

VII Seminario Inmigración y Europa

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y MODELOS DE CIUDADANÍA

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS



Diputació  
Barcelona | Àrea d'Igualtat  
i Ciutadania

© CIDOB, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona

Edita

**CIDOB edicions**

Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel. 93 302 64 95  
Fax. 93 302 21 18  
publicaciones@cidob.org  
www.cidob.org

Con la colaboración de

**Diputación de Barcelona. Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía**

Coordinación de esta edición  
*Elena Sánchez y Gemma Pinyol*

Producción  
CIDOB edicions

Diseño cubierta  
*Joan Antoni Balcells*

Revisión de textos  
Tatiana Ticona

Corrección de textos  
Marta Roigé

Imprime  
Color Marfil, S.L.

ISBN: 978-84-92511-33-4  
Depósito legal:

Barcelona, abril de 2011

## SUMARIO

---

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
<i>Narcís Serra</i> .....	7
<i>Imma Moraleda</i> .....	9
<b>CIUDADANÍA Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA</b>	13
<i>David Moya</i> Instrumentos de participación de los inmigrantes alternativos al sufragio: retos y alternativas .....	15
<i>Juli Ponce Solé</i> Derecho a una buena administración, participación “administrativa” de los extranjeros y legitimación administrativa .....	31
<i>Santiago Ripol</i> La Constitución Española y los derechos de participación política de los extranjeros .....	47
<b>MODELOS DE CIUDAD: LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO</b>	57
<i>Eva Bermúdez</i> Reflexión en torno al concepto de espacio público .....	59
<i>Gemma Galdon</i> La pulsión securitaria de la ciudad contemporánea .....	65
<i>Isabel de la Vega</i> Arquitectura y compromiso social: la gestión de los espacios públicos .....	79
<b>INCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL: EL PAPEL DE LA ACCIÓN PÚBLICA</b>	85
<i>Dirk Gebhardt</i> La acción pública para la inclusión social de los inmigrantes en las ciudades europeas y el papel de EUROCITIES .....	87
<i>Lluïsa Moret</i> Inclusión y cohesión social: El papel de la acción pública .....	93
<b>CIUDADANÍA Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD: INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS</b>	101
<i>Ramon Burgués</i> Ciudadanía y gestión de la diversidad en la ciudad de Sabadell .....	103
<i>Vince Donovan</i> POLICESOL, una iniciativa local del Departamento de Policía de Gales del Sur .....	119
<i>Alex Kirchberger</i> El Sitio Web Europeo sobre Integración .....	131
<i>Sebastian Rinken</i> La gestión de la diversidad cultural en Andalucía: buenas prácticas y retos de futuro .....	139

---



---

# PRESENTACIÓN



**Narcís Serra**

*Presidente de CIDOB*

**E**l hecho inmigratorio es una realidad estable que continúa comportando grandes retos. Si bien parece necesario continuar replanteándose las acciones por parte de las administraciones públicas sobre las cuestiones de la integración, el nivel de profundización y de respuesta ha cambiado. En este nuevo estadio migratorio es necesario cuestionarnos sobre los modelos de ciudadanía ante los que se encuentran las sociedades liberales. El concepto de ciudadanía necesita de una nueva conceptualización puesto que su definición tradicional ha quedado anticuada ante los nuevos desafíos. Es en este marco en el que se desarrolla esta publicación titulada *Políticas públicas y modelos de ciudadanía*.

Esta publicación es el resultado del VII Seminario Inmigración y Europa celebrado en Barcelona el 19 de noviembre de 2009 y organizado por el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, la Fundación ACSAR y el CIDOB. El objetivo principal de este seminario ha sido ofrecer un espacio de reflexión y debate sobre las políticas de inmigración, que permita trabajar de forma continuada en los retos de la ciudadanía en la era de la globalización. En concreto, en esta ocasión se ha tratado de reflexionar sobre los principales elementos e instrumentos que se abren al posible acceso a una ciudadanía eficaz y responsable por parte de la inmigración, siempre, y como ya es habitual en este seminario, desde el ámbito local, aunque teniendo en cuenta las dinámicas estatales, europeas e internacionales.

La construcción de una sociedad inclusiva y cohesionada requiere de acción y reflexión pública. Puesto que el ámbito local es la esfera de acción más directa, son las administraciones locales las que habrán de encontrar salidas para afrontar el desafío que supone el incremento de la diversidad y de la pluralidad en nuestra sociedad y, especialmente, quienes habrán de contestar ante las necesidades de nuevos modelos de ciudadanía.

El acceso a la ciudadanía comporta diferentes respuestas por parte de las administraciones públicas. Entre ellas, el acceso efectivo a los derechos de participación política, la resolución eficaz de la gestión de la diversidad en el espacio público y la lucha continua contra la exclusión social.

La sociedad de destino reclama a los inmigrantes que formen parte de forma responsable de la ciudadanía de acogida pero, para ello, es necesario el otorgamiento y el acceso efectivo tanto a los derechos como a los deberes en su conjunto.

La ciudadanía responsable no se puede alcanzar sólo con el paso de los años, es necesario que se diseñen políticas para alcanzar este objetivo. El acceso a la nacionalidad es una de las vías, o la vía más directa de acceso a la ciudadanía, pero es cierto que hay pasos intermedios efectivos como son los derechos de participación política de los inmigrantes o la participación a procedimientos de consulta en las iniciativas políticas. En definitiva, la creación de un espacio público de calidad.

Las ciudades son el lugar más propicio para la construcción social y donde se definen claramente las dinámicas de poder, lo que constituye un espacio ideal para construir una concepción de ciudadanía. Las ciudades han de elegir entre preservar una concepción tradicional o escoger una concepción más amplia, en la que se permita a todos los ciudadanos ejercer su derecho al espacio público y que tenga como base el ejercicio de derechos y deberes de forma responsable, haciéndolos partícipes reales de la comunidad y donde se dé de forma efectiva la no-discriminación en la provisión de servicios públicos.

Con esta publicación se ha buscado incidir en el debate cada vez más profundo sobre la concepción de ciudadanía, tratando de reflexionar sobre las nuevas vías de acceso a la participación ciudadana y sobre una gestión más coherente de la inmigración por parte de las diferentes esferas administrativas, políticas y de la sociedad civil.

Como cada año, quisiera terminar agradeciendo el apoyo que el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona da a la celebración de este seminario y a su posterior publicación. En esta ocasión, quisiera sumar a este agradecimiento la colaboración y el trabajo conjunto realizado con y por la Fundación ACSAR.



### **Imma Moraleda**

*Diputada de Igualdad y Ciudadanía  
Diputación de Barcelona*

**E**n primer lugar, querría agradecer a la Fundación CIDOB el trabajo que ha hecho año tras año para que sea posible celebrar ya la séptima edición del Seminario Inmigración y Europa. Es un placer volver a estar aquí para inaugurar las jornadas de trabajo que se desarrollarán a lo largo de todo el día y que espero que sean provechosas para todos y todas.

Este año, el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona y la Fundación CIDOB contamos con el apoyo, en la organización, de la Fundación ACSAR.

En estos siete años, en el seminario hemos tratado temas de actualidad como el papel de España en la construcción de una política europea, el balance del Programa de Tampere, los derechos de ciudadanía o la dimensión exterior de las políticas de inmigración, entre otros. Y los hemos tratado siempre sin perder de vista la perspectiva local, y haciendo un cuidadoso seguimiento de las novedades a la agenda política europea en materia de inmigración.

En esta edición, el tema central del seminario son las políticas públicas y los modelos de ciudadanía.

Un tema importante porque desde hace años, los pueblos y ciudades experimentan transformaciones sociales que, en gran parte, vienen motivadas por el aumento de la diversidad. Estos cambios, en algunas ocasiones, crean desajustes entre la realidad y las estructuras sociales existentes, provocando cierto desconcierto y desconfianza ante la inmigración.

Y los cambios requieren la adecuación de las políticas públicas a las nuevas demandas ciudadanas; nos reclaman decisión e implicación política.

Porque afectan a toda la ciudadanía y a todos los ámbitos de gobierno. Y es que la inmigración, ahora más que nunca, es un hecho global que afecta no sólo a los municipios sino también al resto del Estado y de los países de la Unión Europea. Todos estos actores nos encontramos con demandas similares y con retos compartidos.

Por este motivo, tiene todavía más relevancia la celebración de seminarios como este, en los que participan representantes del ámbito local, autonómico, estatal y europeo.

Dejadme recordar que la Unión Europea está trabajando desde hace años en la construcción de una política comunitaria de inmigración para dar respuestas comunes a conflictos compartidos. Y el intercambio de buenas prácticas y el debate constante entre municipios europeos, como el que habrá aquí hoy, enriquece y contribuye a esta comunitarización de las políticas de inmigración, recogiendo las demandas de los gobiernos locales.

Por todas estas razones, como os decía, es importante repensar el modelo de ciudadanía que queremos, para resolver pequeños desajustes y mostrar a la sociedad que este momento de cambio es una oportunidad para mejorar las estructuras sociales y las relaciones dentro de la comunidad.

Desde la Diputación de Barcelona creemos en un modelo de ciudadanía cercano a la tradición republicana, desde la cual entendemos que el “ciudadano se hace”, es decir, “el individuo no nace ciudadano por naturaleza”, a diferencia de las concepciones liberal y comunitarista.

La primera, la liberal, se centra particularmente en el elemento estatal y en los derechos como vehículos que permiten que la persona tenga una posición ante el Estado. El ciudadano, pues, se define como un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales; y la ciudadanía, como una posición, un estatus.

La tradición comunitarista se fija más en el elemento de la nacionalidad y de la cultura, y en la identidad política diferenciada que implica ser ciudadano. El ciudadano se define por un sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional y política, gracias a la cual se crea lealtad.

En nuestro caso, como os decía, apostamos por un modelo próximo al republicano, que entiende la ciudadanía, más que como un conjunto de derechos, más que como una identidad comunitaria, como un proceso de aprendizaje, un comportamiento, una actitud. Introduce, por lo tanto, el elemento voluntarista de la ciudadanía.

De este modo, el modelo que promovemos reconoce la autonomía del ciudadano y la ciudadana, que se compromete con la gestión de los asuntos públicos y de la comunidad, y, por lo tanto, asume obligaciones, deberes y responsabilidades.

El individuo desarrolla las actitudes y aptitudes que lo definen como ciudadano fruto de la práctica, la educación y la formación.

En este marco las políticas de ciudadanía encuentran su significado. Porque ponen el énfasis en el momento de cambio y de transformación social que vivimos las sociedades del siglo XXI, y en las aptitudes que hay que impulsar desde las políticas públicas para promover una ciudadanía más comprometida y más activa, de acuerdo con el modelo republicano.

Desde la Diputación de Barcelona ya hace años que apostamos por las políticas de ciudadanía como modelo político para la gestión de la diversidad y la adecuación de las administraciones públicas a la nueva realidad social.

Van más allá del desarrollo asistencialista que tuvimos que aplicar durante los primeros años de democracia. Ahora el contexto es otro, y creemos que tenemos que apostar por potenciar la autonomía de las personas para que puedan desarrollarse como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.

En este sentido, las políticas de ciudadanía entienden la inmigración como parte del conjunto de la sociedad. Se dirigen al conjunto de la ciudadanía fomentando la cohesión social, la convivencia y la igualdad de oportunidades. A su vez, promueven ciudadanos activos, responsables y comprometidos con la gestión de los asuntos públicos y se caracterizan por ser políticas proactivas que ven el conflicto como un reto, una oportunidad, y no como un problema.

Las políticas de ciudadanía, pues, son la apuesta política de la Diputación de Barcelona para hacer frente a los nuevos retos de la gestión de la diversidad. Retos relacionados con la recepción y acogida de las personas recién llegadas, con la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, con la mejora de la calidad de los servicios públicos y con la sensibilización ciudadana.

Retos que ha asumido la administración local.

Es por ello que la participación de representantes políticos y técnicos de los entes locales en este debate es imprescindible. Imprescindible para contar con la experiencia de las iniciativas públicas, sobre todo locales, que hemos llevado a cabo en estos ámbitos.

Desde la Diputación de Barcelona reiteramos nuestro apoyo a los municipios para adaptar las políticas de gestión de la diversidad a la nueva realidad social.

Políticas que tienen que ser lideradas por los consistorios municipales pero que tienen que contar con la colaboración de todos los ámbitos de gobierno. Fortalecer los canales de interlocución entre todas las administraciones competentes en materia de inmigración es una asignatura pendiente.

Espacios de referencia como este mejoran la coordinación interadministrativa y facilitan la construcción de un discurso compartido, que sea claro, sincero y transparente para la ciudadanía.

Desde el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, creemos que el programa es bastante extenso y plantea cuestiones de gran relevancia para las agendas públicas.

Entre estas, destaca el debate en torno a la convivencia, la cohesión social y la igualdad de oportunidades; las políticas de ciudadanía; los derechos de participación política; la importancia de los espacios públicos; el papel de la acción pública en la gestión de la diversidad, entre otros.

Esperamos que este seminario sea de gran utilidad para todos/as vosotros/as.



---

## CIUDADANÍA Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

- INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES ALTERNATIVOS AL SUFRAGIO: RETOS Y ALTERNATIVAS

*David Moya*

- DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN, PARTICIPACIÓN "ADMINISTRATIVA" DE LOS EXTRANJEROS Y LEGITIMACIÓN ADMINISTRATIVA

*Juli Ponce Solé*

- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS EXTRANJEROS

*Santiago Ripol*



**David Moya**

*Instituto de Derecho Público, Universidad de Barcelona*

La inmigración en España es hoy un hecho incontestable e irreversible. Los datos estadísticos hablan por sí mismos: entre 1985 y 2009 se pasó de un cuarto de millón de residentes extranjeros regulares (un 0,6% de la población) a casi cinco millones (en torno al 10% de la población), y eso que en los últimos dos años su crecimiento se ha ralentizado por efectos de la crisis económica<sup>1</sup>.

Este cambio profundo en el origen y composición de nuestra sociedad, completamente imprevisible en los inicios democráticos de nuestro país, cuando se sentaron las bases políticas constitucionales y legales de nuestro sistema político, presenta múltiples implicaciones: la más importante es la de su representación y participación política, especialmente respecto al derecho de sufragio, cuestión ya tratada en los trabajos que anteceden a éste<sup>2</sup>, por lo que aquí apenas sintetizaremos algunas ideas. Sin embargo, al margen de los planteamientos jurídico-constitucionales que condicionan el reconocimiento de derechos y en particular el sufragio de los extranjeros, sí que intentaremos ofrecer algunas reflexiones de carácter práctico, puesto que son relevantes para abordar algunas de las alternativas al sufragio que suelen considerarse también instrumentos de participación de los inmigrantes en nuestro sistema político.

### **El limitado derecho de sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones municipales**

El único precepto constitucional que contempla la posibilidad del sufragio de los extranjeros es el artículo 13.2 CE, que obedece a la lógica de la época en que se redactó, cuando los españoles eran todavía los emigrantes en otros países, y que limitó la posibilidad de participación en los comicios locales a la condición de reciprocidad que, a día de hoy, sólo cumplen un número muy reducido de estados, cuyos nacionales son los únicos que se benefician de este mecanismo de participación. Esta redacción se consideró una posición intermedia entre los defensores de la doctrina clásica que liga la participación política a la plena ciudadanía –en España unida a la condición de la nacionalidad española– (Massó Garote, 1997; y Rodríguez-Drincourt, 1997) y la tendencia que empezaba a explorarse en algunos países europeos durante la década de los

*Este trabajo recoge y actualiza algunas ideas presentes en trabajos anteriores del autor, principalmente los publicados en AJA, Eliseo (coord.). Los derechos y libertades de los extranjeros en España. Valencia: Tirant lo Blanch editorial, 2009; o en MOYA, David (coord.). El reconocimiento del derecho de sufragio municipal a los extranjeros extracomunitarios en Europa y su participación política. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer editorial, 2010 (en prensa).*

1. Estas cifras incluyen a los ciudadanos de la Unión Europea a 31 de diciembre de cada año, y se han extraído de los distintos Anuarios de Inmigración elaborados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, disponibles en <http://extranjeros.mtas.es/>. A 31 de diciembre de 2009 la cifra era 4.791.232 extranjeros residentes.
2. Véase el trabajo del profesor Santiago Ripoll en este mismo volumen.

setenta en favor de la extensión de este artículo a los extranjeros (fundamentalmente Suecia en 1976 y determinados cantones de Suiza con cierta tradición histórica en este punto); una tendencia a la que se apuntarían posteriormente otros países y que se reflejaba ya en los debates en torno a la propuesta de lo que mucho más tarde sería el Convenio sobre participación de los extranjeros en la vida pública local del Consejo de Europa (1992), debatida en el Consejo de Europa desde 1973.

Partiendo de la Declaración 1/1991 del Tribunal Constitucional sobre el alcance e interpretación del artículo 13.2 CE, se acaba deduciendo que el Tribunal Constitucional justifica esa reducida y condicionada apertura del sufragio a los extranjeros por una combinación de dos argumentos: por una parte, que las elecciones municipales son esencialmente elecciones administrativas, de forma que la participación en las mismas no supondría en realidad una participación en órganos electivos con potestades ligadas al ejercicio de soberanía; y en segundo lugar, que es lógico que el cuerpo electoral del pueblo soberano que escoge representantes para los parlamentos centrales y autonómicos sólo puedan ser los ciudadanos nacionales. Esta interpretación, más allá de que pueda ser sumamente discutible en su premisa inicial, en gran medida está siendo desbordada por una tozuda realidad: si una décima parte de la población residente en España es extranjera y tiene vedada la participación en los principales comicios, este dato debe ser preocupante si se quiere seguir sosteniendo que nuestro sistema democrático se sustenta sobre una representatividad real y sustantiva. Más dudoso es el alcance de la prohibición constitucional de sufragio respecto de la participación de los extranjeros mediante mecanismos de participación de carácter no electivo o representativo, como la participación en referendos, consultas populares, etc., cuestión que se abordará más adelante. Con todo, la decisión del Tribunal Constitucional tiene la virtud de cerrar el debate sobre la cuestión dejando abiertas únicamente cuestiones menores, y remitir a una eventual reforma la decisión sobre la ampliación del derecho de sufragio a todos los extranjeros y a todo tipo de elecciones, concretamente a las autonómicas y nacionales.

La segunda exigencia constitucional ofrece un margen de maniobra mayor. La exigencia constitucional de *reciprocidad*, sobre la que no existe una doctrina constitucional asentada, constituye actualmente el límite que construye en la práctica actual la ampliación del derecho de sufragio municipal al máximo número de extranjeros. La reciprocidad responde inicialmente a la idea de que dos estados se comprometen a reconocer derechos o prerrogativas en condiciones substancialmente semejantes a los ciudadanos del otro, residentes legales en su territorio. De esta manera, un Estado puede ampliar selectivamente el derecho de sufragio en función de la nacionalidad de los extranjeros. Si se asume la exigencia de reciprocidad como un requisito ineludible para el reconocimiento del sufragio de los extranjeros en España, debe abordarse entonces un examen de los elementos necesarios para el reconocimiento de las elecciones en otros estados susceptibles de ofrecer reciprocidad; de la misma manera, deberá analizarse cuál es la normativa más adecuada para llevar a cabo tal reconocimiento. Hasta ahora, sólo los Estados Miembros de la Unión Europea y Noruega disfrutaban de un régimen de reciprocidad: en el primer caso como resultado del Tratado de Maastricht de 1992 y en el segundo de un convenio bilateral a este exclusivo efecto (Santolaya y Díaz Crego, 2008; y Santolaya y Revenga, 2007). La Proposición no de ley de 2006, adoptada por unanimidad con el fin de extender el derecho de sufragio municipal al máximo número de países



posible, remitió a la Comisión Constitucional del Congreso el estudio de las modificaciones legales necesarias para hacerla efectiva (fundamentalmente de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LOREG), e incluso se interesó por algunos diputados el Dictamen del Consejo de Estado para aclarar el alcance de tal exigencia constitucional. Este consenso parece resolver la incógnita respecto a la primera de las dimensiones de la reciprocidad, la *dimensión formal*, referida a los concretos instrumentos normativos necesarios para asegurar el cumplimiento de la condición dirigida a otros países de reconocer expresamente este derecho a los españoles y que ello constituya una obligación exigible (una ley o un tratado). La segunda dimensión de la reciprocidad, la *dimensión material*, implica determinar las condiciones para que el ejercicio del derecho de sufragio revista unas condiciones en otros países semejantes o equiparables al español. Eso significa que debe velarse para que en esos países se produzcan las condiciones mínimas necesarias para el real y efectivo ejercicio del sufragio en las elecciones municipales, es decir, que se cumplan unos estándares mínimos de democracia representativa a escala local. En los países donde simplemente no existan elecciones a escala local o los procesos electorales no sean libres y democráticos no cabrá reciprocidad<sup>3</sup>. En la práctica, para la firma de convenios bilaterales de reconocimiento del derecho de sufragio bastaría el cumplimiento de una serie de criterios relativamente laxos, como sería la necesidad de que los comicios locales fueran libres, a través de la elección de representantes mediante sufragio universal y secreto, y que fueran democráticos conforme a los estándares establecidos por las organizaciones internacionales<sup>4</sup>, la Unión Europea y el Ministerio de Asuntos Exteriores español. En este sentido, la reciprocidad se proyectaría sobre las condiciones básicas de ejercicio del sufragio, no sobre elementos contingentes del sistema electoral (proporcional, mayoritario, barreras electorales, etc.). Quedaría a disposición de los estados signatarios la opción por el reconocimiento del sufragio activo y pasivo o sólo del activo, como es el caso de Noruega y probablemente de diversos países latinoamericanos. La duración de la residencia exigible para poder reconocer tal derecho suele oscilar entre los tres y los cinco años, aunque convendría optar en la medida de lo posible por un mismo período y así reducir el grado de disparidad entre países. Si bien una interpretación más flexible del criterio de reciprocidad puede permitir ampliar el espectro de países a cuyos nacionales ofrecer el derecho de sufragio en las elecciones locales, ésta no deja de ser una solución de muy limitado recorrido: primero, constituye una respuesta pragmática a una cuestión que merecería una cobertura constitucional mucho más sólida, amplia y clara que la dotada de cobertura; y segundo, por el imposible cumplimiento por un gran número de países de la exigencia de reciprocidad (no son democráticos, no hay elecciones municipales o la designación de representantes es radicalmente distinta, etc.). Desde el punto de vista de los extranjeros que no pueden participar, este tratamiento puede ser percibido como muy poco equitativo y probablemente como otra medida de privilegio más hacia determinadas nacionalidades (Solanes, 2008).

A todas las críticas anteriores sobre la extensión del derecho de sufragio mediante acuerdos internacionales bilaterales, debe sumarse otra de índole práctica igual o más importante: a primera vista, la reciprocidad convencional tiene un recorrido estadísticamente relativamente limitado. Del 10% aproximado de extranjeros residentes en España, cerca del 4% son ciudadanos comunitarios; del otro 6% sólo entre el 0,6% y el 0,8% podría participar en las elecciones, quedando fuera más del 5%, es decir, más de dos millones y medio de extranjeros (véase Tabla 1).

3. Ante países que no disponen de un sistema equiparable al nuestro (no hay municipios como institución políticamente autónoma o sus órganos decisorios no son escogidos democráticamente, por ejemplo) o con los cuales no se quiera o no se pueda establecer relaciones internacionales (cuando existe un Gobierno que el Estado español no reconoce, una Junta Militar, fruto de un golpe de Estado sería el caso paradigmático, pero pueden plantearse otros casos en los que un país no está en condiciones de asumir este tipo de acuerdos). Para un análisis de la situación de diversos países que podrían encontrarse en esta situación puede leerse Santolaya y Díaz Greco (2008), p. 67 y sig.
4. Dentro de Naciones Unidas, diversos órganos vienen estableciendo parámetros para la realización de elecciones conforme a estándares democráticos, véase por ejemplo UN Department of Political Affairs, Electoral Division (<http://www.un.org/Depts/dpa/ead/focal%20Point.html>) o UN Development Program, Democratic Governance, <http://www.undp.org/governance/sl-elections.htm>. La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa elabora informes sobre procesos electorales en varios países europeos y no europeos, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Elections (<http://www.osce.org/odihr-elections/14207.html>). En el Consejo de Europa la conocida como Comisión de Venecia se encarga de elaborar directrices y participar en la evaluación de los procesos electorales ([http://www.venice.coe.int/site/main/presentation\\_E.asp?MenuL=E](http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_E.asp?MenuL=E)).

Poblaciones extranjeras	Residentes de larga duración (5 años)	Familiares de comunitarios	Familiares de comunitarios (coeficiente 25%)	Votantes
Ecuador	108.741	19.883	4971	113712
Colombia	53.246	45.950	11488	64734
Perú	24.431	13.203	3301	27732
Argentina	11.177	35.528	8882	20059
Bolivia	4.011	3.185	796	4807
Venezuela	3.073	16.705	4176	7249
Uruguay	2.852	9.929	2482	5334
Chile	4.669	4.556	1139	5808
Paraguay	399	2.345	586	985
			<b>Total</b>	<b>250.420</b>

Fuente: elaboración propia, sobre datos de diciembre de 2008 disponibles en <http://extranjeros.mtin.es/>.

5. Peso poblacional por encima del 0,5% de la población total española, es decir más de 25.000 nacionales en España. Por ejemplo se excluye Islandia, con 0,01% población en España, 557 residentes, a pesar de que reúne las condiciones para el reconocimiento del sufragio. Lo mismo sirve para Nueva Zelanda, Cabo Verde o Trinidad y Tobago. El caso de Paraguay es más relevante pero igualmente demográfica y estadísticamente poco significativo, con 15.186 residentes.
6. Según Santolaya y Crego (2008), quedarían fuera otros estados como Costa Rica, Guatemala, Salvador, México, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Rusia, Ucrania, Liechtenstein, USA, China, Filipinas, Gambia, Guinea Ecuatorial, India, Mali, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Pakistán, Senegal, Cuba, y en la actualidad, Ecuador.
7. Ecuador aprobó en 2008 una reforma constitucional que modificó la exclusión constitucional del sufragio de extranjeros, permitiendo el sufragio de los extranjeros residentes durante más de cinco años en Ecuador, reconocimiento constitucional que facilita evidentemente la reciprocidad en el reconocimiento del sufragio en España (art. 63.2 Constitución de la República del Ecuador de 2008, <http://www.asambleanacional.gov.ec/>).
8. En la actualidad residen legalmente en España aproximadamente 2.534.367 extranjeros extracomunitarios, de los cuales 304.187 en régimen comunitario.
9. El requisito de cinco años de residencia es común a todos los acuerdos negociados a partir de 2008; sin embargo, los negociados durante 1990, de los que sólo se encuentra vigente el de Noruega exigen solamente tres años de residencia, y además en este caso el derecho de sufragio es únicamente activo.

La exigencia constitucional de reciprocidad y la necesidad de darle cumplimiento mediante un convenio bilateral reduce enormemente el potencial de participación, pues es muy reducido el número de países susceptibles de establecer un régimen de reciprocidad en los términos anteriormente descritos. Santolaya y Crego (2008) han revisado la lista de países terceros con los que se podrían cerrar acuerdos bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio municipal –y cuya población es demográficamente significativa<sup>5</sup>–, siendo el resultado bastante magro, al reducirse a ocho países que apenas reúnen el 10% de la población extranjera extracomunitaria en España, entre residentes permanentes en régimen general y residentes en régimen comunitario: Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela y, con bastantes más dificultades, Argentina<sup>6</sup> y Ecuador<sup>7</sup>, todos ellos países latinoamericanos. Sobre poco más de dos millones y medio de extracomunitarios<sup>8</sup>, la posibilidad de reciprocidad reduciría el techo de potenciales votantes a poco menos de la mitad de esta cifra, como mucho a 1.214.713 personas.

El segundo requisito, un *período de residencia previa*, aunque perfectamente razonable, es particularmente perjudicial a medio plazo en un país como España cuya experiencia migratoria es todavía muy reciente, lo que limita el impacto de tales tratados. Así, si se amplía el derecho de sufragio municipal a los extranjeros de terceros estados que hayan residido legal e ininterrumpidamente un mínimo de cinco años en España<sup>9</sup>; y aplicando acumulativamente el requisito de reciprocidad y el de residencia previa de cinco años, resulta un máximo de aproximadamente 250.000 potenciales votantes extracomunitarios, de un total de más de dos millones y medio de residentes extracomunitarios.

Este cálculo, sumamente aproximativo<sup>10</sup>, tiene la virtud de marcar una tendencia que sitúa la capacidad de participación de la población residente extracomunitaria en apenas un 10% en la actualidad, aunque lo lógico sería que el conjunto de residentes de larga duración fuera ampliándose con el tiempo. Así planteada, la ampliación del derecho de sufragio mediante instrumentos convencionales que combinan la reciprocidad y una residencia mínima de cinco años, si bien en la práctica pueden tener efectos muy restrictivos respecto al potencial cuerpo electoral, debe tomarse como un mecanismo de ampliación del derecho de sufragio que opera en conjunción con otros. Así, del conjunto de ciudadanos extranjeros residentes en España, cerca del 40% puede

votar por ser ciudadano comunitario (más de 1,5 millones), y del otro 60% (2,6 millones) podrían llegar a hacerlo algún día casi la mitad (1,2 millones), pues se están estableciendo convenios con sus países de origen. Eso significa que se puede alcanzar una cobertura potencial de cerca del 70% de la población extranjera, aunque los primeros puedan ejercer el sufragio sin requisitos de residencia previa y a los segundos se les exijan cinco años de residencia previa, condición que con el paso del tiempo cada vez más extranjeros cumplirán. Y en esto puede radicar otra posible ventaja del modelo seguido: su gradualidad, que permite ir incorporando a estos colectivos progresivamente. Ello no significa que este sistema no presente un grave inconveniente: de la misma manera existirá un conjunto de extranjeros que siempre quedarán excluidos del derecho de sufragio y, por consiguiente, no representados políticamente bajo ninguna fórmula, cuyo número a mediados de 2008 podía cifrarse en el 30% (cerca de 1,5 millones). Este suelo del sistema estaría compuesto fundamentalmente por los nacionales de seis países: Marruecos, China, República Dominicana, Ucrania, Argelia o Cuba. Entre estos seis países suponen 1.115.000 personas, una cifra nada desdeñable de personas que no tienen expectativas de participar en las elecciones municipales salvo que se produzcan cambios legislativos importantes o, en algunos casos, transformaciones políticas profundas.

En la práctica, además, hay que tener en cuenta que las cifras anteriores no son de votantes reales, sino meramente potenciales y que las cifras de votantes reales aún podrían disminuir más, no sólo por la posible abstención, sino sobre todo por la aplicación a los extranjeros de un requisito legal adicional que no existe para los españoles (artículo 176.1.b LOREG), como es la exigencia de alta en el registro censal para los votantes extranjeros, una gestión que para los españoles se realiza automáticamente por el censo a partir de los datos que operan en el padrón municipal. Hasta ahora, este requisito ha sido el responsable de una reducción del peso del voto extranjero de hasta dos tercios sobre el número de potenciales votantes comunitarios, que podían haber participado en las elecciones municipales pero que, al abstenerse de tramitar su alta en el registro, han renunciado a hacer uso de tal derecho. Este requisito, que disminuye o cuando menos desincentiva la participación, probablemente genere el mismo o similar efecto sobre los ciudadanos extracomunitarios<sup>11</sup>. No obstante, en puridad, este ya no es un condicionante respecto de la titularidad del derecho, sino sólo de su ejercicio.

Las razones anteriormente expuestas justifican, a mi entender, una reflexión sobre la necesidad de una reforma constitucional que permita superar la limitación a las elecciones municipales y ampliar el derecho al resto de convocatorias electorales. Sin embargo, en vista de la dificultad actual para salvar la exigencia del artículo 13.2 CE de reciprocidad para el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros –aunque se limitara su participación en las elecciones locales–, se ha planteado un debate sobre la necesidad de abrir controladamente el sistema político a la participación de los extranjeros mediante mecanismos alternativos al sufragio directo. Este planteamiento, surgido tanto de la necesidad como de las recomendaciones del Consejo de Europa<sup>12</sup>, consistente en la introducción de *mecanismos alternativos de participación política de los inmigrantes* pasa, primero, por el reconocimiento del ejercicio de

10. Téngase en cuenta que este cálculo parte de varias premisas muy genéricas. Para empezar se ha establecido en un 25% el porcentaje de familiares extracomunitarios de ciudadanos comunitarios con más de cinco años de residencia, pero ésta es una media que varía entre colectivos, igualmente, se parte de los datos sobre permisos de residencia de larga duración, lo cual no es exactamente igual que haber residido legalmente cinco años en España. Por eso apuntamos que este es un cálculo meramente aproximativo.

11. En las elecciones municipales de 2007 figuraba censada una fracción aún menor, unos 334.594 electores de la UE y Noruega (de este último país apenas 522 personas), cuando el número de ciudadanos comunitarios y noruegos en el territorio ascendía a más de 1.500.000 personas, si bien la situación transitoria de rumanos y búlgaros puede haber afectado en la medida en que supusieron el paso a régimen comunitario en 2007 de más de 600.000 personas.

12. *Measurement and indicators of integration*, Council of Europe, Strasbourg 1997; *Framework of integration policies*, Council of Europe, Strasbourg 2000; *Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities*, Council of Europe, Strasbourg 1997; *Religion and the integration of immigrants*, Council of Europe, Strasbourg 1997.

determinados derechos civiles como los derechos de asociación, expresión, religión, reunión y manifestación, que permitan a los extranjeros tener una presencia en la sociedad y participar en la conformación de la opinión pública así como en la colaboración y también presión sobre las administraciones; segundo, por el reconocimiento a los extranjeros de un segundo grupo de derechos, como los derechos de sindicación y de representación sindical, propios de las sociedades industriales que les permiten participar en el proceso de negociación y concertación laboral a efectos de mejorar sus condiciones de vida, formando parte de órganos representativos y/o participativos dentro del mundo laboral; en tercer lugar, mediante la creación de instituciones consultivas y, sobre todo, la institucionalización de los mismos en los procedimientos de consulta, lo cual permite canalizar hacia foros y espacios de discusión privilegiados los debates en torno a la inmigración o relacionados con ella. Como veremos, en España se han dado pasos significativos en estas tres direcciones.

### Asociacionismo y participación pública de las asociaciones de inmigrantes

A pesar de que la aparición de asociaciones y entidades dedicadas a facilitar el asentamiento y la integración de los extranjeros se remonta a mucho antes de la adopción de una regulación sobre las mismas, el reconocimiento explícito a los extranjeros del derecho de asociación ha requerido reformas legales así como dos sentencias del Tribunal Constitucional para despejar la titularidad y ejercicio por los extranjeros de tal derecho.

Efectivamente, en la Constitución, los derechos de asociación, reunión y manifestación aparecen definidos como derechos de carácter más bien universal. No obstante, y como ya hemos apuntado anteriormente, la legislación de extranjería ha tendido a introducir restricciones a su ejercicio para los extranjeros. Ante el silencio de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, el régimen resultante tras las STC 115/1987 y STC 236/2007 es que los extranjeros con permiso de estancia y de permanencia pueden ejercitar el derecho de asociación en los mismos términos que los españoles, excepto que su voluntad sea la de constituir un partido político, que, en cuanto manifestación específica del derecho de asociación, disfruta de un régimen particular regulado en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos<sup>13</sup>. En el resto de casos, los extranjeros pueden tanto hacerse miembros de asociaciones ya existentes como promover y constituir asociaciones nuevas; el artículo 69 LODYLE ordena a los poderes públicos promover el asociacionismo entre los extranjeros, apoyar a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales, facilitándole recursos materiales y ayuda económica. En el ámbito municipal, la legislación local refuerza ese mandato dirigido a los poderes públicos al imponer a los ayuntamientos la obligación de fomentar el asociacionismo vecinal, prestar ayuda y facilitar la participación de estas entidades en la administración municipal<sup>14</sup>.

No obstante, esta visión del papel de las asociaciones y de su apertura a los ciudadanos extranjeros no siempre ha sido tan clara. Como decimos,

13. A diferencia de la precedente Ley 54/1978, la LO 6/2002 equipara a los extranjeros residentes regulares a los nacionales en la posibilidad de afiliación a un partido político, si bien, respecto de la creación de partidos políticos, la ley continúa reservando el derecho de creación de los mismos a los españoles.

14. Artículos 72 y sig. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y los artículos 227 y siguientes del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (ROF).

ha enfatizado la importancia del reconocimiento de estos derechos en un contexto en el que, constitucionalmente, el sufragio en la mayor parte de procesos electivos les está vedado, así como respecto a los derechos de asociación, reunión y manifestación que la STC 236/2007 considera estrechamente interrelacionados<sup>15</sup>. Ello no significa que el Tribunal Constitucional no sea sensible a la posible necesidad de introducir algunas limitaciones a su ejercicio por parte de los extranjeros, pero parece claro que descarta que tales limitaciones puedan desnaturalizar el disfrute del derecho cuando se trata de residentes regulares (STC 115/1987) o incluso la exclusión completa de los extranjeros en situación irregular de su ejercicio (STC 236/2007 y STC 259/2007).

Desde una perspectiva más práctica debe apuntarse que el incremento progresivo de la inmigración hacia España ha conducido a las grandes entidades de asistencia social a prestar una atención creciente a la inmigración, al tiempo que iban apareciendo toda una constelación de asociaciones dedicadas al trabajo con los inmigrantes. Ahora bien, el asociacionismo de los extranjeros constituye un instrumento clave para lograr la participación y la integración social de los inmigrantes.

Efectivamente, el modelo de asociaciones prevalente en las décadas de los ochenta y noventa se correspondía con lo que se conoce como “asociaciones proinmigrantes”, entidades sin ánimo de lucro que desarrollan su actividad en el ámbito de la inmigración surgidas de la sociedad receptora y constituidas, en parte, por ciudadanos nacionales; este modelo de entidades viene siendo el que asume la prestación de servicios de forma generalista o especializada a la población inmigrante. Sin embargo, en los últimos años, han ido apareciendo otros modelos de asociaciones que pueden calificarse como “asociaciones de inmigrantes”, creadas y promovidas por los propios colectivos de inmigrantes, de menor tamaño y más centradas en la protección de colectivos concretos o de intereses específicos (asociaciones de mujeres, de defensa de la cultura, asociaciones organizadas por nacionalidad, etc.), todo ello con un papel más representativo y reivindicativo, pero que no disfrutaban todavía ni de suficiente impacto mediático y/o político (Marzal, 2006) ni de los recursos de los que gozan las asociaciones proinmigrantes.

Muchas entidades han dedicado una parte nada desdeñable de sus recursos y de su capacidad a la prestación directa de servicios a los inmigrantes, a partir de recursos y fondos públicos. En este sentido, la tendencia de las administraciones públicas a utilizar a las *asociaciones como potenciales prestatarias de servicios* que la Administración prefiere externalizar, especialmente los dirigidos a los extranjeros en situación irregular, complica el papel de las asociaciones para actuar como instrumento de participación política. Aunque es verdad que algunas entidades asumen una mayor función como prestatarias de servicios (Cruz Roja, Caritas, etc.) y otras asumen otras funciones más relacionadas con la orientación, la participación, la denuncia, etc., persiste en muchas de ellas una cierta duplicidad de actuaciones.

El asociacionismo ha sido una de las apuestas más claras de canalización de la participación política de los inmigrantes en la sociedad de acogida durante los primeros veinte años de gestión migratoria en España, tal y como indican las diversas disposiciones legales<sup>16</sup> y planes

15. En esta sentencia el Tribunal Constitucional dedujo la inconstitucionalidad sin nulidad del precepto, al considerar que la exclusión de los extranjeros irregulares de la titularidad de tal derecho vulneraba el art. 22 CE (FJ. 7). En la misma sentencia el Tribunal declaró inconstitucionales el art. 7.1 LODYLE que negaba el derecho de reunión a los extranjeros en situación de irregularidad (FJ. 6). Con un argumento similar declararían inconstitucional el art. 11.1 LODYLE que hace referencia al derecho de libertad sindical, considerando que la exclusión total del derecho de libertad sindical de los extranjeros en situación administrativa irregular era también contraria al artículo 28.1 CE. Esta posición fue reiterada por el Tribunal en la STC 259/2007 de 19 de diciembre.
16. El artículo 69 LODYLE establece una obligación para los poderes públicos de promover el asociacionismo entre los extranjeros, de apoyar a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales, facilitándoles recursos materiales y ayuda económica. Esta ayuda puede materializarse tanto mediante los programas generales como en relación con sus actividades específicas. Por su parte, los artículos a 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL) y los artículos 227 y siguientes del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales (en adelante, ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, establecen la obligación de los ayuntamientos de fomentar el asociacionismo vecinal y prestar ayuda y facilitar la participación de estas entidades en la administración municipal, de acuerdo con la representatividad de las mismas.

de inmigración, que han hecho de la promoción del asociacionismo la punta de lanza para lograr una mayor presencia en la agenda política. Pero en el momento actual este instrumento se revela del todo insuficiente para cubrir las necesidades reales de participación política de los extranjeros y, de hecho, la ausencia de vías reales ha obligado a las asociaciones a cubrir parte de las funciones que correspondería realizar a los representantes políticos, desnaturalizando las funciones que les son propias, e incluso comprometiendo su actuación en sus propios ámbitos naturales de acción. Es más, plantea la duda en muchas de las actuaciones reivindicativas de las asociaciones sobre el grado de legitimidad o respaldo con el que cuentan entre el propio colectivo inmigrante. Este déficit de legitimidad se extiende a las instituciones y procedimientos en que participan en representación putativa de los inmigrantes.

En efecto, y esta es una crítica que no se circunscribe únicamente a las asociaciones, en ausencia de auténticos mecanismos de representación, los alternativos acaban adquiriendo una dimensión, importancia y, lo que es peor, apariencia de representatividad sobredimensionada y, en gran medida, falsa. Si la legitimidad de su representación no ha podido ser contrastada por ningún proceso electivo democrático, los poderes públicos acaban legitimando y reforzando el liderazgo de estos interlocutores dentro de sus propias comunidades o colectivos, cuando a veces este liderazgo puede tener una base muy débil basada sólo en la simple apariencia de proximidad al poder público que puedan tener aquellos líderes (una especie de “efecto prestigio”).

### Los consejos de participación de inmigrantes como instrumento intermedio y alternativo de representación

17. En su versión original, el artículo 6.2 permitía a los extranjeros residentes empadronados en un municipio, que no puedan participar en las elecciones locales, escoger de forma democrática entre ellos a sus propios representantes, con el fin de tomar parte en los debates y decisiones municipales que los concernieran, de conformidad con la legislación de régimen local.” Una valoración muy positiva de este procedimiento de participación política especial se podía encontrar, por ejemplo, en AJA, E. y otros: *La nueva regulación de la inmigración en España*, Instituto de Derecho Público. Valencia: Tirant lo Blanch editorial, 2000. P. 65 y sig., y otra, más crítica en cambio, en MIR I BAGÓ, J. “Municipios e inmigración. Los ayuntamientos ante la nueva ley de extranjería: participación política y derechos sociales”, en *Anuario del Gobierno Local*, No. 1, (2001). P. 156. La inmediata reforma impuesta por la Ley Orgánica 8/2000 impidió la puesta en práctica de este mecanismo, de forma que no contamos con ninguna experiencia contrastada en este ámbito.

Tras la experiencia de aplicación de la legislación de 1985 y ante el creciente número de extranjeros en nuestro territorio, los municipios de las localidades con mayor presencia inmigrante empezaron a introducir fórmulas de consulta y participación para el colectivo inmigrante. Estas fórmulas encontraron cabida en la previsión del artículo 69 LRBRL que permite la adopción de ordenanzas de participación ciudadana, en las que se pueden regular mecanismos participativos alternativos dentro de ciertos límites. De este planteamiento es tributaria la regulación poco después por la LO 4/2000 LODYLE, en su artículo 6.2, de un procedimiento especial de representación electiva y participación política local por los inmigrantes que no pueden participar en las elecciones municipales<sup>17</sup>. La modificación posterior del precepto por LO 8/2000, que sumió en un silencio legal cualquier esquema participativo de este tipo, no impidió la proliferación de consejos de participación de los inmigrantes a escala local, como los que ya operaban en otras ciudades europeas (Consejo de Europa, 1999).

De hecho, la creación de órganos consultivos en los distintos niveles de la Administración ha sido una constante desde finales de los noventa. Paradójicamente, la LO 8/2000, que suprimió la previsión específica del artículo 6.2 LO 4/2000 de creación de mecanismos alternativos de participación política de los extranjeros, mantuvo con algunas modificaciones el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, un órgano de

carácter consultivo creado a nivel de la Administración central del Estado donde representantes del entorno asociativo informan sus propuestas normativas y elaboran recomendaciones sobre política de inmigración e integración. De la misma manera, las comunidades autónomas se han ido dotando de instrumentos semejantes<sup>18</sup>. En el ámbito local, donde la práctica estaba más extendida pero por su dispersión más sujeta también a variaciones en su régimen y configuración, el reconocimiento de instituciones análogas en el ámbito estatal y autonómico promovió su proliferación como instrumento participativo del colectivo extranjero en la actividad política y pública local en un sentido amplio. Como hemos dicho, su implantación y eficacia varía ampliamente entre ciudades o poblaciones; aun así el tipo de problemas a los que se enfrentan son similares.

