

# 2 Puntos de Vista

Cuadernos del Observatorio  
de las Migraciones  
y de la Convivencia  
Intercultural  
de la Ciudad de Madrid

Nº 2- AÑO I - JULIO 2005

## Participación



Foto: Mónica Fontela Lago

*"Cuando algo es necesario e imposible, hay que cambiar las reglas del juego" (Jesús Ibáñez)*

# Puntos de Vista

Cuadernos del Observatorio  
de las Migraciones  
y la Convivencia  
Intercultural  
de la Ciudad de Madrid

Observatorio de las Migraciones  
y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid

Gestionado por la Universidad Autónoma de Madrid

**ÁREA DE GOBIERNO DE EMPLEO  
Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA  
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID**

Dirección General de Inmigración,  
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado  
C/ José Ortega y Gasset 100 - 28006 Madrid  
Tfnos: 91 480 31 74 / 91 480 31 75 - Fax: 91 480 25 31  
Correo electrónico: [obserconvivencia@munimadrid.es](mailto:obserconvivencia@munimadrid.es)  
[www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)

---

**PUBLICACIONES DEL OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES  
Y DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID**

**Dirección:** Carlos Giménez Romero.

Programa Migración y Multiculturalidad / Universidad Autónoma de Madrid

**Consejo de Redacción:** Nuria Lores Sánchez, Paloma Gómez Crespo, Jesús Migallón Sanz  
(Comité de Coordinación del Observatorio).

**Puntos de Vista es elaborado por:** Área de Investigación (Fernando Barbosa Rodrigues, Carmen Chíncoa Gallardo, M<sup>a</sup>  
Dolores López - Caniego Lapeña, Dorina Martínez Aranda).

**Edita:** Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural  
de la Ciudad de Madrid. Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Área de  
Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid

**Diseño y Maquetación:** Donaire y De La Plaza Comunicación, S.L.

ISSN: 1699-6119

Deposito Legal: M-21375-2005

**NOTA:**

Las opiniones expresadas en los artículos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.  
Los autores de los artículos publicados mantienen la propiedad intelectual sobre los mismos.

**Frase lema:** "Cuando algo es necesario e imposible, hay que cambiar las reglas del juego".

*Ibáñez, Jesús. (1994): El Regreso del Sujeto, Siglo XXI, Madrid, pp.8.*

## ÍNDICE

---

5

Presentación

---

7

### I. La participación política de los inmigrantes

Eliseo Aja. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Laura Díez Bueso. Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de

Barcelona

---

21

Guía de lectura

---

23

### II. Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural

Jesús M. Migallón Sanz

Sociólogo, responsable del Área de Coordinación del Observatorio de las Migraciones

y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid

---

49

Guía de Lectura

---

51

Bibliografía complementaria y sugerencias prácticas

## Presentación

El primer número de *Puntos de Vista* centraba su atención en el concepto clave de la convivencia en contextos de inmigración y diversidad cultural. El segundo número que aquí presentamos aborda una temática estrechamente relacionada con dicha convivencia como es la **participación** de los miembros de la sociedad en la construcción y gestión de la misma. Convivir es participar, pues la comunicación, interacción, diálogo, gestión positiva del conflicto y negociación que definen a la convivencia suponen implicación activa de sus protagonistas.

Hablar de ciudad supone hablar de participación social y política. Los dos artículos que ofrecemos abordan la participación de las personas extranjeras desde dos puntos de vista fundamentales: la participación política y sus limitaciones, la participación cívica y sus posibilidades.

El primer artículo, elaborado por Eliseo Aja y Laura Díez, nos presenta una revisión de los derechos políticos de los inmigrantes en la Europa comunitaria y España, recogiendo limitaciones y avances, alternativas y dificultades.

La segunda contribución corre a cargo de Jesús M. Migallón, quien aborda la participación desde un sentido más amplio de participación social y ciudadana, aportando una reflexión teórica y práctica sobre la misma y, más en concreto, sobre la participación de las personas de origen extranjero.

Ambos artículos se completan con sendas *Guías de Lectura* para facilitar al lector el acceso a los textos, así como con *Bibliografía Complementaria* e información sobre experiencias de participación.

Esperamos que con este nuevo número de *Puntos de Vista* contribuyamos a estimular la reflexión sobre uno de los retos fundamentales que plantean los movimientos migratorios: la incorporación de sus protagonistas a la sociedad de acogida en igualdad de condiciones también en cuanto a su participación. ■

# La Participación Política de los Inmigrantes<sup>1</sup>

**Eliseo Aja**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

**Laura Díez**

Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona<sup>2</sup>

**E**n los últimos años los derechos civiles de los extranjeros han experimentado un creciente reconocimiento en todos los países occidentales, en buena parte por el progreso de la internacionalización de los derechos de la persona. También han mejorado los derechos socio-laborales de los inmigrantes con permiso de residencia y trabajo, entre otros motivos, para evitar que supongan una competencia desleal para los trabajadores nacionales. Por contra, no se ha producido un avance paralelo en el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros, aunque sí se han ampliado algunos derechos.

En un momento en que todos los Estados occidentales se proclaman democracias, y que los derechos políticos (reunión, asociación, manifestación...) y sobre todo, el derecho de voto, parecen propios de toda persona que forma parte de la sociedad, es difícil justificar la marginación de varios millones de trabajadores extranjeros que llevan muchos años viviendo en el país, respetando sus leyes y pagando sus impuestos. En algunos Estados europeos se han reconocido en las últimas décadas los derechos de reunión y asociación, pero son muy pocos los que admiten el derecho de voto, y cuando lo hacen se limita casi siempre a las elecciones locales.

Los motivos alegados para oponerse a la ampliación de los derechos de participación política de los extranjeros son varios. En primer lugar, se aduce que la nacionalización es el instrumento adecuado y suficiente para acceder a los derechos políticos; aunque se olvida que esta vía es lenta y onerosa, además de suponer casi siempre la pérdida de la nacionalidad anterior. En segundo lugar, se piensa que la participación política del extranjero implica un ataque a la soberanía nacional; aunque para ello se utiliza un concepto muy antiguo de soberanía. Por último, la participación política de los extranjeros se plantea como una ruptura de la identidad nacional, considerando que los extranjeros son una amenaza para el Estado o por lo menos desconocen la situación y no son capaces de expresar las aspiraciones nacionales.

Hace unos años, el debate era importante –siempre lo son los que afectan a la democracia– pero resultaba esencialmente teórico; ahora, con más de dos millones de personas residentes en España, que provienen de países extracomunitarios, adquiere tintes de gravedad y urgencia. La democracia no puede ignorar a dos millones de individuos que viven y trabajan con nosotros. La quiebra del fundamento del sistema (el déficit democrático) demasiado grande y el peligro de conflictos sin interlocutores adecuados parece evidente. Los argumentos pueden ser parecidos a los que se utilizaban hace unos años, pero su dimensión ha cambiado radicalmente por la dimensión que la inmigración ha alcanzado en estos últimos años.

<sup>1</sup> Este artículo es una revisión del publicado en la revista *La Factoría* nº 10, Octubre 1999–Enero 2000

<sup>2</sup> Campo de investigación de los autores: legislación de extranjería, derechos y libertades de los extranjeros, políticas migratorias.

### Los derechos políticos de los inmigrantes en los Estados europeos

En primer término, la participación política del inmigrante resulta necesaria para impulsar con mayor efectividad los derechos civiles y sociales aludidos, superando los obstáculos que subsisten aún pese a su reconocimiento constitucional y legal.

En segundo término, sólo la titularidad de los derechos políticos convierte a los extranjeros en miembros plenos de la sociedad donde se desenvuelven. Lejos de ser éste un motivo aducido exclusivamente desde la perspectiva de los inmigrantes, también interesa a toda la comunidad receptora facilitar la "integración-normalización" de los núcleos de inmigrantes para superar los problemas derivados de los guetos y de las minorías culturales y sociales marginadas. Al mismo tiempo es un argumento teórico y práctico. La persistencia de un estatus político discriminatorio genera una potencial división y tensión en el seno del agregado social, que sólo se supera mediante la integración y la paz social. Pero la igualdad política es clave para impulsar una integración en la diferencia, corresponsabilizando al extranjero en las decisiones y en el futuro de la sociedad.

Por último, y centrándonos especialmente en el derecho de sufragio, la participación política de los extranjeros resulta necesaria como consecuencia de las exigencias del propio principio democrático, en constante evolución desde la aparición del sufragio nacional masculino hasta el voto nacional universal y, después, del derecho de voto en el ámbito local de los nacionales comunitarios, desde el Tratado de Maastricht. Resulta incoherente con el principio democrático que personas sujetas al mismo ordenamiento jurídico carezcan del derecho a participar, aunque sea indirectamente, en su producción. Además de ser ésta una cuestión de principio también tiene importantes efectos prácticos, pues en tanto los inmigrantes carezcan de participación y representación política merecerán la atención marginal de los gobernantes.

La progresiva conciencia de estos argumentos favorables a la participación política de los extranjeros ha provocado avances en el derecho comparado. La mayoría de Estados reconoce ahora las libertades de expresión, reunión, asociación y sindicación de los extranjeros, cuando se ejerciten con un fin legítimo. En cambio, se niega aún mayoritariamente el derecho de voto. En el liberalismo sólo algunas Constituciones célebres, como la francesa de 1793 o la austriaca de 1920, fueron excepciones, más bien testimoniales y sólo en plena democracia, a partir de los años setenta del último siglo se ha abierto paso, lentamente, el derecho de voto. Éste se reconoce hoy en Suecia (1975), Dinamarca (1981), Noruega (1982) y Holanda (1986) para las elecciones locales, a quienes lleven 3 años de residencia<sup>3</sup> en general; muy recientemente, se ha extendido a Bélgica y algunos cantones suizos, como se verá. Ciertamente puede cuestionarse que el sufragio se limite a las elecciones locales, especialmente cuando se hace salvando los argumentos de la soberanía y justificando la concesión en el calificativo de administrativas que a veces se les atribuyen, porque tampoco esto es verdad, pero más bien se puede considerar que se trata de una primera fase del reconocimiento del sufragio (Suecia lo admite también en las elecciones regionales y en los referéndum).

Aparentemente un paso adelante muy significativo se dio en 1992 con la firma en Estrasburgo del *Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local*, elaborado en el marco del Consejo de Europa. Este Convenio está estructurado en tres partes, precedidas de un preámbulo donde se acogen algunos de los argumentos expuestos: la residencia de los extranjeros en territorio nacional es una característica permanente de las sociedades europeas; los extranjeros residentes están sometidos a los mismos deberes que los nacionales; y su participación política es la mejor vía

<sup>3</sup> Supuesto diferente es el reconocimiento del voto recíprocamente entre el Reino Unido e Irlanda, Portugal y Brasil, además del fácil reconocimiento en ciertos países como el Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda a los ciudadanos de la Commonwealth, porque en el fondo sigue operando un criterio de ciudadanía debilitado a las excolonias.

para facilitar su integración en la comunidad local.

La Primera Parte del Convenio se divide en tres Capítulos (A, B y C). Cada Estado puede ratificar la Convención aceptando los tres, dos o uno, con el objetivo de evitar que un país deje de adherirse al tratado por las dificultades internas de orden constitucional que pudieran plantear algunos de estos Capítulos. Además, los Estados que hayan aceptado uno o dos Capítulos pueden, en un momento posterior, aceptar, ratificar y aprobar los restantes.

El Capítulo A reconoce los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación; dentro del derecho de asociación se incluye el de fundar sindicatos o afiliarse a ellos y el de crear asociaciones locales para la ayuda mutua, conservación de la identidad cultural y defensa de intereses comunes. Asimismo, cada país se compromete a extender la consulta sobre cuestiones locales a los residentes extranjeros.

El Capítulo B obliga a los Estados a facilitar la creación de organizaciones consultivas u otras medidas institucionales para los colectivos locales que alcancen un número significativo de residentes, a fin de asegurar la relación entre estas organizaciones y los residentes, ofrecer un foro para la discusión de los problemas locales que más afectan a estos colectivos y promover su integración general en la vida de la comunidad. Cada país se compromete a que los representantes de los extranjeros residentes sean elegidos por sus colectividades o sean nombrados por las diferentes asociaciones.

El Capítulo C recoge el compromiso de los Estados a conceder el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a los residentes extranjeros, siempre que cumplan las mismas condiciones que se exigen a los nacionales y que hayan residido legal y habitualmente en el Estado, al menos, los cinco años anteriores a los comicios.

En la Parte Segunda del Convenio cada Estado se compromete a proporcionar a los residentes extranjeros información sobre sus derechos y obligaciones respecto de la vida local y recoge ciertos supuestos donde los derechos de la Parte I pueden ser restringidos o sometidos a condiciones. Finalmente, la Parte Tercera del Tratado fija cuestiones formales y procedimentales relativas a su firma, ratificación y vigencia.

Esta breve descripción del contenido del Convenio de 1992 permite constatar que pueden ser múltiples las formas y los derechos de participación política de los extranjeros, impulsados por el Consejo de Europa. Sin embargo, la extensión de sus efectos puede considerarse un fracaso, con pocos paliativos. Abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa en febrero de 1992, entró en vigor el 1 de mayo de 1997 una vez que se realizaron 4 ratificaciones (como exige el propio Convenio) pero ha tenido una existencia precaria, puesto que sólo obliga a los Estados signatarios. Entre los más de cuarenta Estados miembros que alcanza el Consejo en los primeros años de este siglo, algunos firmantes carecen de relevancia desde el punto de vista de la inmigración (Albania, Chipre y Chequia), otros comprometen su firma sólo para la participación distinta del voto (Italia) y sólo los Estados que ya reconocían el derecho de voto lo han ratificado plenamente: Países Bajos (1997), Noruega (1997), Suecia (1997) y Dinamarca (2000), así como posteriormente Finlandia e Islandia, que no son muy significativos desde el volumen de su inmigración (el convenio, con un largo informe introductorio, y su proceso de ratificación pueden verse en la página web del Consejo de Europa).

No obstante, algunos pequeños avances se observan últimamente en países como Suiza y Bélgica. Pese a que en el ámbito federal no se reconoce a los extranjeros derechos políticos, los cantones suizos pueden reconocerles estos derechos en los comicios locales y las votaciones cantonales o comunales, y efectivamente así lo han hecho tres cantones suizos. En cambio en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal declaró la inconstitucionalidad de la ley del land de Hamburgo que reconocía a los extranjeros el sufragio activo en las elecciones locales.

El caso más reciente lo representa Bélgica donde, tras un debate muy intenso y

complejo a nivel federal, el Parlamento adoptó a principios de 2004 una proposición de ley para garantizar el derecho de voto (por tanto, sólo activo) de los extranjeros en las elecciones comunales, de forma que podrán votar en las próximas convocatorias si así lo solicitan por escrito en el municipio donde residen y siempre que cumplan con dos condiciones: comprometerse a respetar la Constitución, las leyes belgas y el Convenio Europeo de Derechos Humanos y haber establecido su residencia principal en este país de manera ininterrumpida durante los cinco años anteriores a la petición. De todas formas el debate ha tenido formas tan polémicas que menguan el significado del progreso.

### Los derechos políticos de los inmigrantes en España

La Constitución Española de 1978 destaca por el amplio reconocimiento de los derechos propios de las democracias occidentales, pero en el momento de su aprobación en España no había inmigración (al revés, aún se vivían los problemas de la emigración de los españoles en países de Europa y Latinoamérica), y la redacción de las normas que afectan a los extranjeros derivan de esta óptica dominante, en particular respecto al derecho de voto, como se verá enseguida. En todo caso el artículo 13.2 de la Constitución ha permitido un régimen en el que unos derechos (los más próximos a la dignidad de la persona) corresponden a todos, pero otros sólo corresponden plenamente a los nacionales y a los extranjeros en la medida que lo establezcan las leyes o los tratados internacionales. Dentro de este enfoque, las leyes y el Tribunal han ido avanzando en la extensión de los derechos reconocidos, pero así y todo quedan algunas esferas de las libertades en la penumbra. Por un lado se encuentran los siguientes derechos que se consideran fundamentales (recogidos en la sección primera del capítulo II del Título I): *los derechos de reunión, asociación, sindicación, huelga y petición*. Por otro lado se encuentran *los derechos de sufragio activo y pasivo y el derecho de acceso a la función pública*, recogidos en el artículo 23 CE y reservados a los nacionales según dispone el artículo 13.2 CE (salvo el sufragio en las elecciones municipales si existe reciprocidad). Repasamos por este orden los derechos de participación política de los inmigrantes a la luz de la normativa vigente actualmente en España.

*Derecho de reunión.* El derecho de reunión se recoge en el artículo 21 de la Constitución con la siguiente forma literal:

*"1. Se reconoce el derecho de reunión y manifestación pacífica y sin armas. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro de personas y bienes".*

La Ley orgánica 9/1983 reguladora del derecho de reunión, no introdujo ninguna modificación en el estatus de los extranjeros al no restringir el ejercicio de este derecho por razón de nacionalidad. Pero sí lo hizo la Ley de Extranjería de 1985, cuyo artículo 7 disponía que *"los extranjeros podrán ejercitar el derecho de reunión, de conformidad con lo dispuesto en las normas que lo regulan, siempre que se hallen legalmente en territorio español. Para poder promover la celebración de reuniones públicas en local cerrado o en lugares de tránsito público, así como manifestaciones, los extranjeros deben tener la condición legal de residente y solicitar del órgano competente su autorización, el cual podrá prohibirlas si resultasen lesivas para la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los españoles"*. Como se aprecia, esta primera Ley de Extranjería consideró no aplicable a los extranjeros el inciso primero del artículo 21.2 de la Constitución, que afirma que para el ejercicio de este derecho no será necesaria la autorización previa. Pero, además, la titularidad y el ejercicio de este derecho se sometían a la condición de que el extranjero fuera residente.

