

Ricard Zapata-Barrero (coord.)

# Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España

*A Isabel y Samjhana, por su presencia,  
paciencia y comprensión.*

1.ª edición: mayo de 2009

© 2009: Ricard Zapata-Barbero (coord.)  
Berta Álvarez-Miranda, Gemma Aubarell Solduga, Juan Díez Nicolás,  
Lorenzo Cachón, Sandra Gil Araújo, Amparo González, Laia Jorba,  
Ana María López Sala, Javier de Lucas, Àngel Miret, Laura Morales,  
Francisco Javier Moreno Fuentes, Sònia Parella Rubio, Gemma Pinyol  
y Jonathan Zaragoza

Derechos exclusivos de edición en español  
reservados para todo el mundo:

© 2009: Editorial Ariel, S. A.

Avda. Diagonal, 662-664 · 08034 Barcelona

ISBN 978-84-344-1838-7

Depósito legal: B. 16.491 - 2009

Impreso en España por  
Book Print Digital  
Botànica, 176-178  
08901 L'Hospitalet de Llobregat  
(Barcelona)

El papel utilizado para la impresión de este libro  
es cien por cien libre de cloro  
y está calificado como **papel ecológico**.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,  
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra  
por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,  
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

4. Políticas españolas en materia de migración y desarrollo en el contexto euromediterráneo . . . . .	302
4.1. La Conferencia Euroafricana sobre Migraciones y Desarrollo . . . . .	303
4.2. El diálogo 5+5 . . . . .	304
5. Retos de futuro para la agenda migratoria euromediterránea española . . . . .	306
<i>Bibliografía</i> . . . . .	307

**CAPÍTULO 15. ¿Existe un enfoque propio de gestión de la inmigración? Filosofía práctica de la política de gobernabilidad en España, por R. ZAPATA-BARRERO . . . . .**

1. La gestión de fronteras . . . . .	309
2. La gestión de la distribución de competencias . . . . .	310
3. La gestión de las políticas de bienestar . . . . .	312
4. La gestión del asociacionismo inmigrante . . . . .	314
5. La gestión del enfoque de la ciudadanía . . . . .	316
6. La gestión del derecho de voto . . . . .	318
7. La gestión de la antidiscriminación en el mercado de trabajo . . . . .	320
8. La gestión de las comunidades musulmanas . . . . .	321
9. La gestión del género inmigrante . . . . .	323
10. La gestión de la identidad . . . . .	324
11. La gestión de la opinión pública . . . . .	325
12. La gestión de la dimensión exterior . . . . .	327
13. La gestión del área euromediterránea . . . . .	328
<i>Bibliografía</i> . . . . .	329
	330

**AUTORES**

**Ricard Zapata-Barrero** (ricard.zapata@upf.edu). Es profesor Titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Sus principales líneas de investigación giran en torno a los temas contemporáneos de la democracia liberal en contextos de diversidad, especialmente la relación entre democracia, ciudadanía, e inmigración. Ha publicado numerosos artículos y capítulos en revistas especializadas y libros editados. Es Director del Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Inmigració (GRITIM) y del Master Universitario en Gestión de la Inmigración de la UPF.

Actualmente está trabajando en dos programas de investigación: Teoría política de las Fronteras y Políticas de la Diversidad, y en varias líneas de investigación dentro de cada programa: Ética de las migraciones, externalización de políticas de inmigración, políticas interculturales, diversidad y cohesión, vínculo entre la inmigración y las naciones minoritarias, la política regional euro-mediterránea de la inmigración. Está realizando proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Educación y Ciencia y por la Unión Europea (Sexto Programa Marco). Véase la página web del GRITIM ([www.upf.edu/gritim](http://www.upf.edu/gritim))

Sus trabajos recientes incluyen:

- 2004: *Multiculturalidad e inmigración*, Ed. Síntesis.
- 2006: *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: A European Approach*, Routledge. (coed. T. Modood y A. Triandafyllidou).
- 2007 (ed.): *Conceptos Políticos en el contexto español*, Ed. Síntesis.
- (ed.): *Discursos sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los Parlamentos y las Administraciones*, Ed. CIDOB (coed. T. Van Dijk).
- 2008: *La inmigración en naciones minoritarias: Flandes, el Québec, y Cataluña en perspectiva*, Icaria.
- (ed.): *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE*. Observatorio Permanente de la Inmigración», Minis-

terio de Trabajo y Asuntos Sociales (coed. E. González y E. Sánchez).

2009 (ed.): *Immigration and self-government of minority nations*, Peter Lang editor, Col. «Diversitas».

—: *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Trotta.

**Francisco Javier Moreno Fuentes** (javier.moreno@cchs.csic.es). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March, es Científico Titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Centro de Ciencias Humanas y Sociales de Madrid (CSIC). Ha sido profesor en la universidades de Barcelona y Montpellier, así como investigador visitante en la London School of Economics, Harvard University y el Institut d'Études Politiques de París. Sus áreas de interés giran en torno al análisis de políticas públicas en perspectiva comparada en el estudio de los regímenes de bienestar, la inmigración y las políticas urbanas. Ha publicado su tesis doctoral en el Consejo Económico y Social, diversos capítulos en libros editados, así como artículos en revistas nacionales (*Política y Sociedad*, *Documentación Social*, *Revista Española del Tercer Sector*) e internacionales (*Politics & Society*, *Hagar, Póle Sud*).

**Sònia Parella Rubio** (sonia.parella@uab.es). Doctora en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y profesora en el Departamento de Sociología de la misma universidad. Investigadora permanente del GEDIME (Grupo de Estudios de Inmigración y Minorías Étnicas - UAB). Sus principales líneas de investigación son: migración y género, migración y mercados de trabajo, empresario migrante, análisis de procesos y prácticas transnacionales en contextos de migración. Es autora de numerosos libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas de ámbito nacional e internacional. Entre sus publicaciones más recientes en castellano cabe destacar: *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, Madrid, OPI, 2008 (coeditora con Carlota Solé y Leonardo Cavalcanti) y «Los vínculos afectivos y de cuidado en las familias transnacionales», *Migraciones Internacionales*, vol. 4, n.º 2: 39-76.

**Laura Morales** (lauramdu@um.es). Es Research Fellow (investigadora) en el Institute for Social Change de la Universidad de Manchester. Ha publicado diversos libros, artículos y capítulos de libro sobre participación política y asociacionismo. Coordina sendos proyectos financiados por el 6.º Programa Marco de la Comisión Europea (LOCALMULTIDEM) y por el Ministerio de Educación y Ciencia (CAPSOCINMIG) sobre el asociacionismo y el capital social de los ciudadanos inmigrantes en sus comunidades locales de

recepción, que incluyen las ciudades de Barcelona, Madrid y Murcia. Entre sus publicaciones más recientes en castellano cabe destacar: *Instituciones, movilización y participación: el asociacionismo político en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. *España: sociedad y política en perspectiva comparada. Un análisis de la primera ola de la Encuesta Social Europea* (coeditora con Mariano Torcal y Santiago Pérez-Nievas), Valencia: Tirant lo Blanch, 2005; y «¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 13, octubre 2005: 51-87.

**Amparo González** (amparo.gonzalez@upf.edu). Es Científica Titular en el IEGD-CSIC y profesora de Sociología en la Universidad Pompeu Fabra. Ha sido investigadora en los proyectos LOCALMULTIDEM y CAPSOCINMIG, y tiene una amplia experiencia docente e investigadora en el ámbito de los estudios sobre migraciones. Ha publicado diversos artículos y capítulos de libros sobre inmigración.

**Laia Jorba** (laia.jorba@uab.cat). Doctora en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona y profesora en la UAB. Es investigadora en el IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques - UAB) des del año 2002. Ha sido investigadora en el proyecto CAPSOCINMIG (Capital Social de los Inmigrantes). Su investigación se centra en la deliberación y la calidad de la democracia, y ha publicado diversos artículos sobre democracia deliberativa y participación ciudadana.

**Jonathan Zaragoza** (jonathan.zaragoza@upf.edu). Es candidato a Doctor del Departamento de Ciencias Políticas i Socials de la Universitat Pompeu Fabra, miembro del Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració (GRITIM-UPF). Su tesis versa sobre la externalización de las políticas de inmigración en España.

**Lorenzo Cachón Rodríguez** (lcachon@cps.ucm.es). Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Codirector del GEMI (Grupos de Estudios sobre Migraciones Internacionales) de la UCM. Desde 2002 es miembro del grupo de expertos independientes que asesora a la Comisión Europea en cuestiones de lucha contra la discriminación. Ha elaborado informes para la Comisión Europea, la OIT, la OCDE, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, el Consejo de Europa y la Confederación Europea de Sindicatos. Sus tres últimos libros son: *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración* (2009); (dir.) *Conflictos e inmigra-*

*ción: Experiencias europeas (2008) y Bases sociales de los sucesos de Elche de septiembre de 2004. Crisis industrial, inmigración y xenofobia (2005).*

**Ana María López Sala** (ana.lasala@cchs.csic.es). Es Científico Titular en el Instituto de Geografía, Economía y Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas e Investigadora asociada del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad de La Laguna. Ha sido miembro del Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias e investigador visitante en distintas universidades en Suecia, Holanda, Canadá, México y Gran Bretaña. Forma parte de la Red de Investigación sobre Comunidades Asiáticas en España (RICA), del GEMI (Grupo de Estudios sobre Migraciones de la UCM) y de la Red Internacional de Investigación Migración y Desarrollo. Desde mediados de los años noventa su trabajo se ha centrado en el análisis de políticas migratorias desde una perspectiva comparada. En los últimos años ha investigado sobre control migratorio, inmigración irregular, seguridad, contrabando y fronteras en distintos sistemas migratorios. En la actualidad está trabajando sobre la construcción y la gobernabilidad de la política de control de flujos en los países del sur de Europa y sobre las migraciones de menores extranjeros no acompañados. También prepara la edición de un libro sobre Migraciones y Fronteras.

**Javier de Lucas** (jdelucas@colesp.net). Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política en la Universidad de Valencia. Desde 2005 es Director del Colegio de España en París. Promotor y primer director del Instituto de Derechos Humanos (2004) de Universidad de Valencia, desde 1990, ha sido Director de la GECIMM (Grupo de estudio sobre la ciudadanía, la inmigración, el multiculturalismo y las minorías) de la Universidad de Valencia. Ha publicado más de doscientos trabajos (libros y artículos), en revistas españolas y extranjeras especializadas, sobre problemas de Teoría y Filosofía del Derecho y Derechos Humanos y también de Filosofía Política y de Crítica Legislativa, en particular sobre la obediencia a la ley, la objeción de conciencia y la insumisión, y los problemas jurídicos relacionados con la solidaridad, el voluntariado, el racismo y la xenofobia, la inmigración, los derechos de las minorías, el multiculturalismo. Sus libros recientes (a partir de 2004) destacan: (2004) *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas* (Icaria), (ed. 2006) *Europa: derechos, culturas*, (Tirant lo Blanch), (2007) *La integración de los inmigrantes* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).

