miembro del comité consultivo en Freiburg resume la situación: “el comité tiene demasiado pocas competencias y posibilidades de obrar. La administración y la oficina intercultural tienen más competencias y se encuentran por encima del comité consultivo. De esta manera el trabajo es aburrido e ineficaz. No hay relaciones con la población extranjera. El comité no es conocido”.²³¹

“Los miembros de los comités consultivos no están cualificados. La Administración impide el trabajo de los comités consultivos” (Jornadas sobre la participación política en Düsseldorf, 2002).

“Los miembros extranjeros no tienen el derecho a votar en los gremios locales. Y el derecho de información, solicitud y presentación de propuestas no tiene una base jurídica estable”.²³²

Los problemas mencionados anteriormente se centran en las condiciones políticas a nivel estatal para extranjeros y en los problemas de organización y de competencia de los comités mismos.²³³

Condiciones políticas:

- ▶ La introducción del comité por los autoridades políticas funciona como compensación por no tener derecho de voto.
- ▶ Después de haber introducido el derecho de voto local para los/las ciudadanas comunitarias en 1996, no sólo los alemanes sino también todos los/las ciudadanas comunitarios tienen el derecho de voto activo y pasivo. Como consecuencia había que retirar a los/las ciudadanas comunitarios el derecho de voto activo en los comités consultivos tal y como viene regulado para los/las ciudadanas alemanas.
- ▶ Se facilitó la naturalización de los/las inmigrantes, aunque no todos quieren naturalizarse. Con la naturalización disminuye la participación en las elecciones.
- ▶ Los estatutos de los comités permiten tres distintos niveles de candidatos: nacionalizados, ciudadanos comunitarios que tienen derecho de voto a nivel municipal y extranjeros no comunitarios.

Organización y función:

- ▶ El comité no tiene la posibilidad de tomar decisiones concretas.
- ▶ La regulación de los recursos para los comités consultivos es imprecisa, la consecuencia es que los comités no disponen de suficientes recursos para poder trabajar.
- ▶ No disponen de una oficina independiente.
- ▶ Muchas veces no se pueden tomar decisiones en las reuniones por ausencia de los miembros.
- ▶ Una parte de los/las extranjeras ve en el comité una institución de servicio concreta.
- ▶ Muchas veces el comité consultivo no es conocido por las instituciones públicas.

Cualificación:

- ▶ La cualificación profesional y de comunicación de los extranjeros influye en el trabajo de los gremios.

²³¹ Periódico alemán de Freiburg / Baden 'Badische Zeitung' del 20-2-2003

²³² Anton Ruetten (Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo): 'LAGA NRW ist ein wichtiger Partner', LAGA, 2002: páginas 62-63

²³³ Véase Wagner, 2000: 96 y siguientes

- ▶ Por las dificultades del idioma muchas veces sólo participan activamente los miembros de la primera generación de extranjeros. Los jóvenes extranjeros forman una minoría en los comités consultivos.
- ▶ Los miembros tienen deficiencias en el trabajo continuo (preparación de solicitudes, relaciones públicas) y en las competencias políticas.

Alternativas

Como los comités consultivos de extranjeros se encuentran en crisis se están buscando y discutiendo otras formas de participación política. Los distintos argumentos en pro y en contra se mueven en torno a la promoción del derecho de voto a nivel local para todos los/las extranjeras (comunitarias y no comunitarias). En este caso los comités ya no serían necesarios según unos o por el contrario, según otros, conservan su importancia dado su papel crucial en la integración y la no discriminación de los/las extranjeras.

El gobierno federal de Niedersachsen está experimentando otro tipo de participación política para inmigrantes. Se trata de introducir comités o comisiones municipales de integración como existen ya para los intereses de las mujeres, los jubilados o la juventud. Su existencia está legitimada aunque estos sectores de población posean derecho de voto en general.

Comités de inmigración e integración ²³⁴

La comisión del Ministerio del Interior ha criticado que el comité consultivo de inmigrantes no esté integrado en el sistema político y jurídico de los municipios por las siguientes razones:

- ▶ estos comités no son comisiones.
- ▶ en estos comités no colaboran concejales.
- ▶ los representantes del comité no están integrados en el sistema de partidos políticos.
- ▶ los comités critican a su vez sus limitadas posibilidades.

Desde sus principios el comité es el gremio que representa a aquellos que no tienen derecho de voto. Hoy en día los/las ciudadanas europeas con derecho de voto a nivel municipal tienen derecho a votar en este gremio, alemanes y naturalizados pueden ser candidatos. La legitimación para el comité consultivo ya no existe. El cometido fundamental de este gremio consiste en colaborar en la política de integración del municipio dentro de la estructura política municipal.

Para poder ampliar la influencia de los miembros del comité, el partido de los Verdes en Munich²³⁵ propone introducir una comisión de inmigración o una comisión para asuntos interculturales que se componga de concejales y de representantes del comité consultivo. En este caso se trata de una comisión que viene regulada por una ley y que está dirigida por un alcalde.

Los asuntos interculturales van a ser más importantes discutiéndolos en una estructura donde participan representantes de la población autóctona y representantes de la población extranjera. La administración tendría que ejecutar las resoluciones adoptadas en esta comisión y los miembros podrían participar en el marco oficial de las comisiones.

La desventaja consiste en que los miembros de los comités no pueden obtener el estatuto de un concejal

²³⁴ Fachausschuss für interkulturelle Angelegenheiten'

²³⁵ Propuesta para la revalorización del comité consultivo para extranjeros - Munich, Los verdes, 18/1/2001

dentro de estas comisiones. Esto significa que no tienen el derecho de voto como los miembros externos en la comisión para asuntos sociales.

La experiencia realizada con las comisiones muestra que en el 95% de los casos se ha encontrado una solución consensuada entre los miembros con y sin derecho de voto.

Como consecuencia el gobierno provincial de Nordrhein-Westfalen ha decidido en el 2001 lanzar una ofensiva en la cual se trata de mejorar la participación política de los/las inmigrantes. El comité consultivo federal ha encargado un estudio de las propuestas para la remodelación de los comités consultivos para extranjeros.²³⁶

Los elementos claves son:

- ▶ ampliación de las competencias
- ▶ ocupación de un tercio con miembros del pleno municipal y dos tercios con miembros extranjeros
- ▶ indemnización por gastos de representación
- ▶ disposición de recursos económicos según los grupos parlamentarios

A partir de una propuesta jurídica se experimenta con un modelo de participación en Solingen y Duisburg²³⁷ en el que los problemas mencionados anteriormente se podrían superar: una comisión para los asuntos extranjeros permitiría la interdependencia con la administración municipal y con ello se aumentaría la eficacia.

En el comité consultivo para la inmigración e integración de Duisburg participan 17 representantes elegidos por la población inmigrante y 8 concejales nominados por el pleno municipal. Según el gerente de la LAGA/NRW, Franz Paszek, la posibilidad de conceder recursos para proyectos por parte del comité consultivo significa un progreso.

El trabajo de estas dos comisiones y el comité consultivo de inmigrantes en Bonn van a ser valorados científicamente por el centro federal para la inmigración (Landeszentrum fuer Zuwanderung). A partir de los resultados está previsto posibilitar cambios en las leyes municipales para poder sustituir los comités consultivos existentes por comisiones municipales.

Propuesta de ley para una comisión de extranjeros²³⁸

1. En municipios con más de 5000 habitantes extranjeros tiene que formarse una comisión de extranjeros. Las regulaciones son las mismas que para las demás comisiones municipales.
2. La comisión de extranjeros se compone como mínimo de 9 y como máximo de 21 miembros. La suma de los miembros tiene que ser divisible por 3.
3. Se elige un tercio de entre los miembros del pleno municipal y dos tercios de la propuesta electoral de la población extranjera. La población extranjera tiene que votar el doble de los/las candidatas para que se puedan elegir los dos tercios para la comisión extranjera.
 - Cometido de la comisión para extranjeros:
 - equipamiento y mantenimiento de las organizaciones de la población extranjera.
4. Apoyo a asociaciones e iniciativas de la población extranjera.

²³⁶ Ruth Koehler-Buessow (directora del dpto. 'igualdad y participación de inmigrantes' (Chancengleichheit und Partizipation von Zugewanderten) Bilanz und Ausblick der Arbeit der kommunalen Migrantenvertretungen, in: LAGA NRW, 2002: págs.5-6

²³⁷ Franz Paszek (Gerente de LAGA NRW): Ausländerbeiräte und Alternativmodelle in NRW. Beirat für Zuwanderung und Integration, El modo de trabajo del comité consultivo en Duisburg en: LAGA, 2002: 25-28. En 1999 se ha pedido una autorización para poder implantar una comisión de inmigración e integración en Dortmund con 15 representantes elegido por la población extranjera y 14 miembros del consejo municipal. Pero el ministerio no ha dado permiso para crear este tipo de participación. Tenía dudas sobre la mayoría de inmigrantes en la comisión, Barbara Mathies: Modell für politische Integration. Der Dortmunder Ausschuss fuer Zuwanderung und Integration, págs 29-30

²³⁸ Janbernd Oebecke, Universitaet Muenster: Rechtliche und praktische Alternativen zum Ausländerbeirat. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Weiterentwicklung des Paragraphen 27 GO NRW

Variaciones de la propuesta:

- un tercio de representantes extranjeros.
- el número de miembros elegidos por el pleno municipal es de un miembro más que el número de miembros elegidos por la población extranjera.
- la comisión se compone tan sólo de miembros extranjeros.

Comentario de la propuesta:

Según el autor de la propuesta los gremios de inmigrantes no pueden tener las mismas posibilidades de decisión que las comisiones municipales por falta del derecho de voto a nivel municipal para todos los/las inmigrantes. Se intenta solucionar este problema con la propuesta de que la población extranjera elija una lista de miembros con el doble número de candidatos extranjeros de la cual el pleno municipal elige a las personas que al final van a representar a la población extranjera en la comisión. Esta solución se practica ya en bancos y empresas locales. Además estos candidatos se suelen elegir de la lista que logra la mayoría de votos.

Ventajas

El comité consultivo es un gremio que sólo puede asesorar. Para poder ejecutar resoluciones sería necesario el mecanismo de comisión.

El partido político de los Verdes en Munich propone además que:

- ▶ En el comité consultivo se elijan los miembros para las comisiones según las etnias representadas.
- ▶ El comité consultivo se reduzca y se manden los miembros elegidos directamente a la comisión.

Camino 5 Los comités consultivos institucionalizados a partir de los años 90

Austria: el comité consultivo de extranjeros en Graz²³⁹

El primer comité consultivo se creó en 1996 en Graz, la segunda ciudad más grande en Austria, con una población de 250.000 habitantes, de los cuales 37.000 (1998) no son de origen austríaco (aprox. 12%). Los grupos minoritarios más grandes vienen de Ex-Yugoslavia, Bosnia, Croacia, Turquía y Alemania.

La idea de formar una organización que se dedique a fomentar la participación política y social de los/las inmigrantes que viven en Graz y de sus problemas surgió en 1992. Todos los partidos políticos estaban de acuerdo en formar un comité consultivo, sólo el partido de la extrema derecha (FPÖ) se expresó en contra de la proposición del Pleno municipal. Después de una temporada de discusión y planificación el comité consultivo de extranjeros empezó a trabajar el 1 de enero 1996.

La ley provincial²⁴⁰ propone que todas las ciudades que tienen más de 1000 extranjeros puedan elegir un consejo de extranjeros. En el año 2000 existen 3 comités consultivos en la provincia.

²³⁹ Ausländerbeirat.

²⁴⁰ Steiermärkische Landtag y Statut der Landeshauptstadt Graz LGB1 Nr. 82, Artikel 1, III Abschnitt, § 130

Composición y organización:

El comité pertenece a la administración pública y representa los intereses de los/las inmigrantes en Graz. Se compone por siete miembros y otros siete de reserva, todos extranjeros. Son elegidos por voto directo y secreto por un periodo de 4 años.

Los representantes actuales vienen de Bosnia, Turquía, Kurdistan, Ghana y Nigeria. Una vez que un extranjero es nacionalizado no puede ser elegido como candidato del comité. Pero los/las austríacas pueden colaborar con el comité consultivo voluntariamente.

Autorizaciones y competencias:

La función más importante consiste en aconsejar a los/las políticos locales en asuntos relacionados con los/las inmigrantes que viven en Graz. Otras funciones son defender los intereses de los/las inmigrantes, mejorar la convivencia entre los/las austríacas y los/las inmigrantes y fomentar la integración de los/las inmigrantes. El comité no se dedica al servicio individual sino que se centra en temas generales del municipio para influir en problemas de vivienda, educación, sanidad y empleo. Por ello se han creado grupos de trabajo para tratar de los temas siguientes:

- Trabajo y Asuntos sociales.
- Ocio y tiempo libre, deporte.
- La política de inmigración e integración.
- Mujeres, adolescentes, educación.

El comité celebra reuniones 1 ó 2 veces al mes con público y sus miembros asisten a reuniones de otras organizaciones de inmigrantes. Para tener contacto con la población extranjera y para fomentar la integración organiza actividades culturales, políticas y deportivas. Otra función consiste en apoyar proyectos de asociaciones que se dediquen a asuntos extranjeros.

Como especialidad, el grupo de trabajo de la mujer ha desarrollado programas para mujeres extranjeras y austríacas: natación, gimnasia, cursos de alemán. Se ha formado un grupo de mujeres como asistentes de integración para aconsejar y acompañar a otros inmigrantes en Graz. El entrenamiento incluye el aprendizaje sobre el sistema educativo y de la sanidad, las leyes de empleo y las posibilidades de los servicios para extranjeros en Graz.

El funcionamiento:

Según la Conferencia Europea en Nürnberg del 2000, el problema más significativo consiste en la cualificación de los miembros del comité: la falta del conocimiento del idioma, la falta de experiencia en administración y organización y la falta del know-how político. Los miembros están muy animados pero habría que formarles en cuanto a la comunicación, los trámites parlamentarios y la organización de proyectos. Muchas veces los miembros no tienen suficiente tiempo para participar en reuniones, organizar proyectos y formarse.

En total el comité consultivo de Graz no ha podido promover muchas cosas porque los asuntos extranjeros dependen de las leyes nacionales (en concreto: la ley contra la discriminación y el derecho de trabajo después de tener la residencia).

España

España es un país con fuerte tradición de emigración que a partir de mediados de los ochenta se ha convertido en país de inmigración. Los países de los que procede el mayor número de extranjeros no comunitarios son, por orden de importancia, los siguientes: Marruecos, Ecuador, Colombia, China, Perú y Rumanía.

Presenta la peculiaridad de que el 47% de su población extranjera legal procede de otros países de la UE, ya que ha sido uno de los destinos tradicionales de emigración permanente de los países nórdicos, esencialmente para personas de la tercera edad.

En 1984 España promulgó su primera ley de asilo, que fue modificada diez años después para impedir su utilización con fines de inmigración económica. En el contexto de crisis económica que alcanzó su punto culminante en 1985, de cara a su ingreso en la UE en 1986, el gobierno español fue forzado a introducir una ley que restringiera la entrada de inmigrantes y que incorporara los estándares de los otros Estados Miembros. Quince años después, con el propósito de adaptar el marco legal a la realidad, se formuló una nueva ley que finalmente se aprobó en el Parlamento con la oposición del gobierno minoritario conservador del PP en el 2000. El marco legal español para regular la entrada de extranjeros gira en torno a la necesidad de tener un puesto de trabajo para obtener los correspondientes permisos de trabajo y residencia. La escasez de mano de obra nacional para atender ciertas actividades económicas y la imposibilidad de controlar férreamente las fronteras han llevado a la formación regular de una bolsa de indocumentados en territorio nacional, lo que ha obligado tanto a gobiernos socialistas como populares a concentrar sus esfuerzos en la implantación de siete procesos de documentación: uno en 1985/86, otro en 1991, otro también en 1996 y finalmente cuatro en 2000/2001. La gran operación de regularización de 2000/2001 aún no ha sido concluida y hasta la fecha ha otorgado permisos de trabajo y residencia a casi 400.000 personas. Se estima que en la actualidad hay unos 200.000 extranjeros indocumentados. Desde 1993 se han aprobado contingentes anuales de permisos de trabajo que han permitido canalizar parcialmente la demanda de mano de obra extranjera y reducir el número de indocumentados.²⁴¹

El Consejo de Ministros acordó el 2 de diciembre 1994 la elaboración de un Plan para la Integración Social de los/las inmigrantes,²⁴² aprobando como instrumento complementario la creación del Foro para la Integración Social de los/las Inmigrantes a nivel estatal y a nivel de las Comunidades. A partir de esta fecha, en las distintas Comunidades se han creado Foros de Inmigración con el objetivo de conocer la realidad del colectivo inmigrante, atender a sus necesidades y de promocionar su integración.²⁴³

A partir de esta estructura a nivel estatal y provincial, en algunos municipios (Barcelona, Zaragoza, Córdoba...)²⁴⁴ se han instalado estructuras de participación para inmigrantes a nivel municipal.

Luxemburgo

Luxemburgo cuenta con una tasa de inmigración de un 35% sobre todo comunitarios. Por esta razón, a nivel municipal, la ley de 1989²⁴⁵ obliga a las comunidades con por lo menos un 20% de extranjeros a crear comités consultivos.²⁴⁶

²⁴¹ Delgado, 2002: 8-10.

²⁴² Real Decreto 490/1995.

²⁴³ Andalucía, Decreto 55/2001; Aragón, Decreto 113/2001; Castilla y León; Cataluña – Consejo Asesor de la Inmigración, Decreto 275/1993; Extremadura – Foro para la integración Social de los Inmigrantes, Decreto 116/1997; La Rioja, Decreto 10/2000; Murcia Decreto 72/1998.

²⁴⁴ Consejo local de inmigrantes de Córdoba, Casa de las Culturas y la Solidaridad en Zaragoza.

²⁴⁵ Règlement grand-ducal du 5 août 1989.

²⁴⁶ Commissions consultatives communales pour étrangers.

De esta manera en dos tercios de las comunidades se ha creado la estructura del comité consultivo de inmigrantes.²⁴⁷

Según el Informe de Stuttgart de 2001 los comités consultivos casi no abordan asuntos relacionados con la política municipal y son consultados pocas veces por el pleno municipal. En un sondeo dos tercios de los comités consultivos dijeron que el trabajo era satisfactorio. Muchos comités se han dedicado a la organización de fiestas y a la promoción de cursos de idiomas. Con relación a la satisfacción, sólo un 21% de los/las luxemburguesas y un 24% de los/las extranjeras conocen el comité consultivo. La participación de los/las extranjeras en las elecciones en 1999 y su candidatura en las listas ha dinamitado el trabajo de los CCE entre 1995 y 1999.

A nivel estatal el Consejo Nacional para extranjeros²⁴⁸ fue constituido en 1997 por la Administración. Su función es la de representar a todos los/las residentes extranjeras (comunitarias y no comunitarias) ante la administración. Este Consejo se compone de 28 miembros ciudadanos europeos; 10 miembros representantes de otras comunidades étnicas, sobre todo África y América del Sur; 2 miembros de refugiados (1 refugiado y 1 buscando asilo) y 30 ciudadanos luxemburgueses. El presidente y el secretario del consejo son nombrados por la Administración. Los miembros representativos se eligieron en julio de 1997 por 3 años. Su cometido consiste en aconsejar en temas relacionados con la política social y cultural. Dentro del consejo trabajan distintos grupos. Uno de ellos se dedica a inmigrantes de países pobres y a refugiados e inmigrantes que están buscando asilo.

Otra organización independiente es el colectivo de los/las refugiadas (Collectif réfugiés) que se compone de 16 ONG's y trabaja al 50% con refugiados.

Portugal

Hasta la nominación del Comisario de los/las Inmigrantes en 1995, la participación de las minorías étnicas a nivel nacional no tenía ninguna estructura institucionalizada. Su función consiste en asesorar a las organizaciones de inmigrantes para que el Parlamento pueda tomar decisiones en asuntos relacionados con la inmigración.

A nivel local el Comité Municipal de los comunidades de inmigrantes y de los minorías étnicas en Lisboa²⁴⁹ se creó en 1993 dentro del Programa Europeo LIA/ Eurocities como Centro de Recursos del Ayuntamiento de Lisboa con el objetivo de garantizar la participación política y social de las comunidades inmigrantes y las minorías étnicas. Algunas asociaciones de inmigrantes y minorías étnicas de la ciudad participan en este Comité. Su función consiste en intervenir proponiendo y desarrollando proyectos y concienciando a la población de que Lisboa se entiende como ciudad multicultural. El presidente del Comité es el teniente alcalde de Asuntos Sociales y sus 7 miembros fueron nombrados por distintas asociaciones de inmigrantes de la ciudad. Otras comunidades de inmigrantes están integradas como observadores.

Las funciones del Comité:

- ▶ Garantizar la participación de los/las inmigrantes y minorías étnicas formulando políticas de integración social y luchando contra el fenómeno del racismo y la xenofobia.

²⁴⁷ La Lettre de la Citoyenneté, n° 37, 1999 (<http://perso.nnx.com/>).

²⁴⁸ Conseil National pour étrangers - CNE.

²⁴⁹ Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas – CMCIME. Local Integration/ Partnership Action, 'Promouvoir la participation des migrants et des minorités ethniques dans la vie politique locale, mayo de 1999, Bruselas (www.eurocities.org y www.urban-social.org).

- ▶ Garantizar el respeto de la identidad, valor y cultura de los/las inmigrantes y promocionar el dialogo entre culturas.
- ▶ Ofrecer a las asociaciones de inmigrantes un espacio de participación para poder dialogar con ciudadanos y miembros de la comunidad étnica.
- ▶ Colaborar en políticas adecuadas con agentes públicos y entidades gubernamentales.
- ▶ Aconsejar a la municipalidad en cuanto a los problemas de vivienda, educación, juventud, familia y ciudadanía.

Italia

Según la Conferencia Europea de Nürnberg en Italia no hay estructuras formales de participación en la política municipal y estatal para inmigrantes o refugiados. La única posibilidad de participar en decisiones es el mercado laboral. La participación política de los/las inmigrantes se fomenta sobre todo a través de las múltiples asociaciones y organizaciones culturales, étnicas y religiosas y de los sindicatos.

Los sindicatos han sido muy activos en cuanto a la defensa de los derechos de trabajadores inmigrantes y refugiadas. La 'Asociación Rieti Immigrant' (ARI) es una organización de refugiados que provee de apoyo y asesoramiento general para otros refugiados. Su trabajo está basado al 100% en el trabajo voluntario y la falta de recursos limita sus actividades. Dentro de la ONG, algunos refugiados trabajan como intérpretes o mediadores culturales.

A pesar de las restricciones legislativas hay algunas experiencias de representación: órganos consultivos (consulte) y puestos de consejales (Conciglieri Aggiunti).

A nivel nacional el Consejo Nacional de Empleo²⁵⁰ ha creado un comité consultivo para los asuntos de la inmigración y la integración en 1995. En este órgano están representadas las asociaciones y organizaciones de inmigrantes, los sindicatos, las autoridades públicas locales y expertos.