En opinión de Martinello (1999), los foros y consejos pueden ser doblemente contraproducentes al jugar como falso sucedáneo del derecho de sufragio, que ha de ser el verdadero mecanismo de participación a instaurar. Según este autor, su falta de legitimidad electiva aboca además a unas escasas competencias a pesar de que en un principio pueda haberse generado una gran expectativa respecto de su alcance, y de ahí al decaimiento de sus funciones. Algo de esto puede observarse en aquellos consejos cuya función ha sido simplemente consultiva, hasta el punto de que, en algunos países, han desaparecido o han entrado en franca decadencia (Bélgica, Francia); no obstante, en otros por su propia configuración mantienen una relativa importancia (Reino Unido). En España, dado lo reciente del fenómeno, no puede hablarse de decaimiento de tales órganos sino, más bien, del cumplimiento de su función junto a muchos otros consejos consultivos y órganos de participación local. Su existencia, por otro lado, no ha adormecido el debate sobre el derecho de sufragio local a los extranjeros, reivindicación que sigue vigente entre las asociaciones y que, en parte, ha sido asumida por los partidos políticos y por el Gobierno<sup>19</sup>.

Una variante en el funcionamiento de los Consejos de Inmigrantes (y Refugiados) sería la posibilidad de instituir un sistema de elección de representantes a los consejos de participación de los inmigrantes, de modo que los miembros de los mismos se designen mediante un mecanismo electivo que dote a tales representantes de una legitimidad representativa. Algunas ciudades europeas han introducido la elección a foros o consejos consultivos mediante participación electoral directa, como era el caso de algunas ciudades de Bélgica antes de adoptar su legislación reconociendo el sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales (Jacobs y Tillie, 2004), o en el de determinadas ciudades de Alemania, donde se abrazaba tal opción precisamente por la imposibilidad constitucional de extender el derecho de sufragio a los extranjeros extracomunitarios<sup>20</sup>. En España, tal posibilidad, en ausencia de la regulación legal del artículo 6 LO 4/2000 modificada por la LO 8/2000, queda en el aire; sin embargo, podría plantearse dentro de las relativamente flexibles leyes especiales para las grandes ciudades (Ley de Capitalidad de Madrid, Carta Municipal de Barcelona) y con mayor dificultad en el rígido marco de la LRBRL. Ello requeriría, no obstante, regular y organizar la celebración de procesos electivos para la designación de representantes a tales órganos. El problema reside, en este caso, no tanto en la organización de un mecanismo electivo de designación de los representantes como en las escasas funciones con que

18. En Cataluña, por ejemplo, el Consell Assessor d'Immigració recientemente reconvertido en la Taula de Ciutadania i Immigració.

19. Véase en este sentido la adopción por unanimidad de la *Proposición no de Ley sobre reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España* (BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 327, de 3 de febrero de 2006). El 18 de agosto del mismo año ICV-PSOE presentaron conjuntamente una propuesta, con el apoyo del Gobierno, para acelerar el proceso de ampliación del derecho de sufragio en las elecciones locales a los extranjeros de determinadas nacionalidades así como para pedir un dictamen al Consejo de Estado sobre la adecuada interpretación de la reciprocidad del artículo 13.2 CE. A lo largo de 2008 se empezaron a negociar por parte de un embajador especial designado a este efecto, varios tratados internacionales con Argentina, Colombia, Perú, Ecuador y Trinidad y Tobago, entre otras, proceso que ha continuado a lo largo de 2009.

20. Como consecuencia de la exclusión constitucional de la posibilidad de extender el derecho de voto a las elecciones locales a los extranjeros, algunas ciudades alemanas han optado por celebrar elecciones paralelas para los extranjeros, instituyendo al efecto los consejos municipales de participación de extranjeros (*Ausländerbeiräte*) escogidos directamente por los extranjeros residentes. Su composición y funciones varía según los Länder (que son quienes regulan su existencia y facultades en virtud de su competencia en materia de administración local) e incluso dentro de cada Land en función de la autonomía organizativa de sus municipios. En cualquier caso se trata siempre de órganos separados del Pleno municipal, y que tienen asignadas funciones principalmente consultivas en materia de extranjería, pero no de representantes elegidos que participan en las tareas del Pleno. Sobre modelos participativos, véase Council of Europe (1999).

21. Precisamente, la crítica de Martinello (1999) es de particular aplicación en el caso de los *Conseils Consultatifs Communaux des Immigrants -CCC-* de Bélgica, pues estos consejos eran elegidos por sufragio entre los extranjeros, pues se consideraba que los mismos no estimulaban suficientemente los objetivos que animaban su introducción, es decir, avanzar hacia el reconocimiento del derecho de sufragio así como dotar a los colectivos extranjeros de más poder político y mecanismos de participación, ya que habían tenido precisamente el efecto contrario. Véase LAMBERT, PY. "Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique", *Migrations Société*, 2001.
22. El carácter especial de los grandes municipios puede reforzar esta interpretación, pues los mismos disponen en virtud de una norma especial con rango de Ley que les permite adoptar un modelo de organización y composición diferentes al resto, como parece derivarse, por ejemplo, de la Carta Municipal de Barcelona. La posición especial de Barcelona se encuentra reconocida de manera general por la Ley catalana 22/1998 y la Ley Estatal 1/2006, leyes especiales posteriores, que desarrollan las especialidades previstas en la disposición adicional 6ª Apts. 2 y 3 LRRL que establecen la autonomía organizativa del Ayuntamiento dentro las directrices establecidas en la misma Carta, directrices que fija también el régimen de los distritos.
23. La Carta Municipal de Barcelona y la Ley de Capitalidad de Madrid ofrecen cobertura, por razón de su excepcionalidad a experiencias participativas específicas, pero la proliferación de este tipo de iniciativas y su extensión a otras ciudades importantes pueden obligar a establecer un marco común sobre la elección directa de los órganos inframunicipales, sea a través de la LOREG o de la LRRL.
24. Este límite queda recogido en la misma Carta Municipal de Barcelona y en el artículo 1.2 de sus *Normas de Funcionamiento de los Distritos*, añadiendo a los principios de unidad de gobierno, los principios de eficacia, coordinación y solidaridad. El artículo 20 de la Carta define los Distritos como órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y descentralización de la participación ciudadana y para la aplicación de una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y la representación de los intereses de los diferentes barrios y zonas del municipio. Las *Normas* fueron aprobadas por el Plenario del Consejo Municipal el 28 de septiembre de 2001 (BOP Núm. 254, de 23 de octubre de 2001).

han sido dotados estos órganos, de modo que el desequilibrio entre las expectativas que generaría este órgano representativo y sus capacidades reales de incidencia sobre las decisiones políticas podría resultar en una mayor frustración, si seguimos la crítica de Martinello (1999) a este tipo de órganos<sup>21</sup>. Una variante de esta opción sería la elección de representantes a órganos de representación y participación vecinal, asegurando la posibilidad de que los extranjeros puedan participar como electores y también como candidatos para cubrir estos puestos, incluso reservando una cuota o una parte de estos puestos al colectivo inmigrante. Esta es la opción seguida en el municipio de Madrid con el reconocimiento de la participación de los extranjeros en la constitución de las Mesas Vecinales de Distrito. De nuevo, la cuestión subyacente parece ser la operatividad y funciones de estas Mesas, que tienen cometidos muy diversos.

La segunda opción barajada como mecanismo de promoción de la participación ciudadana sería la elección de inmigrantes a consejeros de distrito en las grandes ciudades. Esta opción, aplicable únicamente en aquellas ciudades que hubieran desconcentrado su gestión en órganos inframunicipales de gestión como los distritos<sup>22</sup>, obligaría además a modificar el sistema vigente de designación de los consejeros de distrito sustituyéndolo por otro de carácter electivo. En sentido estricto, se ha argumentado que las elecciones a representantes en los distritos no son elecciones a asambleas con poder soberano y capacidad para dictar leyes (elecciones centrales y autonómicas). Este argumento, que en Italia ha generado posiciones contrapuestas en el Consejo de Estado, encontraría en España un apoyo en la Decisión 1/1991 del Tribunal Constitucional sobre el Tratado de la Unión Europea, donde se manifestaba que las únicas limitaciones constitucionales a la participación de extranjeros se encontraban en el artículo 13.2 CE referidas a la participación política, y la que aquí se propone sería participación en procedimientos administrativo-públicos a escala local desprovistos de carácter político. No obstante, este argumento se complica según cómo se quiera regular esa designación y cómo se configuren los distritos, pues estos son en principio "órganos territoriales de gestión desconcentrada" de creación municipal para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales, pero encuentran un límite legal genérico en el artículo 24 LRRL, pues en su conformación deben respetar la "unidad de gobierno y gestión del municipio", y evitar así el "menoscabo de las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley", según el artículo 69 LRRL. La valoración de lo que suponga menoscabo de la unidad de gobierno municipal depende básicamente de la designación, composición, competencias y organización concreta de los distritos<sup>23</sup>. La simple introducción de un procedimiento de elección directa, en la medida en que el Consejo continúe siendo un órgano consultivo o semiconsultivo y el regidor sea designado por el alcalde, no afectaría sustancialmente a los límites contenidos en los artículos 24 y 69 LRRL<sup>24</sup>. Por otro lado, algunas disposiciones específicas de la normativa de las grandes ciudades apuntan a la voluntad de extender a los extranjeros extracomunitarios<sup>25</sup> la facultad de participación, por ejemplo en "procedimientos consultivos", lo cual con más motivo debería permitirles participar en elecciones a órganos de carácter consultivo o semiconsultivo, aunque este obviamente no es un argumento jurídico.



## Sobre la participación de los extranjeros en procesos consultivos públicos

Aunque la participación de residentes extranjeros en consultas ciudadanas u otros mecanismos de participación popular pudiera ser más que discutible desde una interpretación restrictiva del artículo 13.2 CE, puede sostenerse la posibilidad de esta participación precisamente, y de manera paradójica, en la propia interpretación que ofrece la Declaración 1/1991 del Tribunal Constitucional, que, al intentar justificar las diferencias constitucionales entre el sufragio en elecciones autonómicas y nacionales de las elecciones locales, efectúa una discutible distinción entre órganos soberanos y representativos de base electiva y deja algunos argumentos que sirven para justificar la posibilidad de que los extranjeros participen en tales consultas. Aunque no sea compartido, el razonamiento del Tribunal en la Declaración 1/1991 se estructura en torno a la idea de que estas consultas no conforman ni constituyen órganos políticos soberanos ni son vinculantes y, por lo tanto, la opinión popular manifestada no vincula jurídicamente a las autoridades decisorias; no afectan así al núcleo de soberanía que ostentan tales órganos, y que es un espacio de decisión vedado a los extranjeros, si se quiere incluso también a escala local para aquellos que no compartan las tesis del Tribunal sobre la naturaleza más bien administrativa de los gobiernos municipales.

No obstante, aunque se siga la lógica de la argumentación del Tribunal Constitucional, no puede dejar de apuntarse que esta es muy contestada por aquellos sectores que defienden una visión abierta sobre la participación política de los extranjeros en las elecciones locales en España. Desde esta perspectiva, el derecho de participación de los extranjeros en los distintos mecanismos de democracia directa debería sustentarse en la propia naturaleza y funcionalidad de estos instrumentos (consultas, iniciativas, etc.), que surgen para suplir las limitaciones o complementar los mecanismos tradicionales de corte representativo, entre ellos ampliar los ámbitos de participación en los que habitualmente no participan o introducir en la agenda política cuestiones que por distintas razones los partidos o las élites políticas no quieren o no pueden plantear<sup>26</sup>.

Esta visión parece haber sido acogida por las normas que regulan algunos mecanismos de democracia directa. Así, el silencio impuesto por la reforma de la LO 8/2000 ha tenido el efecto de alimentar múltiples y dispersas disposiciones que regulan esta cuestión, y de manera destacada con respecto a los convocados a participar y las condiciones que deben reunir. Así, por ejemplo, en el caso de Barcelona las consultas ciudadanas deberán recabar la opinión de todos los vecinos con más de dieciséis años empadronados en el municipio o en un distrito (artículo 35 Carta Municipal de Barcelona), la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Autónoma simple residencia legal (artículo 2 Ley catalana de Iniciativa Legislativa Popular), la mera vecindad en el municipio –si bien se reconoce con bastante ambigüedad– con respecto de las consultas populares municipales (artículo 43.1 y 2 así como el artículo 161 de la Ley de Régimen Local de Cataluña). Un buen ejemplo a seguir en este ámbito lo ofrece la Ley catalana 4/2010 de 17 de marzo sobre consultas populares por vía de referéndum<sup>27</sup>, que en sus artículos 4 y 5 reconduce a los titulares del derecho de sufragio autonómico o local la capacidad de participar en estas consultas.

**25.** Así, el artículo 10.5 de la Carta Municipal de Barcelona reconoce que “los extranjeros empadronados pueden participar en referendos y otros procedimientos consultivos que promueva el Ayuntamiento”, apartado que se sitúa justo tras la afirmación de que el Ayuntamiento debe promover las condiciones necesarias para garantizar que todas las personas empadronadas en el municipio puedan disfrutar del derecho de sufragio en las elecciones locales.

**26.** Sobre el diferente régimen aplicable a los mecanismos de participación ciudadana y otro tipo de consultas como el referéndum, de convocatoria restringida, véase la STC 103/2008 de 11 de septiembre sobre la Convocatoria de Referéndum Vasco.

**27.** DOGC núm. 5595, de 25/3/2010.

Finalmente, cabe apuntar también que la participación de los extranjeros en la vida pública se canaliza también a través de otras vías previstas en la legislación y práctica administrativas. Así, el artículo 105 de la Constitución admite la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, como reglamentos de las asociaciones más representativas del sector (artículos 23 y 24 Ley 50/1997 del Gobierno), o en la adopción de los actos administrativos el trámite de audiencia a los afectados o el de información pública (artículos 84 y 86 Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común<sup>28</sup>); y ya en ámbitos más sectoriales se prevén también otras posibilidades de participación, como la que reconoce el artículo 27 CE respecto de participación de los padres en la educación a través de las asociaciones de padres, previsión que se proyecta luego en la legislación educativa en la asignación de funciones en el funcionamiento de la escuela, o el artículo 48 CE sobre la participación de la juventud en la vida pública. Igualmente, no puede dejar de mencionarse la existencia de otras vías de participación más informales que contribuyen a la socialización e integración del colectivo inmigrante, pero que la actividad administrativa puede apoyar (Mir i Bagó, 2001). Así, la creación y distribución de medios de comunicación considerados como étnicos o nacionales (diarios, radios, webs, etc.), la creación de centros de práctica religiosa en la medida en que constituyan puntos de encuentro, autoorganización o actividad cultural y orientación, la consolidación de centros o actividades de formación de adultos o de cursos dirigidos a colectivos específicos (jóvenes inmigrantes, mujeres, etc.), las actividades de deporte y ocio en general, y, en este sentido, la potenciación en las bibliotecas de servicios dirigidos específicamente a la comunidad inmigrante o a colectivos concretos, y que pueden convertirse en puntos de aglutinación de las demandas sociales de estos colectivos, del mismo modo que determinadas actividades culturales o incluso algunos comercios, actividades económicas o gremios fuertemente marcados por su composición de origen inmigrante pueden cumplir igualmente algunas de estas funciones.

## Conclusiones

Frente al estancamiento del debate sobre el reconocimiento del derecho al sufragio en los últimos años, a partir de 2008 las medidas adoptadas por el Gobierno han permitido ampliar el espectro del sufragio a casi la mitad de la población extracomunitaria residente en España aunque sea con importantes limitaciones. Evidentemente, la acción gubernamental se ha visto favorecida por la incorporación de los ciudadanos rumanos a la Unión Europea, así como por algunas reformas legales y constitucionales en determinados países latinoamericanos, origen de importantes contingentes extranjeros en nuestro territorio. De toda manera, el problema de la falta de representación directa se va a ir reduciendo gradualmente en los próximos años para circunscribirse a unos pocos países con los que puede resultar muy difícil el cumplimiento de la reciprocidad.

Una de las soluciones a este problema es la reforma constitucional, que en este punto se justificaría perfectamente en la necesidad de ajustar la Constitución a la realidad sociodemográfica española así como la necesidad de integrar social y políticamente al colectivo extranjero en su totalidad, y no por nacionalidades. La reforma constitucional, además, no sólo brindaría la oportunidad de suprimir el requisito de la recipro-

**28.** Sobre estos mecanismos puede leerse el trabajo del profesor Julio Ponce en este mismo volumen.

ciudad, sino también la posibilidad de ampliar el derecho de sufragio a las elecciones autonómicas y nacionales. Al margen del debate sobre cuál debería ser el alcance de esta reforma, lo cierto es que a pesar de ser la más adecuada de las opciones, en la práctica no está claro que la reforma constitucional sea viable políticamente, al menos a corto o medio plazo. En este sentido, no cabe descartar que algunos de los países con los que actualmente no existe reciprocidad, puedan abordar reformas políticas (Cuba) o normativas (República Dominicana, Ucrania) que faciliten la firma de tales acuerdos; no obstante, en otros países este horizonte es más lejano o improbable (China, Marruecos, Argelia). En tales casos, la alternativa es la obtención de la nacionalidad española, que actualmente para estos países requiere el transcurso de diez años, pero que al tratarse de una regulación legal podría ser objeto de una reforma que redujera estos plazos, especialmente si viniera acompañada de una política y legislación favorables a la conservación de la nacionalidad de origen, es decir, una política favorable a la doble nacionalidad. En este horizonte, para algunos se abriría la posibilidad de participar en elecciones municipales tras cinco años de residencia, mientras que para el resto la participación podría vehicularse también tras unos pocos años más a través de la naturalización. Sin embargo, no hemos alcanzado aún esta situación, pues hoy en día la regulación en los artículos 17 y sig. Cc. todavía conserva requisitos muy dispares en función del origen nacional, requiere una tramitación prolongada en el tiempo y genera fricciones respecto del mantenimiento de la nacionalidad de origen. En este sentido, se ha apuntado críticamente que la nacionalidad y el derecho de voto de los extranjeros funcionan como una especie de vasos comunicantes, pero también que la naturalización presenta singularidades propias que no siempre permiten este juego. Por otro lado, condicionar todos los mecanismos de participación política a la adquisición de la nacionalidad es un planteamiento relativamente excluyente cuando la inmigración, en vez de llegar escalonadamente a lo largo de los años, ha entrado en España de manera concentrada y muy intensa en un período de tiempo relativamente breve entre 1999 y 2009, fechas en las que los residentes regulares han pasado de aproximadamente uno a cuatro millones. De hecho, tal como Layton-Henry (1990) apuntaba ya hace años, un sistema de acceso simplificado a la nacionalidad es la cuarta pieza para abrir a los extranjeros el sistema político y promover la participación, y que, por el contrario, una regulación restrictiva de la misma unida a la exclusión del derecho de sufragio provoca una fuerte exclusión del colectivo extranjero afectado, por mucho que se hagan esfuerzos para poner en pie una sólida política de integración.

Por último, si bien el asociacionismo y los mecanismos generales de participación pública ciudadana y específicos de consulta y representación del colectivo inmigrante han ido creciendo en importancia, los resultados en éste último aspecto son muy desiguales. La importancia del Foro a nivel nacional es indiscutible, a pesar de algunos intentos de debilitar su posición; pero su importancia a escala local es muy distinta entre municipios y relativa en términos generales.

Lo más curioso es que los intentos de flexibilización del rígido marco constitucional no resultan tanto de una demanda articulada por el propio colectivo inmigrado sino de una necesidad del propio sistema político y administrativo de incorporar a los inmigrantes al

proceso político, fenómeno en el que por cierto, no nos diferenciamos de otros estados europeos. A pesar del interés –no exento de preocupación– que plantea la proliferación de mecanismos alternativos de participación, su existencia es cada vez más claramente complementaria que alternativa o sustitutiva respecto de los mecanismos de participación directa, no sólo porque esa es una conclusión que parece extraerse de la experiencia de otros países o de las orientaciones del propio Consejo de Europa (1999 y 2003), sino también porque está realizándose de manera muy desigual tanto territorialmente como en sus concretas fórmulas de aplicación.

En conclusión, aunque la ampliación del número de países con los que se han establecido convenios de reconocimiento recíproco del derecho de sufragio municipal pueda ofrecer un balón de oxígeno al abrir el sistema político (municipal) a la participación de los extranjeros y además se pueda ganar una cierta experiencia en este sentido, tal solución está limitada a un pequeño grupo de países y dista mucho de ser generalizable, por lo que la reforma constitucional no debería retrasarse excesivamente, y en el marco de esa reflexión valorar algunas modificaciones del régimen actual de obtención de la nacionalidad, para dotar de mayor coherencia al conjunto. Mientras tanto, los mecanismos alternativos al sufragio seguirán siendo fundamentales para canalizar las necesidades del colectivo inmigrante, y en particular de los que carecen de representación electiva alguna.

## Referencias bibliográficas

CONSEJO DE EUROPA. *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*. Estrasburgo: Council of Europe editorial, 1999.

CONSEJO DE EUROPA. *The participation of foreign residents in public life at local level: consultative bodies*. Estrasburgo: Council of Europe editorial, 2003.

JACOBS, Dirk y TILLIE, Jean. "Introduction: social capital and political integration of migrants". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 3. No. 30 (2004). P. 419-427.

LAYTON-HENRY, Z. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. Londres: Sage editorial, 1990.

MASSÓ GARROTE, Marcos. *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*. Madrid: Colex editorial, 1997.

MARTINELLO, Marco. "The limits of consultative politics for immigrants and ethnic immigrant minorities". *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*. Estrasburgo: Council of Europe editorial, 1999.

MARZAL, Elia. "Asociacionismo y participación política de extranjeros en las Comunidades Autónomas". En: AJA, Eliseo (coord.) *Comunidades Autónomas e Inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch editorial, 2006 (en edición).

MIR I BAGÓ, J. *La legislació d'estrangeria i l'Administració local*. Barcelona: CRID-Diputació de Barcelona editorial, 2001.

RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan. *Los derecho políticos de los extranjeros*. Madrid: Civitas editorial, 1997.

SANTOLAYA, Pablo y DÍAZ CREGO, María. "El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado". *Colección Cuadernos y Debates*. No. 183 (2008). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SANTOLAYA, Pablo y REVENGA, Miguel. "Nacionalidad, Extranjería y Derecho de sufragio". *Colección Foro*. No. 13 (2007). Madrid: Ed. CEPC.

SOLANES, Ángeles. "La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate". *Derechos y Libertades*. No. 18 (2008). P. 67 y sig.



## DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN, PARTICIPACIÓN “ADMINISTRATIVA” DE LOS EXTRANJEROS Y LEGITIMACIÓN ADMINISTRATIVA

---

**Juli Ponce Solé**

*Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona*

**E**ste trabajo se centra en un aspecto específico de la participación pública: la denominada convencionalmente participación “administrativa” de los extranjeros, que ha sido tratada tradicionalmente como un elemento residual.

La exposición se dividirá en tres partes. En la primera se expondrá brevemente el marco conceptual necesario para comprender la importancia de la participación “administrativa”. Partiendo del modelo de democracia deliberativa y en el marco del moderno paradigma de legitimación administrativa basada en la gobernanza, la participación en la toma de decisiones administrativas es crucial para garantizar los intereses y derechos privados y el interés general y, en definitiva, la legitimación administrativa y el derecho a una buena administración, como exigen ahora diversas normas nacionales e internacionales. Sin embargo, creemos que ésta no es todavía la perspectiva dominante en España.

En la segunda parte, se empieza con la existencia de ciertos *problemas* comunes respecto a la participación de nacionales y extranjeros, derivados del éxito aún de paradigmas legitimadores periclitados. Ahora bien, se ponen de relieve también problemas específicos de los extranjeros, como las restricciones legales sobre la titularidad del derecho subjetivo a participar en la toma de decisiones administrativas o la existencia de desventajas fácticas específicas; se sugiere la posible utilización de acciones positivas compensatorias. Se consideran asimismo las diversas formas posibles de participación y este análisis se centra en la participación funcional mediante la intervención en los procedimientos de toma de decisiones públicas, con especial énfasis en los posibles efectos de la participación sobre la decisión final discrecional y en el juego del derecho de todas las personas a una buena administración.

Finalmente, en la tercera parte, se hace una breve referencia a los datos empíricos generales disponibles sobre la participación de los inmigrantes en los asuntos cívicos en España.

## Marco conceptual: participación (es), democracia (s) y legitimación (es) administrativa (s)

La atención tradicional en temas de participación se ha centrado, sobre todo, en la participación *política* a la que alude especialmente el artículo 23 de la Constitución Española de 1978 (CE), en conexión –y ello nos interesa específicamente en este análisis– con el artículo 13 CE referido específicamente a la participación política de los extranjeros<sup>1</sup>. Mucha menor atención, en general, se ha prestado, y se presta, a la participación denominada históricamente “administrativa” por parte de los autores especializados en temas de inmigración. Tampoco fue, por ejemplo, un tema que se llevó ante el Tribunal Constitucional al recurrir la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Sin embargo, no deberíamos despreciar este tipo de participación *menor* (?) en la vida pública por parte de las personas en general y de los extranjeros en particular. En este sentido, la Convención del Consejo de Europa sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local, de 1992 (no ratificada por España), reconoce su importancia, al señalar en el artículo 4 que:

“Each Party shall endeavour to ensure that reasonable efforts are made to involve foreign residents in public inquiries, planning procedures and other processes of consultation on local matters”.

De igual modo, el Tribunal Constitucional español, al referirse al artículo 105 CE<sup>2</sup>, destaca la relevancia que tiene la participación en los asuntos administrativos para la transparencia, la objetividad y la eficacia de la actividad de las autoridades públicas.

La STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6, señala que la participación en los procedimientos administrativos “garantiza tanto la corrección del procedimiento como los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”; su finalidad es “instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar”; es decir, favorezcan la buena administración y la calidad de esta medida.

Como señala la STC 102/1995, de 26 de junio, el principio constitucional de participación contenido en el artículo 105 de la Constitución, es “un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos” y constituye “una garantía para el mayor acierto de las decisiones conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (artículos 1, 31.2 y 103 CE)”.

Pero no sólo eso. La participación de las personas, incluidas, evidentemente, las de nacionalidad extranjera, en los procedimientos de toma de decisiones de las autoridades administrativas contribuye a reforzar la cohesión social y la integración de las minorías. El concepto de cohesión social está siendo objeto de debate y construcción en Europa. Teóricamente, existe un cierto consenso a la hora de afirmar que éste implica unos valores comunes y una cultura cívica, un cierto orden y

1. Artículo 23 CE:  
“1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

Artículo 13 CE:

“1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

2. Artículo 105 CE:

“La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.



control social, la existencia de solidaridad social y la reducción de las disparidades en la riqueza, la presencia de redes sociales (lo que lo reconduce parcialmente a la idea de capital social), y un vínculo personal con el lugar donde se habita, con el que debe existir una identificación (Kearns, A. y Forrest, R. 2000). Para Feantsa, el concepto es ambiguo y flexible, referido a un proceso, más que a un resultado, de desarrollo de una comunidad de valores compartidos, de retos compartidos y de iguales oportunidades, y que se vincula con los conceptos de participación, inclusión social e igualdad<sup>3</sup>. Pese a lo vago e indefinido del concepto, existen esfuerzos dirigidos a medir la cohesión social en el ámbito europeo y es una idea fuertemente asociada al modelo social europeo<sup>4</sup>.

El Consejo de Europa, mediante el informe *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, elaborado por la High Level Task Force on Social Cohesion<sup>5</sup>, ha destacado como (pág. 13):

“The need to find new spaces for dialogue and consultation is vitally important in circumstances such as the present. Social consultation processes which give a place to individual autonomy have a key role to play in restoring or consolidating trust (...). Social cohesion directs attention to the new roles of the public institutions in facilitating fora for consultation and clarifying communication channels with the citizenry. An approach based on social cohesion prioritises bridge-building across dividing lines, highlighting the existence of visible and invisible forms of inclusion and ‘belongingness’ but also marginalisation and discrimination”.

Por su parte, el Consejo de Europa de la Unión Europea formuló en el documento 14615/04, de 19 de noviembre de 2004, un conjunto de 11 principios básicos de integración de la inmigración en las sociedades de la Unión Europea. En una posterior comunicación de 2005 de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, al aludir al noveno principio, se establecían las siguientes recomendaciones de actuación:

“9. ‘La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración’.

En el ámbito nacional | En el ámbito de la UE |

Reforzar la participación cívica, cultural y política de los nacionales de terceros países en la sociedad de acogida y mejorar el diálogo entre los distintos grupos de nacionales de terceros países, el Gobierno y la sociedad civil para promover la ciudadanía activa. Apoyar la creación de plataformas consultivas a distintos niveles que presten asesoramiento a los nacionales de terceros países. Fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos grupos y generaciones de inmigrantes...”.

Dejando atrás el *soft law* comunitario y adentrándonos en el Derecho español, la *cohesión social* es un concepto vinculado a la idea de *solidaridad* (Real Ferrer, 2003, pág. 123 y sig.). Desde el Derecho, el principio jurídico de solidaridad se halla presente en nuestra propia Constitución, por ejemplo en el artículo 45.2 CE, y el principio de cohesión social es

3. FEANTSA es el acrónimo de European Federation of National Organisations Working with Homeless (www.feantsa.org).

4. Consejo de Europa. Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide. Bélgica, 2005. Consultable gratuitamente en: [http://www.coe.int/t/e/social\\_cohesion/social\\_policies/Indicators/](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/).

5. Estrasburgo, 28 de enero de 2008: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2007\)175&Language=lanEng&Site=COE&BackColorInternet=DBC8F2&BackColorIntranet=FD8664&BackColorLogged=FD8664](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2007)175&Language=lanEng&Site=COE&BackColorInternet=DBC8F2&BackColorIntranet=FD8664&BackColorLogged=FD8664)

recogido ahora en diversas normas (artículos 42 y 45 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, Estatuto de Autonomía de Cataluña), por ejemplo específicamente en diversas legislaciones urbanísticas (artículo 3.3,c de la Ley vasca 2/2006, artículo 3 Decreto legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, de 14 de marzo, de urbanismo, Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre, artículos 4e, 47 o artículos 4 y 38 de la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, que señala entre los objetivos de la actividad urbanística pública “la cohesión social de la población”).

### **Problemática genérica de la participación “administrativa” y problemática específica de la participación de los extranjeros**

Ahora bien, si la participación de las personas en la vida pública mediante su consulta en la toma de decisiones administrativas es tan relevante, ¿cómo cohesionar esta importancia con la existencia de una democracia representativa en España? El Tribunal Constitucional, en su sentencia 119/1995, de 17 de julio, Fundamento Jurídico 6, ha aclarado la cuestión:

“Sin necesidad de entrar ahora a determinar si el trámite de información pública es o no una concreción del artículo 105 a) de la Constitución (aunque sí conviene poner de relieve que así lo entiende el Tribunal Supremo: Sentencia Sala Cuarta de 28 de octubre de 1988, y sentencias Sala Tercera, Sección Quinta, de 11 de marzo de 1991, 9 de julio de 1991 y 23 de junio de 1994, entre otras), o a analizar si existen o no diferencias entre dicha información pública y el trámite de audiencia que prevé el precepto constitucional, sí resulta claro que el derecho de participación que se considera vulnerado no es un derecho de participación política incardinable en el artículo 23.1 CE. Se trata de una participación en la actuación administrativa –prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución–, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular como uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos –individualmente o a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses ‘difusos’– para que su voz se pueda oír en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene –con los límites a los que antes hemos aludido– la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una participación –en modo alguno desdeñable– en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento como los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el artículo 23 CE; ésta, según declara este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos –*uti cives*– y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo SSTC 212/1993 y

80/1994, y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos –en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado– precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa; se incardinan más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa”.

En consecuencia, la participación en la toma de decisiones administrativas es una expresión de nuestra democracia participativa. Pero entonces, ¿por qué ese menor interés tradicional por parte de académicos y gestores por la relevancia de esta participación?

La respuesta debe hallarse, entendemos, en los paradigmas que han dominado el modo de entender la legitimación administrativa en España. Para referirme a ellos, utilizaré los tres paradigmas históricos a los que hace referencia Prats, cuando habla del paradigma burocrático, del *management* y de la gobernanza (Ponce, 2007). Obviamente, no se trata de paradigmas *sucesivos* temporalmente, en el sentido de presentar una evolución lineal, sucumbiendo los anteriores frente a los posteriores. Todos ellos son todavía útiles para abordar el tema de la legitimación administrativa, por cuanto unos y otros se acumulan como estratos geológicos, y son empleados y pueden ser válidos, para explicar distintos tipos de actividad administrativa, desde distintos puntos de vista, prevaleciendo unos u otros en función del momento y de la opinión de la comunidad jurídica (Prats, 2005; Pettigrew, 1996).

Así, una visión de la legitimación administrativa, como es sabido, es la legitimación derivada de la ejecución de la ley. Desde esta perspectiva, la Administración Pública estaría legitimada en la medida en que se dedique a ejecutar la ley aprobada por los representantes democráticos del pueblo. Esta ejecución dotaría a la Administración de legitimidad democrática, a través de un sistema de conexiones entre el pueblo, sus representantes, el Gobierno y, finalmente, la Administración, racionalizando su actuación. Un destacado exponente de este modelo de racionalidad formal, como es sabido, es Weber<sup>6</sup>.

Es lo que Joan Prats denomina el *paradigma burocrático* vigente monopolísticamente hasta mediados de los años setenta del pasado siglo. En él se forma el Derecho Administrativo clásico y todavía pervive como paradigma dominante. Pero los grandes cambios sociales y económicos del siglo XX afectan a la estructura de las normas programadoras de la actividad administrativa, que ahora debe dar respuesta a más y complejos problemas en el marco del Estado del bienestar, *umentando los espacios discrecionales*. Este aumento de la discrecionalidad comporta, a su vez, dos consecuencias que nos interesa ahora resaltar: un impacto sobre el concepto tradicional en nuestra cultura jurídica de interés general y sobre la legitimidad administrativa basada en la ejecución de la ley.

En primer lugar, la existencia de crecientes ámbitos discrecionales cuestiona el entendimiento, tradicional en la cultura continental europea, del interés general como un monolítico interés trascendente de los

6. La racionalidad formal impregna la visión weberiana de la actividad administrativa, entendiéndola como subsunción de los hechos en la norma y aplicación automática de la misma, de conformidad con el esquema propio de la lógica deductiva, la cual tiene que impregnar la Administración burocrática. Ésta, “es, de acuerdo con toda la experiencia, la forma más racional de ejercer una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por lo tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar la óptima en sus resultados”. WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969. P. 178.

intereses de los ciudadanos y susceptible de ser concretado sólo por la Administración, en virtud de su *expertise*.

Un rasgo característico de nuestras sociedades complejas es, en expresión de John Rawls, el *fact of pluralism*: un pluralismo radical en la manera de entender el mundo y una variedad de valores no siempre conciliables (Rawls, 1987). Un pluralismo que impide que la Administración pueda encontrar el interés general, en una instancia enajena a la sociedad, sólo a su pericia y conocimiento accesible, sino que tiene que encontrarlo conociendo y ponderando los intereses privados y públicos de los que se compone.

En resumidas cuentas, el interés general es *inmanente*, no trascendente, a los intereses de los ciudadanos<sup>7</sup>.

7. Sobre el concepto de interés general, su inmanencia y la distinta tradición jurídica en el Common Law y en el Régim administratif, véase DENIS, B. (ed.). *L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme*, La documentation Française, 2008.

8. Muy brevemente cabe señalar que en un contexto de crisis del Estado del bienestar, además en un contexto de dificultades por problemas financieros, a la Administración ya no sólo se le exige que haga cosas, sino que, además, las haga de manera que consiga realmente sus objetivos, economizando los medios utilizados para eso, demostrando, en definitiva, que su intervención es útil y necesaria socialmente, destruyendo lo que se ha denominado la presunción de ineficiencia que preside los estereotipos sobre la Administración pública.

La legitimidad administrativa, entonces, reside ya no sólo en el qué o en el cuánto, sino también de nuevo en el cómo se hacen las cosas. Surgen así las exigencias de eficacia, eficiencia y economía en la actuación administrativa, conectadas a una legitimidad por rendimientos y a una gestión orientada a resultados, elementos básicos de la nueva gestión denominada pública, impulsada durante los años ochenta del pasado siglo XX.

Resulta que a la legitimidad legal de las administraciones públicas se ha añadido no sólo la exigencia de los valores de la equidad social y de la participación, no planteados por la transición al Estado social y democrático de derecho, sino que, en los últimos años, la legitimidad de las administraciones públicas exige, además, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La segunda consecuencia del aumento de discrecionalidad es que este fenómeno hace entrar en crisis el criterio de la racionalidad legal. La legitimidad democrática de la Administración, apoyada, en gran parte, sobre la idea de ejecución de la ley como expresión de la voluntad popular, se debilitaría según algunas opiniones, ya que la ley ya no expresa los intereses generales, sino que perdona su definición al Gobierno, quien difícilmente, a diferencia del Parlamento, representa a todos los intereses sociales, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, o a la propia Administración, mediante el desarrollo de sus espacios de decisión. Estas inquietudes con referencia a un nuevo marco de relaciones entre Administración y ciudadanos, es decir, con referencia a cómo la Administración hace cosas, donde las ideas de *consenso* y *aceptación* cobran relevancia, han sido englobadas bajo el letrero de legitimación-equidad por Mescheriakoff (1990: 128 y sig.) (Shmidt-Assman, 1993: 208-209).

Ocurre entonces que, en el servicio a los intereses generales, la Administración en numerosas ocasiones ya no puede legitimarse sólo en la ejecución de la norma que los contempla, sino que tiene que buscarlos ella misma. En este contexto, los ciudadanos demandan, cada vez más, que se les tome en consideración en el desarrollo de la actividad administrativa y que se les justifiquen las razones de ésta, expresándose en forma incluso violenta, en caso de percibir ausencia de diálogo, a través de acciones cívicas de protesta masiva, que se producen en relación con decisiones de alto voltaje social, como, por ejemplo, la ubicación de infraestructuras conflictivas, el conocido *fenómeno Nimby* (plantas de tratamientos de residuos, etc.).

Tras el auge del paradigma de la Nueva Gestión Pública, del cual no vamos a ocuparnos<sup>8</sup>, a mediados de los años noventa del siglo pasado, como señala el propio Prats, el paradigma de la legitimación administrativa vuelve a cambiar, surgiendo especialmente en Europa un consenso sobre el hecho de que la legitimidad de la actuación pública se fundamenta en la calidad de la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil. Estamos ante el paradigma de la gobernanza. Casi simultáneamente, surge el paradigma de la buena administración. El Síndic de Greuges catalán en su Informe al Parlamento de 2006, (pág. 259 y sig.) ha realizado un análisis de diversos casos sobre la oposición a determinados proyectos y equipamientos en relación con el fenómeno Nimby:

“El principio del buen gobierno no se debería limitar únicamente a tratar de corregir a favor del ciudadano algunas deficiencias de los procedimientos administrativos. Precisamente, el buen gobierno o la buena administración reclama de los entes públicos una valoración de los intereses generales y no simplemente de los intereses de unos cuantos”.

Es decir, la buena administración exige una atenta consideración de todos los hechos e intereses relevantes por parte de las autoridades administrativas antes de tomar una decisión discrecional y una justificación racional posterior de la misma. Este paradigma ha evolucionado hasta cristalizar en el Derecho vigente en la Unión Europea y España.

En el ámbito europeo, debe resaltarse la conocida consagración en la Carta de Derechos Fundamentales (artículo 41) y luego en el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (artículo II-101) de un derecho a una buena administración de todas las personas<sup>9</sup>. El Tratado de Lisboa pasa a reconocer la Carta y, por lo tanto, su artículo 41, plena virtualidad jurídica<sup>10</sup>.

Asimismo, el derecho a una buena administración se encuentra ya incorporado en diversa normativa española. Es el caso tradicional de la legislación de contratos, con su referencia a la orientación de la capacidad de contratación de las administraciones públicas por los principios de buena administración (actual artículo 25.1 LCSP). O en el ámbito de la potestad reglamentaria, es el caso ahora del artículo 58.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre del Gobierno de Navarra y de su Presidente. Asimismo, también en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, se hace una alusión a la buena administración en la Exposición de Motivos, al señalarse que:

“Las administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores, el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración”.

Debe destacarse, además, que en los recientes Estatutos de Autonomía se ha recogido expresamente el derecho a una buena administración de todas las personas. Es el caso, por ejemplo, del artículo 30 del nuevo Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio<sup>11</sup>, del artículo 31 del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo<sup>12</sup>, del artículo 14 del nuevo Estatuto de Autonomía balear, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero<sup>13</sup>, o del artículo 9 de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, al Estatuto de Autonomía valenciano<sup>14</sup>.

Pues bien, la quiebra del rígido paradigma burocrático en contextos discrecionales junto con el surgimiento de los paradigmas de (buena) gobernanza y buena administración (este último es, además, un derecho reconocido por el ordenamiento que genera obligaciones jurídicas a las autoridades administrativas) conlleva que la participación “administrativa” en general y de los extranjeros en particular devenga crucial para la democracia (participativa) española, la cohesión de la sociedad y la buena administración.

9. Artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Derecho a una buena administración. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados Miembros.

Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

10. Véase el artículo 6.1 del TUE de acuerdo con el Tratado de Lisboa, que confiere a la Carta el mismo valor jurídico que a los tratados.

11. Artículo 30: Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración.

Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas tienen que fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.

Todas las personas tienen derecho que los poderes públicos de Cataluña las traten, en los asuntos que las afectan, de una manera imparcial y objetiva, y que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican.

Las leyes tienen que regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a qué hacen referencia los apartados 1 y 2 y tienen que determinar los casos en que las administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que dependen tienen que adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores<A[prestadores[prestatamistas]>.”

Es necesario poner en conexión este precepto con los artículos 37 y 38 del Estatuto, los cuales, entre otras cues-

tiones y por[A[por]para] lo que ahora interesa, señalan que este derecho vincula a todos los poderes públicos de Cataluña, que las disposiciones normativas tienen que respetarlo y se tienen que interpretar y aplicar en el sentido más favorable para su plena efectividad, que el Parlamento aprobará por ley[A[por]para] la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña y que la regulación esencial y el desarrollo directo se tiene que hacer por ley, estableciendo una garantía mediante recurso judicial ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y a través de la intervención del nuevo Consejo de Garantías Estatutarias. También hay que interpretarlo en este último punto sistemáticamente con el artículo 76.4, el cual señala que los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias serán vinculantes cuando se refieran a leyes que desarrollen o afecten derechos reconocidos por[A[por]para] el Estatuto, como el de buena administración.

12. "Artículo 31. Buena administración. Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las administraciones públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca".
13. "Artículo 14. Derechos en relación con las administraciones públicas.
  1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una ley del Parlamento de las Islas Baleares regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y administraciones públicas de las Islas Baleares.
  2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de las Islas Baleares traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad, así como a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad.
  3. Los ciudadanos de las Islas Baleares tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos

La participación "administrativa" debería, pues, tener una consideración, tratamiento e importancia acorde con sus importantes funciones y con los relevantes derechos a los que afecta.

Ahora bien, para lograrlo, sería preciso despejar algunas dudas y malos entendidos que todavía se ciernen sobre este tipo de participación a causa, probablemente, de las herencias políticas, sociales e intelectuales que arrastramos desde los dos últimos siglos.

En este sentido, creemos que las normas existentes, sin duda mejorables, como argumentaremos, relativas a la participación deberían ser interpretadas en el marco de los paradigmas aludidos, así como que la actividad de los gestores públicos debería desarrollarse igualmente en línea con los mismos. En este sentido, aunque no sea de aplicación al ámbito español, a lo largo de la exposición vamos a tener en cuenta la interesante comunicación de la Comisión Europea "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas"<sup>15</sup>. En la misma se señala que la Comisión Europea está comprometida con una aproximación inclusiva en la toma de decisiones, lo que significa consultar tan ampliamente como se pueda y garantizar que tal participación es tenida en cuenta seriamente.

### ¿Quién ha de participar en la toma de decisiones administrativas?

La tarea de los gestores de asegurar la igualdad real en la participación es crucial para la garantía de la imparcialidad (artículo 103.2 CE), objetividad (art. 103.1) y debido cuidado en la consideración de los hechos e intereses envueltos en la decisión, asegurando así los derechos e intereses de las personas afectadas y la buena gobernanza y la buena administración. Como ha destacado Shapiro, la igualdad en la participación se convierte en una de las igualdades positivas más importantes en la vida moderna, ante la dificultad de saber en cada caso cuáles son los intereses generales a servir (Shapiro, 1999).