**Gemma Pinyol** (gpinyol@cidob.org). Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona y Master en Estudios Internacionales, actualmente es coordinadora del Programa Mi-

graciones de la Fundación CIDOB. Sus principales áreas de trabajo son las políticas de inmigración en la Unión Europea y la dimensión exterior de las políticas de inmigración, con especial atención a la gestión de flujos, el control de fronteras y las relaciones con terceros países. Ha coordinado numerosos seminarios y talleres de debates sobre distintas perspectivas del fenómeno migratorio, y es autora de varios artículos sobre el tema. Entre sus últimas publicaciones destacan «La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE», *Anuario del Mediterráneo 2006*, Institut Europeu de la Mediterrània i Fundació CIDOB, 2006); «Europe's Southern Border: Spain and the Management of Immigration», *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 8, Deutsche-Aussenpolitik, 2007); «España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones», *Revista Afers Internacionals*, n.º 79-80, CIDOB, 2007) y «¿Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración» (con R. Ferrero en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 142, octubre-diciembre 2008).

**Àngel Miret**. Es licenciado en derecho por la UB. Ha ocupado distintos cargos en la Generalitat de Catalunya, entre los que cabe destacar el de Secretario General de Administración y Función Pública y de Secretario General de Inmigración. Actualmente es Administrador Judicial de la Fundación Privada Intervida, miembro del patronato de Casa Amèrica de Barcelona, vicepresidente de la Fundación Josep Comaposada-UGT, Consejero de Caixa Catalunya y profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra, al mismo tiempo que miembro de su Consejo Social. Desde el punto de vista político ha sido miembro de la ejecutiva de CDC y actualmente es miembro del Comité Nacional de la UGT de Catalunya. Colabora habitualmente con distintos medios de comunicación y es autor de diversos artículos y conferencias sobre inmigración y cooperación internacional.

**Sandra Gil Araújo** (sandragilaraujo@yahoo.es). Es investigadora del Programa Juan de la Cierva del Ministerio de Ciencia e Innovación, en el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Granada. Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, ha sido investigadora de diversas instituciones públicas y privadas, ha participado y coordinado proyectos de investigación y formación en el campo de las políticas migratorias y tiene publicados diversos artículos en libros y revistas especializadas. Es conferenciante y docente de postgrado invitada por distintas universidades en Europa y América Latina. Su campo de indagación son las políticas migratorias a nivel comunitario, estatal y regional, con especial atención a las imbricaciones entre las políticas de integra-

ción de inmigrantes, la cuestión nacional y las cambiantes formas de gobernar la cuestión social. Es co-fundadora del Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes (GIIM) y miembro del Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada.

**Juan Díez Nicolás** (100613.2721@compuserve.com). Obtuvo su primera cátedra en 1971 en la Universidad de Málaga, y desde 1975 hasta el presente ha sido catedrático en la Universidad Complutense de Madrid. Fue cofundador del Instituto de la Opinión Pública en 1963, y fundador del CIS en 1977. Entre 1973 y 1982 fue Rector de la UNED y Subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Ha sido Presidente del Comité Europeo de Población del Consejo de Europa (1985-1987), Fundador-Director del proyecto CIREs (1991-1996), Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (1999-2001), y miembro del «Comité des Sages» para el «Diálogo entre los Pueblos y Culturas del Mediterráneo». Actualmente es miembro de la Academia Europea de Ciencias y Artes, Presidente de ASEP, Asesor Permanente en el Comité Ejecutivo del Estudio Mundial de Valores. A través de ASEP ha llevado a cabo un estudio anual sobre «Actitudes de los Españoles hacia los Inmigrantes desde 1991 hasta 2007» ([www.jdsurvey.net](http://www.jdsurvey.net)). Es autor de numerosos libros, capítulos de libros y artículos en revistas profesionales, entre los que cabe citar *Las dos caras de la inmigración* (2005) y *Segunda generación de inmigrantes: Una aproximación al fenómeno español* (2006).

**Gemma Aubarell Solduga** ([gemma.aubarell@bibalex.org](mailto:gemma.aubarell@bibalex.org)). Ha estado vinculada al Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed) en Barcelona desde su creación y ha sido directora de Programación de este organismo desde 2001. En este tiempo ha coordinado trabajos de investigación y estudios, cursos y coloquios de temas políticos y socioculturales sobre la región mediterránea. Actualmente es, desde 2009, Coordinadora de Programas de la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el diálogo de culturas (Alejandría, Egipto). Como experta en el ámbito de las relaciones euromediterráneas y las migraciones, ha coordinado trabajos de investigación, estudios, cursos y seminarios. En el ámbito de las migraciones destaca la subdirección del Congreso Mundial de Movimientos Humanos e Inmigración en el marco del Fórum Universal de las Culturas. Ha sido hasta 2008 jefa de redacción de la revista *AFKAR Ideas* (IEMed/Política Exterior) y del *Anuario del Mediterráneo* (IEMed/CIDOB). Entre sus trabajos de investigación destaca el último proyecto desarrollado en el marco de EuroMESCO sobre «El desarrollo de la internacionalización de las políticas migratorias en el marco del proceso de Barcelona» (2008).

**Berta Álvarez-Miranda** ([berta@cps.ucm.es](mailto:berta@cps.ucm.es)). Es profesora titular de sociología en la Universidad Complutense de Madrid. Centra sus investigaciones en el ámbito de la inmigración, especialmente sobre los inmigrantes musulmanes. Desde 2003 coordina el grupo de trabajo *Europe and Immigration* de los congresos internacionales de la Asociación Europea de Sociología, y ha sido *Visiting Scholar* en el Berkley Centre for Religion, Peace and World Affairs de la Universidad de Georgetown en 2009. Entre sus publicaciones sobre inmigración se cuentan los libros *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (con Carmen González-Enríquez, 2005), *Inmigrantes musulmanes en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*. Barcelona: Fundación La Caixa (con Víctor Pérez-Díaz y Elisa Chuliá, 2004) y *España ante la inmigración*. Barcelona: Fundación La Caixa (con Víctor Pérez-Díaz y Carmen González-Enríquez, 2001).

nigración, Síntesis, Colección Cien-

ocratie, La Découverte, París.  
a inmigración a la ciudadanía», en  
gración y procesos de cambio, Icaria,

, Paidós, Barcelona.

ión. Integración, identidades, seguri-

igración», en VV.AA. (Aubarell y Za-  
cambio, Icaria, Barcelona.

inmigrantes, CEPC, Madrid.

ciudadanos globales sí», Foreign Af-

smopolitan Thinking and its Oppo-

gración hacia dentro: argumentos so-  
as políticas de inmigración en un Es-  
vol. 45, n.º 1.

trds Assimilation and Citizenship: Im-  
grave Macmillan, Basingstoke.

enship, Clarendon Press, Oxford.

f. (coords.) (2003): *Inmigración y ciu-*  
Univ. de la Rioja, Servicio de Publica-

igraciones, ciudadanía y globalización,

dignidad del hombre en un mundo de

os flujos migratorios para potenciar la  
lico del caso español», *Revista de Mi-*

*Migrants and Postnational Membership*  
ress, Chicago.

## CAPÍTULO 6

### POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN Y LA GESTIÓN DEL ASOCIACIONISMO DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN INMIGRANTE A NIVEL LOCAL

LAURA MORALES

Universidad de Manchester

AMPARO GONZÁLEZ

CSIC-IEGD/Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

LAIA JORBA

Universidad Autónoma de Barcelona

#### 1. Introducción

El objetivo principal de este capítulo es analizar el impacto que tienen las políticas de participación ciudadana y de incorporación de los inmigrantes en la estructuración y orientación del tejido asociativo de la población de origen extranjero.<sup>1</sup> Para ello, el capítulo analiza en detalle los casos de las ciudades de Barcelona, Madrid y Murcia, que poseen una numerosa población inmigrante, pero políticas de integración social e incorporación política distintas. Tras realizar balance y diagnóstico de lo que sabemos hasta el momento sobre esta cuestión, se realiza una comparación sistemática de las políticas de integración que se han desarrollado en los últimos años en cada uno de los municipios elegidos. Posteriormente, se formulan algunas hipótesis sobre el impacto que tales políticas podrían tener sobre las pautas de asociacionismo e incorporación de las personas de origen inmigrante, y se contrastan utilizando datos procedentes de un estudio de asociaciones de inmigrantes realizado en cada una de las tres ciudades.<sup>2</sup> A partir de los casos analizados, en la última sección se valoran

1. Sólo analizamos las políticas y el asociacionismo de las personas procedentes de países de «alta presión migratoria» y, por tanto, no incluimos países de la UE-15 ni otros países desarrollados como EE.UU., Canadá o Japón.

2. Toda la información utilizada en este capítulo procede de los trabajos de campo realizados en el curso de tres proyectos de investigación complementarios,

Zapata, R., (2004) *Multiculturalidad e inmigración*, Síntesis, Colección Ciencias políticas, Madrid.

#### BIBLIOGRAFÍA PARA PROFUNDIZAR

- Balibar, E. (1992): *Les frontières de la démocratie*, La Découverte, París.
- Bauböck, R. (2004): «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía», en VV.AA. (Aubarell y Zapata, eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Icaria, Barcelona.
- Beck, U. (1999): *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona.
- Castells, M. (2004): *Europa en construcción. Integración, identidades, seguridad*, CIDOB, Barcelona.
- Castles, S. (2004): «Globalización e Inmigración», en VV.AA. (Aubarell y Zapata, eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Icaria, Barcelona.
- De Lucas, J. (2007): *La integración de los inmigrantes*, CEPC, Madrid.
- George, S. (2002): «Globalifóbicos no, ciudadanos globales sí», *Foreign Affairs*, 2.
- Heator, D. (2002): *World Citizenship: Cosmopolitan Thinking and its Opponents*, Continuum, Londres.
- Izquierdo, A. y León, S. (2008): «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel», *Política y sociedad*, vol. 45, n.º 1.
- Joppke, C. y Morawska, E. (2003): *Towards Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation State*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Kymlicka, W. (1995): *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford.
- Martínez de Pison, J. y Giró Miranda, J. (coords.) (2003): *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas*, Univ. de la Rioja, Servicio de Publicaciones, Logroño.
- Mezzadra, S. (2005): *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid.
- Sennett, R. (2003): *El respeto, sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Anagrama, Barcelona.
- Solanes, A. (2008b): «Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal. Un estudio jurídico del caso español», *Revista de Migraciones internacionales*, 4/4.
- Soylal, Y. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.