A nivel municipal Turín ha sido la primera ciudad que ha creado este tipo de estructura en 1994. En ella están representados 21 miembros de nacionalidad extranjera. Países con más de 300 residentes en la ciudad tienen derecho a un representante, África, Asia, Oceanía y Europa fuera de la UE están divididos en zonas geográficas. Los extranjeros sólo pueden votar a un candidato que representa su propio país. Las experiencias muestran que la participación en los comités consultivos no es muy elevada.²⁵¹

En Bolonia se ha instaurado la figura del consejero adjunto y el consejero adjunto del barrio como representante de las minorías étnicas en el Pleno municipal. El programa europea IIA/Eurocities consiste en formar un foro local de inmigrantes.²⁵² En este foro se agrupan 40 asociaciones con más de 20 nacionalidades distintas. El objetivo es promover la participación política y social del inmigrante para su integración a nivel municipal. Su ámbito de trabajo abarca acciones y propuestas concretas relacionadas con temas de sanidad, vivienda y educación. El comité ejecutivo se compone de 7 miembros elegidos por la Asamblea General.

En Palermo se está promocionando una asamblea consultiva que próximamente será aprobada por el ayuntamiento.

²⁵⁰ Conseil national de l'économie de du travail, CNEL.

²⁵¹ Marieke Blommesteijn, Han Entzinger, en: Conseil d'Europe, 1999: 47-50.

²⁵² Forum metropolitano delle associazioni di cittadini non-comunitari.

Grecia

En Grecia no existen estructuras de participación para inmigrantes o refugiados. Según la conferencia europea la administración griega deniega su responsabilidad dado el carácter acogedor de su sociedad por el hecho de que los/las refugiadas tienen la posibilidad de vivir y encontrar un trabajo sin la asistencia del gobierno. Consecuentemente no hay ninguna estrategia de integración. El único contacto que tienen los/las refugiadas con el Ayuntamiento es a través de los trámites administrativos.

En este contexto muchas asociaciones de refugiados luchan por los intereses de los/las refugiadas en un vacío político sin ser reconocidos por los/las responsables políticas. Aunque se ocupen de los/las refugiadas de distinta nacionalidad y colaboren con organizaciones no gubernamentales y con la administración local no reciben suficientes recursos para este trabajo.²⁵³

La participación política directa con el derecho de voto para extranjeros **Camino 6** no comunitarios

Dinamarca

Los primeros inmigrantes entraron en los últimos años de la década de los 60. Los inmigrantes y refugiados una vez que llevan algún tiempo en Dinamarca tienen el derecho de voto. A los/las refugiadas se les concede el derecho de voto en las elecciones locales después de haber vivido 3 años legalmente en Dinamarca. Después de 7 años tienen todos los derechos ciudadanos: el derecho de votar en las elecciones nacionales y la posibilidad de participar en los partidos políticos y presentarse como candidatos. En el Pleno municipal de Copenhague participa un consejo adjunto como representante de una minoría étnica.

Paralelamente a esta posibilidad de participación la ley propone en municipios con 50 o más extranjeros el derecho de formar un comité consultivo de residentes extranjeros. Estos comités de integración se componen de 7 representantes elegidos por el municipio. A nivel municipal no se distingue entre inmigrantes y refugiados. Los comités de integración²⁵⁴ permiten a los/las residentes extranjeras la posibilidad de dialogar con los/las políticos del municipio y de integrarse en el proceso democrático. Según el informe de la Conferencia en Nürnberg el mandato y las competencias de estos comités no están bien definidos.

En el año 2000 en los 275 municipios sólo se pueden encontrar 26 comités consultivos. Un miembro de cada comité de integración es nombrado como representante de un comité de nivel superior. De este comité de representantes se hace otra selección para el Consejo Nacional de las Minorías Étnicas.²⁵⁵ Este consejo tiene el cometido de asesorar directamente al Parlamento Nacional de Dinamarca.

Otra posibilidad de participar en la vida política, social y cultural es comprometerse en organizaciones y asociaciones, habiéndose formado recientemente un partido político de inmigrantes. En Dinamarca, un país con una población de 5 millones de habitantes, los/las inmigrantes han asumido la habilidad de los/las danesas para organizarse: existen más de 50 organizaciones distintas de somalíes y 70 organi-

²⁵³ European Conference on Refugee Participation in Local Policy Making and Political Life, Nürnberg, 2000.

²⁵⁴ Local integration council - De kommunale Integrationsråd.

²⁵⁵ Radet for etniske minoriteter.

zaciones turcas. Para poder abarcar todas estas pequeñas asociaciones se han creado 5 grandes organizaciones (umbrella organizations). Una de ellas es la Asociación Nacional de Inmigrantes (National Migrants Association) que reúne 50 comunidades y organizaciones étnicas.

Finlandia

Finlandia destaca por ser uno de los países de la UE con mayor proporción de inmigrantes no comunitarios: sólo el 19% de la población extranjera legalmente residente procede de otro Estado Miembro. La mayor parte de sus inmigrantes procede de países vecinos, sobre todo de los territorios fronterizos de la ex-Unión Soviética, el 36% de las entradas y la cuarta parte de sus residentes legales. Entre 1986 y 1996 la población extranjera legalmente residente se ha incrementado en un 250%, decreciendo la proporción de inmigrantes de la UE en 2/3 y triplicándose el número de inmigrantes procedentes de la antigua URSS. La proporción de estonios creció así como la de solicitantes de asilo de la ex-Yugoslavia.

Según Leticia Delgado Godoy, Finlandia cuenta con un generoso estado del bienestar que facilita la integración de los/las inmigrantes. Mientras el Ministerio del Interior es responsable del control de la inmigración, el Ministerio de Empleo lleva a cabo la formulación e implantación de las políticas de integración, la identificación y acomodación de los/las solicitantes de asilo, así como la gestión del retorno de los/las emigrantes finlandesas. Todos los Centros para el Empleo y el Desarrollo Económico, que operan a nivel de distrito, cuentan con un responsable en materias migratorias y de refugio.

A nivel estatal desde 1970 el Consejo de Relaciones Étnicas²⁵⁶ tiene el cometido de aconsejar cuando se trata de formular políticas relacionadas con las minorías étnicas. Se compone de 16 miembros, 7 de ellos vienen de los antiguos estados soviéticos y tienen antecesores finlandeses. En 1984, con una primera ley de inmigración, se inició la vía de la participación política y social para los/las inmigrantes. A lo largo de la década de los noventa se llevó a cabo una extensa y generosa regulación de la presencia de extranjeros en el país, el Acta de Extranjeros de 1991 y el Decreto de Extranjeros de 1994, ambos reformados con posterioridad en varias ocasiones, a los que se sumó en 1999 el Acta sobre la Integración de los/las Inmigrantes y la Recepción de Solicitantes de Asilo.²⁵⁷

La integración de los/las inmigrantes no sólo depende de la acción de los poderes públicos. Se destaca la existencia de un conjunto de organizaciones sociales, algunas compuestas tanto por nacionales como inmigrantes. Se trata de organizaciones comprometidas con la búsqueda de una cohabitación pacífica y de intercambio cultural en una sociedad multicultural. El Finland's Migrants Forum Support Group tiene como meta el apoyo a la cooperación y la igualdad de derechos entre extranjeros y nativos.

En 1984 se creó la Asociación para los/las Inmigrantes en Finlandia con la condición de enseñar "cada año la lista de sus miembros al Ministerio del Interior y de que no se involucre" en asuntos relacionados con la política del estado en general. En 1992 esta Asociación fue invitada a mandar un representante al consejo consultivo para los asuntos relacionados con la inmigración. Desde entonces forma parte de este órgano de consulta a nivel nacional. En 1995 se ha creado la Comisión Nacional de los Refugiados y las Políticas de Inmigración en la cual participan representantes de los partidos políticos y la Administración pero ningún representante de la población inmigrante. Con la presión por parte de la Asociación, la Comisión ha implantado un consejo consultivo de los/las refugiadas y para los asuntos de los/las inmigrantes en 1998. En este órgano participan 18 comunidades de inmigrantes en todos los aspectos relacionados con la inmigración y la integración.²⁵⁸

²⁵⁶ Migration Commission (SAN) desde 1970 - 1992; Advisory Board for Refugee and Migration Affairs (PAKSI) 1992 - 1998; Advisory Board for Ethnic Relations (ETNO) a partir de 1998.

²⁵⁷ Delgado, 2002: 11

²⁵⁸ David Taylor, *La participation politique et sociale des immigrés en Finlande*, en: *Conseil d'Europe*, 1999: 151-157

En 1998 el municipio de Helsinki invitó a las comunidades inmigrantes y organizaciones de inmigrantes para formar un comité consultivo²⁵⁹ en el cual se trata sólo de representar a las minorías extranjeras. Según la Conferencia Europea de Nürnberg las autoridades municipales no han equipado al comité consultivo con los recursos necesarios y no han definido bien sus competencias.

Irlanda

El fenómeno de la inmigración es un proceso reciente. A partir de 1997 un número significativo de refugiados entró en el país solicitando asilo.

En el año 2000 a nivel municipal se ha formado la Asociación de Refugiados y los que Buscan Asilo (Association of Refugees and Asylum Seekers in Ireland, ARASI) para complementar los esfuerzos de las ONG's y el Consejo de Refugiados irlandés a nivel estatal (Irish Refugee Council). Según la Conferencia Europea en Nürnberg, ARASI es la única voz de los/las refugiadas en Irlanda que ha intentado reunir las distintas comunidades étnicas. El trabajo de ARASI consiste en concienciar a la población con actividades a través de los medios y estrategias educativas (con niños en talleres e institutos). Colabora con otras ONG's y aconseja al gobierno local aunque su influencia es muy limitada.

Otro eje de la organización de refugiados africanos se ha formado con la Red de los Refugiados Africanos (African Refugee Network) para afrontar los problemas de racismo.

Países Bajos

Como consecuencia de los disturbios raciales en 1972 se estableció el primer documento sobre política de inmigración en el año 1975 que definió la igualdad de los derechos sociales de los/las inmigrantes y los/las habitantes autóctonos, la concesión de derechos políticos y la constitución de un organismo responsable de la inmigración con competencias en política social, vivienda y educación. Se creó una Oficina de Coordinación para coordinar todas las actividades de las organizaciones públicas y privadas y subsidiar las actividades de los/las inmigrantes con cargo a los fondos municipales.

En cuanto al contenido de las políticas sociales del Ayuntamiento de Rotterdam desde 1975 se han establecido programas de ayuda a las minorías étnicas en los campos educación, vivienda y empleo a través del sistema de cuotas para la concesión de viviendas, la discriminación positiva en el acceso al mercado de trabajo y la ayuda en materia educativa para dar educación en las lenguas y culturas de las minorías aparte del currículum oficial en holandés.

El sistema de integración que el Ayuntamiento ha puesto en marcha desde 1986 fue el establecimiento de un Centro de Recepción para Inmigrantes que les proporciona los medios para un primer curso de holandés, alguna orientación sobre la sociedad holandesa y asesoramiento sobre cómo conseguir plaza en la escuela, trabajo en la oficina de empleo y casa a través de las corporaciones de viviendas.²⁶⁰

A nivel nacional la participación de las minorías étnicas está reconocida en la estructura del Comité Nacional (LAO/LOM) desde 1985 a nivel experimental y con un estatuto legal a partir de 1997. La administración tiene la obligación de dejarse asesorar en todos los asuntos relacionados con las minorías étnicas.

²⁵⁹ Helsinki Immigrant Board (Informe Anual de la Federación internacional de Helsinki para los Derechos Humanos).

²⁶⁰ Jesús García Varela, 2002: Políticas de Inmigración en la Unión Europea: Rotterdam y Estocolmo, Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 1, páginas 113-122.

Las organizaciones de las minorías étnicas (Islas Molucas, Surinam, Antillas y Aruba, Turquía, Marruecos, Túnez, Europa del Sur, refugiados) están representadas en el LAO/LOM.²⁶¹

Hay un rasgo específico del modo político holandés que ha afectado de forma decisiva a la política migratoria, se trata de la política consensual: todas las comunidades (grupos sociales, sindicatos, organizaciones voluntarias y comunidades étnicas) se comunican con los/las responsables políticas de un modo organizado en relación a problemas específicos. Este modo de actuación política ha creado un creciente número de organizaciones colectivas de las comunidades étnicas establecidas y la formación de consejos consultivos con participación de las mismas. Estos consejos consultivos se organizan con criterios étnicos, religiosos o específicos como por edad y sexo. Muchas organizaciones están subvencionadas por el ayuntamiento, dentro del presupuesto municipal o poseen ayuda estatal.

A parte de las Instituciones Públicas, las Oficinas Municipales para Asuntos de las Minorías Étnicas, Consejos para Extranjeros, Unidades de Asistencia a los Trabajadores Extranjeros y oficinas municipales de empleo y servicios sociales, según la Conferencia Europea de Nürnberg, no hay ninguna estructura de representación para los/las refugiadas a nivel municipal.²⁶² Existen muchas comunidades de refugiados que reciben un apoyo de las ONG's como es el comité de los/las refugiadas holandesas (Dutch Refugee Council) que tienen buenas relaciones con el gobierno municipal.

La organización SVOR en Rotterdam ha reunido más de 20 comunidades de refugiados. Desde 1997 SVOR ha realizado contactos con las municipalidades, donde algunas asociaciones han recibido una financiación y el municipio a su vez ha dado empleo a algunos refugiados.

En 1999 una asociación relacionada con SVOR, el comité de refugiados de Rotterdam (Rotterdam Refugee Council), y el Ayuntamiento de Rotterdam (Rotterdam Municipality) han presentado el proyecto Red Europea de las Organizaciones Autogestionadas de Refugiados (European Network of Refugee Self-Organization, TENSOR) a la Comisión Europea. Este proyecto empezó a trabajar en febrero/marzo 1999 y siguió hasta finales de noviembre de 2000. TENSOR colabora con organizaciones de refugiados en 7 ciudades europeas: Helsinki, Palermo, Turin, Manchester, Sheffield, London y Rotterdam. El objetivo de TENSOR es el de crear una Red Europea de organizaciones autogestionadas que colaboren y cooperen a nivel local con la municipalidad.

Suecia

Después de 1945 la demanda de mano de obra aumentó fuertemente y la industria sueca comenzó a emplear trabajadores de Europa. Durante los años 60 Suecia recibió dos grandes olas de inmigrantes: la primera a mediados de la década, formada en su mayoría por obreros de Yugoslavia, Grecia y Turquía, y la segunda en el período de 1968 a 1970 en la que vinieron a Suecia 166.000 ciudadanos extranjeros en total, de los que 100.000 fueron finlandeses. Desde 1970 la inmigración de trabajadores no nórdicos ha cesado prácticamente. Por otra parte el número de refugiados se ha incrementado considerablemente.

Desde mediados de los años 60 se ha llevado a cabo una larga serie de reformas, destinada a mejorar las condiciones de los/las inmigrantes en Suecia (programa de enseñanza gratuita del sueco en 1965; en 1966 se creó una comisión destinada a tratar las cuestiones relativas a la adaptación social. En 1969 se creó la Dirección Nacional de Inmigración (Statens invandrarverk), organismo que tiene a su cargo todos los asuntos relativos a extranjería y naturalización.

²⁶¹ Conseil d'Europe, 1999: 52

²⁶² En Amsterdam los inmigrantes y sus descendientes forman un 40% del total de la población. En las escuelas primarias más de la mitad de los alumnos no son holandeses de origen. (Rinus Penninx 1998)

En 1975 el Parlamento aprobó un proyecto de ley indicando las nuevas directrices de una política en pro de los/las inmigrantes y las minorías étnicas. Esta política está basada en tres objetivos: igualdad entre inmigrantes y suecos, libertad de elección cultural para los/las inmigrantes y cooperación y solidaridad entre la población nativa mayoritaria y las diversas minorías étnicas. Para dar mayores oportunidades a los/las inmigrantes y minorías étnicas de difundir sus opiniones entre el resto de la población, se introdujo un sistema de subsidios para las diversas asociaciones nacionales de inmigrantes. Actualmente hay alrededor de 32 organizaciones.

Desde 1986 hay un "Ombudsman" contra la discriminación étnica (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO), cuya labor consiste en luchar contra la discriminación tanto en la vida laboral (vigila la aplicación de la legislación en materia de la discriminación étnica en el mundo del trabajo) como en otros campos sociales. Un proyecto de ley sobre medidas contra la discriminación, etc., fue aprobado en 1990. En 1994 entraron en vigor nuevas normas relativas a la prohibición de la discriminación étnica laboral.

Desde los 80 está vinculado al Ministerio del Interior (Inrikesdepartementet) un Consejo Consultivo de Política de Inmigración, integrado por representantes de diversos grupos de inmigrantes y presidido por el ministro encargado de los asuntos de inmigración. En 1995 el Consejo Consultivo se reorganiza en el Consejo Nacional para la Política de Inmigración y de Refugiados. En 1999 se integran 62 delegados (35 asociaciones de inmigrantes, 11 organizaciones religiosas, 8 organizaciones del voluntariado y de movilizaciones populares y 8 representantes de los sindicatos y colectivos regionales) en este comité nacional.²⁶³

En diciembre de 1997 el Parlamento decidió reemplazar la política de inmigración por una de integración que involucre a toda la población. Al mismo tiempo se creó la Oficina Nacional de Integración (Intergrationsverket), que entró en funciones el 1 de junio de 1998 teniendo la responsabilidad general sobre los temas de la integración y algunas que eran competencia de la Dirección Nacional de Inmigración.

Con la formación de esta nueva Oficina Nacional de Integración se deja atrás el viejo esquema que considera la integración como un problema de los/las inmigrantes. Este organismo se esforzará en movilizar e influir en la opinión pública para promover medidas en favor de la integración social, étnica y cultural en Suecia. La Oficina Nacional de Integración colabora directamente con los municipios que reciben a los/las refugiadas. La atención al recién llegado, su introducción en la sociedad sueca y la información sobre su funcionamiento son algunos de los aspectos que vigila e incentiva la Oficina de Integración.²⁶⁴

Suecia se presenta como uno de los países europeos donde los/las residentes extranjeras disfrutan del derecho de voto en las elecciones locales y regionales después de haber vivido 3 años en el país y donde los procedimientos de consulta se consideran como un complemento necesario al derecho de voto más que como una forma alternativa de participación política y social.²⁶⁵

La política de integración de los/las refugiadas es implementada por una agencia de la Administración nacional.²⁶⁶ De esta manera personas con un origen migratorio están empleadas en algunas oficinas del municipio y existen módulos especiales de integración. Estos módulos sensibilizan a las comunidades frente los problemas de la vida cotidiana de los/las refugiadas en el municipio.

Algunas Comunidades de refugiados como es la comunidad somalí están bien organizadas y tienen experiencias en colaborar y cooperar con las administraciones públicas.

²⁶³ Eeva Lotta Johansen, *Conseil d'Europe*: 107-111.

²⁶⁴ Luis Garrido, *Corresponsal en Suecia* (www.immi.se/irf/invandranen/inva991/inmigran.htm)

²⁶⁵ Anderson 1990: 119

²⁶⁶ Swedish Migration Board.

Camino 7 **Análisis y evaluación de los comités consultivos**

A partir de este viaje a través de los 16 países europeos vamos a comparar, analizar y evaluar los comités consultivos.

Comparación

En 13 países Europeos (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Los Países Bajos, Portugal, Inglaterra y Suecia) existen o han existido en alguna forma comités consultivos para inmigrantes.

La estructura de los comités varía mucho según el país y el marco político frente a una población de extranjeros. Para la comparación vamos a dedicarnos a los países más significativos: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal. Los distintos mecanismos de comités consultivos se van a describir con los siguientes marcadores: el año de su implantación, la regularización por ley, el número de miembros, su nacionalidad y selección, la presidencia, el mandato y el número de comités en el año 2000 en cada país. En el cuadro "los comités consultivos en Europa" se comparan los diferentes países (*véase la página siguiente*).

Su implantación ha tenido lugar ya en los años 60 y 70, como es el caso en Alemania y Bélgica. En los años 80 ocurre en Francia y Luxemburgo. A partir de los años 90 se implementaron los comités consultivos en Austria, Portugal y España, y a partir del 2000 en Italia.

Los primeros comités consultivos en Alemania y Bélgica se han creado sin estar regulados por una ley. En Alemania se introdujo la primera ley 17 años después de existir el primer comité consultivo, en Bélgica 16 años después. En Francia, Luxemburgo y Dinamarca los comités consultivos se han implantado con la introducción de la ley o poco después en 1985, 1989 y 2002. La implantación de los comités consultivos en Portugal, Austria y España, en 1996, 1997 y 1993 se realizó después de existir una base general en la ley refiriéndose a la participación política de los/las ciudadanas.

Las **condiciones** específicas para la implantación de comités consultivos para extranjeros se definen de la siguiente manera: como una medida adecuada en municipios con más de 1000 habitantes (Alemania y Austria) o grandes municipios (Bélgica); cuando 50 residentes lo piden (Dinamarca); en comunidades con más de 3500 habitantes (Francia) y en comunidades con un 20% de extranjeros (Luxemburgo).

Se puede observar que la mayoría de las condiciones tienen su base de regulación respecto al total de la población, sólo en Luxemburgo tiene la ley su base en un número mínimo de población extranjera.

El **número de miembros** de los comités varía mucho. Se encuentran comités consultivos por lo menos de 6 miembros (Luxemburgo) y con un máximo de 30 a 40 miembros en Alemania, Bélgica y España. En Austria, Francia e Italia el número de componentes del gremio es definido exactamente con 7 u 8 miembros .

Hay que tener en cuenta que en algunos países el número de miembros indicados se refiere al pleno del comité consultivo como es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Luxemburgo y Portugal y a la Junta Directiva del mismo como se puede observar en Francia y Italia.