El inciso *"y solicitar del órgano competente su autorización"* del artículo 7 de esa

Ley fue declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 115/1987, de 7 de julio. Después de apuntar que el artículo 21.1 de la Constitución reconoce el derecho de reunión sin ninguna alusión a la nacionalidad de quien ejercita este derecho, el Tribunal Constitucional afirma que el problema no es la diferenciación de trato en el ejercicio de este derecho entre los extranjeros y los españoles, sino que el legislador no ha respetado el contenido esencial del artículo 21 de la Constitución tanto para unos como para otros. El derecho de reunión sin autorización previa se constituye, pues, en una facultad necesaria para que el derecho sea reconocible y, por ello, declara nulo el inciso transcrito. Pese a este avance, no debe perderse de vista que la Sentencia del Constitucional sólo declara nulo el inciso de la Ley de 1985 que establece la necesidad de solicitar del órgano competente la autorización de la reunión, con lo que el ejercicio de este derecho quedaba vedado a los extranjeros que no residían legalmente en España.

Esta situación varía radicalmente con la aprobación de la Ley de Extranjería 4/2000, cuyo artículo 7 reconoció el derecho de reunión y manifestación a todos los *"extranjeros que se encuentren en España"*, equiparando el régimen de este derecho tanto para inmigrantes como para nacionales. Pese a ello, esta normativa sólo fue aplicable durante unos meses, pues fue modificado por la Ley Orgánica 8/2000, que ahora dispone que *"los extranjeros tendrán el derecho de reunión, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles, y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España"*.

Este precepto ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional y, estando aún a la espera de Sentencia, llama la atención la disociación operada entre titularidad del derecho y ejercicio del mismo. Aún conociendo las dificultades que presenta la distinción entre ambos conceptos, lo cierto es que los términos de la disociación que opera la Ley Orgánica parecen poco adecuados, pues las condiciones de ejercicio del derecho (la obtención de permisos) supeditan totalmente la titularidad del propio derecho. Es difícil argumentar que exista la titularidad del derecho de reunión y manifestación en el caso de los irregulares, pues la condición para permitir su ejercicio es la regularidad administrativa.

¿Es posible negar la titularidad-ejercicio del derecho de reunión y manifestación a los extranjeros irregulares? Existen motivos para pensar que no. Uno de los más reseñables es la estrecha vinculación entre libertad de expresión (derecho humano y, por tanto, predicable de todas las personas) y la reunión-manifestación. Si admitimos que existe una vinculación evidente entre la libertad de expresión y los derechos de reunión y manifestación, difícilmente podremos limitar estos últimos a los inmigrantes sin permisos.

*Derecho de asociación y creación de partidos políticos.* El artículo 22 de la Constitución, tras reconocer el derecho de asociación, dispone en su apartado cuarto que las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. Por su parte y tras reconocer el derecho de asociación a todos los extranjeros con residencia legal en España, el artículo 8.2 de la Ley de Extranjería de 1985 establecía que *"el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio del Interior, previo informe del de Asuntos Exteriores, podrá acordar la suspensión de las actividades de las asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros, por un plazo no superior a seis meses, cuando atenten gravemente contra la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral o los derechos y libertades de los españoles"*.

También el artículo 8.2 de la Ley de Extranjería fue impugnado ante el Tribunal Constitucional y la Sentencia 115/1987 procedió a su anulación, argumentando que el artículo 13.1 de la Constitución no habilita al legislador para configurar libremente *"el contenido mismo del derecho, cuando éste ya haya venido reconocido por la*

*Constitución directamente a los extranjeros, a los que es de aplicación también el mandato contenido en el artículo 22.4 de la Constitución. Una cosa es, en efecto, autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros, y otra es entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales”* (FJ 3).

La derogación de la Ley de 1985 significó una regulación del derecho de asociación paralela a lo expuesto para los derechos de reunión y manifestación: reconocimiento del derecho de asociación a todos los extranjeros en España en la Ley Orgánica (LO) 4/2000 y disociación de titularidad del derecho y ejercicio del mismo en la reforma operada por la LO 8/2000, también impugnada ante el Tribunal Constitucional en este punto. Así pues, pueden reproducirse las mismas consideraciones realizadas respecto de la reunión-manifestación, aunque además puede añadirse que el artículo 2 de la LO 1/2000 reguladora del derecho de asociación establece que *“todas las personas tienen derecho a asociarse libremente”*, contradiciendo así los dictados más restrictivos de la Ley de Extranjería vigente.

Ahora bien, constatada en la normativa vigente la equiparación en materia de asociación entre nacionales y extranjeros con permiso de residencia, cabe plantear la siguiente pregunta: ¿es posible también esta equiparación en el campo del asociacionismo político? La Ley 54/1978 de partidos políticos, restringía la afiliación política a los españoles, aunque existía cierto acuerdo doctrinal en considerar que esta limitación se debía a la fecha de aprobación de la ley (días antes que la propia Constitución), y debía reinterpretarse con generosidad, a la luz de las normas constitucionales. Ciertamente, la vigente Ley orgánica 6/2002 de partidos políticos recoge esta interpretación y permite la afiliación a los extranjeros con permiso. Pese a ello, niega la posibilidad de creación de partidos políticos a estos extranjeros, lo cual se vió ratificado por la STC 48/2003 que resolvió la impugnación presentada contra esta Ley.

Esta interpretación no parece ajustarse a la propia jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional que afirma que el régimen jurídico de los partidos políticos se incluye en el general de las asociaciones, puesto que los partidos son formas específicas de asociación elevadas por su trascendencia en el ámbito constitucional (STC 85/1986, de 25 de junio). A mayor abundamiento, la función de los partidos políticos, no se circunscribe a participar en las diferentes convocatorias electorales, sino que también conforman la opinión pública, contribuyen a la educación política de los individuos e integran intereses en objetivos políticos, con lo que la negación del sufragio a los integrantes de un partido político por razón de su nacionalidad no puede erigirse en razón suficiente que justifique la prohibición de afiliarse a asociaciones de carácter político (o de crear partidos, podría añadirse). Finalmente, continúa este autor, los extranjeros son elementos de la comunidad que se ven afectados por las políticas de los partidos que se discuten en los Parlamentos y se ejecutan por los Gobiernos.

**Derecho de sindicación y huelga.** El artículo 28.1 de la Constitución establece que *“todos tienen derecho a sindicarse libremente”*, que *“la libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección”* y que *“nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato”*. A primera vista, nos hallamos ante un precepto que no hace distinciones por razón de nacionalidad. Tampoco hizo diferenciación la Ley orgánica 11/1985 de libertad sindical. Pero sí introdujo ciertas matizaciones la Ley de Extranjería de 1985, cuyo artículo 10 sólo reconocía a los trabajadores extranjeros que se hallaban legalmente en territorio nacional el derecho de afiliarse libremente al sindicato español de su elección. Obsérvese, de nuevo, que la Ley de 1985 excluía del derecho de sindicación a los extranjeros irregulares, lo que parece contrariar otra vez los dictados constitucionales además de no corresponderse con la práctica. Pero, además, esta Ley de Extranjería dejaba al margen de los extranjeros regulares la posibilidad de fundar sindicatos, lo cual merece un par de reflexiones. En primer lugar, la Ley

de 1985 se desmarcaba en este punto de los textos internacionales que tratan la materia: tanto el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida local (artículo 3) como la propuesta de Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados de la Unión (artículo 34.1.e) abogan por la posibilidad de que los inmigrantes sean titulares del derecho a crear sindicatos. En segundo lugar, parece claro que esa Ley de Extranjería operaba una restricción en el contenido esencial del derecho de asociación reconocido en la Constitución Española, que faculta a los ciudadanos no sólo a afiliarse a un sindicato ya constituido sino también a fundar sindicatos.

En relación con el derecho de huelga el artículo 28.2 de la Constitución establece que se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. Se trata de un precepto que no hace distinciones por razón de nacionalidad, como tampoco las hizo el Real Decreto-Ley 17/1977 sobre relaciones de trabajo. Sin embargo, sí introdujo modificaciones la Ley de Extranjería de 1985, cuyo artículo 10 sólo reconoció el derecho de huelga a los extranjeros con permiso de residencia.

De nuevo, la LO 4/2000 amplió el derecho de sindicación y de huelga a todos los extranjeros y la reforma posterior operada a través de la LO 8/2000 reconoce su titularidad a los extranjeros pero condiciona su ejercicio a la obtención de permisos. Por tanto, caben de nuevo aquí las mismas observaciones realizadas respecto de los derechos de reunión-manifestación y asociación, salvo en un aspecto: si bien estos últimos derechos pueden conectarse directamente con la libertad de expresión, lo cual permite interpretar que deben reconocerse a cualquier persona, no ocurre lo mismo con la sindicación y la huelga, que se vinculan con la relación laboral.

**Derecho de petición.** El derecho de petición, reconocido en el artículo 29 CE, parece un instrumento de segunda categoría para los nacionales en una democracia moderna. Pero puede resultar útil para colectivos que carecen del derecho de sufragio, porque puede ejercerse tanto individual como colectivamente y a todos los niveles institucionales (municipal, autonómico, estatal y europeo). Admitida esta utilidad, surge inmediatamente el problema de la dicción del precepto constitucional mencionado, que utiliza la expresión *“todos los españoles”* para referirse al derecho de petición. Sin embargo y como afirma Rodríguez-Drincourt, no debe olvidarse que el artículo 13.2 de la Constitución sólo excluye a los extranjeros de la titularidad de los derechos del artículo 23. Precisamente en esta dirección, el artículo 1 de la Ley orgánica 4/2001 reguladora del derecho de petición especifica que *“toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición”*.

### **El derecho de voto y de acceso a la función pública**

**El derecho de sufragio.** Ya hemos mencionado las razones tradicionales que se han opuesto en todos los países al reconocimiento de los derechos políticos, especialmente, de sufragio. Las mismas razones operaron en España en el momento de aprobarse la Constitución, con una agravante: se introdujo una cláusula de reciprocidad para los posibles reconocimientos futuros del voto a los extranjeros. En 1978, los constituyentes no pensaban en la inmigración sino en la emigración de los españoles a otros Estados, como demuestra su previsión expresa en el art.42 CE, y, en su afán por conseguir un mejor trato para los trabajadores españoles por parte de los Estados de destino, quisieron imponer la reciprocidad de los derechos que España concediera a los extranjeros.

Como hemos visto también, el art. 13.2 CE excluye expresamente a los extranjeros de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, salvo el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales, cuando así se establezca por tratado internacional o ley, atendiendo al criterio de reciprocidad. El Tratado de Maastricht extiende el derecho de

sufragio para los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales del Estado en que residan, y cumple las condiciones del art. 13 CE (establecimiento por Tratado y reciprocidad), porque el voto se reconoce en todos los Estados de la UE. Pero la mayoría de inmigrantes que residen en España provienen de países extracomunitarios.

Por otra parte, poco antes de Maastricht, España había firmado Convenios bilaterales con varios países para atribuir el voto a los ciudadanos residentes del otro país: con Holanda y Dinamarca, en 1989, y con Suecia, en 1990. En cuanto todos son actualmente miembros de la UE, los acuerdos presentan menor interés. No así el acuerdo con Noruega, firmado también en 1990, que ha permanecido fuera de la UE. Pero pocos inmigrantes en España deben provenir de este país. Todos los ciudadanos de estos países residentes en España votaron ya en elecciones locales de 1995.

España también ha suscrito Convenios que reconocen el derecho de sufragio respectivamente a los ciudadanos del otro país con Argentina (1988), Chile (1990) y Uruguay (1992), pero en todos ellos se remite la regulación a un Tratado de desarrollo, no celebrado, salvo en el convenio con Chile, que remite a las legislaciones de desarrollo. Los ciudadanos de estos países residentes en España no pudieron por lo tanto votar en las elecciones municipales de 1995.

¿Podría ser esta vía del convenio bilateral uno de los medios para reconocer el sufragio a todos los extranjeros residentes en España tras unos años de permanencia? En teoría, sí, siempre que en el país de origen se celebren elecciones y su gobierno acepte conceder el voto a los españoles que residan en su territorio. Pero sería necesaria una fuerte labor de convicción para que el gobierno español celebrara esos convenios con Estados en los que apenas residen españoles, como los del norte de África o Asia. También los inmigrantes residentes en España deberían trabajar duro para convencer a sus gobiernos de que deben celebrar el convenio y conceder a los españoles el derecho de voto. Al margen de las críticas que suscita la reciprocidad convencional (produce discriminación entre los extranjeros, su objetivo es el interés del Estado, etc.), lo cierto es que, pese a todo, parece más factible hoy por hoy que la reforma constitucional.

Las distintas consecuencias de los convenios realizados con los países del norte de Europa, cuyos ciudadanos votaron en 1995, y con los países latinoamericanos, que no pudieron votar, resulta indicativa, y ello a pesar de que España forma parte de la proclamada comunidad de lengua y de cultura y de la pertenencia a la Conferencia de Países Latinoamericanos. ¿Cuál sería la actitud con los países africanos o asiáticos? Recordemos que la mayoría de la inmigración en España (sin contar a los europeos) proviene de Marruecos, Ecuador, Perú, Colombia, etc.

El gran obstáculo para el reconocimiento del sufragio es la exigencia de la reciprocidad. No soluciona el problema la Convención sobre la participación de extranjeros en la vida pública en el ámbito local del Consejo de Europa de 1992, ya examinado. Tampoco una ley española podría extender el sufragio a todos los inmigrantes residentes, ya que resultaría inconstitucional, porque la Constitución exige reciprocidad en todos los casos.

El profesor Sagarra y otros internacionalistas han subrayado que la reciprocidad no sólo es convencional sino que existe también cuando las leyes de dos países atribuyen el mismo derecho recíprocamente a los ciudadanos del otro. Y por ello ha sostenido la inconstitucionalidad del art. 176.1 de la LOREG (reforma 1991) porque limita la reciprocidad a los Tratados. Probablemente Sagarra tiene razón, pero su crítica no soluciona el problema, porque tampoco existe reciprocidad legal con los países de los que provienen la mayoría de los inmigrantes.

El problema debe plantearse con claridad. Si la democracia actual exige la participación de los inmigrantes con residencia estable en España y la Constitución contiene una condición de reciprocidad que prácticamente imposibilita el sufragio, la única salie-

da lógica es la reforma de la Constitución. Bastaría con suprimir el requisito de reciprocidad del art. 13.2 CE, dejando la decisión futura a los tratados y la ley (y ésta podría ser reformada en un sentido u otro).

Pero todos sabemos que en España existe excesivo respeto a la reforma de la Constitución, aunque tras 25 años de democracia ese temor carece de justificación. La experiencia de las democracias constitucionales es proceder a la reforma de la norma suprema cuando ésta deba adaptarse a las nuevas circunstancias. En este caso la situación es evidente: en 1978 no existía inmigración y hoy sí, por eso la Constitución introdujo en 1978 límites que en la actualidad resultan antidemocráticos.

Añadamos únicamente que la reforma del art. 13 CE debería seguir la vía del art. 167 de la propia Constitución, que resulta relativamente fácil, al menos en comparación con la otra vía de reforma. La iniciativa de la reforma puede surgir del Gobierno, de los Grupos parlamentarios del Congreso, del Senado y de los Parlamentos de las Comunidades autónomas, pero en cambio no puede ser de origen popular. Aunque seguramente, de momento, lo importante es iniciar esta reflexión.

En vez de seguir este camino, las leyes de extranjería tienden a disimular el problema. La LO 4/2000, tras repetir en el número 1 los términos del 13 de la Constitución, añade una alternativa curiosa:

*"Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, que no puedan participar en las elecciones locales, podrán elegir de forma democrática entre ellos a sus propios representantes, con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales que les conciernen, conforme se determina en la legislación de régimen local".*

La ley fue modificada tan rápidamente por la LO 8/2000 que la norma no se llegó a aplicar. De haberse hecho, se hubiera creado una vía paralela de representación de los residentes extracomunitarios, con ventajas e inconvenientes. La nueva ley ha sustituido esta alternativa por una simple participación en órganos consultivos que examina después. Por tanto, sigue pendiente la resolución del derecho al voto de los extranjeros residentes de larga duración, bien a través de la reforma de la Constitución (y la aprobación de la ley correspondiente) bien a través de un sistema de convenios internacionales con los Estados origen de la mayoría de la inmigración que cumplan la condición de la reciprocidad.

*El derecho de acceso a la función pública.* Como se ha mencionado al principio, la lectura conjunta de los artículos 13.2 y 23.2 de la Constitución conduce a pensar que el acceso a la función pública en condiciones de igualdad es un derecho reservado a los españoles. Pero, ¿afecta esta reserva a cualquier puesto dentro de la Administración pública? La pregunta toma cuerpo si se tiene en cuenta que la distinción entre funcionarios que desarrollan funciones de autoridad y funcionarios que no desarrollan funciones de autoridad es determinante en el ámbito europeo.