## CAPÍTULO 6

### POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN Y LA GESTIÓN DEL ASOCIACIONISMO DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN INMIGRANTE A NIVEL LOCAL

LAURA MORALES

Universidad de Manchester

AMPARO GONZÁLEZ

CSIC-IEGD/Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

LAIA JORBA

Universidad Autónoma de Barcelona

#### 1. Introducción

El objetivo principal de este capítulo es analizar el impacto que tienen las políticas de participación ciudadana y de incorporación de los inmigrantes en la estructuración y orientación del tejido asociativo de la población de origen extranjero.<sup>1</sup> Para ello, el capítulo analiza en detalle los casos de las ciudades de Barcelona, Madrid y Murcia, que poseen una numerosa población inmigrante, pero políticas de integración social e incorporación política distintas. Tras realizar balance y diagnóstico de lo que sabemos hasta el momento sobre esta cuestión, se realiza una comparación sistemática de las políticas de integración que se han desarrollado en los últimos años en cada uno de los municipios elegidos. Posteriormente, se formulan algunas hipótesis sobre el impacto que tales políticas podrían tener sobre las pautas de asociacionismo e incorporación de las personas de origen inmigrante, y se contrastan utilizando datos procedentes de un estudio de asociaciones de inmigrantes realizado en cada una de las tres ciudades.<sup>2</sup> A partir de los casos analizados, en la última sección se valoran

1. Sólo analizamos las políticas y el asociacionismo de las personas procedentes de países de «alta presión migratoria» y, por tanto, no incluimos países de la UE-15 ni otros países desarrollados como EE.UU., Canadá o Japón.

2. Toda la información utilizada en este capítulo procede de los trabajos de campo realizados en el curso de tres proyectos de investigación complementarios,



los elementos de las diferentes aproximaciones políticas que constituyen «buenas prácticas» a juzgar por sus consecuencias sobre el tejido asociativo inmigrante, y se reflexiona sobre los retos a los que se enfrentan las políticas que tengan por objetivo promover y consolidar el asociacionismo de la población de origen inmigrante.

## 2. Los estudios sobre asociacionismo de la población de origen inmigrante en España

Los estudios sobre el asociacionismo inmigrante han prestado atención, hasta ahora, a tres cuestiones principales. Un primer grupo de trabajos se ha centrado en examinar la influencia que las instituciones de la sociedad receptora, en concreto los regímenes definitorios de la ciudadanía y las filosofías de integración dominantes en cada país, tienen sobre la capacidad organizativa de los inmigrantes y los modos e intensidad de su movilización (Soysal, 1994; Ireland, 1994; Koopmans y Statham, 2000). En ellos, la discusión ha girado en torno a la identificación del nivel de gobierno que resulta más determinante en la configuración de la estructura de oportunidades como inclusiva o exclusiva; mientras que unos reclaman la necesidad de tener en cuenta los matices y variaciones que el contexto supranacional (Soysal, 1994) y local (Bousetta, 1997; Penninx *et al.*, 2004) impone sobre la estructura de oportunidades definida a nivel nacional, otros insisten en que el contexto institucional relevante sigue siendo el configurado a nivel estatal (Koopmans, 2004).

Un segundo grupo de investigaciones han tratado de confirmar la hipótesis originalmente formulada por Fennema y Tillie (2001) de que las diferencias de participación política observadas entre grupos de origen inmigrante que residen en un mismo país pueden atribuirse, al menos en parte, a diferencias en la cantidad de *capital social étnico* (entendido como participación en las asociaciones de inmigrantes) disponible en dichos grupos (Togeby, 2004; Berger, Galonska y Koopmans, 2004; Jacobs, Phaet y Swyngedouw, 2004). Además, se ha intentado examinar hasta qué punto esta relación mutuamente reforzadora entre asociacionismo y participación política se verifica también a nivel individual —y no sólo agregado— y si se da exclusivamente

dirigidos por Laura Morales y en los que Amparo González y Laia Jorba han participado como investigadoras: «Multicultural Democracy and Immigrants' Social Capital in Europe (LOCALMULTIDEM)», financiado por el 6.º Programa Marco (Contrato CIT5-CT-2005-028802); «Democracia Multicultural y Capital Social de los Inmigrantes en España», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (SE12005-07733/CPOL); y «Participación sociopolítica e integración de los inmigrantes en la Región de Murcia», financiado por la Fundación Séneca (proyecto 03007/PCHS/05). El estudio de asociaciones en Barcelona contó con la financiación de la Fundación Jaume Bofill.

con el asociacionismo de base étnica o con el asociacionismo en general (Jacobs y Tillie, 2004).

Por último, podemos identificar en la literatura sobre asociacionismo y participación política de los inmigrantes un tercer grupo de estudios que examinan la dimensión transnacional cuasi-inherente a ambos fenómenos. Estos trabajos han señalado que las organizaciones de inmigrantes y sus redes de interconexión no son sólo actores privilegiados en la red de prácticas y campos transnacionales, sino que también configuran el acceso al capital social y a las pautas de interacción que moldean las prácticas transnacionales de los inmigrantes individuales (Vertovec, 2003; Portes, 2003), especialmente las políticas (Portes, Guarnizo y Landolt, 1999; Izigsohn, 2000; Østergaard-Nielsen, 2003). Recientemente, la investigación sobre transnacionalismo ha destacado el papel determinante de las políticas subnacionales a la hora de configurar las oportunidades políticas y socioeconómicas de las actividades transnacionales (Bauböck, 2003; Bloemraad, 2005; Martiniello y Laflleur, 2008).

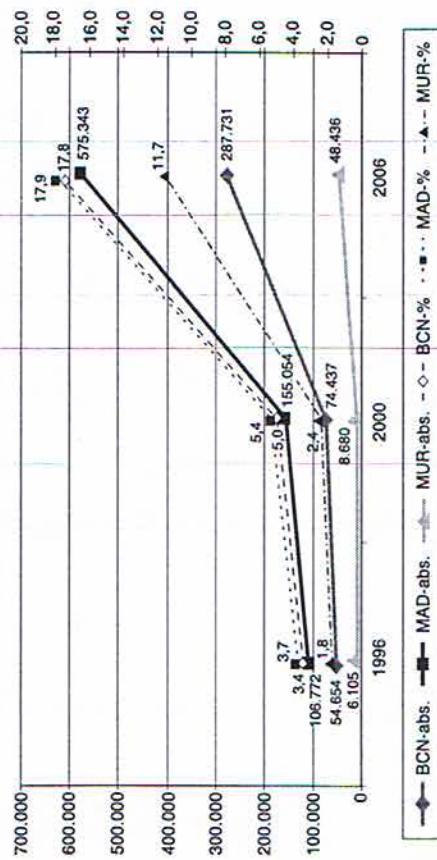
En España, los primeros estudios sobre el asociacionismo inmigrante y la conexión entre éste, la política y la integración datan de finales de los noventa, cuando el objetivo fundamental de la investigación giró en torno a la clarificación conceptual y el establecimiento de tipologías orientadas fundamentalmente a distinguir entre asociaciones de apoyo a la inmigración o pro-inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes *stricto sensu* (Casey, 1997, 1998). Poco después aparecieron investigaciones centradas en el análisis del asociacionismo inmigrante propiamente dicho y sus relaciones con las instituciones y la política del país de acogida, entre las que destacan las realizadas por Veredas (1999, 2003 y 2004). Esta autora analizó los factores condicionantes de la movilización étnica entre la población de origen inmigrante residente en Madrid y, en concreto, cómo la actuación de la Administración española respecto a las asociaciones de inmigrantes podía contribuir a explicar la escasa implicación de los inmigrantes en la vida de las asociaciones. Con el *boom* migratorio y la creciente politización de la inmigración que siguió a la aprobación de la Ley 4/2000, una nueva hornada de investigaciones muestran interés por la dimensión política del asociacionismo inmigrante como canal de expresión y participación en contextos donde el ejercicio del derecho de sufragio está restringido (Martín Pérez, 2004). Así, los estudios de Simó *et al.* (2005) y Morales *et al.* (2004) han descrito con cierto detalle los rasgos del tejido asociativo inmigrante en Valencia y Alicante, y Madrid y Murcia, respectivamente. En alguna ocasión se ha examinado incluso el grado de integración política de tales asociaciones en los municipios donde tienen su sede (González y Morales, 2006).

En relación al impacto de las políticas locales, diversas investigaciones han destacado la relevancia de las variaciones locales en los

modos de entender la ciudadanía y las filosofías (nacionales) a la hora de definir la estructura de oportunidades políticas que condiciona la participación de los inmigrantes en los países de recepción (Rex y Samad, 1996; Ireland, 1994; Boussetta, 2000; Garbaye, 2002; Penninx *et al.*, 2004). Para el caso de España se ha constatado que los gobiernos locales ven limitada su capacidad de actuación en el ámbito de la integración de los inmigrantes por el reparto competencial. Sin embargo, no existe prácticamente ningún estudio que investigue sistemáticamente el impacto que las políticas locales tienen sobre el asociacionismo de la población inmigrante. Con la intención de avanzar en esta línea, dedicamos este capítulo a examinar el efecto que las políticas subnacionales —en especial las locales— han tenido sobre la configuración y consolidación del tejido asociativo de los inmigrantes en las ciudades de Barcelona, Madrid y Murcia.

### 3. Los casos de Barcelona, Madrid y Murcia: el impacto de las políticas locales en el asociacionismo inmigrante

Barcelona, Madrid y Murcia son grandes urbes que difieren en muchos y muy importantes aspectos, pero que tienen en común el haber sido el lugar de destino de un gran número de personas de origen inmigrante en la última década. El crecimiento de la población nacida en el extranjero ha seguido una pauta similar en todas ellas, aunque su magnitud, tanto en términos absolutos como relativos, es bastante mayor en Madrid y Barcelona que en Murcia (fig. 6.1).



FUENTE: Padrón Municipal de Habitantes.

FIG. 6.1. Magnitud de la población nacida en el extranjero (cifras absolutas y porcentaje sobre población total), 1996-2006.

A continuación examinamos en detalle los elementos clave de las políticas de gestión de la inmigración y de participación ciudadana de los respectivos municipios, que consideramos cruciales en la configuración de la estructura de oportunidades políticas que afectan a las asociaciones de inmigrantes. A fin de evitar las comparaciones ad hoc entre los tres casos, se ha elaborado una extensa lista de indicadores que nos permite caracterizar de modo sintético la estructura de oportunidades políticas en cada localidad.<sup>3</sup>

#### 3.1. ENFOQUE GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN

Las políticas de gestión de la inmigración constituyen, sin duda, el primer elemento que define la estructura de oportunidades políticas que condicionará la disposición y orientación del tejido asociativo inmigrante. Para analizar y comparar de modo sistemático estas políticas en los tres municipios prestaremos atención a tres aspectos: las categorías discursivas elegidas para presentar el modo en que se pretende gestionar la inmigración; si los inmigrantes como colectivo han sido —explícita o implícitamente— definidos como objeto de políticas o programas de intervención específicos; y si tales políticas o programas se conciben como una necesidad permanente o transitoria.<sup>4</sup>

Mientras el término habitual utilizado en el discurso y documentos oficiales en el conjunto de España es el de *integración*, en Barcelona se evita su uso y se opta, generalmente, por hablar de *acogida*. La elección obviamente no es neutral pues el término *acogida* revela el convencimiento (o deseo) de que las intervenciones específicas para inmigrantes responden a una necesidad transitoria o temporal. De este modo, el discurso oficial en Barcelona es que todo el ayuntamiento es responsable de la integración de los inmigrantes en la vida municipal; la lógica de intervención pretende ser transversal, no se ha desarrollado una red paralela de servicios de atención al inmigrante (sólo existe un Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados —SAIER— para todo el municipio). De hecho, en principio, tampoco existía un departamento de inmigración o de integración de los inmigrantes, aunque la creación y crecimiento del

3. Este procedimiento fue diseñado para y aplicado a un conjunto de diez ciudades europeas en el contexto del proyecto LOCALMULTIDEM. La información que presentamos se ha obtenido a partir del análisis de documentos clave que definen las políticas municipales en cuestión, así como a través de entrevistas con responsables municipales.