Los Comités consultivos en Europa (Julio de 2.003)

País	UE**	Comités consultivos	Regulado por ley	Condiciones	Nº de Miembros	Nacionalidad de los Miembros	Selección de los Miembros	Presidencia	Mandato	Cuántos hoy en el 2000
Alemania	**	Desde 1.972	1.989 Saarland KSVG § 50	Municipios con más de 1.000 habitantes	30-40	Extranjeros (y nacionalizados)	Voto Directo (y nominaciones)	Un Miembro del Comité	Aconsejar al Pleno Municipal	332/400
Francia Estrasburgo	**	1.985/1.992	1.994 Loi 2143-2/1.982/1.993	Comunidades con más de 3.500 habitantes	8 miembros en la Junta Directiva	Todos los Extranjeros no nacionalizados	Nominados por asoc. de extranjeros y voluntarios franceses	Un Miembro Nominado por la Junta Directiva	Obligación de consulta por el Pleno Municipal	20
Bélgica Comunidad Valona	**	Desde 1.963	1.979 Arrêté Royal	Obligatorio para grandes municipios	20-30 (?)		Nominaciones			5 en el 1.990
Comunidad Flamenca (Ostende)		2.000	1.998 Orden Estatal			2/3 inmigrantes o refugiados/cuota de género	Nominados por organiz. de extranjeros y el pleno municipal		Sin obligaciones de consulta	2
Austria Graz	**	Desde 1.996	1.990 Ley Provincial § 130	Municipios con más de 1.000 habitantes	7 (y 7 sustitutos)	Todos los Extranjeros no nacionalizados	Voto directo y Secreto	Un Miembro del Comité	Aconsejar al Pleno Municipal	3
España Barcelona	**	1.997	Ley 7/85 y 4/00	Facultativo	20-30	Españoles y representantes de asoc. extranjeras	Votaciones nominales y/o secretas	Alcalde, concejal de la Comisión de Bienestar y un miembro inmigrante	Aconsejar y participar en la política municipal	4 (?)
Luxemburgo Municipal y Estatal	**	Desde 1.989	1.989/93 Règlement Grand-Ducal	Comunidades con un 20% de extranjeros	6 como mínimo	Luxemburgueses y extranjeros	Nominados por el Pleno Municipal de manera paritaria	Un Concejal		
Portugal Lisboa	**	Desde 1.993			7 a 10 miembros	Nacionales y extranjeros	Representantes del Pleno municipal y de las Asoc. de Minorías Étnicas	Un Concejal de los Asuntos Sociales		1
Italia Bolonia	**	2.000			7 miembros	Nacionales y extranjeros			Participación e Integración	2
Dinamarca	**	Desde 1.999	Desde 1.999 Consolidation Act n°608-2002	Cuando 50 residentes lo piden	7 como mínimo	Extranjeros	Nominados por el Pleno Municipal		Diálogo con los Políticos del municipio	26

CEPAIM-Murcia, Heidi Strohmayr. Elaboración Propia sobre datos del Conseil d'Europe (1.999): La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation, Estrasburgo y European Conference on refugee participation in Local Policy Making and Political Lite, Nürnberg, 2.000.

La **nacionalidad** de los miembros siempre es extranjera en el caso de Alemania, Austria y Dinamarca, en donde el organismo consultivo tiene el carácter de un parlamento extranjero. En la mayoría de los comités consultivos, sin embargo, encontramos composiciones mixtas, extranjeros y nacionales, como es el caso de Bélgica (región flamenca), España, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal.

La **selección** de los miembros también varía: sólo en Alemania y Austria se prefiere el voto directo de la población extranjera. En los demás países los miembros son nominados sólo por el Pleno municipal en Dinamarca y Luxemburgo; sólo por asociaciones y organizaciones extranjeras en Francia y de manera mixta (pleno municipal y organizaciones extranjeras) en Bélgica (flamenca), España y Portugal.

La **presidencia** es delegada a un miembro extranjero del comité en Alemania y Austria. En Luxemburgo y Portugal el mandato de la presidencia lo asumen solamente los/las concejales del Pleno municipal y en España (Barcelona) hay una presidencia mixta de la que forman parte el alcalde, el concejal de la Comisión de Bienestar y un miembro inmigrante.

El **mandato** de los comités consultivos varía entre organismo de consulta facultativo (Alemania y Bélgica), obligatorio (Francia) y organismo de consulta y de participación e integración (Dinamarca, España e Italia).

Las funciones se pueden resumir en:

- ▶ escuchar los problemas de los/las residentes extranjeras.
- ▶ mejorar las relaciones con la administración municipal.
- ▶ asegurar la participación en la vida de la comunidad.
- ▶ hacer propuestas y proponer soluciones adecuadas.
- ▶ promocionar el entendimiento intercultural, la convivencia entre nacionales y extranjeros y la integración.

Se pueden distinguir 3 tipos de funciones según los asuntos abordados por el comité consultivo:

- ▶ todos los asuntos del Pleno municipal.
- ▶ sólo los asuntos contemplados en el orden de la reunión.
- ▶ sólo los asuntos relacionados con inmigrantes.

En cuanto al **número de comités consultivos** en el año 2000, en Alemania, el número oscila entre 300 y 400, seguido de Dinamarca (26), Francia (20) y Austria, Bélgica y España con menos de 5 comités consultivos de extranjeros.

Motivos por implantar los comités consultivos

Los primeros comités consultivos para extranjeros fueron institucionalizados a partir de los 60 (Alemania, Francia, Bélgica) para poder garantizar a la población extranjera la participación política sustituyendo el derecho de voto a nivel municipal. Durante su funcionamiento los objetivos se han ampliado. Por un lado, los miembros de los comités promueven la intervención política valorando los intereses de la población

extranjera y por otro lado, los municipios encargan a los comités consultivos el objetivo de la integración social (vivienda, trabajo, enseñanza...) y cultural de los/las extranjeras. Hoy en día el mandato de los comités se orienta más a la integración que a la legitimación democrática, se está fomentando sobre todo la participación política, social y cultural y la no discriminación.

El derecho de voto a nivel municipal y/o la posibilidad de nacionalizarse sin perder su nacionalidad de origen constituiría la **participación** de la población extranjera de derecho. La introducción de los comités consultivos de extranjeros para poder compensar la falta del derecho de voto en los municipios significa un eje clave para el funcionamiento y la organización de esta participación en Alemania, Austria y Dinamarca, en donde estos comités mantienen las características de los parlamentos extranjeros.

La participación en los comités consultivos en Alemania, se ve limitada por la falta de participación electoral, por la falta de concurrencia a las elecciones del comité, por la falta de competencias concedidas y por la inadecuada cualificación de los miembros extranjeros.

La ampliación del mandato de dichos comités con la **intervención política**, pretende influir en las decisiones políticas y en las realidades sociales para valorar los intereses de la población extranjera. Esta intervención se dirige contra las distintas formas de discriminación que sufre la población extranjera. Quien está interviniendo, está articulando un problema de manera exclusiva y agudizándolo para que la sociedad lo reconozca. La intervención es auténtica sólo cuando se manifiesta por parte de los que están afectados.

Se puede imaginar que una intervención eficaz por parte de los/las inmigrantes puede ser molesta para los/las representantes políticos de la sociedad receptora. Un comité que no sea conocido por las instituciones públicas y por los/las ciudadanas en general y no disponga de suficientes recursos no va a tener mucho éxito para influir en las decisiones políticas

Otro objetivo es la **integración** política, social y cultural de la población extranjera. Bajo el concepto de integración se está fomentando la política contra la discriminación a nivel europeo y estatal.

La Constitución alemana²⁶⁷ dice que nadie puede sufrir discriminación por su sexo, su origen, su raza, sus creencias y sus opiniones religiosas o políticas. La Directiva del Consejo Europeo²⁶⁸ 2000 obliga a los países miembros de la Unión Europea a luchar contra la discriminación racial y étnica. Como consecuencia de ello el comité consultivo es encargado por las autoridades políticas locales para fomentar y promocionar la integración política, social y cultural de la población extranjera en el municipio y desarrollar una política de buenas prácticas contra la discriminación.²⁶⁹

La elección del comité consultivo en sí es, cuando se tiene la participación electoral como objetivo, una forma de integración de la población extranjera. Pero el objetivo de integración no supone la necesidad de unas elecciones ni significa necesariamente la colaboración de la población extranjera. Otros grupos de la sociedad que tienen derecho a votar influyen en las decisiones políticas y en la opinión pública por medios diferentes: por ejemplo el consejo central de los/las judíos (Zentralrat der Juden) en Alemania, el consejo central de los/las musulmanes en Francia, las federaciones de presión, las iniciativas cívicas y los sindicatos. Todos ellos ejercen intervenciones en el sistema político y evitan ser una parte integrante del mismo.

Los políticos alemanes y la población extranjera vincularon conceptos distintos: La población extranjera esperaba más influencia en las decisiones políticas y los/las políticos sólo se concentraron en la legitimación política. Los intentos de influir en la política no fructificaron y lo único que permitía la democracia fueron las elecciones.

²⁶⁷ Artículo 3

²⁶⁸ Directiva del Consejo Europeo, 29-6-2000

²⁶⁹ EUMC (2002): *Diversidad e igualdad para Europa, Informe Anual 2001 (Resumen)*.

Las experiencias en Alemania demuestran como esta contradicción entre lo que pretendían las autoridades políticas y lo que esperaba la población extranjera ha tomado unos derroteros diferentes. Lutz Hoffmann²⁷⁰ lo describe de la siguiente manera:

- ▶ las elecciones y las reuniones se utilizaron para dirimir conflictos relacionados con el país de origen (entre turcos y griegos, entre turcos y kurdos). Muchas veces los conflictos no tenían ninguna relación con la sociedad de acogida. En estos conflictos muchos miembros se entendían por medio de representantes de intereses de tan sólo una parte de la población extranjera (Turquía).
- ▶ algunos miembros utilizaron su cargo y responsabilidad para mejorar su posición social en la sociedad de acogida.
- ▶ la misión y el tema central del comité tienen que ver con el problema de la discriminación. En vez de colaborar en la política municipal se ataca al sistema político. En este caso no se trata de participación sino de intervención. En estas condiciones, el comité no sustituye la falta del derecho de voto sino que representa unilateralmente los intereses de la población extranjera.

La estructura de los comités consultivos muestra que éstos no pueden sustituir al derecho de voto. Aquí podríamos plantear la pregunta si ¿es necesario conceder el derecho de voto para desarrollar el deseo de la participación o mejor, conceder oportunidades de participación para desarrollar el deseo de votar?²⁷¹

Funcionamiento y organización

Tras mostrar los motivos para la implementación de los comités vamos a profundizar en el análisis de los mismos, en su funcionamiento y organización.²⁷² Como ejemplo predominante y significativo vamos a utilizar las experiencias de los comités consultivos en Alemania.

El número de comités consultivos de extranjeros existentes en Alemania es elevado y la experiencia que se hizo durante 30 años es muy significativa. Como se ha podido ver ya en el camino 4, este comité, tal como es, está siendo puesto en tela de juicio por las condiciones políticas del país, por su organización y funcionamiento y por la falta de cualificación de los miembros que toman parte en él.

Consideraciones sobre las condiciones políticas:

- ▶ Los asuntos extranjeros dependen de las leyes estatales.
- ▶ La introducción del comité por las autoridades políticas funcionaba al principio como compensación por la carencia de derecho de voto (Alemania, Bélgica).
- ▶ Después de haber introducido el derecho de voto local para los/las ciudadanas comunitarias a partir de 1995 en los países europeos, y con la posibilidad de nacionalizarse en algunos países (sólo Bélgica y Francia ofrecen la oportunidad de la doble ciudadanía) la necesidad de participar en un comité disminuye.
- ▶ Los estatutos de los comités permiten distintos niveles de candidatos: nacionalizados y ciudadanos comunitarios que tienen derecho de voto en las elecciones municipales, y extranjeros no comunitarios. En Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal el estatuto permite la participación de extranjeros y nacionales, sólo en Francia y Dinamarca está reservada a extranjeros exclusivamente.

²⁷⁰ Lutz Hoffmann, *Reform oder doppelter Demokratieverlust*, en: LAGA, 2002: 49-55

²⁷¹ "Par où faut-il commencer, donner le droit de vote pour développer l'appétit de participation ou donner des occasions de participer pour développer le désir de voter?" Véase: *La participation des résidents étrangers à la vie publique locale – les conseils consultatifs*, en: *La Lettre de la citoyenneté*, n°55 – enero-febrero, 2002, – Stuttgart, 2001, a partir de una documentación en: *Migrations-société* n° 73, enero-febrero 2001, 'Structures municipales de concertations ou de consultations des résidents étrangers'

²⁷² Lutz Hoffmann: *Der Ausländerbeirat und seine Alternativen*, en: LAGA – NRW, 2002: *Der kürzeste Weg zur Integration – Politische Partizipation! Dokumentation der LAGA-Tagung, Bilanz und Ausblick der kommunalen Migrantvertretungen in Nordrhein-Westfalen*. Véase también: Lutz Hoffmann: *Ausländerbeiräte in der Krise*, en *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Heft 2/2000: págs. 63-70

Carencias y problemática en su organización:

- ▶ El comité no tiene la posibilidad de tomar decisiones concretas (Alemania, Luxemburgo).
- ▶ La regulación de los recursos para los comités consultivos es imprecisa, la consecuencia es que los comités no disponen de suficientes recursos para poder trabajar (Alemania, Finlandia, Irlanda).
- ▶ No se pueden tomar decisiones en las reuniones por ausencia de los miembros (Alemania, Bélgica, Austria).
- ▶ El comité consultivo no es conocido por las instituciones públicas ni por los particulares (Alemania, Luxemburgo).
- ▶ Problemas de participación electoral (Alemania, Francia).
- ▶ El mandato y las competencias no están bien definidos o están limitados a los asuntos extranjeros (Dinamarca, España, Finlandia, Luxemburgo).

Problemática relacionada con la cualificación:

- ▶ La cualificación profesional y de comunicación de los miembros extranjeros influye en el trabajo de los gremios (Alemania, Austria).
- ▶ Por las dificultades del idioma sólo participan activamente los miembros de la primera generación de extranjeros. Los extranjeros jóvenes forman una minoría en los comités consultivos (Alemania, Austria).
- ▶ Los miembros tienen deficiencias en la continuidad del trabajo (preparación de solicitudes, relaciones públicas) y en las competencias políticas (Alemania, Austria).
- ▶ Las condiciones políticas de cada país, la organización de los comités dentro de la estructura política municipal y la cualificación de los miembros candidatos del comité forman parte de los puntos débiles del mecanismo del comité consultivo e influyen decisivamente en su mandato definido por la participación ciudadana, la intervención política y la integración política, social y cultural.

Valoración

Los comités consultivos implantados en los países europeos se caracterizan por dos mecanismos opuestos: el tipo 'parlamento de extranjeros' y el tipo 'comisión municipal'. Las características de tales mecanismos se describen con la nacionalidad y selección de los miembros, la presidencia de los mismos y su mandato de la siguiente manera.

El tipo 'parlamento extranjero'

Se encuentra en los mecanismos implantados en Alemania, Austria, Dinamarca y Francia.

- ▶ Se compone únicamente de miembros extranjeros y los miembros son elegidos por voto directo por la población extranjera (Alemania y Austria).

- ▶ La presidencia está reservada a un miembro extranjero del comité.
- ▶ El cometido global del comité consultivo se centra en la consulta de las autoridades locales. Los miembros extranjeros se entienden como expertos en los asuntos extranjeros.

Francia y Dinamarca difieren del mecanismo tipo: en Francia la selección de los miembros tiene lugar por las nominaciones por parte de asociaciones de extranjeros y autóctonos voluntarios, en Dinamarca sólo por las autoridades políticas.

Ventajas y desventajas:

La estructura de ‘parlamento de extranjeros’ garantiza una cierta independencia de las instituciones públicas en la organización y el funcionamiento del mismo y la representación democrática de toda la población extranjera. Pero, como han mostrado las experiencias que se hicieron en Alemania, esta estructura sólo puede funcionar con recursos suficientes, una amplia base de participación electoral de la población extranjera y con competencias y oportunidades de actuación concedidas por parte de la administración. Aunque en Alemania se puede observar un nivel de organización bastante elevado a nivel municipal, provincial y estatal, estos parlamentos han perdido o nunca tuvieron una base amplia en la población autóctona y extranjera ni un apoyo claro por parte de la Administración pública. De esta manera, el mandato concedido hoy en día por las autoridades políticas – el asesoramiento y la integración política y social – no es compartido y permanece, por el contrario, aislado dentro del parlamento de extranjeros.

El tipo ‘comisión municipal’

Se observa en los mecanismos implantados en Bélgica, España, Luxemburgo, Portugal y Italia. Como características centrales encontramos que:

- ▶ La nacionalidad de los miembros es mixta (participan extranjeros y autóctonos).
- ▶ La selección de los miembros ocurre por nominación por parte de asociaciones y organizaciones extranjeras y los/las concejales (Bélgica, España, Portugal).
- ▶ La presidencia está reservada a un miembro del Pleno municipal en Luxemburgo y Portugal. En España (Barcelona) se ha decidido por una presidencia mixta (alcalde, concejal y un miembro inmigrante).
- ▶ El objetivo principal ya no se centra en el papel consultivo de las autoridades políticas, sino que la comisión municipal de extranjeros forma parte del proceso de integración.

Ventajas y desventajas:

La estructura de ‘comisión municipal’ se encuentra dentro de las estructuras municipales y está presidida y definida por los/las concejales. La deseada independencia de un ‘parlamento de extranjeros’ se ha cambiado por la eficacia de una ‘comisión municipal’, alcanzable dentro de las estructuras municipales.

Como el objetivo de implantar esta estructura de oportunidades se centra en integrar a la población extranjera y luchar en contra de cualquier discriminación, el funcionamiento de una ‘comisión municipal’

depende no sólo de las voces extranjeras sino también de las voces autóctonas y públicas. Así, esta estructura requiere una base amplia de participación.

Al mismo tiempo posibilita conseguir los recursos necesarios para poder actuar en favor de un objetivo que concierne a todo el mundo. Dentro de las instituciones públicas esta 'comisión municipal' forma un organismo compitiendo con otros por los recursos y reconocimientos necesarios.

La representación de la población extranjera no es el único objetivo, sino que forma parte del mandato general para la integración. Así la selección de los miembros por parte de las asociaciones y organizaciones extranjeras reduce la representación democrática de toda la población extranjera. Los extranjeros que no forman parte de alguna organización no van a estar representados directamente en el Pleno municipal. Pero se puede esperar que el amplio abanico de las asociaciones extranjeras y autóctonas representadas en la comisión municipal mantiene una representación indirecta de la mayoría de la población. El mandato y objetivo de tal comisión, la participación e integración, llega de esta manera, a través de los miembros de la comisión, hasta los miembros de las asociaciones y organizaciones y de ahí a toda la población de un municipio.

Conclusión

Como hemos visto, los dos mecanismos, el parlamento extranjero y la comisión municipal de extranjeros pueden tener su justificación siempre que estas estructuras de oportunidades no permanezcan aisladas de la política municipal global y de los mecanismos de participación ciudadana.²⁷³

El desarrollo de 3 modelos Camino 8

Presentamos en este camino²⁷⁴ tres posibilidades de modelos que surgen de la valoración de los comités consultivos implantados en Europa. Vamos a mostrar tres modelos de comité consultivo que consideran las ventajas y desventajas del tipo 'parlamento de extranjeros' y 'comisión municipal de extranjeros'. De hecho, estos comités se pueden utilizar de manera complementaria para el objetivo global de fomentar la integración no sólo de la población extranjera sino también de la población autóctona. Pero como lo manifiesta Joan Font y como lo hemos planteado en la parte teórica de este documento, "no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales", porque el objetivo participativo significa un proceso de organización y de debate continuo según las circunstancias "in situ".

Modelo multicultural

El modelo multicultural tiene su punto de partida en el tipo 'parlamento de extranjeros' y considera una discriminación positiva de la población extranjera.

En tal modelo se trata de integrar no sólo a extranjeros organizados en asociaciones y organizaciones sino de abrir la puerta de la participación a todos los/las extranjeras. Se considera la importancia de ofrecer a la población extranjera un lugar especial teniendo en cuenta la no visibilidad de ella. Se quie-

²⁷³ Véase la tercera ruta, el camino 5 sobre los mecanismos participativos.

²⁷⁴ Sobre el análisis de estos modelos se puede consultar en el anexo la reflexión realizada en el grupo de discusión llevado a cabo entre diferentes actores.

re considerar especialmente a mujeres y niños extranjeros que muchas veces se quedan fuera de la vida participativa.

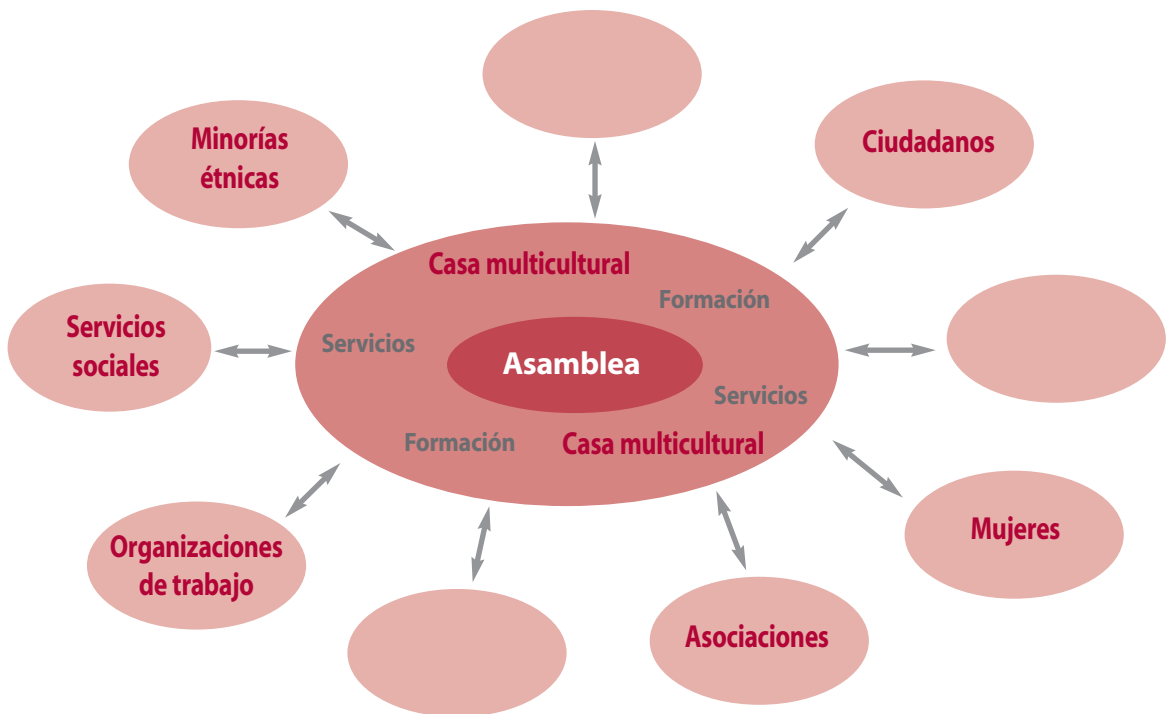
El funcionamiento y la organización de tal modelo depende de un gremio (asamblea) del que forman parte los/las representantes de las minorías étnicas, las asociaciones de solidaridad y los/las representantes de la administración municipal.

El modelo multicultural ofrece una estructura de participación social, cultural y de autoorganización (casa de cultura, casa multicultural,...) en donde la población extranjera tiene la posibilidad de fomentar su participación política, de encontrar trabajo y vivienda, y de reunirse independiente de las estructuras oficiales.²⁷⁵ Se incluyen programas de convivencia interculturales, un servicio de información y documentación, la posibilidad de utilizar un espacio de encuentro para asociaciones y organizaciones, un servicio de intérprete y programas de actividades y posibilidades de formación y cualificación para fomentar la participación política.