La libre circulación de trabajadores del artículo 48.4 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) excluye a los nacionales comunitarios de los empleos en la Administración pública. Según la interpretación del TJCE, por empleos públicos deben entenderse aquellos que *"comportan una participación, directa o indirecta, en el ejercicio de la potestad pública y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de intereses generales del Estado o de otras colectividades públicas. Tales empleos suponen, en efecto, de parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de solidaridad respecto del Estado así como la reciprocidad de derechos y deberes que son el fundamento del vínculo de nacionalidad"* (STJCE de 17 de diciembre de 1980, caso 149/79, FJ 10). Merece la pena puntualizar, por un lado, que parece que las condiciones de autoridad e interés general deben darse acumulativamente; por otro lado, de la interpretación del TJCE y de la acción de la Comisión Europea se desprende que los puestos que no reúnen estas condiciones son, entre otros, la educación en centros públicos o semipúblicos, los servicios operativos de la salud pública o la investigación civil en los

establecimientos públicos.

La adaptación del Derecho interno español a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia se realizó a través de la Ley 17/1993 sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea. En relación con esta norma estatal conviene precisar dos cuestiones. En primer lugar, que se trata de una norma especial que sólo excepciona parcialmente la normativa vigente sobre funcionarios civiles y la regulación general de la función pública, aplicable a todos los extranjeros no comunitarios y que sigue manteniendo la regla general de la nacionalidad española para el acceso a la función pública. En segundo lugar, la Ley de 1993 es de carácter básico precisando de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.18 CE), lo que haría oportuna la aproximación en todo el Estado de los criterios de calificación de los puestos reservados a los nacionales.

Pese a que la Ley de Extranjería de 1985 era anterior en el tiempo a la Ley de 1993, parecía encajar con su construcción jurídica y, por ende, con la jurisprudencia comunitaria relativa al artículo 48.4 TCE. El artículo 5.1 de la Ley de Extranjería de 1985 limitaba el acceso de los ciudadanos extranjeros al *"desempeño de cargos públicos o que impliquen ejercicio de autoridad"*. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, el artículo 23.2 CE distingue entre cargos y funciones públicas: los cargos públicos son cargos representativos en tanto que las funciones públicas son no representativas (STC 110/1991, de 20 de marzo, entre otras). Ello permite interpretar que la Ley de 1985, siguiendo esta sistemática, restringía el acceso a dicha función pública sólo *"cuando implique ejercicio de autoridad"*, haciendo posible eximir del requisito de la nacionalidad a los extranjeros no comunitarios en los términos que la Ley de 1993 establece para los comunitarios. Es decir, el ámbito de la restricción por razón de nacionalidad quedaría limitado a la denominada función pública superior.

Sin embargo, esta interpretación no ha tenido acople en la legislación vigente que regula el acceso a la función pública ni tampoco en la vigente Ley de Extranjería, que ha vuelto a limitar las previsiones de la versión original de la LO 4/2000 al establecer que los extranjeros con residencia sólo podrán acceder a la administración *"como personal laboral al servicio de las administraciones públicas"* (artículo 10.2).

Ante esta situación, hay autores que consideran que son diversos los obstáculos que impiden el acceso de los extranjeros a la función pública. En primer lugar, porque el concepto de función pública del artículo 23.2 abarca toda la función pública profesional (STC 436/1991, 28 febrero, entre otras) y hasta los sectores que se liberalizan del requisito de la nacionalidad en la Ley de 1993 siguen siendo función pública. Consideran que aceptar la interpretación del TJCE implicaría hacer desaparecer prácticamente de nuestro país la figura del funcionario y, lo que es peor, acabar con el derecho que asegura el acceso de los españoles a los puestos de funcionario en condiciones de igualdad cuando estos puestos no impliquen autoridad o defensa del interés general. En segundo lugar, estos autores defienden que no puede entenderse que los artículos 93 y 10.2 de la Constitución salven la contradicción de la Ley de 1993 con el artículo 13.2 CE, pues es inexacto hablar de primacía global del ordenamiento comunitario sobre el derecho interno y, en especial, sobre el texto constitucional. En tercer lugar y último, creen que la contradicción de la citada Ley de 1993 con la Constitución no puede salvarse a través de la equiparación, mediante ley ordinaria, de los no nacionales con los españoles, pues la Constitución *"reserva a los españoles la titularidad y el ejercicio de muy concretos derechos fundamentales, como los del artículo 23, que no pueden ser atribuidos, ni por ley ni por tratado, a quienes no tengan aquella condición"* (Declaración de 1 de julio de 1992).

Pese a estos argumentos, otros autores han defendido la posibilidad de acceso de los no españoles a los puestos de la función pública en los términos apuntados por el

TJCE, considerando que el artículo 23.2 CE protege exclusivamente el acceso de los españoles a la función pública en *"condiciones de igualdad"*, con lo que el acceso de extranjeros a la Administración es plenamente constitucional siendo una cuestión de legalidad las condiciones de acceso impuestas a los no nacionales. También se defiende la constitucionalidad de la Ley de 1993 por el principio de la *"cooperación"* entre el Derecho constitucional y el Derecho comunitario que debe conducir a que la normativa constitucional (artículos 13.2 y 23.2) se interprete de forma congruente con las disposiciones comunitarias relativas a la materia ya que, una vez hecha la cesión o transferencia de competencias derivadas de la Constitución en el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea, la interpretación de las normas comunitarias debe ejercerse por las instituciones de la Comunidad, por lo que la delimitación del alcance del artículo 48.4 TCE corresponde al Tribunal de Justicia. Siguiendo esta última tesis, se trataría de que el concepto de Administración empleado por el TJCE fuera el utilizado para interpretar el propio artículo 23.2 de la Constitución, tanto para los nacionales comunitarios como para los extranjeros de terceros países.

### Participación institucional

Las limitaciones de los extranjeros en sus derechos políticos, especialmente en su derecho de sufragio, han provocado la aparición de instrumentos alternativos o complementarios de participación. Uno de los más interesantes son los Consejos Consultivos municipales, que funcionan en algunos países europeos desde la década de los setenta aglutinando las reivindicaciones económicas y políticas de los extranjeros, habiendo sido los Consejos Consultivos belgas pioneros en la materia. Hoy día han proliferado también foros en los que participan tanto colectivos de inmigrantes como las Administraciones públicas, impulsados por recomendaciones del Parlamento Europeo. Con estos precedentes y bajo el estímulo del Convenio del Consejo de Europa de 1992 sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, ya examinado, en España se han puesto en marcha igualmente algunas iniciativas.

En el ámbito estatal, dentro del primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1994), se creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes mediante el Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, integrado por miembros de todas las Administraciones públicas, asociaciones de extranjeros y ONG, con funciones de intercambio de opiniones e información, de formulación de propuestas y de canalización de iniciativas de las organizaciones relacionadas con el fenómeno migratorio. La reforma introducida por Real Decreto 2816/1998, de 23 de diciembre, le añade autoridad al atribuir carácter preceptivo a su consulta cuando se trate de elaborar disposiciones normativas de la Administración General del Estado, planes y programas de ámbito estatal o carácter general y los anteproyectos de programas presupuestarios que afecten a la integración social de los inmigrantes.

Su existencia se recogió en la LO 4/2000 que lo definió como entidad de consulta, información y asesoramiento del Gobierno y, en su caso, de las administraciones autonómicas y locales. Ha sido desarrollado por el RD 367/2001, y su composición de 24 miembros se reparte entre representantes de las administraciones, de las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones de apoyo, sindicatos y empresarios. En su funcionamiento se distingue el pleno (dos reuniones anuales) de las Comisiones y en todo caso se le sigue encomendando la realización de propuestas, la recepción de información de las administraciones y la elaboración de un informe anual. Las memorias de los últimos años pueden verse en su página web.

De manera paralela diversas Comunidades Autónomas han creado instancias semejantes, con denominación parecida, como el Consejo Asesor de la Inmigración de la Generalidad de Cataluña (Decreto 125/2001), el Foro Regional para la Inmigración de

la Comunidad de Madrid (Decreto 64/1998, modificado por Decreto 43/2005) y otros. Casi todos se definen como órganos representativos y de participación de las asociaciones de inmigrantes, pero en realidad su verdadero carácter es el que corresponde a órganos consultivos y de asesoramiento, porque ésta es realmente la función que cumplen.

Naturalmente, la composición y el funcionamiento puede determinar el grado de participación de las asociaciones de inmigrantes (mucho más amplia en Madrid que en Cataluña) y sobre todo la sensibilidad de los gobernantes puede implicar un significado distinto para sus componentes, pero su posición desde el punto de vista democrático no es relevante.

En el ámbito local, las instancias paralelas –que existen en muchas grandes ciudades y aún otros municipios menores– con el nombre de Consejo Municipal de Inmigración y otros parecidos aparecen también como órgano consultivo y de participación sectorial, pero pueden llegar a tener mayor interés, por la superior proximidad entre los afectados y el Ayuntamiento. A menudo los Consejos Municipales están integrados por miembros del Consistorio junto con representantes de colectivos de inmigrantes y de entidades representativas de la ciudad. Sus funciones son: velar por el fomento del asociacionismo y porque exista presencia de los colectivos de inmigrantes en el Consejo; cooperar con el Ayuntamiento para desarrollar, seguir y evaluar la política municipal en relación con los asuntos de interés para el bienestar y la calidad de vida de este sector de la población; requerir información en aquellos asuntos que los órganos municipales debatan, aprueben y sean de interés para el sector; y estudiar y emitir informes sobre temas de interés para las personas inmigradas.

En definitiva, estos distintos foros intentan facilitar la participación de los inmigrantes en los procesos decisionales que les afectan, lo cual es, sin duda, positivo por razones tanto democráticas como de eficacia de las instituciones autonómicas y locales, pero dejan sin resolver la exigencia democrática de participación de los propios inmigrantes.

### **El impulso del asociacionismo y de las formas de participación en los Ayuntamientos.**

El *asociacionismo* es, sin duda, una de las principales vías de participación política de los inmigrantes. Al margen de la perspectiva jurídica (derecho de asociación, ya examinado), la formación de todo tipo de asociaciones es muy importante para los colectivos de inmigrantes. No puede desconocerse que el inmigrante se encuentra en una posición de debilidad en su nueva sociedad y la asociación le puede reforzar. Existe una clara inferioridad numérica, social y psicológica (es una minoría); una debilidad en términos políticos (carece del derecho al voto); una subordinación económica (trabaja en puestos poco cualificados); una endebles mediática y cultural, por la débil posición de sus preocupaciones. El asociacionismo no permite superar todas estas debilidades, pero facilita la lucha contra algunas de ellas haciendo ganar espacio a la igualdad y a la cohesión sociales y, por ende, mejorando el equilibrio personal del individuo.

Sin pretensión de realizar clasificaciones, hay que tener en cuenta los varios tipos de asociaciones dedicadas al colectivo de personas procedentes de terceros países, distinguiendo al menos entre las asociaciones de inmigrantes y las asociaciones mixtas (integradas por inmigrantes y autóctonos). Un elemento común es la voluntad de resolver los problemas de los inmigrantes, tramitando documentos o atendiendo a su formación. Este objetivo conduce a las asociaciones a emprender un trabajo exterior de denuncia y reivindicación, con la doble finalidad de cohesionar al grupo local y de ayudar a la socialización de los recién llegados, siempre con el deseo de convertirse en un punto de referencia para los inmigrantes. Aun existiendo similitudes en los ámbitos de trabajo de las asociaciones de inmigrantes, tiende a producirse una cierta especialización. Las asociaciones de inmigrantes suelen realizar una labor en el interior del colec-

tivo, de afirmación y mantenimiento de la identidad; las asociaciones mixtas se aplican más al fomento del diálogo entre colectivos, de denuncia y reivindicación; finalmente, las ONG's son más prestadoras de servicios, tramitando documentación y ayudas, aunque esta misma función también la desarrollan las asociaciones más potentes.

Por supuesto, existen también otras vías de participación social de los inmigrantes en la sociedad civil, aunque se trata de instrumentos incipientes y difíciles de evaluar. Se trata, por ejemplo, de fiestas para celebrar fechas señaladas en las culturas de origen o para dar a conocer distintas realidades culturales o las denominadas fiestas de la diversidad, donde se ofrecen todo tipo de actividades que van de degustaciones gastronómicas a debates sobre la situación de los inmigrantes o de los países de los que proceden. Su misma existencia puede implicar una cierta forma de encuadramiento, aunque sea de perfil bajo. También fomentan la participación ciertos espacios en programas de radio donde se procura igualmente la difusión de la cultura de origen. Entre todas éstas formas difusas, la más importante es seguramente la función de reunión-asociación que suele proporcionar la asistencia a la mezquita o al oratorio, aunque resulte una derivación del objetivo expreso distinto, la práctica religiosa.

*La participación en las instancias municipales.* El texto del art. 6.2 de la Ley de Extranjería vigente (reformado por LO 8/2000) que sustituyó a la vía electoral paralela, antes citada, dice en la actualidad 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 dispongan los reglamentos de aplicación”.*

Por tanto la ley prevé sólo una participación de carácter consultivo, con remisión a la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL). La primera referencia a tener en cuenta es el art. 18 LBRL, que enumera los derechos y deberes de los vecinos: participar en la gestión municipal, utilizar los servicios municipales, ser informado en relación a los expedientes municipales, etc. La ley utiliza la expresión *“pudiendo ser oídos”*, que resulta muy abierta, de manera que la audiencia aparece como primer instrumento. En concreto, el art. 49 LBRL incluye la fase de información pública y audiencia de los interesados en los procedimientos de aprobación de ordenanzas y reglamentos municipales, que indirectamente puede resultar interesante en las ordenanzas dirigidas a la regulación del tema de la inmigración.

El art. 69 LBRL permite que las Corporaciones locales, mediante su potestad de autoorganización, establezcan *“las formas, medios y procedimientos”* de participación que consideren idóneos. Su único límite se encuentra en la prohibición de disminuir las facultades decisorias de los órganos representativos. Los puntos anteriores se encuentran desarrollados generalmente en la Ley de Municipios de cada Comunidad Autónoma, además de su concreción en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (RD 2568/1986). En general tienden a plantearse dos vías de participación.

*Las entidades de participación ciudadana* (art. 72 LBRL) son asociaciones para la defensa de intereses generales o sectoriales, constituidas libremente por los interesados, españoles o extranjeros residentes. Deben ser impulsadas por los Ayuntamientos, y las leyes autonómicas pueden impulsar que reciban información directa sobre asuntos de su interés, que realicen propuestas de actuación municipal, que formen parte de órganos de participación y que puedan intervenir en las sesiones del pleno o de las Comisiones.

A menudo los Ayuntamientos ayudan financieramente a las asociaciones. Los mayores inconvenientes provienen, en la práctica, de la escasa participación de inmigrantes, dificultada por largas jornadas de trabajo, las limitaciones lingüísticas, los problemas más elementales, etc.

Los *Consejos, Foros y otros órganos de participación municipal* pueden ser creados por los propios Ayuntamientos o pueden estar previstos por la leyes municipales de las Comunidades Autónomas como órganos sectoriales de participación, con el objeto de integrar a los ciudadanos y sus asociaciones en los asuntos municipales. Los Ayuntamientos deciden su composición y, por tanto, pueden alcanzar una fuerte representatividad. Además, pueden atribuirles un papel relevante en el proceso de adopción de decisiones (elaboración de informes, consultas...), de manera que impulsen una participación efectiva de los interesados en las decisiones. Normalmente estos órganos están integrados por representantes de las entidades afectadas, pero el Ayuntamiento podría introducir fórmulas adicionales de representación.

Como conclusión, de todas maneras, es preciso señalar que estos medios no pueden sustituir la falta del sufragio. La ausencia del derecho de voto refleja la subordinación del sector inmigrante de la sociedad y, por eso mismo, genera conciencia de marginación. Significa además un importante déficit democrático, porque una parte de la sociedad carece de representación para intervenir en su gobierno y, en general, no participa ni en la aprobación de las leyes ni en la fijación de los impuestos, aunque queda sometida a ambos.

Pero aún es peor la dinámica política que genera, porque cuando se produce un conflicto local (por ejemplo, en torno a la construcción de una mezquita o en alguna condición de una escuela), la solución pasa en gran parte por el hecho de que los partidarios de una posición no tienen sufragio y en cambio los contrarios sí, de forma que –en igualdad de condiciones– los políticos tienden a inclinarse a favor de los últimos. La generalización de estas alternativas conduce a que, sabiendo que las propuestas de los sectores inmigrantes perderán, se procura que no se planteen, de manera que se dificulta la integración social. ■



## GUÍA DE LECTURA

### “La participación política de los inmigrantes”. Eliseo Aja y Laura Díez

**Resumen:** El artículo de Eliseo Aja y Laura Díez analiza las posibilidades de participación política de los inmigrantes en el contexto democrático. Desde una perspectiva jurídica abordan esta participación en otros países europeos y los artículos de la Constitución española relacionados con los derechos políticos de los inmigrantes, realizando un análisis más exhaustivo respecto al derecho al voto. También se ocupa de los derechos de reunión, asociación y creación de partidos políticos, de sindicación y huelga, de petición y de acceso a la función pública. Finaliza refiriéndose a diferentes opciones de participación institucional: Foros consultivos de carácter estatal, autonómico y local, el asociacionismo y otras experiencias participativas.