4. Para un examen detallado de las categorías discursivas y la política del discurso sobre inmigración a nivel estatal y de la UE, véase Zapata (2007) y Zapata, González y Sánchez (2008). Para una revisión del tratamiento dado a la inmigración en el discurso mediático, en el ámbito parlamentario y por parte de algunas administraciones públicas españolas véase Zapata y Van Dieck (2007).

Gabinete Técnico de Inmigración es una muestra de las contradicciones entre el discurso y la práctica de funcionamiento en las que generalmente incurren todos los modelos de gestión de la inmigración.<sup>5</sup> En el caso de Madrid, los documentos preparados por el ayuntamiento en materia de inmigración en los últimos años afirman explícitamente que la idea de *acogida* resulta insuficiente y se opta por una versión maximalista de la *integración*, que hace hincapié en la participación efectiva de los inmigrantes en la vida de la ciudad y, por tanto, en la idea de convivencia intercultural.<sup>6</sup> Y aunque no se descarta como meta final el acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios y actividades del municipio, se entiende que dicha normalización se logrará mejor si previamente se conocen y *reconocen* las particularidades culturales de los distintos grupos establecidos en la ciudad; esto implica, en la práctica, no sólo constituir a los inmigrantes en categoría social con relevancia en las políticas públicas, sino incluso diferenciar entre ellos en función de su origen nacional-cultural. Aunque el ayuntamiento como tal no ha desarrollado una red de servicios paralela a la red existente para la población autóctona, en la práctica dicha red existe debido a la actuación del Gobierno autonómico de la Comunidad de Madrid, que ha financiado la creación de diversos Centros de Atención Social al Inmigrante (CASI), la mayoría de los cuales se encuentran dentro del término municipal de Madrid.<sup>7</sup>

En el municipio de Murcia no existe, por el momento, un Plan que recoja los principios rectores y los objetivos de la política del consistorio en relación con la inmigración, lo que en sí mismo puede interpretarse también como una opción política concreta, aunque el Gobierno autonómico dispone de un Plan Regional de Integración de los Inmigrantes desde 2002. Existen, de todos modos, proyectos y convenios en marcha, orientados en todos los casos a la *integración social* de los inmigrantes, la categoría discursiva preferida en las referencias institucionales a la inmigración. Así, no es de extrañar que el servicio básico de información, orientación y atención a los inmigrantes se preste en los Centros de Servicios Sociales del municipio, y que exista también un Área de Atención Especializada que atiende a la población inmigrante. Aunque en este caso el solapamiento de actuaciones

5. El *Gabinete Técnico* fue creado en 2005 para encargarse, en principio, de elaborar los informes sobre condiciones de la vivienda necesarias para la solicitud de la reagrupación familiar y los informes de arraigo. Sin embargo, sus funciones y presupuesto se han ido expandiendo considerablemente desde entonces.

6. Véase el Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural (2005: 5, 18 y 21).  
7. Los CASI son centros no residenciales, complementarios de la atención que prestan los centros de Servicios Sociales y que tienen la finalidad de facilitar a los inmigrantes su integración social y laboral. Su creación y ubicación responde a objetivos de cobertura establecidos según el volumen total de la población inmigrante potencialmente usuaria, por lo que cada uno de los centros absorbe varias áreas de influencia de la Comunidad de Madrid.

y servicios procedentes del Gobierno local y autonómico también se produce, se percibe en menor medida que en Madrid dado el inferior desarrollo de las actuaciones municipales en este ámbito.<sup>8</sup>

En definitiva, podemos afirmar que en Murcia se ha optado, aunque sea implícitamente, por considerar la integración una cuestión de la que han de encargarse principalmente los servicios sociales, mientras que el ayuntamiento de Madrid parece ser más ambicioso —al menos en el plano discursivo— y aspira a la participación efectiva de los inmigrantes en la vida de la ciudad, asumiendo que el reconocimiento de sus peculiaridades culturales constituye la base necesaria para el logro de la convivencia social e intercultural. Frente a ello, en Barcelona se niega la necesidad permanente de políticas específicas de atención a la inmigración y, por tanto, en cierto modo, también el reconocimiento de los inmigrantes como categoría sociopolítica, tanto individual como colectiva.<sup>9</sup>

A continuación examinamos las políticas municipales en materia de participación y asociacionismo, que pueden resultar tanto o más relevantes que las descritas hasta ahora en la explicación de las características y orientación de las prácticas asociativas de los inmigrantes.

### 3.2. POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROMOCIÓN DEL ASOCIACIONISMO

Para analizar las políticas de participación ciudadana en los tres municipios seleccionados prestaremos atención a dos elementos que configuran la estructura básica de oportunidades políticas a la que se enfrenta la población inmigrante a la hora de participar en la vida asociativa local: la existencia y características de mecanismos de participación de carácter colectivo, que permiten a las organizaciones y asociaciones de distinta índole intervenir en la gestión de la ciudad en alguna, varias o todas las fases de desarrollo de las políticas públicas; y las políticas de promoción directa del asociacionismo.

Los tres ayuntamientos poseen un departamento que incluye entre sus funciones la de promover la participación de los ciudadanos en los

8. Abdillahi (2007) proporciona una descripción detallada del discurso sobre inmigración de los partidos políticos y los medios de comunicación en la Región de Murcia.

9. Hasta la fecha, la única publicación disponible en la que se comparan de modo sistemático las actuaciones municipales de Madrid y Barcelona en materia de inmigración es el estudio de Fausser (2008). Aunque su descripción de las políticas municipales en ambas ciudades —sobre todo en Barcelona— coincide en lo sustancial con la presentada aquí, su trabajo de campo es anterior al nuestro y ello explicaría parcialmente nuestra divergencia en la interpretación del material empírico con respecto a la caracterización del discurso municipal en estas dos ciudades.

asuntos de la ciudad<sup>10</sup>, pero sólo en Madrid y Barcelona disponen además de presupuesto asignado para desarrollar una política específica en este ámbito. Ello nos permite anticipar diferencias importantes entre el municipio de Murcia y los otros dos. En Murcia no existen por el momento estructuras sectoriales de participación pues, aunque el Reglamento de Participación Ciudadana prevé la creación de Consejos Sectoriales, las normas sobre su composición y funcionamiento no han sido aprobadas aún. En Madrid, en cambio, existen desde 2004 tanto Consejos Territoriales como Sectoriales, que se reúnen aproximadamente una vez por trimestre y cuyos miembros incluyen tanto representantes de partidos políticos, como de asociaciones y, en ocasiones, incluso a ciudadanos individuales. Sin embargo, la representatividad de estos organismos es dudosa dada la falta de transparencia en el sistema de elección de sus miembros. Es en Barcelona donde este tipo de organismos han sido objeto de mayor desarrollo: además del Consejo de la Ciudad y su réplica a nivel distrital —el Consejo Ciudadano del Distrito— en la actualidad están en funcionamiento casi una veintena de Consejos de Participación; equivalentes a lo que en Madrid se denominan Consejos Sectoriales pero dotados, en general, de mayor actividad y visibilidad. Aunque los organismos descritos tienen sólo carácter consultivo, en Barcelona están más consolidados y algunos de ellos han ido adquiriendo cierta capacidad de influencia sobre los responsables municipales en su área competencial.

En los tres municipios existen convocatorias anuales de subvenciones a las que pueden concurrir las asociaciones radicadas en ellos, pero tales convocatorias difieren en su cuantía y características. Mientras que en Barcelona sólo se celebra una convocatoria anual para la solicitud de proyectos por parte de todas las asociaciones del municipio, en Madrid y Murcia existe más de una convocatoria y se permite además solicitar ayudas económicas no sólo para proyectos sino también para «la promoción del desarrollo asociativo»; es decir, para cubrir gastos corrientes como el alquiler de un local. No obstante, en Barcelona, al igual que en Murcia, existe una red relativamente amplia de edificios y locales de titularidad pública que las asociaciones utilizan habitualmente como centros de reunión y actividades de modo gratuito (0,03 y 0,04 edificios por cada 1.000 habitantes, respectivamente), de la que se carece en Madrid. Esto podría, en el caso de Barcelona, compensar en parte la imposibilidad de sufragar los gastos corrientes de las asociaciones con cargo a la convocatoria de proyectos.

En conjunto, la cuantía total de las subvenciones disponibles para asociaciones representó en torno al 0,45 % del presupuesto total ejecu-

10. En Barcelona se trata de la Concejalía de Participación Ciudadana, Solidaridad y Cooperación; en Madrid, de la Dirección General de Participación Ciudadana, dentro de la Concejalía de Economía y Participación Ciudadana; y en Murcia, de la Concejalía de Descentralización, Participación Ciudadana y Mercados.

TABLA 6.1. *Indicadores utilizados para caracterizar las políticas de participación ciudadana a nivel municipal (referidos a 2006)*

Indicador	Barcelona	Madrid	Murcia
Departamento específico de promoción de la participación ciudadana.	Existe.	Existe.	No existe departamento ni política específica.
Carta de derechos que regule cómo pueden los ciudadanos influir en los procesos de toma de decisiones.	Existe y ofrece diversos mecanismos para participar.	Existe y ofrece diversos mecanismos para participar.	Existe, pero muy restrictiva en términos de derechos reconocidos.
Mecanismos de participación ciudadana a nivel inframunicipal.	Existen y ofrecen variados e importantes mecanismos de participación.	Existen pero los ciudadanos tienen escasa influencia en ellas (elegir a sus miembros).	Existen, pero los ciudadanos tienen escasa influencia en ellas (elegir a sus miembros).
Implicación de la sociedad civil en la <i>definición</i> de políticas locales.	Consulta formal y regulada.	Ninguna.	Ninguna.
Implicación de la sociedad civil en la <i>implementación</i> de políticas locales.	En colaboración con las instituciones públicas.	En colaboración con las instituciones públicas.	En colaboración con las instituciones públicas.
Pluralismo del sistema de participación del municipio.	Sistema pluralista.	Sólo se consulta a una gran organización, o no existe tal sistema.	Sólo se consulta a una gran organización, o no existe tal sistema.
% presupuesto municipal destinado a subvencionar asociaciones en general (2005).	0,45 %	0,27 %	0,17 %
Número de edificios de propiedad municipal por cada 1.000 habitantes que se ofrecen a las asociaciones como locales de reunión y actividades.	0,03	0	0,04

tado del municipio de Barcelona en 2005 (9.300.809 €), un 0,27 % del de Madrid en el mismo año (12.571.740 €) y, aproximadamente, un 0,17 % del presupuesto liquidado consolidado en el caso de Murcia (962.616,65 €).<sup>11</sup> El hecho de que el ayuntamiento de Barcelona dedique casi el doble de su presupuesto a subvencionar el tejido asociativo, con-cuerda con el mayor papel asignado a las asociaciones ciudadanas en el diseño e implementación de las políticas municipales en esta ciudad.