Esta estructura de participación no se centra en la participación electoral sino en las oportunidades políticas, sociales y culturales ofrecidas. De esta manera, este modelo refuerza el sector asociativo y busca la participación del ciudadano no organizado a través de servicios.

En este tipo de modelo se aúnan la oportunidad de la participación política en el gremio autogestionado y la participación social y cultural de los/las inmigrantes.

Gráfica del "modelo multicultural"



Elaboración propia por Heidi Strohmayr, 2002

²⁷⁵ Otros ejemplos de este tipo son: casas/centros de mujeres (maltratadas)

Modelo integrado

Los comités consultivos de extranjeros se integran en la reclamación de participación política para todos los/las ciudadanas autóctonas y extranjeras de un municipio. Por esta razón entendemos la palabra ciudadano no sólo relacionada con los/las ciudadanas nacionales de un país sino de manera global con el conjunto de la población que está viviendo en una ciudad o en un municipio. Si nos referimos a la participación política para todos los/las ciudadanas de un municipio - una participación plural - tenemos que hacer referencia no sólo a las posibilidades de participación de la población extranjera sino también a las posibilidades de participación que éste puede ofrecer a sus ciudadanos nacionales. Un modelo ideal y global tendría que incluir las distintas áreas de participación que se ofrecen en un municipio.²⁷⁶

En el marco de la política municipal que quiere fomentar la ciudadanía de toda la población y con ella la integración de sus distintos sectores, el punto de partida lo constituirá el mecanismo de 'comisión municipal'. Este mecanismo forma parte de la estructura municipal y permite a los distintos sectores de la población autóctona y extranjera participar en las decisiones municipales. La comisión municipal de extranjeros se encontraría al mismo nivel que las demás comisiones (vecinales, deportivas, juveniles, de discapacitados, etc.).

Considerando la diversidad de la población extranjera, de tal comisión tendrían que formar parte las diferentes asociaciones étnicas, asociaciones y organizaciones de solidaridad con la población extranjera (trabajo, vivienda, enseñanza) y organizaciones y empresas que estén ofreciendo empleo especialmente a este sector de la población.

La selección de los miembros: cada una de dichas organizaciones y empresas elige a un representante que va a formar parte de la comisión. La selección de los/las representantes se puede llevar a cabo dentro de cada entidad por medio de elecciones o nominaciones.

Para que el funcionamiento de las comisiones no sea unilineal y aislado de la política municipal tendría que haber un **Pleno municipal** a donde cada comisión envíe a su representante. En este pleno se discuten y se recogen las propuestas y solicitudes de cada comisión y se pueden tomar decisiones definitivas. Los concejales forman parte de ellas y/o en cada comisión participa un miembro. Como medida de representación se puede considerar una cuota étnica y/o genérica. Por falta de reconocimiento político de los/las extranjeras indocumentadas en Alemania se considera la medida de nombrar el doble de miembros extranjeros para que las autoridades políticas elijan de entre ellos a los miembros definitivos.

Acceso y reparto de las informaciones: todas las informaciones relacionadas con el municipio tienen que ser transmitidas por el Pleno municipal a las distintas comisiones.

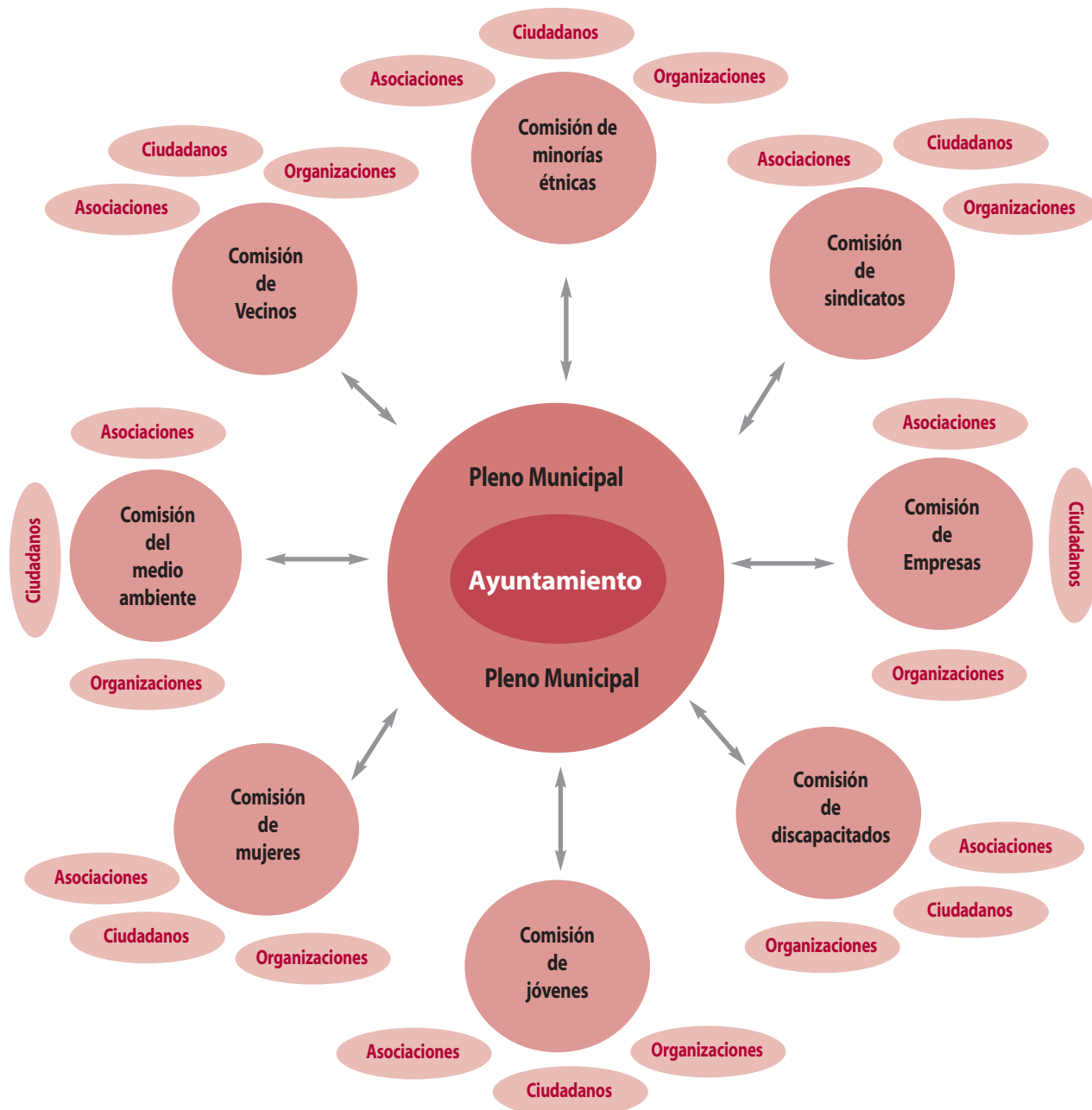
Posibilidades de formación y cualificación: hace falta una estructura de formación para que los/las inmigrantes y los/las nacionales puedan cualificarse continuamente. Se puede considerar una oferta de formación básica llevada a cabo por las organizaciones y asociaciones del municipio y una formación especializada en cuestiones de política municipal y en participación política realizada por las distintas comisiones.

La representatividad de la población es limitada si consideramos que en estas comisiones sólo va a participar la población que esté organizada en asociaciones, organizaciones o empresas. Para todas las personas que no formen parte de estas organizaciones se tendrían que considerar los mecanismos complementarios mencionados anteriormente.

²⁷⁶ Un modelo semejante se está experimentando en Totana (Murcia), municipio miembro del Observatorio Internacional de la Democracia participativa, véase: José Costa Hernández, 2002: *La experiencia de participación ciudadana en la ciudad de Totana*, en: *Revista LA, Asociación de Alicante*: páginas 31-39

Si se incluye la estructura de la comisión municipal de los/las inmigrantes en el proceso de participación política del municipio se reconoce la falta de integración de este sector de la población. Paralelamente a esta forma de participación se puede imaginar que una parte de la población extranjera participe no sólo en 'su' comisión sino que también forme parte de las otras comisiones municipales.

Gráfica del "modelo integrado"



Elaboración propia por Heidi Strohmayer, 2.002

El modelo global

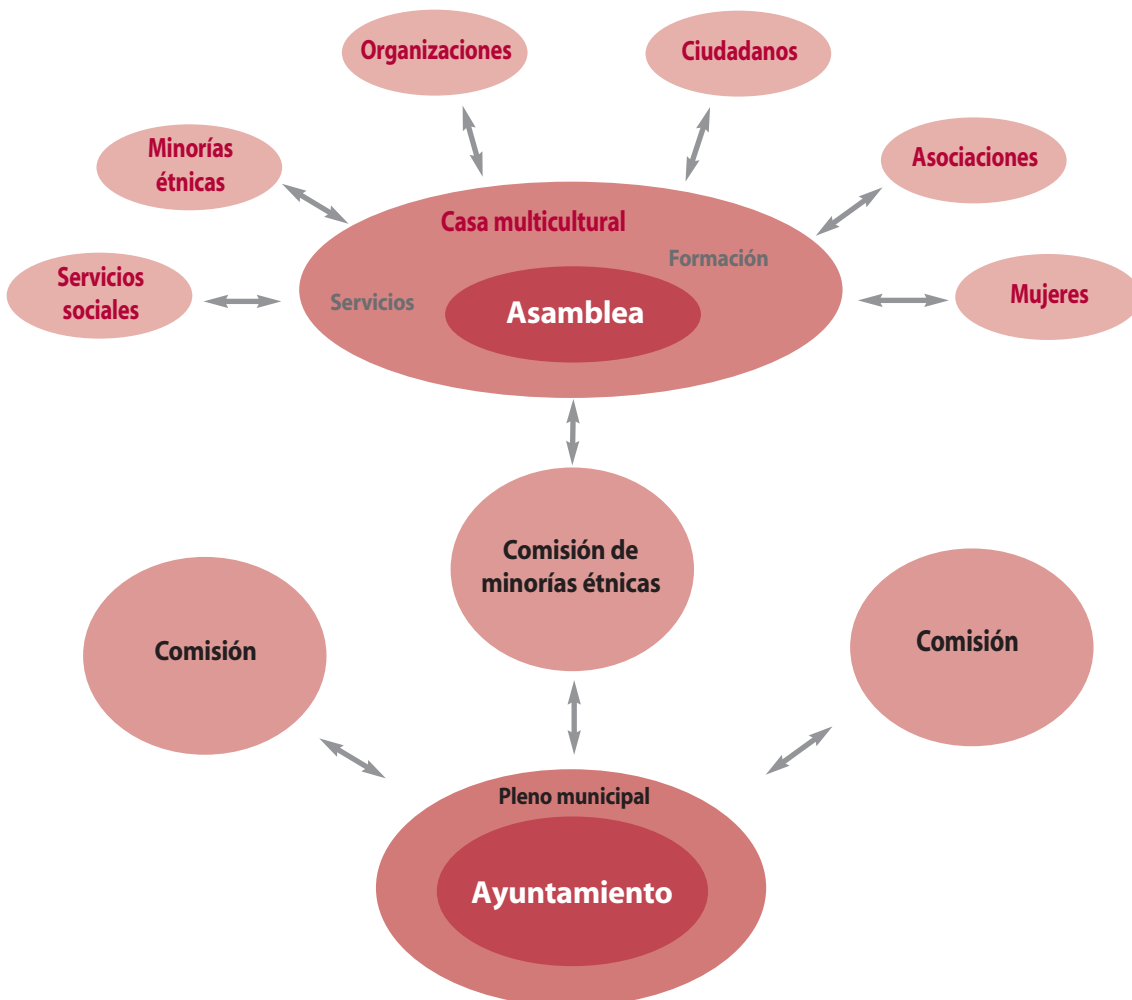
La composición del modelo global se basa en el modelo multicultural y en el modelo integrado. La implantación de los dos modelos simultáneamente permite el máximo de participación por parte de los/las ciu-

ciudadanas nacionales y extranjeras. Paralelamente hay que valorar la posibilidad de conceder un modelo semejante a otros sectores desfavorecidos de la población.

Con la integración de las asociaciones y organizaciones en el proceso de representación en las comisiones del **modelo integrado** se incluye la participación social de los/las ciudadanas en la participación política. Por el contrario, la participación social y cultural de los/las ciudadanas extranjeras se encuentra reconocida en el **modelo multicultural** y abre el camino a la participación política.

Si se implantan los dos modelos de manera complementaria en un **modelo global**, el proceso de la participación social y cultural y el proceso de la participación política se pueden reforzar mutuamente. No obstante, el modelo global necesita la voluntad de abrir el camino a la participación por parte de la Administración pública y por parte de los distintos actores y sectores de la población.

Gráfica del modelo global



Elaboración propia por Heidi Strohmayer, 2.002

También hay que decir que esta argumentación tiene su legitimación y apoyo ideal en el ámbito europeo en donde se está hablando de la crisis de las democracias representativas y en donde se promociona y fomenta la participación e integración de la población autóctona y extranjera en las decisiones públicas a nivel local. En este caso, la organización y funcionamiento de las autoridades municipales requiere un esfuerzo de apertura hacia los/las ciudadanas para que se pueda fomentar y dinamizar esta participación plural.

Pero no sólo la voluntad sino también el tiempo, la disponibilidad de los/las ciudadanas, la desigualdad entre los distintos actores y sectores de la población y un mundo cada vez más complejo condicionan la participación política, social y cultural de los/las ciudadanas.

Resumen de esta ruta

La investigación que hemos mostrado en esta ruta, ha analizado el campo de la participación política de los/las inmigrantes comunitarias y no comunitarias en Europa a nivel europeo, estatal y municipal.

Diferenciamos entre la participación política "directa" e "indirecta". La primera se refiere a los derechos básicos de la ciudadanía (derecho de voto y doble ciudadanía sin perder la nacionalidad de origen). Se observa como sólo algunos países ofrecen esta oportunidad a sus inmigrantes no comunitarios, siempre y cuando tengan una residencia mínima (Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y Suecia), bajo la condición de reciprocidad (España y Portugal) o por razones históricas (Inglaterra). Los demás países (Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Luxemburgo e Italia) no conceden hasta la fecha de hoy el derecho al voto a sus inmigrantes no comunitarios.

La participación indirecta está relacionada con estructuras de participación - comités consultivos - ofrecidas por las autoridades políticas a nivel estatal y/o municipal. La vista panorámica de los comités consultivos implantados por las autoridades políticas en los distintos países europeos nos muestra un amplio espectro de cuerpos consultivos a partir de los 60. La estructura de estos comités varía mucho en cuanto a la selección de los miembros, la presidencia y el cometido. Así Alemania, Francia y Bélgica son los primeros países que compensan la falta del derecho al voto con la implantación de un órgano consultivo. A partir de los 90 la mayoría de los países miembros de la UE siguen este ejemplo. Grecia e Irlanda son los únicos países que hasta ahora no han implantado estructuras parecidas.

La diversidad de los órganos de consulta implantados se mueve entre el tipo del mecanismo 'parlamento de extranjeros' y el tipo mecanismo 'comisión municipal'. En el primero se intenta legitimar la democracia por medio de elecciones internas para la población extranjera y su cometido está vinculado al asesoramiento de las autoridades públicas y la integración de la población extranjera. Este modelo permite una cierta independencia política fuera de las estructuras municipales, al mismo tiempo necesita una amplia base de participación, recursos suficientes y competencias de decisión bien definidas.

Por otro lado, el mecanismo 'comisión municipal', situado dentro de las estructuras municipales, está compuesto por miembros extranjeros y nacionales. Su cometido se centra en fomentar la integración

de la población extranjera, pero la representatividad de la población extranjera total disminuye en este tipo de mecanismo.

Teniendo como base la investigación sobre las experiencias de los tipos de mecanismos implantados en Europa se han propuesto 3 modelos que toman en cuenta sus diferentes ventajas y desventajas. El objetivo de estos modelos es fomentar la participación de los/las inmigrantes a nivel político, social y cultural. Esta participación no sólo se promueve a través de los canales de participación ofrecidos por las autoridades políticas, como hemos visto anteriormente, sino también por medio de las movilizaciones por parte de las asociaciones y organizaciones (sindicales, caritativas, humanitarias...).

El **modelo multicultural** quiere reforzar la participación en las asociaciones y organizaciones y permite fomentar de esta manera la participación social y cultural. El **modelo integrado** prevee la participación política no sólo de los/las inmigrantes sino también de los/las nacionales en igualdad de condiciones. Por último en el **modelo global** se vinculan el modelo multicultural y el modelo integrado de manera complementaria. Esto permite que la participación social y cultural por un lado y la participación política por otro estén relacionadas para reforzar la participación de los/las extranjeras ciudadanas en asociaciones y organizaciones y asegurar a la población inmigrante la posibilidad de tomar decisiones en los asuntos políticos municipales, ofreciendo una estructura de participación política indirecta.

Invitamos ahora al lector o a la lectora a tomar la *sexta ruta* en donde se presenta el contexto y el marco, con el que se encuentran los/las inmigrantes en España y en la Región de Murcia particularmente, para poder desarrollar la vida participativa.

Sexta Ruta:

Contexto de Llegada

Situación social e integración

En la siguiente *ruta* se presentan algunos aspectos del contexto, tanto a nivel estatal de España, como a nivel regional de la Comunidad Autónoma de Murcia. Mostramos las condiciones de ciudadanía e integración que afectan e influyen en la participación y en la creación de las asociaciones de inmigrantes.

El hecho social migratorio nos ubica ante la formación de espacios complejos y frente a nuevas realidades sociales que transforman de manera cualitativa el lugar de destino. Lugar que se ve influido por nuevas formas de pensar y de entender el mundo que traen los/las nuevas vecinas.

*“El resultado es una sociedad más compleja, que en parte, mantiene sus características anteriores más o menos adaptadas y, en parte, incorpora elementos nuevos y diferentes como consecuencia de contar con unos nuevos miembros: los/las inmigrantes”.*²⁷⁷

Por tanto se conforman nuevos espacios sociales que trascienden a los actores individuales y los ubica en un espacio de relaciones y vínculos que llegan a constituir sociedades interculturales.

²⁷⁷ Torres, F. 2002: *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos?. Algunos desafíos y (malas) respuestas*: 52

Los datos hablan del incremento de la población extranjera

Respecto al territorio español, estos cambios migratorios son importantes. Un elemento que nos muestra la dimensión de dicho cambio es el incremento que se ha presentado en el número de extranjeros con permiso de residencia en España en cuatro momentos diferentes. El incremento de la población extranjera es una de las transformaciones más importantes en los últimos tiempos.

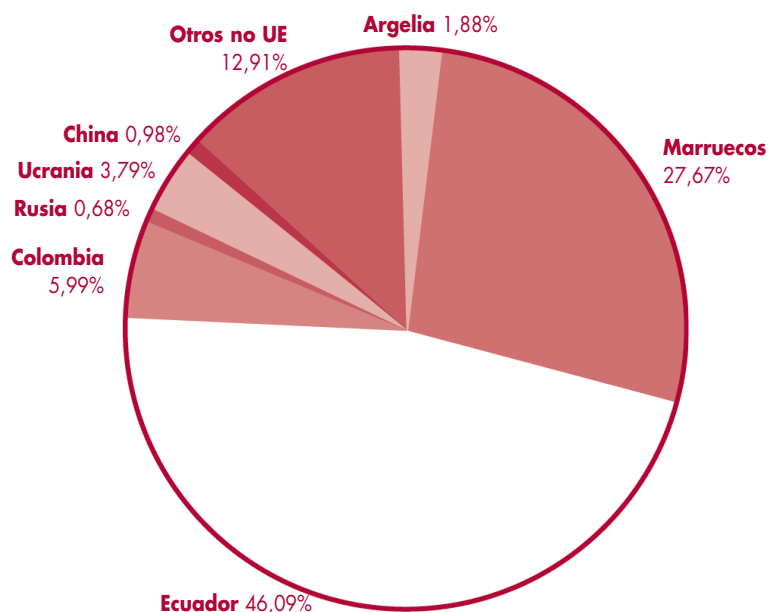
En la siguiente tabla se verá de manera clara el incremento de los extranjeros con residencia regularizada, es decir, "con papeles". Estas estadísticas no recogen el número de extranjeros "sin papeles". "Como puede observarse, la población extranjera residente casi se dobla cada diez años entre 1976 y 1996, mientras que en el periodo de 7 años que va de 1996 a 2003, la población extranjera residente se triplica".²⁷⁸

Extranjeros residentes en España:²⁷⁹

Años	1976	1986	1996	2003
Número de extranjeros	158.973	293.208	538.984	1.647.011
% sobre población total	0,46%	0,77%	1,38%	4,03%
Incremento sobre la fecha anterior	-	84,4%	83,8%	205,6%

Fuente: Ministerio del Interior e INE.

En este sentido, queremos destacar algunos elementos que caracterizan la Región de Murcia para así tener el contexto local en el cual se lleva a cabo esta investigación. Al igual que el resto de España, Murcia no se queda atrás respecto al incremento de su población y a los cambios que se generan en el contexto local con la llegada de nuevos vecinos.²⁸⁰



²⁷⁸ Martínez, R. 2004: Redes sociales, inmigración y cultura: 5.

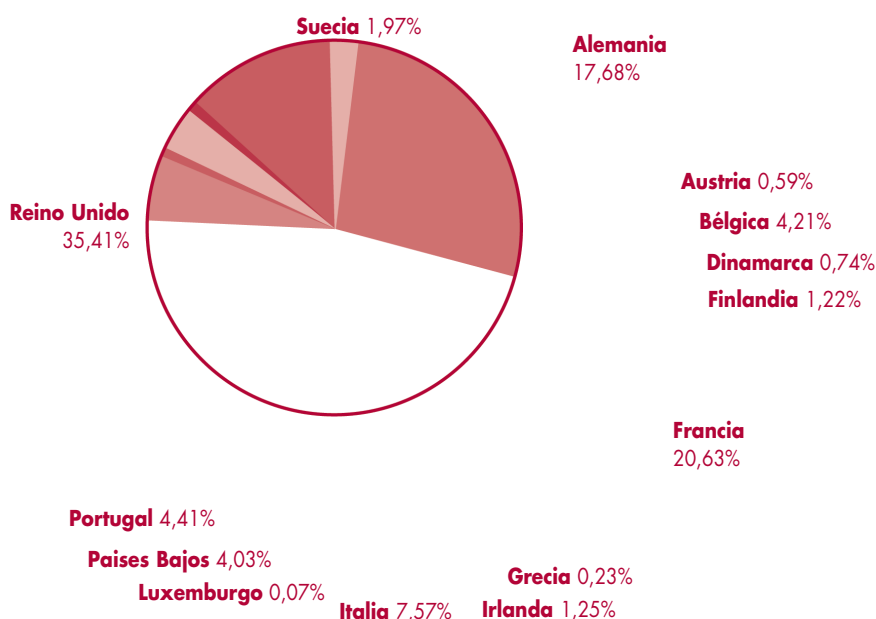
²⁷⁹ Tabla tomada de: Martínez, R. 2004: Redes sociales, inmigración y cultura: 5

²⁸⁰ La información que se presenta en este apartado está basado en el estudio realizado por José María Gómez Espín (2003).