Un problema genérico de la democracia participativa y deliberativa es la posible "captura" de las organizaciones administrativas por los intereses organizados más potentes. Pero ello, en mi opinión no debe paralizar la participación sino promover la actividad administrativa proactiva para evitar la discriminación en la participación.

Por lo que se refiere específicamente a los extranjeros, el actual artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, de acuerdo con la redacción dada por la Ley orgánica 2/2009, de 11 de enero (en adelante LO 4/2000), señala lo siguiente:

"Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación"<sup>16</sup>.

Sin embargo, este precepto, muestra de la escasa atención legislativa histórica al tema de la participación en los asuntos administrativos, nada

nos aclara sobre el resto de casos no aludidos. Esto es, ¿qué ocurre con la participación de los no residentes o no empadronados? ¿Qué sucede con la participación fuera del ámbito municipal (autonómico, estatal)? ¿Qué pasa cuando los extranjeros no están “afectados” directamente pero quieren participar para promover una buena administración, alegando a favor de una buena administración (papel clásico en nuestro ámbito de las informaciones públicas, por ejemplo)?

Giménez (2002) ha señalado que:

“En cuanto a los ámbitos de participación, el interrogante es: ¿qué aspectos afectan a los inmigrantes? En realidad todos, pero puede ser útil distinguir los “aspectos generales de la vida pública y social” y los “aspectos específicos relacionados con la inmigración”.

En cuanto a los primeros, la participación de los inmigrantes debe darse al menos en cuatro niveles o subsistemas sociales:

1) En la escuela, el sistema sanitario y el sistema público de servicios sociales; 2) en su marco territorial de convivencia social: municipio/distrito/barrio; 3) en los sindicatos; 4) en el sistema político.

Dos consideraciones generales. En primer lugar, se trata de promocionar la participación del inmigrante en los ámbitos, espacios e instituciones generales de la sociedad, aquellos que comparte o debiera compartir con los autóctonos. En segundo lugar, lo anterior sólo puede hacerse ejerciendo sus roles comunes con el conjunto de la población: se trata de su participación como “padre de alumno”, “paciente” y “usuario” de servicios; como “vecino” y “empadronado”; como “trabajador”; como “afiliado”, “votante”, “contribuyente”, “elector/elegible” y “activista” o “militante”. Aquí, en la dimensión de lo predominantemente común, el error está en ver al inmigrante sobre todo como extraño, distinto, ajeno, y no como nuevo vecino, como padre o madre de alumno, etc. En síntesis, participación en cuanto a ciudadano. La *cuestión de la participación* remite pues a la *cuestión de la ciudadanía*.

Por lo que respecta a los aspectos específicos de la inmigración, hay que aclarar que estas cuestiones no deben considerarse como algo aparte. Son asuntos vinculados a lo anterior, aspectos que concretan los ámbitos comunes. Se trata de la participación de los inmigrantes en las realidades más directas o específicamente relacionadas con el fenómeno y proceso de la migración internacional y que, por lo tanto, les afectan de forma especial o con particular incidencia. Son asuntos que, por lo general, también afectan a los no migrantes o autóctonos, pero de forma más indirecta.

Indiquemos tres asuntos *específicos* de especial relieve: a) la legislación de extranjería; b) las políticas públicas sobre migración y refugio; c) los programas, proyectos e iniciativas para la integración social de los migrantes y refugiados. Esta especificidad nos lleva a las nociones y propuestas como la “ciudadanía diferenciada” (Young, 1989) o la “ciudadanía multicultural” (Kimlycka, 1996), pero siempre entendiéndolas como una reconfiguración enriquecedora de la ciudadanía, como un avance más en la nueva ciudadanía.

lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

4. En el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma garantizará la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita.

5. Las administraciones públicas de las Islas Baleares garantizarán políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones, así como de su derecho a ser informados y a intervenir, directamente o a través de sus representantes, ante las administraciones públicas de las Islas Baleares de acuerdo con la legislación del Estado y las leyes del Parlamento”.

14. “Artículo 9 1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.

2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad.

Asimismo, los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

3. La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano.

4. Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana.

La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.

5. La Generalitat garantizará políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios, así como sus derechos al asociacionismo, de acuerdo con la legislación del Estado”

15. Bruselas, 11.12.2002, COM(2002) 704 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:ES:PDF>

16. En el ámbito catalán, véase en similar sentido el artículo 2 del Decreto 188/2001..

17. Artículo 35 Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

“Los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, tienen los siguientes derechos:

A) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

B) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

C) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.

D) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico.

E) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

F) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.

G) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

H) Al acceso a los registros y archivos de las administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes.

I) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

J) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

K) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes”.

18. “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; quitar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

La respuesta a las anteriores cuestiones debe partir del enfoque expuesto, y no puede derivarse sólo de un único precepto de una ley aislada. Debe venir de una interpretación sistemática de la norma mencionada con otras normas jurídicas vigentes (artículo 3.1 del Código Civil).

Por ello, hay que tener en cuenta los artículos 2 ter, apartado 2 y el artículo 3.1 de la LO 4/2000. El primero, referido a la integración de los inmigrantes, para la que es tan relevante su participación, como apuntamos, señala que:

“Las administraciones públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato”.

El segundo establece que “los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles”.

Si a estos dos preceptos de esta ley unimos el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el resultado es que cuando un extranjero esté interesado en un procedimiento administrativo, o tenga interés en participar, lo que puede ser distinto, sea residente o no, esté empadronado o no, sea en el ámbito local, autonómico o estatal, será titular de los derechos allí contemplados, incluido el de participación en los procedimientos administrativos mediante los trámites de audiencia e información pública o equivalentes<sup>17</sup>.

Es más, dado que algunos extranjeros pueden encontrarse con *problemas específicos* para desarrollar en igualdad real de oportunidades su derecho a participar (desde luego, la ausencia, hasta el momento de ausencia de titularidad del derecho a voto, y, desde una perspectiva *de facto*, dificultades de disposición de tiempo debido a sus obligaciones laborales, problemas en el dominio de las lenguas cooficiales utilizables ante las administraciones...), es razonable entender que puedan ser necesarias acciones administrativas positivas para equilibrar esas situaciones.

Esta tarea administrativa de garantía de la igualdad participativa es primordial en garantía de la objetividad y, por lo tanto, de la buena administración, así como de la buena gobernanza. Se trata de una tarea proactiva, que se tiene que entender como una prestación pública importante, vinculada al mandato del artículo 9.2 CE.

Esta actividad pública se podría impulsar de diversas maneras, algunas de ellas conectadas al despliegue de *acciones positivas* (posibles y necesarias de acuerdo con el art. 9.2 CE<sup>18</sup> y la jurisprudencia del TC, y ahora definidas por el art. 30 de la ley 62/2003, de 30 de diciembre, en relación a un aspecto específico<sup>19</sup>).



A estas formas de garantía pública del principio de buena administración de objetividad y de los principios de buena gobernanza de participación y transparencia he hecho alusión en otro momento (creación de fondos de compensación públicos para hacer frente a gastos derivados de la participación en el caso de ciertos intereses, potenciación de la figura del instructor procedimental, acompañada de un impulso y revitalización de los trámites participativos, reforzamiento de mecanismos de mediación y negociación...) (Ponce, 2001: 334 y sig. y 656)<sup>20</sup>.

## ¿Cómo se participa?

Recurriendo de nuevo a Giménez (2002), este autor sistematiza las vías de participación de la siguiente manera:

		ámbitos de participación	
		Comunes	Específicos
		Aspectos generales de la vida pública y social	aspectos específicos relacionados con la inmigración
Vías de participación	Comunes	<i>Ejemplo</i> Participación de los padres de alumnado extranjero en los asuntos de la escuela mediante la Asociación de Madres y Padres de Alumnos	<i>Ejemplo</i> Informe de Situación Social elevado por los residentes extranjeros de un barrio al Concejal de distrito desde el Consejo Municipal de Participación ciudadana
	Específicas	<i>Ejemplo</i> Solicitud de licencias municipales de venta en los mercadillos del distrito realizada por una Asociación Intercultural de Comerciantes	<i>Ejemplo</i> Propuesta de una Asociación de inmigrantes para promover el conocimiento mutuo entre padres y madres de una escuela

Giménez señala que:

“En cuanto a las vías de participación, nuevamente hay que establecer una distinción pertinente entre las *vías comunes de participación* –comunes con la población autóctona, es decir con el resto de los ciudadanos– como, por ejemplo, las asociaciones de madres y padres de alumnos, de vecinos, los sindicatos, etc.; y las *vías específicas de participación*, como pueden ser las asociaciones de inmigrantes, las coordinadoras, las plataformas municipales, los foros, los periódicos y programas de radio propios, asociaciones comerciales de un determinado colectivo, etc.

Una de las piedras angulares de la participación del inmigrante es todo lo relativo al marco territorial de convivencia social: municipio/distrito/barrio. En el documento *Los municipios y la integración social de los inmigrantes*, de la Federación Española de Municipios y Provincias, se aboga por el aprovechamiento de los consejos de participación ciudadana de cara a potenciar la participación de los inmigrantes en la vida pública:

“Las áreas municipales de participación ciudadana han venido creando consejos en los que la ciudadanía tiene la oportunidad de hacer oír su voz. Estos consejos, unas veces horizontales o generales, otras sectoriales y frecuentemente adscritos a otras concejalías

19. Artículo 30. Medidas de acción positiva en relación con el origen racial o étnico. Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico”.
20. En este sentido, téngase en cuenta en Cataluña el Eje 3, reto 1, del Pacto Nacional de Inmigración.

(mujer, juventud, servicios sociales...) son el lugar idóneo para que los inmigrantes, a través de sus representantes, participen activamente en la vida de su comunidad. Es necesario un trabajo previo con las asociaciones de inmigrantes que facilite su colaboración en los consejos de participación" (FEMP, 1995).

### **Aspectos formales: tipos de participación**

¿Cómo encontrar acomodo a estas reflexiones en el entramado normativo que regula la participación en la actualidad? Una clásica distinción de tipos de participación es la que se refiere a la participación *orgánica* y la funcional, donde la persona, el extranjero por lo que ahora interesa, participa *uti singuli* o *uti cives*, esto es, en garantía de sus propios derechos e intereses o contribuyendo a la buena administración de los intereses generales.

En el primer caso, participación orgánica, la participación se vehicula mediante la incorporación de los extranjeros en organismos; en el ámbito local, son destacables los órganos territoriales de gestión desconcentrada a los que se refiere el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de Cataluña (que se encuentran, sin embargo, sólo abiertos a vecinos electores en la actual regulación...) o los órganos de participación sectorial previstos en el artículo 62 de la misma norma (que a pesar de abrir un margen para la autonomía local en su configuración presentan el problema de la representatividad, al ser la participación articulada mediante técnicas de representación de intereses, véase artículo 158 de la misma ley).

En el segundo caso, participación funcional, en la actualidad se abren distintas vías. Es el caso de las denuncias que se pueden formular ante las administraciones (artículo 69 Ley 30/1992), de las acciones populares (por ejemplo, artículo 6 Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda), de la iniciativa legislativa popular (artículo 2 Ley catalana 1/2006, legitimando a extranjeros extracomunitarios mayores de 16 años residentes legales en España y empadronados en algún municipio catalán), de las informaciones públicas y de las audiencias en los procedimientos administrativos de aprobación de actos administrativos (artículos 84,86 Ley 30/1992), reglamentos (artículo 24 Ley 50/2007, del Gobierno, artículos 61 y sig. Ley catalana 13/1989, artículo 49 Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local) y planes (por ejemplo los urbanísticos, de acuerdo con la legislación autonómica en el marco de la Ley de suelo estatal, Decreto Legislativo 2/2008) o de otras vías de participación que puedan diseñar las administraciones (artículo 86.3 Ley 30/1992), incluida la municipal, en desarrollo de la autonomía local (artículo 69 Ley 7/1985).

En todos estos supuestos, más vale tomarse la participación procedimental de los extranjeros en serio, pues como destaca Denninger y Grimm (2007), los "modestos" procedimientos administrativos suponen, en realidad, un modo de integrar socialmente el posible conflicto, juridificándolo y procedimentalizándolo y permitiendo la gestión en el seno de sociedades multiculturales.

Debe notarse que la legislación sectorial en algunas ocasiones toma en consideración la peculiar situación de los extranjeros en relación con su participación administrativa. Es el caso, por ejemplo del vigente artículo 69 del reglamento de la ley de urbanismo de Cataluña, que en conexión con

los artículos 21 y sig. referidos a los programas de participación ciudadana en el procedimiento de planeamiento urbanístico señala que:

“69.3 La memoria social del plano de ordenación urbanística municipal es el documento de evaluación y justificación de las determinaciones del plan relativas a las necesidades sociales de acceso a la vivienda, y tiene que hacer referencia a los siguientes aspectos: (...)”

69.5 También tiene que formar parte de la memoria social una evaluación del impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica, tales como los inmigrantes y la gente mayor, con el objeto de que las decisiones del planeamiento, a partir de la información sobre la realidad social, contribuyan al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como favorecer a los otros colectivos merecedores de protección (...)”.

Esta específica consideración puede tener mucho sentido en ámbitos donde la participación de los extranjeros, por situaciones de hecho, adquiere un singular relieve. Pensemos, por ejemplo, en aquellas operaciones de renovación urbana que afecten a barrios con una alta concentración de inmigración<sup>21</sup>.

### *Aspectos materiales de la participación funcional en los procedimientos de toma de decisiones administrativas*

#### **¿Con qué efectos se participa? Entre la Escala de la irrelevancia y la frustración y la Caribdis de la usurpación de la legitimidad administrativa**

Ahora bien, dejando de lado la vía formalizada de participación de los extranjeros en la toma de decisiones administrativas, ¿cuáles deben ser los efectos de la participación?

Para responder adecuadamente a esta pregunta debemos partir de una previa: ¿qué es la participación? Para Giménez (2002):

“Estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir en, etc. Participar es incidir, influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese alguien con los otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, copartícipe, cooperante, coautor, corresponsable”.

En esta ocasión, no podemos coincidir con este planteamiento. La participación en la toma de decisiones administrativas, sea de nacionales o de extranjeros, no puede suponer codecisión. Las preocupaciones sobre las posibles contradicciones entre democracia y participación en la toma de decisiones administrativas, puestas de relieve por autores como Cerrillo, Prats o Shapiro, son lícitas<sup>22</sup>. El papel administrativo es singular en las redes de gobernanza, tanto con respecto a su responsabilidad al promover la igualdad inclusiva de los intereses como por el hecho de

**21.** Sobre la participación de los extranjeros en estas operaciones, en el contexto catalán, con reflexiones sobre deficiencias detectadas y posibles mejoras, véase

**22.** CERRILLO, A. “La gobernanza hoy...”, op.cit., pág. 18: “...el reto estaría en saber cómo pueden ser aseguradas la libertad y la igualdad que se derivan del principio democrático”. PRATS CATALÀ, J. “Modos de gobernanza...”, op.cit., pág. 169 y s., habla de la “relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza”, señalando que la gobernanza “no es, pues, sólo ni lobby ni participación” y llamando la atención sobre el hecho de que “si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado”. SHAPIRO, M. “El Derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza”. En: CERRILLO, A. (Coord. i traducción) La gobernanza hoy..., op.cit., pág. 206: “El desgaste de la frontera entre la toma de decisiones gubernamentales y no gubernamentales genera nuevos problemas para los que persiguen crear un Derecho administrativo que se centre en la gobernanza más que en el gobierno. Desde la perspectiva de la democracia pluralista, un Derecho administrativo que pluralice la transparencia y la democracia es democrático—maximiza el acceso de los grupos de interés “exteriores” al proceso de toma de decisiones públicas. Pero desde el punto de vista de la democracia individual, popular o mayoritaria, un Derecho administrativo que promueva la transparencia y la participación, hasta el punto de que el gobierno se convierta en gobernanza, puede incluso socavar la democracia”.

que en ella, y sólo en ella, recae la competencia para resolver de forma irrenunciable (artículo 12 Ley 30/1992, artículo 69 Ley 7/1985).

La administración debe garantizar que la participación no se queda en un ritual formal, inútil, pero a la vez los participantes no pueden tomar la decisión final en lugar de la administración, puesto que no gozan de su legitimidad. En medio de ambos peligros, la administración debe garantizar que los *inputs* se tomen en consideración, aunque no sean aceptados (y un modo de comprobar si eso es así es atender a las respuestas administrativas a las alegaciones, como exige el artículo 86 de la Ley 30/1992) y la motivación de la decisión finalmente adoptada debe, primero, existir (artículo 54 Ley 30/1992, entre otros<sup>23</sup>) y, luego, ser coherente con las respuestas ofrecidas durante los momentos participativos (puesto que la arbitrariedad está proscrita constitucionalmente, artículo 9.3). Y ambos aspectos pueden y deben ser objeto de control judicial si los participantes buscan la protección de los tribunales en garantía de la participación.

En este sentido tenemos ya prometedoras decisiones de conflictos judiciales en España que protegen el derecho (real, no meramente nominal) a participar, controlando seriamente el (deficiente) comportamiento administrativo. Es el caso, por ejemplo, de las sentencias del Tribunal Supremo español de 4 de marzo de 2003 y de 16 de febrero de 2009. Ante la falta de respuesta a los comentarios de los participantes en el procedimiento previo a la toma de la decisión administrativa, el Tribunal la declara ilegal, argumentando, por ejemplo en la segunda de las citadas, que para que la participación realmente exista es preciso:

*“Diálogo, participación y respeto. Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final”.*

### **¿Datos empíricos de la participación “administrativa” de los inmigrantes?**

Pero más allá de refundar nuestro marco conceptual, ajustar nuestra legislación y reforzar nuestra práctica administrativa, toda mejora en este ámbito debe pasar por saber, en la realidad, qué está pasando. En otras palabras, la evaluación de la participación real de los extranjeros en la toma de decisiones administrativas es clave para entender qué ocurre realmente y cómo puede mejorarse la cohesión social, la integración, la democracia participativa, la buena gobernanza y la buena administración.

En este sentido, el panorama no parece muy halagüeño. De acuerdo con González (2004):

*“Given the lack of research, there are very few things that we can affirm with reliability regarding the civic participation of immigrants in Spain”.*

Por consiguiente, parece que todo avance en esta área deberá pasar, inexcusablemente, por una evaluación *ex post* del funcionamiento real de todas las vías de participación formalizada que prevé nuestro ordenamiento jurídico, para validarlas, mejorarlas o reemplazarlas en el futuro.

**23.** Aprovechamos para poner de relieve nuestra perplejidad ante la STC 236/2007, que considera posible que la LO 4/2000 permita la no motivación en la denegación de visados en algunos casos. El argumento del Tribunal Constitucional parece olvidar que el posible control judicial posterior no sustituye, ni puede, el papel de la motivación en garantía de los derechos individuales y de la buena administración.

Una aproximación más pragmática y apegada a la realidad ofrecerá en el futuro mejores posibilidades de mejora de la participación de los extranjeros en la toma de decisiones administrativas.

## Referencias bibliográficas

CERRILLO, A. *Governança i bona administració a Catalunya*. EAPC, 2007. [Consulta: 4 de marzo de 2010]. <http://www.eapc.es/publicacions/material/material22-sum.htm>.

CONSEJO DE EUROPA. *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*. Bélgica, 2005. [Consulta: 4 de marzo de 2010]. [http://www.coe.int/t/e/social\\_cohesion/social\\_policies/Indicators/](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/).

– “Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe”. Elaborado por la High Level Task Force on Social Cohesion, 2008. [Consulta: 4 de marzo de 2010]. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2007\)175&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2007)175&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

DENNINGER, E. y GRIMM, D. *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*. Trotta, 2007.

GIMÉNEZ, C. “La dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo”. En: RUBIO, M<sup>o</sup> José y MONTEROS, Silvina (coord.). *La Exclusión Social Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: Editorial CCS, 2002.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. *Active Civic Participation of Immigrants in Spain*. Country Report prepared for the European research project POLITIS, 2004. [Consulta: 4 de marzo de 2010]. <http://www.uv.es/CEFD/12/Spain.pdf>.

KEARNS, A. y FORREST, R. “Social Cohesion and Multilevel Urban Governance”. *Urban Studies*. No. 37 (5/6) (2000). P. 995 y sig.

MESCHERIAKOFF, S. “Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 57. No. 2 (1990). P. 128 y sig.

OLOFF, M. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, 1995.

PETTIGREW, T.F. *How to Think Like a Social Science*. Longman, 1996.

PONCE SOLÉ, J. *Deber de buena administración y Derecho al Procedimiento Administrativo Debido. Las Bases Constitucionales del Procedimiento Administrativo y del Ejercicio de la Discrecionalidad*. Valladolid: Lex Nova, 2001.

– “Good administration and European Public Law”. *European Review of Public Law*. Vol.14. No. 4 (invierno 2002). P. 1.503 y sig.

– “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por

los gobiernos y las administraciones". *Revista de Administración Pública*. No. 162 (2003). P. 140 y sig.

– "Good Administration and Administrative Procedures". *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 12, No. 2 (verano 2005). P. 551-589.

– "Dret, bona administració i bona governança". En: CERRILLO, A. *Governança i bona administració a Catalunya*. EAPC, 2007. [Consulta: 4 de marzo de 2010] <http://www.eapc.es/publicacions/material/material22-sum.htm>.

– "¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al gobierno? El traslado de la comisión del mercado de las telecomunicaciones a Barcelona y las sentencias del tribunal supremo de 27 de noviembre de 2006". *Revista de Administración Pública*. No. 173 (2007).

– "Procedimiento administrativo, globalización y buena administración". *Derecho administrativo*, suplemento de jurisprudencia No. 4 (2008). P. 2 y sig.

– "¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial". *Revista de Administración Pública* (2009) (en prensa).

– "Quality of Decision-Making in Public Law. Right to Good Administration and Duty of Due Care in European Law and in US Law". *European Review of Public Law* (2009) (en prensa).

– "El control judicial del procedimiento administrativo y la garantía del derecho a una buena administración". *Revista de Derecho Administrativo* (2009) (en prensa).

PRATS CATALÀ, J. *De la burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza*. Madrid: INAP, 2005.

RAWLS, J. (1987), "The Idea of an Overlapping Consensus". 7 OXFORD J. LEGAL STUD. 1, 4.

SHMIDT-ASSMAN, E. "La legitimación de la Administración como concepto jurídico". *D.A.* No. 243 (1993). P. 208 y 209.

SHAPIRO, M. "Equality and Diversity". *European Review of Public Law*. Vol. 11. No. 2 (verano 1999). P. 371-415.

WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

**Santiago Ripol**

*Profesor titular de Derecho Internacional Público,  
Universitat Pompeu Fabra*

## **CE y derechos de participación política**

El artículo 23.1 CE reconoce como un derecho fundamental de los ciudadanos “el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Tiene un contenido muy concreto: se ciñe a la participación política, esto es, a aquella manifestación de la soberanía popular que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo” (STC 119/1995). Así entendido incluye: derecho de sufragio activo en las elecciones al Congreso y el Senado, parlamentos autonómicos y concejales en los ayuntamientos, referéndum e iniciativa popular, además del residual régimen de concejo abierto de determinados municipios.

Dado que, según se ha dicho, el derecho de participación política es la forma de ejecutar la soberanía que el artículo 1.1 CE consagra que reside en el pueblo español (STC 51/1984, de 25 de abril), sus titulares sólo pueden ser los ciudadanos, es decir, las personas físicas de nacionalidad española (con ciertas excepciones que se estudiarán en el apartado 4).

## **La teoría de los tres cestos. ¿En qué cesto se deben situar los derechos de participación política?**

El Tribunal Constitucional tuvo la primera ocasión de abordar los derechos fundamentales de los extranjeros mediante la STC 107/1984, el 23 de noviembre; se trataba de determinar si la exigencia de autorización de residencia a ciudadanos de países hispanoamericanos para el reconocimiento de su capacidad de formalizar válidamente contratos de trabajo vulneraba o no el principio de igualdad. Por primera vez el Tribunal se planteó que, cuando el artículo 14 de la Constitución proclama el principio igualdad, se refiere exclusivamente a los españoles y no exis-

te artículo alguno que extienda esta igualdad a los extranjeros. Sin embargo, afirmó que la inexistencia de tal artículo, que establezca la igualdad de españoles y extranjeros, no es suficiente para considerar que no existe tal igualdad, y que el trato desigual entre españoles y extranjeros sea siempre constitucionalmente admisible; consideró asimismo que el artículo 14 CE no es el único precepto que deba ser analizado en este ámbito, ya que debe tenerse presente también el artículo 13 CE.

De este último precepto el Tribunal extrajo dos importantes conclusiones. La primera es que la igualdad o desigualdad en la titularidad y el ejercicio de tales derechos y libertades dependerá, por propia previsión constitucional, de la libre voluntad del tratado o de la ley, advirtiendo, por otra parte, que la expresión “libertades públicas”, utilizado en el artículo 13 CE, no tiene carácter restrictivo y, por lo tanto, debe entenderse incluidos en ella todos los derechos fundamentales del Título I. Como segunda conclusión afirmó que el artículo 13 CE no ha querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros en relación con los derechos y libertades públicas, ya que la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuya los tratados y la ley, sino de las libertades que garantiza el Título I en los términos que establezcan los tratados y las leyes, de modo que los derechos y libertades reconocidas a los extranjeros son derechos constitucionales, y, por lo tanto, dotados de la protección constitucional. Sin embargo, añade otro matiz importante: todos los derechos fundamentales de los extranjeros, sin excepción, en cuanto a su contenido, son derechos de configuración legal. Afirmación demasiado tajante que debe ser modulada dependiendo de qué derecho se trate.

Una vez establecidas estas premisas, el Tribunal clasificó los derechos fundamentales con relación a los extranjeros en tres tipos:

“El problema de la titularidad y ejercicio de los derechos y, más en concreto, el problema de la igualdad en el ejercicio de los derechos, que es el tema aquí planteado, depende del derecho afectado. Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, según dispone el artículo 13.2 y con la salvedad que contienen); existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, entonces será admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio” (STC 107/1984 (FJ 4).

Existen, por lo tanto, ciertos derechos cuya regulación y configuración legal no pueden tener en cuenta la nacionalidad del titular; se trata de los derechos que pertenecen a la persona como tal, son aquellos derechos “imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español; derechos como derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, etc.”. Consideró que estos derechos pertenecen a la persona con independencia de su nacionalidad y, por lo tanto, el legislador a la hora de abordar su regulación no puede establecer una diferenciación entre españoles



y extranjeros para su titularidad y ejercicio, ya que esa diferencia sería contraria a nuestra Constitución. En este grupo estarían, además de los citados en la STC 107/1984, FJ 3, también el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2) y el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita (STC 95/2003, FJ 4), el derecho a la libertad y a la seguridad (STC 144/1990, de 26 de septiembre, FJ 5), el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (STC 137/2000, de 29 de mayo, FJ 1) y el derecho de asociación (STC 115/1987, de 7 de julio, FJ 3). Los citados derechos han sido reconocidos expresamente por el Tribunal como pertenecientes a este grupo, pero no constituyen una lista cerrada y exhaustiva. En definitiva, se trata de derechos que corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional y no resulta posible un tratamiento legal desigual respecto de los españoles, por lo que el legislador no podrá “modular o atemperar” su contenido.

En segundo lugar, el Tribunal consideró que existen derechos que sólo pueden pertenecer a los españoles; se refería a los derechos de carácter público del artículo 23 CE, en relación con la participación en asuntos políticos, con las excepciones previstas en dicho artículo.

Por último, describió un tercer grupo de derechos cuya titularidad y ejercicio corresponderá a los extranjeros según lo dispongan los tratados o las leyes, es decir, se trata de derechos no inherentes a la dignidad de la persona ni tampoco, en principio, excluidos a los extranjeros. La Constitución se remite, por lo tanto, a su regulación legal posterior que pudiera establecer ciertas diferencias en el régimen jurídico entre españoles y extranjeros. En este grupo estarían derechos como el derecho al trabajo (STC 107/1984, FJ 4), el derecho a la salud (STC 95/2000, FJ 3), el derecho a percibir una prestación de desempleo (STC 130/1995, FJ 2) o el derecho de residencia y desplazamiento en España (STC 94/1993, FJ 3; 242/1994, FJ 4; 24/2000, FJ 4), que no debe confundirse con el derecho fundamental a entrar en España, del que son titulares sólo los españoles, con algunas salvedades (STC 72/2005, FFJJ 4 y 6).

En el mundo ideológico y político de las sociedades individuales organizadas según el modelo nacional estatal, la Constitución del Estado huésped sólo reconocería la plena igualdad de derechos entre la ciudadanía y los extranjeros una vez estos últimos dejaran de serlo, es decir, una vez concluido el proceso de aculturación y de asimilación del inmigrante. Citando a Hummer, de Lucas recuerda que “los dos supuestos sobre los que se asienta la dicotomía ciudadano/extranjero son el Estado nacional y la homogeneidad social derivada de una composición de la población en la que la presencia del extranjero es coyuntural (esporádica y aun limitada en el tiempo)”<sup>1</sup>.

En los Estados Miembros de la Unión Europea, la escala iría desde los ciudadanos comunitarios con ciudadanía supranacional –la europea–, los inmigrantes no comunitarios legales que tienen un cierto reconocimiento de ciudadanía *denized*, hasta los clandestinos y, finalmente, los extranjeros. G. Tapinos participa también de esta visión de las cosas, y lo hace precisando la categoría de inmigrante clandestino, llegando a identificar seis posibles supuestos de ilegalidad<sup>2</sup>.

1. *Ibid.* P. 134-135.

2. Un análisis de esta cuestión desde la Teoría del Derecho. En: FARIÑAS DULCE, M.J. *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la “actitud postmoderna”*. Madrid: Dykinson, 1997.

Sin embargo, “a medida que aumenta el flujo de la inmigración, y que se refuerza el intercambio y la movilidad (...), se incrementa también la población extranjera que trabaja de forma estable en terceros estados, y se producen varias consecuencias importantes”. Una de ellas, “la aparición de un abanico de categorías intermedias entre los dos extremos del ciudadano pleno y el extranjero absoluto”<sup>3</sup>.

“Así las cosas –añadirá líneas después–, se produce necesariamente un déficit de legitimidad, que se concentra en los inmigrados trabajadores asalariados: ¿por qué aquellos que contribuyen igual con su trabajo al sostenimiento y a la riqueza comunes y están sujetos a las leyes, si cabe en condiciones de mayor transparencia, no han de recibir los mismos derechos?” (pág. 136).

### **Efectos de la globalización sobre el Estado: la ruptura del modelo de Estado-nación**

Esta reflexión nos conduce a considerar los efectos de la globalización en el Estado. Se trata *a priori* de una cuestión de importancia puesto que, como es sabido, es característico de la globalización la creación de vínculos transnacionales mediante los cuales los operadores económicos de estados diferentes se relacionan directamente entre ellos, obviando la intervención de sus respectivas autoridades económicas nacionales. Desde la sociología, U. Beck, quien ha empleado la expresión de *espacios sociales transnacionales* para referirse a esta realidad, ha destacado las enormes consecuencias de este hecho. En su opinión, la creación de estos espacios pone en entredicho “un presupuesto fundamental de la modernidad, a saber, esa construcción lógica que A.D. Smith ha denominado ‘nacionalismo metodológico’, la identificación, en otras palabras, del Estado nacional con la sociedad. Precisamente, tal identificación es causa de que en el lenguaje cotidiano y en el de la ciencia se hable de sociedad francesa, americana o alemana”<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva, el impacto de la globalización sobre el derecho internacional habría de ser enorme. La doctrina internacionalista, en efecto, suele afirmar el carácter de sujeto primario del Estado en el ordenamiento internacional. Y ello de acuerdo tanto con el hecho de que el Estado es, sin duda, el actor más importante en la vida internacional como con la circunstancia de que el Estado es, en el tiempo, el primer sujeto de derecho internacional. Por todo ello, el Estado es, según se ha estudiado previamente, la única entidad que interviene en la comunidad internacional que posee un estatuto jurídico bien determinado. Pero frente a la concepción tradicional del Estado nación y de la soberanía se alza la realidad más reciente. El ámbito de las relaciones económicas refleja fielmente la progresiva disminución de la capacidad real de los estados para ejercitar con exclusividad e independencia las competencias originalmente derivadas de su soberanía. Esta circunstancia fue expresada en la década de los setenta por los países de reciente independencia y está en la base, por ejemplo, de su lucha por el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales. Conviene retener este dato aunque, en mi opinión, la denuncia de los países de reciente independencia nada tenga que ver con la situación actual. En aquel contexto, en efecto, las limitaciones efectivas al ejercicio pleno de su soberanía procedían de actitudes imputables directa

3. *Ibid.* P. 135-136.

4. La sociología –explica U. Beck– tuvo su origen en la primera fase del Estado nacional de la Europa del siglo XIX y principios del XX, de ahí que sus primeros autores (M. Weber, E. Durkheim, K. Marx) establecieran una equiparación entre el propio Estado nacional y la sociedad. Tal equiparación se asienta sobre tres aspectos: 1) las sociedades presuponen el dominio estatal del espacio; 2) el Estado aduce su unidad territorial para regular de forma homogénea la sociedad que ocupa su espacio; 3) con el transcurso del tiempo y en el marco de esta integración, las sociedades estatales toman conciencia de sí mismas.

o indirectamente a las autoridades de los estados industrializados. En la actualidad, por el contrario, esta pérdida de poder afecta a la práctica totalidad de los estados y halla expresión, por ejemplo, en el peso de las empresas multinacionales en la economía nacional de los estados donde operan sus filiales y en el hecho de que como consecuencia de una decisión adoptada en la sede central de la empresa en cuestión, trabajadores de una nacionalidad distinta a la del Estado donde se ha tomado tal decisión pueden perder su puesto de trabajo o ver modificadas sus condiciones laborales. En el ámbito financiero, el debilitamiento del poder de los gobiernos y de los bancos centrales nacionales es igualmente palpable. Así, el “estado nacional” es incapaz de controlar la práctica monetaria, decidir sobre su presupuesto, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos y cumplir sus compromisos para proporcionar prestaciones sociales. A la vista de lo expuesto, J. R. Capella concluye que “el Estado ha perdido poder frente a mutadas instituciones privadas que le están subordinadas –en términos de poder– hasta esta fase de la historia”<sup>5</sup>.

La noción de orden transgubernamental, acuñada por A. M. Slaughter, apunta a la misma realidad. El punto de arranque de sus reflexiones es la demostrada incapacidad del Estado (en su concepción unitaria) para gestionar los asuntos mundiales y para atender las reivindicaciones de sus ciudadanos. Ante tamaña incapacidad, el Estado se reorganiza, se disgrega, pero no desaparece ni se diluye. En los últimos tiempos, en efecto, se aprecia la formación de redes transnacionales de gobierno, de redes de trabajo en las que participan representantes del poder legislativo, o del poder judicial, o de determinados ministerios, o de los bancos centrales nacionales. Las instituciones y funcionarios que participan en estas redes actúan en calidad de órganos y representantes del Estado pero gozan de una gran flexibilidad en la defensa de sus posiciones, pues no se debaten, por regla general, cuestiones que vinculen al Estado. También disponen de una proximidad muy grande a los problemas que tratan. En este sentido, las redes transnacionales de gobierno, además de facilitar el ejercicio por el Estado de las tareas que le corresponden, complementan el papel internacional de otros actores no estatales.

La globalización, por otra parte, cuestiona el vínculo existente entre el Estado-nación (sociedad) y el ciudadano (individuo). U. Beck indica, como se ha señalado previamente, que ello obedece al hecho de que la globalización crea *espacios sociales transnacionales* en los cuales la vinculación de la sociedad a un lugar concreto ya no es determinante. El fenómeno de la inmigración refleja muy claramente qué encierra la noción de *espacio social transnacional*. En el mundo ideológico y político de las sociedades individuales organizadas según el modelo nacional-estatal, la inmigración se divide en las fases y contextos de la partida, el viaje, la llegada y la integración. Pero –como indica Beck– “ha surgido algo nuevo: interrelaciones de vida y de actividades sociales en las que rige el “aquí y allí” o el “no sólo sino también”. Bajo y entre mundos separados se forman “paisajes sociales” que a la vez enlazan y modifican los lugares de procedencia y de destino. Ocurre, sencillamente, que en los lugares donde el movimiento migratorio es especialmente intenso, las tradicionales cadenas migratorias y las remesas han perdido su carácter transitorio y nostálgico-tradicional o, mejor dicho, han añadido a este carácter unas estructuras estables,

5. Tras la afirmación anterior, Capella se refiere a la progresiva formación de un soberano privado supraestatal, “constituido por el poder estratégico conjunto de las grandes compañías transnacionales y, sobre todo, hoy, de los conglomerados financieros”. Véase, también, CASTELLS, M. *La era... Op.cit.* (Vol. 2. El poder de la identidad), p. 282. Y, por otra parte, también pone en cuestión la capacidad punitiva y sancionadora del Estado. Como ha indicado J.M. Silva, “los procesos de globalización y de integración económica dan lugar a la conformación de modalidades nuevas de delitos clásicos, así como a la aparición de nuevas formas delictivas (...). Por lo demás, generan la aparición de una nueva concepción de lo delictivo, centrada en elementos tradicionalmente ajenos a la idea de delincuencia como fenómeno marginal; en particular, los elementos de organización, transnacionalidad y poder económico. Criminalidad organizada, criminalidad internacional y criminalidad de los poderosos son, probablemente, las expresiones que mejor definen los rasgos generales de la delincuencia de la globalización”. Frente a ésta, el derecho penal de cada Estado resulta insuficiente. Sobre esta cuestión, y desde la perspectiva de la práctica diplomática, véase, G. de ARISTEGUI, “El delito transnacional”, *Política Exterior*. Vol. XII, No. 66, noviembre/diciembre 1998. P. 113-122.

profesionalizadas, insertas en los sistemas productivos del país de origen y del Estado de acogida, y que son tomadas en consideración, dada su capacidad de presión, por las autoridades políticas de uno y otro Estado<sup>6</sup>.

J. de Lucas se ha acercado a esta cuestión desde la Filosofía del Derecho. A propósito de los derechos que corresponden a los inmigrados, a los extranjeros, de Lucas ha planteado la siguiente pregunta: “¿qué tipo de diferenciación entre los derechos fundamentales resulta justificable desde la contraposición entre ciudadanos y extranjeros? Esta pregunta –continúa de Lucas– urge aún más hoy, cuando asistimos, según se reconoce cada vez más abiertamente, a la ruptura del universalismo, de la uniformidad que el proyecto del formalismo jurídico y del liberalismo político y económico habían tratado de poner en pie (con todos sus claroscuros, desde luego)”. Y añade: “lo ha mostrado, entre otros (B. Santos, Ferrajoli), Barcellona quizás del modo más gráfico posible; esos fenómenos interpelan la verdad misma de Occidente: las teorías políticas del Estado, del Derecho, de la ciudadanía”.

6. *Ibid.*, p. 54-55, en las que, siguiendo a R. Smith, se refiere al sistema de migración México-Estados Unidos para añadir a continuación que “con toda seguridad existen también parecidos espacios sociales transnacionales entre los alemanes turcos y los turcos alemanes”. Una obra reciente de P. Stalker afirma que la globalización aumenta los flujos migratorios internacionales: la caída de los precios del transporte y la mayor velocidad de las comunicaciones han modificado el carácter de la migración internacional haciendo de ésta un fenómeno mucho menos permanente. Estos cambios han hecho que abandonar el propio territorio hacia lo desconocido resulte menos terrible y traumático, con lo cual los flujos migratorios se han hecho más numerosos, complejos y diversos. P. STALKER, *Workers without frontiers - The impact of globalization on international migration*, Geneva: ILO Publications, 2000. Ver, *Trabajo. Revista de la OIT*, núm. 34, abril/mayo de 2000, pp. 4-7, en las que se reseña esta obra.

7. TODOROV, T. *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. México: Siglo XXI, 1991. Citado en J. De LUCAS, *El desafío...* *Op.cit.* P. 74.

8. FRANCK, Th. M. “Clan and... *Op.cit.* P. 376-383. (“La identidad como un acto personal de autodeterminación”). Con ello se manifiesta la tendencia a la individualización que Ch. Taylor considera como una de las principales enfermedades de la modernidad. TAYLOR, Ch. *The Malaise of Modernity*. Toronto: Anansi, 1991.

Por último, desde una perspectiva jurídico-internacional, Th. Franck ha reconocido que las fuerzas que sacuden la supremacía del Estado están cambiando el sistema unidimensional para definir las identidades y las lealtades de las personas que impuso el modelo de Estado nacional y que ha estado vigente desde finales del siglo XVIII.

T. Todorov escribió en 1991 que “todos tenemos necesidad de ver confirmado el sentimiento de nuestra existencia. El medio más fácil para hacerlo es el de reconocerse en una identidad colectiva”<sup>7</sup>. En la actualidad ocurre que el sentimiento de pertenencia a un Estado-nación, el vínculo de la nacionalidad, resulta insuficiente para confirmar ese sentimiento de nuestra existencia. Desde finales del siglo XX ha surgido un nuevo parámetro de autoidentificación: la lealtad transnacional (a la empresa multinacional para la que se trabaja o uno de sus productos que solemos adquirir; a un determinado partido político transnacional; a las instituciones supranacionales, etc.). Este nuevo sentimiento coexiste con el más tradicional de pertenencia a un Estado-nación, siquiera sea porque, hoy en día, la educación, la seguridad, las prestaciones sociales y sanitarias, etc. corresponden en su mayoría a los estados. Es posible, incluso, apreciar un tercer nivel de lealtades colectivas propio de los momentos actuales: la lealtad, en este último caso, se enfoca hacia las afinidades más próximas al individuo y se concreta en el sentimiento de pertenencia a un grupo con el que se comparten determinados valores (clase social, religión, etnia, lengua, cultura, historia, etc.).

Como afirma Th. Franck, el fenómeno de las multilealtades no es nuevo; sí lo es, en cambio, que por vez primera el sistema de lealtades personales no viene impuesto, sino que los individuos lo escogen libremente. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la reacción seguida por los estados ante las solicitudes de doble (o múltiple) nacionalidad: desde una posición de fuerza e intransigencia a una actitud de enorme flexibilidad. Lo característico del momento actual es esta aceptación por los estados (a través de sus ordenamientos nacionales, pero también del derecho internacional) del derecho de los individuos de construir su propia identidad mediante la configuración de un complejo sistema de referencias que manifieste quiénes quieren ser<sup>8</sup>.

## El Tribunal Constitucional y los derechos de participación política de los extranjeros

No ocurre así, en cambio, respecto del trato que el Estado debe dispensar a los extranjeros que se encuentran en su territorio. De acuerdo con el derecho internacional general, el Estado está obligado a concederles un estándar mínimo, que incluye el reconocimiento de los siguientes derechos: 1) protección de su vida e intereses contra las acciones de violencia colectiva organizada en contra de los extranjeros; 2) derecho a no ser detenidos arbitrariamente y a que se proceda a una investigación en tiempo razonable, dando al interesado la posibilidad de ser oído; 3) derecho a no ser torturado y a que no se le someta a tratamientos inhumanos; 4) tener asegurado el libre acceso a los tribunales y no ser discriminado ante ellos por razones de nacionalidad; 5) derecho a poder ejercitar determinados derechos civiles básicos, como son los relativos a las relaciones paterno-filiales y, en general, los admitidos en la mayoría de los estados como derecho de familia; 6) derecho del extranjero detenido a comunicarse con el cónsul más cercano de su país.

Al margen de este estándar mínimo de derechos, los estados suelen reconocer derechos y libertades específicos a los extranjeros a través de tratados bilaterales, como los tradicionales tratados de amistad, comercio y navegación, u otros tratados de carácter sectorial (sobre Seguridad Social). Estos tratados suelen incluir la cláusula bien de sistema del trato nacional (equiparación en el trato de nacionales y extranjeros), bien de nación más favorecida o, cada vez con mayor frecuencia, la cláusula de reciprocidad.

Los extranjeros gozan también del derecho a la propiedad privada. Ahora bien, este derecho puede encontrar un límite en el derecho de los estados a nacionalizar, basado en el principio de soberanía permanente del Estado sobre sus recursos naturales. Cuando se produce esta situación, se acuerda una indemnización, casi siempre en forma de acuerdos globales de compensación entre el Estado que nacionaliza y los estados cuyos nacionales han sido expropiados. De todos modos el derecho internacional parte de la consideración que las inversiones privadas extranjeras desempeñan un papel muy importante en el desarrollo económico de los estados, de ahí que establezca medios para que, en los casos que surjan diferencias en relación con tales inversiones, los estados afectados puedan resolverlas pacíficamente.

A través de los tratados bilaterales, por consiguiente, los estados han modificado en sus relaciones el señalado régimen jurídico general, de modo que han reconocido a los nacionales de otros estados contratantes un número mayor de derechos civiles, como la libertad de circulación o derechos relacionados con la propiedad y el acceso a los bienes muebles para el ejercicio de actividades económicas (a través, por ejemplo, de los tradicionales tratados bilaterales de amistad, cooperación y comercio) y hasta políticos, como el derecho de sufragio en determinadas elecciones.