De todo lo expuesto, podemos concluir que Barcelona es, sin duda, el municipio que cuenta con un abanico más amplio de políti-cas de participación y el que más las ha desarrollado; en claro con-traste con el ayuntamiento de Murcia, cuyo compromiso institucional con la participación ciudadana es, en general, reciente y débil. En un punto intermedio podríamos situar las actuaciones desarrolladas por el ayuntamiento de Madrid pues, aún existiendo más instancias de participación ciudadana que en Murcia, su funcionamiento efectivo está aún por comprobarse en muchos casos. Además, el apoyo direc-to e indirecto al asociacionismo también parece más sólido en Barce-lona, aunque el hecho de que en principio las asociaciones no puedan solicitar subvenciones para su propio funcionamiento y desarrollo po-dría tener consecuencias claras sobre los recursos a su disposición.

### 3.3. POLÍTICAS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y PROMOCIÓN DEL ASOCIACIONISMO INMIGRANTE

El último aspecto de las políticas locales que examinaremos en detalle hace referencia a la orientación de las políticas de apoyo a la participación y asociacionismo de la población inmigrante, como as-pecto específico y diferenciado de las políticas generales de participa-ción ciudadana y de inmigración. En concreto, revisaremos: la exis-tencia o no de organismos de representación colectiva de los inmi-grantes; la capacidad de influencia en las políticas del municipio que la presencia en estos organismos permite a las asociaciones de inmi-grantes, y la existencia y cuantía de ayudas específicas para asocia-ciones de inmigrantes.

Tanto en Madrid como en Barcelona, existen organismos de vo-cación representativa que pretenden funcionar como cauce de partici-pación ciudadana en el ámbito de la inmigración, pero no así en Mur-cia. Se trata del denominado Foro Madrid, que es el consejo sectorial madrileño en el área de convivencia social e intercultural, diversidad y migraciones<sup>12</sup>, y del Consejo de Inmigración, que es el consejo de

participación del municipio de Barcelona que tiene por misión cola-borar con las autoridades locales en el desarrollo, supervisión y eva-luación de las políticas públicas relacionadas con el bienestar y cali-dad de vida de los inmigrantes.<sup>13</sup> El Consejo de Inmigración fue crea-do en 1997 y está abierto, en principio, a todas las organizaciones de la ciudad que lleven trabajando en el sector unos dos años. En 2007, formaban parte de él unas 38 entidades, de las que 32 podían ser con-sideradas asociaciones de inmigrantes.<sup>14</sup> Por el contrario, para perte-necer al Foro Madrid, que se creó en 2006, es necesario ser elegido a través de un proceso electoral —en el que sólo participan asociacio-nes— que exige a éstas inscribirse en el Registro Municipal de Enti-dades Ciudadanas al menos con treinta días de antelación y postular-se como candidatas, en calidad de «ONG o entidad de apoyo» o de «Asociación de Inmigrantes», según su propia decisión.<sup>15</sup>

La mayor restricción en el acceso al Foro Madrid respecto del Consejo de Inmigración no responde al hecho de que las decisiones del primero tengan más trascendencia en la definición de las políticas públicas que las del segundo pues, en principio, las consultas realiza-das a estos organismos no son preceptivas ni vinculantes en ninguno de los dos casos. Es más, la práctica más extendida de consultar a los Consejos de Participación en Barcelona, así como la mayor antigüe-dad del Consejo de Inmigración, consituyen un contexto más propicio para que las asociaciones de inmigrantes participen en la elaboración de las políticas municipales en el ámbito que más directamente les concierne, el de la inmigración.

No encontramos, sin embargo, grandes diferencias en el grado de implicación de las asociaciones de inmigrantes en la ejecución de las políticas de inmigración entre los tres municipios, pues en todos ellos las organizaciones de inmigrantes desarrollan su actividad en colabo-ración con las instituciones públicas, dentro del marco de los proyec-tos financiados a través de convocatorias generales de subvenciones.

13. Existen también otros tres Consejos de Inmigración en los distritos de Ciutat Vella, Horta y Poble Nou, acompañados por sus respectivos Planes de Inmigración para el distrito.

14. Obviamente no están todas las que son. Aunque es difícil determinar cuán-tas organizaciones llevan unos dos años trabajando en el ámbito de la inmigración en la ciudad de Barcelona, a título orientativo podemos mencionar que en 2005 más de 60 entidades obtuvieron subvenciones para desarrollar proyectos denominados de «acogida». En cualquier caso, sí parece claro que entre sus miembros predominan las asociaciones de inmigrantes (32 de 38) frente a las de apoyo.

15. De las 64 vocalías previstas en el Foro, sólo 10 corresponden a asociaciones de inmigrantes, otras 10 a ONG y entidades de apoyo. El resto de los vocales se repar-ten como sigue: 12 a organizaciones sociales (partidos políticos, sindicatos, etc.), 9 a re-presentantes de diferentes administraciones públicas, 21 a los representantes de cada una de las Mesas Distritales de Diálogo y Convivencia (la réplica del Foro en cada uno de los distritos) y 2 a los representantes del Foro Estatal y Regional de Integración de los Inmigrantes.

11. En este último caso para 2007, primer año en el que tenemos constancia de que se celebrara una convocatoria genérica para todas las asociaciones.

12. Existen también las Mesas de Diálogo y Convivencia que son el equivalente al Foro Madrid en cada uno de los distritos.

Nótese además que esta situación no es específica de las organizaciones de inmigrantes, sino que caracteriza el modo común de articulación de la participación de las entidades ciudadanas en las políticas públicas en los municipios estudiados.

Por último, con respecto al apoyo material que los distintos ayuntamientos prestan a las asociaciones de inmigrantes, ni Barcelona ni Murcia disponen de una línea de financiación destinada exclusiva y preferentemente a asociaciones de inmigrantes. En el caso de Murcia seguramente, debido al escaso desarrollo de una política municipal tanto de inmigración como de participación, y en el de Barcelona por coherencia con el enfoque adoptado para la gestión de la inmigración que ya hemos descrito. Sólo en Madrid existe una convocatoria de subvenciones «para el apoyo al funcionamiento de asociaciones de inmigrantes» financiada por el Gobierno autonómico,<sup>16</sup> que ha reforzado su intervención en este ámbito con el programa de «Casas Nacionales» (también llamadas Centros de Participación e Integración de Inmigrantes, CEPI), puesto en marcha en 2006. Este programa ha promovido el asociacionismo de base inmigrante de modo separado al asociacionismo en general, llevando al extremo el principio de diferenciación en función del origen nacional (a principios de 2009 existen unos 15 CEPI, de los cuales 11 se ubican en el término municipal de Madrid).

3.4. EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ASOCIACIONISMO SOBRE LA ESTRUCTURA Y ORIENTACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

Teniendo en cuenta el tipo de información disponible en los centros de asociaciones elaborados y en los cuestionarios administrados mediante entrevistas personales con los dirigentes de un gran número de ellas,<sup>17</sup> podemos examinar, para cada uno de los municipios estu-

16. A la convocatoria de 2005 se presentaron 10 asociaciones, de las cuales sólo 4 recibieron financiación por un importe total de 89.229 €. De las 4 financiadas, sólo 2 tenían su domicilio en el municipio de Madrid.

17. El estudio de asociaciones fue realizado entre 2003 y 2008 por un equipo de investigación conjunto de las Universidades de Murcia y Autónoma de Barcelona, empleando la misma metodología. El archivo de datos final combina la información recogida mediante los estudios piloto realizados en Madrid y Murcia en 2003-2004 —actualizados en 2007-2008 en ambas ciudades— y el nuevo estudio completo en Barcelona realizado también en 2007-2008. En cada ciudad se organizó la recogida de datos en dos fases diferenciadas. Primero, se elaboró un censo o listado de todas las organizaciones de inmigrantes existentes —ya que no existía una única lista fiable— a partir de múltiples fuentes (Registro Nacional de Asociaciones, registros municipales y autonómicos de asociaciones, directorios de asociaciones de inmigrantes, organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la inmigración, etc.); y, en una segunda fase, se realizaron entrevistas estructuradas con los líderes de las asociaciones de alrededor

TABLA 6.2. Indicadores sobre políticas de promoción de la participación y asociacionismo de las personas de origen extranjero (referidos a 2006)

Indicador	Barcelona	Madrid	Murcia
Existencia de un Consejo/Foro/Asamblea que represente a los inmigrantes.	Sí, pero competencias limitadas: consulta informal y opcional.	Sí, pero competencias limitadas: consulta informal y opcional.	No.
Implicación de organizaciones inmigrantes en la definición de políticas locales de inmigración.	Sí, pero competencias limitadas: consulta informal y opcional.	Ninguna.	Ninguna.
Implicación de organizaciones inmigrantes en la implementación de políticas locales de inmigración.	En colaboración con instituciones públicas.	En colaboración con instituciones públicas.	En colaboración con instituciones públicas.
Implicación de organizaciones especializadas en temas inmigración/indefinición de políticas locales de inmigración.	Sí, pero competencias limitadas: consulta informal y opcional.	Ninguna.	Ninguna.
Implicación de las instituciones públicas en la financiación de las organizaciones de inmigrantes.	Los mismos criterios que en la financiación del resto de asociaciones.	Esquemas de financiación separados o políticas específicas para favorecerlas.	Los mismos criterios que en la financiación del resto de asociaciones.
Requisitos para que las organizaciones puedan concurrir a convocatorias de subvenciones.	Los mismos requisitos que para las organizaciones «autóctonas».	Los mismos requisitos que para las organizaciones «autóctonas».	Los mismos requisitos que para las organizaciones «autóctonas».

FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes documentales y entrevistas.

diados, cómo afecta la estructura de oportunidades políticas descrita anteriormente al tamaño y la consolidación del tejido asociativo inmigrante,<sup>18</sup> así como a las actividades que desarrollan.