La información obtenida a través de los ayuntamientos sitúan el número total de inmigrantes extranjeros residentes en la Región en algo más de cien mil inmigrantes. Con una «bolsa» de inmigrantes todavía no legales en torno a veinte mil. Dato que nos evidencia que algo menos del diez por ciento del total de la población de la Región de Murcia no tiene en origen nacionalidad española.

Por otro lado, respecto al origen de estos flujos migratorios, los que proceden de América Latina han superado a los de origen africano. Particularmente, como se observa en el gráfico de la página anterior, los hombres y mujeres que provienen de Ecuador y Marruecos representan más de las dos terceras partes del total de inmigrantes extranjeros.

Es importante señalar que en la Región de Murcia, se cuenta con un presencia de personas procedentes de países de la Unión Europea. La mayoría de ellos son jubilados, que fijan su residencia en la proximidad de las áreas litorales y de los balnearios.

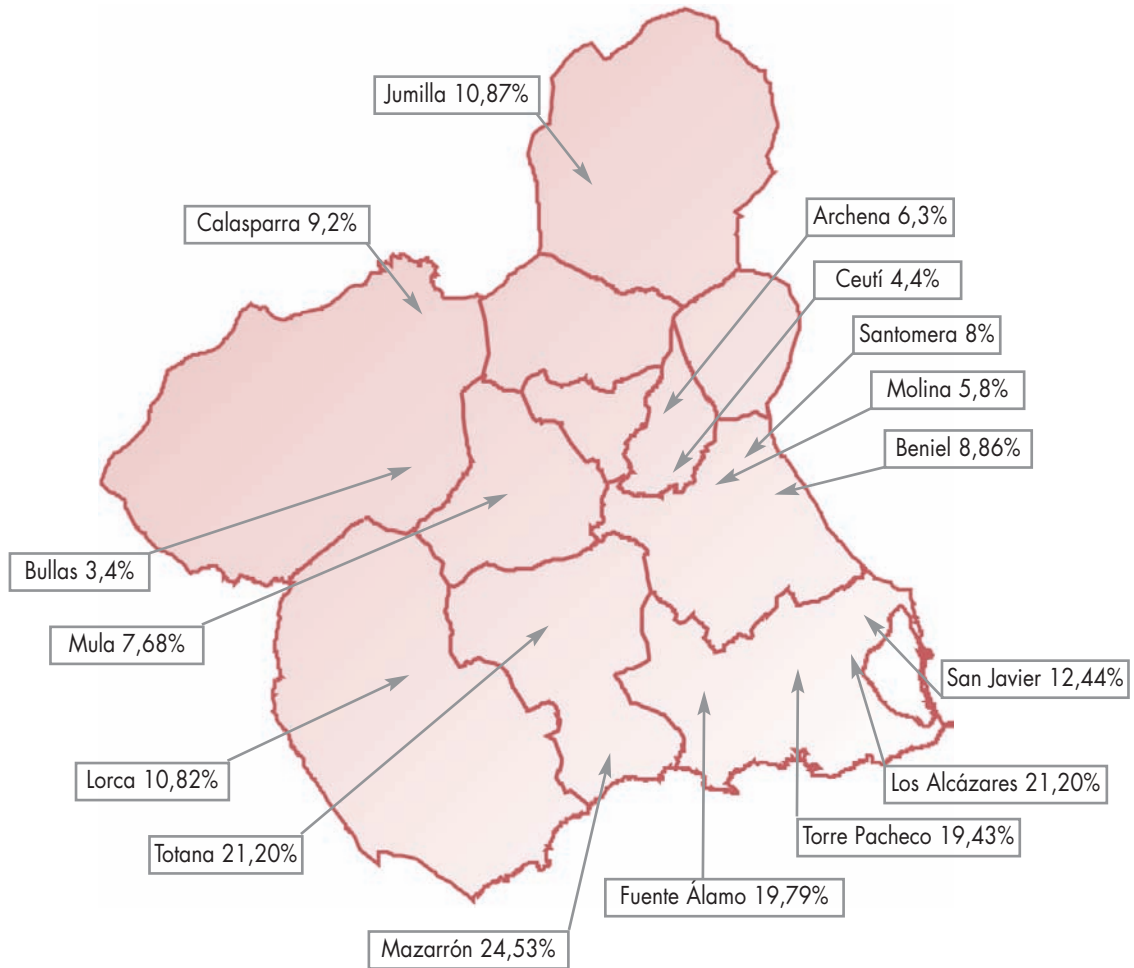


En el estudio de Gómez Espín (2.003) se muestra que Municipios como: Mazarrón, Murcia, Los Alcázares, Águilas, San Javier, Alhama de Murcia, Lorca, Cartagena, San Pedro del Pinatar, Molina de Segura, Fuente Álamo, Fortuna, Totana y Puerto Lumbreras, son los que mayor número de residentes de la Unión Europea presentan. (Es de destacar el caso de Los Alcázares, nuevo municipio con apenas veinte años de edad independiente, dónde las campañas electorales ya se realizan en castellano, alemán e inglés). Como se puede observar en el gráfico, por países de origen, Reino Unido y Francia, aportan más de la mitad de estos inmigrantes. Le siguen en importancia, por su número, los procedentes de Alemania, Italia, Portugal, Holanda y Bélgica.

Si tenemos en cuenta los datos del Padrón de 1 de enero de 2002, los municipios con mayor proporción de inmigrantes extranjeros respecto a su población total eran: Mazarrón (24,53%), Los Alcázares (21,20%), Fuente Álamo (19,79%), Torre Pacheco (19,43%), Totana (13,34%), San Javier (12,44%), Jumilla (10,87%), Lorca (10,82%), San Pedro del Pinatar (9,50%), Beniel (8,86%), Santomera (8,00%), Mula (7,68%) y Yecla (7,58%).

Además de los Municipios que presenta la investigación de Gómez Espín, nosotros hemos incluido seis muni-

cipios más que fueron: Archena (6.3%), Calasparra (9.2%), Bullas (3.4%), Molina de Segura (5.8%), Ceutí (4.4%), Caravaca (4.5%). En los cuales se exploraron aspectos como: estructura política, tejido asociativo y acciones de participación. Como se explicó en la primera *ruta* respecto al diseño metodológico, el trabajo de investigación se realizó en 16 Municipios tal como se ve en el siguiente mapa de la Región.



Hasta aquí hemos presentado datos que tanto a nivel nacional como regional nos muestran el incremento de la población extranjera. Situación que también genera modificaciones en la sociedad receptora.

Algunas consecuencias del crecimiento poblacional

Además del incremento de la población extranjera, existen otros elementos que están definiendo la permanencia de los/las inmigrantes en el territorio español. De acuerdo con Remel:

*“El inmigrante que se ha establecido aquí en los últimos años lo hace ya para quedarse; no obstante, lo hace sin negar el retorno y en algunos casos, como en las primeras oleadas de dominicanas, sí retorna a la República Dominicana. En principio existen aquéllos que emigran, viven y se alimentan con la ilusión del retorno, pero éste generalmente no llega a producirse; las remesas que envían al país de origen se van mermando cuantos más años se está en el país de residencia, sencillamente, entre otras razones porque se tiene más gastos. Otra de las razones por las que se abandona la idea del retorno se debe a que el modo de vida va variando, de compartir un piso con otras personas durante el primer ciclo de la emigración a costearse los gastos que supone vivir en un espacio independiente”.*²⁸¹

²⁸¹ Remel, S., 2000: Las asociaciones de mujeres. ¿agentes de integración social?: 356

Los dos elementos presentados, por un lado una parte más cuantitativa, y por otra, un factor (el retorno) que se relaciona con el proyecto migratorio, nos muestran que se está dando un paso de una inmigración de trabajo temporal a una población permanente que busca satisfacer otro tipo de necesidades. La permanencia, como característica de esta nueva migración, plantea como reto el establecimiento de políticas que apunten a la integración de aquellos y aquellas que ya están y los nuevos que llegan.

Desde la perspectiva de la integración, la “igualdad de condiciones, derechos y deberes con los nacionales, mediante la cual pueden llegar a ser participantes activos de la sociedad de acogida”,²⁸² y la participación política son medios imprescindibles para que se produzca una integración real. Se requiere también una socialización que permita el acceso en el mundo político y la posibilidad de actuar teniendo como base los derechos cívicos y políticos.²⁸³

Para tener una mejor comprensión de la integración de la población inmigrada, es necesario conocer el contexto en el cual se desarrollan las políticas. De acuerdo con Pajares:

*“... Hay que destacar que nuestro concepto de ciudadanía actúa ya como mecanismo de exclusión del inmigrante. La idea de Estado-nación que ha regido en los dos últimos siglos constituye ya una importante barrera, ya que solo los nacionales, es decir, los que cuentan con la nacionalidad o ciudadanía del Estado en el que se hallan, son miembros de pleno derecho de la sociedad”.*²⁸⁴

Con el planteamiento anterior, podemos ver que se maneja desde la sociedad receptora un concepto de ciudadanía que lejos de ser un factor de inclusión e igualdad se constituye en un factor de exclusión y discriminación.

*“La ciudadanía que se niega a los inmigrantes tiene una doble dimensión que conviene enfatizar. Por un lado, la ciudadanía como status, título que legitima y habilita para el acceso a los derechos en igualdad de condiciones que el resto de los nacionales. Por otro lado, la ciudadanía como participación, como capacidad y legitimidad para ser uno más del grupo de iguales que decide sobre las leyes que afectan a todos. O, al menos, elegir a los gestores públicos y tener una incidencia relativa sobre sus decisiones”.*²⁸⁵

La adquisición de la ciudadanía como instrumento imprescindible para garantizar el pleno disfrute de la totalidad de los derechos cívicos y políticos, implica el derecho a elegir y ser elegido como representante de una comunidad o de la sociedad; derechos que sitúan a las personas formando parte y con sentido de pertenencia o no de una comunidad. De acuerdo con Pajares:

*“el proceso de integración de la población inmigrada dentro de la sociedad receptora queda a medio camino si no se le reconoce este derecho. A las personas inmigrantes se les está exigiendo que cumplan sus obligaciones como ciudadanos: pagan sus impuestos, están afectados por la leyes de nuestra sociedad, pero no se les corresponde con el reconocimiento de sus derechos de ciudadanía”.*²⁸⁶

En este sentido, el derecho al voto es la máxima expresión con la cual se reconoce de manera formal que se es parte de una sociedad. Situación que no se da actualmente en el contexto español, por tanto cuando no se permite la participación de los residentes extranjeros no comunitarios en la elecciones supone un mensaje de que no son miembros de la comunidad, por tal razón, una dificultad en la sociedad receptora para la integración es establecer que las personas inmigradas no son parte de ella.

Dicha situación puede llegar a producir hechos de violencia y conflicto ya que una parte de la población no puede expresar y defender sus interés y asuntos. La brecha crece, entre la población autóctona que

²⁸² De Lucas y Torres, 2002: 51

²⁸³ Buettner, C. y Meyer, B., 2001: *Integration durch Partizipation. “Auslaendische Mitbuerger” in demokratischen Gesellschaften. Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Campus, Frankfurt / Nueva York: 12*

²⁸⁴ Pajares, M, 2004: *Inmigración y políticas de integración social: 7*

²⁸⁵ Torres, F. 2002: *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos?. Algunos desafíos y (malas) respuestas: 61*

²⁸⁶ Pajares, M, 1999: *la inmigración en España. Retos y Propuestas: 265*

tiene todos los derechos políticos y la población extranjera que no goza de estos derechos. Se produce entonces, una situación de déficit democrático que pone en cuestión la legitimación de la democracia. Pero este déficit no es solamente un déficit en la normativa sino que también tiene una importancia práctica para la convivencia dentro de la sociedad.²⁸⁷

Por otro lado, y como un elemento más que discrimina, la legislación de extranjería plantea que es necesario evitar la entrada de los/las inmigrantes, con lo cual se termina imponiendo en el discurso social que los inmigrantes son una avalancha, unos intrusos, planteamientos que se traducen a nivel de los imaginarios colectivos en dificultades en la acogida y por tanto, de integración.

*“La legislación de extranjería dificulta en gran medida que las personas inmigradas adquieran, desde el primer momento, un status de legalidad con el que iniciar su proceso de integración social (...). La primera etapa de un inmigrante en nuestra sociedad transcurre generalmente en situación irregular, privado de muchos derechos, sin posibilidad de contar con un contrato legal de trabajo y con miedo a ser detectado por la policía”.*²⁸⁸

Este aspecto se verá reflejado en la siguiente *ruta* en la cual mostramos la práctica cotidiana de la participación, en donde encontrarse en una situación de irregularidad esta determinando la participación o no en las asociaciones de inmigrantes.

Acompañando la legislación restrictiva, en donde se ubica a la población inmigrante en una situación de inferioridad legal, la sociedad, por su parte, también ha desarrollado sus mecanismos de exclusión como han sido: la ubicación laboral del inmigrante hacia los trabajos menos cualificados, discriminación respecto a la situación de vivienda, disminución en la calidad educativa, responsabilizarlo del proceso de integración y culpabilizarlo por los déficits democráticos que se tienen en la sociedad receptora, entre otros.

Es dentro de estas limitaciones en su participación y derechos políticos, especialmente el derecho al voto, en el cual surgen experiencias de participación y de organización del colectivo inmigrante. Procesos participativos que se dan en la sociedad civil a través de la creación de asociaciones de inmigrantes. Como lo hemos estado señalando y lo explica Lluch:

*“no puede desconocerse que el inmigrante se encuentra en una posición de debilidad en la sociedad donde se desenvuelve. Existe una clara debilidad numérica (es una minoría frente a la mayoría); una debilidad en términos políticos (carece del derecho al voto); una debilidad económica (si trabaja, lo hace en los puestos menos cualificados); una debilidad mediática (los inmigrantes son habitualmente una “mala noticia”); y una debilidad cultural (sus manifestaciones culturales no van más allá de alguna fiesta anual). Si bien el asociacionismo no permite superar todas estas debilidades ante las que se encuentra el extranjero, hace factible la lucha contra algunas de ellas haciendo ganar espacio a la igualdad no retórica, a la cohesión social y, por ende, al equilibrio personal del individuo”.*²⁸⁹

Por tanto podemos plantear que las asociaciones son el referente y la vía para conocer sus problemáticas y aspiraciones, y son el medio para dar voz a quienes todavía no disponen de otros medios de participación. El asociacionismo dentro del colectivo de los/las inmigrantes es una vía a explorar, desde la cual se empieza a visualizar una ruta que permite favorecer la deficiente participación de dicho colectivo en la vida cotidiana de la sociedad donde han decidido permanecer y construir nuevas historias.

Es dentro de este contexto, que se plantea dentro del proyecto EQUAL-NEXOS realizar un acercamiento local y mas profundo sobre el asociacionismo de los/las inmigrantes en la Región de Murcia, con el objetivo de conocer el movimiento asociativo en consonancia con una nueva realidad social.

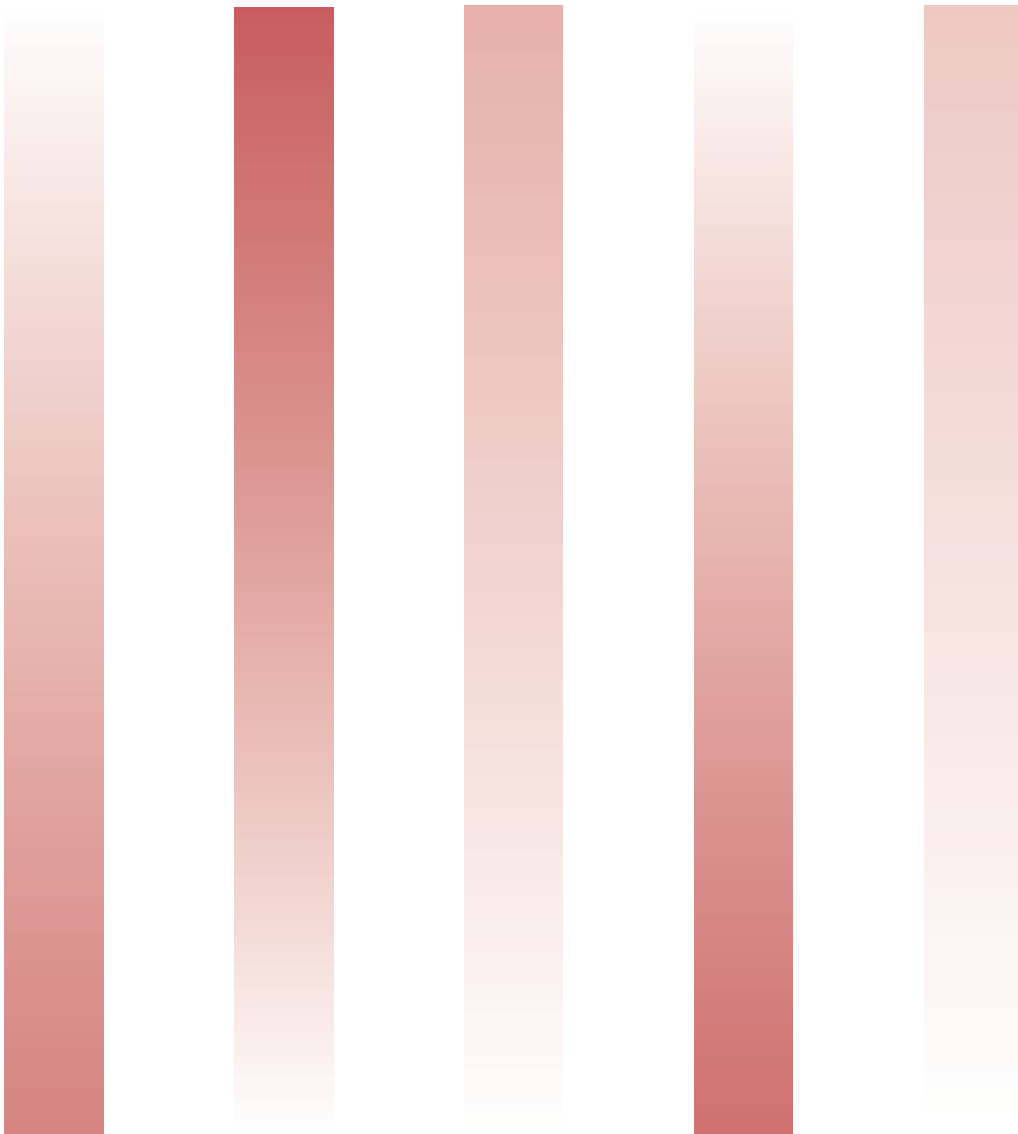
²⁸⁷ Buettner, 2001: 220, 276, 279

²⁸⁸ Pajares, M, 2004: *Inmigración y políticas de integración social*: 9

²⁸⁹ Véase Aja, E, Diez I, 2000: *La participación política de los inmigrantes*: 10

Mirar este hecho social desde el ámbito local, nos ubica en un contexto más cercano al ciudadano. El gobierno local se proclama como el más propicio para realizar una profundización en la democracia participativa y se ve como un intento de renovar el funcionamiento de la democracia representativa.

Finalmente, invitamos entonces, para que la/el lector tomen la siguiente *ruta* a través de la cual puede conocer más de cerca los procesos de participación de los inmigrantes en la sociedad civil por medio del asociacionismo.



Séptima ruta:

La práctica participativa local: una mirada desde las asociaciones de inmigrantes

En las páginas anteriores hemos esbozado los elementos básicos que definen la participación ciudadana en el nivel local, la forma cómo se puede organizar dicha participación, sus dimensiones y la manera cómo se desarrolla, entre otros. Estos elementos serán nuestra base para comprender como se da la practica participativa local en la Región de Murcia, a través de las asociaciones de inmigrantes.

En esta *ruta* recogemos las experiencias prácticas de participación ciudadana en 16 Municipios de la Región. Como se ha explicado anteriormente, para el acercamiento a esta realidad hemos escuchado las opiniones y puntos de vista de diferentes actores, entre ellos: los/las técnicos de participación o de servicios sociales de los 16 ayuntamientos, de los Municipios seleccionados y de las asociaciones que trabajan a favor de la inmigración. Con las voces los/las representantes de las asociaciones de inmigrantes se elabora esta *ruta* para hacer visible la vida asociativa de este colectivo.

Para el análisis se ha tomado el modelo que han desarrollado Buse y otros (véase la tercera *ruta*, *camino 4*), el cual contiene etapas y factores que intervienen en cada una de ellas, para que se genere un proceso de desarrollo participativo. Etapas y factores que a manera de espiral se encuentran en conexión y cada etapa se apoya en la anterior. A la luz de este planteamiento, el modelo presenta una serie de momentos o fases que no implican un único orden, ya que se trata de un conjunto de factores que están en plena interrelación.

La afectación subjetiva: las diferentes razones para participar

Como hemos planteado anteriormente y según el esquema presentado el proceso del desarrollo de la participación se origina cuando existe una **afectación subjetiva** de los/las ciudadanas. Es decir, cuando hay una razón, un interés o una situación de conflicto, que actúan como detonante para que se genere un proceso participativo y particularmente el deseo de crear una asociación que apoye a los/las inmigrantes.

“Unión”, “inserción”, “integración” son las expresiones más importantes que se encuentran en el discurso de los/las representantes de las asociaciones de inmigrantes. Son estas las razones que explican el por qué se crea una asociación. Por tanto, constatamos que existe un determinante subjetivo clave, como es el grado de conocimiento y vivencia que se tiene sobre la situación de los inmigrantes en la sociedad receptora, lo que impulsa hacia la organización de los colectivos. Narraciones como las siguientes nos lo explican:

“... surge de un grupo de amigos que estaba reunido conversando sobre lo que se podía hacer por la gente que estaba aquí sin papeles, que no había nadie que los ayudara y salió la posibilidad de formar una asociación y así apoyar a la gente que no tenía papales y surgió de ahí”. (As25)¹

“Se creo para la integración por las muchas injusticias que se cometen con los inmigrantes por el hecho de ser inmigrantes, porque el hecho de ser inmigrantes está muy desamparado, para protegernos, para nuestros derechos, para ayudarnos entre nosotros mismos”. (As10)

Como vemos la población tiene sus propios recursos para organizarse, las asociaciones es uno de ellos. Grupos de personas que se han constituido libremente en asociaciones para perseguir finalidades legítimas “constituyen un patrimonio de recursos humanos y sociales que deben ser tenidos en cuenta en el proceso comunitario”.²⁹⁰

En el esquema de Buse, se plantea como determinante subjetivo la información, que en este caso realizan las asociaciones de inmigrantes a otras personas de sus colectivos y a la sociedad receptora, y así lograr sensibilizar a otros/otras sobre la situación de conflicto para incrementar la afectación sobre la importancia y necesidad de organización y participación. Así las asociaciones fomentan la percepción sobre la situación en la cual se encuentran los/las inmigrantes. También llama la atención, en los discursos, que buscan un cambio en la sociedad receptora sobre las representaciones sociales que se tienen respecto a los/las inmigrantes.