Los artículos 8 y 9 del Tratado general de cooperación y amistad entre la República Argentina y el Reino de España, suscrito en Madrid el 3 de junio de 1988, es un buen ejemplo de cuanto aquí se afirma. Señala el artículo 8 que "con sujeción a su legislación y de conformidad con el derecho internacional, cada Parte otorgará a los nacionales de la

otra facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta propia o ajena, en pie de igualdad con los nacionales del Estado de residencia, siempre que se hubieran concedido los permisos de residencia o de trabajo necesarios para el ejercicio de dichas actividades. La expedición de los permisos de trabajo será gratuita. Las respectivas autoridades garantizarán el efectivo goce de las facilidades mencionadas, sujeto al criterio de reciprocidad”.

Por su parte, el artículo 9 afirma: “conforme a las normas que se establezcan en un acuerdo complementario, los nacionales argentinos y españoles podrán votar en las elecciones municipales del Estado en el que residen y del que no son nacionales”.

Precisamente éste es uno de los dos supuestos en los que la CE prevé la ampliación del voto de los extranjeros residentes en las elecciones locales. Ciertamente el artículo 13.2 de nuestra Constitución afirma que únicamente los españoles ostentan la titularidad de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la misma norma fundamental “salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”. Dicha limitación constitucional ya ha sido puesta de relieve por este Tribunal en su STC 112/1991, en la que literalmente se afirmó que “ese posible ejercicio del derecho se limita al sufragio activo, no al derecho de sufragio pasivo”.

Por lo tanto, sin perjuicio de la citada salvedad contenida en el artículo 13.2 en orden al sufragio activo en las elecciones municipales, y en virtud de estas reglas constitucionales no cabe, pues, ni por tratado ni por ley, atribuir el derecho de sufragio pasivo a los no nacionales en cualquiera de los procedimientos electorales para la integración de órganos de los poderes públicos españoles.

El segundo supuesto que prevé la ampliación del voto de los extranjeros residentes es el reconocido sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones europeas, que tiene otro fundamento constitucional: el artículo 93 de la Constitución en relación con el artículo 8.B.1 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (Declaración TC de 1 de julio de 1992).

## Referencias bibliográficas

ARÍSTEGUI, de G. “El delito transnacional”. *Política Exterior*. Vol. XII. No. 66, noviembre/diciembre 1998. P. 113-122.

BECK, U. *¿Qué es... Op.cit.* P. 48 y sig.

CAPELLA, J. R. “Estado y derecho ante la mundialización: aspectos y problemáticas generales”. En: CAPELLA, J. R. (coord.) *Transformaciones del derecho de la mundialización*. Madrid: CGPJ, 1999. P. 85-121.

DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho internacional público*. Madrid: Tecnos: 2007, 17ª ed. P. 553.

FARIÑAS DULCE, M.J. *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la “actitud postmoderna”*. Madrid: Dykinson, 1997.

FRANCK, Th. M. "Clan and superclan: Loyalty, identity and community in Law and practice". *AJIL*. Vol. 90, No. 3 (1996). P. 359-383 (a quien seguimos en este pasaje del trabajo).

LUCAS, de J. *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de hoy, 1994. P. 132.

MAHIOU, A. "Droit international et développement". *CEBDI*. Vol. III (1999). P. 21-144, en particular. P. 69-72.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Derecho internacional*. *Op.cit.* P. 77 y sig.

SILVA SÁNCHEZ, J.M. *La expansión...* *Op.cit.* P. 69-70.

SLAUGHTER, A.M. "Government networks: the heart of the liberal democratic order". En: G.H. FOX; B.R. ROTH (eds.) *Democratic governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Id., "International Relations..." *Op.cit.*

TAPINOS, G. "Migrations clandestines: enjeux économiques et politiques", OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport Annuel*. París: OCDE, 1999. P. 247-271.

TODOROV, T. *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. México: Siglo XXI, 1991.





---

## MODELOS DE CIUDAD: LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

- REFLEXIÓN EN TORNO AL CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO

*Eva Bermúdez*

- LA PULSIÓN SECURITARIA DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA

*Gemma Galdon*

- ARQUITECTURA Y COMPROMISO SOCIAL:  
LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

*Isabel de la Vega*



**Eva Bermúdez**

*Concejal delegada de Planes de Barrios, Ayuntamiento de Terrassa*

Lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico (público-privado). Para Hebermas (filósofo y teórico social alemán) la ciudad es sobre todo el espacio público donde el poder se hace visible, donde la sociedad se fotografía, donde el simbolismo colectivo se materializa.

El espacio público es un lugar de expresión comunitaria, es decir, es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de expresión comunitaria, que va más allá de la oposición público-privado. Lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico. El espacio público supone el uso social. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad. La calidad del espacio público se puede evaluar principalmente por la intensidad, la calidad de las relaciones sociales que facilita, por la fuerza con que fomenta la mezcla de grupos y comportamientos y por la capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales.

El espacio público también es un lugar de relación, de contacto entre las personas, y que alterna su sentido funcional-instrumental con el simbólico expresivo. El entorno urbano, como espacio geográfico transformado por el ser humano, alterna permanentemente su sentido funcional-instrumental con el simbólico-expresivo (donde tiene lugar el intercambio de significados y la transmisión de información).

El espacio público urbano es el ámbito prioritario de la ciudad donde los ciudadanos, individualmente o en grupo, desarrollan sus actividades de ocio, de relación y donde se hace evidente con más claridad la pluralidad de expresiones culturales, religiosas, lingüísticas, etc.

El espacio público es el lugar de encuentro de las personas que promueve y organiza la comunicación entre gente diferente, y que permite la generación de vínculos sociales y de construcción de identidad.

## **Transformación urbanística, cambios demográficos y sociales, y procesos migratorios. Modificaciones estructurales en los espacios públicos**

La transformación urbanística de los últimos años junto con los cambios demográficos y sociales y los procesos migratorios han favorecido modificaciones estructurales en los espacios públicos. Hoy una gran diversidad de personas conviven en una misma comunidad de vecinos y vecinas con costumbres y maneras de vivir diferentes lo que puede hacer que ocasionalmente se puedan generar incompatibilidades o situaciones de conflicto en la convivencia vecinal.

Por ejemplo, para los jóvenes de contextos más conflictivos, el espacio es el territorio de referencia, el conjunto de lugares que constituyen el ámbito vital. La microciudad pasa a ser un fuerte dispositivo generador de identidad, ya que ellos se definen en relación y oposición con otros grupos y zonas de la ciudad sobre la base del lugar de origen, en particular el barrio o la calle al que pertenecen.

Para las personas mayores, la participación en la vida del barrio, las entidades o los centros favorece la posibilidad de reunirse y hablar. Por ello, la convivencia está limitada y los espacios públicos son menos compartidos en aquellos lugares donde el espacio público carece de una adecuada oferta de socialización.

Un conflicto de convivencia se puede producir por un diferente uso de un determinado espacio público; por ejemplo, el ocio y la residencia contraponen a los diferentes actores del espacio, algunos residentes y otros usuarios en tránsito.

Otro conflicto de convivencia puede producirse por patrones culturales diferentes, que, ante un mismo tipo de uso del espacio público (residencia, por ejemplo), genera tensiones en el orden social del espacio. Esta situación se puede producir entre diferentes generaciones o entre habitantes de origen distinto que cohabitan en un mismo barrio.

El espacio público es donde la convivencia adquiere su máxima expresión y, por lo tanto, donde se manifiesta de forma más patente el conflicto y la diferencia. La convivencia es un escenario complejo donde las interacciones sociales y la expresión de los diferentes intereses de las personas y grupos que están presentes establecen, construyen, modelan y transforman la identidad ciudadana. La diversidad hace posible el intercambio y tiene como condición que haya un mínimo de pautas comunes que hagan posible la convivencia.

Mientras los ciudadanos tienen la responsabilidad de “convivir”, las administraciones tienen la responsabilidad de velar por un espacio público seguro y ubicado en el marco jurídico de derechos y deberes. Lo que debe igualar a todos los ciudadanos es la ley. Instaurar valores de convivencia significa ejercitar derechos y deberes. Aunque en los espacios públicos hay que garantizar el desarrollo de actividades de ocio y recreo, ello no quita que este ejercicio de actividades encuentre su límite en el derecho a la dignidad de las personas, el derecho de disfrutar de un espacio común de calidad y el derecho al descanso.

## La experiencia de Terrassa en relación con la convivencia y la cohesión social en el espacio público

La Ley de Barrios, impulsada por la Generalitat de Catalunya y aprobada por el Parlamento en mayo de 2004, pone al alcance de la administración local una herramienta que permite iniciar una intervención directa en los espacios públicos coordinando los aspectos socioeconómicos y urbanísticos. La Generalitat financia el 50% de las actuaciones y el Ayuntamiento el 50% restante.

La Ley de Barrios ha sido una buena oportunidad para trabajar por la cohesión social en el espacio público. Ha permitido impulsar en Terrassa un proyecto de intervención integral durante los años 2004-2008 en el distrito II, e iniciar otro Plan de Intervención Integral en el barrio de La Maurina durante el periodo 2009-2012, así como continuar la intervención integral en el distrito II mediante el proyecto que la Generalitat llama "el Contrato Programa".

La ley pone al alcance de la administración local una herramienta que permite iniciar una transformación en las ciudades, con una intervención directa en los espacios públicos ligada a los aspectos socioeconómicos y urbanísticos.

Los problemas que brindan la posibilidad a un barrio de ser elegible para un proyecto integral de la Ley de Barrios son los siguientes:

- Problemas urbanísticos: degradación de las viviendas, déficit de equipamiento, insuficiencia de urbanización.
- Problemas demográficos: envejecimiento de los residentes, pérdida excesiva de población o crecimiento rápido de población.
- Problemas económicos: desempleo, falta de actividad económica, escasez de servicios.
- Problemas sociales: déficits sociales y económicos.

Los proyectos deben contener medidas urbanísticas, sociales y económicas que se relacionen con algunos de los siguientes campos:

- Mejora del espacio público y espacios verdes.
- Equipamiento y rehabilitación de elementos comunes de los edificios.
- Provisión de equipamientos para el uso colectivo.
- Incorporación de las TIC en los edificios.
- Fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.
- Equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos.
- Programas para la mejora social, económica y urbanística.
- Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

### Principales iniciativas del Plan de Barrios Distrito II

Este Plan cuenta con importantes iniciativas como la urbanización de la calle principal del distrito II, la avenida Barcelona o de calles centrales como Santo Tomás, Salamanca o Zaragoza. También se construyó un puente que une el barrio de Ca n'Anglada con los que están al otro lado de la riera de les Arenes y se adecuaron los existentes. Se dispusieron

plazas y espacios públicos en el barrio de Ca n'Anglada y Vilardell. En Vilardell, por ejemplo, los espacios públicos de paseo y de descanso estaban junto a los espacios para picnic. Con la remodelación, se concentró la zona de picnic en el sur del pinar.

Las iniciativas socioeconómicas han consistido en programas para la gente mayor, cultura, juventud, participación ciudadana, comercio, deportes, etc.; en definitiva, aquellos que han facilitado la convivencia. La cohesión social también requiere cohesionar el núcleo molecular de la convivencia comunitaria: la comunidad de vecinos. En la actuación coordinada con todos los agentes y actores implicados mediante el Plan de Barrios, nos encontramos con el trabajo que hacen los diferentes técnicos municipales que hay en el territorio –trabajadoras sociales, policías de barrio, educadores– y mediante un convenio con la Cruz Roja, desplegamos un “operativo” de trabajadores que hablan cuatro idiomas –catalán, español, árabe y francés. Estos se identifican como trabajadores de la Cruz Roja e intervienen en las calles, en los espacios públicos y privados, tanto de personas autóctonas como de las recién llegadas. Estas intervenciones van desde el uso respetable de las aceras, no aglomerarse ante un portal, no utilizar las fuentes para ducharse, hasta la participación en la comunidad de vecinos con todo lo que ello conlleva (pago de cuotas, participación en las reuniones, mantenimiento de los espacios comunes de la comunidad, etc.). Se reparte la guía de la buena convivencia en todas las viviendas del barrio de Ca n'Anglada con una entrevista breve de diez minutos.

El Contrato Programa Distrito II consiste en actuaciones y en el impulso de una mesa técnica transversal coordinada desde el distrito que tiene como objetivo poner en conocimiento común y coordinar todos los recursos (no sólo municipales) que operan en el territorio y articular acciones que prevengan y den respuesta a los conflictos.

## **Plan Barrio Maurina**

La estrategia que propone el proyecto de intervención integral del Plan Barrio Maurina se estructura de la siguiente manera:

1. Introducir un elemento que atraiga la actividad y la gente y que garantice el reequilibrio entre el núcleo norte y el resto del barrio. El conjunto de acciones propuestas se dirigen a convertir la plaza de la Maurina en el nuevo centro de la vida social del barrio. Una actuación urbanística global ubica estratégicamente un nuevo equipamiento en el desnivel de la plaza. Con esta decisión se consigue dotar al barrio de un espacio urbano de calidad. El nuevo centro dará cobertura a las necesidades de los colectivos que más lo requieren: jóvenes, gente mayor, mujeres y recién llegados. El nuevo equipamiento responde a las demandas físicas y espaciales necesarias para desarrollar los diferentes programas de atención.
2. Mejorar la red de espacios públicos como un catalizador de la regeneración de todos los demás procesos. Las propuestas para la urbanización responden siempre al objetivo global de producir una mejora significativa de la calidad urbana, que se equipare y conecte con el resto de la ciudad. La reurbanización de todas estas calles, además de optimizar sus secciones, usos y mobiliario, debe permitir mejorar la circulación, la movilidad y la accesibilidad desde un punto de vista amplio.

3. Establecer el escenario adecuado para el desarrollo de mejoras en la realidad social y económica del barrio. El proyecto hace hincapié en la regeneración del tejido social del barrio, de manera que la mayoría de las actuaciones se orientan a lograr este objetivo. Las actuaciones propuestas van dirigidas a invertir las dinámicas en las piezas clave de este motor de transformación: la promoción económica, la cohesión y la promoción social (sobre todo entre jóvenes, personas recién llegadas y gente mayor), y la participación y convivencia ciudadana, generando espacios de convivencia y de intercambio intergeneracional e intercultural. El proyecto aporta los recursos necesarios para apoyar las iniciativas existentes, que trabajan en la prevención de la exclusión social.

Para avanzar en la mejora de espacios públicos de calidad es fundamental:

- Reconocer que estos son el producto de las personas y del uso que éstas le dan al espacio, lo que influye de manera positiva o negativa.
- Potenciar el trabajo en red.
- Potenciar la participación ciudadana.
- Potenciar la calidad del espacio: materiales, buena iluminación, limpieza, seguridad, etc.

## Conclusión

Partiendo de la experiencia de Terrassa, pensamos que para avanzar en la mejora de un espacio público de calidad es fundamental reconocer que este espacio es producto de las personas y del uso que éstas le dan; este hecho provoca un impacto positivo o negativo. Los gobiernos locales, con los recursos que tenemos a nuestro alcance y con los agentes que intervienen en estos espacios públicos –usuarios, trabajadores municipales, entidades etc.– somos los encargados de coordinar esta mejora, aceptando que los actores son clave y que sólo el trabajo conjunto permite construir, recuperar y profundizar en los espacios comunitarios. Se debe fomentar, por lo tanto, la participación ciudadana y el trabajo en red. Es necesario que el espacio público tenga algunas cualidades formales, como la continuidad del diseño urbano, y la facultad ordenadora de este diseño, la generosidad de las formas, de la imagen y de los materiales. Sin embargo, estos deben tener adaptabilidad a usos diversos a través del tiempo.

Para finalizar, quisiera señalar que en el libro *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, publicado por la Diputación de Barcelona, la ciudad es urbe (concentración de población) y civitas (cultura, comunidad, cohesión). Pero también es polis, un lugar de poder, de la política como organización y representación de la sociedad, donde se expresan los grupos de poder, los dominados, los que están en riesgo de exclusión social, etc. Y los conflictos. El espacio público, como dice Pietro Barcellona, es también el espacio donde la sociedad, desigual y contradictoria, puede expresar sus conflictos y la expresión del conflicto permite sentirse ciudadano. Finalmente, tal como dijo el antropólogo francés Marc Augé, “si un sitio no se puede definir como lugar de identidad, relacional, histórico, un espacio que no se puede definir ni como lugar de identidad, ni como relacional, ni como histórico, definirá un no-lugar”.





### Gemma Galdon Clavell

*Investigadora IGOP, Universitat Autònoma de Barcelona*

“The city is man’s most consistent and, on the whole, his most successful attempt to remake the world he lives in, more after his heart’s desire. The city is the world which man created; it is the world in which he is therefore condemned to live. Thus indirectly, without a clear sense of the nature of his task, in remaking the city, man has remade himself”.

Robert Park, 1967

“The most well-intended theory of tolerance can turn over and degenerate into the defense of crude intolerance”.

Paetzold, 2008

Las ciudades son espacios cada vez más disputados, tanto física como ideológicamente. La creciente diversidad de los colectivos que las habitan, los diferentes usos de los espacios públicos que contienen la extensión urbana horizontal por la que las ciudades crecen a costa de ocupar las periferias, así como las nuevas formas de generar recursos a partir del fenómeno urbano y de las emergencias securitarias impuestas por el contexto geopolítico global están cambiando tanto la condición urbana como los retos que ésta plantea en relación con las políticas públicas, la inclusión social y la construcción de sociedades democráticas (Davis 2003; Harvey 2001, 2007; Smith 1996).

El reconocimiento de todas las variables que intervienen en la articulación de la experiencia urbana nos aleja forzosamente de una visión de la ciudad como una sucesión de huecos y volúmenes, como un escenario neutro, como objeto definido, y nos obliga a explorar el entorno como producto de las relaciones sociales que toman forma y se interrelacionan entre ellas y con procesos *supraurbanos*. Si todas las opciones urbanas de las ciudades, desde el ágora griega y el foro romano hasta los bulevares de Haussmann y las manzanas de casas del Plan Cerdà, han encontrado en su plasmación física un reflejo de las sociedades que las han hecho posibles, se nos hace absolutamente imprescindible descubrir y exponer de qué sociedades e imaginarios colectivos nos hablan las ciudades que estamos construyendo

en el punto de encuentro de todos los procesos que mencionábamos en el párrafo anterior. Nada urbano es casual ni gratuito.

Afortunadamente, esta comprensión compleja de la ciudad y la condición urbana es hoy un lugar común que ha conseguido motivar las plumas no sólo de sociólogos y urbanistas, sino también de escritores y poetas, de Balzac a García Lorca, que han profundizado en la *malaise* urbana y han intentado exponer todo aquello que se esconde detrás de los aspectos formales de la ciudad construida.

En la mayoría de estos relatos aparece siempre, de una manera u otra, la preocupación por la seguridad, cómo la ciudad negocia su propia identidad en la interacción en calles y plazas y construye un imaginario colectivo (más o menos compartido) en oposición a un *otro* que a veces es una amenaza lejana y otras veces es el vecino. Sin embargo, la exploración del binomio ciudad-seguridad a menudo se ha articulado tímidamente como subproducto de otros tipos de procesos (la privatización del espacio público, la mercantilización de las ciudades, las presiones vinculadas a la necesidad de competir y atraer inversión en un contexto global, etc.) o se ha limitado a explorar sólo las cuestiones formales (cómo las ciudades se han dotado de mecanismos defensivos, desde las murallas a las rejas de los barrios cerrados, pasando por las grandes avenidas de fácil entrada para los ejércitos).

Es la mirada que entiende la seguridad como un elemento más, o que limita la sed de seguridad de las sociedades posfeudales a los elementos constructivos, pero que ignora u olvida el papel fundamental que el miedo (y la lucha para prometer su erradicación) ha tenido en el diseño y construcción de las ciudades occidentales. Es evidente que cuando Hausmann reconstruye París durante la segunda mitad del siglo XIX, planifica avenidas que acaban con la trama urbana que había permitido las barricadas de 1848, 1871 y 1879 y estructura una ciudad radial que comunica las principales estaciones de tren para facilitar el despliegue militar; la motivación es eminentemente securitaria. Pero la pulsión *securitaria* extiende sus tentáculos más allá de las intervenciones abiertamente represivas. Las plusvalías generadas con la expulsión de la clase obrera de la zona centro y oeste de la ciudad o la creación de un ocio articulado en torno al consumo y la ostentación al espacio público, ¿no forman parte también de un peligroso proyecto de exclusión del *otro*? La voluntad de hacer accesible el centro de la ciudad a una pujante burguesía comercial, garantizándole la “limpieza” de esta zona y atribuyendo “higiene” a las formas de vida y ocio no populares, ¿no forma parte también de esta voluntad de proporcionar seguridad a través de la homogeneidad social y la eliminación “visual” de las víctimas de la industrialización?

El espejo que Napoleón III encarga a Hausmann refleja una nueva sociedad, aquella que después de un día idílico de paseo el enamorado Beaudelaire descubre en los ojos de la enamorada y le llevan a “odiarla”:

“Je tournais mes regards vers les vôtres, cher amour, pour y lire ma pensée; je plongeais dans vos yeux si beaux et si bizarrement doux, dans vos yeux verts, habités par le Caprice et inspirés par la Lune, quand vous me dites : ‘Ces gens-là me sont insupportables avec leurs yeux ouverts comme des portes cochères! Ne pourriez-vous pas prier le maître du café de les éloigner d’ici?’”<sup>1</sup>.

1. Beaudelaire, C. “Les yeux des pauvres”. *Le Paris Spleen*. París: Le Livre de Poche, 2003 (edición original de 1864).

La seguridad de la ciudad moderna nos aparece, entonces, definida como la expresión de este *miedo al otro* y de una demanda de *certeza* y *homogeneidad* que presume un sentido de *propiedad* sobre el espacio público urbano y que guía *toda* idea de ciudad.

## Ciudades asustadas

Esta vinculación entre seguridad y ciudad que se hace tan evidente en las reformas urbanísticas de finales del siglo XIX y principios del XX en toda Europa es desde entonces una constante que ha ido definiendo las formas de construir, extender y regenerar ciudades y *ciudadanías*. Los cambios sociales, las nuevas tendencias en urbanismo y arquitectura, las nuevas capacidades técnicas y de transporte, el desarrollo (y creciente derrota) de modelos políticos democráticos basados en el bienestar colectivo y una larga serie de factores han ido matizando, cambiando o alterando esta vinculación, pero no han roto nunca la relación entre la intervención urbana, el modelo de sociedad que se refleja en ella y los límites en la condición de ciudadano de pleno derecho.

En el siglo XXI, los factores que dan un carácter específico a esta vinculación tienen relación, sobre todo, con tres procesos:

- Por un lado, los atentados de las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, seguidos de otras grandes catástrofes terroristas y de la aparición de una amenaza global, que provocan un estado de emergencia mundial al cual las ciudades reaccionan fortificándose (Weizman 2007; Graham 2010) y explicitando la apuesta por el miedo como pilar de las políticas públicas urbanas.
- Por el otro, la llegada más o menos intensa de personas de países del sur global a las metrópolis del norte, debido a la creciente movilidad de personas a escala global, que se utiliza como cabeza de turco por parte de opciones políticas de extrema derecha y obtiene buenos réditos electorales, principalmente en momentos de crisis económica.
- Y, finalmente, la aparición de la ciudad como espacio de inversión (Sassen, 2001; Raco, 2007) que debe competir en "imagen" y ventajas fiscales con toda una red de *ciudades globales*, ofreciendo una calidad de vida a la "clase creativa" (Florida, 2003) basada en la promesa de seguridad y eliminación de la cotidianidad del centro urbano de las externalidades provocadas por el aumento exponencial de las desigualdades durante los últimos 30 años.

La fotografía de la ciudad del siglo XXI es la de una ciudad/ciudadanía asustada, que se siente víctima de procesos globales que no puede controlar y de procesos sociales cercanos que se identifican con la pérdida general de referentes (Kessler, 2009), pero a la cual no se le permite explorar ni abordar las raíces de estos procesos sociales porque ello rompería el espejismo de tranquilidad y *normalidad* imprescindible para entrar en la carrera global de la competitividad.

"Controles espaciales y controles situacionales, controles manageriales, controles sistémicos, controles sociales, observamos ahora la imposición de regímenes de regulación, inspección y control más severos y, simultáneamente, nuestra cultura cívica se vuelve cada vez menos tolerante e inclusiva, cada vez menos capaz de tener confianza (...) el control está

ahora recobrando su importancia en todas las áreas de la vida social, con la particular y sorprendente excepción de la economía, de cuyo dominio desregulado emergen habitualmente la mayor parte de los riesgos contemporáneos”<sup>2</sup>.

Ante la presencia y visibilidad de las consecuencias de un sistema económico basado en la explotación y la desigualdad, las actitudes “revanchistas” se generalizan (Smith, 1996). De la misma manera que la enamorada de Beudelaire quería “alejarse” a los pobres de “su” espacio, nuestras sociedades buscan “respuestas epidérmicas” que simplifican “la complejidad de los problemas que se pretenden resolver” y recurren a la identificación pobreza-inmigración-criminalidad para ofrecer, posteriormente, la seguridad de la mano dura y la tolerancia cero<sup>3</sup>.

## El civismo como política de seguridad

El proceso de articulación de la relación pobreza-inmigración-criminalidad y del revanchismo como respuesta a las presiones globales y a la voluntad de transmitir mano dura contra el desorden a menudo es sutil y se envuelve con la retórica de la inclusión, la participación y la necesidad de crear nuevos consensos sociales. De la misma manera que la demolición de los barrios que habían actuado como crisol de las revueltas obreras en el siglo XIX se empañaban de “higienismo” y progreso, la definición de algunas políticas de seguridad ciudadana actuales se empañan de civismo y convivencia.

La mirada atenta a las prácticas actuales en seguridad ciudadana revela una imagen compleja en la cual todas estas tensiones y procesos que hace tiempo que confluyen en la gestión del espacio urbano se han ido cristalizando durante los últimos años en iniciativas que podríamos definir como *políticas de supervisión y control de comportamientos*, vinculadas de manera más o menos explícita a la agenda securitaria.

La idea de que la intervención en los comportamientos incívicos o antisociales es clave para combatir la criminalidad no es nueva. En 1996, George L. Kelling y Catherine Coles publicaron una investigación titulada *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*, en la que denunciaban la poca atención prestada a los pequeños incidentes vandálicos y a los comportamientos incívicos por parte de las políticas públicas de seguridad y los cuerpos policiales. Su argumento era que un entorno deteriorado por comportamientos antisociales (grafitis, suciedad, trastos abandonados o ventanas rotas, que dio lugar al título al libro) se convierte rápidamente en un nido de delincuencia, ya que la no intervención del Estado para reparar los desperfectos transmite la imagen de un espacio de impunidad. En palabras de los autores:

“At the community level, disorder and crime are usually inextricably linked, in a kind of developmental sequence. Social psychologists and police officers tend to agree that if a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken. This is as true in nice neighborhoods

2. Garland, D. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005. P. 315

3. Subirats, J. “Políticas de final de cañería”. *El País*, 31 de diciembre de 2005.

as in rundown ones. Window-breaking does not necessarily occur on a large scale because some areas are inhabited by determined window-breakers whereas others are populated by window-lovers; rather, one unrepaired broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing" (Wilson y Kelling, 1982: 2).

La teoría de las ventanas rotas ha generado un importante debate académico aún vigente. Sin entrar, sin embargo, a valorar la contribución y los datos de Kelling y Coles, lo más destacable de su propuesta es el impacto que ha tenido en las políticas públicas de seguridad, dando cobertura académica a las políticas de tolerancia cero y al *targeting* de los comportamientos incívicos por parte de la policía.

Nos encontramos, pues, que ante la *malaise* urbana, una de las respuestas recurrentes pasa por el reatrincheramiento de una "mayoría respetable" (Cooper, 471) que interpreta ciertos usos de la ciudad y del espacio público como impropios e incívicos, generadores de inseguridad, y exige respuestas policiales. En este imaginario, los comportamientos incívicos y la delincuencia no sólo están relacionados, sino que las diferencias entre los dos serían esencialmente de escala: el incivismo como preludio/causa de la delincuencia –y, por lo tanto, la necesidad de actuar con mano dura contra estos comportamientos, y articular tanto medidas punitivas (ordenanzas) como disuasivas (videovigilancia) y de obstrucción (urbanismo preventivo).

Sin embargo, en un contexto de diversidad cultural y de simplificación de los análisis, la definición de unos usos "propios" basados en la nostalgia de un pasado homogéneo acaba situando, inevitablemente, los "nuevos" usos de los "recién llegados" (migrantes) en la sección de incívicos e impropios. Muchos autores, de hecho, han abordado anteriormente la realidad de unas ciudades contemporáneas que se construyen como espacios donde la diferencia y la diversidad no son percibidas como fuente de enriquecimiento, sino de amenaza; ciudades que promueven "en la práctica", "la exclusión de la diferencia" y la eliminación de aquellos que "practican otras formas de ser" (Flusty, 2001: 664); espacios donde "la diferencia no se celebra, sino que se segrega" (Bannister *et al.*, 1998: 27).

"Increasingly, it seems, civility is to be achieved through the exclusion of incivilities; the public realm is to be secured for the respectable through the exclusion of the unrespectable; and the city becomes increasingly hostile to difference" (Fyfe 2006: 854).

Este "impulso de exclusión" (Hubbard, 2000) relaciona directamente incivismo con inseguridad (ventanas rotas con criminalidad) y mantiene que la eliminación del campo de visión de aquellos que no pertenecen a la "mayoría respetable", que viven de formas diferentes y pretendidamente incompatibles con las formas "normales" de comportamiento, a través de la regulación de los usos de los espacios comunes, contiene la clave del fin de la *malaise* urbana.

Este relato, sin embargo, se centra nuevamente en el final de la cañería<sup>4</sup>. La perplejidad de las autoridades actuales ante la desarticulación social recuerda la de un prefecto de la policía de París, que en 1855 decía:

4. Subirats, J. "Políticas de final de cañería", *El País*, 31 de diciembre de 2005.

“Está comprobado que las circunstancias que llevan a los trabajadores a abandonar el centro de París han tenido un efecto deplorable sobre su comportamiento y moralidad. En los viejos tiempos, solían vivir en los pisos superiores de edificios donde las plantas inferiores estaban ocupadas por familias de negociantes y de personas adineradas. Entre los vecinos del edificio creció una especie de solidaridad (...). Después de haberse desplazado al norte del Canal de San Martín o incluso más allá de las murallas, los trabajadores viven ahora donde no hay familias burguesas; se ven privados de su asistencia, al mismo tiempo que se han emancipado del freno que ejercía sobre ellos tener vecinos de este tipo”.

Estas palabras ponen de relieve que la desarticulación social en el París del siglo XIX había sido fruto del “crecimiento y la transformación de la industria, del comercio y de las finanzas; la inmigración y el desplazamiento a las afueras, la desaparición de los controles del mercado de trabajo y del sistema de aprendices; la transformación del suelo y de los mercados inmobiliarios; la creciente segregación del espacio y la especialización de los barrios; la reorganización de la vivienda, de la provisión de asistencia social y educación; todos estos factores reunidos bajo el irresistible poder del cálculo monetario promovieron cambios vitales del significado y la experiencia de la comunidad” (Harvey, 2008a: 304).

La nueva sociedad que había conseguido hacerse suyo el París del siglo XIX a costa de la expulsión real y simbólica de los pobres, se lamentaba después y sancionaba sus deplorables comportamientos y moralidad una vez perdida la empatía y ayuda mutua que permitía la estructura tradicional de la ciudad.

El espejo que pone de nuevo la ciudad sobre la sociedad que le da forma no perdona, y rebela una imagen revanchista (Smith, 1996) y paternalista (Wacquant, 2009) que opta, al fin y al cabo, para culpar a unos pocos de las consecuencias de las decisiones políticas y urbanísticas de la “mayoría respetable”.

## Identidades incívicas

Las políticas de vigilancia y control de los comportamientos aparecen en este contexto como una nueva pseudocategoría del delito que define actos que no son sancionables desde el punto de vista del derecho penal, de manera que no responden a normas jurídicas, sino a normas sociales de grupos más o menos representativos que determinan elevar el grado de gravedad de ciertas actitudes consideradas inaceptables o inapropiadas y exigir su eliminación.

El problema es que determinar que ciertas actividades son “inaceptables” tiene consecuencias innegables sobre la identidad de aquellos que las practican. Y, como dice Cooper:

“This is not only because the exclusion or targeting of particular uses affects specific groupings, but also because policy-makers and users of neighborhood space see certain groups –working class youngsters, ‘winos, addicts and squeegee merchants- as condensing undesired practices. Within the spatial imaginary, they

stand in for the activities with which they are associated and thus themselves become nuisances, categories of people whose very presence obstructs, 'disturbs', or endangers the proper working of public space" (Cooper 1998b: 472).

En este contexto, a menudo es difícil saber cuál es el verdadero problema: ¿los comportamientos considerados incívicos o la mera presencia de sus presuntos autores sobre el espacio público? Como dice Vulbeau (2008), la lógica del civismo parece ser "quien roba un huevo roba un huevo", incluso cuando nadie ha robado ningún huevo. "Es la cultura de la prevención, de: 'y si...'. La idea del civismo se alimenta de la creencia en la existencia de grupos identitarios potencialmente delincuentes."

En las ciudades de nuestro entorno, estos grupos identitarios se perfilan cada vez más en torno a tres grandes ejes: víctimas de la desigualdad, jóvenes y migrantes. En el Reino Unido, por ejemplo, la agenda política laborista *Respect* y las órdenes contra los comportamientos antisociales (ASBO en inglés) incluyen el derecho de la policía a ordenar dispersarse a cualquier grupo de más de dos personas mayores de seis años y a custodiar hasta su casa a cualquier menor de 16 años<sup>5</sup>. En Key West, en Estados Unidos, la policía de proximidad tiene como objetivo eliminar de las zonas turísticas a los vagabundos, "people who are out on the streets, disrupting the quality of life or experience for visitors, residents or businesses", independientemente de que estén llevando a cabo actos molestos<sup>6</sup>. Y en nuestra casa, las Ordenanzas de Civismo sancionan un uso intensivo del espacio público que se atribuye a personas de diferentes "culturas" con diferentes "valores"<sup>7</sup>; mientras, en los polideportivos municipales, espacios de uso mayoritariamente joven, la utilización de la videovigilancia se generaliza.

Estos colectivos ven de manera creciente cómo la mirada asustada, desconfiada y expectante de quien se siente ciudadano "honorable" (y por lo tanto, de pleno derecho) y de unas políticas públicas que pretenden prevenir el delito a partir de la vigilancia de los comportamientos, les cae encima como una losa —una losa que no sólo elimina derechos como la presunción de inocencia, sino que articula exclusiones no formales que pueden llegar a invalidar los procesos formales de consecución del estatus de ciudadano.

¿Qué sentido tiene acceder a la ciudadanía formal para salir después a la calle y ver tu identidad construida en términos permanentemente negativos y de sospecha? ¿De qué sirve avanzar en la cobertura legal de los derechos de todas las personas que comparten un mismo espacio si después la sociología de este espacio articula una exclusión y un rechazo constante? ¿Es descabellado pensar que la legitimación de la mirada desconfiada hacia el otro a través del refuerzo de la capacidad sancionadora del Estado ante las actitudes molestas y la intervención de la policía en las relaciones entre extraños (¡pero vecinos!) puede estar desarticulando en el espacio público urbano las victorias conseguidas en términos del reconocimiento legal de todas las personas?

La facilidad con la que podemos hacer analogías entre los discursos actuales de criminalidad, incivismo y orden, por una parte, y la visión idealizada de la ciudad cívica, por otra, y los procesos de finales del siglo XIX hace evidente que el espacio público urbano ha sido siempre un

5. Parlamento del Reino Unido (2003) "Anti-Social Behaviour Act".

6. "At Key West Beach, wondering who's a vagrant". *The New York Times*, 30 de marzo de 2010.

7. Ayuntamiento de Barcelona (2005) "Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en la ciudad de Barcelona".

espacio controlado y regulado, pero seguramente ni las herramientas de control y estigmatización, ni los canales de transmisión de las ansiedades sociales nunca habían sido tan desarrollados.

## Ciudades vigiladas

En el año 2006, el Ayuntamiento de Masquefa, una población de casi 8.000 habitantes de la comarca de la Anoia, solicitó permiso para instalar un sistema de videovigilancia que cubriese un total de 210.000 metros cuadrados y permitiese el control e identificación de todas las personas que entran y salen del municipio. La solicitud no iba acompañada de datos de criminalidad en el municipio, ni justificaba la necesidad del sistema basándose en la inseguridad existente<sup>8</sup>.

Esta voluntad de control, desvinculada de los riesgos reales y las inseguridades cuantificadas, es cada vez más frecuente, y hoy existen tecnologías que permiten convertir esta voluntad en una posibilidad real: desde las cámaras de videovigilancia en el espacio público hasta la grabación de los datos generados al entrar o salir de edificios públicos o establecimientos comerciales, pasando por el seguimiento de la utilización de las redes de telefonía móvil. El escenario distópico de *Blade Runner* o *Minority Report* parece cada vez menos una fantasía futurista.

Sin embargo, aquello que la fantasía del control total esconde es su precio: el coste de la vigilancia no es sólo económico (que también lo es), sino que suma ceros mediante la eliminación de derechos (a la intimidad y a la propia imagen) y de la construcción de una categoría de "males usuarios" (casi siempre, como decíamos, víctimas de la desigualdad, jóvenes y migrantes) que reafirma el poder de unos sobre la definición de las normas sociales de utilización del espacio público.

La trampa de la ilusión del control, además, es que, en última instancia, la segregación, estigmatización y exclusión de colectivos enteros de los espacios comunes según su potencial disruptivo a los ojos de la "mayoría respetable" genera conflicto. La deriva securitaria en las ciudades ha generado una verdadera "carrera armamentística" (Flusty, 1994), en que las autoridades locales compiten para adoptar en calles, plazas, edificios y servicios públicos la última innovación militar, contribuyendo así a desarticular los vínculos de confianza, la capacidad de "sentirnos seguros entre la multitud" y que la expresión del conflicto cotidiano permita generar espacios de empatía y de regulación informal de los usos de los espacios comunes.

El énfasis en el civismo explícita, en realidad, la *renuncia al civismo* y la apuesta por el control y la desconfianza. ¿Cómo se puede exigir a la ciudadanía una actitud abierta y confiada hacia el otro cuando la ciudadanía misma es sometida a la mirada preventiva de la cámara de seguridad?

Como explicita David Harvey al citar al prefecto de París, la tendencia a girar la cabeza ante los fenómenos que contribuyen a la desarticulación y la ansiedad social y después alarmarse ante sus consecuencias y mirar con reprobación a aquellos a quien no se ha dado la oportunidad de "pertenecer" no es en ningún caso un fenómeno nuevo. Como tampoco

8. Memoria de la Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia, 2003.



lo es la regulación del espacio público. Ni la utilización del miedo y de las peores pasiones públicas para obtener réditos electorales. Lo que tal vez sí que es nuevo, sin embargo, es nuestro “caminar sonámbulo”<sup>9</sup> hacia sociedades cada vez más desiguales, menos garantistas y permanentemente controladas.

## La economía política del miedo

La vinculación entre seguridad y ciudad esconde un invitado de piedra al cual apuntábamos brevemente anteriormente. La negociación de la seguridad ciudadana se presenta a menudo como un acuerdo entre ciudadanos y poderes públicos, entre el Estado y la sociedad civil. Una especie de “contrato social”.

Esta lectura olvida, sin embargo, el papel de la ciudad en el sistema económico actual. Las ciudades de hoy representan un papel clave en la creación de la infraestructura material para la producción, la circulación, el intercambio y el consumo de mercancías. Son, pues, pulsos económicos de primer orden en un sistema global que busca espacios de maximización de la inversión, y las presiones sobre las ciudades para competir en este entorno, ofreciendo entornos *business friendly*, son enormes (Sassen, 2001; Florida, 2003). En este sentido, las presiones económicas globales tienen una función importantísima en la reproducción del discurso vinculado a la seguridad de la exclusión, a la fabricación de ciudades-postal pretendidamente libres de conflicto y a la carrera para generar beneficios a partir de la experiencia urbana.

La exigencia de *amabilidad* ante el capital no sólo toma forma en la demanda de rebajas en las cargas impositivas, de recalificaciones urbanas y de adaptación de las infraestructuras, sino también en la solicitud de espacios urbanos “sanitizados”, uniformados y libres de riesgos, y atractivos para los que pueden consumir (Sorkin, 1992). Exigir la exclusión de los núcleos comerciales de todos aquellos que no participan o no pueden participar en la orgía consumista basándose en el hecho de que su presencia reduce rentabilidades, sería un discurso mucho menos aceptable que plantear que ciertos elementos suponen una amenaza a la seguridad colectiva. La movilización del miedo es, pues, esencial.

Sin embargo, la ciudad asustada no es sólo más rentable por su exigencia de entornos orientados al consumo, sino también por la demanda que genera de artilugios securitarios. Antes mencionaba la “carrera armamentística” que lleva a las ciudades a querer adquirir las últimas novedades en control de la movilidad y del espacio público (videovigilancia, escáneres corporales, aparatos de lectura del iris, mecanismos de seguimiento de la utilización de los transportes públicos, etc.), a la que es necesario sumar la demanda privada que genera el *miedo al otro*: vallas, alarmas, cámaras de circuito cerrado en las escaleras de vecinos y en los comercios, personal de seguridad, puertas y coches blindados, y un largo etcétera.

La seguridad es indudablemente una industria que no sólo consume grandes trozos del pastel de la inversión pública, sino que genera un consumo privado altamente irracional y fácilmente movilizable.

9. “Britain ‘sleepwalking into surveillance society’ as personal data is passed around”. *Mail Online*, 7 de agosto de 2007.

## Hacia la ciudad abierta

Todos queremos vivir en ciudades seguras. Todos deberíamos tener derecho a vivir en ciudades seguras.

Sin embargo, la seguridad urbana del siglo XXI se está articulando en torno a la exclusión, la eliminación de la diferencia y la culpabilización de las víctimas de las desigualdades. A pesar de la retórica de inclusión y participación, lo que determina la naturaleza y el contenido de las medidas que se supone que tienen que luchar contra la delincuencia no son los debates sobre la profundización de la democracia o los orígenes de las ansiedades y miedos sociales, sino los conflictos por el uso y la apropiación del espacio público, la defensa de los intereses económicos y financieros vinculados a la actividad comercial y turística de la ciudad y a la industria del miedo, la preservación de los valores simbólicos asociados a la imagen de los centros históricos y la consolidación del poder político de turno. La seguridad de las personas queda relegada, pues, a un segundo plano, pese a justificar la acción de los poderes públicos y el diseño de las políticas públicas en esta materia.

Lo más alarmante de esta deriva es que los datos confirman que durante los últimos años hemos ido apagando el fuego con gasolina: la ansiedad social y el miedo y el recelo ante el otro aumentan continuamente, alimentan opciones políticas de extrema derecha y articulan una sociabilidad en el espacio público basada en la desconfianza, el paternalismo, la superioridad moral y la falta de respeto. Un entorno legal garantista que nos ha permitido incluir formalmente un buen número de personas recién llegadas en los últimos años, fruto de la movilidad global, ha dejado de tener sentido como vía de integración en el momento en que todo aquello de fuera ha sido etiquetado como impropio y antisocial, construyendo identidades incívicas que estigmatizan y criminalizan sectores ya débiles bajo el punto de vista de la influencia social. La aprobación pública de la pasión de control ha bendecido la desconfianza y el juicio preventivo ante el diferente y/o recién llegado, y la apuesta por la seguridad y la mano dura ante el crecimiento de la extrema derecha ha legitimado discursos y prácticas que, hasta hace poco, resultaban escandalosas, como la posibilidad de excluir del padrón (y de los servicios públicos) a las personas sin papeles.

¿Está condenada la ciudad contemporánea? A pesar de que muchos observadores de la realidad urbana parecen haber tirado la toalla (Davis, 1991), también existen otros que han planteado posibles vías de superación de la espiral de exclusión, miedo y políticas contraproducentes.

Richard Sennett, por ejemplo, bebiendo de Jane Jacobs, defiende la renuncia a gestionar la sociabilidad en el espacio público, la promoción (o la no *despromoción*) del "encuentro inesperado, el descubrimiento casual, la innovación" y la defensa de "la complejidad, la diversidad y la disonancia". La ciudad abierta es, para él, la ciudad democrática, pero no en un sentido legal, sino físico, articulada en torno a la idea de ciudadanía y participación; la ciudad que construye "pasillos" entre el interior y el exterior, ellos y nosotros, y que reclama el espacio público como un espacio político (Sennett 1977, 2006).