Un primer aspecto que debemos analizar es el de la formación y consolidación del tejido asociativo inmigrante. En los epígrafes anteriores hemos puesto de manifiesto la mayor amplitud y antigüedad de las políticas de participación desarrolladas por el ayuntamiento de Barcelona, así como su mayor apoyo presupuestario a las asociaciones en general. Todo ello, en principio, debería constituir un incentivo importante para la formación de asociaciones por parte de los inmigrantes, en la medida en que serán conscientes de que pueden acceder a recursos públicos y de que, en general, existen mecanismos para hacerse escuchar en los procesos de toma de decisiones. Ahora bien, este incentivo positivo podría verse contrarrestado por la ausencia de fondos públicos destinados expresamente a apoyar el desarrollo del asociacionismo de los inmigrantes que, como hemos visto, existen en Madrid. De hecho, para grupos con bajo nivel socio-económico —como lo son, en buena medida, los inmigrantes— puede resultar especialmente gravoso sufragar los gastos de constitución y funcionamiento cotidiano de una asociación. Y no está claro que disponer, por ejemplo, de locales públicos de uso gratuito permita compensar completamente las dificultades obvias que tienen que afrontar en Barcelona o en Murcia las asociaciones de inmigrantes para concurrir con éxito a la convocatoria general de proyectos del ayuntamiento, a la que se presentan todas las demás entidades de la ciudad, por lo general más consolidadas. Pese a que el efecto combinado de estas variables sobre el número de asociaciones existentes en cada ciudad resulta *a priori* difícil de determinar, parece lógico esperar una mayor longevidad de las asociaciones de inmigrantes en Barcelona, una vez superado ese filtro de acceso inicial más exigente, por los motivos expuestos. La tabla 6.3 nos permite evaluar estas hipótesis.

Los resultados obtenidos a partir del estudio confirman, parcialmente, las expectativas. Por un lado, en Barcelona se forman más asociaciones de inmigrantes —tanto en términos absolutos como en relación con su población inmigrante total— que en Madrid y en Murcia. En Barcelona se detectan 1,6 asociaciones de inmigrantes por cada 1.000 residentes nacidos en el extranjero (0,8 si se consideran sólo las activas confirmadas), en Madrid detectamos 0,7 por 1.000 inmigran-

de una hora y cuarto de duración. En el caso de los estudios piloto en Madrid y Murcia, las entrevistas se realizaron entre octubre de 2003 y septiembre de 2004, mientras que las actualizaciones y el nuevo estudio en Barcelona se llevaron a cabo entre mayo de 2007 y julio de 2008. Combinando todas las fases del proceso y las tres ciudades, se entrevistaron 218 asociaciones diferentes.

<sup>18</sup> En el trabajo de campo definimos como asociaciones de inmigrantes aquellas en las que la mayoría del equipo directivo o la mayoría de los miembros eran de origen extranjero.

TABLA 6.3. Formación y supervivencia de las asociaciones de inmigrantes

	Barcelona	Madrid	Murcia
Total asociaciones inmigrantes en censo elaborado (elegibles)	465	417	74
Activas confirmadas	223 (48 %)	199 (48 %)	17 (27 %)
No activas confirmadas	34 (7 %)	24 (6 %)	13 (18 %)
Sin confirmación	208 (45 %)	194 (47 %)	44 (59 %)
Tasa de mortalidad	13 %	11 %	43 %
Total asociaciones inscritas en algún registro	388	312	45
Número de asociaciones registradas a partir del año 2000	215	201	42
Activas de las registradas a partir del año 2000	126 (59 %)	103 (51 %)	11 (26 %)
Inactivas confirmadas de las registradas a partir del año 2000	10 (5 %)	10 (5 %)	3 (7 %)
Sin confirmación a partir del año 2000	79 (37 %)	88 (44 %)	28 (67 %)

FUENTE: Elaboración propia a partir del censo del trabajo de campo del estudio.

tes (0,3 activas), y en Murcia 1,4 (0,3 activas). El contexto murciano es claramente el más hostil para la «supervivencia» de las asociaciones de inmigrantes que se forman, ya que la tasa de «mortalidad»<sup>19</sup> es mucho más alta que en las otras dos ciudades, independientemente de que tengamos en cuenta el conjunto de asociaciones detectadas inicialmente o sólo aquellas registradas en algún registro oficial desde el año 2000. De este modo, tanto las asociaciones más «formalizadas» como las más informales tienen serias dificultades para consolidarse en Murcia, pero no encontramos diferencias demasiado importantes entre la capacidad de consolidación del tejido asociativo madrileño con respecto al barcelonés.

No obstante, cuando valoramos la «consolidación» a través de la edad media de las asociaciones, no obtenemos resultados concluyentes sobre diferencias de «longevidad» de las organizaciones de inmigrantes en las tres localidades. Así, cuando consideramos el porcentaje de las asociaciones de inmigrantes incluidas en algún registro oficial —municipal, autonómico o nacional— el 56 % de las de Barcelona se registraron a partir de 2000, mientras que la cifra equivalente para Madrid es del 64 % y en Murcia es un impresionante 93 %. Esto supone que las asociaciones de inmigrantes en Madrid y Murcia son, por regla general, mucho más jóvenes. Pero esto puede indicar una mayor mor-

<sup>19</sup> Tasa de mortalidad: asociaciones no activas *versus* asociaciones de las que se confirma su existencia; es decir, activas más no activas.

talidad de las que existían antes de 2000 o, simplemente, la inexistencia de un número relevante de éstas antes de dicha fecha, que coincide con el inicio del *boom* migratorio en el conjunto del país. Sin embargo, es necesario ser cautelosos a la hora de concluir que las asociaciones barcelonesas son más antiguas o «longevas» que las madrileñas, ya que la edad media de las asociaciones de inmigrantes que pudimos entrevistar en Barcelona es de 7,3 años, en Madrid es de 9,2 años, y en Murcia de 4,8 años. Lo que es indudable es que las asociaciones murcianas se enfrentan a muchas más dificultades de consolidación.

El segundo aspecto para analizar es el relacionado con las identidades en torno a las cuales se organizan los distintos colectivos de población inmigrante. El rechazo institucional a la categoría socio-política del «inmigrante» en Barcelona o, a la inversa, su consagración en el caso de Madrid, nos hace pensar que las asociaciones radicadas en la capital española tenderán más a considerarse como de inmigrantes que las de Barcelona que, en principio, deberían autodefinirse más en función del tipo de actividades que desarrollan que en función del origen de sus miembros. El caso de Murcia, ocupará en principio una posición intermedia entre las dos anteriores, dada la ausencia de una política municipal clara y activa al respecto. Por el mismo motivo, es muy probable que en Madrid y, hasta cierto punto en Murcia, un mayor porcentaje de las asociaciones de inmigrantes existentes estén integradas principalmente por inmigrantes de un mismo origen nacional, mientras que en Barcelona la presencia de asociaciones mixtas debería ser más numerosa. Las tablas 6.4 y 6.5 permiten explorar estas hipótesis.

Los resultados confirman nuestras expectativas. Por un lado, las asociaciones de Barcelona se definen con menos frecuencia como «organizaciones de inmigrantes» o como asociaciones de un grupo nacional concreto o en defensa de un grupo nacional concreto (tabla 6.4), y tienden a definirse más como asociaciones culturales, de caridad o de ayuda social.<sup>20</sup> Más del 40 % de las asociaciones entrevistadas en Madrid y en Murcia se definían, principalmente, como organizaciones de inmigrantes o de un grupo concreto; en Barcelona sólo lo hacían en esos términos un 28 %. Además, cuando se les preguntaba si representaban a algún colectivo en concreto, en Barcelona el 28 % no menciona a ninguno, mientras que en Madrid y Murcia esta cifra es sustancialmente menor: un 20 y un 17 % respectivamente. Por tanto, sí existe una cierta mayor reticencia a emplear las etiquetas relacionadas con las categorías «inmigrante» y del país de origen en Barcelona que en las otras dos ciudades. Asimismo, tal como esperábamos, las asociaciones mononacionales son relativamente más fre-

20. Además de las 17 categorías que fueron mencionadas por alguna asociación, el listado incluía otras 12 que nadie seleccionó (p. ej., asociación ecologista, asociación de discapacitados, etc.).

TABLA 6.4. Autodefinición de la asociación: categoría que mejor describe a la organización (porcentajes)

	Barcelona	Madrid	Murcia
Club deportivo	3	2	10,5
Asociación juvenil	2	0	0
Organización de derechos humanos o de cooperación humanitaria	11	11	10,5
Organización de caridad o ayuda social	7	3	0
Partido político	1	1	0
Sindicato	1	0	0
Organización de empresarios, negocios o comerciantes	0	3	0
Asociación profesional	3	5	0
Asociación de padres	1	0	0
Asociación cultural, musical, de danza, teatro o casas regionales	22	20	21
Asociación de vecinos	0	1	0
Organización de inmigrantes	21	33	26
Organización religiosa o parroquial	5	4	0
Organización de mujeres	2	1	0
Organización antirracista	1	0	5
Asociación (grupo nacional, p. ej., marroquí) o en defensa de los (grupo nacional, p. ej., marroquíes)	7	11	16
Otro tipo de asociación	13	5	10,5
Total (n.º casos)	100 (100)	100 (96)	110 (18)

FUENTE: Encuestas a asociaciones e inmigrantes, proyectos LOCALMULTIEM y CAP-SOCINMIG.

cuentes en Madrid y Murcia que en Barcelona, donde abundan más las asociaciones mixtas que agrupan distintos orígenes nacionales (tabla 6.5). Así, en Barcelona, un 13 % de las asociaciones activas localizadas agrupa latinoamericanos de diferentes orígenes nacionales y un 4 % a personas de distintos orígenes continentales. Las cifras equivalentes para Madrid y Murcia son mucho más reducidas. En definitiva, las categorías discursivas predominantes en cada municipio parecen tener un reflejo en las identidades que prevalecen en el tejido asociativo de la población de origen inmigrante, configurando así las identidades colectivas que se movilizan en cada localidad.

Un tercer aspecto que puede verse influido por las políticas municipales y autonómicas es el de la diversidad temática en las áreas de actuación de las asociaciones. En Barcelona la lógica de intervención transversal que inspira las actuaciones municipales en materia de inmigración, así como la existencia de un elevado número de consejos sectoriales de participación (Consejos de Participación), debería conducir a una mayor diversidad temática de especialización de las



TABLA 6.5. Orígenes predominantes de las asociaciones activas

	Barcelona		Madrid		Murcia	
	N	%	N	%	N	%
<i>Europa del Este</i>	12	5,4	15	7,8	1	6,3
Bulgaria	—	—	4	2,1	—	—
Rumanía	3	1,3	7	3,6	—	—
Rusia	3	1,3	1	0,5	—	—
Ucrania	1	0,4	2	1,0	1	6,3
Otros países	5	2,2	1	0,5	—	—
<i>Total África</i>	25	11,2	37	19,2	5	31,3
Magreb	10	4,5	9	4,7	2	12,5
Senegal	2	0,9	4	2,1	1	6,3
Otros países África subsahariana	13	5,8	24	12,4	2	12,5
<i>América Latina</i>	139	62,3	123	63,7	9	56,3
Argentina	18	8,1	10	5,2	1	6,3
Bolivia	14	6,3	7	3,6	2	12,5
Colombia	9	4,0	18	9,3	—	—
Ecuador	13	5,8	20	10,4	5	31,3
Perú	28	12,6	37	19,2	—	—
Otros países mononacionalidad	28	12,6	24	12,4	1	6,3
Latinoamericanos mixtos	29	13,0	7	3,6	—	—
<i>Asia</i>	36	16,1	11	5,7	—	—
China	5	2,2	2	1,0	—	—
Subcontinente indio	10	4,5	2	1,0	—	—
Resto de Asia	8	3,6	2	1,0	—	—
Filipinas	13	5,8	5	2,6	—	—
<i>Mixtas</i>	11	4,9	7	3,6	1	6,3
Extranjeros con autóctonos	2	0,9	1	0,5	—	—
Distintos orígenes regionales	9	4,0	6	3,1	1	6,3
<i>Total asociaciones inmigrantes activas</i>	223	100	193	100	16	100

FUENTE: Elaboración propia a partir del censo del trabajo de campo del estudio.

asociaciones de inmigrantes. Frente a ello, en Madrid, los órganos de participación a los que tienen «fácil» acceso las asociaciones de inmigrantes son órganos pensados específicamente para «hablar» de inmigración, por lo que es probable que esto resulte en una menor diversidad temática por razón de la actividad y quizá una mayor concentración en la defensa de los intereses de los inmigrantes o de un grupo nacional concreto.