Dentro de este mismo proceso, el uso de los espacios (formales, no formales) y los canales para difundir la información, como el caso de los locutorios, los espacios de ocio y deportivos, los móviles entre otros, se constituyen en los lugares y medios (como determinantes objetivos del proceso participativo) que emplean los/las inmigrantes para transmitir sus mensajes y de esta manera reforzar la participación, tomar conciencia y tener conocimiento de las actividades comunitarias.

En los discursos se evidencian dos direcciones de información. Por un lado, hacia los diferentes colectivos de inmigrantes y los diversos mecanismos que se emplean para que llegue a todos y todas. Por otro lado, hacia la sociedad receptora con el objetivo de cambiar los estigmas y marcas que recaen sobre el colectivo. Así lo expresan los representantes de las asociaciones de inmigrantes:

“Lo hacemos a través de los locutorios, los bares, boca a boca y llamadas por móvil”. (As14)

²⁹⁰ Marchioni, 2001: 77

¹ Nota de los Autores: todas las citas de las asociaciones llevan una codificación (AS-XX) elaborada para este estudio.

“El conocimiento de la Asociación se hace por reuniones en donde se explican los motivos de la asociación, el por qué de la asociación y si yo soy un socio activo trato de incentivar al otro para que se inscriba y así uno y otro (...) además con las actividades la gente va viendo que hay algo de actividades y la gente va diciendo esto si esta funcionando y dice “vamos a inscribirnos” así sea uno o dos pero poco a poco se están inscribiendo”. (As7)

“Nosotros pensamos a través del deporte porque todos los domingos hacemos deporte, haciendo campeonatos, y a través de eso decirles que hay una Asociación que quiere ayudar a las personas que no tienen papeles, o algún abuso”. (As27)

“Primero tenemos que hacer conciencia con eso, tenemos que enseñar a la gente que somos, como somos y que es lo que queremos hacer. Lo hacemos dando información en los locutorios y por el boca a boca, la gente va pasando la voz. Además porque sabemos donde se reúne la gente, donde están y como todos llegan al locutorio se explica. Se colocan carteles para las reuniones”. (As10)

“El acercamiento a la gente es en los locutorios, es el lugar donde de alguna manera no solo se va a hablar sino a relacionarse...”. (As4)

“En la fiesta intercultural, cada país (Colombia, Ecuador, Marruecos) realizan comidas para degustar, bailes, cantos. Ahora se han volcado los españoles y abran marabaristas, payasos, juegos para niños, fútbol. Las tiendas están apoyando con el equipo de fútbol. Se va hacer en el parque que está a la vista de todos. Se esta buscando que la gente participe y que no piense que somos borrachos o prostitutas”. (As16)

Podemos plantear sobre el tema de la información que no se puede sobrevalorar la importancia de ella. Así lo presentamos en la ruta sobre el marco teórico. Es necesario reconocer que la comunidad y los procesos participativos se alimentan por los flujos informativos. Por tanto, es un elemento que se debe asumir como una determinante dentro del proceso y como parte del trabajo cotidiano.

“El locutorio sirve para difundir todo, todo... además todo lo hacemos con traducciones en Arabe. Ellos llegan lo recogen sacan copias y ellos en la noche ya se lo han repartido”. (As16)

Se constata como un elemento importante la necesidad de dar contenidos que sean los mismos para todos y que lleguen a todos por igual. Por tanto se buscan las estrategias para que las personas que son de colectivos que no hablan castellano logren recibir la información y estén informados de lo que sucede. Podríamos plantear que en el trabajo informativo, algunos miembros del grupo se convierten en mediadores que comprenden la importancia de transmitir y no guardarse la información. Así las asociaciones cumplen una sugerencia del Consejo de Europa de transmitir la información de una manera que sea adecuada a las necesidades de los/las inmigrantes.

En resumen podemos decir que la percepción del conflicto que viven los/las inmigrantes surge, entre otros, por los problemas de integración, las situaciones de injusticia, el deseo de apoyar a sus compatriotas, la necesidad de protección y la vivencia de desamparo. Lo cual genera la afectación subjetiva y la necesidad de participar.

Las expectativas sociales de conducta y los estímulos

En el marco teórico hemos planteado que la afectación subjetiva, se interrelaciona con otros dos elementos como son los **estímulos y las expectativas sociales de conducta**, los cuales también son centrales para generar procesos participativos. En interrelación con estos elementos se encuentran determinantes subjetivos y objetivos que pueden estar favoreciendo u obstaculizando los procesos de participación.

Como veremos en los discursos y tal como se expresó en el marco teórico, estos dos tipos de determinantes no son necesariamente equiparables con elementos positivos. En muchas ocasiones se plantean dificultades o como **impedimentos** que parecerían frenar la participación, pero que, muy al contrario, no limitan para que desde la mayoría de los/las inmigrantes se continúe con el interés de organizarse y creer en la necesidad de asociarse.

“La asociación surge aproximadamente hace cinco años. Hace un tiempo yo era reacio a las asociaciones y al asociacionismo por las jerarquías, por la burocracia, no obstante vi que era necesario tener una institución, algo organizado, reconocido, es la única forma de poder acercarse a realizar convenios, a realizar solicitudes”. (As4)

Como hemos dicho, por un lado se plantean los determinantes subjetivos los cuales tienen relación con la opinión que tienen los sujetos sociales sobre el compromiso de las personas en la participación y las posibilidades que ven para que se den los procesos participativos.

Hemos encontrado en las narraciones de los/las representantes de las asociaciones de inmigrantes una serie de factores que muestran las limitaciones con las que cuentan las asociaciones de inmigrantes para lograr la vinculación y participación de las personas inmigrantes en los procesos comunitarios.

Por un lado, expresan que existe una falta de compromiso y colaboración por parte del colectivo inmigrante, con lo cual el funcionamiento y la organización interna de la asociación queda en manos de unos pocos. Podríamos pensar que, la participación y el compromiso es mayor para organizar las actividades concretas, puntuales pero para la planificación, la elaboración de propuestas y el diseño de la asociación son unos pocos sobre los cuales recae el trabajo.

“Pero llega un momento en que la gente cuando hay una fiesta están todos pero para organizar no hay nadie, entonces siempre quedamos dos o tres o una y eso hace que poco a poco, por más ganas que uno tenga al final digas hasta aquí llego”. (As14)

Al aspecto mencionado anteriormente, es importante añadir que las personas no tienen un conocimiento sobre lo que es una asociación, la implicación que tiene estar vinculado a ella y los compromisos que se adquieren. Así lo dicen en sus relatos:

“A parte de la poca importancia que nosotros los inmigrantes mismos damos a las asociaciones (...) en parte también por la gran ignorancia que existe entre nosotros los inmigrantes porque no sabemos lo que es una asociación, no se le da el verdadero sentido de lo que es”. (As7)

“Hemos tenido dificultades porque la gente no cree en estas cosas, porque cuando la asociación se quedo sin gente, hay gente que no tiene conciencia de la asociación”. (As10)

Otro elemento clave dentro de los determinantes subjetivos que se plantean en el modelo de Buse, es el comportamiento político. En los relatos encontramos que los marcos de referencia y las experiencias pre-

vias que han tenido en sus países de origen, en otras asociaciones, en donde aspectos como la corrupción y el regionalismo han marcado su funcionamiento, influyen en la creación y funcionamiento de las asociaciones que se constituyen en el país de llegada.

“Además en mi país hay mucha corrupción en mi país se hace una asociación simplemente para coger dinero y después desaparecer, y la gente como vienen con esa forma de pensar y mismamente dice “eso es solo para sacarnos dinero” o dicen: “mire tantas cosas que tiene que se esta llenando con nuestro dinero”. (As7)

“En nuestro país hay regionalismos, nosotros somos de la sierra y hay mucha gente que es de la costa y hay un poco de rechazo en ese sentido, a lo mejor ese es el pequeño problema entre nosotros”. (As25)

“La dificultad está en el “quemimportismo” venimos de un país que hay mucha corrupción, la situación de desconfianza, tenemos temor a todo... la gente no colabora. (...) Además, si se escucha que el ayuntamiento ha dado un dinero ellos piensan que son millonadas o que con 600 euros se pueden hacer maravillas piensan que se coge el dinero para beneficio propio”. (As14)

No podemos olvidar que estamos ante un proceso de organización y asociacionismo con personas inmigrantes, las cuales viven situaciones de legalidad que los diferencian de las personas autóctonas. Es decir, que el hecho de tener o no tener papeles esta determinando, en muchas ocasiones los procesos de participación, el sentirse que pueden formar parte de un espacio colectivo, en últimas de ser ciudadanos. Esta situación nos muestra que se vulnera al concepto mismo de participación. Concepto que como hemos visto en la ruta del marco teórico implica “tomar parte”, “ser parte” y “compartir” con otros/otras intereses individuales y colectivos.

Los/las representantes de las asociaciones lo expresan de la siguiente forma:

“Se piensa que se les va a hacer una redada o que se los va a detener a todos una vez que están reunidos, sobre todo la gente que no tiene papeles dice: “no, no vamos porque que tal que estamos todos reunidos y llega la policía y nos cogen a todos”, también existe un temor de esa naturaleza y dificulta para que la gente se agrupe... además mucha gente esta de su casa al trabajo y del trabajo a la casa ni siquiera salen a la calle porque tienen temor por no tener papeles”. (As7)

“Lo que pasa es que muchas personas tienen temor de acudir a las autoridades, al ayuntamiento, a servicios sociales porque no tienen papeles y dicen: “no queremos ir porque nos llevan presos porque estamos ilegales”. Por ejemplo un muchacho vino a denunciar porque le habían robado y no tenía papeles y ese muchacho ya esta en Ecuador y no solo ecuatorianos, bolivianos y así. Atemorizan ahora con la carta de expulsión. Y ahí es donde esta la asociación apoyando a la gente y diciendo por donde puede buscar la ayuda”. (As10)

“Hay muchas personas que no se quieren apuntar a la asociación por temor a muchas cosas porque no tiene documentos... Hay muchas personas que no han podido solicitar sus papeles y no quieren reunirse, hay mucho temor”. (As4)

Desde los/las representantes de los ayuntamientos y de las asociaciones que trabajan a favor de la inmigración, también se hace referencia al temor que tiene la población inmigrante de hacerse visible. Elemento que sirve como argumento para explicar la dificultad de la participación por parte de este colectivo. Dicho temor refleja el contexto objetivo, la situación de regularidad, como hemos explicado en la sexta ruta, que genera una serie de situaciones de exclusión y discriminación.

Por otro lado, los determinantes objetivos y estructurales afectan la disposición para participar en las asociaciones. En las entrevistas hacen referencia a la forma como se están organizando internamente algunas de ellas. Nos parece que este punto es importante evidenciarlo, ya que muestra las líneas de comunicación interna dentro de la asociación, las estructuras de poder, las posibilidades de participación interna, las formas de colaboración externa. Este es un elemento más que influye para que el proyecto asociativo sea atractivo, para que quien forma parte de la asociación tenga un sentimiento de pertenencia.

Una de las experiencias parece apuntar a una mezcla entre red social y estructuras más tradicionales donde se incluye la junta directiva. Cuentan con nodos en diferentes municipios y un núcleo central. A través del relato podríamos pensar que la manera como trabajan tiene las características de una red en cuanto a la interconexión entre nodos, la comunidad de intereses, la definición de objetivos compartidos y la cooperación entre los actores.

“Nosotros hemos formado la Asociación de inmigrantes de la comarca del Noroeste que son todos los pueblos, tenemos una pequeña directiva en cada pueblo y nos comunicamos a la central que esta en Caravaca el presidente está en Caravaca el vicepresidente vive en Cehegín y hay una pequeña directiva en cada pueblo y estamos en contacto. En cada pueblo se reúnen cada 15 días y cuando hay algo importante nos reunimos en cada pueblo. La directiva se reunía cada 15 días ahora cada que se puede porque no hay tiempo, pero siempre estamos comunicándonos y siempre estamos en contacto”. (As7)

Igualmente, también hay estructuras en las cuales encontramos la asamblea, la junta y las instancias encargadas de la gestión de sus actividades. No son muchas las asociaciones que tienen estructurada su forma de organización interna, una explicación puede ser su reciente formación (dos meses) o porque a pesar de tener más tiempo (entre dos y cuatro años) han pasado por momentos de dificultad y conflicto que han determinado rupturas y cambios en la organización y en la forma de trabajo.

“La Junta Directiva tiene presidente, Vicepresidente, Secretaria, Tesorero y los vocales... tenemos la comisión de deportes, comisión de asuntos sociales.... hay una Junta Directiva y varias comisiones. Los vocales son cinco, están divididos en deportes, sociales cada cual tiene su función. También esta cultura, festejos cada uno tiene una responsabilidad y cada uno trabaja. Todos pagamos una cuota que ponen los mismos socios... Hacemos reuniones, dos veces por semana la Junta Directiva y una vez al mes con todos los socios y eso forma la asamblea”. (As10)

“A nivel de Junta Directiva nos reunimos al mes una vez y la Junta Directiva esta constituida como normalmente es, y luego están los responsables de cada una de las áreas en las que se está trabajando y con el equipo nos reunimos cada vez que tengamos un tipo de dificultad”. (As4)

En fin, hemos encontrado a través de las narraciones los siguientes factores que están determinando la disposición para participar en la vida asociativa:

- ▶ las jerarquías y la burocracia al interior de las asociaciones,
- ▶ la falta de compromiso y colaboración de los asociados,
- ▶ la importancia que dan los/las inmigrantes al hecho de asociarse,
- ▶ las experiencias previas vividas en sus países de origen (regionalismo, corrupción),
- ▶ la situación de legalidad que provoca temor de hacerse visibles públicamente,
- ▶ la estructura interna que influye en la posibilidad de sentirse formando parte y pertenecer a un colectivo.

Planteamos que los factores enumerados hay que tenerlos en cuenta cuando se quiere involucrar a un mayor número de inmigrantes en las asociaciones. Hay algunos aspectos que pueden ser modificados por los/las socios mismas dentro de las asociaciones y por los miembros del colectivo inmigrante, y otros que necesitan un apoyo por parte de las autoridades locales o estatales.

Las estructuras institucionales y los sujetos que deciden

En los procesos participativos, como determinantes objetivos y estructurales, intervienen, como otros actores más, las instituciones y administraciones locales. Las cuales juegan y van a seguir jugando un papel decisivo en la vida de los/las ciudadanas y como elemento de todo el sistema democrático.

Las instituciones y administraciones locales

Es un papel que se puede considerar como positivo o negativo, limitado o no pero con el cual hay que contar. "Todo proceso comunitario participativo va a influir en ellas, así como sus acciones y decisiones van a influir en las condiciones de vida de la población. En particular, en el sistema institucional existente, la administración local tiene un papel de primordial importancia y este papel va a crecer en los próximos años".²⁹¹ Es la administración local y el gobierno municipal quienes tienen las posibilidades más concretas para actuar en el tema del desarrollo local, de la participación ciudadana, en fin, en la búsqueda de la mejora en las condiciones de vida de la población.

Por medio de las siguientes frases queremos re-crear el nivel, la calidad y el tipo de relación que tienen las asociaciones de inmigrantes con la administración local.

Existe, por una parte, una solicitud desde las asociaciones de subvenciones y apoyo financiero para desarrollar sus acciones y por otra parte, el acercamiento de los ayuntamientos para contar con el apoyo de las asociaciones para llevar a cabo actividades puntuales. Desde el Consejo de Europa se plantea que: "Los poderes locales y los municipios de los Estados miembros del Consejo de Europa han preparado algunas medidas para apoyar a las asociaciones. Estas medidas consisten especialmente en conceder subvenciones para financiar actividades y proyectos, ofrecer contratos para la prestación de ciertos servicios, permitir la consulta de diversos especialistas y procurar lugares de encuentro y medios básicos".²⁹²

En las narraciones lo expresan de la siguiente forma:

"El ayuntamiento para el festival nos ha dado una pequeña subvención para pagar lo que son los equipos de música". (As7)

"El ayuntamiento nos ha llamado últimamente para una reunión con todas las asociaciones de Totana y trataron el tema de la participación ciudadana y dijo que querían crear el Consejo de Participación y realizar diferentes actividades para la integración de la inmigración a través del deporte, o de actividades sociales". (As25)

"Queremos presentar el proyecto en el ayuntamiento y en la Asociación de vecinos, el de "Molina ciudad piloto de interculturalidad", hay apoyo de los concejales pero del Alcalde no. Aunque nos van a facilitar para el día de la fiesta intercultural audio y tarima. Aunque desde el ayuntamiento no hay nada de esto de participación". (As16)

²⁹¹ Marchioni, 2001: 47

²⁹² Consejo de Europa, 2002: 15

"Hasta ahora (cinco años) no hemos contado con ningún tipo de subvención por lo tanto lo que hemos estado haciendo es reunirnos y asistir a las casas de las personas que tienen algún tipo de necesidad y lo demanden. Solamente hasta ahora hay un interés del ayuntamiento por trabajar con la asociación hemos solicitado algún tipo de subvención". (As4)

Aunque es importante señalar el papel de las asociaciones en la búsqueda de recursos y el interés que empieza a surgir desde los ayuntamientos para tener un trabajo conjunto, creemos que el tipo de relación que se empieza a establecer entre las administraciones locales y las asociaciones es básicamente para responder a actividades y acciones puntuales (festivales, actividades deportivas, actividades sociales). Con esta forma de actuar no se logrará incorporar realmente a los nuevos ciudadanos a la vida pública y por tanto, no será posible hacerlos partícipes de las cuestiones que afectan positiva o negativamente a la calidad de vida de la población en su conjunto.

Por otro lado, se continuarán con reivindicaciones individuales o localistas que sólo permiten la participación en los asuntos que afectan solamente a unos intereses particulares, aspecto que no permite tener una visión global de las situaciones y las necesidades. Así lo expresa el representante de una asociación de inmigrantes:

"Una de las cosas por las que queríamos trabajar con ellos es que no solamente nosotros estamos trabajando aisladamente, inmigrantes y solamente inmigrantes, pues no. Nosotros estamos en una sociedad donde la célula es la familia y el eje principal es el individuo que agrupado forma lo que es en sí la participación social. Pero no solo esta lo que es la participación social como inmigrantes y como personas de otros colectivos sino que están los políticos y las personas que trabajan para el gobierno y queríamos nosotros entrelazar experiencias y conocimientos tanto de unos como de otros". (As4)

Vemos que es una participación reducida y circunscrita a actividades puntuales en asuntos específicos, lo cual no favorece para construir un sentimiento de pertenencia de los/las inmigrantes a la comunidad local.

Los y las profesionales

Desde el otro ángulo, en el nivel de los determinantes subjetivos que intervienen en el curso del proceso participativo, se ubican los **profesionales** y/o **técnicos**, y el papel que cumple cada uno de ellos para contribuir al desarrollo de una cultura democrática a nivel local.

Los representantes institucionales se constituyen en capital humano indispensable dentro de los recursos locales de los que dispone la administración local. Esto no implica que todos los responsables institucionales participen en los procesos comunitarios de la misma manera, pero si consideramos que son potenciales colaboradores y actores por el lugar que ocupan en desarrollo comunitario y por sus competencias específicas como promotores de la participación local.

Sin embargo, en las narraciones encontramos que en ocasiones estas relaciones se establecen de manera individual bien, por el interés que tengan los profesionales sobre el tema o por el tipo de relación que se ha desarrollado entre algún representante de la asociación con el profesional encargado del tema.

“El ayuntamiento para el festival nos ha dado una pequeña subvención para pagar lo que son los equipos de música”. (As7)

“Tenemos relación con Servicios Sociales, con el trabajador social, él se dedica a los inmigrantes y podemos decir que se dedica a los inmigrantes, pero no mas”. Pero aquí no hay nada y siempre hablamos con él”. (As10)

Como hemos mostrado en esta categoría, en la cual relacionamos las estructuras institucionales locales con los representantes y responsables de ellas, y estos a su vez vinculados con los protagonistas comunitarios (asociaciones), vemos como las solicitudes o demandas que se realizan desde los grupos sociales son atendidas por **un** profesional y desde **un** servicio específico que parece responder a necesidades asistenciales puntuales de un grupo o una determinada asociación de la comunidad.

Finalmente, de acuerdo con el planteamiento de Marchioni:

*“Se atiende en general a la demanda que se plasma físicamente en los despachos, es decir, cuando las personas portadoras de las demandas se presentan físicamente en los servicios. (...) Cada servicio actúa en función de su diagnóstico particular y, en ausencia de un diagnóstico común, también opera en función a sus prioridades. Esto, inevitablemente, impide una programación común, la única que puede atender a demandas que no pueden ser fragmentadas ni parcelizadas”.*²⁹³

Puntos de arranque del proceso participativo de las asociaciones

A través de las etapas del proceso explicadas anteriormente hemos intentado delinear las fases y las acciones necesarias para que la participación ciudadana pueda llevarse a cabo y el proceso comunitario pueda desarrollarse plenamente.

En el proceso presentado, hemos visto que es necesaria la percepción que tienen los protagonistas sobre su situación y cómo afecta dicho conocimiento para que se generen espacios y posibilidades de participación. Por otro lado, los estímulos / impedimentos y expectativas sociales de conducta sobre los medios y el desarrollo de la participación. Además el papel que tienen tanto las estructuras institucionales, como las personas que forman parte de ellas.

La Planificación

Como un elemento para arrancar los procesos participativos es necesaria la **planificación**, para tener más y mejor conciencia de lo que existe, de lo que no existe y lo que haría falta; de las prioridades y de las actividades que plantean las asociaciones de inmigrantes como una forma de responder a las necesidades del colectivo. Para las asociaciones, el análisis de la realidad y la planificación son elementos básicos para poder adecuar sus actividades a los objetivos de la asociación y a los que normalmente no prestamos suficiente importancia.

Particularmente, en esta fase de planificación y los resultados, nos hemos encontrado a través de las narraciones de los/las representantes de las asociaciones de inmigrantes, que si bien en su gran mayoría, no se cuenta con procesos de planificación formales, algunas diseñan esquemas de trabajo a través

²⁹³ Marchioni, 2001: 100

de los cuales quieren proyectar escenarios hacia futuro y propuestas de actuación basados en la identificación de las necesidades del colectivo.

“Tenemos un plan de trabajo muy ambicioso, no solo es de la plataforma también es con un grupo español, esta en papeles estamos tratando de conseguir un espacio, un local, no paternalista sino otra cosa, dar impulso a la gente, desarrollo, cursos de español, cursos de informática para la gente, asesoría legal. En principio un sitio donde todos puedan acudir. Dar esos apoyos, no crear problemas sino dar apoyo a la gente y hacer una campaña y que la gente pueda integrarse, es un proyecto de: “Molina ciudad piloto de interculturalidad”. (As16)

Como hemos dicho, aunque no plantean en general un proceso de planificación, las asociaciones si trazan unos objetivos través de los cuales orientan su quehacer y sus finalidades. Igualmente diseñan una serie de actividades a través de las cuales buscan responder tanto a los objetivos como a las necesidades y vacíos que sienten, con el fin de mejorar las condiciones de integración y participación del colectivo inmigrante.