**Palabras clave:** Participación política, derechos políticos, derecho de voto de los inmigrantes.

#### Ideas principales:

- La negación del derecho al voto a los inmigrantes extranjeros limita sus derechos políticos y su participación en una sociedad democrática.
- Como consecuencia de la imposibilidad de participación política y representación pública obtienen una atención marginal de los gobernantes.
- Se destaca la igualdad en la participación política como factor clave para desarrollar una verdadera integración.
- La carencia de derecho al voto intenta paliarse con distintas modalidades de participación ciudadana, fundamentalmente de ámbito municipal.

#### Glosario de Conceptos:

**Participación política:** siguiendo el Diccionario de Sociología (Giner, S., Lamo de Espinosa, E., y Torres. C. Eds., Madrid, 1998, pág. 559), dicha participación define el grado en el que los ciudadanos ejercen los derechos políticos que les otorga la Constitución, se refiere al número de los que votan y a la afiliación a partidos políticos, a la asistencia a actos políticos, a la pertenencia a movimientos y asociaciones, etc.

**Derechos:** el estatus que las normas otorgan a los individuos como algo beneficioso para los mismos, a través de técnicas normativas que imponen deberes y obligaciones o establecen inmunidades para protegerlos. *Ibidem* (págs. 187-188)

**Derechos humanos:** derechos que tienen los seres humanos por el hecho de serlo relativos a la vida, la integridad física, libertades públicas, derecho de participación política, económicos, sociales y culturales. *Ibidem* (pág. 188)

**Tratado de Maastricht:** Tratado de la Unión Europea firmado en 1992, con implicaciones clave para la unidad política donde se establece el reconocimiento de una ciudadanía europea.

**Algunas preguntas para la reflexión:**

- ¿Cómo afectaría a la política nacional el voto de los inmigrantes?
- ¿Qué repercusión tiene para los inmigrantes, y el resto de la población, el hecho de que no puedan participar políticamente a través del voto?
- ¿Qué papel pueden desempeñar las distintas modalidades de participación ciudadana que se ofrecen a la población inmigrante como alternativas a su presencia en el marco político?

# Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural<sup>1</sup>

Jesús M. Migallón Sanz

Responsable del Área de Coordinación  
del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia  
Intercultural de la Ciudad de Madrid

*"La participación puede referirse a muchas cosas diferentes, no todas ellas pertinentes y deseables en un contexto específico. Los partidarios excesivamente entusiastas y poco críticos de la participación han contribuido para impedir tanto como sus adversarios que se conozca"*

N. Uphoff <sup>2</sup>

## Notas Preliminares

En la introducción a una de las contribuciones clásicas al análisis y comprensión de las relaciones raciales, P.L. Van den Berghe revela que la "única excusa legítima de un libro breve acerca de un tema vasto, sobre el cual ya existe una voluminosa literatura, es la convicción de que se puede aportar o al menos sugerir un nuevo enfoque del tema." (Van den Berghe, 1971).

De manera similar al análisis de las relaciones raciales, son múltiples las contribuciones en los últimos años en el ámbito teórico y práctico acerca de la participación social en general, y de la participación en contextos de diversidad y heterogeneidad cultural, en particular. De hecho, el concepto de participación junto con otros muchos (como el de convivencia, tolerancia, solidaridad, etc) se han convertido frecuentemente en objetivos y fines de políticas públicas y de las actuaciones de las organizaciones sociales.

Esta "adopción" de la participación social y ciudadana como fin no se ha producido siempre desde una percepción clara de desde dónde partimos y hacia dónde queremos ir; en definitiva, no siempre se ha desarrollado desde una visión crítica de la participación que, en sí misma, de acuerdo con la cita de Uphoff, no tiene por qué ser siempre pertinente y deseable.

Esta contribución a una temática tan amplia no pretende ofrecer una visión innovadora acerca de la participación. Sólo aspira a ofrecer una reflexión crítica de los fundamentos teóricos y prácticos que componen la participación, entendida ésta no como fin en sí misma sino como un medio, un instrumento para la construcción de ciudadanía y de una sociedad plural social y culturalmente.

<sup>1</sup> Muchas de las opiniones y orientaciones para este artículo han surgido de la reflexión y debate con el equipo del Observatorio: Ángeles Carnacea, Francisco González y Luis Manzano han contribuido tanto como yo a este artículo; también quiero agradecer las sugerencias de Nuria Lores y Paloma Gómez y a Cristina Moreno de Acevedo sus fundamentales consejos y apoyos.

<sup>2</sup> N. Uphoff, "Adaptar los proyectos a la gente", en M. Cernea, *Primero la gente*, página, 561, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

## 1. Introducción<sup>3</sup>

Me gustaría recordar, para comenzar, una cita de E. Morin: *"a fenómenos simples les corresponde una teoría simple. No obstante, se puede aplicar una teoría simple a fenómenos complicados, ambiguos, inciertos"* (Morin, 1984). Nos ha tocado vivir en un momento histórico de grandes transformaciones, innovaciones y cambios sociales que se desarrollan a enormes velocidades. Esta rapidez en los cambios frecuentemente produce contradicciones, incertidumbre y paradojas sociales.

España es un buen ejemplo de estas transformaciones: en un plazo de apenas 25 años, la sociedad española ha experimentado un gran cambio social en distintos ámbitos: en la estructura y composición de la familia, en la organización territorial del Estado, en la aceptación y consolidación de derechos como el divorcio, el aborto o muy recientemente en los matrimonios entre parejas homosexuales, y un largo etcétera. Por supuesto, todos estos cambios no se han producido en ausencia de conflicto social, que ha sido regulado a través de distintos medios.

Todas estas transformaciones y cambios sociales podemos definirlos como hechos sociales complejos, recogiendo por una parte la definición de hechos sociales totales de E. Durkheim y añadiéndoles la complejidad organizativa que caracteriza a los fenómenos sociales en la actualidad; complejidad organizativa que remite a una creciente diferenciación y heterogeneidad social.

¿Cómo emprender la comprensión de fenómenos sociales complejos? Jesús Ibáñez afirmaba que *"cuando algo es necesario e imposible, hay que cambiar las reglas del juego: no simplificándolas, sino complicándolas y añadiendo nuevas dimensiones"* (Ibáñez, 1991). Por estos motivos, es esencial aportar nuevos modelos de comprensión y explicación de la realidad, nuevos aportes teóricos que nos permitan aprehender y comprender la complejidad de los procesos sociales, económicos, políticos, etc.

Sin ninguna duda, una de las grandes transformaciones sociales actuales y uno de los hechos sociales complejos más relevantes, son los movimientos migratorios internacionales. *"Las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez a más grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, algo que a menudo se denomina el reto del multiculturalismo"* (Kimlycka, 1996). Siguiendo la reflexión de Kimlycka (y de muchos otros como Tylor, Walzer, Hammar, Sommers, Touraine, Sartori, etc), una de las transformaciones esenciales que producen los movimientos migratorios está relacionada con las formas mediante las cuales las minorías se incorporan a las sociedades políticas; formas que afectan a la naturaleza de los grupos minoritarios y al tipo de relaciones que quieren mantener con la sociedad política de la que forman parte.

En este sentido, debemos preguntarnos por el modelo de gestión de la diversidad que se está estableciendo en España, por las relaciones entre las minorías migrantes y la sociedad política española, por las relaciones entre las minorías migrantes y al interior de cada una de ellas, por la naturaleza de las minorías migrantes en España, etc. Y particularmente, en esta reflexión, nos interesan las características, tipologías, etc. de los mecanismos de participación social y ciudadana de las minorías migrantes en España.

El Informe de Desarrollo Humano de 2004 publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene como título *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. En él se aborda el análisis de la diversidad cultural como uno de los

<sup>3</sup> La introducción es una actualización de la ponencia titulada *Breves apuntes para un análisis del movimiento asociativo en inmigración en España* que presenté al IV Congreso de Inmigración en España desarrollado en Gerona en noviembre de 2004.

principales desafíos de nuestro tiempo y se basa en el reconocimiento de los derechos culturales como uno de los cimientos del desarrollo humano. En este sentido, define como una de las formas de exclusión más relevantes la exclusión de la participación.

La exclusión de la participación no pertenece a países o a realidades no democráticas, como nos recuerda el Informe. Sin duda, en España y en países de nuestro entorno las desigualdades en materia de participación y de expresión cultural son uno de los aspectos clave en las reivindicaciones de las minorías culturales.

Consecuentemente, uno de los retos de las democracias liberales occidentales es cómo crear mecanismos de participación social y política en contextos de heterogeneidad, diversidad y desigualdad. ¿Cuáles son los mecanismos sociales e institucionales de los que nos vamos a dotar para favorecer la participación y la expresión de las minorías culturales, desde el respeto y comprensión de las identidades múltiples y complementarias que generan los procesos migratorios? En definitiva, ¿cuáles van a ser los ejes (los principios) de actuación sobre los que edificar una sociedad diversa?

En este sentido, y siguiendo de nuevo a W. Kimlycka, es conveniente recordar que existen, al menos, dos modelos amplios de diversidad: el modelo de las *"minorías nacionales"* y el modelo que surge de la *"inmigración individual y familiar"*. Para cada uno de los modelos habrá que definir estrategias y ejes de participación y expresión diferentes. Evidentemente, en el marco en el que nos encontramos, a nosotros nos interesa especialmente el modelo de diversidad surgido de las migraciones individuales y familiares.

Esta diferenciación es muy pertinente. En España encontramos manifestaciones de ambos modelos de diversidad cultural. La primera tipología ha dado como resultado un modelo de organización territorial del Estado como son las Comunidades Autónomas y a un proceso largo y complejo de transferencias de competencias que han concluido en distintos niveles de auto – gobierno. Es decir, se ha definido con bastante claridad un modelo de Estado que ha intentado dar cabida, con bastante éxito, a las identidades históricas (no exento, como en este momento, de críticas, reclamaciones, peticiones o exigencias más o menos explícitas de mayor auto – gobierno etc.).

Sin embargo, en lo referente al segundo modelo de diversidad no podemos ser tan optimistas; más bien, todo lo contrario. No se ha definido ningún modelo de convivencia y las sucesivas legislaciones se han centrado, sobre todo, en el control de los flujos migratorios y no tanto en la creación de las condiciones que promovieran una sociedad diversa desde la integración, participación, incorporación, acomodación, etc. de las minorías emigradas.

La comparación anterior me parece pertinente porque la cuestión principal que nos plantea el primer modelo de diversidad es, si queremos, sabemos plantear respuestas políticas a los retos planteados. El asunto es saber si hay voluntad política para afrontarlos.

Frecuentemente vinculamos exclusivamente la voluntad política a la emanada de los distintos gobiernos (central, autonómico y local) para legislar o promover políticas incluyentes. En pocas oportunidades nos preguntamos o analizamos las actuaciones, propuestas, aportaciones de la sociedad civil a estas materias. En este sentido, me remito a las palabras de Carlos Giménez: *"Para afrontar con éxito el difícil reto de conformar las políticas públicas y los programas de gobierno con enfoque intercultural se precisan, al menos, dos hechos (...). Primero, asumir con la mayor claridad posible la necesidad de incorporar la perspectiva de la interculturalidad a las políticas públicas; y segundo, llegar a un aceptable nivel de acuerdo acerca de las características, implicaciones y/o requisitos básicos de toda política pública con orientación intercultural"* (Giménez, 2000).

Se hace evidente, por tanto, la necesidad de un nivel de consenso básico entre los agentes y actores sociales e institucionales implicados en el desarrollo de políticas públicas interculturales, para lo que es fundamental el diálogo y la participación social. En este sentido, parto de *"una concepción participativa de las políticas públicas"*, centrándonos en la perspectiva de la *socialización de la gestión pública*. Nuestro énfasis está puesto en los planteamientos de nueva institucionalidad y en los enfoques acerca del entramado y comunidad de actores. Ligamos la hechura de las políticas a un proceso de apertura a los ciudadanos, concibiendo la misma política pública como *"creación de tejido social, de ciudadanía"* (Giménez, 2000).

Desde esta perspectiva, incorporar los planteamientos interculturales a las políticas públicas supone fomentar que la sociedad civil se involucre activamente en las distintas fases del ciclo de la política. Es el requisito de la participación activa que puede desarrollarse a través de distintos mecanismos, principios y vías que abordaremos posteriormente.

Para emprender el análisis de una concepción participativa de las políticas públicas, debemos detenernos brevemente a considerar dos cuestiones fundamentales, que se diferencian exclusivamente de manera analítica:

a) La primera, profundizar en la naturaleza de la participación; es decir, si nos planteamos una concepción participativa, ¿desde qué idea, qué definición de participación partimos?

b) En segundo lugar, ¿cuáles son los principios constituyentes y orientadores de este modelo de participación?, ¿cuáles son los componentes necesarios para una definición de políticas públicas participativas?

A este respecto, me parecen especialmente interesantes las contribuciones elaboradas desde la economía, la sociología y la antropología del desarrollo, particularmente desde la concepción del desarrollo a escala humana (Manfred Max – Neef, Norman Uphoff, etc.) y la aportación teórica y práctica de Amartya Sen a la definición del desarrollo como una expansión de las libertades humanas, desde una concepción de la participación como incremento de las capacidades y del desarrollo de las sociedades de acogida o de recepción de las migraciones internacionales.

## 2. La naturaleza de la participación

### 2.1. ¿Quién define la participación?

¿Qué es participar? ¿Qué entendemos desde aquí por participación? Pero, quizás, la cuestión fundamental es: ¿quién define qué es participación? Iniciemos nuestro recorrido desde la reflexión de Jesús Ibáñez: conceptualizar *"es un modo de definir el espacio y el tiempo para capturar mediante simulación imaginaria y / o simbólica objetos ausentes por lejanos"* (Ibáñez, 1991).

Pero, además de establecer unos límites para el terreno de juego, es imprescindible preguntarnos por la posición del *"definidor"*, del observador que define y conceptualiza; ya no sólo porque se parta de la imposibilidad de una ciencia objetiva -*"excepto el más ingenuo de los científicos sociales, nadie podría poner en duda el hecho que la investigación científica posee su propio ethos o juego de valores que, según puede suponerse, afectan a la indagación y normas del raciocinio ilustrado"* (Van den Berghe, 1971)- sino porque la perspectiva o posición de quien define modifica el hecho observado. Es el principio de la *"reflexividad"*<sup>4</sup> y de la *"auto-referencialidad"*<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> No es el espacio adecuado para profundizar en el concepto de reflexividad. Quien lo desee, pueden recurrir a U. Beck y A. Giddens en algunas de sus publicaciones más recientes.

<sup>5</sup> Para esta cuestión es preciso recurrir a la obra de N. Luhmann.

Es difícil sintetizar la multitud de implicaciones que esta perspectiva teórica tiene para la metodología científica. Enrique Luque, entre otras, cita *"el perspectivismo, el relativismo, y el cuestionamiento de la aguda diferenciación entre sujeto y objeto del conocimiento que ha caracterizado tanto a una tradición filosófica occidental como a las premisas de la física clásica"* (Luque, 1990).

Esta cuestión es particularmente relevante (si se nos permite dar un pequeño salto de las cuestiones epistemológicas a la praxis) cuando uno de los componentes de las sociedades actuales, en referencia al fenómeno migratorio, es la desigualdad, la exclusión y la consideración de las personas migrantes como objetos (bien de nuestra investigación o de nuestra intervención desde distintos programas o proyectos sociales) y no como sujetos activos.

Volveré sobre ello en el siguiente punto al abordar los principios de la participación, pero, en este momento, esta reflexión me parece pertinente porque habitualmente definimos, metodológicamente hablando, desde una perspectiva etnocéntrica, es decir, desde un enfoque específico e intracultural (no sólo con la participación, que es sólo la excusa que nos reúne en torno a este artículo; otro tanto podríamos plantearnos con conceptos como integración, interculturalidad, pluralismo, diversidad, etc.).

Consecuentemente, considero que la actual concepción acerca de qué es participación es limitada mientras no incorporemos las perspectivas de los sujetos exteriores, de las personas emigradas y contrastemos con ellos sus enfoques, perspectivas y posiciones sobre la participación en las sociedades democráticas liberales. En todo caso, continuando con Jesús Ibáñez, podemos animarnos si consideramos que *"cuando nos enfrentamos a un sistema desconocido (y todos los sistemas, aún aquellos de que formamos parte, nos son al menos parcialmente desconocidos) no tenemos más remedio que iniciar el conocimiento (...) y someter perpetuamente a crítica los supuestos descubrimientos"* (Ibáñez, 1991).

### 2.2 Una aportación, preliminar, al concepto de participación

Siendo consciente de las limitaciones, de los requisitos y del camino que queda aún por recorrer para una adecuada conceptualización de la participación, podemos ir avanzando algunas características metodológicas que componen nuestro modelo de participación para poderlo someter a la crítica como método de profundización en el conocimiento de la concepción participativa de las políticas públicas.

De esta manera, propongo continuar nuestro recorrido con la definición elaborada por Carlos Giménez, quien define la participación como *"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 uno con los otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, copartícipe, cooperante, coautor, corresponsable"* (Giménez, 2002).