TABLA 6.6. Diversidad en la especialización temática

	N.º efectivos de áreas/ sectores de actividad	
Barcelona	10,3	
Madrid	9,6	
Murcia	9	

FUENTE: Encuestas a asociaciones e inmigrantes, proyectos LOCALMULTIDEM y CAP-SOCINMIG.

La «diversidad temática» o de especialización de actividad podemos analizarla con un índice que mide la fragmentación en el campo asociativo inmigrante de cada ciudad con respecto a las áreas o sectores en los que las asociaciones dicen estar activas.<sup>21</sup> En ambos casos comprobamos que, aunque las diferencias no son enormes, hay mayor diversidad en los sectores o áreas de actuación del tejido asociativo inmigrante en Barcelona, en consonancia con su menor énfasis en el concepto de «inmigración» o de «integración», y de manera consistente con la mayor existencia de espacios temáticos o sectoriales de participación a nivel municipal a través de los Consejos sectoriales. De esta forma, las políticas más activas de participación de todo tipo de asociaciones —incluidas las de inmigrantes— en múltiples sectores de elaboración y diseño de las políticas públicas parecen contribuir a su mayor diversificación temática.<sup>22</sup>

Por último, uno de los efectos quizá más claros de las distintas políticas hacia el asociacionismo inmigrante que esperamos encontrar está relacionado con los recursos económicos y humanos de que disponen estas organizaciones. Así, las asociaciones de inmigrantes de Barcelona deberían disponer, en término medio, de menos recursos que las madrileñas debido a la mayor dificultad para ser seleccionadas en la convocatoria general de proyectos que, en principio, constituye su única posibilidad de financiación pública. En Murcia, la cues-

ta 21. Las asociaciones podrían elegir entre 37 áreas o sectores de actuación, además de una categoría general de «otros».

22. El indicador que empleamos para medir esta diversidad ha sido calculado utilizando la fórmula de Laakso y Taagepera (1979) del número efectivo de partidos. El número efectivo de sectores es  $1/(1/\text{suma de las proporciones de cada sector al cuadrado})$ . Por tanto, a medida que el número de sectores o tipos de actividad en las que se implican las asociaciones aumenta, aumenta también la diversidad del campo asociativo; pero a medida que las asociaciones se concentran en algún sector o tipo de actividad, la diversidad del campo asociativo disminuye. Por ejemplo, supongamos que estudiamos dos ciudades (A y B) en las que las asociaciones trabajan en 10 sectores diferentes, pero en la ciudad A el 40 % de las asociaciones se concentran en un único sector (p. ej., deportes), mientras que en la ciudad B las asociaciones se distribuyen de modo más o menos equilibrado entre los 10 sectores, concluiríamos que el campo asociativo de la ciudad B es más diverso que el de la ciudad A.

TABLA 6.7. Recursos económicos y humanos disponibles por las asociaciones entrevistadas

	Barcelona	Madrid	Murcia
N	86	90	16
Media	12	19	12
Error típico de la media	(2,7)	(3,5)	(7,4)
Mediana	0	0	0
Desviación típica	(25,2)	(33,6)	(29,8)
Mín.	0	0	0
Máx.	100	100	100
N	90	87	16
Media	22.253	48.853	25.793
Error típico de la media	(5.851)	(12.566)	(21.655)
Mediana	3.000	6.500	2.249
Desviación típica	(55.509)	(117.208)	(86.620)
Mín.	0	0	0
Máx.	320.000	878.400	350.000
N	87	88	16
Media	709	1.227	435
Error típico de la media	(177)	(341)	(307)
Mediana	50	100	70
Desviación típica	(1.652)	(3.204)	(1.227)
Mín.	0	0	4
Máx.	8.000	15.500	5.000
N	100	96	18
Media	0,51	0,58	0,52
Error típico de la media	(0,02)	(0,02)	(0,04)
Mediana	0,57	0,57	0,5
Desviación típica	(0,21)	(0,23)	(0,19)
Mín.	0	0,14	0,29
Máx.	1	1	0,86

FUENTE: Encuestas a asociaciones e inmigrantes, proyectos LOCALMULTIDEM y CAP-SOCINMIG.

tión es más complicada porque aunque en principio disponen de más locales de uso gratuito, la cuantía de las subvenciones a la que pueden acceder es, en conjunto, notablemente inferior.

Los resultados confirman la mayor disponibilidad de recursos de todo tipo por parte de las asociaciones madrileñas y el hecho sorprendente de que las barcelonesas tienen, a menudo, los mismos recursos disponibles que las asociaciones de inmigrantes en Murcia, claramente insertas en un contexto local mucho menos favorable para la promoción del asociacionismo y la participación en gene-

ral.<sup>23</sup> Las asociaciones madrileñas obtienen un porcentaje mayor de su presupuesto a través de subvenciones públicas, tienen un presupuesto medio de más del doble de la cuantía en las otras dos ciudades, y cuentan con casi el doble de socios que las de Barcelona y tres veces más que las de Murcia. Sin duda, el contexto madrileño favorece la capacidad de actuación autónoma de las asociaciones que va ligada a la mayor disponibilidad de capital físico y humano.

En resumen, del estudio detallado de las políticas de incorporación y promoción del asociacionismo de la población de origen inmigrante y del análisis del tejido asociativo de este colectivo, se desprende que las iniciativas de los Gobiernos locales y autonómicos tienen una capacidad muy sustancial para configurar las pautas de autoorganización de los inmigrantes.

#### 4. Conclusiones: reflexiones en torno a los distintos modelos y los retos futuros

El rápido aumento de la población inmigrante y de sus descendientes en España plantea una serie de retos importantes al conjunto de las Administraciones públicas que deben gestionar tanto los flujos como la integración de aquellas personas que deciden hacer de nuestro país su lugar de residencia permanente. Uno de estos retos supone asegurar que la población inmigrante esté realmente integrada en la *res pública* de la ciudad y que no se creen amplios colectivos marginados completamente de los procesos de toma de decisión democráticos. El desafío es, por tanto, encontrar el mejor modo de garantizar la plena incorporación de los inmigrantes a la *polis* sin que ello dé lugar a la fragmentación excesiva del cuerpo político.

En este sentido, las asociaciones de inmigrantes son correas de transmisión y agentes de recepción y desarrollo de las políticas públicas destinadas a permitir la integración de los inmigrantes y sus descendientes, pues desarrollan ciertas funciones imprescindibles para el reconocimiento y la redistribución entre los colectivos presentes en la ciudad. Las asociaciones permiten la agregación de demandas, y su defensa desde plataformas de mayor poder simbólico, al mismo tiempo que canalizan y promueven la participación de sus miembros. Ello es particularmente importante para colectivos en situación de debilidad y potencial marginalidad como son los inmigrantes. Pero, además, las asociaciones constituyen instituciones de primera acogida y apoyo psicológico-emocional en el proceso migratorio, en clara complementariedad con la labor de las instituciones de la sociedad receptora. Finalmente, permiten de forma colectiva la autoexpresión, el

23. Todas las diferencias de medias entre las asociaciones de Barcelona y de Madrid son significativas (para  $p \leq 0,05$ ) exceptuando la de la escala de formalización.

mantenimiento de la identidad como algo valioso para los propios individuos que la sostienen.

De este modo, las políticas locales de integración que promuevan el desarrollo y la consolidación del asociacionismo de la población inmigrante contribuirán a garantizar —a medio y largo plazo— la inclusión de dicha población en el *demos* efectivo y activo de la ciudad. La cuestión, sin embargo, es determinar qué políticas de promoción del asociacionismo de este colectivo son más eficaces. En este caso, el dilema se plantea entre políticas de promoción del asociacionismo que identifican al colectivo de personas de origen extranjero como colectivo diferenciado y, por tanto, promueve la formación y consolidación del asociacionismo de y entre inmigrantes; y las políticas de promoción del asociacionismo de carácter generalista que no dan mayores facilidades a la formación de asociaciones diferenciadas de inmigrantes. Las primeras tienden a facilitar la creación de un tejido asociativo «propio» de los inmigrantes que pueden, en ciertos casos, llegar a «segregarse» del tejido asociativo del conjunto de la población. Las últimas pretenden —quizá no siempre con éxito— que los inmigrantes no formen sus propias asociaciones en torno a identidades culturales propias y que se incorporen al tejido asociativo ya existente.

Como hemos visto en la primera parte de este capítulo, en Madrid y Murcia las políticas de gestión de la inmigración se prefieren el no a la noción de integración, mientras que en Barcelona se prefiere el concepto de acogida y resulta problemático el uso de la categoría de «inmigrante». Ello parece tener un claro reflejo en el modo en el que las asociaciones de la población de origen extranjero conciben y definen sus identidades colectivas, ya que —como hemos mostrado— las asociaciones creadas por población de origen extranjero son más reticentes a autodefinirse como de «inmigrantes» en Barcelona que en Madrid y Murcia. También hemos mostrado cómo la existencia de más oportunidades de participación ciudadana y de representación asociativa contribuye en Barcelona a que el tejido asociativo de la población inmigrante sea más denso y más variado en su orientación temática. Por el contrario, las políticas madrileñas han sido hasta ahora más activas a la hora de favorecer el asociacionismo específico de los inmigrantes que se organizan en torno a tal identidad colectiva. La existencia de una línea de financiación expresamente dirigida a este colectivo ha permitido a las asociaciones de inmigrantes madrileñas el acceso a mayores recursos económicos, una mayor capacidad organizativa y una posibilidad de consolidación equiparable a la de las asociaciones de inmigrantes en Barcelona, a pesar de que los mecanismos de promoción general de la participación ciudadana son más débiles en Madrid que en la capital catalana.