Ash Amin (2010), por su parte, apuesta para profundizar en la comprensión de la nueva realidad global renunciando a la ciudad como un

espacio con límites definidos y habitantes estables, y reconociendo que compartir circunstancialmente un espacio no tiene que generar necesariamente sentimientos de *togetherness*. La solución se encuentra en la capacidad de crear entornos urbanos que favorezcan la aparición de una “ética del cuidado”, la preocupación por el otro, que permita la reproducción cotidiana de los *afectos* urbanos.

Si nos fijamos en la sociabilidad que aparece en casos de catástrofes, festivales o retrasos de trenes, Davina Cooper (1998b) plantea la posibilidad de apostar por espacios capaces de generar experiencias puntuales que “unan”, entendiendo que a menudo este tipo de acontecimientos se constituyen en contra de las prácticas oficiales, creando sentimientos de comunidad precisamente a partir del desafío público de lo establecido.

Este mismo desafío público es lo que defiende David Harvey a *The Right to the City* (2008b), al plantear la necesidad de recuperar el “derecho a la ciudad”, actualmente en manos de intereses privados o semiprivados que se embolsan la plusvalía generada por el proceso de urbanización. Un derecho a la ciudad que va más allá de la libertad individual de acceder a los recursos urbanos y que implica el derecho a *cambiar* la ciudad, recuperándola de los intereses privados y poniéndola al servicio de aquellos para quien la sociabilidad es una forma de vida y no una oportunidad de negocio.

Más allá de las propuestas concretas, el debate sobre cómo hacer sitio a una verdadera coproducción del espacio público urbano, superando el determinismo urbanístico y las visiones idealizadas de un espacio público libre de conflicto y exclusiones, continúa abierto y poco explorado.

Un buen punto de partida sería, quizás, el reconocimiento de la tensión entre el orden y el conflicto como la normalidad de la ciudad viva, y la inseguridad como el producto de una incertidumbre inevitable en las sociedades democráticas y seculares. No buscar, por lo tanto, mecanismos que, de arriba abajo, pretendan (aunque sea con la mejor de las intenciones) *pacificar* la interacción humana, porque, como plantea Claude Lefort, “cuando el conflicto entre los individuos y los grupos desespera; cuando el poder parece decaer al plano de lo real y aparece como algo particular al servicio de los intereses y apetitos de vulgares ambiciosos, dicho brevemente, (...) entonces se desarrolla el fantasma del pueblo uno, la búsqueda de una identidad sustancial, de un cuerpo social soldado a su cabeza, de un poder encarnador, de un Estado libre de división” (Lefort, 1986: 29-30).

La visibilización de la pulsión securitaria de la ciudad contemporánea, de los procesos que están comportando una creciente estigmatización de ciertos colectivos, contribuyendo así a la desarticulación social, y el reconocimiento de las consecuencias a largo plazo de apuestas populistas y excluyentes que se plasman en la gestión del espacio público y el planeamiento urbano, así como el análisis del grado de contribución a estos procesos de políticas públicas teóricamente diseñadas para luchar en contra de ello, es imprescindible para comenzar a desmontar el andamio que legitima los discursos xenófobos y avanzar hacia la construcción de sociedades (y ciudades) maduras, responsables, participativas y políticas.

## Referencias bibliográficas

AMIN, A. "Cities and the Ethic of Care for the Stranger". Joseph Rowntree Foundation/University of York anual lecture (2010).

AMSTER, R. *Street People and the Contested realms of Public Space*. Nueva York: LFB Scholarly Publishing, 2004.

BANNISTER et al. "Closed circuit television and the city". En: Norris, C. et al. (eds.) *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. Aldershot: Ashgate, 1998.

BANNISTER, J.; FYFE, N. y KEARNS, A. "Respectable or Respectful? (In) civility and the City". *Urban Studies*. No. 43 (5-6) (2006). P. 919-937.

BAUMAN, Z. *Postmodernity and its Discontents*. Cambridge: Polity Press, 1997.

BLANCO, I. *Governance urbana i polítiques d'inclusió socio-espacial*. UAB: Dissertation, 2004.

COLEMAN, R. *Reclaimin the Streets. Surveillance, Social Control and the City*. Devon: Willan Publishing, 2004.

COOPER, D. *Governing Out of Order: Space, Law and the Politics of Belonging*. Londres: Rovers Oram, 1998a.

– "Regard between Strangers: Diversity, Equality and the Reconstruction of Public Space". *Critical Social Policy*. No. 18 (1998b). P. 465-492.

CRAWFORD, A. "Fixing Broken Promises? Neighbourhood Wardens and Social Capital". *Urban Studies*. No. 43 (2006). P. 957-976.

DAVIS, M. *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*. Londres: Verso, 1991.

FISCHER, C. *Urban Malaise*. Berkeley: University of California, 1973.

FLINT, J. y NIXON, J. "Governing Neighbours: Anti-Social Behaviour Orders and New Forms of Regulating Conduct in the UK". *Urban Studies*. No. 43 (2006). P. 939-955.

FLORIDA, R. *The Rise of the Creative Class*. Nueva York: Basic Books, 2003.

FLUSTY, S. *Building Paranoia: The Proliferation of Interdictory Space and the Erosion of Spatial Justice*. Los Angeles Forum for Architecture and Urban Design, 1994.

– "The banality of interdiction: surveillance and control and the displacement of diversity". *International Journal of Urban and Regional Research*. No. 25 (3) (2001). P. 658-64.

FYFE, R. (ed) *Images of the Street: Planning, identity and control in public space*. Nueva York: Routledge, 1998.

FYFE, N.; Bannister, J. y KEARNS, A. "(In)civility and the City". *Urban Studies*. No. 43 (5-6) (2006). P. 853-861.

GRAHAM, S. *Cities Under Siege: The New military Urbanism*. Londres: Verso, 2010.

HARVEY, D. "Neoliberalism and the City". *Studies in Social Justice*. No. 1 (1) (2007). P. 2-13.

– *París, capital de la modernidad*. Madrid: Akal, 2008a.

– "The Right to the City". *The New Left Review*. No. 53 (2008b). P. 23-40.

– *Social Justice and the City: Revised Edition*. Athens: University of Georgia Press (publicación original: 1973), 2009.

HUBBARD, P. *Exclusionary urge*, 2000. "Policing the public realm: community action and the exclusión of street prostitution". En: J. R. Gold y G. Revill (eds.) *Landscapes of Defense*. Harlow: Pearson Education, 2000.

IMRIE, R. y RACO, M. *Urban Renaissance? New Labour, community, and urban policy*. Bristol: Policy Press, 2003.

JACKSON, P. "Domesticating the Street: Planning, Identity and Control in Public Space". En: Fyfe, N. (ed) *Images of the Street: Planning, identity and control in public space*. Nueva York: Routledge, 1998. P. 176-191.

JACOBS, J. *Death and Life of Great American Cities*. Nueva York: Vintage Books, 1961.

KATZ, C. "Power, Space and Terror: Social reproduction and the Public Environment". En: Low, S. y Smith, N. (ed.) *The Politics of Public Space*. Nueva York: Routledge, 2005. P. 105-122.

KESSLER, G. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.

KOSKELA, H. "'Cam Era' – the contemporary urban Panopticon". *Surveillance & Society*. No. 1 (3) (2003). P. 292-313.

LEFEVRE, H. *La production de l'espace*. París: Anthropos, 1974.

Lefort, C. *Essais sur le politique*. París: Seuil, 1986. P. 29-30.

LOW, S. y SMITH, N. (eds) *The Politics of Public Space*. Nueva York: Routledge, 2006.

PAINTER, K. y TILLEY, N. (eds) "Surveillance of public space. CCTV, street lighting and crime prevention". *Crime Prevention Studies*. Vol. 10 (1999). USA: Criminal Justice Press.

RACO, M. "Securing Sustainable Communities: Citizenship, Safety and Sustainability in the New Urban Planning". *European Urban and Regional Studies*. No. 14 (4) (2007). P. 305-320.

SASSEN, S. *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SENNETT, R. *The Fall of the Public Man*. Nueva York: Knopf, 1977.

– “The Open City”. *Urban Age Newspaper Essay*. (2006).

SIEBEL, W. “Security and the urban public sphere”. *German Policy Studies*. No. 3 (2) (2006). P. 19-46.

SMITH, N. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Nueva York: Routledge, 1996.

SORKIN, M. (ed) *Variations on a Theme Park: The new american city and the end of public space*. Nueva York: Hill and Wang, 1992.

VULBEAU. “Politique, jeunesse et répression”. *Revue Projet*. No. 305 (2008). P. 77-82.

WACQUANT, L. *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press, 2009.

WEIZMAN, E. *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation*. Londres: Verso, 2007.

WILSON, J. y KELLING, G. “Broken Windows. The police and neighbourhood safety”. *The Atlantic Monthly*. No. 249 (3) (1982). P. 29-38.

ZUKIN, Sharon. *The Cultures of Cities*. Cambridge, MA: Blackwell, 1995.

### Isabel de La Vega Meroño

*Miembro de Arquitectura y Compromiso Social, Sevilla*

**P**ara hablar de gestión de espacios públicos conviene empezar por nombrar a los agentes que intervienen en dicha gestión: los técnicos/gestores sociales del hábitat, la población vinculada a estos espacios y la Administración. Si visualizamos la sinergia entre estos tres actores como un triángulo, constatamos que, en muchas ocasiones, el triángulo de la gestión de los espacios públicos no es “equilátero”. En muchos casos se deja, por un lado, a la sociedad civil fuera de la toma de decisiones reales de los espacios, generando así resultados no deseados. Y por el otro, sucede todo lo contrario: los actores con mayores capacidades de actuación (técnicos/gestores del hábitat y Administración) no intervienen en los espacios y los dejan en manos de una sociedad sin recursos económicos.

El urbanismo tal y como es entendido hoy en día no responde a las necesidades reales de los ciudadanos. El urbanismo se ha convertido en la principal herramienta del capitalismo ya que es un proceso de control de la ciudad y se ha dotado de mecanismos de decisión alejados de la ciudadanía. Esto hace casi imposible el acceso de esta ciudadanía a los procesos de toma de decisiones. El resultado es que una vez tomadas las decisiones sobre la ciudad, sin la intervención de la ciudadanía, el resultado se presente como si es esto es lo que quiere la sociedad civil. Esto viene acompañado, en la mayoría de los casos, de una explotación por parte de los medios de comunicación, con eslóganes que rezan “la construcción de un sueño”, y que podemos encontrar en cualquier esquina de la ciudad.

Se hace necesario, ahora más que nunca, un cambio en los procesos de toma de decisiones con respecto a la gestión de nuestras ciudades. “Tenemos que hacer de la construcción de la *polis* (los mecanismos de decisión ciudadana), el eje sobre el que descansa la construcción de la *urbs* (la formalización física de la ciudad) y para ello es preciso transformar la *civitas* (el entramado cultural)” (De Manuel, 2007a).

En estos casos el técnico/gestor social del hábitat tiene un papel fundamental en los procesos de transformación de la ciudad y de su gestión, dado que cuenta con la capacidad para realizar la labor de mediador entre la Administración y la sociedad civil. Pero aun así, la puesta en mar-

cha de “esta máquina” no puede realizarse sin una voluntad política por parte de los responsables de estos espacios.

En las experiencias cuyas bases de actuación se han construido con la población, aplicando la metodología de la Investigación-Acción Participativa (IAP) en las que el sujeto investigado pasa a ser sujeto que investiga, se puede constatar que “... se crean lazos sociales, sentido de pertenencia al barrio, conciencia de las propias posibilidades personales y colectivas, que no encontramos en otros barrios” (De Manuel, 2007b).

## La gestión de los espacios públicos por la sociedad civil

En Sevilla existe un movimiento social alrededor de la gestión de diferentes espacios públicos entre los cuales hay espacios en estado de abandono, huertos, parques, centros sociales y espacios de recuperación del patrimonio de la ciudad. Sin lugar a dudas es iniciativa de una sociedad dinámica que quiere ser escuchada y que reclama su derecho a la toma de decisiones de la ciudad.

Algunos ejemplos en Sevilla, a día de hoy, de esta lucha vecinal por la gestión de espacios son: el parque de Miraflores, el Centro Social Okupado Autogestionado Sin Nombre del barrio San Bernardo (C.S.O.A. Sin Nombre), el Huerto del Rey Moro, el Centro Social del Pumarejo y la Huelga, etc. No podemos olvidar tampoco aquellos espacios que han sido desalojados, donde el diálogo entre las distintas partes no ha sido fructífero y donde hemos asistido a la pérdida de dinámicas culturales y sociales que enriquecían los barrios sevillanos. Estos espacios luchaban por una cultura gratuita y apropiable, en detrimento de intereses económicos de unas pocas manos. En este sentido hablamos del espacio de Casas Viejas o de la Fábrica de Sombreros.

Veamos ahora un ejemplo de espacio gestionado por la sociedad civil.

### El Huerto del Rey Moro (Sevilla)

Se trata de una antigua huerta precolombina situada en el casco histórico norte de Sevilla. Está “vinculada a la Casa del Rey Moro, casa gótico-mudejar de finales del siglo XV. El Huerto del Rey Moro cuenta con 5.000 m<sup>2</sup> de *espacio vacío* lleno de árboles, flora, fauna, niños/as y vecinos/as. La Casa y el Huerto del Rey Moro fueron declaradas Bien de Interés Cultural (BIC), con la categoría de Monumento, en el año 2001” (Moral, 2007a). Este espacio público de gran valor histórico ha estado abandonado durante años, hasta que un grupo de vecinos/as del barrio decidieron rescatarlo del olvido, movidos por la ausencia de espacios públicos en el barrio, dando vida y uso a este jardín público.

Los colectivos que trabajan para la gestión del Huerto formaron una plataforma llamada “La Noria”. Entre las numerosas actividades que allí se realizan cabe destacar el proyecto de los huertos escolares. “Este proyecto ha vinculado a 800 escolares al huerto; éstos han realizado múltiples jornadas de trabajo en torno a la cultura hortofrutícola y medioambiental, lo que ha permitido generar una pequeña infraestructura de huertos donde nuestros hijos/as han aprendido a sembrar, trasplantar, distinguir



variedades, tratar plagas, instalar sistemas de riego y múltiples actividades en torno a la alimentación saludable y a una cultura, la de la huerta y los productos ecológicos" (De Manuel, 2007b).

## **La gestión patrimonial de los espacios públicos por la sociedad civil en Marruecos**

Para hablar de Marruecos, es indispensable decir que es un país detrás de una frontera con "una alambrada de agua entre dos mundos", como tituló *El País* un reportaje publicado el 26 de octubre de 1997, sobre las investigaciones de las asociaciones de derechos humanos y de inmigrantes. Cuando se viaja por primera vez a Marruecos y se tiene la oportunidad de convivir con sus ciudadanos y conocer su hospitalidad y su riqueza cultural, se crea un antes y un después en la manera de entender la frontera. "Para un rico de un país rico la frontera se ha convertido simplemente en una formalidad. En cambio, para un pobre de un país pobre la frontera no sólo es un obstáculo difícil de superar, sino que la experiencia de la frontera sigue presente a lo largo de toda su vida, condicionando su cotidianidad y su movilidad" (Fernández, 2008).

Los motivos para la emigración en Marruecos se han convertido, en los últimos años, no sólo en una necesidad de búsqueda de mejora de las condiciones de vida sino también en una búsqueda de identidad cultural. La globalización, que llena los televisores, ha desvalorizado las culturas autóctonas y Marruecos no es una excepción. Jóvenes de este país, de un nivel económico medio y con estabilidad familiar, salen del país de manera ilegal en busca de un sueño que se ha creado a través de la parabólica.

En la actualidad, en este país podemos encontrar gran parte del patrimonio arquitectónico en un estado de lamentable abandono. Castillos y palacios, que han construido la historia del país, se han ido convirtiendo, con el paso del tiempo, en lugares deteriorados y desaprovechados. Es necesario revitalizar este patrimonio, que forma parte de la identidad de este pueblo, y darle un uso para su revalorización cultural, además de una conservación física que mantenga la memoria histórica.

Afortunadamente, en algunas ocasiones la población civil ha decidido actuar en dichos espacios que han marcado un antes y un después en la historia de Marruecos, y recuperarlos para el uso y disfrute de todos. Como ejemplo de este hecho, podemos encontrar los casos de Larache y Kenitra, dos ciudades poseedoras de un patrimonio arquitectónico importante en un avanzado estado de abandono, donde asociaciones y colectivos, de las dos orillas, se han unido con objeto de hacer suyos estos espacios.

Veamos estos dos ejemplos detenidamente.

### **Castillo de las Cigüeñas, Larache**

Larache es una ciudad situada en el norte de Marruecos, en la provincia de Tetuán, a orillas del Atlántico y en la desembocadura del río Lucus; cuenta con una población de más de 100.000 habitantes y fue colonia

española desde 1911 hasta 1956. El Castillo de las Cigüeñas de Larache, fortaleza construida por el sultán saadita Ahmed Mansur Adahb, fue construido en las afueras de la Medina para proteger la ciudad en una de las zonas más vulnerables, de cara a la llanura meridional y el río Lucus.

Este patrimonio estuvo abandonado desde la salida de la colonia española en 1956. En el año 2004 se formó la asociación Al Mada, formada por vecinos de Larache, que tiene como objetivo devolver la dignidad a los monumentos de Larache a través del arte y la cultura.

Su primer proyecto fue organizar un Festival de Guitarra y Canto en este castillo. Para ello fue necesario un trabajo previo de limpieza y acondicionamiento de servicios básicos, como la electricidad. En primer lugar se reunió a los jóvenes del barrio, los cuales extrajeron cerca de un metro de basura que cubría el suelo de este patrimonio. Para ello fue necesario el uso de palas, rastrillos, carretas y varios viajes en camión al vertedero. De esta forma se consiguió un acondicionamiento del espacio para la realización de actuaciones. Desde entonces se celebra cada año el Festival de Guitarra y Canto, así como otros festivales de teatro y jornadas culturales. Además de convertirse en lugar de encuentro de los jóvenes del barrio y lugar de ensayo de músicos y artistas larachíes, el castillo es un lugar de refugio e inspiración. Estas personas que hacen uso de este patrimonio cuidan y acondicionan el espacio, lo mantienen limpio y gestionan su uso.

La gestión de este patrimonio “ha cruzado las fronteras” y junto a colectivos españoles como la ONGD Arquitectura y Compromiso Social, el colectivo de estudiantes de arquitectura de Sevilla SieteZeta y la Asociación Charif Idrissi de Larache, se organizó en febrero de 2007 el primer festival intercultural Larache se Mueve. Música, pintura, dibujos de ida y vuelta o videoforum difuminaron por una semana las fronteras geopolíticas que separan ambos lados del estrecho. Con la ayuda de herramientas tecnológicas como el *Streaming*, que hace posible visualizar videos sin ser descargados previamente, las imágenes grabadas en Larache y Sevilla fueron proyectadas en la otra orilla a tiempo real. De esta forma mientras los larachíes disfrutaban de los conciertos, podían ver lo que pasaba en la Sala Endanza de Sevilla. En este sentido los sevillanos pudieron disfrutar de una exposición y de espectáculos mientras veían la proyección del festival “Larache se Mueve” a tiempo real. En definitiva, estos colectivos se adueñaron por unos días de la Frontera de manera virtual.

Este patrimonio arquitectónico corre peligro de derrumbe; partes del castillo han sido cerradas por técnicos de la Administración marroquí. Si finalmente se permite el desplome de este espacio público parte de la historia de Larache se perderá. En este contexto, las asociaciones vinculadas a la gestión de este espacio tienen miedo de que este patrimonio de valor social y cultural se cierre. “Es nuestro único refugio” dice un miembro de la asociación Alkasabah. Otra de las asociaciones que gestionan actualmente el espacio patrimonial asegura que si las autoridades les impidieran visitar el castillo vendrían a instalarse dentro. En definitiva, de la revitalización y el uso cultural ya se encarga la población larachí, pero es imposible que esta también realice la operación de conservación y rehabilitación del patrimonio. Se hace necesario el trabajo colaborativo de la Administración con estas asociaciones para llevar a buen término estas experiencias.

## La Kasbah de Mulay Ismail, Kenitra

Nos situamos en Mehdiya, una población que se encuentra a tan solo 10 km de Kenitra, capital de la región Ghard-Chrarda Beni Hssen, y a 40 km al norte de Rabat, la capital de país. Esta población de 26.000 habitantes cumple una doble misión con respecto a la gran Kenitra: puerto de pescado y centro turístico y de animación.

Mehdiya tiene el patrimonio arquitectónico más importante de la región: el Castillo de Mulay Ismail, que es el testimonio de un rico pasado, escenario de muchos acontecimientos y de innumerables influencias mediterráneas. Cuenta asimismo con un enorme potencial gracias a su ubicación a orillas del Atlántico, en la desembocadura del río Sebou y cerca de la Reserva Natural Sidi Boughaba, calificada como uno de los lugares más bellos del mundo natural de Marruecos.

La recuperación de la Kasbah de Mulay Ismail se encuentra en el marco de un proyecto más amplio iniciado por asociaciones de la propia Kenitra. El proyecto, que forma parte del movimiento cultural transfronterizo, tiene por objetivos por un lado, difuminar las fronteras, un objetivo común a los del movimiento transfronterizo, y, por el otro, la reapropiación de los espacios públicos, la creación de unas dinámicas culturales en torno a ellos y la revalorización de la Kasbah de Mulay Ismail de Kenitra, único patrimonio propiamente marroquí de la ciudad.

En definitiva, las bases del proyecto se centran en:

- La revalorización del patrimonio a través de exposiciones para la sensibilización de la sociedad.
- La reapropiación de los espacios públicos mediante representaciones teatrales, conciertos, juegos y carnaval.
- La difuminación de las fronteras mediante el intercambio intercultural, con talleres de música, teatro y manualidades, la creación de un blog para la comunicación y el desarrollo de un trabajo conjunto.

## Conclusión

Es necesario un giro real de las políticas de gestión de los espacios públicos. Ya no basta con incluir en los discursos palabras de moda como "participación"; es necesario además llenarlas de significado. Resulta básico realizar una integración real de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión de la gestión del espacio público, ya que se ha demostrado que tienen fuertes herramientas para revitalizar, cuidar y mantener estos espacios públicos. Si bien es cierto que en muchas ocasiones los intereses económicos o el abandono complica el trabajo realizado, la Administración pública debe crear espacios de participación cercanos a las iniciativas ciudadanas. Es necesario que se abran procesos de construcción colaborativa y de toma de decisiones, donde la cuestión económica no sea el único fin. Es necesaria la creación de dinámicas alrededor de los espacios públicos de nuestras ciudades que hagan más agradable la vida en nuestras complicadas urbes.

## Referencias bibliográficas

CABRERA MEDINA, José Carlos. "Acercamiento al menor inmigrante marroquí". D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. 2005. ISBN/ISSN 84-689-3228-0

DE MANUEL JEREZ, E. "Participar para recuperar la Polis". *La ciudad a escala humana. Democracias participativas*. No. 5. UNILCO, Atrapasueños (2007). P. 89-102. ISBN: 84-611-1570-8.

FERNÁNDEZ BESSA, C. "Los límites del control". *FRONTERA SUR, nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Virus Editorial (2008). P. 7-12. ISBN 978-84- 92559-00-8.

MORAL GARCÍA, J. "El Huerto del Rey Moro frente al urbicidio". *Revista de arquitectura Neutra* . No. 15 (junio de 2007).

VERDAGUER, C. "Por un Urbanismo de los Ciudadanos". *La ciudad a escala humana. Democracias participativas*. No. 5. UNILCO, Atrapasueños (2007). P. 17-34.

---

## INCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL: EL PAPEL DE LA ACCIÓN PÚBLICA

- LA ACCIÓN PÚBLICA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES EN LAS CIUDADES EUROPEAS Y EL PAPEL DE EUROCITIES

*Dirk Gebhardt*

- INCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL:  
EL PAPEL DE LA ACCIÓN PÚBLICA

*Lluïsa Moret,*



### Dirk Gebhardt

*Responsable del Programa "Migration&Integration PROGRESS", Eurocities*

**E**UROCITIES es la red de las principales ciudades europeas. Reúne a 140 ciudades europeas para el intercambio de conocimientos y el trabajo político, con el apoyo de unos 30 empleados en la oficina de la red en Bruselas. Con respecto a la inclusión social de los inmigrantes, que es uno de los temas clave de EUROCITIES, la tarea de la red es facilitar el aprendizaje mutuo entre ciudades de toda Europa, y hacer oír la voz de las ciudades en el ámbito europeo.

Antes de examinar detenidamente este trabajo y su relación con los debates europeos, es necesario introducir algunas de las características clave de la relación entre las ciudades europeas y la migración en la actualidad.

### **Alcance del estudio: las ciudades europeas y la migración**

El fenómeno de la migración es tan antiguo como las propias ciudades, y el crecimiento urbano se ha basado siempre en la migración de otras regiones, países o continentes. Hoy, sin embargo, los avances tecnológicos, económicos y políticos han proporcionado una serie de nuevas características a las migraciones.

La migración internacional es tan antigua como las propias ciudades europeas: el sur de Europa ha pasado recientemente de ser un nuevo destino de inmigración a convertirse en el destino más importante para los inmigrantes internacionales en Europa. La población de los no-nacionales en Atenas pasó de ser el 8% a más del 25% en 15 años, y en Barcelona del 3,5% al 18% en diez años. Si bien la migración internacional hacia las ciudades de Europa del Este es menor, es probable que, dada la dinámica demográfica actual y la reciente expansión de la UE, esta se aumente en los próximos años.

En las ciudades con una historia más larga de migración, las personas nacidas en el extranjero o de padres inmigrantes ya representan una mayoría entre los grupos de edad más joven, y en algunos barrios; en ciudades como Amsterdam, París o Londres, la idea de integrar a los

inmigrantes en cualquier tipo de comunidad estrictamente definida culturalmente sería muy difícil. Según la Greater London Authority, más del 30% de la población de Londres y más del 40% de su fuerza de trabajo han nacido en el extranjero; se hablan más de 300 lenguas y unas 40 comunidades de inmigrantes cuentan con más de 10.000 miembros. Esta “superdiversidad” (Vertovec, 2007) de inmigrantes también desafía el concepto de prestación de servicios para un grupo homogéneo de inmigrantes. En realidad, el término inmigrantes abarca a personas con expectativas, estatus jurídico y competencias muy diferentes.

Pero la migración no sólo está creciendo, sino que también es más volátil: la migración de los nuevos ciudadanos de la UE, tras la decisión de Irlanda y el Reino Unido de abrir sus mercados de trabajo en 2004, es sólo un ejemplo. Fue difícil para la mayoría de las autoridades locales de esos países predecir los efectos que este movimiento de la población podría tener en el mercado de la vivienda y en la provisión de servicios sociales. Las autoridades carecían de los instrumentos necesarios para obtener una visión general de la situación –¿cuántos extranjeros han llegado?; ¿tienen la intención de quedarse?; ¿cuáles son sus necesidades?– para así adaptar los servicios como las escuelas a las nuevas necesidades. Pero una elevada inmigración no es sólo un problema para las ciudades que son destino de los inmigrantes de la UE. Esto concierne a todas las ciudades que atraen a los migrantes que buscan mejores oportunidades en otros lugares, independientemente de si proceden de dentro o fuera de la UE (Gebhart y Guentner, 2009).

### **El trabajo de EUROCIETIES sobre las migraciones y la integración**

Dados los cambios actuales y los nuevos desafíos, no es de extrañar que las migraciones y la integración sean temas importantes para EUROCIETIES. Al igual que en los otros sectores de la red, un grupo de trabajo es el encargado de la labor de EUROCIETIES en materia de migración e integración. Unos 25 profesionales que trabajan en las administraciones municipales en toda Europa, de Atenas a Londres y de Madrid a Helsinki, se reúnen en el Grupo de trabajo sobre Migración e Integración tres veces al año para aprender unos de otros, intercambiar conocimientos y procurar que la información fluya entre el ámbito local y la UE. Actualmente el grupo está presidido por la ciudad de Barcelona.

Además de su trabajo regular, el grupo de trabajo participa en proyectos de aprendizaje mutuo que cuentan con el apoyo de la oficina de Bruselas. Los dos últimos proyectos, el INTI-Cities y Diversidad e Igualdad en las Ciudades Europeas (DIVE), consistieron en una revisión de los aspectos de las políticas de integración entre las ciudades, evaluándolas según estándares de comparación comunes previamente acordados. Este ejercicio, que dio lugar a recomendaciones para ayudar a las ciudades a mejorar sus políticas, fue facilitado por dos socios externos, incluyendo al Migration Policy Group ([www.integratingcities.eu](http://www.integratingcities.eu)).

El grupo de trabajo también desarrolla posiciones políticas en nombre de grandes ciudades. EUROCIETIES 2010 Carta de Integración de las Ciudades ilustra cómo la estructura del grupo de trabajo, el intercambio de conocimientos, el análisis de políticas y proyectos están interrelaciona-



dos y se apoyan mutuamente. A través de esta Carta, los gobiernos de diversas ciudades<sup>1</sup> firmaron once compromisos concretos y mensurables en relación con la aplicación de los principios de igualdad y diversidad al desempeñar su papel como diseñadores de políticas, proveedores de servicios, empleadores y compradores de bienes y servicios. La Carta toma algunas de las normas comunes que las ciudades utilizaron en el proyecto de DIVE y las convierte en un conjunto de compromisos políticos. Su objetivo es demostrar la voluntad de las ciudades europeas para avanzar/mejorar sus políticas de integración, y presenta un discurso que hace hincapié en los beneficios de la inmigración, ofreciendo una alternativa al discurso actual de seguridad de algunos Estados Miembros que domina la política europea. Como un paso a seguir, la oficina de EUROCIITIES y el grupo de trabajo crearán una estructura para supervisar los avances en la política de integración en las ciudades signatarias de la Carta y para desarrollar ejercicios de aprendizaje centrados en temas incluidos en la Carta. Este trabajo está elaborado por el programa Integrating Cities junto con la Comisión Europea, cuyo objetivo es poner en práctica los principios comunes básicos de integración europeos a nivel local.

El grupo de trabajo ha redactado asimismo un comentario sobre el Programa de Estocolmo, que enmarca la política europea de migración y de integración para el periodo comprendido entre 2010 y 2014.

## **Haciendo frente a los resultados de las políticas que se diseñan en otros lugares. Las ciudades, los estados y la UE**

Es sabido que la UE tiene cada vez más competencias en torno a las políticas de migración, integración y asilo. El Sistema Europeo de Asilo está tomando forma poco a poco, definiendo normas mínimas comunes para guiar los procedimientos de asilo y las decisiones de los Estados Miembros. El Tratado de Lisboa ha contribuido a este desarrollo y ha convertido la migración y la integración en un tema sobre el que la Unión Europea debe encontrar un acuerdo con el Parlamento Europeo. A través del tratado se ha creado una base jurídica para las políticas de integración europeas pero sigue siendo relativamente débil, ya que excluye la armonización.

A pesar de un proceso notable, aunque cada vez más lento, de europeización de las políticas migratorias, la mayor potestad sigue siendo de los gobiernos nacionales. El Tratado de Lisboa permite a los Estados Miembros de la UE decidir el número de inmigrantes laborales provenientes de países fuera de la UE. En campos como la reagrupación familiar, que están enmarcados por una sólida legislación europea, el marco legislativo de la UE es a menudo infringido o aplicado de manera inconsecuente por un número de estados<sup>2</sup>. Los gobiernos nacionales también abren y cierran las puertas del mercado de trabajo para los ciudadanos de otros países, definen las políticas para el reconocimiento de las competencias adquiridas en el extranjero, establecen marcos de políticas de integración y controlan el acceso a la nacionalidad.

Este sistema establece, por lo tanto, un reto para las autoridades locales: aunque estas se encuentran en una posición débil a la hora de definir las políticas de migración y el acceso a los derechos, las ciudades son las principales responsables de la inclusión social de los inmigrantes. Si se

1. Las primeras ciudades que firmaron la Carta fueron Amsterdam, Atenas, Barcelona, Berlín, Copenhague, Génova, Gante, Helsinki, Londres, Milán, Munich, Oslo, Oulu, Roma, Estocolmo, Tampere y Utrecht. La Carta también fue aprobada por el Comité Ejecutivo de EUROCIITIES.
2. Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la directiva 2003/86/EC sobre el derecho a la reunificación familiar COM (2008) 610 final.

crean extranjeros a partir de legislación a escala nacional y europea, y la política de integración fracasa, entonces son las ciudades y sus habitantes los que primero lo notan.

Esta contradicción se manifiesta en problemas muy concretos: cuando un marco nacional para el acceso a la nacionalidad es muy restrictivo, por ejemplo, se niega la participación política a una gran parte de los residentes de las ciudades. Cuando un Estado es muy protector con su propio método de certificación de competencias, las autoridades locales tendrán dificultades para incluir a los ciudadanos en el mercado laboral. Y cuando la UE y los gobiernos nacionales son muy estrictos respecto a las regularizaciones de inmigrantes indocumentados, las ciudades tienen que vivir con un número creciente de residentes muy vulnerables, cuya situación a menudo los deja expuestos a la explotación o los lleva a realizar actividades criminales. Así, un marco político que excluye a los inmigrantes en situación irregular del acceso a la asistencia sanitaria y a la educación puede poner en peligro la cohesión social y el bienestar de la población en general.

### **Acción local en las ciudades europeas: las posiciones y las características comunes de las buenas políticas de integración**

Al tomar una perspectiva europea sobre los diferentes contextos locales, como lo hace EUROCITIES, parece que las situaciones locales difieren en muchos aspectos debido a los distintos marcos nacionales, las situaciones locales específicas y las diferentes historias de inmigración. Las actividades de aprendizaje mutuo entre los miembros de EUROCITIES, sin embargo, descubren una gran variedad de similitudes entre ciudades de toda Europa respecto a los objetivos y las estrategias que emplean para desarrollar mejores políticas de integración local.

En primer lugar, la mayoría de las ciudades son muy conscientes de que recibir constantemente nuevos residentes es un imperativo económico y demográfico –las ciudades que no atraen gente están condenadas al declive. En segundo lugar, las ciudades comparten el objetivo de la cohesión social, lo que convierte a las administraciones de la ciudad, que actúan en el interés de sus habitantes, más pragmáticas y menos legalistas en sus relaciones con los inmigrantes que los gobiernos nacionales o la Comisión Europea. La cuestión del acceso a derechos y servicios es más práctica que jurídica, ya que a largo plazo, ninguna ciudad puede permitirse el lujo de negar los derechos más fundamentales a un grupo significativo de la población sin tener que enfrentarse a serias dificultades.

Debido a esta posición común, una gran cantidad de enfoques comunes y de buenas prácticas pueden ser identificados en las ciudades que participan en las actividades de aprendizaje mutuo de EUROCITIES.

En primer lugar, las ciudades tienden a tener unas políticas de integración exitosas cuando cuentan con un fuerte liderazgo político. Cuando se trata de crear igualdad de oportunidades para los inmigrantes, la falta de compromiso de los líderes políticos impide el progreso. Identificar el objetivo común para proporcionar igualdad de oportunidades a los

inmigrantes y asegurar de que este objetivo es compartido por la administración y comunicado a la población y a los propios inmigrantes es vital para el éxito de las políticas de integración. Este compromiso se manifiesta en las campañas de información y en las declaraciones públicas.

En segundo lugar, las ciudades deberían tener un enfoque estratégico para la gobernanza de la integración, en el que se fijen los objetivos, se definan los instrumentos de política para alcanzar esos objetivos y se diseñen instrumentos de supervisión para evaluar el éxito de la política. La estrategia de integración de Berlín y el Plan Interculturalidad Barcelona son dos ejemplos de estas iniciativas.

En tercer lugar, las ciudades necesitan desarrollar sus políticas de integración mediante la participación, gracias a la cual las políticas se diseñan no sólo para los inmigrantes y sus asociaciones, sino también con ellos. La falta de derechos de participación política debe ser compensada en cierta medida en el ámbito local. Con este fin, se han establecido las juntas y los consejos de inmigrantes, así como las consultas informales en varias ciudades de Europa.

En cuarto lugar, como demuestra el proyecto de EUROCITIES DIVE, las administraciones municipales tienen un cierto peso como empleadores y como compradores de bienes y servicios. Pueden reunir a actores para acciones de igualdad y diversidad en toda la ciudad y así actuar de manera ejemplar ante las empresas privadas y otros actores en estos campos.

En resumen, las políticas de integración exitosas reconocen y hacen frente al desafío –funcionan igual que las demás políticas, y pueden ser más o menos exitosas, pero son más que un mero campo de debate para la opinión popular. Y muchos gobiernos de ciudades, hoy en día, comprenden esto mucho mejor que sus homólogos a nivel nacional.

### **¿Cuál es el siguiente paso? ¿Las ciudades europeas como actores políticos?**

Las ciudades europeas siguen –curiosamente– ausentes del proceso de desarrollo de las políticas europeas sobre migración e integración. Las ciudades suelen aparecer en las conclusiones del Consejo y en otros documentos sobre políticas europeas como ejecutoras de las políticas de integración, pero su papel como innovadoras políticas no es explotado ni son consultadas a la hora de definir los objetivos de estas políticas. Como resultado, en el campo de la migración, la UE ha adoptado una Directiva sobre la tarjeta azul para inmigrantes altamente cualificados que concede muy pocos derechos a los inmigrantes como para ser considerada un éxito. Esta Directiva impulsa políticas en materia de migración temporal y circular que tienen demasiado en común con los esquemas tradicionales de trabajadores invitados para que pueda convertirse en una opción atractiva para las ciudades y las empresas en las ciudades. La Comisión Europea está a punto de determinar las necesidades de los mercados nacionales con los Estados Miembros con el fin de racionalizar las políticas de migración. Una vez más, las prioridades económicas de las ciudades probablemente no serán tomadas en consideración.

Las ciudades todavía tienen mucho camino por recorrer antes de que sean reconocidas como actores políticos importantes en las políticas de migración y de integración. Pero si bien hay contradicciones flagrantes en el sistema actual de gobernanza de la migración y la integración, no cabe duda de que la influencia de las ciudades no va a disminuir. En los casos en que las políticas europeas y nacionales han demostrado ser contraproducentes para la cohesión y la inclusión social a nivel local, algunas ciudades han encontrado maneras de explotar el ámbito de aplicación de estos marcos jurídicos, tal y como algunas ciudades alemanas han hecho en el ámbito de la inmigración irregular. Aunque no tienen las facultades para elaborar políticas de inmigración, las ciudades han desarrollado políticas “blandas” sobre inmigración y una política de diplomacia para gestionar la inmigración y las asociaciones con los países de origen. Como muestra el ejemplo de España, las competencias de determinados aspectos de gestión de la reunificación familiar y de la regularización de los inmigrantes han sido atribuidas a las ciudades desde el ámbito nacional.

A la espera de tener una mayor influencia sobre los fenómenos que, como la inmigración y la integración, tienen fuertes efectos en el ámbito local, las ciudades europeas continuarán transformando sus políticas, ya que los desafíos a los que se enfrentan con respecto a la migración y la integración no disminuirán en los próximos años.

### Referencia bibliográfica

VERTOVEC, Stephen. “Super-diversity and its implications”. *Ethnic and Racial Studies*. No.29 Vol.6 (2007). P. 1024-54.

### Lluïsa Moret

*Teniente de alcalde de Bienestar y Ciudadanía  
Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat*

**E**l Seminario Inmigración y Europa, organizado por el Centro de Estudios y Documentación Internacionales en Barcelona (CIDOB), ha sido un buen marco para reflexionar sobre los procesos de inclusión y cohesión social de los territorios en todas sus dimensiones, así como sobre la gobernanza como una nueva forma de gobernarlos y de gestionarlos. En este sentido, esta ponencia quiere recoger algunas de las experiencias vividas en la ciudad de Sant Boi de Llobregat (Barcelona) vinculadas a estos procesos, y asimismo quiere destacar el conjunto de los elementos más significativos y transferibles de nuestra experiencia local.

Sant Boi de Llobregat, una ciudad de 83.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona, tiene una dilatada trayectoria de gobiernos locales que han potenciado iniciativas y actuaciones centradas en conseguir una ciudad cada vez más inclusiva y cohesionada social y territorialmente. En estos momentos, la apuesta municipal prioriza las políticas sociales que se deben desarrollar en el ámbito local, las que deben partir de un concepto amplio de bienestar y calidad de vida de la ciudadanía, en el que “las personas” son el centro del sistema. Esto implica una visión holística, que define objetivos en el marco de los valores de desarrollo humano: autonomía personal, cohesión social, participación, etc., y, por lo tanto, respuestas basadas en la gestión de la diversidad, así como en la promoción de la igualdad de oportunidades y condiciones.

La aparición de nuevos planteamientos nos obliga a pasar de la marginalidad a la universalidad y del marco estricto de políticas de servicios sociales a la corresponsabilidad en las políticas públicas del ámbito social.

Estamos hablando, por lo tanto, de *políticas de proximidad*, estructuradas a partir del *modelo de trabajo transversal*, teniendo siempre presente *la generación de redes con los agentes sociales y la participación ciudadana* como elementos fundamentales para potenciar la *gobernanza local*.

En este sentido, la acción municipal debe tener un papel más abierto, que lógicamente va más allá de sus competencias. Esta acción municipal debe ser fundamentalmente interactiva, ya que debe configurarse a partir de mecanismos de gobernanza democrática que impliquen estrategias

de participación ciudadana, de colaboración y cooperación interinstitucionales, pero también con el tejido asociativo y el conjunto de agentes sociales y económicos.

La mejora del bienestar y la calidad de vida en un municipio es responsabilidad de todos los agentes que actúan en el territorio (las administraciones, la iniciativa social, la iniciativa mercantil, etc.). El Ayuntamiento es una pieza más que debe potenciar y liderar, de forma democrática y participativa, el proceso de interacción entre los diferentes sistemas de servicios locales.

Y en este marco y desde la experiencia de trabajo en nuestra ciudad queremos destacar algunos aspectos relevantes que se deben tener en cuenta en el desarrollo de políticas locales de inclusión y cohesión social.

En primer lugar, el hecho de que el centro de las agendas políticas locales, es decir, la tarea de gobierno, no es la persona sino *las personas*. El cambio plural es altamente significativo si queremos destacar la importancia de la idea de diversidad. La ciudadanía está formada por un conjunto de personas que son diferentes por su edad, sexo, nacionalidad, cultura, etc. Por lo tanto, los gobiernos locales deben tener presente que el respeto a esta diversidad es un valor, pero gestionarla es un reto.

Y es en este contexto donde el concepto de cohesión social adquiere todo su sentido, al conseguir que la diversidad y las diferencias no se transformen en desigualdad y discriminación y generen fracturas, fragmentación y exclusión.

Trabajar la cohesión social significa generar todos los elementos necesarios para poder potenciar la adquisición de conciencia de ciudadanía plena que genera un sentimiento de pertenencia comunitaria y de identidad colectiva.

Es importante tener presente que la promoción de la cohesión social debe estar íntimamente unida a la inclusión social y, por lo tanto, se define por contraposición al concepto de exclusión social, que adquiere una nueva configuración en función de los vertiginosos cambios y transformaciones sociales, económicos, culturales y tecnológicos de las últimas décadas en nuestras sociedades. Es necesario redefinir las desigualdades sociales y apostar por políticas que reduzcan estas desigualdades y promuevan la inclusión y la cohesión social.

El nuevo concepto de exclusión social incluye no sólo situaciones clásicas de pobreza sino que incorpora muchos otros aspectos vinculados a condiciones inestables y precarias en el ámbito laboral, el no reconocimiento de la ciudadanía, el déficit de formación, situaciones sanitarias más desatendidas, la inexistencia o debilidad de redes de protección social o familiar, etc.

Se trata de la imposibilidad o dificultad de poder acceder a mecanismos de desarrollo personal e inserción social y comunitaria así como a los sistemas existentes de atención y protección.

Ante esta nueva situación son necesarias políticas innovadoras que potencien aspectos como la perspectiva comunitaria, la autonomía y la proyección personal, así como los abordajes transversales, proactivos,

dinámicos e integradores que tengan presentes las especificidades territoriales y que intervengan sobre las desigualdades y los desequilibrios desde la atención a la diversidad.

Debemos tener en cuenta, además, el nuevo marco legal referente al ámbito social. Es absolutamente favorable a estos nuevos enfoques y supone, en su proceso de implementación, un reto más para los gobiernos locales, lleno de dificultades pero a la vez de oportunidades en el proceso de construcción de un nuevo sistema de servicios. Es un sistema basado en la universalización de derechos y que implica necesariamente espacios de negociación, corresponsabilidad y cooperación entre administraciones, agentes privados y tejido asociativo; es decir, es un ejemplo más de la importancia de la gobernanza como forma de gobierno y de gestión de la transformación de nuestras ciudades.

## Experiencia local

Es evidente que para dar una respuesta adecuada a estas nuevas necesidades y retos sociales, todas las administraciones, y en concreto las locales, tienen que transformarse y desarrollar modelos organizativos y funcionales diferentes que posteriormente permitan aplicar estrategias relacionales propias de la gobernanza.