Algunas reflexiones acerca de esta primera aportación:

a) En primer lugar, llamar la atención sobre la dimensión relacional de la participación. Carlos Giménez se refiere permanentemente a ser parte de, a ser tomado en cuenta por, a enlazarse con otros. Implica, por tanto, interacción y toda interacción se desarrolla en un contexto social determinado.

En este sentido, la tipología de situaciones sociales desarrolladas por Carlos Giménez<sup>6</sup> en el primer número de Puntos de Vista (Observatorio de las Migraciones y

<sup>6</sup> Carlos Giménez diferencia tres tipos ideales de situaciones sociales: la convivencia, la coexistencia y la hostilidad. Para cada uno de ellos propone una dimensión estructural y otra procesual (aspectos estáticos y dinámicos).

de la Convivencia Intercultural, 2005), me parecen especialmente relevantes: el modelo o espacio para la participación estará vinculado con las relaciones sociales preeminentes en cada tipología y, por tanto, otro de los puntos de partida es el conocimiento de qué tipo de relaciones sociales para qué modelo de participación.

b) En segundo lugar, una pequeña aclaración. Participar no es sólo estar presente, implica condiciones y requerimientos. El más relevante de todos ellos, es el de la igualdad: de trato y de oportunidades. Por supuesto, este requisito está vinculado con lo dicho en el punto anterior, es decir, con el contexto social y las relaciones establecidas en un momento determinado. Sin embargo, no podemos dejar de preguntarnos cómo es posible fomentar la participación, la implicación y el compromiso ciudadano, en condiciones de desigualdad.

En este sentido, podemos recordar con palabras de Miguel Angel Presno *"una paradoja que nos parece cada vez más insostenible: por mandato constitucional un español que resida fuera de España desde hace treinta años puede votar en cualquier proceso electoral que se desarrolle aquí, mientras que un extranjero con residencia en nuestro país desde hace treinta años, como mucho podrá participar en las elecciones municipales"* (Presno, 2004). Esta paradoja se convierte en aún más inexplicable después de las elecciones gallegas del 2005, cuyo resultado ha sido decidido por descendientes de los emigrados gallegos que mantienen la nacionalidad y que, en muchas ocasiones, ni siquiera han podido conocer sus localidades de origen. Como afirma Javier De Lucas, *"continuamos con las puertas abiertas para nosotros y cerradas para ellos"* (De Lucas, 1996).

En cualquier caso, esta paradoja continuará escenificándose mientras se mantenga el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía que limita y restringe (a través de la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España) la presencia de la población emigrada en organizaciones sociales así como impide otros derechos cívicos, no sólo el de voto, también el de huelga, por ejemplo.

El carácter relacional y la igualdad, como requisito, se convierten en dos de los componentes más relevantes de la naturaleza del modelo de participación expuesto. Sin embargo, no son los únicos. Junto a ambos, en el siguiente apartado añadimos tres principios a los que debe contribuir el modelo teórico en su tránsito hacia un ideal normativo.

### 3. Los principios de la participación

En este pequeño apartado se introducen brevemente algunos de los principios que debe incorporar una concepción participativa de las políticas públicas en contextos de diversidad cultural. Es aquí donde más relevantes pueden resultar las aportaciones de la economía y de la antropología del desarrollo, pues el enfoque participativo en las políticas y programas de desarrollo es motivo de reflexión y debate desde hace varias décadas. De esta manera, recojo algunas de las reflexiones y aportaciones que me parecen más sugerentes y que creo que pueden apoyar en el planteamiento de un modelo participativo de políticas públicas en contextos de multiculturalidad (lo que, desde luego, no está tan lejos de la realidad de las actuaciones de desarrollo).

Estas aportaciones están recogidas a modo de principios orientadores, de bases que debe incorporar un modelo participativo y, por tanto, de planteamientos éticos de actuación.

#### 3.1 Protagonismo real de las personas.

Este primer principio orientador forma parte de la perspectiva teórica del Desarrollo a Escala Humana, formulado por Manfred Max-Neef y su equipo. Este modelo de de-

sarrollo se asienta en *"la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal y lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado"* (Max-Neef, 1993).

La articulación orgánica, entendida como construcción de una relación coherente, y la satisfacción de las necesidades humanas son los pilares fundamentales de esta perspectiva teórica. No obstante, la base para ambos *"se construye a través del protagonismo real de las personas"* (Max-Neef, 1993).

Este principio, expresado en otras aportaciones de la sociología y antropología del desarrollo como *Primero la gente*, es un requisito para la realización de políticas y programas de desarrollo que incorporaran la visión de los destinatarios y se superara de esta manera la mera percepción de estos como beneficiarios y receptores de las actuaciones de desarrollo y no como protagonistas de estos procesos.

Son numerosas ya las contribuciones desde el desarrollo a este cambio de perspectiva. Podemos destacar la de N. Uphoff, cuya reflexión nos advierte acerca de las dificultades de la tendencia a considerar a las personas exclusivamente como receptores y destinatarios de las ayudas y a los técnicos, burócratas y planificadores como los portadores de la *"solución"*.

Ya citábamos en el apartado 2.1. algunas de las implicaciones de este cambio de paradigma. La transformación de la persona-objeto en persona-sujeto implica unas notables connotaciones teórico-metodológicas en las que no vamos a profundizar aquí. U. Beck, A. Giddens, N. Luhmann, J. Ibáñez, Prigogine y Stengers, Maturana y Varela, Balandier, etc. han escrito notables contribuciones a la cuestión.

En la aplicación al conocimiento y al análisis de las políticas públicas y de los programas y actuaciones del denominado Tercer Sector en las sociedades de recepción y acogida de migraciones internacionales, no cabe duda de que este cambio de perspectiva también debería implicar importantes consecuencias.

Dar la primacía a las personas, reconocer el protagonismo de la gente, implica superar la visión y percepción de las personas migrantes como *objetos* y considerarlos como *sujetos activos*, lo que exige reconocimiento, la legitimación y la superación de la visión y de las actitudes asistencialistas.

Y esta perspectiva tiene importantísimas repercusiones sobre:

a) *el diseño y ejecución de políticas públicas participativas en contextos de diversidad*. Debemos reconocer que esta es la historia de una ausencia. Las políticas españolas están dirigidas por una percepción de las migraciones transitoria y vinculada al mercado laboral. Poco a poco se han ido desarrollando desde municipios y desde Comunidades Autónomas distintos programas de integración. ¿Hasta qué punto se ha considerado a las personas migrantes como protagonistas en estos programas y planes?, ¿desde qué perspectiva se han diseñado la mayoría de ellos?

b) *los programas y proyectos de intervención de las organizaciones sociales*. Esta perspectiva implica preguntarnos sobre el grado de presencia, implicación y compromiso de personas de origen extranjero en las organizaciones sociales que elaboran programas de intervención social hacia las personas migrantes. No cabe duda, que esta es una de las asignaturas pendientes en el llamado Tercer Sector.

Una de las implicaciones más relevantes está vinculada con la capacidad del Estado y de la sociedad civil<sup>7</sup> para construir mecanismos institucionales capaces de conciliar

<sup>7</sup> Responsabilidad compartida, pues como decíamos antes uno de los requisitos de la naturaleza de la participación es el compromiso entre las partes implicadas.

esta perspectiva del protagonismo de las personas con la diversidad y la heterogeneidad desde el respeto, la igualdad y el reconocimiento mutuo. Se trata de capacidad de encontrar mecanismos institucionales que permitan a las personas migrantes expresar su voz.

¿Cuáles son o cuáles pueden ser estos mecanismos institucionales? ¿Qué instrumentos se están desarrollando y cuál es su funcionamiento y la valoración de estos? Al intentar responder a estos interrogantes está dedicado el último apartado del presente artículo que analiza con cierto detenimiento los instrumentos desarrollados en otras ciudades de nuestro entorno, con la esperanza de que su experiencia pueda contribuir a una definición de qué mecanismos y qué instrumentos institucionales, desde el protagonismo de las personas podemos construir en nuestros territorios.

En todo caso, los distintos dispositivos e instrumentos considerados además de otorgar la primacía a las personas deben estar vinculados con el segundo pilar de las políticas públicas participativas, que no es otro que el incremento de las capacidades y libertades humanas.

### 3.2 Participación como incremento de las capacidades humanas

La contribución a la interpretación de la participación como incremento de las capacidades humanas es sólo una de las múltiples y fundamentales aportaciones del profesor Amartya Sen al análisis y conocimiento del desarrollo. En este pequeño apartado intentaré sistematizar muy someramente algunas de sus reflexiones, de enorme relevancia en nuestro recorrido sobre los principios de la participación.

Uno de los elementos clave en el análisis de A. Sen son los códigos morales *"como parte integral del funcionamiento económico y como pertenecientes de una manera destacada a los recursos sociales de una comunidad. La economía moderna ha tendido a abandonar totalmente estos aspectos de los sistemas económicos. Hay buenas razones para intentar cambiar este abandono."* (Sen, 1999).

De esta forma, *"la cultura puede contribuir a nuestra comprensión de los patrones de conducta, el capital social y el éxito económico (...) la cultura no es algo que esté ahí fuera como las Pirámides, sino que es un proceso dinámico y constructivo con actividades de emulación e imitación. Es importante estudiar cómo se forman y se transforman los valores, cómo cambian e interactúan con otros valores y culturas"* (Sen, 1999).

Por tanto, para Amartya Sen el análisis de la cultura y de los valores son elementos esenciales para profundizar en el conocimiento del desarrollo. Son los pilares en su interpretación del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades que disfrutan las personas, libertad entendida fundamentalmente como *"capacidad humana para llevar el tipo de vida que las personas consideran valiosa y para incrementar las posibilidades reales de tipos de vida"* (Sen, 1999).

Desde este punto de vista, Sen contrapone la perspectiva de las capacidades humanas a la del capital humano. *"La perspectiva del capital humano se suele definir en términos de valor indirecto: las cualidades humanas que se pueden emplear como 'capital' en la producción, tal y como se emplea el capital físico. En este sentido, la concepción de capital humano, más restringida, cabe dentro de la perspectiva más amplia de capacidad humana que puede incluir las consecuencias directas e indirectas de las habilidades humanas"* (Sen, 2000).

Un ejemplo nos puede ser útil para comprender mejor las relaciones entre ambas perspectivas. Si la educación hace que una persona sea más eficiente en la producción de bienes, está claro que hay una mejora en el capital humano; mejora que puede agregar producción a la economía y aumentar el ingreso de la persona que ha sido educada. Pero, con el mismo nivel de ingreso, esa persona puede beneficiarse por la educa-

ción de la posibilidad de leer, de argumentar, de comunicarse, de elegir con mayor información, etc. De esta forma, los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes.

Podemos concluir que la perspectiva de capital humano es más limitada ya que concibe las cualidades humanas en su relación con la producción de bienes y el crecimiento económico, mientras que la perspectiva de las capacidades humanas pone el énfasis en la expansión de la libertad del tipo de vida que la persona considera como válido. En conclusión, el proceso de desarrollo no puede interpretarse exclusivamente como un incremento del crecimiento económico sino como expansión de las capacidades humanas para llevar una vida más libre y más digna.

En esta concepción del desarrollo, uno de los componentes esenciales es la libertad política: *"las vidas humanas se pueden empobrecer de muchas maneras. Los ciudadanos sin libertad política (ya sean ricos o pobres) están privados de un componente básico del buen vivir"* (Sen, 2000).

La libertad política es parte del desarrollo, entendida como elección social participativa incluyendo el diálogo y el debate abierto, puesto que *"la libertad para participar en la evaluación crítica y en el proceso de formación de los valores forma parte de las libertades más cruciales de la existencia social"* (Sen, 1999).

Consecuentemente, el incremento de las capacidades y libertades humanas está en relación con otros factores que Sen considera determinantes como son los derechos civiles y políticos, entendidos como posibilidad de participar en el diálogo, reflexión y crítica pública. De ahí la centralidad de la participación en el incremento de las capacidades humanas.

Son indudables las enormes consecuencias que puede tener la incorporación de este acervo teórico al conocimiento e interpretación de las migraciones internacionales en España, precisamente en un momento en el que se están produciendo distintas contribuciones y estudios desde la perspectiva del impacto económico de las migraciones.

En un momento en el que la interpretación de los migrantes como agentes de desarrollo toma cuerpo y se inician planes y programas de codesarrollo, es pertinente y casi diría que necesario, iniciar una reflexión sobre el concepto de desarrollo implícito en estos programas.

A modo de hipótesis, si proseguimos el hilo conductor de Amartya Sen, la potencial contribución al desarrollo de las migraciones en España estará relacionado con el incremento de las capacidades y las libertades de las personas migrantes y, como hemos mostrado anteriormente, con las posibilidades de participación y diálogo social que se construyan.

### 3.3 Profundización democrática

Las dos contribuciones sintetizadas en los dos puntos anteriores (el desarrollo a escala humana y la participación como incremento de las capacidades y libertades humanas) poseen algunos elementos en común. Sólo me detendré en uno de ellos: ambas apuntan hacia una necesaria profundización democrática.

Las palabras de A. Sen a este respecto son especialmente significativas: *"Si tengo esperanza en el mundo es porque veo la exigencia cada vez más manifiesta de democracia en el mundo y la convicción cada vez mayor de que la justicia social es necesaria"* (Sen, 2000).

No es posible un mayor protagonismo de las personas o un incremento de las capacidades humanas en un contexto no democrático. Sencillamente, es inimaginable. Pero la cuestión clave no es sólo *"si la democracia o los derechos cívicos y políticos básicos"*

ayudan a promover el desarrollo, con todo lo importante que esto pudiera ser, sino que más bien se trata de ver cómo la emergencia y la consolidación de esos derechos resulta constitutiva del mismo proceso de desarrollo" (Max-Neef, 1993).

Interesante reflexión para unos momentos realmente complicados desde el punto de vista de la consolidación y extensión de los derechos cívicos tras el 11-S y el 11-M. En unas recientes jornadas sobre "Inmigración, Seguridad e Integración" organizadas por la Fundación Seguridad Ciudadana, el Director General de Seguridad Ciudadana D. Antonio Camacho, alertaba sobre el concepto ultraconservador de seguridad que se ha impuesto tras los hechos citados anteriormente y que ha producido un progresivo recorte de las libertades y derechos cívicos. Añadía, sin embargo, que los países más seguros son los más democráticos.

El incremento de la diversidad cultural a través de las migraciones internacionales nos plantea múltiples retos y desafíos, como reconocía el Índice de Desarrollo Humano del 2004. Uno de los planteamientos que más fuerza cobra entre los sectores sociales y políticos racistas y xenófobos es el que vincula inmigración e inseguridad ciudadana.

Acontecimientos como el sucedido en el distrito de Villaverde o el "repentino" surgimiento de bandas juveniles, se incorporan rápidamente a los hechos argüidos como demostraciones absolutas de esta vinculación.

En situaciones y contextos como el actual es cuando hay que reafirmar que las convicciones democráticas y el reconocimiento de derechos y libertades cívicas y políticas sean la base para la promoción del diálogo social como fundamento del desarrollo de una sociedad cohesionada.

#### 4. Dimensiones de la participación

Después de haber emprendido una tentativa de conceptualización y de definición de los componentes de la naturaleza y los principios orientadores de la participación desde una perspectiva eminentemente teórica, en este breve apartado propongo analizar las dimensiones metodológicas constituyentes de los procesos participativos.

Evidentemente, no hay recetas mágicas ni claves perfectas para la construcción de mecanismos y procesos de participación pero sí podemos identificar algunos elementos, algunas dimensiones básicas, que nos permitan abordar esta construcción desde una perspectiva crítica. Por tanto, la pregunta esencial es: ¿qué participación, en qué contexto territorial, social, económico y político?

Diferenciaré tres dimensiones clave que nos apoyen en ello: los criterios, las escalas y las vías para la participación en contextos de diversidad cultural. Es posible que se puedan añadir más dimensiones metodológicas pero creo que con la conjugación y relaciones entre estas tres magnitudes ofrecidas es posible profundizar en el conocimiento de los distintos mecanismos e instrumentos de participación en contextos de diversidad cultural que abordaremos en el siguiente apartado.

Estas tres magnitudes nos facilitan tres cuestiones básicas:

a) En primer lugar, desde una visión crítica del contexto, nos inducen a reflexionar sobre qué queremos realizar con el proceso o instrumento participativo, lo que nos remite a cuestiones como los objetivos, los tiempos, la inversión en la participación, etc.

b) Por otra parte, nos exige tener en consideración no sólo los condicionantes externos del proceso sino también a preguntarnos y a reflexionar sobre las vías y ámbitos de participación ya existentes.

c) Por último, pero no menos importante, porque nos indica hasta qué nivel de participación queremos llegar.

Por supuesto, todas estas dimensiones se encuentran íntimamente relacionadas y su diferenciación se efectúa de modo analítico.

#### 4.1 Criterios metodológicos

En las últimas décadas, desde diferentes perspectivas teórico-metodológicas como la Investigación-Acción-Participativa, desde la promoción del desarrollo comunitario o desde la aportaciones de Marco Marchioni o Rodríguez Villasante entre otros, se han elaborado y propuesto distintos criterios metodológicos para el diseño y ejecución de procesos participativos, no exclusivamente vinculados a contextos de diversidad cultural, pero que son de gran utilidad metodológica.