Resulta difícil, sin embargo, señalar qué prácticas o políticas municipales son más deseables, pues ello depende, fundamentalmente, de los objetivos (normativos) que se persigan y no es evidente cuál de los

modelos descritos puede tener más éxito en su logro. Si por un lado el «modelo» murciano es claramente el menos eficaz a la hora de promover el tejido asociativo de la población inmigrante, al mantenerlo en una situación de extrema precariedad y de incapacidad de consolidación, por el otro juzgar entre los modelos barcelonés y madrileño resulta más complicado porque parten de premisas muy diferentes sobre qué es la integración y cómo debe alcanzarse. El «modelo» barcelonés más «republicanas» sobre la incorporación de los inmigrantes, en cierto modo a la francesa: los poderes públicos deben garantizar la igualdad de trato y de acceso a los recursos disponibles para que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos «como todos los demás». El «modelo» madrileño se acerca a concepciones algo más «multiculturales» en la medida en que promueve la pervivencia de identidades múltiples —madrileños-marroquíes, madrileños-peruanos, etc.— y las apoya a través del asociacionismo y de la representación en órganos colectivos. Sin embargo, es un modelo híbrido, que no despliega un sistema de representación colectiva coherente al estilo sueco, holandés o canadiense.

Si tomamos las premisas normativas de cada modelo como «dadas», podemos reflexionar sobre posibles mejoras dentro de cada uno de ellos. Como idea de carácter general, resulta fácil defender la coherencia de subvenciones específicas para colectivos en situación de marginalidad, como sucede con los inmigrantes, sobre todo en un primer estadio; es decir, mientras la situación de marginación o desigualdad estructural se mantenga. Las subvenciones específicas para el colectivo inmigrante no sólo permiten llevar a cabo políticas de redistribución de recursos, sino también de reconocimiento identitario de los distintos grupos al facilitar la creación y mantenimiento de sus asociaciones.

No obstante, este mecanismo de promoción de la participación activa de los inmigrantes en el cuerpo político es limitado en su eficacia y se requieren espacios de representación y participación colectiva que permitan escuchar y reconocer al «otro» como un interlocutor legítimo. De hecho, en la medida en que en tales espacios participan también asociaciones autóctonas y responsables políticos, se promueve también a través de ellos la acomodación mutua y el reconocimiento recíproco de los colectivos, también de los recién llegados. Sólo así se construyen las redes de confianza necesarias para abordar problemas complejos de acomodación intercultural y construir una sociedad heterogénea pero no fragmentada. Sin estas oportunidades de participación efectiva en el amplio conjunto de decisiones que afectan a la vida cotidiana de las personas de origen inmigrante —y no sólo en la definición de políticas «para los inmigrantes» en sentido restringido— la promoción del asociacionismo inmigrante tendrá efectos probablemente parciales e insatisfactorios.

En el plano específico se pueden sugerir mejoras en los diversos modelos revisados. En el caso de Barcelona, es posible articular mecanismos que permitan a las asociaciones de la población de origen inmigrante un mayor acceso a las subvenciones. Para ello, no es necesario imponer la categoría de «inmigrantes» en el discurso público, basta con orientar estas iniciativas hacia las asociaciones compuestas por personas de colectivos «tradicionalmente desfavorecidos» en las oportunidades de participación. Igualmente, las políticas madrileñas podrían lograr que la población de origen inmigrante creara un mayor número de asociaciones si la orientación de sus políticas generales hacía la participación ciudadana fuera más omnicompreensiva y proporcionara más incentivos para el asociacionismo en general. De este modo, una política más activa y decidida a la hora de proporcionar espacios que las asociaciones puedan usar como sedes permanentes en sus primeras fases de creación; una política más coherente de promoción de consejos sectoriales que realmente tengan impacto en el diseño de las políticas públicas y que incorporen de manera sistemática representación asociativa; y, en general, una política de mayor apertura hacia la implicación real de las asociaciones en la gestión de los asuntos municipales tendría probablemente consecuencias positivas.

En cualquier caso, los Gobiernos deberían tener claros los criterios que guían sus políticas de gestión de la inmigración; y quizá es esta reflexión concreta y profunda sobre qué es la integración y cómo debe alcanzarse la que está aún en buena medida ausente del debate político en ambas ciudades y, en general, en España. Alcanzar un consenso estable sobre qué se entiende exactamente por integración y qué modelo de integración se persigue —al menos en el seno de las propias coaliciones de Gobierno— sería prioritario de cara a poder evaluar en qué medida las políticas públicas que se diseñan contribuyen eficazmente a alcanzar dichas metas.

## Bibliografía

- Abdillahi Bahdon, M. (2007): «Le immigration en la Región de Murcia: análisis de los discursos políticos y sociales», en Zapata y Van Dijk (eds.), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentarios y las administraciones*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 159-200.
- Bauböck, R. (2003): «Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism», *International Migration Review*, vol. 37 (3), pp. 700-723.
- Berger, M.; Galonska, C. y Koopmans, R. (2004): «Political Integration by a Detour? Ethnic Communities and Social Capital of Migrants in Berlin», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30 (3), pp. 491-507.
- Bloemraad, I. (2005): «The Limits of Tocqueville: How Government Facilitates Organisational Capacity in Newcomer Communities», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31 (5), pp. 865-887.

- Bousetta, H. (1997): «Citizenship and political participation in France and the Netherlands. Reflections in two local cases», *New Community*, vol. 23 (2), pp. 215-232.
- Bousetta, H. (2000): *Immigration, Post-immigration Politics and the Political Mobilisation of Ethnic Minorities. A Comparative Case-Study of Moroccans in Four European Cities*, tesis doctoral, IPSOM, Bruselas.
- Casey, J. (1997): «Les associations i la integració d'immigrants estrangers», *Revista Catalana de Sociologia*, n.º 6, pp. 9-22.
- Casey, J. (1998): «Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora», en J. Subirats y R. Gomá (eds.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 317-340.
- Fausser, M. (2008): «Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona», en R. Zapata y G. Pinyol (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 131-149.
- Fennema, M. y Tillie, J. (2001): «Civic community, political participation and political trust of ethnic groups», *Connections*, 24 (1), pp. 26-41.
- Garbaye, R. (2002): «Ethnic minority participation in British and French cities: a historical-institutionalist perspective», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26 (3), pp. 555-570.
- González, A. y Morales, L. (2006): «Las asociaciones de inmigrantes en Madrid: una nota de investigación sobre su grado de integración política», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 4, pp. 129-174.
- Ireland, P. (1994): *The policy challenge of ethnic diversity: immigrant politics in France and Switzerland*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Itzigsohn, J. (2000): «Immigration and the boundaries of citizenship: The institutions of immigrants' political transnationalism», *International Migration Review*, vol. 34 (4), pp. 1126-1154.
- Jacobs, D. y Tillie, J. (2004): «Introduction: Social Capital and Political Integration of Migrants», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30 (3), pp. 419-427.
- Jacobs, D.; Phalet, K. y Swyngedouw, M. (2004): «Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30 (3), pp. 543-559.
- Koopmans, R. y Statham, P. (2000): «Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach», en R. Koopmans y P. Statham (eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, pp. 13-56.
- Koopmans, R. (2004): «Migrant Mobilisation and Political Opportunities: Variation Among German Cities and a Comparison with the United Kingdom and the Netherlands», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3), pp. 449-470.
- Martín Pérez, A. (2004): «Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias», *Migraciones*, 15, pp. 113-143.
- Martimello, M. y Lafleur, J. M. (2008): «Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31 (4), pp. 645-663.

- Morales, L.; González-Ferrer, A. y Sánchez, G. (2004): «La integración política de los inmigrantes: un estudio sobre las asociaciones de inmigrantes en Madrid y Murcia», ponencia presentada al IV Congreso de Inmigración en España, Girona.
- Østergaard-Nielsen, E. (2003): «The politics of migrants' transnational political practices», *International Migration Review*, 37 (3), pp. 760-786.
- Penninx, R.; Martiniello, M. y Vertovec, S. (2004): *Citizenship in European Cities*, Ashgate, Londres.
- «Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural (2005)», Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- Portes, A.; Guarnizo, L. y Landolt, P. (1999): «The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22 (2), pp. 217-237.
- Portes, A. (2003): «Conclusion: Theoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Immigrant Transnationalism», *International Migration Review*, vol. 37 (3), pp. 874-892.
- Rex, J. y Samad (1996): «Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford», *Innovation*, vol. 9 (1), pp. 11-31.
- Simó, C.; Jabbaz, M.; Torres, F.; Giner, J. y Herzog, B. (2005): «Asociacionismo y población extranjera en la Comunidad Valenciana», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Valencia.
- Soysal, Y. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press.
- Togeby, L. (2004): «It Depends... How Organizational Participation Affects Political Participation and Social Trust among Second-Generation Immigrants in Denmark», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, pp. 509-528.
- Veredas, S. (1999): «Las asociaciones de inmigrantes marroquíes y peruanos en la Comunidad de Madrid», tesis doctoral.
- Veredas, S. 2003. «Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política» *Revista Internacional de Sociología*, n.º 36: 207-225.
- (2004): «Factores condicionantes de la movilización étnica entre la población inmigrante extracomunitaria», *Papers*, n.º 72, pp. 87-117.
- Vertovec, S. (2003): «Migration and other Modes of Transnationalism: Towards Conceptual Cross-Fertilization», *International Migration Review*, vol. 37 (3), pp. 641-665.
- Zapata, R. (2007): «Política del discurso sobre inmigración en España: discurso re-activo y discurso proactivo en los debates parlamentarios», *Discurso y Sociedad*, vol. 1 (2), pp. 317-369.
- Zapata, R. y Van Dijk, T. A. (eds.). (2007): *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Zapata, R.; González, E. y Sánchez, E. (2008): *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, OPI, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

## CAPÍTULO 7

LA GESTIÓN DEL DERECHO DE VOTO DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA<sup>1</sup>

RICARD ZAPATA-BARRERO y JONATHAN ZARAGOZA  
*Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració (GRITIM)*  
 Departament de Ciències Polítiques y Socials  
 Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

## 1. Introducción

Tomando los dos Gobiernos socialistas de J. L. Rodríguez Zapatero (de abril de 2004 a marzo de 2008, y de abril de 2008 hasta hoy) como punto de referencia, podemos decir que el principal enfoque español en relación con sus políticas de inmigración ha sido el mercado de trabajo y el trato del inmigrante como un trabajador (Zapata-Barrero, 2008, 387). Este enfoque institucional se estableció con una de las primeras decisiones políticas del actual Gobierno que trasladó la gestión de la inmigración desde el Ministerio de Asuntos Sociales a un nuevo Ministerio: el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Este marco institucional plantea problemas para el debate sobre la participación política de los inmigrantes, al dejar en un segundo plano la dimensión social, política e incluso cultural de este sector de la población. Esta conceptualización explícita de los inmigrantes como *Homo oeconomicus* también hace que sea difícil entrar en un debate sobre la participación, ya que no hay un marco discursivo que lo permita.

Además de este entorno institucional, el debate se encuentra «primario» del marco constitucional español que limita la innovación en este tema en particular, y proporciona una base legítima para los discursos conservadores que lo utilizan para obstaculizar cualquier rei-

1. Este capítulo procede del Informe «Political rights of immigrants in Spain» realizado para el proyecto «EMILIE: A European Approach to multicultural citizenship: legal, political and educational challenges». Proyecto Financiado por la Comisión Europea, Sexto Programa Marco, Prioridad 7: *Ciudadanía y Gobernabilidad*. Contrato n.º CIT5-CT-2005-028205.