Los objetivos

Un segundo punto de arranque son los **objetivos** que se plantean las asociaciones. Según los relatos, podríamos dividirlos en dos bloques. Por un lado, aquellos que buscan la integración tanto entre el mismo colectivo de inmigrante, como del colectivo inmigrante con la sociedad receptora:

“Queremos que el grupo, no solo de ecuatorianos, sino de todas las nacionalidades se integre a tope a la sociedad española, que no solo sea que digan ecuatorianos sino que todos seamos un ciudadano mas, ese es el objetivo primordial que no haya racismo, rechazo queremos que no haya eso, que estemos integrados”. (As25)

Por otro lado, se plantean finalidades a través de las cuales se promuevan las manifestaciones culturales del país de origen y se difundan entre otros colectivos de inmigrantes y hacia la sociedad española, como una manera de impulsar la inserción y el conocimiento de las manifestaciones culturales de los nuevos vecinos. Hacer de la cultura una herramienta de expresión creativa es una forma, de integración social, tanto individual como colectiva.

“Bueno nuestro objetivo principal es intentar la inserción social del colectivo inmigrante a la colectividad española porque la única manera que nosotros tenemos de insertarnos en la ciudad es haciendo nuestras propias cosas, demostrándoles que por un lado son nuestras cosas, intentar demostrar nuestra cultura”. (As7)

Como se ha planteado en el marco teórico, la participación tiene dos posibilidades: Por un lado, se participa para obtener una finalidad, pero también se participa para mostrarnos a nosotros mismos y mostrar a otros quienes somos, qué sentimos y qué pensamos.

Igualmente los objetivos que plantean las asociaciones tienen relación con la percepción que tienen sobre la situación del colectivo inmigrante, como elemento desencadenante para la creación de su asociación.

Las actividades

Veremos como estos objetivos tienen una traducción en las actividades que se plantean. Con la realiza-

ción de las actividades las asociaciones empiezan su proceso de participación de manera concreta y visible.

Dentro de las **actividades** que plantean y realizan las asociaciones encontramos aquellas de **carácter informativo** hacia el colectivo migrante. Labor que se está haciendo básicamente sobre los aspectos legales que están influyendo en esta población y/o sobre los recursos y apoyos que pueden encontrar a nivel local.

“... tenemos como te digo, un apoyo para cualquier problema que tenga una persona o ayuda, por ejemplo, o necesidad de un pasaporte, que se le pierde el pasaporte o sacar un récord o mandar a Ecuador o algún tipo de esa situación administrativa más que todo, ella (refiriéndose a su compañera de la asociación) está al tanto de eso, ella es la que lleva hasta el día de hoy, vienen acá por razones, por ejemplo de documentos de aquí mismo, de que no están legalmente o que no le salen ciertos documentos, igual, ella es la que lleva eso”. (As14)

“Nosotros tenemos siempre eso, que asuntos sociales te hace esto gratis, mira que la cruz roja. Nosotros somos una información, porque nosotros no tenemos una cantidad para empezar a ayudar pero por ejemplo en vez de que se gasten el dinero pagando a un abogado, pues vienen acá se les llena la carpeta y solo esta lista para que la lleven a Murcia. Lo que hacemos es darle una información...”. (As10)

“... Hemos solicitado que nos subvencionen una parte y no todo de una jornada intensiva en la cual participen personas que tengan conocimientos sobre algunas inquietudes que tenemos los inmigrantes aquí y no son respondidas por que no llega completa la información. Nosotros queremos ir a las fuentes, creemos que la fuente principal para que la persona inmigrante se sienta bien informado es el propio gobierno. Hemos quedado con ellos, en una reunión, que ellos participarían de esa reunión en base a las demandas que hemos ido observando y que hemos ido apuntando, por ejemplo: los documentos... si va a ver arraigo o no, la cuestión de vivienda...”. (As4)

Igualmente, desarrollan y proponen **acciones formativas** en las cuales no solo incluyen la participación de la población migrante sino también de la población autóctona. Aspecto que nos refleja el interés que se tiene en la promoción de los procesos de integración social y en la búsqueda de la interculturalidad a nivel local.

“Hemos hecho un curso aquí en Beniel y hemos logrado que familias de aquí y familias inmigrantes que viven aquí sobre habilidades sociales, habilidades comunicativas, en autoestima, desarrollo de la actividad ... el ámbito laboral para la mujer y la participación del hombre en esa opción de la mujer, llevamos ese tipo de convivencias. Se han hecho ya cinco cursos que la gente salga, porque hay más convivencia, el espacio es más abierto y sirve a la persona porque es un cambio psicológico, mental, le ayuda a relajarse un poco, es otro ambiente. No solo es trabajo también es convivencia. Otra actividad siguiendo con esta línea, es que logramos que los padres tengan actividades sobre comunicación, sobre dinámicas de grupo y por otra parte los hijos y nos reuníamos en el transcurso del día tres veces”. (As4)

Asimismo, nos encontramos que están proponiendo tareas que estén dirigidas a **apoyar a la comunidad inmigrante**, en aspectos en donde el grupo ve que existen barreras en la sociedad receptora y que además no hay una respuesta desde el gobierno local. Barreras que tienen relación con situaciones (afectivas y religiosas) propias del colectivo inmigrante, como es el caso de la repatriación de un cadáver o la adecuación de espacios para el culto religioso. Dificultades comunitarias y locales relacionadas con los hora-

rios en los que se llevan a cabo las actividades públicas, colectivas y comunitarias, o como el horario de los profesionales y funcionarios de las administraciones, o la falta de un lugar para poder encontrarse.

“Tenemos en la asociación un seguro dental, que eso es muy importante. Estamos trabajando también con un señor con eso de repatriación de cadáveres que es muy importante. También el proyecto de la guardería hemos pedido una subvención pero hasta que no tengamos la subvención no podemos hacer nada. Cáritas nos presta un local para empezar pero falta la mano de obra, entonces los que puede colaboran los fines de semana, tu sabes que todos tienen un oficio, como se trabaja en Ecuador como las mingas comunitarias, entonces estamos haciendo eso. Es que hay muchas mujeres con niños, queremos una guardería que se abra a las 6 de la mañana y se cierre a los 8 de la tarde para que las madres tengan la facilidad de trabajar todo el día y saber que su niño está en la guardería y recogerlo cuando salga de trabajar por que tu sabes que aquí las guarderías tienen un horario, al medio día tienes que retirarlo y eso es imposible para nosotras, pero como son aquí las guarderías con todas sus condiciones, como Dios manda. Estamos tratando de buscar cursos de capacitación para mujeres que no están trabajando”. (As10)

“No solamente la asociación está relacionándose con personas de habla hispana, estamos con los marroquíes, Argelia, rusos etc. Por ejemplo en el campo religioso ellos llevan mucho tiempo tratando de hacer una mezquita y en algún momento se ve como algo malo y se estigmatiza. Además es que la gente también está intentando hacer algo por su colectivo”. (As4)

La presencia de nuevos colectivos en las comunidades, plantean nuevos retos para la participación y para los procesos comunitarios. Para facilitar dichos procesos, se requiere ir reduciendo, eliminando obstáculos e introducir en las metodologías participativas y en los procesos comunitarios, aspectos que antes no se tenían presentes.

Del mismo modo, se promueven **actividades culturales, religiosas y deportivas** que nos dan muestra, por un lado, de cómo los flujos migratorios generan nuevas formas de conciencia étnica y por otro lado, buscan sensibilizar a la sociedad receptora sobre sus manifestaciones culturales en donde se pretende ir más allá del terreno folklórico y mostrar elementos de la identidad cultural, como una forma más, de generar espacios de integración social. Los y las representantes lo narran así:

“En este momento estamos organizando la fiesta del Cisne (La virgen del Cisne) que viene de nuestro país que pertenece a la provincia de Loja. Ella es una patrona en nuestro país a nivel nacional y cada vez va adquiriendo más peregrinaje. El hecho de que en esta zona esté radicada mucha gente de la Provincia de Loja ya que la virgen del Cisne viene de Loja queremos seguir manteniendo nuestras costumbres religiosas. La asociación hasta el año anterior actuó directamente con este programa de fiestas pero se creó una cofradía que es la “Cofradía de la Reina del Cisne”. (As14)

“Ahora mismo estamos haciendo festivales musicales, demostrando nuestra cultura por medio de la música porque eso es una cosa muy importante, eso en principio. Nuestra idea siguiente es formar un ente para que por medio de la misma asociación ayudarnos a buscar trabajo, ayudarnos a buscar los papeles”. (As7)

“Ahora tenemos un campeonato de Voleibol, el primer campeonato aquí en Jumilla, estamos muy bien porque hacemos todo por integrarnos. Estamos llamando a todas las personas”. (As10)

De igual forma, las asociaciones realizan una **labor de reivindicación** que se formula más allá del propio grupo y que busca favorecer al colectivo migrante en general, es decir, plantean iniciativas ciudadanas dirigidas al cumplimiento de sus intereses generales.

Se denuncian las situaciones de precariedad que vive la población inmigrante en aspectos como: la vivienda, la situación de legalidad, las dificultades en el ámbito laboral, entre otros. Podríamos plantear que los hombres y mujeres que participan de estas asociaciones están buscando, de diferentes formas y maneras, un plano de semejanza y de igualdad con la sociedad de llegada. Desde algunas asociaciones plantean:

“Estamos en ayudar en el abuso sobre todo en la vivienda, hay un poco de abuso acerca de los alquileres de los pisos, porque venimos de fuera y nos quieren cobrar un poco mas altos los alquileres, nos encaminamos a que no haya eso, sino que nos cobren como ciudadanos de aquí mismo”. (As25)

“En la asamblea se empezó a organizar la caminata, para hacernos ver, para que la gente sepa quienes somos nosotros y que queremos, fue muy bueno porque se logro meter en el alma de la gente ese espíritu de lucha, de unión. La caminata fue muy emotiva, fue preciosa: yo nunca me voy a olvidar de eso. Ahora tenemos una fiesta de la interculturalidad, pero la gente esta temerosa, esta asustada por eso de los encierros pero se ha aplazado. Se decidió para motivar y levantar a la gente para que se olviden de los problemas. **Es un acto reivindicativo pero de otra manera menos agresivo y más divertido**”.(As16)

A través de las diferentes categorías, que como hemos explicado en el diseño metodológico, se han construido desde el marco teórico y desde los discursos y narraciones de los diferentes actores entrevistados. Hemos querido recrear un modelo de desarrollo de la participación en el cual se van fundiendo e integrando los diferentes momentos o elementos de la acción social. Se realiza **en y con** la comunidad a través del asociacionismo, ya que desde las asociaciones ciudadanas se logra favorecer la cultura política en donde cada uno de los actores tiene que tener claro cuál es su papel.

El aprendizaje social - logros del proceso participativo

Los procesos de participación ciudadana se realizan en espacios de interacción social entre las personas actuando en un mundo social. Por tanto el proceso que hemos estado describiendo de: afectación, percepción de la situación de conflicto, expectativas y estímulos, la relación con las estructuras institucionales y los sujetos que deciden, la planificación y las decisiones se convierten en un proceso de **aprendizaje social** entre los individuos que actúan en un contexto y en la praxis cotidiana.

La participación en un proceso de organización social a través de las asociaciones implica un aprendizaje, con lo cual reconocemos que el aprendizaje deja de ser una adquisición de conocimientos por individuos para ser visto como un proceso de participación social en el que la acción colectiva impacta significativamente a los individuos que participan de ella. Así lo expresan en las entrevistas cuando explican los aprendizajes individuales que viven quienes se han involucrado en el trabajo de participación desde las asociaciones:

“A mí personalmente me ha enriquecido, intelectual, aprendo más, le puedo ayudar a la gente... para mi es algo que me gusta porque siempre me ha gustado colaborar, ayudar”. (As14)

“Es aquí en donde se ha levantado ese espíritu porque se ven cosas que a uno no le gustan, en el caso por ejemplo en el abuso de la policía, en el control de los coches,... en los bares mismos, en las discotecas, en otros sitios donde te dicen “no te podemos dejar entrar o ya se acabo la fiesta”. (As25)

“Nos da mucho gusto estar ayudando a la gente que necesita, porque tu sabes que muchas veces una palabra ayuda mucho. Todo no lo buscamos entre nosotros, porque informamos, colaboramos, estamos invirtiendo sin ningún beneficio. Nosotros tenemos que cumplir con nuestro trabajo y aparte de eso dedicarnos, quitar tiempo de la familia, de otras cosas por ayudar a otras personas”. (As10)

Como se ha dicho, en el proceso del desarrollo de la participación los diferentes momentos o etapas del proceso se encuentran interrelacionados. Por tanto, podríamos plantear que el aprendizaje individual logrado por la participación en una asociación, se puede llegar a convertir en un aspecto que complementa para comprender la situación de conflicto o para fortalecer la decisión de promover procesos comunitarios y participativos e igualmente para la formación de asociaciones.

Por otro lado, además del significado y sentido individual que tiene realizar un trabajo de promoción de la participación social desde el asociacionismo, también existen logros más colectivos. Podríamos pensar que este proceso se va convirtiendo en la construcción de comunidades de conocimiento que se caracterizan por reconocer la importancia en las actividades que se llevan a cabo ya que se convierten en el nexo entre el individuo y la comunidad. Con lo cual estos nuevos vecinos y participantes del contexto social local buscan estar más activos, comprometidos con la cultura, con su cultura, y a su vez reconstruir su identidad en los procesos de interacción con los otros. Otros que pueden ser inmigrantes de colectivos diferentes al suyo o ciudadanos del país receptor.

En las siguientes narraciones se muestra como las asociaciones inscritas en comunidades desarrollan una práctica de participación activa y dinámica en la que paralelamente se van construyen o reconstruyendo las identidades de los/las protagonistas y paralelamente se va demandando la integración. Integración que no viene dada de una vez, es algo que se va haciendo, y su construcción afecta a toda el conjunto de la sociedad. Estos pueden orientarse hacia horizontes en los que, de la sucesión de claros y oscuros, se vayan abriendo paso unas sociedades integradas, con una renovada cohesión social enriquecida por las aportaciones culturales y la fluidez de relaciones entre poblaciones de diversos orígenes. Este es el desafío que emerge una y otra vez en las narraciones de los/las inmigrantes representantes de las asociaciones:

“Tener una asociación permite un poco de unión, aunque es difícil unir a la gente. Otro de los logros es hacer conocer lo que es un ecuatoriano, nuestra sociedad ecuatoriana, hacer conocer nuestras costumbres, mantener nuestras costumbres, no perderlas. Y ya que llaman a la integración es que nos acepten ya que nosotros nos estamos integrando, presentamos lo nuestro y que ellos también se integran porque la integración no es solo del que llega sino que la integración es compartida”. (As14)

“Haber logrado reunir a la gente, que la gente se conozca, gente que nunca en la vida hemos conocido de diferentes culturas: los Árabes con nosotros los americanos y es aquí por medio de la asociación que nos hemos conocido y luego llegamos a ver que tenemos mucho en común”. (As7)

“Las ventajas está en la integración entre nosotros mismos y luego ya después integrarnos totalmente en la sociedad, con los nacionales. Yo he visto que ahora han resurgido muchas asociaciones, se han creado muchas asociaciones y se nota que hay un interés en que nos integremos, esperemos que progreseemos”. (As25)

“Por ejemplo en la primera asamblea que fueron 230 personas se me salieron las lagrimas, además que la plataforma vuelva a funcionar como plataforma, ellos ya estaban y la gente esta comprometida cien por cien y volcada en esto, muchos quieren lo que yo quiero. Me parece genial habernos podido juntar. Es de varias nacionalidades no es de un solo grupo”. (As16)

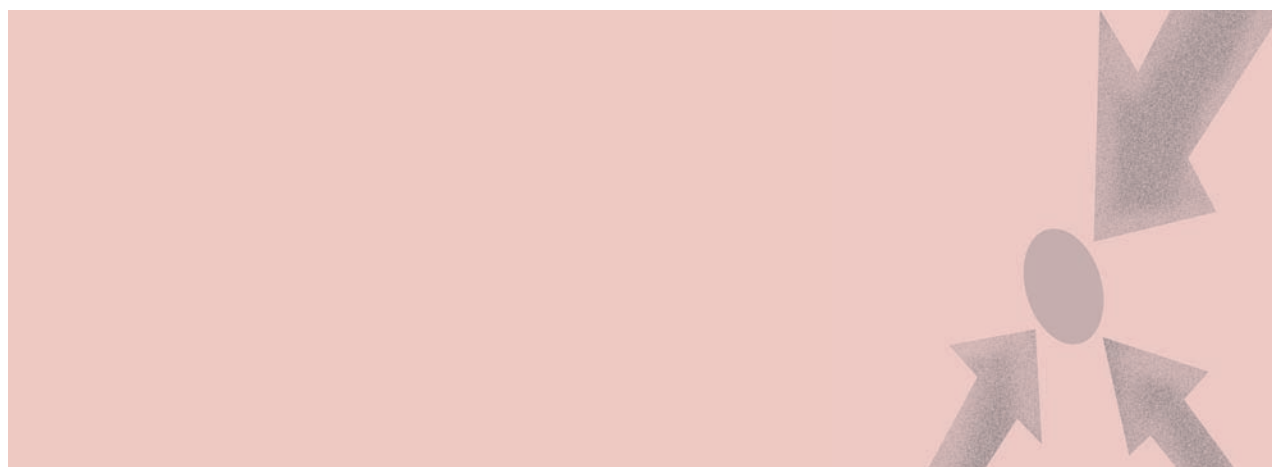
“Lograr un poco de integración, es que queremos la integración, que nos conozcan dar a conocer nuestra cultura. Todos en la asociación se sienten que colaboran. Tenemos un buzón de sugerencias que te gustó, que no te gustó. Todo se hace por votación y así participamos todos. Es emocionante ver como la gente en la asociación colabora”. (As10)

“Beneficia para que personas que se sientan desarraigadas se vayan haciendo un lugar de pertenencia, que ellos se sientan bien y se puedan establecer. Otro beneficio es la organización que se pueda obtener para evitar cualquier tipo de situaciones en las que se quieran aprovechar del inmigrante. Entonces beneficiaría un poco la intercomunicación intercultural, beneficiaría el intercambio cultural en el sentido de que no todo el mundo es México, ni todo el mundo es Ecuador, ni todo el mundo es Colombia, si no cuales son nuestros sentimientos, nuestros valores como personas en sí”. (As4)

Podemos plantear cómo la construcción de estos espacios colectivos permite a sus protagonistas participar en la práctica y, así, desarrollar una identidad de participación que les posibilita la incorporación de significados compartidos, resultado de la negociación de las competencias y experiencias individuales de los/las participantes.

Por tal razón, dichas asociaciones, o como lo hemos expresado anteriormente comunidades de conocimiento, se convierten en historias compartidas de aprendizaje y en fuente de conocimiento que se ha generado y construido socialmente.

A través de los relatos plasmados en diferentes apartados, podemos mostrar cómo al hablar de migración y participación también estamos hablando de identidad, de tradiciones. La identidad de un grupo se teje en la cotidianidad. En este sentido, para los/las inmigrantes sus fiestas, celebraciones religiosas y culturales no son el reducto de una cultura que se dejó en el proceso migratorio, sino al contrario, son el vínculo entre el país receptor y el de procedencia. Vínculo que permite diseñar estrategias participativas y la búsqueda en la igualdad de oportunidades, en los derechos cívicos y políticos, es decir, estar dispuesto a practicar la democracia.



Octava ruta:

Conclusiones y recomendaciones

A través de las diferentes rutas hemos constatado que se aboga por una renovación y cambio de la democracia representativa, ubicando la participación ciudadana en el centro, como eslabón que permite dar el paso hacia una democracia participativa.

Basados en lo anterior consideramos entonces que la viabilidad de la democracia participativa es posible en una dinámica en donde se unen caminos que transiten hacia una misma dirección con ritmos y velocidades diferentes: **instituciones formales** que garanticen legalmente los derechos de los/las ciudadanas; **ciudadanos/ciudadanas** que logren ejercer esos derechos en el marco de una cultura política democrática en el ámbito local, ya que es en este nivel de gobierno el que se proclama como el más propicio a la profundización democrática, y el reconocimiento de los **contextos asociativos y participativos** de los/las ciudadanas (barrio, localidad, escuela...) como lugares válidos para la construcción de la democracia.

Camino 1 Innovación participativa desde el gobierno municipal

Para empezar, es necesario reconocer la dimensión política que tienen las instituciones públicas locales (ayuntamientos) de su actividad. Lo cual implica reconvertir su discurso participativo en una preocupación efectiva a partir de iniciativas concretas que estimulen y canalicen la participación ciudadana, a través de los diversos y variados mecanismos para captar las voces y opiniones de los/las ciudadanas.

En este sentido, es necesario hablar del papel que tienen y van a seguir teniendo las administraciones en todo lo que atañe a la vida de los/las ciudadanas. Los municipios son el terreno en el cual se aprecia fuertemente la necesidad de elaborar planes y políticas públicas locales integrales, que como plantea Martín Barbero:

*"Lo que ya no tendría sentido es seguir diseñando políticas que escindan lo que pasa en la cultura –con mayúscula de lo que pasa en las masas, en la industria y los medios masivos de comunicación. No se pueden ser políticas aparte, puesto que lo que pasa culturalmente a las masas es fundamental para la democracia, si es que la democracia tiene algo que ver con el pueblo".*²⁹⁴

Por tanto, es una acción en doble vía en la cual todas acciones y decisiones de autoridades públicas van a influir en la vida de la población así como todo proceso comunitario (asociaciones, ciudadanos) influye en ellas. En términos generales, es necesario reconocer que estamos metidos (inmigrantes y autóctonos) en una cultura política que es necesario redimensionar hacia el reconocimiento de la diversidad social existente y la situación de desventaja que viven los colectivos de inmigrantes. De acuerdo con Sosnowsky y Patiño, la cultura política la podemos entender como:

*"el conjunto de valores, creencias y actitudes que condicionan el comportamiento político de los individuos y grupos sociales... El ejercicio de la ciudadanía parece cada vez más restringido al derecho al voto, es necesario dinamizar los espacios comunicacionales articulados a la vida cotidiana como lugares de práctica y participación democrática... el ejercicio de la ciudadanía no es exclusivamente la titularidad de los derechos individuales... Una participación ciudadana activa contribuiría a consolidar el sistema democrático a la vez que devolverá a la sociedad el protagonismo debilitado y la reorganización del espacio público".*²⁹⁵

Tomando como base los planteamientos anteriores, consideramos que es la administración local y el gobierno municipal un actor central para actuar en el tema del desarrollo local, en el impulso de la participación de los/las ciudadanas en la vida pública y en la promoción de la mejora de las condiciones de vida de todos los sectores de la población. Tiene a su alcance esta posibilidad por las siguientes razones:

- ▶ Puede incorporar a los/las ciudadanas en la vida pública promoviendo una corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil sobre los aspectos que afectan la calidad de vida de la población en su conjunto.
- ▶ Tiene la posibilidad de realizar planificaciones del desarrollo local a largo plazo, basándose en diagnósticos globales e integrales.
- ▶ Puede promover la coordinación y las relaciones interinstitucionales con el fin de integrar los recursos, los programas y los servicios.
- ▶ Puede organizar los municipios por áreas y temas transversales más que por consejerías sectoriales.
- ▶ Pueden llenar de contenido y sentido los mecanismos y canales de participación ciudadana con el fin de plantear de manera más clara el papel de los/las ciudadanas (migrantes y autóctonas).