Junto a estas aportaciones, para este apartado "recupero" las contribuciones realizadas desde la sociología y antropología del desarrollo, por dos cuestiones fundamentales:

- en primer lugar, porque cómo favorecer procesos participativos en los programas y proyectos de desarrollo es una preocupación central desde hace casi tres décadas. Para ello, desde las distintas instituciones y organizaciones de desarrollo se ha realizado una evaluación crítica muy sincera y profunda, de cómo se han llevado a cabo algunas intervenciones y se han propuesto criterios que pueden ser aplicados a otras áreas de conocimiento o de trabajo (o quizás no tan distintas porque el desarrollo es una cuestión que nos implica a todos).

- en segundo lugar, porque estas contribuciones sí han considerado la diversidad cultural como uno de los ejes esenciales a la hora de poner en marcha procesos de desarrollo y, por tanto, su experiencia puede resultar de gran ayuda cuando estamos iniciando procesos participativos en contextos de diversidad en el seno de sociedades "desarrolladas".

Desde ambas perspectivas hay puntos de coincidencia que he intentado sintetizar en cuatro criterios básicos, que son los que siguen a continuación:

a) *Introducción de la participación.* Una primera característica que me gustaría resaltar es el término de proceso: se parte de la comprensión de la participación como un elemento dinámico que hay que potenciar y que introducir.

En la introducción a la participación he mencionado que "se deben elaborar explícitamente algunos procedimientos para invitar las personas a expresar sus ideas y sugerencias, para apoyar y ayudar a las modalidades más apropiadas de organización con el fin de institucionalizar la participación y para supervisar el progreso con el objeto de que puedan hacerse cambios en el enfoque cuando surjan problemas o puedan identificarse mejores medios" (Uphoff, 1985).

Es en este punto donde cobra una singular importancia el conocimiento del contexto y de la realidad de nuestro territorio. Sólo me referiré a uno de ellos: Uphoff considera que las organizaciones no gubernamentales están, por lo general, en mejores posibilidades de iniciar o apoyar los procesos participativos. Por tanto, ¿cómo dejar de lado que hasta 1964 no existía libertad para asociarse en España y que, hasta mediados de la década de los 80 y particularmente hasta los 90, el movimiento asociativo en España no ha comenzado a consolidarse? ¿Cómo dejar de lado que las organizaciones sociales activas en el ámbito de la inmigración son particularmente débiles en el contexto del Tercer Sector?

Consecuentemente, la introducción de procesos participativos tiene que estar acompañada de, al menos, dos acciones complementarias:

- *El empoderamiento de los sectores sociales más débiles y desfavorecidos para la expresión de sus ideas y sugerencias* (y en este sentido cabe recordar los principios mencionados con anterioridad). Este elemento es de capital importancia cuando la dicotomía entre ciudadanía y nacionalidad excluye de la pertenencia a la comunidad política a un creciente sector de la población residente en nuestras ciudades.

• *El fortalecimiento asociativo*, que no es más que el fortalecimiento organizativo de estos sectores, particularmente el referente a las personas de origen extranjero. Mi hipótesis personal<sup>8</sup> es que las organizaciones activas en este ámbito están caracterizadas por una creciente debilidad e inestabilidad. ¿Cómo desarrollar procesos participativos cuando una de las partes implicadas es extremadamente frágil?

Éstas son también reflexiones que nos tendremos que hacer en cada territorio porque son afirmaciones realizadas con carácter general y que en cada espacio-tiempo tienen que ser contrastadas. Es seguro que en muchas ciudades y municipios estas vías de fortalecimiento se han desarrollado conscientemente, pero no es menos cierto que en muchos otros lugares los procesos participativos han fracasado por diferentes motivos como la poca implicación de las organizaciones sociales.

b) *Claridad y acuerdos en la participación*. A lo largo de las páginas anteriores he pretendido analizar e individualizar algunos de los componentes esenciales de la participación. De esta manera, siguiendo la reflexión de Carlos Giménez (Giménez, 2002) podemos decir que la participación es, al menos:

- *Un derecho*. La relevancia de la participación ha sido recogida en innumerables pactos, tratados, recomendaciones, etc.
- *Una necesidad humana*. Manfred Max-Neef incluye la participación en su listado de las catorce necesidades humanas fundamentales.
- *Un requisito*. En este sentido, la participación es una condición *sine qua non* para la aplicación e implementación de las políticas públicas y los programas de intervención comunitaria.

A estas tres características me gustaría añadirle una más: la participación es un compromiso entre las distintas partes (carácter relacional) implicadas en el proceso. Por esta razón, es fundamental el incremento del grado de precisión y de implicación de cada una de las partes. En palabras de Uphoff, *"es fácil incorporar disposiciones muy generales para la participación, pero también puede resultar engañoso y perjudicial"* (Uphoff, 1985).

En este sentido, y en condiciones de diversidad cultural, uno de los puntos de partida es el reconocimiento y la legitimación mutua de los actores implicados. Sin esta condición, difícilmente se podrán consensuar acuerdos para el desarrollo de políticas públicas participativas.

c) *Objetivos realistas*. En el Informe del Club de Roma titulado *"El escándalo y la vergüenza"* se realiza un impresionante recorrido por programas y proyectos de desarrollo cuyo fracaso no puede ser calificado sino como fabuloso. Cabe incluso la duda de que se hubieran logrado resultados de tal calibre si así se hubiesen planificado. Al menos, estos fracasos forman parte de la evaluación y la crítica necesaria para implementar mejores métodos.

Uno de los factores que incidieron en muchos de estos programas fue la inadecuada consulta a la población local, lo que derivaba casi ineludiblemente en *"la delimitación de objetivos por parte de los técnicos y planificadores que determinaron el fracaso del proyecto"*. La consulta o participación de estos no garantiza, por sí misma, la adecuación de los objetivos pero es un factor que ayuda considerablemente al favorecer la responsabilidad compartida.

El compromiso mutuo puede favorecer la adopción de acuerdos y de objetivos realistas. Establecer la dimensión adecuada del proceso de participación nos debe permi-

tir eludir dos errores de similar importancia:

- La generación de expectativas exageradas, lo que podemos denominar la supra-innovación del enfoque participativo; es decir, la introducción de propuestas, medidas y mecanismos de participación que no son adecuadas a nuestro espacio-tiempo. *"Las expectativas exageradas pueden debilitar los procesos participativos y los esfuerzos directos, haciéndolos retroceder a los canales burocráticos tradicionales"* (Uphoff, 1985).

- Al contrario, lo que podríamos denominar la sub-innovación del enfoque participativo; es decir, desaprovechar oportunidades en el desarrollo de políticas públicas por argumentos como miedo en perder el control o el desempeño de papeles proteccionistas.

d) *Tiempos*. Uno de los elementos de mayor importancia y que, frecuentemente, no nos detenemos en su análisis. Creo que la dimensión temporal de los procesos participativos debe de subrayarse y debemos considerar al menos dos elementos en su interior:

- En primer lugar, en lo que hace referencia al tiempo que conlleva un enfoque participativo. En este caso, no se ha dilucidado que un enfoque participativo de políticas públicas o de intervención comunitaria sea más lento que otros enfoques. Es cierto que necesitará más inversión de tiempo en algunas fases de desarrollo, como el diseño y la planificación, pero no que el plazo total sea mayor.

De hecho, lo que sí se ha demostrado que es que la carencia de un enfoque participativo puede acarrear importantes retrasos y dificultades de ejecución en los programas de intervención comunitaria.

- En segundo lugar, más internamente, en cuanto a los calendarios y tiempos de los enfoques participativos. La existencia de calendarios rígidos o plazos inapropiados en los enfoques participativos pueden impedir el progreso a largo plazo.

La definición de tiempos en un enfoque participativo es de vital importancia y deben ser aceptados por las partes, porque de no ser así los compromisos y acuerdos no se podrán mantener en pie.

#### 4.2 Vías y ámbitos para la participación.

¿Cuáles son las vías para impulsar la participación? Y en contextos de diversidad cultural, ¿en qué ámbitos concretos se debe de fomentar esta participación? El impulso de la participación de los inmigrantes pasa por múltiples aspectos. *"Ante todo su consideración como ciudadanos, el reconocimiento del derecho al voto en las elecciones locales, la no negación de derechos básicos a quienes están en situación de irregularidad administrativa, etc. En aspectos más concretos, es preciso superar todo paternalismo, no reducir participación a asociacionismo, encontrar los modelos locales y participativos más adecuados, educar para la participación, invertir en participación, etc"* (Giménez, 2002).

También es importante avanzar en los que Carlos Giménez denomina como *"campos de innovación"*. Tres ejemplos de ello son: a) favorecer la participación de los menores o hijos de extranjeros, al calor de la nuevas políticas que se van perfilando en Europa sobre participación infantil y juvenil (véase, sobre este punto, Ochaíta y Espinosa, 1997); b) aprovechar el potencial de la mediación intercultural para la promoción de participación de los inmigrantes y c) potenciar la participación de los inmigrantes en proyectos de cooperación al desarrollo (Giménez, 1997).

Me centraré aquí sólo en un punto que considero básico desde la óptica adoptada en esta aportación como es la necesidad de potenciar simultáneamente la participación *"común"* y *"específica"*, o dicho de otra forma la conveniencia de potenciar con-

<sup>8</sup>Hipótesis planteada y defendida en la ponencia que presenté al IV Congreso sobre la Inmigración en España celebrado en Gerona en noviembre de 2004.

juntamente que los inmigrantes se involucren tanto en las cuestiones más generales de la ciudadanía como en las más específicas del "hecho migratorio" o "condición migrante", y tanto en las instituciones más generales como en las particulares o etnonacionales. Quizás pueda servir de ayuda la propuesta de sistematización que se hace a continuación. Nuestra propuesta de sistematización se vertebra sobre dos distinciones: por un lado, entre los ámbitos y las vías de participación y por otro entre los aspectos comunes y específicos en cada uno de ellos.

TABLA 1

### LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO: UNA PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN

		ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN	
		COMUNES	ESPECÍFICOS
VÍAS DE PARTICIPACIÓN	COMUNES	"aspectos generales de la vida pública y social"  <b>Ejemplo</b> Participación de los padres de alumnado extranjero en los asuntos de la escuela mediante la Asociación de Madres y Padres de Alumnos	"aspectos específicos relacionados con la inmigración"  <b>Ejemplo</b> Informe de Situación Social elevado por los residentes extranjeros de un barrio al concejal de distrito, desde el Consejo Municipal de Participación Ciudadana
	ESPECÍFICAS	"mecanismos generales de participación en la sociedad receptora"  <b>Ejemplo</b> Participación de los padres de alumnado extranjero en los asuntos de la escuela mediante la Asociación de Madres y Padres de Alumnos	"mecanismos peculiares de participación relacionados con la inmigración"  <b>Ejemplo</b> Solicitud de licencias municipales de venta en los mercadillos del distrito realizada por una Asociación Intercultural de Comerciantes

Fuente: Carlos Giménez 2002

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. Primera, se trata en definitiva 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. Segunda, lo anterior sólo puede hacerse ejerciendo sus roles comunes con el conjunto de la población: se trata de su participación en tanto que "padre de alumno", "paciente" y "usuario" de servicios, en tanto que "vecino" y "empadronado", en tanto que "trabajador",

en tanto que "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 ser en modo alguno consideradas 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, le afectan en 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.

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..., 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 (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)

#### 4.3 Escalas de la participación

No cabe duda que uno de los debates más interesantes que se están produciendo en la actualidad está relacionado con la necesidad de renovación y de profundización democrática. No es un debate novedoso: hace casi diez años pude colaborar con el Club de Amigos de la UNESCO de Madrid (CAUM) en un ciclo de conferencias cuyo título era muy ilustrativo: Crisis de las democracias representativas y movimientos sociales. Ciertamente, se trataba de otro momento y de otro espacio: los movimientos sociales han sido "sustituidos" por el tercer sector (un interesante objeto de análisis esta traslación) y las reivindicaciones sociales estaban centradas en el ecologismo y, sobre todo, en el antimilitarismo (estábamos en el auge del movimiento de objeción de conciencia y de la insumisión).

Tras este pequeño paréntesis, la cuestión central a la que me quería referir está relacionada con el hecho de que desde hace más de dos décadas hay una inquietud creciente por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas ciudadanas. De esta forma, se han desarrollado las denominadas políticas de gobernabilidad (*governance*) o nuevos modelos de gestión social, entre otros.

La pregunta fundamental es saber hasta qué nivel o hasta qué grado se está en disposición de compartir el diseño y ejecución de las políticas públicas. Todas ellas implican algún grado de participación: desde el menor, como es el de la información, hasta el mayor que sería el de Codecisión. Para cada uno de ellos se definen distintos mecanismos o instrumentos de participación.

En este sentido, diferencio cuatro grados. Todos ellos pueden referirse a los distintos niveles de la Administración (nacional, regional, provincial o local) pero están especialmente considerados para el ámbito local. Son los siguientes:

a) *Información*. La emisión y difusión de información es el primer nivel o grado de la participación ciudadana: no puede existir ésta sin un mínimo conocimiento de las actuaciones gubernamentales o de los responsables políticos.

En este sentido, numerosos municipios han desarrollado oficinas de atención e información al ciudadano y han reforzado sus líneas de comunicación con los vecinos (fundamentalmente, a través de la webs municipales: en la actualidad, una gran mayoría de ciudades dispone de web institucional).

b) *Consulta*. La consulta puede entenderse como un segundo grado o nivel de la participación ciudadana y puede ser preceptiva o voluntaria. Mediante la consulta se trata de recoger una opinión, que podrá ser considerada o no, que pueda contribuir a la toma de decisiones por parte de los representantes políticos.

Algunos instrumentos consultivos pueden ser las consultas sociales, las reuniones o asambleas de vecinos, las encuestas sobre los servicios públicos, etc.

c) *Concertación*. La concertación considera a los ciudadanos como expertos o como interesados e implica la intervención permanente en estructura sectoriales o territoriales, bien de individuos bien de representantes a través de organizaciones sociales.

d) *Codecisión*. Por último, la codecisión supone la adopción de resoluciones conjuntamente con el gobierno local. Para muchos es la participación propiamente dicha porque implica compartir las decisiones y el poder con los representantes políticos, lo que requiere un alto grado de compromiso.

Entre los distintos mecanismos de codecisión se pueden citar la cogestión o autogestión de servicios públicos, los presupuestos participativos o la creación de comisiones de usuarios de servicios públicos.

Qué escala es la adecuada en cada territorio sólo puede ser decidido considerando el resto de dimensiones de la participación.

### Conclusiones del apartado

En este apartado he intentado mostrar algunas de las dimensiones metodológicas para el diseño de procesos participativos. Si bien, están especialmente considerados para las políticas públicas y, concretamente, para un ámbito de actuación local, creo que son también válidos para el inicio de procesos de participación en organizaciones sociales que desarrollen programas de intervención y dinamización comunitaria.

No se ha abordado la dimensión dinámica de este esquema; es decir, no se han analizado las distintas relaciones que se pueden establecer entre las diferentes dimensiones: esto queda para un sucesivo desarrollo de esta contribución. Sin embargo, creo que no le resta interés porque el análisis y la profundización en las relaciones entre estas

dimensiones será tanto más útil y provechoso si lo ceñimos a espacios territoriales concretos y a momentos temporales determinados porque no es lo mismo el desarrollo de un enfoque de políticas públicas participativas en Madrid que en Alcorcón; ni es lo mismo abordarlos en el momento presente que haberlos iniciado hace cinco años. Por tanto, el desarrollo de esta dimensión relacional y dinámica es una tarea que nos compete a todos aquellos que estamos convencidos de los aportes de las políticas públicas participativas.

GRÁFICO 1

CRITERIOS	VÍAS Y AMBITOS	ESCALAS
1. Introducción de la participación	a) Comunes	1. Información
2. Claridad y acuerdos compartidos	b) Específicas	2. Consulta
3. Expectativas realistas		3. Concertación
4. Tiempos		4. Codecisión

Decíamos que no hay recetas mágicas para la realización de enfoques participativos, sobre todo cuando partimos de la consideración de la sociedad como un sistema abierto. En estos sistemas una de las características esenciales es la equifinalidad: sin partir de las mismas condiciones iniciales se puede alcanzar el mismo estado final; es decir, el mismo resultado depende de caminos diferentes. Por tanto, un poco de fortuna y mucho de ánimo y de ilusión se precisa para el desarrollo y la consolidación de enfoques participativos porque ya dijo Machado que el camino se hace al andar.

### 5. Mecanismos de participación en contextos de diversidad cultural en ciudades europeas

A principios del siglo XX, 150 millones de personas vivían en zonas urbanas, lo que representaba menos del 10% de la población mundial. Al finalizar el siglo, la población urbana en el mundo se ha multiplicado por veinte, para alcanzar casi los tres mil millones de personas, o sea prácticamente la mitad de la población del planeta. Asia se lleva la parte central, con 143 ciudades "millonarias" y 47,5% de la población mundial concentrada en estas ciudades. También se encuentran en Asia 13 de las 23 megalópolis mundiales, ciudades con más de ocho millones de habitantes.