En este sentido, en el año 2000, el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, ante la necesidad de desarrollar políticas efectivas de inclusión y cohesión social basadas en nuevas perspectivas y paradigmas, inicia un proceso de transformación de la propia organización municipal que supone un nuevo estilo de gestión, un nuevo sistema de valores organizativos, una acción municipal integral que rompe con una visión fragmentada de la misma y sobre todo una nueva forma de trabajar que permite aplicar con garantías el modelo transversal, la generación de redes con los agentes sociales y la participación ciudadana, como elemento fundamental para potenciar la gobernanza local pretendida desde los diferentes equipos de gobierno de Sant Boi de Llobregat.

Desde la dirección política y técnica de nuestro Ayuntamiento era clara la necesidad de superar las estructuras organizativas clásicas de la administración local ya que estas presentan muchas dificultades para dar respuesta a los retos de la inclusión y la cohesión social tales como:

- La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica sectorial de la corporación, sino que implican a toda la organización, o a una parte significativa de la misma.
- La necesidad de disponer de una visión integral e integrada en aquellas actuaciones dirigidas a determinados segmentos de la población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública.

Estas dos características ilustran claramente la necesidad de políticas de inclusión y cohesión social con nuevos enfoques metodológicos.

En este sentido, el Ayuntamiento de Sant Boi decide impulsar un cambio de modelo organizativo y funcional basado en un sistema de servicios locales, que ha permitido la estructuración de un conjunto de marcos de planifica-

ción estratégica que incorporen formas de trabajo transversal y en red, así como amplios procesos de participación ciudadana y consenso político.

El primer paso ha sido conseguir un consenso interno y externo en relación con aspectos terminológicos, conceptuales y metodológicos relativos a la transversalidad y el trabajo en red. Era importante que todos los agentes implicados participaran en los mismos marcos de referencia para así contar con un punto de partida común.

En este sentido, las definiciones consensuadas son las siguientes:

*Transversalidad*: Forma de trabajar complementaria y coherente, efecto de múltiples acciones realizadas por agentes diversos con respecto a unos objetivos comunes, definidos por un encargado político, con el fin de mejorar procesos y resultados.

*Programas transversales*: Marcos de actuación globales que permiten la planificación, ejecución y evaluación del conjunto de las actuaciones desarrolladas por diferentes agentes locales en un mismo ámbito.

*Generación de redes locales*: Requiere incorporar un componente vinculado al concepto de gobierno relacional; es, por lo tanto, una estrategia de relación entre todos los agentes locales y supralocales, en la que la administración municipal normalmente lidera procesos basados en la cooperación y la corresponsabilidad.

## Programas transversales

Entre 2004 y 2007 se elaboraron y aprobaron nueve programas transversales. Se trata de instrumentos de planificación estratégica que pretenden articular y coordinar el conjunto de las acciones locales en diferentes ámbitos relacionados con la gestión de la diversidad y la igualdad de oportunidades, que son algunos de los aspectos clave para abordar la cohesión social.

Estos programas se definen especialmente a partir de las variables de ciclo de vida y género, así como de temáticas de máximo interés político, vinculadas a sectores o subsectores de la ciudadanía.

Estamos hablando, por lo tanto, de programas transversales de ciclo de vida y género:

- Infancia y adolescencia;
- Juventud;
- Gente mayor;
- Igualdad y género.

Programas temáticos:

- Personas con discapacidad;
- Prevención de drogodependencias;
- Nueva ciudadanía;
- Formación permanente;
- Cooperación y solidaridad.



Se trata de ámbitos que deben involucrar a la acción municipal y local, y que se deben definir a partir del trabajo transversal y en red con la participación de todos los agentes locales y la ciudadanía.

Estos programas incluyen en sus procesos de elaboración tanto en la fase de diagnóstico como de definición del plan de acción y sistemas de evaluación, la realización de amplios procesos de participación en diferentes niveles:

- **Intramunicipal**, en el que participan todas las áreas de la acción municipal, tanto desde la perspectiva política como técnica.
- **Procesos de participación tanto del conjunto de agentes locales implicados como de la ciudadanía en general.**
- **Creación de espacios estables de trabajo en red tanto para las fases de elaboración del diagnóstico y el plan de acción como para garantizar la aplicación de los programas una vez aprobados y realizar el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento.**

La importancia de la elaboración de los programas recae especialmente en las dinámicas generadas en este proceso, que incluyen:

- **Liderazgos políticos y técnicos visibles en la organización de políticas de inclusión y cohesión social.**
- **La creación de estructuras orgánicas municipales especialmente centradas en el diseño de un modelo metodológico común para todos los programas, que incluye un conjunto de instrumentos, estrategias de apoyo y propuestas de funcionamiento para facilitar el proceso de concreción y elaboración de los programas.**
- **Creación de espacios operativos (comisiones de trabajo) para potenciar el trabajo transversal interno y en red con el resto de agentes locales, tales como la Comisión de programas transversales, el Espacio de reflexión y formación, etc. Estos espacios tienen diferentes objetivos: establecer consensos terminológicos, conceptuales y metodológicos, elaborar y consensuar directrices para el diagnóstico de los programas, así como de sus planes de acción, modelos de gestión y sistemas de evaluación.**
- **Amplios procesos de participación ciudadana a partir de diferentes medios (instrumentos de recolección de información, espacios web propios, grupos de discusión y debate, etc.)**

Finalmente, el resultado permite obtener instrumentos que:

- **Priorizan, articulan, ordenan y sintetizan la acción municipal y la del conjunto de los servicios locales (otras administraciones, iniciativa social e iniciativa mercantil) en relación con los diferentes ámbitos de los programas transversales.**
- **Apoyan el trabajo transversal, el cual permite marcar objetivos comunes, articular y coordinar las actuaciones desde la suma de esfuerzos y de sinergias, y dotar a la acción local de una dimensión integral, integrada e integradora.**
- **Apoyan el trabajo en red, el cual permite la complementariedad y corresponsabilidad entre los diferentes agentes, establecer compromisos y voluntades comunes entre el conjunto de agentes locales de la ciudad y mejorar conjuntamente el bienestar y la calidad de vida de las personas.**

Estos marcos estratégicos se aprobaron en el pleno municipal, la mayoría por unanimidad política, y son vigentes hasta el 2011.

Podemos afirmar que se han convertido en instrumentos reales de planificación estratégica seguidos por todos los agentes locales implicados y que a partir de la aprobación de sus instrumentos de evaluación –observatorios permanentes de todos los programas transversales– se está realizando un seguimiento exhaustivo de su nivel de cumplimiento. Además, cada uno de ellos cuenta con redes estables de trabajo formadas por todos los agentes implicados que permiten mantener el modelo de trabajo transversal y en red en esta fase de implementación.

### **Programa municipal transversal de nueva ciudadanía (2007-2011)**

Fue aprobado en 2007 por el pleno municipal del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Está enfocado hacia la gestión de la diversidad de un municipio que actualmente cuenta con un 11,73% de extranjeros entre su población.

#### **Finalidades del programa municipal transversal de nueva ciudadanía**

- Facilitar a las personas recién llegadas al municipio el acceso y uso normalizado a los servicios y recursos existentes y velar para que estos sean adecuados a sus necesidades, especialmente durante la acogida.
- Mejorar la participación de las personas recién llegadas y de las entidades y asociaciones que las representan, para promover su integración y participación en la vida social del municipio.
- Mantener, fortalecer e innovar las políticas de gestión de la diversidad para que garanticen el acceso a derechos y deberes, bienes y servicios, con plena normalidad y en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos y ciudadanas. Esto a su vez permite a las personas recién llegadas disponer de condiciones de vida dignas, así como la defensa de los derechos fundamentales, los valores democráticos y del Estado de derecho.
- Favorecer, implicar y corresponsabilizar a agentes municipales, locales y a toda la ciudadanía en la gestión de la diversidad y la consolidación de un modelo de sociedad cohesionada y próspera.
- Oferta de un catálogo de servicios para toda la ciudadanía recién llegada.

#### **Inclusión y programa municipal transversal de nueva ciudadanía (2007-2011)**

Las personas de origen no comunitario pueden encontrarse en situación de riesgo de exclusión social por diferentes motivos:

- Porque no disponen de permiso de residencia ni de trabajo.
- Por la falta de participación en espacios públicos y de participación comunitaria.
- Por falta de acceso a información.
- Por falta de redes de relación y entorno familiar y social.
- Por diferencias religiosas, lingüísticas y culturales.

Hay que trabajar para que estas situaciones no se traduzcan en exclusión social.

## Plan local de inclusión y cohesión social

En este marco, de 2007 a 2009, nuestra ciudad se ha visto inmersa en un proceso de elaboración del Plan local de inclusión y cohesión social. El Ayuntamiento ha impulsado el Plan, pero basándose en el fomento de un liderazgo comunitario, ya que la apuesta por la inclusión y la cohesión social requiere de la implicación y la responsabilidad conjunta y compartida de los gobiernos municipales con otros agentes locales.

Conseguir una ciudad inclusiva y cohesionada requiere un modelo de trabajo nuevo basado en la transversalidad y la generación de redes con todos los agentes que intervienen en el territorio, así como la corresponsabilidad en todas las políticas locales y supralocales (vivienda, economía, salud, empleo, educación, urbanismo, accesibilidad universal, etc.).

El Plan de inclusión y cohesión social ha incorporado tanto en su fase de diagnóstico como en su plan de acción los diferentes retos y perspectivas del conjunto de profesionales que trabajan en el territorio, pero también de la ciudadanía y especialmente de las personas que se encuentran en situaciones de riesgo o de vulnerabilidad social, para conseguir que puedan definir en términos de justicia e igualdad de oportunidades las políticas que les afectan. Sólo así crearemos *valor público* en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de inclusión y cohesión social con las personas y para las personas.

Fenómenos tan complejos como los procesos de inclusión y exclusión social requieren de un abordaje multinivel. Multinivel en relación con la manera cómo impacta la visión global en lo local, y en relación con la diversidad de agentes de diferentes niveles que intervienen en estos procesos (administraciones, entidades, ciudadanos y ciudadanas, etc.).

En este sentido, la elaboración del Plan local de inclusión y cohesión social debe convertirse en un instrumento estratégico de planificación e intervención comunitaria, en relación con la inclusión y la cohesión social, basándose en el trabajo transversal y en red, en clave territorial y con un enfoque dinámico, proactivo e innovador.

Para la construcción de este marco global ha sido muy importante contar con los nueve programas transversales como un punto de partida, que se han convertido en uno de los fundamentos básicos del nuevo Plan. Se trata de instrumentos complementarios que ya tienen dinámicas participativas y de trabajo en red que se han sumado al proceso actual.

Durante 2007 se llevó a cabo el periodo de diagnóstico participativo en tres fases:

### Fase de investigación y prospección

- Mapa de la exclusión social a escala local: ámbitos, factores de exclusión y colectivos en situación especial de vulnerabilidad.
- Mapa relacional en relación con el compromiso para la inclusión y la cohesión social: responsabilidades individuales y compartidas. Detección de redes y espacios relacionales.

- Mapa de recursos generadores de inclusión y cohesión social: identificación de actores para la inclusión. Recogida de iniciativas y recursos ya existentes, etc.

Ello ha permitido contar con un mapa global de inclusión y cohesión social del municipio.

### **Fase de formación y participación, con amplios procesos, que ha generado diferentes productos:**

- Diagnóstico inclusión-exclusión.
- Instrumento de recolección de información (cuestionario) de los agentes locales.
- Entrevistas y grupos de discusión con personas en proceso de exclusión, jornadas participativas abiertas a la ciudadanía.
- Weblog: [www.tinclous.cat](http://www.tinclous.cat).

### **Fase de sensibilización y divulgación**

- Banco de buenas prácticas de inclusión y cohesión social. Exposición itinerante.
- Recopilación audiovisual

El proceso de construcción del plan de acción ha incluido estos elementos fundamentales:

- Garantizar un compromiso de participación y colaboración de la sociedad civil en la consecución de la inclusión y la cohesión social.
- Visibilizar las redes sociales y las interacciones entre los agentes municipales y locales, así como de la labor que han realizado
- Fomentar el compromiso y la participación de todos los actores, generando conciencia y sentido de corresponsabilidad en relación con la inclusión y la cohesión social.

Finalmente, el Plan se aprobó en junio de 2009 y tiene las siguientes finalidades:

- Construcción de un compromiso para la inclusión y la cohesión social que posibilite una visión estratégica y que permita trabajar de una manera integrada para prevenir los factores generadores de exclusión.
- Promoción de un imaginario colectivo en relación con la inclusión y la cohesión social. Tener claras las definiciones de las que partimos nos ayudará a orientar los valores y los principios que las fomentan. Las acciones y los recursos no lo son todo. El discurso y el imaginario, junto con los resultados y las acciones, legitiman el Plan.
- Liderazgo comunitario. El Ayuntamiento impulsa el Plan pero ejerce al mismo tiempo un liderazgo comunitario y de gobernanza relacional.

En definitiva, estos procesos y modelos metodológicos aplicados son herramientas necesarias para pasar del municipio que tenemos al municipio que queremos, que, por supuesto, debe ser inclusivo y cohesionado.

---

# CIUDADANÍA Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD: INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS

- CIUDADANÍA Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD EN LA CIUDAD DE SABADELL

*Ramon Burgués*

- POLICESOL, UNA INICIATIVA LOCAL DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE GALES DEL SUR

*Vince Donovan*

- SITIO WEB EUROPEO SOBRE INTEGRACIÓN

*Alex Kirchberge*

- LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN ANDALUCÍA: BUENAS PRÁCTICAS Y RETOS DE FUTURO

*Sebastian Rinken*



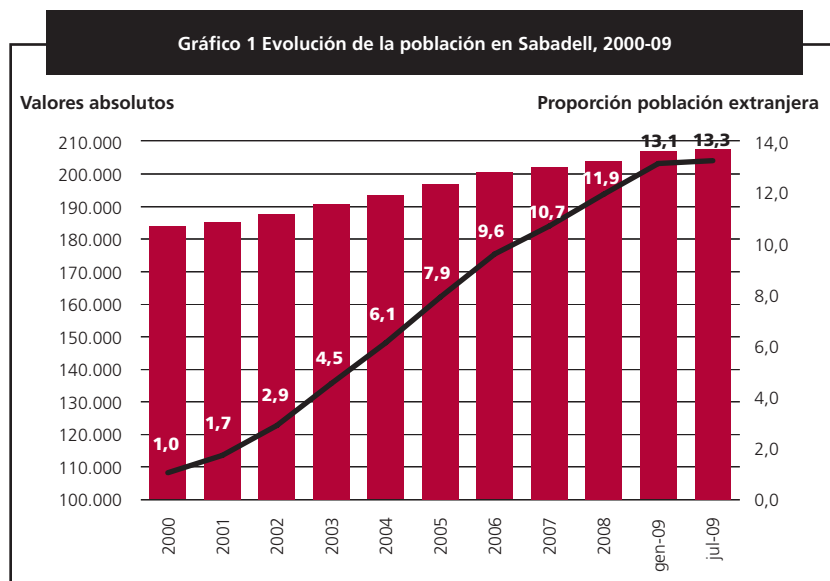
### Ramon Burgués i Salse

*Concejal de Educación y Convivencia del Ayuntamiento de Sabadell*

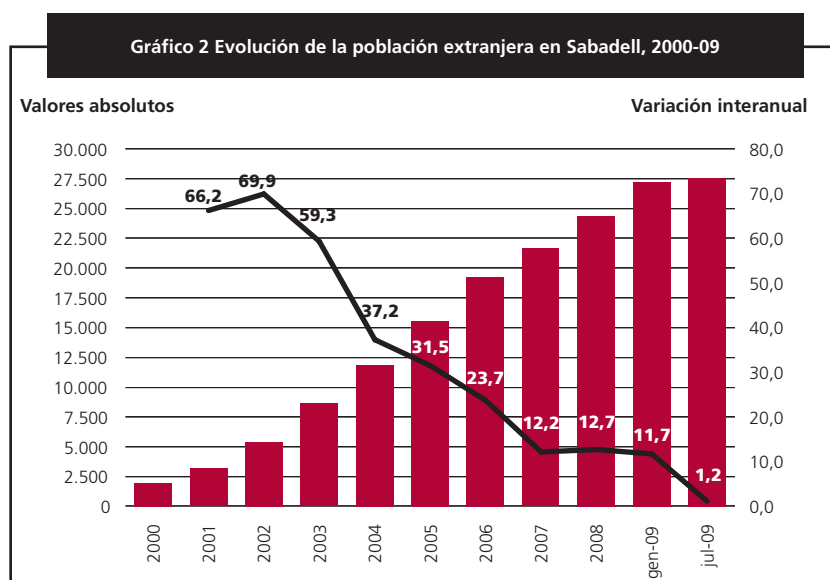
Sabadell, como las ciudades y pueblos de Cataluña, ha acogido, en los últimos diez años, muchos nuevos ciudadanos y ciudadanas provenientes de otros países o continentes y este entorno cambiante, al que nos tenemos que adaptar y debemos transformar en una oportunidad, nos obliga a repensar nuestras políticas y a actuar planificadamente a medio y largo plazo.

A finales del siglo XX, el Estado español pasó de ser un país tradicionalmente emisor de emigrantes a ser un país de recepción de personas inmigrantes que huían de situaciones económicas y sociales más deprimidas. Cataluña, sin embargo, desde mediados del siglo XIX mantiene un modelo de reproducción sociodemográfica basada en la inmigración. Y Sabadell, por su parte, se ha gestado desde sus inicios como un espacio de encuentro de diversos colectivos que han hecho crecer la ciudad y la han consolidado en sus raíces. En los años cincuenta y sesenta del siglo pasado tuvo el máximo crecimiento urbanístico y demográfico, fruto de las migraciones internas dentro del Estado español, lo que hizo surgir barrios periféricos y desigualdades territoriales que se empezaron a paliar con la llegada de la democracia. A principios de los años noventa se iniciaron los procesos migratorios externos que convirtieron Sabadell en la ciudad que es hoy en día.

Sabadell ahora es una ciudad industrial y de servicios situada a 20 kilómetros de Barcelona. Es cocapital de la comarca del Vallès Occidental, junto con Terrassa, y tiene 207.040 habitantes, con un 68,10% de la población entre 15 y 64 años, es decir, en edad productiva. La inmigración representa el 13,3% de la población según los datos del padrón municipal del 1 de julio de 2009. Si en 1999 la ciudad contaba con un escaso 0,85% de la población de origen extranjero, este colectivo ha pasado en 10 años al 13,3% de la población; los años comprendidos entre el 2004 y el 2008 fueron la etapa de mayor crecimiento. Del 2000 al 2009 ha habido, por lo tanto, un crecimiento de la población progresivo e intensivo. A partir del año 2009, el crecimiento de la inmigración ha ido disminuyendo debido a la crisis económica: en el primer semestre de 2009, el crecimiento se estanca en el 1,2% respecto al segundo semestre del 2008 (cifra bastante inferior a la registrada en los últimos años).



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes del Ayuntamiento de Sabadell. Elaboración Activa Prospect.



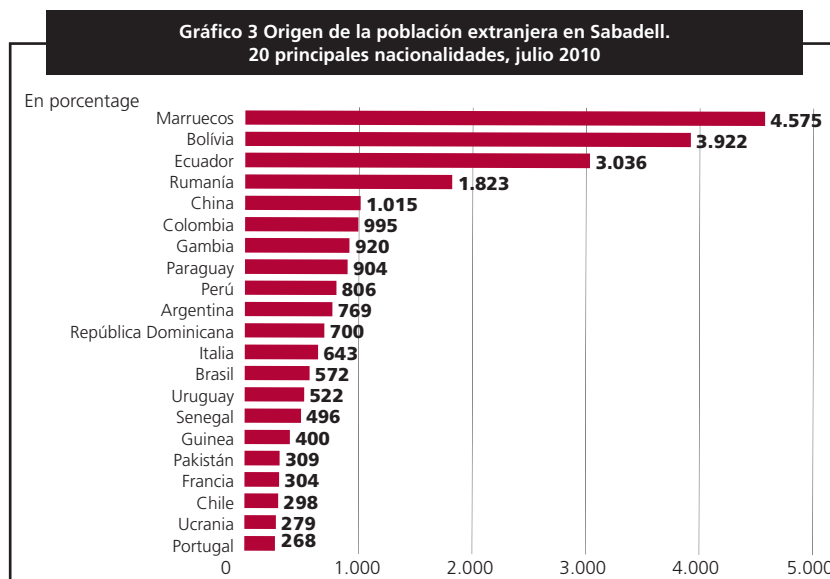
Fuente: Padrón Municipal de Habitantes del Ayuntamiento de Sabadell. Elaboración Activa Prospect.

En 2009, por lo tanto, tenemos una sociedad sabadellense diversa, con más de 27.000 personas incorporadas recientemente al ejercicio de la ciudadanía, los cuales se han acomodado a su nuevo entorno y han elegido Sabadell para consolidar su proyecto de futuro y el de sus hijos e hijas, muchos de ellos nacidos ya aquí.

El 50,5% de la nueva ciudadanía sabadellense proviene principalmente de los países latinoamericanos, especialmente de Ecuador y Bolivia. Les siguen en cantidad los colectivos de origen magrebí (16,8%), europeo (13,6%) y subsahariano (10,4%). La situación actual está haciendo aumentar el peso relativo del colectivo de origen marroquí y del sub-



sahariano, al tiempo que disminuyen los de origen boliviano y rumano, probablemente debido al retorno de estos inmigrantes a sus países de origen, ya que los primeros sufren más irregularidad y los segundos tienen más opciones económicas en sus países. Sabadell cuenta hoy con ciudadanos y ciudadanas procedentes de 126 nacionalidades diferentes.



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes del Ayuntamiento de Sabadell. Elaboración Activa Prospect.

El grueso de la población extranjera se sitúa en edades jóvenes y en los tramos correspondientes a la edad activa. Al mismo tiempo hay un importante grueso de población en edades primigenias (0-5 años). Hoy podemos afirmar que la población de Sabadell se ha rejuvenecido con la llegada de los inmigrantes.

Son varios los estudios realizados por el Ayuntamiento de Sabadell que confirman la nueva situación demográfica y social de nuestra ciudad y también confirman que esta situación no es transitoria, sino estructural. En octubre de 2008, el estudio "Situación y expectativas de la población inmigrante en Sabadell" confirmó que la población de origen inmigrante tenía la intención de seguir viviendo en la ciudad de Sabadell en los próximos años y que les gustaba vivir en esta ciudad. La voluntad de formación era muy elevada y una proporción notable de entrevistados manifestaba estar satisfecho o muy satisfecho con la educación recibida para sus hijos e hijas. En cuanto a la convivencia, la percepción general era de una buena relación entre las personas de diferentes culturas que conviven en la ciudad.

En 2009, el estudio "Valores y hábitos de la población de origen latinoamericano en Sabadell" entrevistó a 429 personas; después se contrastaron los resultados con un grupo control. La mayoría de los entrevistados (un 66%) tenía estudios secundarios, y sus actividades de ocio dependían de su nivel económico y cultural. La mayoría de la población de origen latinoamericano valora positivamente su grado de integración a la ciudad y la convivencia con la población autóctona; reconocen no haber sufrido discriminación ni diferenciación a la hora de acceder a una vivienda. El grado

de satisfacción de vivir en Sabadell es muy alto (del 1 al 10, el 60% de los entrevistados dio una puntuación de 8).

El impacto en la sociedad sabadellense de este movimiento migratorio ha sido muy considerable, ya que la ciudad ha tenido que acoger en 10 años a muchos nuevos ciudadanos y garantizar la equidad de los servicios públicos y la igualdad de oportunidades para todos. Pero en términos generales consideramos que la ciudad lo ha hecho bien. Los niveles de convivencia han sido y son considerables tal y como nos indican las encuestas realizadas en los últimos años (un 90,4% de la ciudadanía no organizada considera que la convivencia en Sabadell es "buena o muy buena" según la Agenda Convive de 2009). Las políticas y los programas de acogida y de acomodación desarrollados por las instituciones públicas y privadas de nuestra ciudad han acompañado un proceso de integración que ha facilitado que hoy Sabadell sea una ciudad diversa que mantiene la cohesión social, insignia de los 20 años de democracia.

La nueva realidad genera nuevas necesidades y requiere la capacidad de adaptar las políticas públicas garantizando los valores y los principios del Estado de derecho y del Estado del bienestar. Por esta razón, desde el Ayuntamiento de Sabadell se ha actuado según dos principios fundamentales:

1. Una política decidida y proactiva, con un discurso claro. Hay que conseguir que la gestión de la diversidad se convierta en un tema importante en la agenda política de nuestros municipios.
2. Adaptar las políticas públicas de manera no traumática ni reactiva a las nuevas necesidades y aplicar estos principios en la gestión del día a día.

En el año 2004, coincidiendo con la eclosión de la ola migratoria, el Ayuntamiento de Sabadell creó el Programa de Convivencia Intercultural con el objetivo de desarrollar el Programa de Inmigrantes y la realización de acciones encaminadas a mejorar la convivencia entre diferentes culturas y ciudadanos de Sabadell. A lo largo de los tres años siguientes se pusieron las bases para gestionar con éxito en el futuro las disfunciones económicas, culturales y sociales generadas a raíz de la incorporación de los nuevos ciudadanos, conociendo a fondo los cambios demográficos que se estaban produciendo, iniciando el trabajo transversal con otros departamentos municipales para adaptar los servicios públicos a la nueva realidad, poniendo en marcha programas de actividades dirigidos a la sensibilización de toda la población (exposiciones, jornadas y actividades en el marco escolar), facilitando la acogida en los institutos con el programa jóvenes-guía, así como los talleres de madres y padres y las primeras actividades conjuntas en el marco del Plan de Barrios y de los Planes Educativos de Entorno. A lo largo de estos años también se ha puesto en marcha el Servicio de Mediación/Dinamización Intercultural del Ayuntamiento de Sabadell.

En 2004 también se constituyó un instrumento fundamental para favorecer la convivencia en Sabadell y luchar de manera eficaz contra las agresiones racistas y xenófobas. Esta Comisión estaba formada por representantes de las instituciones y entidades ciudadanas implicadas en los protocolos de gestión de los conflictos así como por un representante de cada partido político presente en el consistorio. Se puede afirmar que esta Comisión ha alcanzado su objetivo de erradicar la violencia racista

y xenófoba en nuestra ciudad y, actualmente, se plantea nuevos retos y objetivos más relacionados con la convivencia en el espacio público.

En julio de 2007, recogiendo toda la labor realizada en los años anteriores y con una base sólida para el futuro, el Ayuntamiento de Sabadell dio un salto cualitativo y cuantitativo muy importante en las políticas dirigidas a la nueva ciudadanía: se creó la Oficina de Nueva Ciudadanía, se nombró al Comisionado de Nueva Ciudadanía y se constituyó la Comisión Informativa Especial de Nueva Ciudadanía.

Este nuevo impulso permite consolidar todo el trabajo iniciado anteriormente. Las líneas de actuación para los próximos años se concretan en el Plan Director de la Oficina de Nueva Ciudadanía (2007-2011) donde se explicita que la misión de la Oficina es facilitar la inclusión de los recién llegados a la ciudad de Sabadell, garantizando los derechos y deberes que corresponden al sistema democrático y al Estado del bienestar, y promover la sensibilización intercultural para avanzar hacia una ciudad donde la diversidad sea la base de la convivencia y de la cohesión social.

Los ejes de trabajo de la Oficina son los siguientes:

1. Buscar el consenso político ante la nueva realidad.
2. Garantizar una observación activa de la evolución de los cambios demográficos y su análisis para planificar futuras líneas de actuación.
3. Garantizar la acogida de las personas recién llegadas con la colaboración del tejido asociativo local cumpliendo la Ley de acogida de las personas recién llegadas a Cataluña.
4. Promover transversalmente que las políticas públicas municipales cuenten con los recursos necesarios para afrontar los retos de la nueva ciudadanía y que se desarrollen proyectos en todos los ámbitos que contemplen la diversidad como valor estratégico para la convivencia.
5. Promover el asociacionismo activo de los extranjeros.
6. Promover la sensibilización intercultural de la población con programas que faciliten el conocimiento mutuo.
7. Profundizar el trabajo en red entre la administración local y todas las administraciones supramunicipales.

A lo largo de estos años, Sabadell ha comenzado el proceso de alcanzar de manera exitosa la inclusión de los recién llegados a nuestra ciudad, y se sigue trabajando para que la sociedad diversa que ahora tenemos no se convierta en una sociedad fragmentada y podamos mantener la cohesión social que nos ha caracterizado durante los últimos 30 años. En el ámbito de la acogida y la inclusión de los nuevos ciudadanos la ciudad cuenta con:

- Un instrumento útil para el consenso político y para evitar que la inmigración se convierta en un arma política (la Comisión Informativa Especial de Nueva Ciudadanía).
- Un observatorio potente de la realidad demográfica y social de nuestra ciudad, que se complementa con los otros observatorios locales, comarcales y autonómicos.
- Una política de acogida conjunta entre la administración local y autonómica y la sociedad civil sabadellense que acompaña a las personas recién llegadas y les asesora hasta que estén plenamente acomodadas en nuestra sociedad.

- Un Plan Transversal de Nueva Ciudadanía 2007-2011 (Sabadell, democracia y diversidad) que, como cualquier instrumento de planificación estratégica, permite, cada seis meses, ejercer un control sobre la gestión según los informes de seguimiento y evaluación en que participan todos los departamentos municipales.
- Un tejido asociativo rico y plural con más de 35 entidades que participen activamente en la vida cultural, política y social de la ciudad y desarrollan proyectos para favorecer la inclusión de su colectivo.
- Un programa de sensibilización intercultural en diversos ámbitos (vecinal, educativo, profesional, etc.) que, juntamente con el tejido asociativo local, sensibiliza a la población en torno al valor positivo de la diversidad y contra los prejuicios y estereotipos.

La actual situación de crisis económica pone a prueba toda la labor realizada. Sabadell tiene bases sólidas para mantener su espíritu y tiene instrumentos útiles para afrontar el reto de la gestión de la diversidad como el Plan Transversal de Nueva Ciudadanía 2007-2011. El documento *Sabadell, democracia y diversidad. El ejercicio de los derechos y deberes en una ciudad diversa* fue aprobado por mayoría en el pleno municipal de julio de 2008. El Plan es un instrumento estratégico para alcanzar el nuevo reto de la diversidad fruto de la nueva realidad demográfica, cultural y social de la ciudad de acuerdo con los principios de la democracia, la convivencia y la cohesión social.

Los principios del Plan se definieron de forma consensuada en el seno de la Comisión Informativa Especial de Nueva Ciudadanía, con la participación de todos los grupos políticos presentes en el consistorio, a raíz de diferentes sesiones de trabajo con expertos y especialistas en cuatro ejes de trabajo prioritarios: el trabajo, la vivienda, la educación y la lengua. Estos principios son los siguientes:

1. Democracia: el ejercicio de los derechos y los deberes es el marco de relación de la ciudadanía en comunidad. Este es el marco de la convivencia.
2. Diversidad: la ciudad es el espacio de interacción entre ciudadanas y ciudadanos diversos y en este contexto hay que garantizar la igualdad de oportunidades.
3. Información actualizada y conocimiento: desarrollar las herramientas para conocer y seguir los cambios y tendencias que se producen.
4. Transversalidad y cooperación interinstitucional: hay que trabajar por la "nueva ciudadanía" desde los diferentes servicios e instituciones.
5. Inclusión y cohesión social: son los principios para normalizar el hecho migratorio y los procesos de inserción.
6. Convivencia y compromiso: se necesitan estrategias para promover el conocimiento, el reconocimiento y el respeto mutuo con una ciudadanía implicada en su entorno social y territorial.
7. Contextualización en el tiempo: el proceso migratorio implica necesidades diferentes en función del momento migratorio de que se trate.
8. Implicación y corresponsabilidad de los agentes sociales: el Plan incorpora el trabajo de entidades y asociaciones locales que trabajan en la integración y apoyo de las personas recién llegadas.
9. Heterogeneidad e intergeneracionalidad: elementos enriquecedores del intercambio. Hay que tener en cuenta el factor género y generacional.
10. Planificación, gestión y evaluación: son las bases de la implementación del Plan, con instrumentos útiles para el seguimiento y la evaluación.

Los programas se enmarcan en cuatro ejes de trabajo que definen cuatro estadios del proceso de acomodación y de gestión de la nueva realidad, que no son sucesivos ni incompatibles, sino complementarios:

- **Recepción y acogida:** los programas dirigidos a cubrir las necesidades inmediatas en el momento de llegada de las personas recién llegadas. Son acciones imprescindibles para la acogida y ofrecen un marco de referencia.
- **Servicios y equidad:** programas dirigidos a proporcionar el acceso normalizado a los servicios públicos de la ciudad.
- **Inclusión y participación:** programas dirigidos al arraigo y a la interacción entre toda la ciudadanía. Imprescindibles para mejorar la convivencia y establecer puentes de diálogo.
- **Sensibilización y divulgación:** programas dirigidos a dar a conocer y difundir la realidad social y cultural de la ciudad.

El Plan cuenta con instrumentos de gestión y coordinación que permiten hacer una constante actualización, análisis precisos y una evaluación continua:

- El observatorio de la inmigración de Sabadell es un instrumento fundamental para contrastar con datos objetivos la evolución demográfica, social y cultural de nuestra ciudad.
- La Comisión Informativa Especial de Nueva Ciudadanía es el órgano de análisis, seguimiento y evaluación política del Plan.
- La Comisión Técnica de Seguimiento del Plan, en la cual participan los máximos representantes técnicos de todos los departamentos municipales implicados en el Plan.
- La Mesa de Nueva Ciudadanía, el órgano ciudadano de análisis, de seguimiento y evaluación, cuenta con la participación de todas las asociaciones sabadellenses que representan a los colectivos de inmigrantes o entidades que desarrollen tanto programas de apoyo a estos colectivos como acciones de sensibilización hacia la diversidad.
- Los informes de seguimiento semestral permiten evaluar todos los programas de acuerdo con los indicadores previamente definidos.

El Plan se concibió desde el pragmatismo y la actualización constante: el documento inicial, por lo tanto, incluía 79 programas de 19 concejalías diferentes (de las cinco áreas del Ayuntamiento). En el segundo informe de seguimiento y evaluación, es decir, después de seis meses, el Plan ya contenía 84 programas.

Los programas incluidos en el Plan son los siguientes:

## **1. Eje 1. Recepción y acogida**

- 1.1 Información básica a las personas inmigradas
- 1.2 Trámites de empadronamiento
- 1.3 Sesiones de acogida a la población recién llegada
- 1.4 Atención sociosanitaria
- 1.5 Tarjeta de asistencia sanitaria universal
- 1.6 Servicio ciudadano de acogida a los inmigrantes
- 1.7 Oficina municipal de escolarización
- 1.8 Taller de conocimiento del entorno

- 1.9 Conocimiento de la lengua
- 1.10 Un espacio de aprendizaje (taller de madres y padres)
- 1.11 Jóvenes guías
- 1.12 Atención a los estudiantes recién llegados
- 1.13 Inscripción en la Feinateca (no regulares)
- 1.14 Formación para personas en proceso de regularización
- 1.15 Trámites para la reagrupación familiar (informe de vivienda)
- 1.16 Informe de arraigo social
- 1.17 Acompañamiento en el duelo migratorio
- 1.18 Programa de acogida en origen
- 1.19 Programa de acogida a personas inmigradas en situación de vulnerabilidad transitoria
- 1.20 Servicio de dinamización y mediación intercultural
- 1.21 La web, un recurso para la acogida
- 1.22 Red de Entidades de Acogida
- 1.23 Análisis y tratamiento estadístico de las características de los ciudadanos extranjeros

## 2. Eje 2. Servicios y equidad

- 2.1 Promoción de la salud y prevención
- 2.2 Atención a las drogodependencias
- 2.3 Centro de Atención a la Mujer
- 2.4 Promoción de viviendas protegidas
- 2.5 Red de mediación para el alquiler de vivienda
- 2.6 Taller de mercado laboral
- 2.7 Taller de búsqueda activa de trabajo
- 2.8 Taller de redacción del *curriculum vitae*
- 2.9 Asesoramiento laboral personalizado
- 2.10 Formación profesionalizadora
- 2.11 Itinerarios formativos e inserción sociolaboral en el sector servicios a las personas
- 2.12 Capacitación de trabajadores en el ámbito del comercio y la restauración
- 2.13 Formación para adultos
- 2.14 "Ponte" (orientación para jóvenes sin graduado escolar)
- 2.15 Programa de apoyo a la homologación del carné de conducir
- 2.16 Centros de Educación Infantil y Espacios Familia
- 2.17 Centro de Educación Infantil y Primaria. Planes de acogida y seguimiento de la escolarización
- 2.18 Comedores escolares
- 2.19 Centros de recreo y la escuela
- 2.20 Centros de recreo: educación en el ocio
- 2.21 PIJ (Puntos de Información Juvenil)
- 2.22 Plan de Bibliotecas
- 2.23 Salas de estudio
- 2.24 Programa de apoyo al uso de instalaciones deportivas
- 2.25 Dinamización de la actividad deportiva en el territorio
- 2.26 Equipamientos cívicos
- 2.27 SACAPI, Servicio de Atención Compartida en la Pequeña Infancia
- 2.28 Cementerios y servicios funerarios

### **3. Eje 3. Inclusión y participación**

- 3.1 Planes educativos de entorno
- 3.2 Plan de Barrios
- 3.3 Mediación comunitaria
- 3.4 Espacio de Mujeres
- 3.5 Espacios de Jóvenes
- 3.6 Dinamización juvenil en el Espacio Público (DIEP)
- 3.7 Apoyo a las asociaciones de población recién llegada
- 3.8 Programas interculturales de cultura de proximidad
- 3.9 Las fiestas populares como espacio de relación intercultural
- 3.10 Acogidas en Ca l'Estruch
- 3.11 Sabadell en escena
- 3.12 Taller de teatro social
- 3.13 Nuevas vías de amistad y cooperación
- 3.14 Programa de inclusión de los comercios de inmigrantes en la red comercial de Sabadell
- 3.15 Apoyo a las entidades de la ciudad para actividades de promoción intercultural
- 3.16 Programa de Convivencia – Comisión de la Convivencia
- 3.17 Cursos de conocimientos de las normas y derechos de los ciudadanos de Sabadell
- 3.18 Diálogo interreligioso

### **4. Eje 4. Sensibilización intercultural**

- 4.1 Difusión de la información e iniciativas en materia de nueva ciudadanía
- 4.2 Actividades divulgativas: exposiciones, conferencias y talleres
- 4.3 Ciudad y escuela
- 4.4 Programa Red Educativa Solidaria
- 4.5 Sabadell Universitat
- 4.6 Cursos de formación dirigidos al personal del Ayuntamiento
- 4.7 Información y sensibilización a empresas para la contratación de inmigrantes
- 4.8 Campaña de sensibilización de información y recursos a favor de la igualdad de género
- 4.9 Taller contra los estereotipos de género e inmigración
- 4.10 Actuaciones de fomento de la vecindad
- 4.11 Información ambiental y sensibilización para la recogida selectiva de residuos y buenas prácticas en el hogar

La transversalidad se expresa gráficamente en los cuadros resumen del final del Plan, donde se visibiliza claramente qué departamentos lideran los proyectos y cuáles participan.

## Eje 1. Recepción y acogida

	PRESIDENCIA		SERVICIOS CENTRALES				SERVICIOS A LAS PERSONAS Y CONVIVENCIA				URBANISMO		RELACIONES CIUDADANAS Y ESPACIO PÚBLICO						
	Comunicación	Cultura	Promoción Económica	Padrón Habitantes	Recursos Humanos comercio y turismo	Policía Municipal	Cooperación y solidaridad	Educación	Deportes	Igualdad hombre-mujer	Juventud	Oficina Nueva Ciudadanía	Salud	Servicios sociales	Vivienda	Sostenibilidad y gestión ecosistemas	Urbanismo	Relaciones Ciudadanas Residuos y Limpieza Vial	SAC
1.1. Información básica a las personas inmigradas																			X
1.2. Trámites de empadronamiento			X																
1.3. Sesiones de acogida a la población recién llegada											X								
1.4. Atención sociosanitaria													X						
1.5. Tarjeta de asistencia sanitaria universal													X						
1.6. Servicio ciudadano de acogida a los inmigrantes											X								
1.7. Oficina municipal de escolarización								X											
1.8. Taller de conocimiento del entorno											X								
1.9. Conocimiento de la lengua								X											
1.10. Un espacio de aprendizaje (taller de madres y padres)											X								
1.11. Jóvenes guías											X								
1.12. Atención a los estudiantes recién llegados											X								
1.13. Inscripción en la Feinateca (no regulares)			X																
1.14. Formación para personas en proceso de regularización									X		X								
1.15. Trámites para la reagrupación familiar (informe de vivienda)																	X		
1.16. Informe de arraigo social													X						
1.17. Acompañamiento en el duelo migratorio											X								
1.18. Programa de acogida en origen											X								
1.19. Programa de acogida a personas inmigradas en situación de vulnerabilidad transitoria											X								
1.20. Servicio de dinamización y mediación intercultural											X								
1.21. La web, un recurso para la acogida											X								
1.22. Red de Entidades de Acogida											X								
1.23. Análisis y tratamiento estadístico de las características de los ciudadanos extranjeros																			

Por otra parte, se puede hacer una lectura integral del Plan que, más allá de responder a los objetivos finales de cada programa y a su transversalidad, responde al desarrollo de una sociedad democrática y de una ciudadanía comprometida con estos valores. El Plan incorpora una lectura de todos los programas desde la perspectiva del “ejercicio de los derechos y deberes en una ciudad diversa”.



Derechos	Deberes	Programas
Derecho a la información	Deber de informarte	1.1 /1.3/1.21 /1.23/2.21 /2.22/4.1
Derecho a la ciudadanía	Deber de empadronamiento y regularización	1.2/1.6/1.16/1.23
Derecho a la acogida	Deber de quererse integrar en la sociedad de acogida	1.20
Derecho a la educación y la formación	Deber de escolarizar a los niños hasta 16 años y de formarse a lo largo de toda la vida	1.7/1.8/1.10/1.11/1.12/1.14/2.10/2.11/2.12/2.13/2.14/2.15/2.16/2.17/2.18/2.19/2.20/2.22/2.23/3.1/4.3/4.5/4.6
Derecho a protección de la salud	Deber de utilizar los recursos racionalmente	1.4/1.5/2.1/2.2
Derecho a preservar la lengua propia	Deber de conocer las dos lenguas oficiales de Cataluña	1.9
Derecho al trabajo y a la filiación sindical y a la no discriminación al acceso al mundo laboral	Deber de cumplir las normas establecidas en las condiciones contractuales, no discriminar por ninguna razón y cumplir las normas de salud laboral	1.13/1.14/2.6/2.7/2.8/2.9/2.10/2.11/2.15/4.7
Derecho a ejercer la actividad económica comercial	Deber de cumplir toda la normativa que la regula	2.12/2.14/3.14
Derecho a la vivienda digna	Hacer un uso adecuado de la vivienda, mantenerla y cumplir con las normas de convivencia vecinal	1.19/2.4/2.5/3.2
Derecho a los servicios sociales	Cumplir los acuerdos correspondientes y seguir el plan de atención propuesto de manera participativa	1.4
Derecho a la igualdad de género	Deber de no discriminación por razón de género	2.3/4.8/4.9
Derecho a la libertad cultural	Deber de respetar la cultura del país y de respeto e interrelación entre todas las culturas	3.8/3.9/3.10/3.11/3.12/3.15
Derecho a la libertad religiosa	Deber al respeto a la laicidad del estado y a la pluralidad religiosa	2.28/3.18
Derecho a un entorno sostenible	Deber de preservar el medio ambiente y cumplir la normativa al respecto	4.11
Derecho a la participación	Deber de respeto a las normas para la participación para hacer uso de los recursos públicos	1.10/1.22/ 2.24/2.25/2.26/3.4/3.5/3.7
Derecho a la convivencia y al uso libre de los espacios públicos	Deber de respeto a las normas básicas de la convivencia y del civismo	3.2/3.3/3.6/3.16/3.17/4.2/4.3/4.10/4.11
Derecho a la familia	Deber de la protección de la infancia y la juventud	1.10/1.15/1.17/1.18/2.27
Derecho a la solidaridad y la paz	Deber de ejercer la solidaridad y trabajar por la paz	3.13/4.4

Como corresponde a cualquier política, la evaluación continuada forma parte de la estrategia que permite actualizar y adaptar estas líneas de actuación según los resultados obtenidos y las necesidades detectadas. Y para hacer efectiva esta evaluación, es imprescindible contar con indicadores de valoración cuantificables adecuados. En este sentido, los 74 programas del primer informe de evaluación incluyen 378 indicadores y los 84 del segundo informe incluyen 410.

Actualmente el Plan ya dispone de dos informes de seguimiento y evaluación semestral: los correspondientes a los periodos de julio-diciembre de 2008 y de enero-junio de 2009 y actualmente se está elaborando el informe del segundo semestre del 2009. La perspectiva comparativa entre estos periodos brinda información cuantitativa y cualitativa importante para poder analizar en profundidad la evolución de las políticas públicas dirigidas al acogimiento y a la acomodación de la población recién llegada.