²⁹⁴ Martín - Barbero, J, 1991, *De los medios a las mediaciones*: 291

²⁹⁵ Sosnowsky, S, Patiño R, 1996, *Una cultura para la democracia en América Latina*.

Consideramos además de gran importancia, como otro papel de las administraciones, el derecho y el deber que tienen para promover los planes y programas de acción comunitaria municipal, en los cuales es cada vez más necesario la vinculación de los/las ciudadanas. Dichos planes municipales, tendrán como principios: la igualdad de derechos entre inmigrantes y autóctonos, el acceso, en condiciones de igualdad de oportunidades y trato a todos los bienes y servicios locales, el uso de los mecanismos y cauces de la participación ciudadana que ofrece la sociedad.

Es necesario dentro de este planteamiento ver la población en conjunto y no en una visión segmentada de diferentes colectivos. El riesgo que se corre es abrir cada vez más la brecha entre colectivos mayoritarios y colectivos excluidos, que se encuentren al margen de la política local.

Teniendo como base el trazado que hemos realizado sobre las posibilidades y los principios que tiene el gobierno local, proponemos algunos elementos necesarios para la elaboración de **“Planes Integrales Comunitarios”**:

- ▶ Para poner en marcha un plan integral comunitario es necesario iniciar por el conocimiento sobre la realidad que viven los/las pobladores de ese lugar determinado. Entendiendo que esa realidad no solo es para el colectivo inmigrante sino también de la población autóctona, es decir para la población en conjunto. Analizando aspectos como: la historia demográfica, la dimensión estadística, los cambios sociales desde una perspectiva social y sociológica y el análisis de las demandas y los recursos, entre otros. La relación entre estos diferentes aspectos nos permitirá elaborar un diagnóstico integral comunitario.
- ▶ Otro elemento indispensable es el consenso social o en términos de Font el acuerdo social que debe existir para que se pueda implicar a la sociedad civil en los contenidos y en el desarrollo del plan integral comunitario. En dicho consenso deben participar: vecinos, profesionales (educación, sanidad), políticos, empresarios, sindicatos, inmigrantes, es decir, todas las personas que habitan la comunidad que puede aportar y comprometerse en el desarrollo de ella.
- ▶ Además de un consenso social debe realizarse un consenso político, en términos de Font una acuerdo políticos, a través del cual se busca el apoyo de todas las fuerzas políticas locales y regionales para garantizar su realización.
- ▶ Una vez estén claro los diferentes aspectos que puede abordar el plan, se requiere un instrumento para la intervención social que se vaya a realizar, es decir la conformación de un equipo comunitario que este constituido de manera interdisciplinaria, intercultural e intersectorial. Lo cual requiere un proceso de coordinación de los diferentes recursos (humanos, financieros, estructurales) existentes.
- ▶ Es importante considerar durante todo el proceso una metodología que sea coherente con lo que hemos planteado. Por tanto proponemos que todo el plan sea entendido y ejecutado desde una forma de trabajo participativa e interactiva. Empleando técnicas que permitan a los diferentes actores sociales dar su opinión y decidir sobre el plan y las estrategias de intervención.
- ▶ El plan tendrá un carácter integral, es decir, que todos los departamentos, consejerías y concejalías de la Administración deben estar implicados. Es necesario concretar los compromisos

de cada uno de ellos y establecer un marco común de actuación. Es un plan que estará diseñado y planeado para todo el conjunto de la población.

- ▶ La información es un elemento esencial y constante en este proceso (como se ha constatado en esta investigación), para así lograr que el conjunto de la población tenga la misma posibilidad de conocer cada una de las decisiones. Se requiere el uso de los medios de comunicación formales y no formales que transitan en la comunidad.
- ▶ En los puntos anteriores hemos dibujado las acciones necesarias para que el Plan y la intervención puedan realizarse y el proceso participativo pueda desplegarse. También requiere de un sistema de evaluación y seguimiento, a través del cual se evaluara el proceso, el recorrido, las dificultades, éxitos y fracasos. Evaluación y seguimiento que debe ser realizada de manera participativa y contando con el conjunto de la población.

Como hemos planteado en diferentes momentos, la propuesta del plan no se dirige exclusivamente a la población inmigrante sino que las medidas son para el conjunto de la población.

Se busca, entonces, la promoción de las políticas integrales basadas en “un reconocimiento real de la ciudadanía en la vida cotidiana ... la ciudadanía no se adquiere no se puede regalar por decreto, mediante un documento de residencia o de nacionalidad. Solo se adquiere realmente cuando es reconocida en el día a día por el resto de los conciudadanos. Y esta aceptación del otro en condiciones de igualdad hay que exteriorizarla, materializarla en actitudes y actuaciones concretas visualizables. También está exteriorización forma parte del aprendizaje del saber convivir, con los que debieran poder seguir siendo distintos”.²⁹⁶

Camino 2 Promoción de una nueva cultura política

El planteamiento anterior requiere igualmente una renovación de la cultura política de los/las ciudadanas. Aquí nos acercamos de manera incluyente y dinámica hacia los/las ciudadanas y los contextos asociativos y participativos.

Un lugar por donde transitan los/las inmigrantes y autóctonos ejerciendo sus derechos en el marco de una cultura política democrática. Cultura política que es posible construir basados en el **reconocimiento** de los pequeños contextos asociativos y participativos de los/las ciudadanas (barrio, escuela, localidad) desde las dinámicas de su vida cotidiana como herramientas validas para la construcción de la democracia.

Construcción democrática que podemos entender, siguiendo a Atilio Boron como método y como forma de vida:

*“Sucede que una cosa es concebir a la democracia como un método para la formulación y toma de decisiones en el ámbito estatal y otra bien distinta imaginarla como una forma de vida, como un modo cotidiano de relación entre hombres y mujeres que orienta y regula al conjunto de las actividades de una comunidad”.*²⁹⁷

Comunidad, hombres y mujeres, que a pesar de todo y sobre todo le siguen apostando a la construcción de mejores formas de vida, como lo hemos constatado en esta investigación.

²⁹⁶ Carbonell, F, 2000, *Desigualdad social, diversidad cultural y educación, en la inmigración extranjera en España: los retos educativos*. Colección de Estudios Sociales. Fundación La Caixa: 112

²⁹⁷ Boron, A, 1993, *Transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas*. En: AA. VV. *Modernización económica, democracia política y democracia social*. El Colegio de México. México: 118.

Como hemos estado planteando, en esta construcción de sociedades democráticas, la participación ciudadana es la compañera indispensable. Ambas se necesitan para darle significado a la democracia. La participación le da vida a la democracia y es un camino de doble sentido: por un lado, sirve para elegir los órganos del gobierno, y por otro, es indispensable para influir en ellos y para controlarlos. En otras palabras, se convierte en un medio privilegiado para que la sociedad civil se pueda hacer presente en la toma de decisiones políticas.

En las *rutas* de la investigación vimos que no solo se participa a través de las elecciones. Este es el caso de los/las inmigrantes los cuales no pueden ejercer su derecho al voto, pero hemos constatado que existen otras formas de participación, que reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas que están dirigidas a alcanzar un fin específico. Es en este espacio público en el que surgen y se mueven nuevos actores en la vida de las comunidades, es decir: las asociaciones de inmigrantes.

Es necesario reconocer, que este colectivo tiene un voluntad explícita para participar en los asuntos públicos (como se ha constatado en la investigación de campo). En otras palabras, se conciben como protagonistas del devenir político, como miembros de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar sus condiciones de vida.

Es necesario reconocer la nueva cultura política que se está gestando, como lo hemos visto en la ruta de la practica participativa, también es importante ver que las asociaciones son espacios y mecanismos de creación reciente entre el colectivo de inmigrantes, que requieren apoyo tanto para su fortalecimiento, como para el fomento de la participación en el asociacionismo local.

Con el fin de empezar a prevenir las dificultades y obstáculos por los que atraviesan las asociaciones de inmigrantes proponemos algunas **“Estrategias Integrales”** desde las cuales sería posible dar una mayor fuerza para que participen en igualdad de condiciones en el proceso comunitario. En este sentido, se plantean medidas enfocadas a:

- ▶ Promover la **sensibilización social** sobre la importancia de una participación más equilibrada entre todas las otras asociaciones locales (de vecinos, padres de familia, culturales, juveniles, de mujeres) en los distintos ámbitos y en sus distintos niveles de decisión, hacia una mejor participación en los ámbitos públicos.
- ▶ Así mismo, se requieren acciones orientadas al **reconocimiento** del derecho a la participación política de los/las inmigrantes y el incremento de su participación ciudadana, a través de acciones de formación, de promoción del derecho al votar y de ser elegido.
- ▶ Promover el **empoderamiento** de las asociaciones de inmigrantes en su doble vertiente: de reconocimiento de sus propias capacidades para ejercer influencia, poder y liderazgo, así como de actuar en función del liderazgo y el poder que pueden llegar a tener. Se trata de fortalecer la posición social y política de las asociaciones de inmigrantes desde la concepción del término poder como “poder para” lograr unas mejores condiciones de integración y ciudadanía de los/las inmigrantes.

Los elementos planteados hasta aquí, referidos a la “Innovación participativa desde el gobierno municipal” y la “Promoción de una nueva cultura política”, nos muestran las transformaciones y cambios que se están dando como un intento de renovar el funcionamiento de la democracia representativa.

Renovación que solo es posible en una **sociedad participativa** que fomente la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía capaz de interesarse por la vida pública, los intereses colectivos, en fin por la política pública local y en un hacer funcionar la democracia.

Así pues, hemos querido presentar en este documento *rutas* y *camino*s que vistos de una manera integral nos dan una carta de navegación de la participación ciudadana como vía de integración de los inmigrantes en España.

Por último, aclarar que quedan nuevas *rutas* y *camino*s por descubrir, nuevas cartas de navegación por construir, mucho por hacer y mucho por decir. Nos queda la posibilidad abierta para continuar construyendo desde la vida cotidiana, desde la sociedad civil, desde el mundo académico y trabajar en forma conjunta para avanzar hacia un nuevo espacio participativo.

El recorrido bibliográfico

- Aja, Eliseo y Díez, Laura, 2000:** La participación política de los inmigrantes. La Factoría No 10.
- Alarcón Mohedano, Ignacio, 2004:** Políticas municipales para la inmigración; en: Universidad de Murcia, Escuela de Práctica social, Curso de formación en mediación intercultural, IIª edición.
- Anderson, U., 1990:** Consultative institutions for migrants workers, en *Political Rights of Migrant workers in Western Europe*, Z. Layton-Henry (Ed.). Londres; Sage.
- Ben Mohammed, Nadia y Rea, Andrea, 2000:** Politique multiculturelle et modes de citoyenneté á Bruxelles. Recherche effectuée á la demande de la Région de Bruxelles-Capitale, ULB, Groupe d'étude sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion (GERME).
- Boron, Atilio, 1993:** Transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas. En: AA. VV. *Modernización económica, democracia política y democracia social*. El Colegio de México. México.
- Buettner, C. y Meyer, B., 2001:** Integration durch Partizipation. "Auslaendische Mitbuerger" in demokratischen Gesellschaften. Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Campus, Frankfurt / Nueva York.
- Buse, M., Nelles, W., Oppermann, R. & Kaack, H. (editor), 1977:** Determinanten politischer Partizipation. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Meisenheim, Anton Hain.
- Canel-Depitre, Béatrice, 2000:** La démocratie locale: modalité de gestion d'une ville, p. 8, Le Havre (www.legi-france.gouv.fr).
- Carbonell, F., 2000:** Desigualdad social, diversidad cultural y educación, en la inmigración extranjera en España: los retos educativos. Colección de Estudios Sociales. Fundación La Caixa.
- Colino, C. y del Pino, E., 2003:** Gobiernos Lokales e impulso democrático: Las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos. (Proyecto de Investigación financiado por la Fundación alternativas y el organismo autónomo de Flor de Maig, Diputación de Barcelona). Barcelona.
- Colino, C. y del Pino, E., 2003 (b):** Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales; presentado a las Segundas Jornadas de Sociología Política "¿Más allá de la democracia representativa?", organizadas por el Comité de Investigación de Sociología Política CISP (FES), Madrid, 11.-12. de diciembre.
- Comisión Europea, 2003:** Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo; COM (2003) 336 final.
- Conseil d'Europe, 1999:** La participation politique es sociale des immigrés á travers des mécanisme de consultation, Estrasburgo.
- Consejo de Europa, 2002:** La participación de los ciudadanos en la vida pública local – recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo; Edición y traducción a cargo de José Manuel Rodríguez Álvarez; edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona.
- Consultores Sayma S.A.:** Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación en los procesos de Agenda Local 21. Version 3. Minuartia, Estudis Ambientals, S.L.
- Costa Hernández, José, 2002:** La experiencia de participación ciudadana en la ciudad de Totana, en: Revista LA, Asociación de Alicante.

- Curdes, G.**, 1985: Buergerbeteiligung – Stadtraum – Umwelt. Inhaltliche und methodische Schwachstellen der teilraeumlichen Planung. Kohlhammer und Deutscher Gemeindeverlag, Koeln.
- De la Haba Morales, Juan**: Trabajadores inmigrantes y acción colectiva: una panorámica sobre las relaciones entre inmigrantes y sindicalismo en Europa, en: Papers 66, 2002, páginas 155-186, Papers, Trabajos de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
- De Lucas, Javier y Torres, Francisco** 2002 (editores): Inmigrantes: ¿cómo los tenemos?. Algunos desafíos y (malas) respuestas. Talasa Ediciones.
- Delgado Godoy, Leticia**, 2002: La inmigración en Europa: realidades y políticas. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Documento de Trabajo 02-18, Universidad Rey Juan Carlos.
- Farfan, María Marta**: La participation politique et social des immigrés en Italie: une expérience personnelle, en: Conseil d'Europe, 1999: La participation politique es sociale des immigrés á travers des mécanisme de consultation, Estrasburgo, Addenda, páginas 5-11.
- FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias), 2001: La participación ciudadana en los ayuntamientos – memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo; Federación Española de los Municipios y Provincias (www.femp.es/documentos/participacion/memoria.pdf).
- FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias), 2002: Reglamento-Tipo de Participación Ciudadana; Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 17 de diciembre de 2002 (<http://www.femp.es/gabinete/document21.htm>).
- FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias), 2003: Resoluciones de la VIII Asamblea general de la FEMP, Madrid, 21.-23 de noviembre 2003.
- FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias), 2004: Propuesta de Reglamento-Tipo de Participación Ciudadana; Grupo de Trabajo de Participación Ciudadana, 22 de marzo 2004 (http://www.enredalicante.org/documentos/r_tipo_p_c.pdf).
- Font, Joan** (coordinador), 2001: Ciudadanos y decisiones públicas; Editorial Ariel, Barcelona.
- Font, Joan y Blanco, Ismael**, 2003: Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa; Papers de participació ciutadana 9, Diputació Barcelona, Xarxa de municipis.
- Font, Joan**, 2004: Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Artículo central del debate. Debates Nº 5: Participación ciudadana. En: www.urbared.ungs.edu.ar/debates.
- Friedmann, Reinhard y Llorens, Margarita**, 2002: Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local; en: Ciudades para un futuro más sostenible, Boletín CF+S, número 19, marzo (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html>).
- García Varela, Jesús**, 2002: Políticas de Inmigración en la Unión Europea: Rotterdam y Estocolmo, Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 1, páginas 113-122.
- Gómez, José María**, 2003: Inmigración y escolarización en la Región de Murcia, en papeles de geografía 37, 105-134.
- Hauch, C., Kranich C. y Steinkemper, R.**, 1990: Forderungen – Ergebnisse – Berichte der Initiativen-Fachtagung "BuergerInnen-Beteiligung im Gesunde-Staedte-Netzwerk der BRD" vom 14.-16.9.1990 in Frankfurt. Aus

Gesundheitsakademie (editor), Buerger aller Staedte beteiligt Euch ... "Gesundheit fuer alle bis zum Jahr 2000". Serviceteil, GesundheitsAkademie, Forum fuer sozialoekologische Gesundheitspolitik und Lebenskultur e.V.: Bremen 1990.

Hoffmann, Lutz: Ausländerbeiräte in der Krise, en: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 2/2000: páginas 63-70.

Hoffmann, Lutz: Der Ausländerbeirat und seine Alternativen, en: LAGA – NRW, 2002: Der kürzeste Weg zur Integration – Politische Partizipation! Dokumentation der LAGA-Tagung, Bilanz und Ausblick der kommunalen Migrantenvertretungen in Nordrhein-Westfalen.

Irwin, G. y Dunn, S., 1997: Centre for the Study of Conflict, University of Ulster.

Johanssen, Eva Lotta, Conseil d'Europe: 107-111.

Jordan, E., 1986: Betroffenen- und Buergerbeteiligung in der Sozialplanung. En Feldmann, U. y Reis, C.: Sozialplanung - ein Instrument komunalen Sozialpolitik oder sozialer Kommunalpolitik? Dokumentation einer Studientagung des Fortbildungswerks fuer Sozialarbeiter und Verwaltungskraefte des Deutschen Vereins. Eigenverlag, Frankfurt: página 95.

Koehler-Buessow, Ruth: Bilanz und Ausblick der Arbeit der kommunalen Migrantenvertretungen, in: LAGA NRW, 2002: páginas 5-6.

LAGA, 2002: Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen in Nordrhein-Westfalen: Der kürzeste Weg zur Integration - Politische Partizipation. Dokumentation der LAGA-Tagung. Bilanz und Ausblick der kommunalen Migrantenvertretungen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Marchioni, Marco, 2001: Comunidad, Participación y Desarrollo: Teoría y metodología de la intervención comunitaria. Editorial Popular.

Martín-Barbero, Jesús, 1991: De los medios a las mediaciones. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

Martínez, Raúl, 2004: Redes Sociales, Inmigración y Cultura. Gabinete de Estudios Sociales (GES). Barcelona.

Martiniello, Marco y Bonaventura Kagné, 1999: City template Liège. Basic information on ethnic minorities and their participation (MPMC project- Université de Liège).

Massó Garrote, M. F., 1997: Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas, Editorial COLEX, Madrid.

Mella, Oscar, 1998: Naturaleza y orientaciones Teórico - metodológicas de la Investigación Cualitativa.

Miller, M.J., 1989: Political participation and representation of noncitizens, en: Immigration and the Politics of citizenship in Europe and North America, R.W. Brubaker (Ed.). Nueva York: University Press of America.

Moreno, J.L. y Espadas, A., 2002: Investigación- Acción Participativa; en: Diccionario Critico de Ciencias Sociales.

Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa, 2003: Encuentro Internacional sobre la Democracia Participativa, Tercera Conferencia del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, Lille, 7-9/11/2003.

Oebecke, Janbernd: Rechtliche und praktische Alternativen zum Ausländerbeirat. Rechtliche Moeglichkeiten und Grenzen einer Weiterentwicklung des Pragraphen 27 GO NRW. Universitaet Muenster.

- Pajares**, Alonso Miguel, 1999: La inmigración en España. Retos y propuestas. Observatorio Permanente de la Inmigración. Icaria Editorial.
- Pajares**, Alonso Miguel, 2000: La inmigración y el asilo en el año 2000.
- Pajares**, Alonso Miguel, 2004: Inmigración y políticas de integración social; Fundación Alternativas.
- Paszek**, Franz: Ausländerbeiräte und Alternativmodelle in NRW. Beirat für Zuwanderung und Integration, El modo de trabajo del comité consultivo en Duisburg, en: LAGA, 2002: 25-28.
- Penninx**, Rinus, 1998: European cities and their citizens: problem, challenge, opportunity? Introductory lecture of the Conference 'Ethnic Minorities and Local Government' in Amsterdam, el 22 y 23 de enero 1998.
- Pindado Sánchez**, Fernando, 2000a: Primeras Jornadas de Participación Ciudadana. Ciudad de Alicante, 30 Noviembre – 1 y 2 de diciembre de 2000, jueves día 30.
- Pindado Sánchez**, Fernando, 2000b: La participación ciudadana en la vida de las ciudades; Ediciones del Serbal, Barcelona.
- PNUD** (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 2002: Informe sobre Desarrollo Humano, 2002: Resumen: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. (www.pnud.org.do/IDH/IDH%202002.htm).
- Remel**, Sipi, 2000: Las asociaciones de mujeres, ¿agentes de integración social?, en revista Paper 60, 355-364.
- Ruiz**, Francisco y Assima, Georges: La participation politique et social des immigrés en Suisse, en: Conseil d'Europe, 1999: 165-181.
- Sosnowsky**, Saul, Patiño, Roxana, 1996: Una cultura para la democracia en América Latina.
- Soysal**, Y.N., 1994: Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago: University of Chicago Press.
- Strohmayer**, Heidi: Historischer Überblick über Migration und Einwanderungspolitik in Frankreich, en: Projekt TRANSIT (Ed., 1996): Flüchtlingsarbeit und Antirassismus im Dreyeckland, Initiativen aus Frankreich, Deutschland und der Schweiz. Stiftung Mitarbeit, Brennpunkt-Dokumentation zu Selbsthilfe und Bürgerengagement Nr. 28.
- Taylor**, David: La participation politique et sociale des immigrés en Finlande, en: Conseil d'Europe, 1999: 151-157.
- Vertovec**, Steven, 1997: Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas (www.unesco.org).
- Wagner**, Marc, 2000: Der Auslaenderbeirat. Bruselas. Publications Universitaires Européennes, Série II, Droit, Bd./Vol. 2954, Bruselas.
- Zapata-Barrero**, Ricard, 2001: Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración. Profesor Titular de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.



FONDO SOCIAL EUROPEO



Iniciativa comunitaria



Región de Murcia
Consejería de Política Social,
Mujer e Inmigración
Dirección General de Inmigración
y Voluntariado



FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



Universidad Complutense
Escuela de Trabajo Social



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Cruz Roja Española



Cepaim

Entidad representante
de la A.D. Nexos ante la UAFSE



Estrategias contra el Racismo y la Xenofobia



Estrategias contra el Racismo y la Xenofobia