Hoy en día, las ciudades son un factor de vida para más de la mitad de la población mundial. En los primeros años del siglo XXI, por primera vez en la historia los habitantes urbanos serán más que los que tradicionalmente viven en áreas rurales. Para el año 2025 la población urbana mundial se duplicará de 2.400 millones en 1995 a 5.000 millones - esto significa que el equivalente al 86% de las personas que viven hoy en la tierra estarían residiendo en las ciudades. Esta migración de población del campo a la

ciudad ha sido denominada como la más grande migración humana en la historia.

Son datos y cifras impactantes, no cabe la menor duda. Es éste uno de los hechos sociales complejos con los que comenzamos nuestro recorrido, un hecho social cuya dimensión y velocidad de transformación y complejidad no ha hecho sino incrementarse durante las últimas décadas, según nos indican estos breves datos y que ha producido grandes cambios sociales en las estructuras y comportamientos sociales.

Para el Programa Hábitat de las Naciones Unidas, una de estas transformaciones es el de las migraciones. Sin embargo, en este aspecto en concreto, no podríamos llegar a afirmar que se trate de un factor novedoso. *"Entre los méritos de la Escuela de Chicago destaca el habernos hecho notar que una metrópoli no puede estar hecha de otra cosa más que de personas de toda clase, llegadas de todos los lugares. Burgess, Wirth, Park, etc., van a mostrarnos que la heterogeneidad y la amalgama de formas sociales que conocen las distintas ciudades del mundo industrializado resultan estructuralmente estratégicas en la medida que obligan a cooperar y mantener relaciones de interdependencia con las comunidades humanas que habían desarrollado cualidades y habilidades diferenciadas"* (Bueno, 1998).

Esta es la *condición heterogenética* de las ciudades (Wirth, 1938), que se satisface preferentemente por los movimientos migratorios y que son la materia prima del cosmopolitismo en el que las ciudades encuentran su singularidad. En palabras de Wirth, *"la ciudad no se reproduce a sí misma, ha de reclutar sus inmigrantes en otras ciudades, en el campo y en otros países. La ciudad se convierte así en crisol de razas, pueblos y culturas así como un vivero propicio para híbridos culturales y biológicos. No ha de tolerar tan sólo las diferencias individuales, sino que las ha de fomentar"* (Wirth, 1938).

Consecuentemente, la historia de las ciudades no es otra que la de su proceso de diversidad, diferenciación y especialización hacia una complejidad cada vez mayor; condiciones que forman parte de la esencia de las ciudades.

Ni que decir tiene que los modelos de incorporación o de gestión de la diversidad y de la heterogeneidad están en relación con cada espacio-tiempo concreto. Por ejemplo, Wirth cita la ciudad como crisol de culturas desde el modelo del *melting pot* desarrollado en las décadas de los 30-40 en Estados Unidos.

Retomemos las cuestiones iniciales: ¿cómo crear mecanismos de participación social y política en contextos de heterogeneidad, diversidad y desigualdad en las sociedades de hoy en día? ¿Cuáles son los mecanismos sociales e institucionales de los que nos vamos a dotar para favorecer la participación y la expresión de las minorías culturales, desde el respeto y comprensión de las identidades múltiples y complementarias que generan los procesos migratorios?

Para la primera cuestión he tratado de mostrar en las páginas precedentes las dimensiones fundamentales de la naturaleza de la participación y sus principios orientadores. Así mismo, he tratado de profundizar en algunos criterios metodológicos para el diseño y ejecución de procesos participativos que pueden ser válidos tanto para un enfoque participativo de las políticas públicas como para las organizaciones que desarrollan programas y proyectos de intervención social y dinamización comunitaria.

Ahora, para continuar e ir finalizando el camino propuesto, abordo el análisis de los mecanismos e instrumentos puestos en práctica en otras ciudades europeas para favorecer la participación de las personas de origen extranjero. Este análisis se realiza de forma fundamentalmente descriptiva, incluyéndose una valoración final con el objeto de que estas experiencias de ciudades europeas nos puedan ser de utilidad para nuestro contexto *"porque no es necesario que los esfuerzos comiencen de cero: aunque no es posible transferir o importar 'modelos' de organización de una situación a otra, sí es mucho lo que se puede aprender de la experiencia de otros lugares"* (Uphoff, 1985).

Iniciar un breve recorrido sobre las experiencias de participación social vinculadas a la diversidad cultural en otras ciudades europeas implica partir de la revisión y análisis del reconocimiento de derechos jurídicos, políticos, económicos y sociales establecidos para la población de origen extranjero en cada territorio.

Particularmente, considerando la participación como una de las claves en la progresiva ampliación de derechos cívicos, nos interesa revisar especialmente los niveles o umbrales de reconocimiento de estos derechos, específicamente de los políticos como son el derecho activo y pasivo en los procesos electorales.

Se puede establecer una primera tipología de países tomando como criterio el reconocimiento de los derechos políticos citados a todos los residentes extranjeros en cada uno de ellos:

a) En el primer escalón se situarían aquellos países que han reconocido los derechos políticos activos y pasivos a todos los residentes. En la siguiente tabla resumen se indica desde cuándo, los requisitos de residencia y el ámbito territorial de reconocimiento.

TABLA 2

PAÍS	AÑO RECONOCIMIENTO	CONDICIONES DE RESIDENCIA	ÁMBITO
DINAMARCA	1981	3 años	Locales y regionales
IRLANDA	1963	6 meses	Locales
SUECIA	1975	3 años	Locales y regionales
PAISES BAJOS	1986	5 años	Locales y regionales
SUIZA	Según Cantón	5 a 10 años	Locales y regionales
NORUEGA	1982	3 años	Locales y regionales
FINLANDIA	1996	4 años	Locales y regionales
BÉLGICA	2005		Locales y regionales

b) En un escalón intermedio se sitúan los países que reconocen los derechos políticos a grupos específicos por razones históricas o introduciendo elementos de reciprocidad. Este último es el caso de España y Portugal, mientras que el Reino Unido se sitúa en el primer caso con algunas singularidades: tienen derechos políticos los ciudadanos de la Commonwealth y los ciudadanos de Países Bajos, Dinamarca, Suiza, Suecia, Noruega y Finlandia con residencia estable.

c) Por último, se situaría el grupo de países que no reconoce ni el derecho a voto ni a resultar elegibles a los residentes extranjeros y que son Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Italia y Austria.

Una primera conclusión es que hay una gran heterogeneidad en cuanto al recono-

cimiento de los derechos políticos de los residentes extranjeros. Una segunda reflexión es que deberíamos esperar que los mecanismos e instrumentos institucionales para fomentar la participación social de los migrantes estarán influidos por el estatus de reconocimiento político en cada nación: no serán iguales en el primer grupo de países, donde al menos se parte de una igualdad formal, que en el último, donde hay una clara división entre nacionales y no nacionales.

No obstante, existe un factor determinante a considerar: se manifiesta la voluntad de reconocimiento hacia los migrantes residentes, es decir, legales en cada Estado y no podemos dejar de considerar que en la mayoría de las ciudades europeas reside un considerable número de personas migrantes sin papeles. En la ciudad de Madrid, el equipo de investigación del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural<sup>9</sup> ha estimado, en el escenario anterior del proceso de normalización, que en algunos grupos nacionales (Rumania, concretamente) el 75% de las personas podían encontrarse en situación de irregularidad administrativa, mientras que el porcentaje medio de irregularidad en la ciudad podría situarse en un 50%.

Por tanto, las ciudades europeas, desde el respeto y el cumplimiento de las políticas nacionales, han establecido distintas alternativas con el fin de promover la participación de los residentes extranjeros de hecho en el ámbito de la política local. De esta manera, la gran mayoría de ciudades europeas han establecido distintos mecanismos de participación "indirecta" que cuentan con el reconocimiento oficial de las autoridades locales y regionales y que se integran en diferente grado en los procedimientos de toma de decisiones de las gobiernos locales.

Anderson (Anderson, 2000) ha establecido una tipología de los distintos instrumentos de participación indirecta existentes en la actualidad en las ciudades europeas:

a) *Grupos de trabajo*, fundamentalmente formados por los departamentos de la administración encargados de las minorías étnicas y algunas organizaciones sociales. Tienen la finalidad de compartir la información y coordinar programas.

b) *Parlamentos de trabajadores migrantes*, formados sólo por los representantes de los grupos minoritarios.

c) *Comités consultivos*, el más frecuente de los instrumentos de participación.

d) *Comités de asuntos de inmigrantes*.

e) *Concejal Adjunto*. Se trata de un representante de la comunidad inmigrada que participa en las deliberaciones del pleno municipal sin derecho a voto.

En algunos contextos urbanos sólo existe uno de estos instrumentos, mientras que en otros existe una mezcla de ellas. Cada tipo de mecanismo ha sido creado por políticas nacionales diferentes por lo que creo que es interesante detenernos brevemente en algunas de estas experiencias. Nos pararemos en París, Bruselas, Lisboa, Graz (Austria), en el modelo de consejos consultivos alemán y en la estructura del Consejo de Igualdad Racial británico. ¡Buen viaje! Al terminarlo, analizaremos los problemas y dificultades de estos instrumentos de manera conjunta.

#### 4.1. Francia.

En Francia existen desde 1971 distintos mecanismos de consulta y desde 1982 existe una legislación (Código General de los colectivos territoriales) que promueve la creación de comités consultivos en ciudades de más de 20.000 habitantes, si bien no están específicamente referidos a situaciones de diversidad cultural.

En referencia a la participación de los residentes extranjeros el Informe *La participation des résidents étrangers à la vie publique – les conseils consultatifs* indica un incremento en la creación de estos instrumentos de participación entre 1985 y 1995, si bien parece que en la actualidad la participación y presencia en estos consejos se ha reducido significativamente.

No obstante, a pesar de estas dificultades, en algunas ciudades se han desarrollado los Consejos de Ciudadanos no Comunitarios. Algunos ejemplos son París, Grenoble y Burdeos. Todos ellos guardan similitudes en cuanto a las dimensiones fundamentales (naturaleza, composición, modo de elección) por lo que sólo nos detendremos esquemáticamente en la ciudad de París.

En ella existen, al menos, tres mecanismos de participación complementarios: la figura del *concejal adjunto* que actualmente recae en la Sra. Bourcart<sup>10</sup>, el *Consejo de la Ciudadanía de parisinos no comunitarios* (CCPNC) y los *Consejos de residentes extranjeros* en los distritos 19 y 20.

El *Consejo de la Ciudadanía de parisinos no comunitarios* se creó en 2001 con el objeto de promover la expresión y participación en la vida municipal de los parisinos de origen extranjero sin derecho a voto. Actualmente son 120 miembros que reflejan la diversidad de la población de París, pues están presentes 36 nacionalidades. El Consejo dispone de un presupuesto propio y con el apoyo de una Coordinadora Técnica que dinamiza y realiza el seguimiento de las actuaciones del mismo.

Los miembros del Consejo fueron designados tras una deliberación del Consejo de París y sus funciones son de consulta y de asesoramiento al gobierno local en materia de inmigración e integración.

El CCPNC presenta un informe anual ante el Consejo de París que es objeto de un debate entre los concejales del Ayuntamiento de París. Este informe tiene por objeto ofrecer una visión sobre aquellas cuestiones concernientes a la vida en París de los residentes de origen extranjero no comunitarios. Este informe puede ser tenido en cuenta por el Alcalde o transmitirle cualquier proposición relevante del CCPNC. Muchas de sus proposiciones son ejecutadas por el Equipo de Gobierno Municipal.

#### 4.2. Bélgica

Bélgica ya había experimentado el sistema de los consejos consultivos durante su etapa colonial. Desde esta experiencia, la participación de los extranjeros en la vida pública, también denominada estructura de concertación, se creó en Bélgica a partir de los años 60 a través de los *Conseils Consultatifs Communaux des Immigrés (CCCI)*. La iniciativa se tomó desde instituciones provinciales o locales y se implantaron alrededor de 30 comités consultivos entre 1968 y 1975: diez en la región de Bruselas, dos en la periferia de Bruselas, siete en la provincia de Lieja, ocho en la provincia de Hainaut, uno en Namur, cuatro en Limbourg y tres en Flandre Oriental (Lambert, 2001). Sin embargo, muchos de estos comités consultivos desaparecieron a lo largo de la década de los 80.

En Bruselas, el antiguo *Consejo Consultivo de bruselenses sin nacionalidad belga*, que no había conocido elecciones desde hace más de diez años, ha sido reemplazado por un *Consejo de Bruselenses de origen extranjero*, instancia no elegible compuesta por personas de origen extranjero de orígenes diversos y cuyos vocales son todos miembros de partidos políticos que componen la coalición en el poder en el municipio. (Lambert, 2001).

<sup>9</sup> Ver el número 1 de Diálogos (abril-mayo 2005), boletín del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural ([www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio))

<sup>10</sup> Para más información véase número 1 Diálogos (abril-mayo 2005), "París: una experiencia de participación ciudadana".

Actualmente, el Consejo está compuesto por 18 miembros designados por el *Collège de Bourgmestre et Echevins* y se encuentra instalado en el Ayuntamiento. Dispone de una estructura de apoyo formada por dos administrativos así como de un comité ejecutivo formado por seis miembros, entre ellos los dos copresidentes y los tres vicepresidentes.

El Consejo ha organizado una permanencia social sobre demandas administrativas de la población de origen extranjero residente en Bruselas y ha realizado distintos talleres.

#### 4.3. Austria

En Austria el primer consejo consultivo se creó en la ciudad de Graz en 1996, la segunda ciudad más grande de Austria con una población de unos 250.000 habitantes. La iniciativa de crear un órgano consultivo surgió en 1992 y se abrió un amplio período de reflexión política y social.

El comité está adscrito a la administración local y está formado por siete miembros, todos de origen extranjero, que son elegidos por voto directo por cuatro años. La función más relevante del consejo es la de asesorar a los políticos locales en asuntos relacionados con las migraciones en la ciudad. Consecuentemente, no se centra en las atenciones como el de Bruselas sino que está más dirigido a los temas generales del municipio, para lo que se han creado cuatro grupos de trabajo:

- Asuntos sociales
- Ocio, tiempo libre y deporte
- Políticas de inmigración e integración
- Mujeres, adolescentes y educación

#### 4.4. Portugal

En Portugal hasta la introducción del *Comisario de los Migrantes* en 1995, la participación social de los residentes extranjeros a nivel nacional no disponía de ninguna estructura institucionalizada.

A nivel local, el Comité Municipal de las comunidades de inmigrantes y de las minorías étnicas de Lisboa creó en 1993, en el marco del Programa Europeo LIA / Eurocities, el *Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas*, como órgano consultivo para garantizar la participación de las comunidades migrantes.

En el Consejo participan 12 asociaciones de Lisboa con otros representantes del municipio con las funciones de asesorar en las políticas municipales, coordinar las acciones y promover la realización de estudios.

Muy recientemente, en abril de 2005, se ha creado el *Consejo de la Ciudad de Oporto* con características similares.

#### 4.5. Alemania

Alemania es el Estado donde más numerosos son los consejos consultivos para promover la participación de la población de origen extranjero. Este mecanismo se inició a partir de 1972 con el primer consejo de Wiesbaden y desde entonces ha pasado por diversas etapas hasta la actualidad.

A partir de 1989 la legislación municipal alemana ya prevé esta forma de participación a través de distintos órdenes municipales y provinciales. Como resultado, existen en la actualidad 5 consejos en la región de Brandenburg, 129 en la de Essen, 142 en Nordrhein-Westfalen, 45 en Rheinlan-Pfalz, 8 en Saarland, etc. En total, existen más de 400 consejos consultivos en Alemania (Asociación de Desarrollo Nexos, 2005).

Los primeros objetivos estaban relacionados con la resolución de los problemas de

los extranjeros y se articulaban medios de asesoramiento a los plenos municipales, considerando a los miembros extranjeros de los consejos como expertos en los problemas de sus compatriotas. Poco a poco, se han ido incorporando a los objetivos la promoción del entendimiento entre la población autóctona y la extranjera así como el fomento de la convivencia en condiciones de igualdad.

Los consejos suelen estar constituidos por 30 miembros como máximo, si bien la composición de los miembros extranjeros varía mucho en los distintos municipios. En algunos de ellos se hizo una composición sólo de extranjeros, mientras que en otros la composición es mixta (mitad alemanes, mitad extranjeros) si bien la presidencia recaía normalmente en un alemán.

Existen dos medios de elección:

- el mayoritario es que los miembros extranjeros elijan a sus representantes
- en el otro caso, los representantes extranjeros son elegidos por los concejales basándose en las propuestas de las organizaciones sociales.

Actualmente se está realizando una revisión del modelo de los consejos consultivos desde un análisis profundo de las dificultades de funcionamiento, de organización y de las condiciones políticas existentes en cada municipio.

#### 4.6. Reino Unido

El Reino Unido representa un caso específico en el ámbito de las migraciones y, consecuentemente en los mecanismos de participación previstos. En efecto, el Reino Unido es uno de los países con mayor diversidad cultural procedente de las migraciones internacionales: a los más de tres millones de no nacionales se les debe unir todas aquellas personas procedentes de la Commonwealth (India, Pakistán, Jamaica, etc.) que, como hemos visto anteriormente, tienen reconocidos los derechos políticos. A esto se añade que en 1999 se abrió la posibilidad de que los originarios de las antiguas colonias pudieran acceder a la ciudadanía británica, lo que se les negó en 1962. Hasta esa fecha no hubo restricciones sobre la entrada en el Reino Unido.