A modo de ejemplo, algunos datos comparativos nos permiten conocer lo siguiente:

<b>Sesión de acogida a la población recién llegada</b>				
	2S 2008	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Sesiones de acogida realizadas	31 (anual)	10	7	17
Participantes	591 (anual)	176	131	307
P. de América Latina	173 (anual)	47	28	75
P. Del Magreb	182 (anual)	38	30	68
P. del resto de Europa	18 (anual)	2	1	3
P. De África Subsahariana	213 (anual)	87	68	155
P. de Asia	4 (anual)	2	4	6
P. Con residencia en España de menos de un año	257 (anual)	39	34	73
P. Con residencia en España de uno a tres años	219 (anual)	76	42	118
P. Con residencia en España de tres a cinco años	64 (anual)	37	30	67
P. Con residencia en España más de 5 años	48 (anual)	24	25	49
Espacios de la ciudad donde se han realizado	18 (anual)	6	4	10

<b>Talleres de conocimiento del entorno</b>				
	2S 2008	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Talleres	9 (anual)	11	5	16
Participantes en los talleres	122 (anual)	237	57	294
P. con residencia en España de menos de un año	58 (anual)	70	15	85
P. Con residencia en España de uno a tres años	41 (anual)	107	30	137
P. con residencia en España de tres a cinco años	10 (anual)	39	8	47
P. Con residencia en España más de 5 años	13 (anual)	21	4	25
P. de América Latina	11 (anual)	40	5	45
P. Del Magreb	56 (anual)	53	22	75
P. del resto de Europa	4 (anual)	14	1	15
P. De África Subsahariana	49 (anual)	123	15	138
P. de Asia	2 (anual)	7	1	8
Espacios de la ciudad donde se han realizado	6 (anual)	6	4	10

<b>Mejora de las habilidades sociales para jóvenes recién llegados</b>				
	1S 2009	2S 2009	Total 2009	
Personas derivadas	42	37	79	
Personas aceptadas	33	25	58	
Beneficiarios	14	25	39	
P. del Magreb	9	11	20	
P. de América Latina	5	6	11	
P. de África Subsahariana	0	8	8	
P. de Asia	0	0	0	
P. del resto de Europa	0	0	0	
Sesiones	12	12	24	
Derivaciones a cursos y recursos para aprender el catalán y/o español	7	11	18	
Derivaciones al Vapor Llonch	12	13	25	
Derivaciones al SAJ (Juventud)	14	12	26	
Derivaciones a formación en GES		4	4	

<b>Conocimiento de la lengua</b>				
	<b>2S 2008</b>	<b>1S 2009</b>	<b>2S 2009</b>	<b>Total 2009</b>
Cursos de catalán iniciados	53	27	19	46
Alumnos inscritos en los cursos	1173	580	401	981
Parejas lingüísticas en funcionamiento	301	152	162	314
Alumnos por curso	22	21		21

<b>Programa de asesoramiento en temas de economía domestica</b>				
	<b>2S 2008</b>	<b>1S 2009</b>	<b>2S 2009</b>	<b>Total 2009</b>
Personas atendidas		82	136	218
Intervenciones realizadas		258	120	378
Talleres grupales		11	5	16
Charlas grupales		2	3	5
Derivaciones de otros servicios municipales		51	26	77
Personas que han mejorado su situación económica		17	15	32

<b>Apoyo a las asociaciones de la población recién llegada</b>				
	<b>2S 2008</b>	<b>1S 2009</b>	<b>2S 2009</b>	<b>Total 2009</b>
Asociaciones	33 (anual)	35	35	70
Actividades generadas por las entidades	6 (anual)	9	16	25
Actividades generadas por las entidades en acciones conjuntas	15 (anual)	1	10	11
Asociaciones creadas por personas inmigradas y de apoyo a la población recién llegada	12 (anual)	2	0	2
Participantes en acciones formativas para el refuerzo de las asociaciones	0 (anual)	22	18	40
Asesoramientos individuales	50 (anual)	82	48	130
Reuniones de la mesa de entidades que se han realizado		6	2	8
Entidades que participan en la mesa de entidades		36	30	66
Participantes en las reuniones de la mesa de entidades		325	109	434
Temas monográficos de interés desarrollados en la mesa de entidades		4	2	6

El Plan es un instrumento vivo y dinámico. Algunas de las actuaciones previstas ya han finalizado, ya sea porque eran de una duración determinada o porque se han replanteado. Los informes semestrales permiten actualizar continuamente estos cambios y añadir los nuevos programas que se van iniciando, así como analizar periódicamente hasta qué punto se confirman algunas dinámicas ya identificadas y, por lo tanto, nos ayudan a planificar mejor las políticas para seguir garantizando la cohesión social de nuestra ciudad.

La información proporcionada por los informes de seguimiento rompe determinados prejuicios y ayuda a desmitificar ciertos rumores como el uso excesivo de algunos servicios públicos por parte de la población recién llegada o la falta de interés de este colectivo por integrarse, formarse o implicarse en su entorno.

Los informes constatan ciertas limitaciones en el análisis: por ejemplo, la dificultad de obtener indicadores y valoraciones de los programas que no son propiamente coordinados por los servicios municipales. También se constata que hay que trabajar más a fondo el concepto de población recién llegada y adaptarlo a cada uno de los contextos. No se puede cuantificar con los mismos criterios los indicadores de la población recién llegada cuando estamos hablando de programas de acogida, que cuando hablamos de programas de inclusión o de sensibilización.

Del mismo modo, se debe avanzar en la cuantificación y valoración del uso que hace la población extranjera de los diferentes servicios municipales, ya que algunos de estos servicios no utilizan este indicador. Al mismo tiempo, este instrumento nos anima a incorporar y ampliar las valoraciones con informaciones relativas a la satisfacción y la opinión de los propios usuarios y usuarias de los servicios.

Con estos dos años de experiencia podemos afirmar algunos puntos fuertes del Plan como:

- Los debates monográficos que acompañaron la elaboración del Plan permitieron abordar de manera integral temas tan importantes como el trabajo, la lengua, la vivienda o la educación.
- El consenso político y social alcanzado en su concepción es una garantía para su futuro desarrollo.
- La participación de todos los departamentos municipales, que hizo efectiva la transversalidad tan difícil de alcanzar.
- El Plan es una oportunidad para todos los departamentos municipales para “repensar” sus prácticas y acciones en el ámbito de la diversidad presente en la ciudad.
- El hecho de que los programas sean diseñados, ejecutados y evaluados por los propios servicios municipales requiere de una implicación mucho más efectiva.
- La concreción de los programas del Plan, con indicadores de evaluación tangibles, garantiza que sea un instrumento útil para todos los participantes.
- Los mecanismos reales de seguimiento y actualización permiten una evaluación permanente que se difunde a nivel interno y externo.

Seguramente hay muchos aspectos que hay que mejorar y subsanar, pero lo que ha generado el Plan Transversal de Nueva Ciudadanía es un conjunto de interrogantes y la conciencia de que hay que abordarlos conjuntamente desde los diferentes servicios municipales. Sin embargo, se ha convertido en una herramienta de planificación eficaz y en un instrumento pedagógico útil para la institución municipal.

Desde las administraciones públicas tenemos la obligación de responder a la evidencia de que la nueva realidad demográfica de nuestras ciudades son realidades estructurales y no pasajeras, y que debemos trabajar conjuntamente para que la diversidad que ha llegado en los últimos años a nuestra ciudad sea un valor positivo de crecimiento colectivo y no genere la necesidad de afirmar una identidad en contraposición a otra. Por lo tanto, el Plan es un instrumento de intervención a corto, medio y largo plazo. Desde nuestras prioridades a medio y largo plazo hay que garantizar la igualdad de oportunidades para los jóvenes y para la segunda generación (los hijos e hijas de los ciudadanos recién llegados estos últimos años a Sabadell). Las pirámides de población nos indican que los recién llegados han rejuvenecido nuestra población y, aprendiendo la lección de otros países, tenemos que trabajar duro hoy para que todos los niños, niñas y jóvenes disfruten mañana de las mismas oportunidades de desarrollo personal, profesional y cultural, y se sientan parte de un único proyecto colectivo diverso, con una cultura pública común que respete las diferencias.

Nuestras políticas públicas en este ámbito, por lo tanto, no se basan en

el “buenismo”, tan denostado en los últimos debates públicos, ni tampoco en aceptar eslóganes populistas, sencillos y fáciles, que remiten a los sentimientos más primarios del alma humana.

El Ayuntamiento de Sabadell invierte esfuerzos y desarrolla programas, como el plan “Sabadell, democracia y diversidad”, con el convencimiento de que la convivencia y la cohesión social se basan en un proceso de acomodación adecuado y que en el nuevo Sabadell, esta nueva ciudad diversa, es necesaria una voluntad mutua de construir la ciudad sin exclusiones.



## POLICESOL, UNA INICIATIVA LOCAL DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE GALES DEL SUR

---

### Vince Donovan

*Agente de Policía, Cardiff Channel Project,  
Policía de Gales del Sur, Reino Unido*

**E**n los últimos años, el Reino Unido ha recibido a un número cada vez mayor de personas y familias que solicitan asilo político. En 2002, el Gobierno del Reino Unido recibió 80.120 solicitudes de asilo. Unas 49.000 personas más solicitaron asilo en 2003 y unas 34.000 en 2004 (cifras del Ministerio del Interior del Reino Unido).

Debido al aumento del número de personas que llegaban al país, principalmente a Londres y al sureste del país, el Gobierno aprobó la Ley de Inmigración y Asilo de 1999, con la finalidad de diseñar mecanismos mediante los cuales se podía distribuir a los solicitantes de asilo por diferentes zonas del Reino Unido (históricamente, Londres y el sureste habían sido el principal punto de entrada al país para las personas que solicitaban asilo político). La Dirección Nacional de Servicios de Apoyo al Asilo (NASS en inglés) se creó para gestionar este programa de dispersión.

En abril de 2001, Cardiff se convirtió en la primera autoridad en Gales que recibió solicitantes de asilo. Desde entonces, Cardiff ha recibido un número significativo de personas y familias que solicitan asilo. En la actualidad, alrededor de 1.500 personas inician cada mes el proceso de solicitud de asilo. Muchas personas que obtuvieron una respuesta afirmativa a su solicitud de asilo optaron por permanecer en Cardiff. Por otro lado, muchos de aquellos cuyas solicitudes fueron rechazadas permanecen aún en el país a la espera de una "posible deportación".

La policía ha registrado nuevos problemas en el Reino Unido debido al aumento del número de personas que llegan al país para solicitar de asilo. Incidentes raciales, trata de niños, violencia doméstica y uso ilegal de vehículos motorizados son algunos de los problemas a los que la policía tiene que hacer frente y, por lo tanto, dedicar más tiempo y recursos. Estas cuestiones tendrán un efecto sobre la manera en que la policía vela por las comunidades, tanto ahora como en el futuro.

## Problemas relacionados con la delincuencia

### Incidentes raciales

Las investigaciones locales y nacionales dejaron claro que muchas personas pertenecientes a minorías étnicas viven con miedo al acoso, los malos tratos y la agresión, basados únicamente en el origen étnico o el color de la piel. Los actuales conflictos mundiales han aumentado este problema. La Policía de South Wales se ha comprometido a adoptar todas las medidas a su alcance para eliminar la discriminación ilegal y para promover buenas relaciones entre los diferentes grupos étnicos. “No se tolerará ninguna forma de racismo en Gales del Sur” (Sir Anthony Burden, ex jefe de la policía de Gales del Sur).

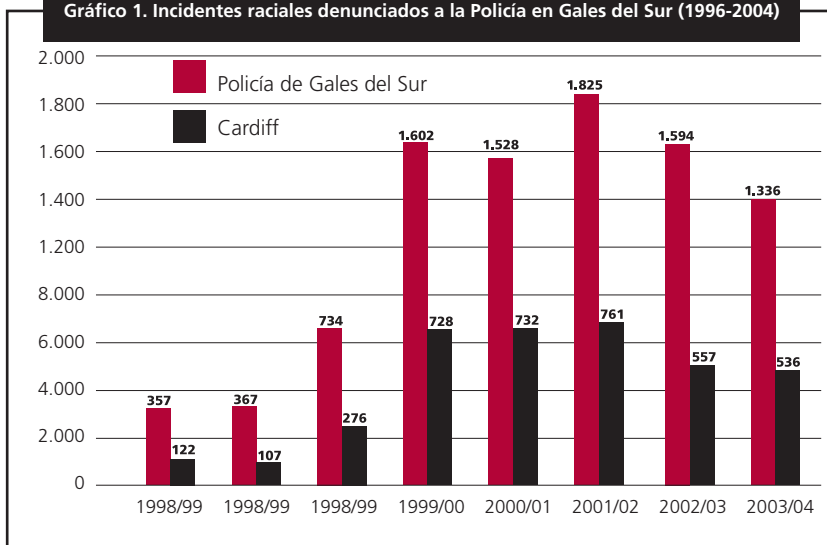
Estadísticamente, los incidentes racistas han aumentado de manera considerable durante el período comprendido entre abril de 1996 y enero de 2004. En la zona de Cardiff, los incidentes raciales han aumentado aproximadamente un 439%. Este dramático aumento se ha producido principalmente como resultado del Informe McPherson, el cual define un incidente racial como “cualquier incidente que se percibe como racista por la víctima o cualquier otra persona” (definición del Informe de Investigación de Stephen Lawrence, recomendación 12), así como de las medidas que las autoridades han implementado para fomentar la denuncia. La Policía de Gales del Sur no dispone de las facilidades para grabar los incidentes, lo que ayudaría a identificar a las personas con estatus de solicitantes de asilo. Los datos estadísticos sirven para identificar todos los incidentes racistas sin ninguna consideración especial para grupos particulares.

Es posible que los solicitantes de asilo sean el blanco de muchas formas de discriminación racial por parte de individuos en las comunidades. Los solicitantes de asilo son muy reacios a denunciar los incidentes ante la policía, debido al miedo inherente que tienen de la policía de sus países de origen. Este miedo puede ser el resultado de una experiencia personal o familiar, o de las experiencias sufridas por otras personas de sus comunidades. La policía es considerada a menudo violenta y corrupta, y algunos informes indican que miembros de la policía fueron responsables de muchos “golpes”, “torturas” y “asesinatos”. Como resultado de estas opiniones y creencias preconcebidas, estas personas prefieren no identificarse y pasar desapercibidas dentro de nuestra comunidad en el Reino Unido.

La siguiente estadística sobre incidentes racistas (gráfico 1) indica que no ha habido un aumento significativo de incidentes racistas desde la llegada de solicitantes de asilo en Cardiff.



Gráfico 1. Incidentes raciales denunciados a la Policía en Gales del Sur (1996-2004)



## Violencia doméstica

La violencia doméstica se define como “cualquier incidente de violencia o agresión, sin importar dónde y cuándo ocurra. La violencia puede incluir abuso físico, sexual, emocional o financiero por parte de un miembro de la familia, pareja o ex pareja en una previa o existente relación, sin tener en cuenta el género, cultura u orientación sexual”.

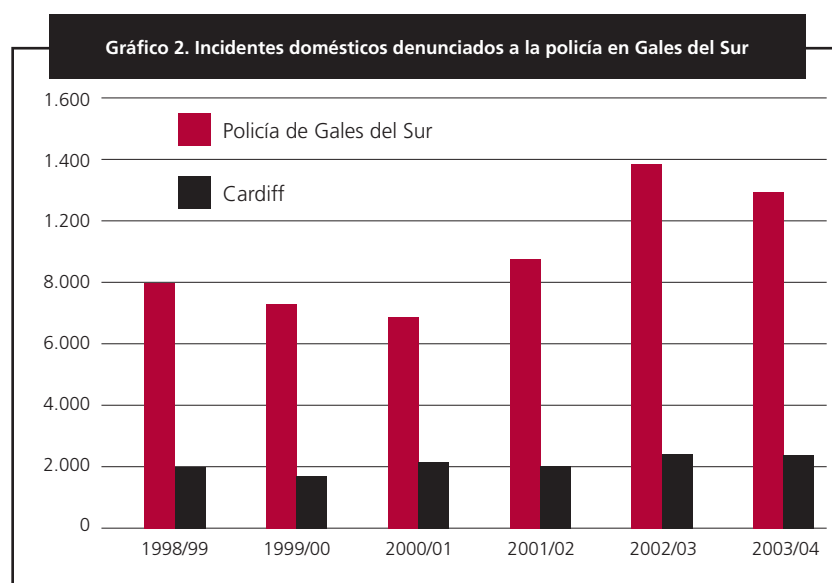
El personal de apoyo y otros trabajadores involucrados con los solicitantes de asilo en Cardiff estiman que aproximadamente el 80% de mujeres que llegan a este país con sus parejas experimentan varios niveles de violencia doméstica (los hombres pueden ser víctimas de violencia en casos aislados). Los casos van desde abuso verbal, mental y físico. A pesar del elevado nivel de incidentes, una vez más, las víctimas se niegan a informar de estos abusos a la policía.

Las mujeres sometidas a un proceso de asilo, no denuncian los casos de violencia doméstica por varias razones:

- No quieren tener ningún contacto con la policía.
- En muchos casos su pareja es la única persona a la que conocen en este país (no tienen familia o amigos a los que puedan pedir ayuda).
- Temen que si informan del caso, tendrán que someterse a un proceso judicial que no van a entender. Lo comparan con su país donde, quizás, las mujeres tienen un estatus legal inferior en el sistema judicial: por ejemplo, no se admiten como testigos creíbles, no pueden pedir el divorcio, no son tutoras legales de sus propios hijos ya que los tutores son siempre los familiares masculinos más cercanos.
- El hombre es a menudo el solicitante principal en el proceso de solicitud de asilo. Las mujeres pueden pensar que la decisión del hombre puede influir en la concesión de su solicitud de asilo en el Reino Unido.
- Cuando las mujeres han presentado quejas formales ante la policía, éstas pueden recibir presiones por parte de los miembros de sus comunidades existentes para que retire la denuncia.

Normalmente los hombres son más polémicos al sentirse desautorizados. Pueden sentirse frustrados porque no pueden mantener a sus familias de la manera como se espera de ellos como “cabezas de familia” responsables. Suelen compartir casas pequeñas y de mala calidad con otras familias. Se les deniega legalmente la oportunidad de conseguir trabajo y permanecen en casa durante largos periodos de tiempo. Por lo general se aburren, tienen mucho tiempo libre y probablemente no entienden muy bien el inglés. Además de esta falta de habilidad lingüística, pueden observar un cambio cultural de sus parejas e hijos en este país y percibir este cambio como una amenaza a sus propias normas culturales y valores.

Por el contrario, las mujeres aprenden a ser más independientes y algunas de ellas adoptan incluso la manera de vestir y otras influencias occidentales. Si los niños son testigos de esta violencia doméstica, indudablemente pueden verse afectados mental y a veces físicamente. Esto puede representar una implicación de los servicios sociales.



### Trata de niños / Niños desasistidos en su propia casa

Se han registrado casos de trata de niños y casos sospechosos en Cardiff. Por desgracia, parece ser un problema tanto nacional como internacional. Estos sucesos pueden plantear otras preocupaciones respecto a la explotación sexual de niños, como por ejemplo, servicios sexuales a cambio de alguna forma de pago, –como dinero, bebida, drogas u otros productos de consumo, incluso cama y techo por una noche– (Green, 1992).

El equipo de apoyo al asilo se muestra preocupado por algunas familias que viven en Cardiff, en las que los niños no parecen estar al cuidado de sus padres biológicos. Ello ha preocupado sobre manera a las agencias responsables de esta área.

La trata de niños puede producirse debido a las siguientes razones:

- Los solicitantes de asilo piensan que tienen más posibilidades de obtener una respuesta positiva a su solicitud si les acompañan niños.
- Las familias reciben más apoyo financiero y social cuando hay niños.
- Hombres y mujeres pueden traer consigo niños al país para amigos y familiares que ya viven aquí.
- Los agentes pueden ganar grandes cantidades de dinero “traficando” con niños.
- Según la Sección 55 de Nacionalidad, Inmigración y Asilo Act. 2002, si un solicitante de asilo no obtiene el asilo, no le proporcionan más ayuda o alojamiento. Si en la familia hay niños, se les puede dar ayuda de emergencia.

### *Otras preocupaciones*

- Las normas y los valores culturales de personas de ciertos países difieren mucho de las normas y valores de este país. En algunos países africanos, por ejemplo, si el padre natural del niño muere, la madre está obligada a dar el niño al hermano mayor de su marido. Ello es debido al hecho de que el hombre es la única fuente de ingresos de la familia. En su ausencia, la familia no puede salir adelante sola.
- Las actitudes respecto a la vida varían considerablemente. En algunos países, es habitual que aquellos que tienen una gran familia den niños a otras familias.
- La vida es más dura en algunos países con pobres condiciones de vida; las muertes prematuras se convierten en una desgraciada realidad debido a los importantes problemas sanitarios y a un inexistente control de natalidad.

### *Problemas asociados con investigaciones policiales*

- Barreras lingüísticas.
- Integridad de los intérpretes.
- Falta de conocimiento de la cultura.
- Inexistencia de información previa respecto a personas y asociados.
- Pruebas de identificación, no ADN, etc.
- Relación con la Interpol, donde los niños han regresado “aparentemente” a sus países.
- Acuerdo de multiagencias sobre la Protección de Datos.

### **Uso de vehículos a motor sin documentación**

Algunos solicitantes de asilo utilizan vehículos a motor en carreteras públicas sin el correspondiente permiso de conducir. Es culturalmente normal en algunos países. Al llegar a Cardiff, las personas se mostraban muy interesadas en obtener los permisos que les autorizaran a conducir en este país. Al personal de apoyo a los solicitantes de asilo se le planteó este tema en repetidas ocasiones.

Hay mucho desconocimiento sobre cómo los solicitantes de asilo pueden conseguir legalmente el permiso de conducir. Algunas personas consideran un coche como un símbolo aparente de estatus y una manera de hacerse un lugar entre los distintos coetáneos dentro de la comunidad.

Por lo general, los solicitantes de asilo mostraron muy pocas aptitudes para conducir e identificar las señales de tráfico. Se han producido una serie de accidentes en todo el país provocados por solicitantes de asilo que no tenían el permiso de conducir en los que han fallecido algunos niños; en Lancashire, Aso Mohammed Ibrahim, un kurdo iraquí que no consiguió el asilo, provocó un accidente en el que murió una niña. El día de Año Nuevo de 2004, un solicitante de asilo argelino, Kamel Kadri, acabó con la vida de un niño de nueve años.

Algunas comunidades han expresado su preocupación porque los solicitantes de asilo están “desobedeciendo la ley” respecto a la conducción. Esto supone un peligro para ellos mismos, para los peatones y para otros automovilistas. Además, se plantean cuestiones sobre cómo pueden los solicitantes de asilo encontrar recursos para utilizar los vehículos a motor legalmente, cuando al parecer tienen pocos recursos financieros.

### Estrategias policiales previas

La incapacidad para comunicarse con las personas ha sido uno de los factores principales que ha impedido que la policía se implicara y ofreciera información a los solicitantes de asilo. Se han explorado varios métodos para ofrecer información:

- Todas las agencias principales diseñaron un paquete informativo de bienvenida. Este paquete informativo se entregaba a todos los nuevos solicitantes de asilo (desgraciadamente, no estaba en todas las lenguas y no todas las personas pudieron leerlo en su propia lengua).
- Con la ayuda de intérpretes, se han celebrado reuniones con grandes grupos de solicitantes de asilo para tratar algunos problemas y asuntos de interés.
- El agente de policía Donovan ha desarrollado y distribuido señales, incorporando fotos, para tratar algunos de los problemas.
- Los padres dejaban a los niños sin vigilar durante largos períodos de tiempo en el complejo residencial Adams Court y el centro Bronte Reception en Cardiff. Se desarrolló una señal para informar a los padres de que no podían dejar a sus hijos solos y sin vigilancia:

Figura 1.



## Metodología

Para identificar holísticamente los problemas asociados a la introducción de solicitantes de asilo en la comunidad, se adoptó un enfoque de resolución de problemas. Enseguida se puso de manifiesto que los solicitantes de asilo se clasifican a la vez como víctimas y como infractores, debido en muchos casos a las circunstancias excepcionales en las que se encuentran. La falta de información cultural y legal, el temor inherente que tienen a la policía y su comprensión limitada del inglés convierten a los solicitantes de asilo en un “grupo vulnerable” dentro de la sociedad.

En un intento por establecer los datos estadísticos existentes asociados a las distintas preocupaciones, se recurrió al modelo “SARA” (Scanning Analysis Response and Assessment). Lamentablemente, debido a las razones anteriormente citadas, los solicitantes de asilo comparten una reticencia común o simplemente optan por no dar parte de los incidentes a la policía. Asimismo, los actuales procesos de registro impiden una exploración y análisis precisos, ya que las personas no se clasifican en términos de asilado.

Era evidente que, para responder a los problemas, debían cambiar radicalmente los temores y percepciones hacia la policía en el Reino Unido para animar a las personas a tener la confianza de “presentarse ante la policía”. Esto solamente se podía conseguir mediante la educación y la interacción positiva con la policía.

El agente de policía Donovan consultó con el Servicio de Formación Continua y Tiempo Libre, ESOL (siglas inglesas de inglés para hablantes de otras lenguas) del Gobierno del Condado de Cardiff, que imparte cursos a personas de la comunidad cuya primera lengua no es el inglés. Tras varias charlas con Susan Morris, delegada de Educación de la Comunidad, rápidamente se estableció un enfoque de colaboración en un intento por solucionar los problemas planteados por la policía de una manera clara y efectiva.

## POLICESOL (Una iniciativa local)

A pesar de las grandes diferencias culturales, religiosas y lingüísticas, los solicitantes de asilo que llegan al Reino Unido tienen un objetivo común: aprender inglés. La comunicación es muy importante para contribuir a la integración en una nueva comunidad.

El programa de formación sobre técnicas básicas POLICESOL es un programa educativo concebido por el agente de policía Donovan, en colaboración con el Servicio ESOL del Gobierno del Condado de Cardiff. POLICESOL fue diseñado para hacer frente a las preocupaciones surgidas como resultado de la llegada de solicitantes de asilo a Cardiff. Es un paquete de recursos formativos extraordinariamente sencillo pero efectivo, que sirve para educar a los solicitantes de asilo sobre el papel de la policía y sus derechos y responsabilidades cuando viven en el Reino Unido. El programa incluye diez sesiones de formación, cada una concebida específicamente para dar a conocer y entender lo que significa vivir de forma segura en el Reino Unido y cumplir con el derecho penal. Esta iniciativa se está considerando ahora como modelo de buenas prácticas por otras agencias, incluidos los Servicios Sanitarios, de Bomberos y Ser-

vicios Sociales del Ayuntamiento, para fomentar el uso de sus respectivos servicios.

El programa formativo de diez sesiones empieza con dos sesiones que proporcionan una "introducción a la policía británica".

Sigue con información y asesoramiento sobre las áreas indicadas a continuación:

Sesión 3 Hacer frente a una emergencia. Uso del sistema telefónico de emergencia 999

Sesión 4 Seguridad personal en la comunidad

Sesión 5 Seguridad infantil en el Reino Unido

Sesión 6 Hacer frente a la violencia doméstica

Sesión 7 Hacer frente a los incidentes raciales

Sesión 8 Hacer frente a los problemas relacionados con drogas y alcohol

Sesión 9 Conducir en el Reino Unido

Sesión 10 Conclusión

El paquete formativo está específicamente diseñado para ayudar a los solicitantes de asilo que tienen poco o ningún conocimiento de inglés. Es un paquete flexible para adaptarse a las necesidades de las personas que tienen un conocimiento medio de inglés. Las actividades van desde la búsqueda de palabras básicas, ejercicios de comprensión, teatralizaciones y aplicación de tecnologías de la información para aumentar sus conocimientos y comprensión. Los profesores del ESOL imparten el programa a los solicitantes de asilo en una serie de cursos de inglés en distintos lugares de Cardiff.

En una conferencia, en marzo de 2005, el inspector jefe Evans, Unidad de Mando Básica de Cardiff de la Policía de Gales del Sur, dio su pleno apoyo y se comprometió a animar a los agentes de policía a visitar los centros comunitarios para respaldar y promover el proyecto y contribuir a reducir los temores y percepciones que tiene de la policía este grupo vulnerable dentro de la sociedad.

### **Objetivos del proyecto:**

Los objetivos del programa de formación pedagógica POLICESOL son los siguientes:

- Enseñar inglés.
- Aumentar la concienciación sobre el papel de la policía en el Reino Unido.
- Aumentar la confianza para denunciar los incidentes a la policía.
- Involucrar a los estudiantes del ESOL con el fin de mejorar las aptitudes personales y la integración social en el Reino Unido.

### **Aptitudes personales (Técnicas de resolución de problemas)**

El agente de policía Donovan ha invertido mucho tiempo y energía en la creación de POLICESOL. Ha demostrado un compromiso absoluto con el éxito del trabajo desde la fase inicial, a través de la concepción de un "borrador" de cursos, las sesiones docentes piloto y, por último, su publicación por parte de la Agencia Nacional de Técnicas Básicas en nombre del gobierno galés.

## Respuesta

- Como resultado de la introducción del programa de formación, todos los solicitantes de asilo tienen ahora la oportunidad de recibir educación sobre la actuación policial y la legislación del Reino Unido.
- Los solicitantes de asilo tendrán un mayor conocimiento y comprensión sobre el papel de la policía, lo que puede ayudar a reducir los temores y aumentar la confianza para denunciar los casos de violencia doméstica y los incidentes raciales.
- Las familias serán conscientes de que es un delito dejar a los niños solos en casa y conocerán las implicaciones que puede tener este acto en términos de salud y seguridad.
- Los solicitantes de asilo entenderán los requisitos legales para utilizar vehículos a motor en este país.
- Los solicitantes de asilo muy probablemente se sentirán más seguros si conocen a la policía y sabrán lo que hay que hacer en caso de que tengan que utilizar el teléfono de emergencia 999.
- Los solicitantes de asilo entenderán los valores culturales asociados a este país.

## Contribuciones de los colaboradores

### Susan Morris, Servicio ESOL del Gobierno del Condado de Cardiff

Por lo general, a los profesores del ESOL les ponía muy nerviosos dar clases sobre el programa Policesol, ya que sabían la percepción que muchos de los estudiantes tenían de la policía.

Cuando se introducía por primera vez el tema de la policía a través de fotos y de la lengua inglesa, los estudiantes se volvían más callados, más tensos y aparentemente más vacilantes. Poco a poco, la evidente franqueza, confianza y manera clara de explicar de los profesores del ESOL permitió a los estudiantes relajarse y disfrutar de la experiencia de aprendizaje. Desde el principio, era vital que los profesores del ESOL destacaran por encima de todo el objetivo general de ayudar a los estudiantes a vivir de manera cómoda y segura en el Reino Unido. También era importante que el profesor del ESOL insistiera en que el objetivo NO era comparar las fuerzas policiales de diferentes países o hacer críticas.

Gradualmente, los estudiantes del ESOL fueron ganando confianza y compartiendo con los profesores experiencias y aspectos más delicados. En estas ocasiones, el objetivo se convirtió en una especie de asesoramiento, en el que el estudiante hablaba y el profesor del ESOL escuchaba. Poco a poco, fue posible consultar a los estudiantes qué les gustaría preguntar a un agente de policía si se organizara una visita.

Con el fin de trasladar la autopercebida responsabilidad del profesor del ESOL, se comunicó a los estudiantes que el Responsable de Educación de la Comunidad (es decir, el jefe del profesor) invitaría al agente de policía a visitar la clase.

El éxito desde la perspectiva del ESOL se puede medir en términos de cambio de actitud de los estudiantes. La reacción inicial fue de temor y nerviosismo, pero al final estaban encantados y agradecidos.

Curiosamente, la actitud de los tutores del ESOL también cambió y pasaron del miedo a ofender a los solicitantes de asilo hablando de la policía, a valorar la importancia del problema y la confianza en sí mismos y el respeto por la policía que genera.

Es realmente gratificante ver sus sonrisas de satisfacción. ¿Por qué? Porque saben que han aprendido:

- Inglés.
- Cultura inglesa.
- El funcionamiento de la legislación en el Reino Unido.
- A aprovechar la oportunidad de comunicarse con un agente de policía británico "real", algo que igual no sucede nunca en otros países.
- Que la clase y el Reino Unido son un lugar donde ellos, los estudiantes, están autorizados, a través de la enseñanza y el aprendizaje, a hacer las preguntas que quieran según su propia agenda y no la del profesor.

### ¿Cuál es el siguiente paso?

Actualmente, el agente de policía Donovan y Susan Morris están desarrollando un módulo de formación adicional para tratar los problemas sobre la cohesión comunitaria. Desgraciadamente, con la preocupación que hay en el Reino Unido y en el resto del mundo sobre la radicalización y el extremismo violento relacionado con Al-Qaeda, se consideró importante tratar algunos de los problemas que afectan a las comunidades.

El derecho de la policía de parar y registrar siempre ha sido un tema conflictivo, en particular entre las minorías étnicas. También se abordarán los prejuicios relacionados con el racismo, la homofobia y la discapacidad.

El programa formativo POLICESOL se puede utilizar para apoyar y colaborar con los programas ciudadanos destinados tanto a los solicitantes de asilo como a las personas con residencia permanente o estatus de refugiado que están intentando conseguir la nacionalidad británica.

### Contribuciones de la policía

La inversión continua de la policía en este proyecto contará con la participación de los Agentes de Policía de Apoyo a la Comunidad y las Patrullas de Barrio que asisten a los distintos centros de Cardiff. Se seguirá animando a los policías a participar activamente en sesiones para promover los objetivos del proyecto. Con ello se espera que los nuevos policías inexpertos, en el primer estadio de sus carreras, entiendan mejor y estén más sensibilizados con los temas de diversidad. A través del compromiso de la policía, los agentes estarán en mejores condiciones a la hora de identificar y abordar las preocupaciones de la comunidad y obtener información sobre la comunidad relacionada con la criminalidad.

### Evaluación

Siempre será difícil evaluar el programa desde un punto de vista cuantitativo, y ello es una consecuencia directa de la manera como que se registran actualmente los delitos. Paradójicamente, el programa puede muy bien



desembocar en un aumento de las denuncias por acoso racial y violencia doméstica. En un primer momento, esto servirá para medir el éxito, ya que puede permitir que este grupo vulnerable gane confianza para denunciar los casos a la policía y recurrir a ella cuando necesite ayuda. Medir este tipo de resultado puede resultar difícil a la hora de valorar el impacto en la vida de las personas al integrarse en la comunidad.

El éxito se puede medir por el número de personas que se apuntan al programa de formación POLICESOL. Se estima que anualmente unas quinientas personas pueden entrar en el programa de formación en Cardiff. Sin embargo, se prevé que este número aumente de manera espectacular en el Reino Unido en los próximos años tras la publicación del documento.

## **Respuestas de la comunidad de solicitantes de asilo**

Hay que procurar tratar a la “comunidad de solicitantes de asilo” como un grupo vulnerable dentro de una comunidad más grande, compuesta por muchas personas con lenguas, creencias religiosas y experiencias personales distintas. Donovan ha identificado a personas que se han quedado visiblemente impresionadas al verle entrar en un entorno docente con otras personas seguras de sí mismas y dispuestas a practicar sus conocimientos de inglés y compartir sus experiencias de vida en el Reino Unido. En una sesión reciente, una mujer iraní dijo: “A mi marido no le gusta vivir en este país, porque ahora sabe que no me puede pegar”. Este ejemplo demuestra que se está “prestando atención” a la igualdad y a las leyes del Reino Unido en nuestra comunidad en constante cambio.

El agente de policía Donovan ha participado y ofrecido su apoyo en varias sesiones en Cardiff. Las fotografías ponen de manifiesto el compromiso y el interés generado por los grupos (anexo 2). Donovan ha recibido muchas cartas de agradecimiento, que sirven para confirmar la buena acogida dispensada al programa de formación (anexo 3).

## **Referencias bibliográficas**

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/asylumq403.pdf>  
(Consulta: 10 de marzo de 2004)

[http://swp-fis/procedures/current\\_procedures/index/a-z\\_index.htm](http://swp-fis/procedures/current_procedures/index/a-z_index.htm)  
(Consulta: 15 de marzo de 2004)



### Alex Kirchberger

*Coordinador técnico de l'EWSI - European Website on Integration*

#### Antecedentes

En noviembre de 2004, el Consejo Europeo bajo la Presidencia holandesa adoptó el Programa de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea para el período 2005-2010. En el mismo mes, se organizó en Groningen, Holanda, la primera Conferencia ministerial sobre integración a partir de una serie de eventos periódicos de alto nivel. La siguiente se celebrará en Zaragoza en abril de 2010.

Tanto el Programa de La Haya como la Conferencia ministerial de Groningen han pedido a la Comisión Europea que desarrolle instrumentos prácticos para facilitar el intercambio de conocimientos, prácticas y experiencias entre los actores de las políticas de integración. Esto llevó al desarrollo de iniciativas como la Red de puntos de contacto nacionales sobre integración, el Manual sobre la integración para responsables políticos y profesionales, –cuya tercera edición se presentará en la Conferencia ministerial de Zaragoza–, el Foro de Integración Europeo y el Sitio Web Europeo sobre Integración.

La Comisión Europea creó un consorcio para desarrollar el sitio web en enero de 2007. Antes de que el sitio web se desarrollara, el consorcio emprendió una amplia consulta con las partes interesadas (autoridades públicas de todos los niveles de gobierno, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, etc.) a fin de determinar sus necesidades y prioridades.

El sitio web fue lanzado por la Comisión el 20 de abril de 2009, junto con el Foro Europeo de Integración, como dos caras de una misma moneda: el Foro es la plataforma “física” para las organizaciones de la sociedad civil mientras que el sitio web es su contrapartida “virtual”.

En octubre de 2009, la Comisión creó un nuevo consorcio para el mantenimiento del sitio web. El consorcio está liderado por el Migration Policy Group, e incluye a Unisys Bélgica y al European Service Network.

#### El Sitio Web y el Programa de Estocolmo

El Programa de Estocolmo, aprobado en diciembre de 2009 bajo la Presidencia sueca, es el nuevo programa marco para las políticas de migra-

*Este artículo del coordinador de programas del Migration Policy Group, Alex Kirchberger, describe brevemente el Sitio Web Europeo sobre Integración, el portal oficial de la Comisión Europea sobre la integración de los inmigrantes. Se puede acceder al sitio a través de la siguiente dirección: <http://www.integration.eu>*

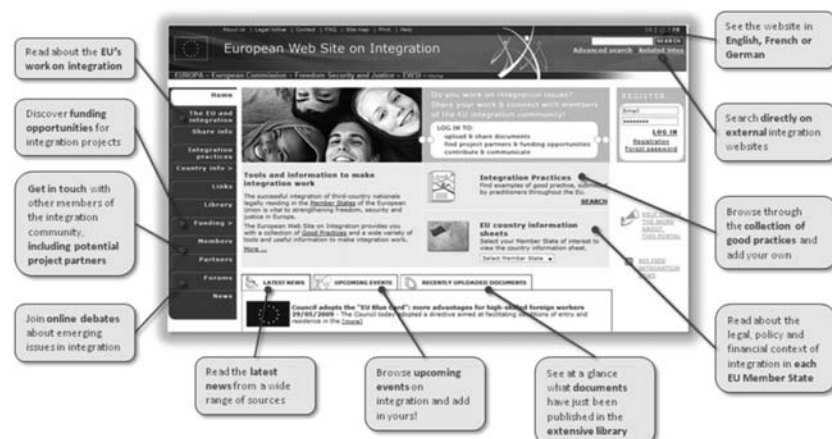
ción y de integración de la UE durante el período 2010-2014. El Programa identifica las siguientes prioridades en el ámbito de la integración:

El Consejo Europeo invita también a la Comisión a que respalde los esfuerzos de los Estados Miembros:

- A través del desarrollo de un mecanismo de coordinación en el que participen la Comisión y los Estados Miembros, que utilice un marco de referencia común, lo que debería mejorar las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos;
- Para incorporar las cuestiones de integración de forma general en todos los ámbitos políticos pertinentes;
- En favor de la determinación de prácticas conjuntas y módulos europeos de apoyo al proceso de integración, incluidos los elementos fundamentales, tales como los cursos de introducción y las clases de idiomas, un firme compromiso por parte de la comunidad de acogida y la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida colectiva;
- Hacia el desarrollo de indicadores fundamentales en un número limitado de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo, empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de aumentar la comparabilidad de las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo;
- Para mejorar las consultas y la participación de la sociedad civil, teniendo en cuenta las necesidades de integración en diversos ámbitos políticos y recurriendo al Foro Europeo de la Integración y al Sitio Web Europeo sobre Integración;
- Para fomentar los valores democráticos y la cohesión social en relación con la inmigración y la integración de los inmigrantes y promover el diálogo intercultural y los contactos a todos los niveles”.

El Sitio Web Europeo sobre Integración, como uno de los principales instrumentos de política de la UE en el ámbito de la integración, se encuentra en el centro de estas prioridades.

## Información general sobre las principales características del Sitio Web



La imagen anterior muestra las principales características del Sitio Web, que se describen más adelante.

## Navegación y búsqueda

**Diferentes idiomas.** La navegación del Sitio Web y su contenido “estático” está disponible en inglés, francés y alemán. Su contenido “dinámico” –noticias, documentos, eventos, buenas prácticas y solicitudes de socios presentadas por usuarios registrados– permanece en el idioma en el que se ha presentado.

**Búsqueda avanzada.** El sitio cuenta con un motor de búsqueda avanzada que permite a los usuarios localizar el contenido usando varios filtros, tales como el tema, su fuente de origen, su cobertura geográfica, su idioma y su tipo.

**Búsqueda en sitios web relacionados.** Además de la riqueza de los contenidos disponibles en el EWSI, este también cuenta con un motor de búsqueda conectado a distintos recursos disponibles en páginas web externas cuidadosamente seleccionadas, como las de ministerios, centros estadísticos y organizaciones de la sociedad civil de toda la UE.

## Características del contenido

El contenido del sitio web se clasifica de acuerdo con la siguiente estructura temática:

CIUDADANÍA ACTIVA	PARTICIPACIÓN ECONÓMICA	COHESIÓN SOCIAL	EDUCACIÓN Y CULTURA	ANTIDISCRIMINACIÓN E IGUALDAD	TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS
Permisos de residencia y trabajo	Empleo	Housing and urban development	Educación escolar	Antidiscriminación en el trabajo	Estándares de comparación
Ciudadanía cívica	Reconocimiento de calificaciones y evaluación de competencias	Inclusión social	Educación fuera de la escuela, incluyendo educación permanente y educación a distancia	Antidiscriminación en la provisión de servicios	Indicadores
Naturalización	Vocational training and career development	Protección social	Competencias de idioma	Acceso a la justicia	Evaluaciones de impacto
Participación política	Workforce diversity and capacity-building	Salud	E-learning	Igualdad de oportunidades	Corrientes principales (mainstreaming)
Voluntariado y el tercer sector	Self-employment and entrepreneurship	Otros servicios	Diálogo intercultural, incluyendo el diálogo interreligioso	Acciones positivas	Infraestructura
Consulta, mediación y plataformas de diálogo	Supplier diversity		Actividades culturales y diversidad		Medios de comunicación
Educación cívica					Sensibilización

**Buenas prácticas.** El sitio web ofrece una amplia colección de buenas prácticas con el fin de brindar inspiración y permitir que las expe-

riencias sean compartidas. Actualmente este cuenta con más de 300 entradas (marzo de 2010). Las buenas prácticas se presentan de una manera clara y comparable, utilizando una plantilla que estructura la descripción y que proporciona una manera común de “contar las historias”:

- Título
- Fecha de inicio del proyecto
- Fecha de finalización del proyecto
- ¿Continúa el proyecto en marcha?
- País
- Ciudad/región
- Resumen
- Tema/desafíos y objetivos/supuestos
- ¿Cómo funciona?
- Resultados
- Evaluación
- ¿Quiénes son los beneficiarios?
- Fuentes de financiamiento y recursos utilizados
- Organización
- Persona de contacto
- Función
- Correo electrónico
- Enlaces
- Subir un archivo

**Información por países:** Para cada Estado Miembro de la UE, el Sitio Web proporciona un perfil que incluye la siguiente información:

- Ministerio responsable de políticas de integración
- Otros ministerios implicados
- Documentos o programas de políticas
- Legislación relevante
- Oportunidades de financiamiento
- Evaluaciones de impacto e informes
- Agencias de investigación y de estadísticas
- Agencias que implementan programas de integración
- Otros actores interesados

**Biblioteca.** Están disponibles más de 2.000 documentos, incluyendo legislaciones, documentos sobre políticas, informes, actas de congresos, artículos académicos y evaluaciones de impacto. Así, la biblioteca permite a los usuarios acceder, por ejemplo, a la legislación europea y nacional que sea relevante para la integración de los inmigrantes; a informes sobre las políticas gubernamentales publicados por investigadores independientes y por organizaciones de la sociedad civil; y a los resultados de proyectos que podrían ser interesantes y relevantes para el proyecto del usuario.