El pasado colonial y las relaciones mantenidas con las ex-colonias (entre otros factores) ha producido que en el Reino Unido aborden las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural desde la perspectiva de las relaciones raciales. De esta manera, se han producido distintas legislaciones al respecto. La primera data de 1905 y estaba referida principalmente a regular la discriminación y la publicidad. De esta forma cualquier anuncio del tipo "*Habitación para alquilar excluyendo a los negros, irlandeses y perros*", que eran más o menos habituales, no se permitirían. No obstante sólo regular la publicidad y no evitaba las discriminaciones.

Esta ley fue sustituida por otra en 1968 que prohibía la discriminación en el trabajo, en la escuela, en los hospitales o en el acceso a las viviendas públicas. Es decir, se refería fundamentalmente a la discriminación directa, pero no a la indirecta.

Esto dio lugar en 1976 a la *Race Relations Act* que creó la *Comisión para la Igualdad Racial* (CRE) como órgano independiente del gobierno para promover la igualdad racial y denunciar la discriminación y con la oportunidad de invertir en las comunidades locales. Es el órgano con mayor trayectoria en esta materia en Europa que se encuentra vinculado a la red de los Consejos de Igualdad Racial existentes en más de 200 municipios.

El objetivo general de estos consejos es trabajar junto con organizaciones y particulares en la construcción de una sociedad donde todos tengan la oportunidad de trabajar y vivir sin discriminaciones y/o racismo.

Junto a esta estructura estatal y municipal, se han creado *Unidades de Relaciones Raciales y Comités o Grupos de Asesoramiento*, que a veces incorporan a los *Consejos de Igualdad Racial* o, al contrario, se integran en ellos. La diferencia está en que estos

espacios son sostenidos por asociaciones y federaciones de minorías étnicas.

### Valoración general de los Consejos Consultivos en Europa

Como hemos podido observar, de forma esquemática, hablar de consejos consultivos en general es una forma de simplificar la multitud de fórmulas e instrumentos de participación existentes en las ciudades europeas para canalizar la participación social en contextos de diversidad. No obstante, creo que es posible abordar también de manera resumida cuáles han sido las principales dificultades y problemáticas en el funcionamiento de estos organismos de manera que su experiencia nos pueda aportar aunque sea de manera mínima a la hora de crear instrumentos u órganos de consulta en nuestras ciudades.

Los agruparé en los siguientes aspectos:

#### a) Organización y funciones

- Escasas competencias de los comités consultivos.
- No disponen en la mayoría de los casos de oficinas independientes.
- Ausencia de miembros que dificultan la adopción de acuerdos.
- Poco conocimiento del consejo o comité consultivo entre otras áreas de la administración local y regional.
- El derecho de información, solicitud y presentación de propuestas en algunos consejos no tiene una base jurídica lo suficientemente estable.

• En general, no disponen de los recursos necesarios para poder desarrollar sus funciones.

#### b) Cualificación y formación

- Poca experiencia en cuanto al funcionamiento de la administración local y en cuanto a la tramitación de propuestas y asesoramiento a los concejales locales.
- Falta experiencia política de los miembros que componen los distintos consejos.
- Escasa formación en lo referente a comunicación intercultural
- Dificultades en el conocimiento del idioma por parte de los miembros de origen extranjero.
- Los jóvenes extranjeros son una minoría en los consejos consultivos.

Paul Oriol en la Introducción al monográfico de la revista *Migrations-Société* dedicada a los consejos consultivos se preguntaba si no era un poco tarde para un dossier sobre estructuras de concertación a nivel local. De la misma manera, un participante en el reciente Seminario sobre Participación Ciudadana organizado en el marco del Plan Estratégico de Integración de la Secretaría de Estado de Integración Social de los Inmigrantes, se preguntaba si el modelo de los consejos consultivos no era un modelo agotado.

Existe en este momento una profunda revisión de este modelo de participación social en contextos de diversidad cultural. Seguramente, la cuestión central no se encuentra en los consejos consultivos, o al menos, no esencialmente. En mi opinión el elemento central se encuentra en el debate sobre ciudadanía y nacionalidad y el nivel de reconocimiento de derechos reconocidos a los residentes extranjeros. Hasta que no avancemos o resolvamos este debate, serán necesarias vías alternativas para que una parte de la población se sienta participe de la sociedad en la que reside y para ello tendremos que profundizar en las condiciones en que estas vías son óptimas para cada espacio y para cada momento. ■



## BIBLIOGRAFÍA

Agrupación de Desarrollo Nexos (2005) *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes*. Madrid.

Anderson, U. (1990) *Consultative institutions for migrants workers*. Sage. Londres.

Delgado, M. (1998) *Diversitat i integració*. Empúries. Barcelona.

De Lucas J. (2002) "La dimensión política de la inmigración: una reflexión pendiente", en *La Inmigración. Una realidad en España*. Seminario de Investigación para la Paz, Centro Pignatelli, Colección Actas, nº 57. Ed. Gobierno de Aragón. 2002.

De Lucas J. (1996) *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*. Icaria. Barcelona.

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (1994) *Los municipios y la integración social de los inmigrantes*. Departamento de Estudios y Programas. Madrid.

Giménez, C (1997) *Migración y desarrollo. Su vinculación positiva. Propuesta para la participación de inmigrantes en proyectos de cooperación*. Ingeniería sin Fronteras. Revista de Cooperación. Año VI. Número 9, págs. 6-10.

Giménez, C. (2000) *Guía sobre interculturalidad. Proyecto Q'Anil*. Primera parte, Colección de Cuadernos Q'Anil. Ciudad de Guatemala. 2000.

Giménez, C. (2002) "La dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo", en *La Exclusión Social Teoría y práctica de la intervención*. Coordinadoras: M<sup>a</sup> José Rubio y Silvina Monteros. Editorial CCS. Madrid.

Ibáñez J. (1991) *El regreso del sujeto*. Siglo XXI. Madrid.

Kimlycka W. (1996) *Ciudadanía multicultural*. Editorial Paidós. Barcelona.

Lambert, Pierre-Yves (2001) "Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique", *Migrations-Société*. Ciemi. París.

Luque E. (1990) *Del conocimiento antropológico*. Centro de Investigaciones Sociológicas, número 82. Madrid.

Max-Neef M.(1993) *Desarrollo a Escala Humana*. Editorial Nordan. Montevideo.

Morin E. (1984) "Más allá de la complicación, la complejidad", en *Ciencia con Consciencia*. Editorial Anthropos. Barcelona.

Presno M.A. (2004) "El reconocimiento de los derechos de participación política como forma de integración de los extranjeros", Ponencia al IV Congreso sobre la Inmigración en España. Gerona. Noviembre de 2004.

Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (2005) *Puntos de Vista nº 1 (abril-mayo) Monográfico sobre convivencia* (www.munimadrid.es/observatorio).

Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (2005) *Diálogos nº 1 (abril-mayo)* (www.munimadrid.es/observatorio).

Ochaíta, E. y Espinosa, M.A. (1997) "Children's participation in family and school life. A psychological and developmental approach", *The International Journal of Children's Rights*. Vol 5 (3).

Oriol, P. (2001) "Des Commissions Consultatives Au Droit De Vote? Les Chemins De La Citoyenneté". *Migrations-Société*. París.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2004) *Informe de Desarrollo Humano 2004, La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Editorial Mundiprensa. Madrid.

Sen, A. (2000) "Las distintas caras de la pobreza". *Revista La Unión*. nº 197.

Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Madrid.

Uphoff, N.(1985) "Adaptar los proyectos a la gente", en M. Cernea, *Primero la gente*, página, 561. Fondo de Cultura Económica. México.

Van den Berghe, P. L. (1971) *Problemas raciales*. Fondo de Cultura Económica. México.

Wirth, L. (1938) "El urbanismo como forma de vida", en Fernández Martorell (ed), *Leer la ciudad*. Icaria. Barcelona, 1988.



## GUÍA DE LECTURA

### "Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el desarrollo de la participación social de inmigrantes" Jesús M. Migallón Sanz.

#### Resumen:

Se define el concepto de participación social desde una perspectiva procesual y dinámica. Profundiza en la naturaleza de la participación y sus principios orientadores en contextos de diversidad cultural, para finalizar con una descripción de los instrumentos de participación desarrollados en otras ciudades europeas con el fin de que estas experiencias puedan servir para la práctica de municipios y ciudades españolas.

#### Palabras clave:

Participación, diversidad sociocultural, hechos sociales complejos, cohesión social, cambio social, ciudades, necesidades y capacidades humanas, consejos consultivos.

#### Ideas principales:

- La participación no debe considerarse como un fin en sí misma, sino como un proceso y un instrumento de construcción de ciudadanía y una sociedad plural social y culturalmente.
- Desde esta perspectiva, la participación social debe orientarse hacia unos principios (ideal normativo de la participación) como son primacía de las personas, incremento de las capacidades humanas y profundización democrática.

#### Glosario de Conceptos:

**Política social:** estrategias de actuación dirigidas a cubrir necesidades de la sociedad a través de la redistribución de recursos y a desarrollar los derechos políticos como derechos sociales, garantizando así el ejercicio de la ciudadanía

**Políticas públicas:** estrategias de actuación que reflejan las decisiones adoptadas por los poderes públicos. En función de su ámbito puede hablarse de políticas estatales nacionales, locales, europeas, etc.

**Sociedad civil:** concepto controvertido que se refiere a las relaciones entre los ciudadanos fuera del ámbito público. Para algunos hablar de sociedad civil es hablar de civismo; para otros, es un instrumento de legitimación de las clases privilegiadas.

**"Governance" (gobernabilidad):** modo según el cual actúa un gobierno aplicando leyes y normas.

(Para completar estas definiciones véase *Diccionario de Sociología* (Giner, S., Lamo de Espinosa, E., y Torres. C. Eds., Madrid, 1998, pág. 584).

#### Algunas preguntas para la reflexión:

- ¿Cómo se pueden crear mecanismos de participación social y política en contextos de heterogeneidad, diversidad y desigualdad?
- ¿Qué mecanismos sociales e institucionales son necesarios para favorecer la participación y la expresión de las minorías culturales, dentro de un marco de respeto y comprensión hacia las identidades múltiples que genera la inmigración?

## 2 Puntos de Vista

### Bibliografía Complementaria y Sugerencias Prácticas

#### Bibliografía complementaria:

- J. Bokser; N. Thede; D. Zovatto; V. Alarcón Olguín; H. Tejera Gaona (2002)  
*Democracia y formación ciudadana*, 2. Colección Sinergia, Tlalpan, México.

Este libro recoge diversos artículos sobre la formación de la ciudadanía en contextos de globalización y democracia, entre los que se recogen algunas experiencias de participación política.

- T. R. Villasante, M. Montañés, P. Martín (coord.) (2002)

*La investigación social participativa, Construyendo ciudadanía 1 y Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía 2.* El Viejo Topo. España.

Estos textos ofrecen metodología e instrumentos para abordar el proceso de investigación participativa así como para su programación y evaluación; lo cual se completa con experiencias prácticas referidas a contextos diferentes, alguna referida a la integración de población inmigrante.

- M. Marchioni, (2004)

*La acción social en y con la comunidad.* Libros Certeza. Zaragoza.

Aborda los planes de desarrollo social y comunitario, así como la democracia participativa, centrándose también en aspectos sectoriales como la salud, la educación, las Agendas 21 y la coordinación comunitaria, para pasar después a recoger varias experiencias y finalizar con un glosario de conceptos.

- J. García Roca, (2004)

*Políticas y programas de participación social.* Ed. Síntesis. Madrid.

Texto amplio que aborda las condiciones sociales del participación desde las perspectivas sociológica, antropológica e histórica, así como las políticas sociales y la acción solidaria en relación a la participación, finalizando con una perspectiva metodológica. Incluye abundante bibliografía.

- J. Font (1999)

*Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos.* Papers de la Fundació Campalans. Barcelona.

El texto ofrece una panorámica de nuevos mecanismos participativos, principalmente centrado en el análisis de iniciativas del Norte de Europa.

- M. Gijsberts Y J. Dagevos, (2005)

*Uit Elkaars buurt,* Het Social en Cultureel Planbureau (SCP) [Oficina Neerlandesa de Planificación Social y Cultural].

Informe que se ocupa de la integración socio cultural de las minorías étnicas mayoritarias en los Países Bajos, la interacción entre autóctonos y autóctonos, entre los distintos grupos de inmigrantes y su participación social. [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

#### Otros textos de interés:

- F. Torres (2003) "*Igualdad, derecho al voto y proceso de integración*". Revista Mugak. San Sebastián. Junio.
- A. López Sala (2002) "*Los retos políticos de la inmigración*". Isegoría. N° 26. Junio.

#### Sugerencias para la práctica

- El artículo de Eliseo Aja y Laura Díez supone una excelente introducción a las posibilidades y límites que la legislación marca a la participación política de la población extranjera, de modo que es un texto de apoyo tanto para investigadores que abordan esta temática como para profesionales que trabajan en experiencias participativas a la hora de desarrollar nuevas

vías para las mismas.

- El artículo de Jesús M. Migallón aporta bases teórico-metodológicas para entender la complejidad de los procesos dirigidos a favorecer la participación social de la población inmigrante de origen extranjero. Recoge diversas experiencias europeas que pueden ser muy útiles para aquellos profesionales que trabajan en la puesta en marcha de mecanismos de participación.

#### Algunas experiencias en relación a la participación social de la población inmigrante

- **Consejo de los residentes extranjeros del distrito 19:** Se trata de una iniciativa del Ayuntamiento de París que surge en 2002 para facilitar la participación de la población extranjera sin derecho a voto de cara a aquellas cuestiones que afectan a su vida cotidiana. Está compuesto por 36 miembros elegidos por el alcalde que se reúnen en asambleas plenarias y que no tienen derecho a voto en las elecciones locales al ser de nacionalidad extranjera. Están representadas de manera proporcional las nacionalidades presentes en el distrito y de manera paritaria hombres y mujeres, quedando recogida también la diversidad socio-profesional así como los vecinos sin permiso de residencia. Su carácter es consultivo y recoge iniciativas y sugerencias que se elevan al Ayuntamiento a través del Consejo de la Ciudadanía de parisinos no comunitarios. Entre sus funciones destacan la lucha contra la discriminación, favorecer el derecho al voto en las elecciones locales, el acceso a derechos, etc. Para más información remitimos al número 1 del Boletín Informativo Diálogos (abril/mayo de 2005) publicado por el Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. ([www.paris.fr/fr/citoyennete](http://www.paris.fr/fr/citoyennete)).

- **Consejo de Bruselenses de Origen Extranjero:** Sus funciones se centran desde 2001 en todo lo relativo a la integración de la población de origen extranjero, pudiendo poner en marcha iniciativas en ese sentido, a partir de la elevación de las conclusiones alcanzadas en sus reuniones al Collège de Bourgmestre et Echevins que a su vez las eleva al Consejo Comunal. Consta de entre 15 y 25 miembros que se eligen entre las asociaciones que trabajan en la integración de los bruselenses de origen extranjero, teniendo en cuenta una representación proporcional de los diferentes grupos étnicos. Consta de dos grupos de trabajo permanentes para Educación y Sociedad, pero también se organizan grupos puntuales para acontecimientos concretos. E-mail de contacto: [ORGrbva-cboe@brucity.be](mailto:ORGrbva-cboe@brucity.be)

- **Consejo de los ciudadanos y de las ciudadanas extranjeros y apátridas de la Comunidad de Florencia:** Es un órgano consultivo del Consiglio Comunale y de la Giunta de Florencia que nace en 2003 para favorecer la representación y participación en la vida pública de los ciudadanos extranjeros procedentes de países extracomunitarios. Sus funciones son favorecer la integración en igualdad de la población inmigrante, promover los derechos de hombres y mujeres, la cultura multiétnica, la paz y la democracia, así como favorecer las relaciones con la administración pública, la lucha contra el racismo y la xenofobia y presentar propuestas al Consiglio Comunale y a la Giunta. Está compuesto por 23 miembros que representan a las siguientes áreas geográficas: África, Asia, Oceanía, América, Europa no comunitaria y apátridas. ([www.comune.firenze.it/stranieri](http://www.comune.firenze.it/stranieri))

- **Mesas distritales de Diálogo y Convivencia del Ayuntamiento de Madrid:** Las Mesas de Diálogo y Convivencia de la Ciudad de Madrid son órganos de participación ciudadana donde estará representada la población madrileña, tanto extranjera como autóctona. Se creará una mesa en cada distrito y uno de sus objetivos primordiales será la resolución de conflictos concretos en materia de convivencia intercultural a través del diálogo cívico, suponiendo esto un fortalecimiento de la participación democrática. Así mismo desde estas mesas se elevarán propuestas de actuación a los plenos distritales y municipales. ([www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)).

**Próximo número: La Integración**



## OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES Y DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID

AREA DE GOBIERNO DE EMPLEO Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA  
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado

C/ José Ortega y Gasset 100 - 28006 Madrid

Tfños: 91 480 31 74 / 91 480 31 75 - Fax: 91 480 25 31

Correo electrónico: [obserconvivencia@munimadrid.es](mailto:obserconvivencia@munimadrid.es)

[www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)