**Eventos.** Esta sección permite al usuario informarse sobre los eventos de integración de los inmigrantes que se llevan a cabo cerca de su lugar de residencia, o cerca de donde este vaya a viajar. Puede tratarse de grandes conferencias o de pequeños talleres, concursos o eventos multimedia.

**Noticias.** El usuario puede mantenerse informado con las últimas noticias disponibles en la página inicial, recopiladas de una amplia gama de fuentes por el equipo de redacción central y por la red de coordinadores de países (véase la estructura de gobierno del Sitio Web), combinando así una amplia cobertura con el conocimiento de acontecimientos regionales y locales.

**Foros.** Es posible unirse a los debates en línea sobre los métodos y las herramientas de integración con otros usuarios del Sitio Web.

**Buscar socios de proyecto.** Con esta función se puede publicar un anuncio que describa el tipo de proyecto en cuestión y el tipo de socio que el usuario busca para trabajar con ellos.

**Oportunidades de financiamiento.** Señala las posibilidades de financiación que existen para los proyectos relacionados con la integración. Se identifican fuentes públicas de financiación tanto a nivel europeo como nacional, y además se proporciona una extensa lista de fundaciones privadas y de otras organizaciones que otorgan subvenciones. Además de las subvenciones y donaciones, en esta sección también se enumeran las ofertas más recientes de licitaciones públicas pertinentes que hayan sido emitidas por instituciones europeas y por administraciones nacionales.

**La UE y la integración.** Contiene información sobre el papel de la UE en la integración de nacionales de terceros países, desde documentos de política y conferencias ministeriales hasta los instrumentos para la participación de la sociedad civil, tales como el Foro Europeo de Integración.

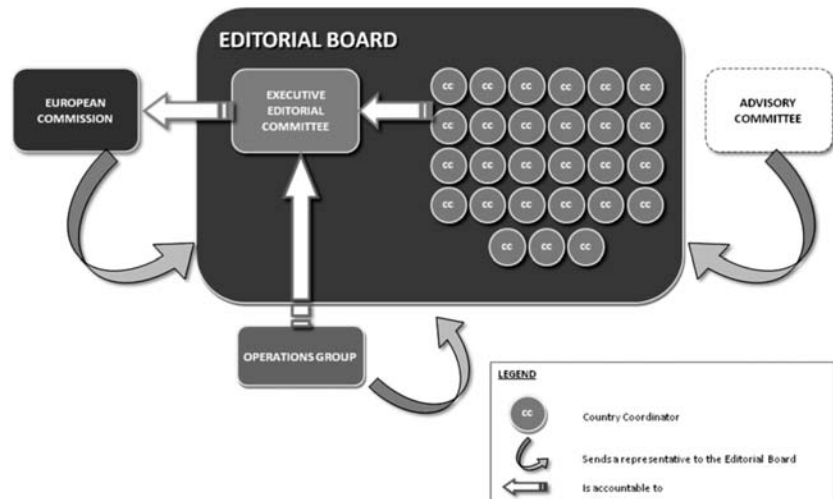
## ¿Para quién se ha hecho el sitio web?

El sitio web ha sido desarrollado para aquellos que trabajan en la integración de los inmigrantes. Esto incluye a los responsables políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los profesionales que operan desde todos los niveles de gobierno.

### Estructura de gobierno

El órgano principal de toma de decisiones del sitio web es el consejo editorial, que está compuesto por:

- Un representante de la Comisión Europea, quien preside el Consejo;
- El Comité Ejecutivo Editorial, integrado por representantes del consorcio creado para el mantenimiento del sitio web;
- 27 coordinadores de países, uno por Estado Miembro;
- Un representante del Comité Consultivo, encargado de evaluar la calidad y el impacto del contenido del sitio web;
- Un representante del Grupo de Operaciones para asesorar al Consejo sobre cuestiones técnicas.



Para más información sobre cómo funciona la estructura de gobierno del sitio web, pueden visitar la web: [www.integration.eu](http://www.integration.eu).

### ¿Cuál es el valor añadido del sitio web?

El sitio web ayuda a superar:

- La *fragmentación vertical* entre políticas de integración y actores que operan en los diferentes niveles de gobierno: local, regional, nacional y europeo;
- La *fragmentación horizontal* entre políticas de integración y actores que operan en un nivel similar de gobernanza.

Al poder acceder a información común, compartir conocimientos y poner en marcha iniciativas conjuntas, los actores pueden comenzar actividades de aprendizaje mutuo. Ello, en última instancia, les ayuda a medir, anticipar y ampliar el impacto de las medidas políticas adoptadas en los diversos niveles de gobierno.

### Un ejemplo práctico

En el caso de que una autoridad regional desee desarrollar servicios de apoyo al empleo para inmigrantes, incluyendo, por ejemplo, la evaluación de aptitudes, orientación profesional, cursos de formación para el autoempleo o formación para la lucha contra la discriminación, esta puede través del sitio web:

- Descargar los documentos de otras autoridades regionales de toda Europa (planes de acción, etc.);
- Identificar buenas prácticas implementadas por otras autoridades regionales de toda Europa (incluyendo los costos, la evaluación, etc.);
- Buscar financiación (pública y privada) disponible para proyectos piloto en este ámbito;
- Buscar socios potenciales para un proyecto transnacional.



## Cómo participar

Compartir sus conocimientos y experiencias con otros actores de integración es muy fácil. Simplemente vaya a [www.integration.eu](http://www.integration.eu) y regístrese en el sitio web. Una vez registrado, siga las instrucciones en pantalla para subir el contenido que desea compartir.



### Sebastian Rinken

*Director técnico del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones  
(Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía).*

*Científico titular del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (Consejo  
Superior de Investigaciones Científicas)*

Iguales, pero diferentes. Diferentes, pero iguales. En las sociedades altamente desarrolladas desde un punto de vista no sólo económico sino también *civilizatorio*, caracterizadas por la elección democrática de los gobernantes y unas políticas universalistas del bienestar social, entre otros aspectos, las diferencias en cuanto a sexo, edad, raza/etnia, orientación religiosa y otros rasgos diferenciales más no deben incidir en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, cívicos y sociales. Mientras que determinados derechos –notablemente los más significativos del ámbito político– siguen estando restringidos a quienes comparten una determinada nacionalidad, en la sociedad española de principios del siglo XXI, otros muchos derechos han adquirido carácter general.

Así pues, la adecuada gestión de la cada vez más multifacética *diversidad* se ha convertido en otro reto más que deben abordar las administraciones públicas. Los servicios públicos deben ser no sólo eficaces y eficientes, sino también equitativos respecto a los distintos segmentos de una población cada vez más plural en cuanto a sus perfiles demográficos, sistemas de valores, convicciones y estilos de vida. Un reto similar surge en el tejido empresarial, no sólo en lo que a la atención a los clientes se refiere, sino también respecto a las políticas de selección, retención y promoción de los recursos humanos. El desafío de conseguir una igualdad real de las oportunidades ocupacionales constituye, a todas luces, una dimensión fundamental de la creciente *diversidad entre iguales* que caracteriza a las sociedades modernas –o mejor dicho, a aquellas sociedades que se encuentran inmersas de lleno en ese interminable proceso de modernización desencadenado, siglos atrás, por el surgimiento de la razón científica.

Aunque no sea el objeto central de las observaciones que desarrollamos en este texto, conviene señalar que la aludida atención de las variadas *diversidades* acarrea unos notables problemas de medición, planificación y protocolización. En cada una de sus múltiples dimensiones (sexo, edad, orientación religiosa, etc.), el reconocimiento de la diversidad conlleva la clasificación de las personas en distintas categorías. Aparentemente evidentes en algunos casos y potencialmente arbitrarias en otros, esas categorías conllevan, como tales, un riesgo de reificación, es decir, la posible imputación, a

los sujetos clasificados, de unas características derivadas no ya del análisis de su realidad concreta, sino más bien de la etiqueta clasificatoria en cuestión.

Por poner un ejemplo relacionado con la *diversidad* de la que hablaremos más adelante, imaginemos que la nacionalidad X destaca, según el conocimiento estadístico disponible, por un bajo grado de integración social y, especialmente, por una alta proporción de sujetos que desconocen el idioma español. ¿Cómo debe actuar un profesional del servicio público de empleo a la hora de atender a un joven de esa nacionalidad? Lo correcto será tratarlo con absoluta neutralidad, quizás preguntando expresamente por sus conocimientos lingüísticos; no obstante, no descartemos que al margen de la respuesta que obtenga a esa pregunta y de las observaciones que pueda hacer durante la entrevista respecto a las capacidades lingüísticas de este usuario en particular, el profesional en cuestión tenderá a simplificar sus explicaciones, en comparación con la atención a una persona procedente de un país hispanohablante, pongamos por caso. Otro ejemplo: ¿es razonable asociar a los nacionales de un país determinadas formas de pensar, estilos de vida, creencias religiosas, etc.? Como otras muchas categorías de clasificación utilizadas para poner una especie de orden en esta crecientemente compleja amalgama de diversidades, *nacionalidad* no es un rasgo inequívoco. Cabe concebir individuos de cualquier nacionalidad que comparten con personas de otras nacionalidades unas preferencias, unos intereses y unos modos de actuar que los *diferencian* (sic) de la mayoría de sus propios compatriotas. Cada persona es un mundo, según el acertado dicho popular.

Así pues, a efectos prácticos, la gestión de cualquier diversidad –incluida la cultural– se traduce, en primer lugar, en el respeto exquisito de todas aquellas reglas y procedimientos que eviten un trato discriminatorio. En segundo lugar, y relacionado ya específicamente con la diversidad cultural que nos concierne aquí, su adecuada gestión precisa la voluntad y la capacidad para crear puentes y superar malentendidos, si surgieran. En tercer lugar, siempre que se manejen con la debida atención y flexibilidad, conviene disponer de conocimientos acerca de los valores, comportamientos y actitudes existentes en distintas culturas, sobre todo los relacionados con las gestiones o actuaciones concretas (atención sanitaria, servicio de comedor, etc.). En cuarto lugar, en un sentido más amplio, una buena gestión de la diversidad cultural tendrá que comprender un esfuerzo estratégico por consolidar el respaldo, por parte de la ciudadanía, de esa *igualdad de diferentes* a la que aludíamos antes.

En estas páginas, nos proponemos esbozar, en un primer apartado, algunos ejemplos de buenas prácticas de gestión de la diversidad cultural por parte de las administraciones públicas, así como un breve panorama empírico respecto de las posturas manifestadas en materia de diversidad cultural por la población autóctona. En un segundo apartado, haremos alusión a la situación de los extranjeros en el mercado laboral, con vistas a calibrar la probabilidad de conseguir, a medio plazo, una efectiva igualdad de las oportunidades ocupacionales, con independencia de la procedencia o nacionalidad. Nuestras observaciones se refieren a la Comunidad Autónoma de Andalucía, tierra de acogida de aproximadamente 675.000 extranjeros empadronados a principios de 2009, la mitad de ellos procedentes de otros países de la Unión Europea de los 27 y la otra mitad, a partes casi iguales, de los continentes africano y suramericano (ambos con un 20% aproximadamente del total de extranjeros empadronados). Reino Unido, Marruecos y Rumania son, en este orden, las nacionalidades más numerosas entre los

extranjeros afincados en Andalucía, cada una de ellas con aproximadamente 100.000 efectivos. Para dar una idea de la velocidad del crecimiento de la población extranjera durante la primera década del siglo XXI, cabe decir que la mencionada cifra de 675.000 englobaba, diez años atrás, al conjunto de los forasteros empadronados en España.

En cuanto a la distribución de los extranjeros en territorio andaluz, en las provincias de Almería y Málaga, las proporciones correspondientes, el 21% y 17% aproximadamente, son claramente superiores no sólo a la media andaluza (un 8%), sino también a la nacional (12%); de cada diez extranjeros residentes en Andalucía, cuatro viven en Málaga y dos, en Almería. Respecto del nivel municipal, se observa una nítida distinción entre los municipios costeros, cuya proporción de extranjeros (excepto en la provincia de Cádiz) supera generalmente con claridad la media regional o incluso la nacional, y los municipios del interior, que se mantienen en valores relativamente bajos, inferiores al 5% de la población en casi todos los casos.

### **La gestión de la diversidad cultural por parte de la administración andaluza**

Los sucesivos Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía (PIPIA) constituyen la principal herramienta de planificación de la administración andaluza en materia migratoria, entendida como inherentemente transversal. Las primeras dos ediciones del PIPIA han establecido sucesivamente mecanismos de coordinación interdepartamental y de evaluación permanente (2001-04), así como la especificación de planes provinciales (2006-09) (DGCPM, 2002; DGCPM, 2006); en la tercera edición (2010-13), actualmente en fase de preparación, la gestión de la diversidad cultural se convertirá en "estrategia preferente de intervención". Junto con estos hitos cumulativos, las principales señas de identidad de los PIPIA consisten en una apuesta firme por la interculturalidad y la participación, así como por la incorporación normalizada de la población inmigrante en las políticas del bienestar.

Esta última disposición, parcialmente obligada a raíz de convenios internacionales pero inusualmente decidida en sus formas de ejecución, significa que se facilita el acceso y permanencia en el sistema educativo a cualquier niño de origen extranjero y residente en Andalucía en las mismas condiciones que los demás alumnos; asimismo, a toda la población andaluza, independientemente de su nacionalidad y estatus administrativo, se le garantiza –en distintos grados pero, en principio, con criterios de universalidad y equidad– el derecho a ser atendida por el servicio sanitario público. Para hacer efectiva esa incorporación de los extranjeros a los dispositivos generales de atención, existen actuaciones complementarias como las Aulas Temporales de Atención Lingüística (ATAL); unas tarjetas sanitarias específicas para inmigrantes que no estén vinculados a la Seguridad Social española; y la captación activa de usuarios mediante folletos informativos multilingües, entre otras. Para dar una idea de su peso en el conjunto de las medidas existentes en materia migratoria, las actuaciones educativas y sanitarias acaparan aproximadamente el 80% del presupuesto previsto para la ejecución del II PIPIA.

Visto que los PIPIA están disponibles a texto completo en Internet y que ya existen resúmenes de sus principales características (Pumares Fernández e Iborra Rubio, 2008; Rinken, 2008), a continuación describi-

remos tres ejemplos concretos de buenas prácticas en lo que a la gestión de la diversidad cultural se refiere, todas ellas realizadas en el marco de los correspondientes PIIA y cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

## **Buenas prácticas de gestión de la diversidad cultural: tres ejemplos concretos**

### **Ejemplo 1: Cursos de formación FORINTER**

En el año 2005, la Junta de Andalucía puso en marcha, a través de su Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (adscrita entonces a la Consejería de Gobernación y trasladada, en la primavera de 2009, a la Consejería de Empleo), un programa específico para formar a los empleados públicos en materia de interculturalidad. Desarrollado bajo el acrónimo FORINTER, este programa se ha plasmado en la celebración de acciones formativas en todas las provincias andaluzas, avaladas por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) y realizadas por equipos docentes pertenecientes a varias universidades. Aparte de cursos introductorios, en los que se trabajan predisposiciones y conocimientos básicos para poder atender de modo competente y eficaz a usuarios culturalmente diversos, se han diseñado también acciones formativas especializadas, centradas en las circunstancias y habilidades específicas de determinados contextos o servicios, como pueden ser, por ejemplo, la atención sanitaria o los servicios sociales comunitarios. Los destinatarios de estos cursos son los empleados de todas las administraciones públicas que operan en Andalucía, desde la estatal hasta la local. A finales de 2009, FORINTER había proporcionado formación a unos 2.000 empleados públicos.

### **Ejemplo 2: Campaña de sensibilización “COMO TÚ”**

En 2005 y 2006, la Junta de Andalucía realizó una campaña de sensibilización social con el objetivo de fomentar la plena aceptación de los inmigrantes asentados en Andalucía por parte de la población autóctona, incidiendo, por lo tanto, en sentido favorable en las opiniones y actitudes de esta ante la inmigración. Más específicamente, la campaña se propuso reducir lo que técnicamente se conoce como “homogeneidad exogrupal percibida”, es decir, la inclinación a asociar a los inmigrantes colectivamente con ideas estereotipadas. Para diluir tales estereotipos, la campaña relacionó a personas inmigrantes con determinados rasgos o atributos no grupales, sino individuales, como son la profesión, el estatus familiar, la personalidad, las aficiones, etc. Los cuatro protagonistas de la campaña se definieron, en anuncios televisivos y cuñas de radio difundidos por la emisora pública regional (Canal Sur), como sujetos con un amplio abanico de intereses, aficiones y otras características, de modo que la llamada vertiente cultural pasó a ser simplemente una más de todas esas diferencias. He aquí un ejemplo:

“KARIM es marroquí. Es inmigrante. Y deportista... y comerciante... y desordenado... y fotógrafo... y romántico... KARIM es COMO TÚ”.

En el correspondiente anuncio televisivo, diferentes imágenes ilustraban el contenido del comentario hecho por una voz en *off*; el protagonista

estaba colocado en el centro de la pantalla, completamente visible y caminando hacia el espectador. De forma complementaria, se distribuyeron materiales de *merchandising*, con las siluetas de uno o varios protagonistas y el eslogan “COMO TÚ”.

La campaña fue objeto de una amplia evaluación de impacto, realizada por el IESA-CSIC con herramientas cuantitativas y cualitativas. Los resultados de la evaluación sugieren que los tópicos pesan hasta en la percepción de unos sujetos retratados, como decíamos, no ya como representantes de un grupo cultural supuestamente homogéneo, sino como individuos. En este sentido, probablemente no sea casual el hecho de que Karim fue el peor valorado de los cuatro personajes de la campaña. Dicho esto, la campaña fue valorada, en general, positivamente entre sus destinatarios; a ello contribuyó probablemente el hecho de que apela a un principio –el de la igualdad– bien arraigado en la cultura política andaluza.

### **Ejemplo 3: Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM)**

El Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM) existe desde el año 2001, en un principio como proyecto gestionado directamente por la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y dedicado a la explotación de datos estadísticos relevantes en materia migratoria. El II PIPIA se refiere expresamente al OPAM como un instrumento para el análisis y conocimiento de la realidad de la inmigración en Andalucía. Para dar un impulso a la labor del Observatorio, en 2007, la Junta de Andalucía firmó un convenio con el CSIC en virtud del cual el IESA pasó a asumir su gestión integral. El convenio incluye un pormenorizado plan de trabajo para el trienio 2008-2010, cuyos principales ejes son:

- La optimización de las explotaciones estadísticas, incluyendo una mejor visualización de los datos (gráficos y mapas), y su disponibilidad en formato hoja de cálculo, aparte del habitual PDF, así como la ampliación de las fuentes explotadas;
- La interpretación y el análisis contextualizado de los datos más relevantes sobre la evolución demográfica y económica-laboral de la inmigración en Andalucía, mediante distintas modalidades de informes, de periodicidad semestral (*Tema OPAM*) y anual (*Andalucía Inmigración*);
- La creación de una biblioteca digital sobre migraciones, centrada en textos que aporten conocimiento empírico riguroso y cuyo texto completo esté disponible en Internet;
- La realización de la segunda y tercera edición del estudio sobre “Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (OPIA)” y el análisis de sus resultados;
- La amplia difusión de todos los productos y conocimientos generados a través del espacio digital [www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/) y herramientas complementarias como un boletín electrónico trimestral, publicaciones impresas, la organización de jornadas, etc.

El objetivo común de todas esas actividades, y especialmente del afán por disseminar los resultados lo más ampliamente posible, consiste en fomentar

un debate social informado y respetuoso acerca del hecho migratorio en Andalucía, su evolución y sus efectos. En un momento adverso de coyuntura económica, ello es especialmente importante. La sociedad andaluza (y la española en su conjunto) se enfrenta al reto de evitar que las sensaciones de agravio que pueda originar la crisis económica encuentren en el hostigamiento de los culturalmente *diversos* su válvula de escape. La misión del OPAM está íntimamente relacionada con el objetivo de preservar la cohesión social en una sociedad cada vez más pluralista en cuanto a los estilos de vida y modos de pensar de sus miembros.

### **La valoración de la diversidad cultural por parte de la población autóctona**

El estudio de las opiniones y actitudes de la población autóctona ante la inmigración es la principal actuación del OPAM en lo que a la producción de datos originales se refiere; de forma complementaria, el Observatorio estudia también las experiencias, percepciones y actitudes de los inmigrantes respecto del proceso de integración en la sociedad andaluza. La primera edición del antes mencionado estudio OPIA fue realizada en 2005 y la segunda, en 2008 (a cierre de redacción de este texto, estábamos iniciando el análisis de los resultados de la tercera edición, cuyo trabajo de campo se ejecutó a principios de 2010). Entre las señas de identidad del estudio OPIA, cabe destacar, por un lado, la combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas de investigación, y, por el otro, la recogida de datos en función del nivel de presencia de inmigrantes en el barrio o zona de residencia de los entrevistados. Otro aspecto metodológico que hay que resaltar consiste en la interpretación cuidadosa de los resultados, precaución que implica, entre otros aspectos, no equiparar las valoraciones del hecho migratorio con actitudes ante la alteridad racial o étnica.

Tal equiparación –que tiende a caracterizar los trabajos de Cea D’Ancona (2004)– nos resulta inadmisibles, entre otras razones, porque hace imposible el debate social respetuoso que el Observatorio pretende fomentar. Si se desacreditaran sumariamente como racistas velados todos aquellos ciudadanos con posturas desfavorables o dudosas respecto a determinadas manifestaciones del hecho migratorio, un debate sería manifiestamente imposible, ya que término implica ineludiblemente la expresión de posturas variadas. La experiencia de otros países europeos, con más historial que España como destinos de las migraciones internacionales, enseña que a largo plazo tienden a quebrarse aquellos códigos de “buena conducta” opinática en materia migratoria que no sintonicen suficientemente con posturas mayoritarias de la población autóctona. Por lo tanto, es vital que las instituciones competentes mantengan o recuperen, según el caso, unas razonables dosis de credibilidad precisamente ante aquellos ciudadanos que no están, *a priori*, muy convencidos de que las migraciones internacionales les benefician. Desde una posición institucional de solvencia y credibilidad, será mucho más fácil resistir y rebatir las posibles tentaciones populistas, siempre que estas surjan en el ámbito político-electoral.

Respecto a algunas dimensiones, como, por ejemplo, la regulación de flujos o la participación social de los inmigrantes, los resultados de las primeras dos ediciones del estudio OPIA evidencian posturas claramente mayoritarias, hasta el punto de rozar casi la unanimidad. Así, una amplia mayoría reclama la vinculación de los flujos migratorios con contratos



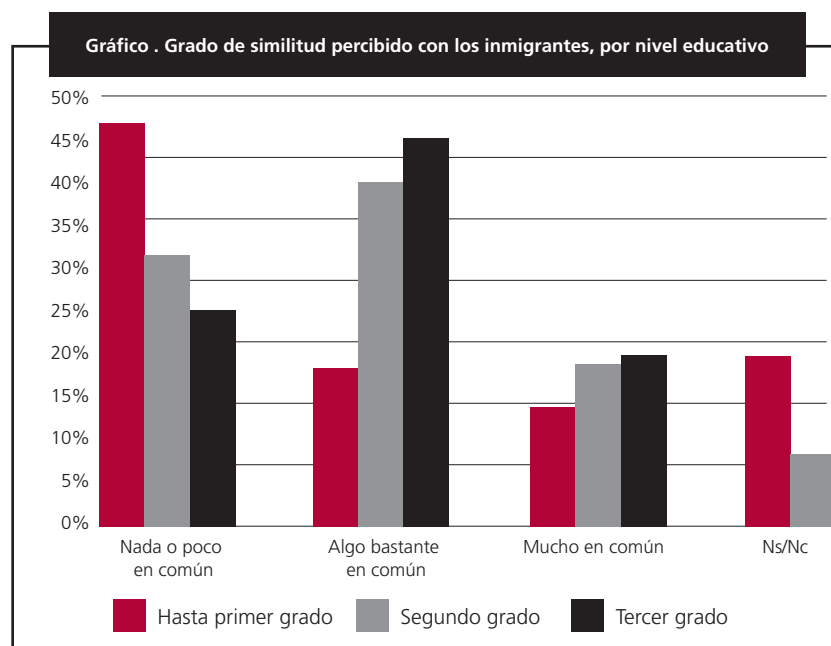
laborales, al tiempo que muestra su apoyo a la plena integración de los inmigrantes residentes, en igualdad de derechos y obligaciones con los autóctonos. Por su parte, la diversidad cultural pertenece a aquellas dimensiones del hecho migratorio que dividen la llamada población autóctona (término que, en la práctica, en nuestro caso se refiere a quienes residen en Andalucía y tienen nacionalidad española). Ello se evidencia en una serie de indicadores (citamos aquí datos de la segunda edición; para los resultados detallados, véase Rincken *et al.*, 2009):

- Aproximadamente uno de cada cinco andaluces (el 17,8%) menciona espontáneamente el “enriquecimiento cultural” como efecto positivo de la inmigración para Andalucía. Si bien se trata del segundo efecto positivo por orden de frecuencia, su mención espontánea no deja de ser minoritaria; es más, prácticamente todos los sujetos que dan dicha respuesta pertenecen a un determinado perfil de actitud, marcadamente pro inmigración, con unos rasgos sociodemográficos singulares en cuanto a edad, nivel educativo y orientación ideológica, de modo que no podemos confiar en una adhesión futura a una apreciación parecida por parte de una mayoría de la población.
- En respuesta a una pregunta cerrada, una clara mayoría (un 61% aproximadamente) de los encuestados declara estar de acuerdo con la idea de que “los inmigrantes enriquecen la vida cultural de Andalucía”, frente al rechazo de una cuarta parte de los encuestados y la indecisión de los demás. No obstante, la solidez de este posicionamiento a favor del pluralismo cultural queda en entredicho, visto que sólo un 38% de los encuestados se muestra de acuerdo con que los inmigrantes “deberían poder vivir aquí de acuerdo con sus costumbres”, mientras que un 52% expresa su desacuerdo con el mantenimiento de sus costumbres de origen por parte de los inmigrantes residentes en Andalucía. Si especificamos a qué tipo de costumbres se están refiriendo, los encuestados señalan hábitos cívicos, diferencias culturales en general, o determinadas prácticas religiosas y sus implicaciones para las relaciones de género.
- Una división parecida se observa con relación a lo que técnicamente podríamos denominar “permeabilidad del endogrupo”. A la pregunta: “¿Los inmigrantes tienen mucho, bastante, poco o nada en común con usted?”, sólo algo más de un tercio de los andaluces autóctonos da una respuesta claramente positiva (“mucho”, 17,7% o “bastante”, 20,2%); una proporción parecida se expresa en sentido contrario (“poco”, 22,1% o “nada”, 13,7%); un cuarto aproximadamente de los encuestados opta por un neutro “algo” (13,5%) o por no expresarse (12,9%).
- Quienes consideran tener poco o nada en común con los inmigrantes, invitados a especificar los aspectos diferenciales, hacen mención de los “hábitos y costumbres” (32,5%), las “formas de ser o vivir” (23,1%) y la “cultura” (16,5%); es decir, vuelve a surgir la dimensión cultural, en sentido amplio, como elemento divisorio. Por su parte, aquella mitad de la población andaluza que declara tener, cuando menos, “algo” en común con los inmigrantes, se refiere principalmente a “las mismas necesidades, preocupaciones, aspiraciones” y/o al hecho de que “son personas/seres humanos”, es decir, a aspectos ajenos a estilos de vida o modos de pensar “culturales”; incluso en este grupo, es relativamente infrecuente (18,3%) la idea de que “compartimos los mismos gustos, aficiones, costumbres, etc.”.

Estos datos, recogidos en 2008, permiten deducir que, a diferencia de otros aspectos del hecho migratorio, no existe un posicionamiento unánime por parte de la opinión pública autóctona respecto a la gestión de las

diferencias culturales. Sin embargo, nuevamente en comparación con otros factores (como puede ser la situación económica-laboral), el peso de esta dimensión parece ser relativamente modesto a la hora de valorar los efectos del hecho migratorio en su conjunto, ya sea en sentido desfavorable o en sentido favorable.

Ahora bien, llama la atención que la proporción de personas con bajo nivel educativo que indiquen tener poco o nada en común con los inmigrantes duplica la correspondiente proporción entre personas con estudios universitarios (el 47% *versus* el 25%) (véase gráfico 1).



Fuente: OPAM, Encuesta OPIA-II, febrero 2008 (P24: "Y ahora, pensando en cómo ve a los inmigrantes, ¿considera que los inmigrantes tienen mucho, bastante, poco o nada en común con usted?"; N=4120)

A primera vista, este dato puede resultar contraintuitivo, visto que en España los inmigrantes procedentes de países económicamente menos desarrollados suelen desempeñar justamente aquellas labores poco cualificadas a las que se dedican, si es que forman parte de la población activa, también una parte de los españoles con estudios de hasta primer grado (como máximo, primarios completados). Por lo tanto, en este segmento de la población teóricamente podría darse con elevada frecuencia la percepción de estar compartiendo "mucho" con los inmigrantes, incluyendo esas necesidades, preocupaciones y aspiraciones cotidianas (trabajo, familia, vivienda, etc.) a las que nos referíamos antes. Pero la frecuencia de tales respuestas es baja entre los andaluces con escaso nivel educativo (y, consecuentemente, escaso nivel ocupacional) y se nos ocurren dos tipos de explicaciones, potencialmente complementarias, para estas respuestas que aluden a cierto desmarque simbólico.

En primer lugar, convendría tener en cuenta la posibilidad de que un determinado nivel educativo –o cultural– constituye, a efectos prácticos, una especie de precondition previa para que una persona se interese activamente por conocer las creencias y costumbres de otras culturas y, además,

sepa apreciarlas como una de las grandes riquezas de la especie humana. En este sentido apunta también el hecho, aludido antes, de que la mención espontánea del enriquecimiento cultural como efecto positivo de la inmigración se limita a un perfil sociodemográfico bien preciso, caracterizado por un alto nivel de estudios, entre otros rasgos. Las formas de pensar desarrolladas por la especie humana son, todas ellas, categóricamente *relativas*, es decir, no carecen de posibles alternativas de igual rango; la plena asimilación de este hecho por la población en su conjunto es, a todas luces, sujeta a restricciones, en función de variables como el nivel de estudios.

En segundo lugar, convendría tener en cuenta también la posibilidad de que existen razones relacionadas estrictamente con la estructura de las oportunidades, empezando por las que brinda –en función de la coyuntura económica del momento– el mercado laboral. La insistencia en *diferencias culturales que separan* –por parte de segmentos de la población autóctona abocados, a raíz de su nivel de estudios, a empleos no necesariamente muy distintos de los desempeñados por la mayoría de los inmigrantes– induce a vaticinar la hipótesis de que la actual crisis económica, si resultase ser duradera, podría generar tensiones entre autóctonos e inmigrantes cuya floritura, por así decirlo, estaría potencialmente lejos de la raíz. Si ello ocurriese, sería importante acertar en el diagnóstico de esa raíz, ya que de lo contrario podríamos equivocarnos también respecto de los posibles remedios. En todo caso, llama la atención que una parte de la población autóctona parece ser proclive a una especie de repliegue endogrupal, buscando el desmarque simbólico de grupos de personas con los que probablemente tengan en común la mayor parte de sus principales rasgos sociodemográficos.

Resumiendo lo observado en esta primera parte, queda patente el esfuerzo de la administración andaluza por garantizar el acceso universal de la población a las principales políticas del bienestar, esfuerzo que se extiende expresamente a los inmigrantes internacionales asentados en Andalucía, con independencia de su estatus administrativo. Se trata de un planteamiento marcadamente igualitario, que pone el énfasis en los derechos humanos y la cohesión social. En principio, dichos principios están en sintonía con las preferencias de una mayoría de los andaluces autóctonos, aunque respecto a su aplicación a la población inmigrada, el respaldo claramente mayoritario a la igualdad de derechos y obligaciones se ve matizado por la insistencia en una mayor regulación de los flujos migratorios y cierto recelo, de una parte no insignificante de la población, hacia un colectivo percibido como potencialmente perjudicial para sus intereses económicos y/o para sus formas de convivencia. Pese a cierta ambivalencia de la opinión pública, a la que se intenta hacer frente con campañas de sensibilización, entre otras medidas, los servicios públicos como la educación o la sanidad constituyen, hoy en día, ámbitos de aplicación sistemática y enfática del principio de igualdad, con independencia de rasgos diferenciales de índole cultural; es más, la atención eficaz de usuarios con perfiles culturalmente diversos es objeto de planes y actuaciones específicas.

### **La situación de los inmigrantes en el mercado laboral: ¿hacia la igualdad de oportunidades?**

Para completar nuestras observaciones respecto a la gestión de la diversidad cultural en Andalucía, pasaremos ahora a referirnos al antes aludido reto de conseguir, a medio y largo plazo, una aproximación a la igualdad efectiva

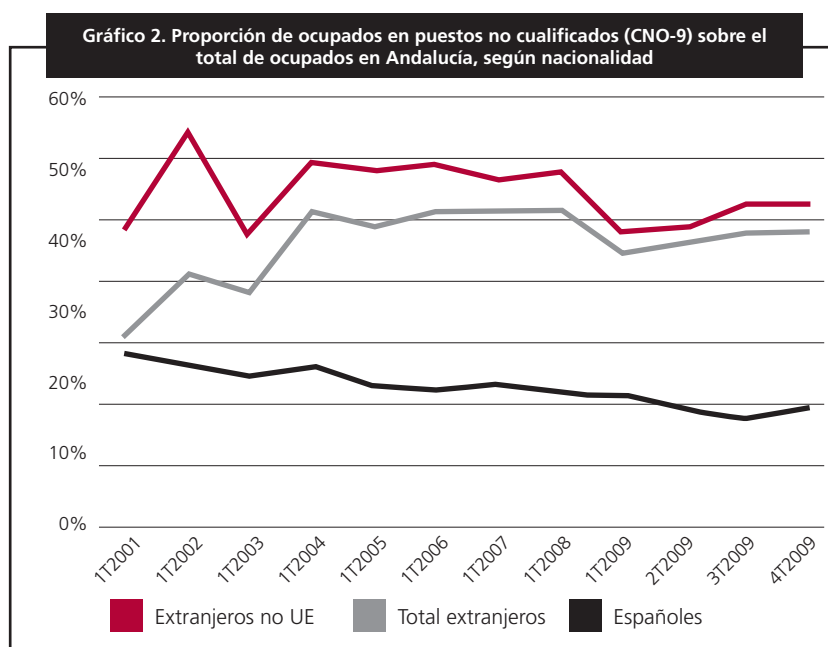
de las oportunidades. Dicho al revés, se trata de prevenir la consolidación, perpetuación o hasta acentuación de esa incipiente segmentación étnica del mercado laboral español que, ya durante los años del *boom* económico, ha sido observada con cierta preocupación por muchos analistas y que en época de crisis está probablemente destinada a acentuarse (Pérez Yruela y Rincken, 2005; Molina Hermosilla y Molina Navarrete, 2009; Pajares, 2009; Aja *et al.*, 2010; Rincken *et al.*, 2010).

El conocimiento comparativo del que disponemos sugiere que, en el mejor de los casos, la movilidad ocupacional ascendente es necesariamente un proceso largo, en el cual la primera generación de inmigrantes está destinada mayoritariamente a avanzar sólo de modo parcial; entre otros motivos, ello es debido a la necesaria homologación –casi siempre, dificultosa– de sus titulaciones. Por lo tanto, gran parte de ese reto se traslada a la segunda generación, ya nacida en el país de destino, con el objetivo de conseguir una serie de desafíos: (a) que el alumnado con procedencia inmigrante alcance unos rendimientos académicos equiparables a los de sus homólogos “plenamente” autóctonos, y (b) que los jóvenes de procedencia inmigrante, una vez terminada su formación, accedan a empleos acordes con ella, en proporciones parecidas a las de los jóvenes con procedencia autóctona.

Ahora bien, aun teniendo en cuenta que la igualdad de oportunidades –o la aproximación paulatina a ella– es un objetivo a largo plazo, conviene medir permanentemente el estado actual y la tendencia de evolución al respecto; si no se produce avance alguno durante años, el objetivo resultaría crecientemente elusivo. En este contexto, es necesario resaltar que el nivel de estudios de la población extranjera en España es igual o hasta superior al nivel de estudios de la población autóctona. No sólo eso: aunque en menor medida que para el conjunto de la población extranjera, la misma constatación es aplicable a los extranjeros con nacionalidad de algún país “económicamente menos desarrollado”, categoría que a efectos prácticos en España equivale esencialmente a los nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea, en su caso matizando por las particularidades de algunos países de adhesión reciente.

Esa circunstancia, inusual desde una perspectiva comparada, tiene una parte de su explicación en la distribución por edades de la población extranjera, mucho más joven que la española, en combinación con el hecho de que en España la universalización de la educación obligatoria y la masificación de la educación universitaria se produjeron con un notable retraso histórico, en comparación con nuestro entorno europeo; por esta razón, entre los españoles en edades relativamente avanzadas (y, singularmente, entre las mujeres en edad de jubilación) sigue existiendo una notable proporción de personas con escaso nivel de estudios. Sin embargo, incluso controlando el factor edad, la población española no sale bien parada de las comparaciones internacionales en lo que al nivel de estudios se refiere; de manera atenuada, el aludido rasgo persiste entre las personas con nacionalidad española con edades de entre 20 y 44 años, grupos de edad a los que pertenece una mayoría de los inmigrantes de países económicamente menos desarrollados. Excepto en el caso de los oriundos del continente africano, caracterizados por altas proporciones de personas sin estudios o solamente con estudios primarios, entre las otras zonas geopolíticas de procedencia de la inmigración laboral, las proporciones de personas sin estudios son bajísimas y las de sujetos con estudios primarios, equiparables a los valores de coetáneos españoles.

Resumiendo lo dicho en cifras redondas, en el caso concreto de Andalucía, tres de cada cuatro extranjeros tienen, como mínimo, una educación formal correspondiente a educación secundaria completa, mientras que dicho nivel de estudios es alcanzado sólo por dos de cada tres habitantes de Andalucía con nacionalidad española. ¿Hasta qué punto se corresponde la inserción laboral de los extranjeros con su nivel de cualificación? ¿Cuál es la tendencia de evolución?



Fuente: INE (EPA). Elaboración: OPAM. Para los años 2001-2008 se visualizan sólo los datos del primer trimestre, mientras que para el año 2009, se visualizan los cuatro trimestres. Por falta de representatividad en la mayor parte de los trimestres, se omiten los datos relativos exclusivamente a los extranjeros con nacionalidad de países de la Unión Europea.

Este no es el lugar para desplegar mediciones pormenorizadas de la posición de los extranjeros en el mercado laboral andaluz, pero cabe decir que en Andalucía, a principios de 2001, el 22,74% de los ocupados con nacionalidad española estaban desempeñando labores no cualificadas, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA T1/2001). Nueve años más tarde, dicha proporción había descendido unos ocho puntos porcentuales (EPA T4/2009), pero se mantenía una acusada diferencia entre varones (12,12%) y mujeres (18,45%). Como es bien sabido, los datos de los últimos dos años se refieren a un contexto coyuntural muy adverso que se plasma, entre los llamados andaluces autóctonos, en un descenso interanual del 5,6% de la población ocupada durante el año 2009, así como un aumento de la población parada que roza el 25% en comparación interanual. Nótese, sin embargo, que entre los andaluces con nacionalidad española, la crisis económica apenas incidió en la velocidad de descenso de la proporción del empleo no cualificado sobre el total: ya en el primer lustro del siglo XXI, dicha proporción había bajado como promedio en casi un punto porcentual al año (véase gráfico 2), ritmo que es parecido al observado durante los años 2008 y 2009.

Entre los extranjeros –y especialmente entre los que no son nacionales de algún país de la Unión Europea–, la evolución fue bien distinta. Entre todos

los empleados con nacionalidad no perteneciente a la UE-25, la proporción del empleo no cualificado se mantuvo en valores cercanos al 50% durante gran parte de la década; en 2008 cayó casi 10 puntos porcentuales a causa de una fuerte destrucción de empleo originada por la recesión y en 2009, el citado valor volvió a subir de nuevo. Para dar una idea del impacto que el nefasto contexto coyuntural tuvo para el empleo inmigrante en Andalucía: la tasa de empleo entre los nacionales de países extracomunitarios, que se mantuvo alrededor del 70% durante los años del *boom* económico, pasó en tan solo tres años a un valor cercano al 53% (EPA T4/2009); se trata de un descenso dramático, de una magnitud y velocidad con pocos antecedentes en la literatura comparada.

En resumidas cuentas, mientras que para los españoles el peso del empleo no cualificado baja tanto en época de bonanza como de crisis, entre los llamados extranjeros extracomunitarios dicho peso aumenta sustancialmente en fases expansivas del mercado laboral y se ve sujeto a altibajos en fases recesivas, debido no sólo a una mayor capacidad de inserción en los grupos mejor cualificados del mercado laboral, sino a fluctuaciones en la contratación del empleo poco cualificado. Si relacionamos este indicador con la antes aludida variable “nivel de estudios”, uno de cada cuatro extranjeros ocupados en Andalucía ejerce un empleo poco cualificado a pesar de tener estudios secundarios o superiores; entre las mujeres extranjeras dicha proporción es de una de cada tres. Entre los españoles, esta proporción se limita a uno de cada diez empleados. Para tener más información acerca de la situación laboral de los inmigrantes en Andalucía se pueden consultar los informes anuales “Andalucía Inmigración”, que se pueden descargar desde el espacio digital del Observatorio ([www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/)).

Puestos a formular un pronóstico a medio plazo respecto de la evolución del empleo inmigrante en general y la movilidad ocupacional en particular, uno de los factores a tener en cuenta es que en España (y en mayor medida en Andalucía), el tejido empresarial está dominado por empresas pequeñas, de hasta 25 empleados; éstas prevalecen claramente en aquellos sectores en los que se concentra, a día de hoy, el grueso del empleo inmigrante, como son la agricultura, la construcción, el comercio y la hostelería. En estos sectores, probablemente la movilidad ocupacional ascendente de los empleados será escasa, entre otros motivos porque en lo que a los recursos humanos se refiere, una gestión activa de la diversidad cultural está ejercida casi exclusivamente por las empresas más grandes.

## Conclusiones

Contrastando con el esfuerzo de las administraciones públicas andaluzas por garantizar el acceso universal a las políticas del bienestar (especialmente educación y sanidad), la igualdad en el acceso a las oportunidades laborales se presenta como un objetivo potencialmente elusivo, debido a los efectos de la recesión económica en el mercado laboral y a la propia estructura del mercado laboral (sectores de actividad, tamaño de las empresas, etc.). Si tales circunstancias perdurasen, los servicios públicos podrían convertirse en un dominio relativamente aislado de aplicación de esa *igualdad de diferentes* que constituye un logro civilizatorio de primer orden, frente a la perpetuación de fuertes dosis de desigualdad en el mundo laboral. Ante este escenario, consideramos que las políticas de gestión de la diversidad

han de plantearse en un sentido amplio e incluir, por lo tanto, la promoción de un entendimiento real entre las personas, a partir de las necesidades, los intereses y las preferencias legítimas de cada parte, y rehuir ensimismamientos o estereotipos de cualquier índole.

## Referencias bibliográficas

AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín y OLIVER ALONSO, Josep. *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España, edición 2009*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010. ISSN 1888-251X.

CEA D'ANCONA, María Ángeles. *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI, 2004. ISBN 84-7476-368-1

DGCPM. *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004)*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía), 2002.

DGCPM. *2º Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía), 2006 (3ª ed., 2008).

MOLINA HERMOSILLA, Olimpia y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. *Inserción sociolaboral y empleabilidad de la población inmigrante extranjera en Andalucía: balance y perspectivas de futuro*. Jaén: Litalia, 2009. ISBN 978-84-613-5882-3.

PAJARES, Miguel. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2009. ISBN 978-84-8417-327-4.

PÉREZ YRUELA, Manuel y RINKEN, Sebastian. *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeya), 2005. ISBN 84-00-08304-0.

PUMARES FERNÁNDEZ, Pablo e IBORRA RUBIO, Juan Francisco. "Población extranjera y política de inmigración en Andalucía". *Política & Sociedad*. Vol. 45. No. 1 (2008). P. 41-60.

RINKEN, Sebastian. *La inmigración en Andalucía: una visión desde el Siglo XXI*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2008. ISBN 978-84-612-1642-0.

RINKEN, S.; ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, A. y GALERA POZO, G. Informe Anual "Andalucía Inmigración" 2008. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 2010.

RINKEN, Sebastian; SILVA PEREJÓN, Manuel; VELASCO DUJO, Saúl y ESCOBAR VILLEGAS, María Soledad. *Opiniones y actitudes de la población inmigrante ante la inmigración (II): Entre la estabilidad y el cambio*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 2009. ISBN 978-84-692-6499-7.

